

Doc. XXIII  
n. 13

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE  
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

*(istituita con legge 7 agosto 2018, n. 99)*

(composta dai senatori: *Morra, Presidente, Bellanova, Caliendo, Campagna, Ciriani, Cirinnà, Corrado, Endrizzi, Faggi, Giarrusso, Grasso, Iannone, Lannutti, Lonardo, Lunesu, Mangialavori, Mirabelli, Montani, Marco Pellegrini, Pepe, Vicepresidente, Saccone, Steger, Sudano, Urraro e Vitali*; e dai deputati: *Davide Aiello, Piera Aiello, Ascari, Baldino, Bartolozzi, Cantalamessa, Caso, Dara, Ferro, Segretario, Lattanzio, Lupi, Miceli, Migliore, Migliorino, Nesci, Palazzotto, Paolini, Pellicani, Pentangelo, Pretto, Salafia, Savino, Tonelli, Segretario, Verini*)

---

**RELAZIONE SULLA DECLASSIFICAZIONE E PUBBLICAZIONE DI ATTI  
DELLA XIII LEGISLATURA**

*Approvata dalla Commissione nella seduta del 14 luglio 2021*

(Relatori: **senatore MORRA e deputata SALAFIA**)

---

*Comunicata alle Presidenze il 21 settembre 2021  
ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera z), della legge 7 agosto 2018, n. 99*

---





## I N D I C E

## TOMO I

## PARTE PRIMA

1. Premessa .....	Pag.	3
2. L'istituzione della Commissione .....	»	5
3. I documenti della Commissione e i diversi regimi di pubblicità .....	»	6
4. Tipologia dei vincoli alla pubblicità dei documenti: segreto funzionale e segreto eteronomo .....	»	7
5. Le innovazioni della delibera del 10 luglio 2019 .....	»	8
5.1 La rimozione del segreto funzionale .....	»	8
5.2 La pubblicazione dei documenti declassificati .....	»	9
6. Pubblicazione sul sito <i>web</i> di documenti di particolare interesse .....	»	9
6.1 Le audizioni del giudice Paolo Borsellino .....	»	10
6.2 Il dibattito sul « caso Contorno » .....	»	10
6.3 Le audizioni del giudice Giovanni Falcone .....	»	10
6.4 I documenti sui temi dei sequestri di persona e dei collaboratori di giustizia .....	»	10
6.5 I documenti delle indagini di Carlo Alberto Dalla Chiesa e Boris Giuliano .....	»	11
7. Elenco dei documenti .....	»	11
7.1 Commissione in sede Plenaria .....	»	11
7.2 Missioni .....	»	11
7.3 Comitati .....	»	12
7.4 Atti e Convegni .....	»	13

## ALLEGATO I

Resoconto della seduta del 10 luglio 2019 (Approvazione della deliberazione sui criteri di declassificazione di atti e documenti) .....	Pag.	19
---	------	----

## PARTE SECONDA

Avvertenza .....	Pag. 29
Resoconti delle sedute plenarie .....	» 31
<i>Seduta del 5 febbraio 1997 – Intervento del procuratore della Repubblica di Palermo, dottor Giancarlo Caselli ..</i>	» 33
<i>Seduta del 7 febbraio 1997 – Interventi del sen. Curto e del presidente sen. Del Turco nel corso dell’audizione del direttore del Servizio centrale per la protezione dei collaboratori di giustizia, dottor Antonio Manganelli .....</i>	» 39
<i>Seduta del 18 febbraio 1997 – Interventi del procuratore della Repubblica di Caltanissetta, dottor Giovanni Tinebra, del procuratore aggiunto, dottor Paolo Giordano e dei senatori Centaro, Curto, Novi e presidente Del Turco .....</i>	» 43
<i>Seduta del 15 aprile 1997 – Interventi del Ministro della pubblica istruzione, onorevole Luigi Berlinguer e on. Mancuso .....</i>	» 51
<i>Seduta del 20 maggio 1997 – Interventi del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, prefetto Luigi Rossi e del sen. Curto .....</i>	» 55
<i>Seduta del 27 maggio 1997 – Interventi del direttore della DIA, generale Giovanni Verdicchio, sen. Peruzzotti e del presidente sen. Del Turco .....</i>	» 59
<i>Seduta del 3 giugno 1997 – Interventi del Ministro dell’interno, Giorgio Napolitano e del sen. Peruzzotti .....</i>	» 65
<i>Seduta del 26 settembre 1997 – Interventi del procuratore nazionale antimafia, dottor Piero Luigi Vigna e del sen. Calvi</i>	» 69
<i>Seduta del 28 aprile 1998 – Intervento del presidente sen. Del Turco .....</i>	» 73
<i>Seduta del 16 febbraio 1999 – Audizione dei già prefetti di Brindisi, dottori Giuseppe Mazzitello e Andrea Gentile, e dei questori di Brindisi, dottori Luigi Vincenti, Roberto Scigliano e Antonio Ruggiero .....</i>	» 77
<i>Seduta del 6 luglio 1999 – Intervento dell’on. Gambale e del presidente sen. Del Turco nel corso dell’audizione del Ministro dell’interno, onorevole Rosa Jervolino Russo, accompagnata dal vice capo della Polizia di Stato, prefetto Gennaro Monaco, dal Direttore della DIA, generale Carlo Alfiero, dal direttore del ROS, generale Sabato Palazzo e dal direttore dello SCICO, generale Lucio Macchia, e del Ministro dei lavori pubblici, dottor Enrico Micheli, accompagnato dall’amministratore dell’ANAS, dottor Giuseppe D’Angiolino .....</i>	» 123
<i>Seduta del 25 gennaio 2000 – Interventi del sen. Centaro, del presidente on. Lumia e del Comandante generale dell’Arma dei carabinieri, generale Sergio Siracusa .....</i>	» 125

<i>Seduta del 4 luglio 2000 – Interventi del sen. Vincenzo Mungari nel corso del seguito esame proposta relazione sulla criminalità in Calabria .....</i>	Pag. 127
<i>Seduta del 19 settembre 2000 – Interventi del procuratore nazionale antimafia, dottor Piero Luigi Vigna e dei senatori Luigi Peruzzotti e Elio Veltri .....</i>	» 129
<i>Seduta del 28 novembre 2000 – Interventi del prefetto di Crotone Giuliano Lalli e del questore di Crotone Giuseppe Caruso e dei senatori Vincenzo Mungari, Luigi Maria Lombardi Satriani, Emiddio Novi e degli onorevoli Filippo Mancuso, Mario Brunetti e presidente on. Lumia nel corso dell'audizione del Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica di Crotone .....</i>	» 131
<i>Seduta del 28 novembre 2000 – Interventi dei dottori Alma, Macrì e Pennisi nel corso dell'audizione DDA Milano e Reggio Calabria, rappresentati DNA, ROS, SCO e SCICO Alma, Macrì, Pennisi, Baldassari (SCICO) e Giardina (ROS) Gratteri .....</i>	» 143
<i>Seduta del 7 dicembre 2000 – Interventi del presidente del tribunale per i minorenni di Catania, dott. Giovambattista Scidà, e degli on. Giuseppe Lumia (presidente), on. Filippo Mancuso, on. Angela Napoli, on. Sebastiano Neri, on. Nichi Vendola, sen. Roberto Centaro, sen. Euprepio Curto, sen. Luigi Peruzzotti, sen. Rosario Pettinato .....</i>	» 195
<i>Seduta del 23 gennaio 2001 – Interventi del sostituto procuratore della Repubblica della DDA di Catania, Nicola Marino, degli on. Giuseppe Lumia (presidente), on. Filippo Mancuso, on. Vincenzo Mungari, on. Angela Napoli, on. Sebastiano Neri, on. Nichi Vendola, e dei sen. Mario Borghezio, sen. Roberto Centaro, sen. Euprepio Curto, sen. Mario Greco, sen. Michele Figurelli, sen. Emiddio Novi, sen. Luigi Peruzzotti e sen. Elio Veltri .....</i>	» 213
<i>Seduta del 24 gennaio 2001 – Interventi del procuratore generale presso la Corte d'appello di Catania, dott. Giacomo Scalzo, e del procuratore della Repubblica DDA di Catania, Mario Busacca, e degli on. Giuseppe Lumia presidente, on. Filippo Mancuso on. Nichi Vendola e dei sen. Roberto Centaro sen. Euprepio Curto sen. Michele Figurelli sen. Mario Greco e sen. Rosario Pettinato .....</i>	» 261
<i>Seduta del 1° marzo 2001 – Interventi dell'on. Giuseppe Lumia presidente, on. Argia Valeria Albanese e del sen. Roberto Centaro nel corso della seduta sull'ordine dei lavori ..</i>	» 287

**TOMO II**

## PARTE TERZA

Resoconti delle audizioni effettuate da delegazioni della Commissione nei sopralluoghi sui territori .....	Pag. 291
<i>Missione a Reggio Calabria e Catanzaro del 17, 18 e 19 marzo 1997</i> .....	» 293
<i>Missione ad Agrigento del 20 marzo 1997</i> .....	» 555
<i>Missione a Brindisi del 26 marzo 1997 - (Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi)</i> .....	» 631

**TOMO III**

## (SEGUE: PARTE TERZA)

(Segue: Resoconti delle audizioni effettuate da delegazioni della Commissione nei sopralluoghi sui territori)

<i>Missione a Napoli, Torre Annunziata, Caserta, Castel Volturno, Aversa del 16, 17, 18 e 19 giugno 1997</i> .....	Pag. 701
<i>Missione a Catania del 26 e 27 giugno 1997</i> .....	» 1151

**TOMO IV**

## (SEGUE: PARTE TERZA)

(Segue: Resoconti delle audizioni effettuate da delegazioni della Commissione nei sopralluoghi sui territori)

<i>Missione a Milano del 6, 7 e 8 ottobre 1997</i> .....	Pag.1295
<i>Missione a Bari del 27, 28 e 29 ottobre 1997</i> .....	» 1463
<i>Missione a Messina dell'11 febbraio 1998</i> .....	» 1727
<i>Missione a Messina del 23 e 24 febbraio 1998</i> .....	» 1793

**TOMO V**

## (SEGUE: PARTE TERZA)

(Segue: Resoconti delle audizioni effettuate da delegazioni della Commissione nei sopralluoghi sui territori)

<i>Missione a Salerno del 4 e 5 marzo 1998</i> .....	Pag.1951
<i>Missione a Reggio Calabria, Messina e Catania del 18 e 19 marzo 1998</i> .....	» 2049

<i>Missione a Catania del 16 e 17 giugno 1998</i> .....	Pag.2227
<i>Missione a Messina, Siracusa e Catania del 10, 11 e 12 novembre 1998</i> .....	» 2381

## TOMO VI

(SEGUE: PARTE TERZA)

(Segue: Resoconti delle audizioni effettuate da delegazioni della Commissione nei sopralluoghi sui territori)

<i>Missione a Brindisi del 9 e 10 dicembre 1998</i> .....	Pag.2573
<i>Missione a Reggio Calabria del 15 gennaio 1999</i> .....	» 2739
<i>Missione ad Agrigento, Trapani e Palermo dal 1° al 4 febbraio 1999</i> .....	» 2803
<i>Missione a Brescia del 21 settembre 1999</i> .....	» 3067

## TOMO VII

(SEGUE: PARTE TERZA)

(Segue: Resoconti delle audizioni effettuate da delegazioni della Commissione nei sopralluoghi sui territori)

<i>Missione a Catania e Messina dell'8 e 9 febbraio 2000</i> .	Pag.3135
<i>Missione a Bari e Foggia del 22 e 23 febbraio 2000</i> ....	» 3277
<i>Missione a Napoli del 29 giugno 2000</i> .....	» 3357
<i>Missione a Lecce del 20 e 21 luglio 2000</i> .....	» 3423

## TOMO VIII

(SEGUE: PARTE TERZA)

(Segue: Resoconti delle audizioni effettuate da delegazioni della Commissione nei sopralluoghi sui territori)

<i>Missione a Cosenza, Vibo Valentia e Crotona 17, 18 e 19 ottobre 2000</i> .....	Pag.3559
<i>Missione a Potenza del 15 febbraio 2001</i> .....	» 3785
Resoconti delle audizioni effettuate da delegazioni della Commissione nei sopralluoghi all'estero .....	» 3865
<i>Visita a Washington (USA) dal 10 al 13 giugno 1998</i> ...	» 3867
<i>Visita a Washington e New York (USA) dal 1° al 6 ottobre 2000 (delegazione della Commissione – II Comitato)</i> ...	» 3909

## TOMO IX

## PARTE QUARTA

Resoconti delle riunioni dei Comitati .....	Pag.3937
Comitato di lavoro sul riciclaggio, il racket, l'usura, sul sequestro e la confisca dei beni mafiosi, sugli appalti (coordinatore on. Mantovano) .....	» 3939
9 ottobre 1997 .....	» 3941
11 novembre 1997 in missione a Palermo .....	» 4007
17 dicembre 1997 .....	» 4059
21 gennaio 1998 .....	» 4091
20 aprile 1998 .....	» 4123
18 giugno 1998 .....	» 4131
1° luglio 1998 .....	» 4141
8 luglio 1998 .....	» 4162
30 luglio 1998 .....	» 4195
10 settembre 1998 .....	» 4201
1° ottobre 1998 .....	» 4215
8 ottobre 1998 .....	» 4242
17 febbraio 1999 .....	» 4265
24 marzo 1999 .....	» 4287
Comitato di lavoro sui collaboratori di giustizia, sull'esame degli esposti e delle richieste di audizione alla Commissione (on. Giacalone) .....	» 4317
11 dicembre 1997 .....	» 4319
12 marzo 1998 .....	» 4327
26 marzo 1998 .....	» 4341
16 luglio 1998 .....	» 4359
24 settembre 1998 .....	» 4365
21 gennaio 1999 in missione presso casa di reclusione Paliano .....	» 4379
28 gennaio 1999 .....	» 4407
Comitato di lavoro sulla criminalità organizzata internazionale operante in Italia, sul traffico delle armi, della droga e sull'ecomafia (coordinatore sen. De Zulueta) .....	» 4415
29 gennaio 1998 .....	» 4417
26 febbraio 1998 .....	» 4423
11 marzo 1998 .....	» 4441
2 aprile 1998 .....	» 4459
28 maggio 1998 .....	» 4473
2 luglio 1998 .....	» 4493

22 luglio 1998 .....	Pag.4511
8 ottobre 1998 .....	» 4525
20 gennaio 1999 .....	» 4544
17 febbraio 1999 .....	» 4559

## TOMO X

(SEGUE: PARTE QUARTA)

(Segue: Resoconti delle riunioni dei Comitati)

Comitato di lavoro per i sequestri di persona (coordinatore sen. Pardini) .....	Pag.4565
23 febbraio 1998 .....	» 4567
3 e 4 marzo 1998 in missione a Nuoro .....	» 4609
12 e 13 marzo 1998 in missione a Brescia e Milano ....	» 4717
30 marzo 1998 .....	» 4792
1° aprile 1998 in missione a Firenze .....	» 4833
7 e 8 aprile 1998 in missione a Reggio Calabria .....	» 4865
25 maggio 1998 .....	» 4929
24 luglio 1998 .....	» 4957
9 settembre 1998 .....	» 4985
11 settembre 1998 .....	» 5013
15 settembre 1998 .....	» 5053
17 settembre 1998 .....	» 5077
15 febbraio 1999 in missione a Nuoro .....	» 5097
22 febbraio 1999 .....	» 5111
22 marzo 1999 .....	» 5153

## TOMO XI

(SEGUE: PARTE QUARTA)

(Segue: Resoconti delle riunioni dei Comitati)

Comitato di lavoro sulle zone non tradizionalmente interessate dall'attività mafiosa (coordinatore on. Saponara poi sen. Pardini) .....	Pag.5189
4 e 5 giugno 1998 in missione ad Ancona .....	» 5191
10 e 11 marzo 1999 in missione a Milano .....	» 5290
9 dicembre 1999 .....	» 5385
5 luglio 2000 .....	» 5403



<i>13 settembre 2000 in missione a Bologna</i> .....	<i>Pag.5464</i>
<i>5 ottobre 2000</i> .....	» 5525
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 (coordinatore on. Olivo) .....	
<i>8 luglio 1998</i> .....	» 5543
<i>20 gennaio 1999</i> .....	» 5545
Comitato di lavoro sul caso Impastato (coordinatore sen. Russo Spena) .....	
<i>4 febbraio 1999 in missione a Palermo</i> .....	» 5575
<i>10 febbraio 1999</i> .....	» 5577
<i>25 febbraio 1999</i> .....	» 5591
<i>11 novembre 1999</i> .....	» 5599
<i>25 novembre 1999</i> .....	» 5617
<i>15 dicembre 1999</i> .....	» 5651
<i>27 gennaio 2000</i> .....	» 5677
<i>16 febbraio 2000</i> .....	» 5709
<i>31 marzo 2000 in missione a Palermo</i> .....	» 5737
<i>27 luglio 2000</i> .....	» 5755
<i>28 settembre 2000</i> .....	» 5805
	» 5823

## TOMO XII

(*SEGUE: PARTE QUARTA*)

(*Segue: Resoconti delle riunioni dei Comitati*)

Comitato di lavoro sull'usura, il racket e il riciclaggio (coordinatore sen. Figurelli) .....	<i>Pag.5857</i>
<i>10 novembre 1999</i> .....	» 5859
<i>24 novembre 1999</i> .....	» 5869
<i>2 dicembre 1999</i> .....	» 5887
<i>2 febbraio 2000</i> .....	» 5899
<i>24 febbraio 2000</i> .....	» 5919
<i>22 marzo 2000</i> .....	» 5951
<i>6 luglio 2000</i> .....	» 5975
<i>18 gennaio 2001</i> .....	» 6031
<i>24 gennaio 2001</i> .....	» 6043

Comitato di lavoro sulla criminalità organizzata internazionale (Sen. Tana De Zulueta) .....	Pag.6061
19 gennaio 2000 .....	» 6063
24 febbraio 2000 .....	» 6083
1°, 2 e 3 marzo 2000 visita in Albania .....	» 6097
16 marzo 2000 .....	» 6177
27 settembre 2000 .....	» 6207
 Comitato di lavoro sul contrabbando (coordinatore on. Mantovano) .....	» 6223
5 luglio 2000 .....	» 6225
12 luglio 2000 .....	» 6251
19 luglio 2000 .....	» 6283
13 settembre 2000 .....	» 6301
 Secondo Comitato di lavoro sui testimoni e sui collaboratori di giustizia (coordinatore sen. Erroi) .....	» 6321
19 luglio 2000 .....	» 6323
 Riunione congiunta del Comitato di lavoro sui collaboratori di giustizia, sull'esame degli esposti e delle richieste di audizione alla commissione (on. Giacalone) e del Comitato di lavoro per i sequestri di persona (coordinatore sen. Pardini) .....	» 6341
25 febbraio 1998 .....	» 6343

### TOMO XIII

(SEGUE: PARTE QUARTA)

(Segue: Resoconti delle riunioni dei Comitati)

Gruppo di lavoro vicende DIA di Padova (coordinatore on. Saponara) .....	Pag.6369
24 e 25 luglio 1997 in missione a Padova .....	» 6371
17 settembre 1997 .....	» 6567
2 ottobre 1997 .....	» 6601
21 novembre 1997 .....	» 6637
9 febbraio 1998 in missione a Padova .....	» 6715
8 maggio 1998 .....	» 6821
18 settembre 1998 .....	» 6893
 Gruppo di lavoro sulle risultanze del sopralluogo conoscitivo a Reggio Calabria (coordinatore sen. Figurelli) .....	» 6923
18 novembre 1997 .....	» 6925
5 marzo 1998 .....	» 6955

Gruppo di lavoro sul caso Messina (presidente Del Turco) .	Pag.7007
10 marzo 1998 .....	» 7009
24 marzo 1998 .....	» 7097

## TOMO XIV

### PARTE QUINTA

Atti e Convegni .....	Pag.7167
<i>La lotta alle mafie nel territorio, legalità e sicurezza nelle grandi aree metropolitane e nelle altre zone a rischio. Napoli, 26 e 27 novembre 1998 – Palazzo Reale .....</i>	» 7169
<i>Le nuove mafie in Italia. Presenza e ruolo della criminalità internazionale nel territorio e nell'economia. Milano, 18 e 19 marzo 1999 – Palazzo Marino .....</i>	» 7455
<i>Bilanci e prospettive della lotta al riciclaggio. Palermo, 9 e 10 luglio 1998 – Palazzo dei Normanni – Sala Duca di Montalto .....</i>	» 7671

***PARTE QUINTA***  
***ATTI E CONVEGNI***





SENATO DELLA REPUBBLICA



CAMERA DEI DEPUTATI

# LA LOTTA ALLE MAFIE NEL TERRITORIO

LEGALITÀ E SICUREZZA NELLE GRANDI AREE METROPOLITANE  
E NELLE ALTRE ZONE A RISCHIO

*Napoli, 26 e 27 novembre 1998*

*Palazzo Reale*

*Resoconto stenografico*

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

*in collaborazione con il*

COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI

ATTI E CONVEGNI

LUGLIO 1999



## INDICE

DEL TURCO Ottaviano, <i>senatore, presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali simili</i> . . . . .	Pag. 7; 15, 20 e <i>passim</i>
ALBANESE Argia, <i>deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	69, 78, 83 e <i>passim</i>
ALBERTINI Gabriele, <i>sindaco di Milano</i> . . . . .	185
ALFIERO Carlo, <i>direttore della DIA</i> . . . . .	138
BASSOLINO Antonio, <i>sindaco di Napoli e ministro del lavoro e della previdenza sociale</i> . . . . .	210
BIANCO Enzo, <i>sindaco di Catania</i> . . . . .	201
BIRCH David, <i>commander of Major Crime Unit of Merseyside</i> . . . . .	166
BLASI Claudio, <i>comandante della terza Divisione dell'Arma dei carabinieri</i> . . . . .	132
BOCKEL Jean Marie, <i>sindaco di Mulhouse e vice presidente del Forum europeo per la sicurezza urbana</i> . . . . .	161
BORGHEZIO Mario, <i>deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	237
BRUTTI Massimo, <i>sottosegretario di Stato per la difesa</i> . . . . .	264
CAROFILIO Enrico, <i>sostituto procuratore della Repubblica di Bari</i> . . . . .	107
CARRARA Carmelo, <i>deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	160, 165, 172 e <i>passim</i>
CASTELLANI Valentino, <i>sindaco di Torino</i> . . . . .	197
CAVALLO Carmela, <i>giudice del tribunale per i minorenni di Napoli</i> . . . . .	84



CICONTE Enzo, <i>consulente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	Pag. 101
CIOTTI Luigi, <i>presidente dell'Associazione «Libera»</i> . . . . .	78
CIPOLLETTA Innocenzo, <i>direttore generale della Confindustria</i> . . . . .	36
CORDOVA Agostino, <i>procuratore della Repubblica della DDA di Napoli</i> . . . . .	127, 130
CURTO Euprepio, <i>senatore, segretario della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	216, 221, 224 e <i>passim</i>
D'ANTONI Sergio, <i>segretario generale della CISL</i> . . . . .	41
DIANA Lorenzo, <i>senatore, segretario della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	184, 185, 190 e <i>passim</i>
DILIBERTO Oliviero, <i>ministro di grazia e giustizia</i> . . . . .	257
FALCOMATÀ Italo, <i>sindaco di Reggio Calabria</i> . . . . .	190
FORTUNA INCOSTANTE Maria, <i>assessore al Comune di Napoli</i> . . . . .	30
GALLO Franco, <i>sindaco di Gela</i> . . . . .	94
GAMBALE Giuseppe, <i>deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	217
GRASSO Gaetano, <i>consulente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	65
JERVOLINO RUSSO Rosa, <i>ministro dell'interno</i> . . . . .	21
LOMBARDI SATRIANI Luigi, <i>senatore, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	249
LUMIA Giuseppe, <i>deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	256
MADDALENA Marcello, <i>procuratore della Repubblica della DDA di Torino</i> . . . . .	53
MAIOLO Tiziana, <i>deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	221, 224
MANCINO Nicola, <i>presidente del Senato della Repubblica</i> . . . . .	9
MANCUSO Filippo, <i>deputato, vice presidente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	122, 126, 130 e <i>passim</i>

---

MANTOVANO Alfredo, <i>deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	Pag. 154
MASONE Fernando, <i>capo della Polizia e direttore generale della pubblica sicurezza</i> . . . . .	148
MOSCA MOSCHINI Rolando, <i>comandante generale della Guardia di finanza</i> . . . . .	141
MOTTA Cataldo, <i>sostituto procuratore della Repubblica della DDA di Lecce</i> . . . . .	47
NERI Sebastiano, <i>deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	230
NOVI Emiddio, <i>senatore, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	94
OCCHIPINTI Mario, <i>senatore, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	252
OLIVO Rosario, <i>deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	70
PETTINATO Rosario, <i>senatore, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	244
PEYRAT Jacques, <i>sindaco di Nizza</i> . . . . .	172
RASTRELLI Massimo, <i>presidente della Fondazione antiusura «San Giuseppe Moscati» di Napoli</i> . . . . .	242
RUSSO Carmine, <i>dirigente FBI</i> . . . . .	176
RUSSO SPENA Giovanni, <i>senatore, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	225
SAPONARA Michele, <i>deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	114
SIRACUSA Sergio, <i>comandante generale dell'Arma dei carabinieri</i> . . . . .	16, 274
VENDOLA Nichi, <i>deputato, vice presidente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	30, 36, 41 e passim
VIGNA Piero Luigi, <i>procuratore nazionale antimafia</i> . . . . .	122, 126
VIOLANTE Luciano, <i>presidente della Camera dei deputati</i> . . . . .	59



GIOVEDÌ, 26 NOVEMBRE 1998

*I lavori hanno inizio alle ore 9,45.*

**Presidenza del senatore Ottaviano DEL TURCO,  
presidente della Commissione parlamentare antimafia**

PRESIDENTE. Rivolgo un saluto cordiale a tutte le autorità presenti e a tutti i convenuti. Mi rammarico di non poterli salutare direttamente e personalmente ma è proprio impossibile; qualunque elenco, per quanto completo possa apparire, rischia di provocare delle spiacevoli omissioni. Quindi, vi salutiamo con grande riconoscenza per aver accettato il nostro invito, quello della Commissione parlamentare antimafia e dell'Arma dei carabinieri che assieme a noi ha organizzato questo Convegno.

Ringrazio, anche a nome del generale Siracusa, comandante generale dell'Arma dei carabinieri, il presidente Mancino, che è qui con noi. Il Presidente del Senato ha una giornata particolarmente delicata, ma ha ugualmente voluto onorare il suo impegno nonostante che il calendario dei lavori della Assemblea di Palazzo Madama preveda, in una giornata già densa di impegni come quella di oggi, anche un voto di fiducia che, come sapete, è sempre un momento particolarmente importante nella vita parlamentare. Quindi, dopo il suo intervento ci lascerà per tornare ai suoi doveri di Presidente del Senato; lo ringraziamo veramente per questo atto di sensibilità nei confronti della Commissione parlamentare antimafia e dell'Arma dei carabinieri che ha voluto fare questa mattina con la sua presenza a Napoli.

Ringrazio anche l'onorevole Jervolino Russo, perché le giornate di un Ministro dell'interno sono tutte delicate, ma ve ne sono alcune che lo sono particolarmente. Quindi, so bene quanto sia



---

- 8 -

---

stato importante per il Ministro essere qui presente questa mattina, anche se ha dovuto modificare leggermente il calendario della sua presenza al Convegno; però, il suo intervento nella fase iniziale dei nostri lavori può arricchire di spunti la riflessione che saremo chiamati a fare in questi due giorni.

La sola eccezione che faccio, tra le autorità presenti, è quella di menzionare il prefetto Masone ed il generale Mosca Moschini, che ovviamente hanno accolto volentieri il nostro invito; in particolare, il Comandante generale della Guardia di finanza ha ricambiato la presenza del generale Siracusa al Convegno di Palermo, sempre promosso dalla Commissione parlamentare antimafia, ed immagino che entrambi faranno la stessa cosa quando nel prossimo mese di marzo la Commissione terrà a Milano un Convegno internazionale sul tema delle nuove mafie.

Debbo un ringraziamento alla stampa cittadina per il largo interesse con cui ha rappresentato questo Convegno alla città e all'opinione pubblica di Napoli. Ringrazio i corrispondenti, gli inviati speciali e gli opinionisti che seguiranno i nostri lavori.

Ovviamente, un grazie alla città di Napoli ed anche al Sovrintendente per i beni culturali ed artistici per averci concesso l'uso di questo splendido palazzo, che è anche un elemento che ci onora perché è da molto tempo che lo stesso Sovrintendente aveva deciso di non concedere più questo teatro e gli altri servizi del palazzo per circostanze come questa.

Ci sono già molte richieste di intervento ulteriori rispetto a quelle che avete letto sul programma; la verità è che abbiamo predisposto un programma di interventi già molto fitto, ma ci è sembrato che nessuno degli ospiti invitati potesse essere escluso da questa occasione di riflessione. In realtà, come sempre capita, ci sono delle esclusioni delle quali ci dispiace e ho notato che vi sono anche delle proteste pubbliche. Mi dispiace per questo, ma non siamo in condizione di fare diversamente, altrimenti avremmo dovuto organizzare un Convegno di quattro o cinque giorni, ma come capirete ciò non è possibile né per la Commissione parlamentare antimafia né per l'Arma dei carabinieri.

---

- 9 -

---

Termino qui la parte che compete ai saluti, ma ho l'obbligo di leggervi il testo di una gradita lettera che ci è stata inviata dal Presidente della Repubblica:

«Il Convegno di Napoli del 26 e 27 novembre 1998 su «La lotta alle mafie nel territorio» rappresenta l'impegno con cui lo Stato e la nazione tutta hanno raccolto la sfida della criminalità organizzata ed è momento importante di riflessione e confronto fra le istituzioni, i gruppi e gli operatori culturali e sociali, e tutti i cittadini che, a vario titolo e con diverse responsabilità e competenze, recano il loro contributo alla lotta contro le mafie.

In questa circostanza, desidero far giungere a Lei, ed agli organizzatori ed ai partecipanti tutti, i sensi del mio vivo apprezzamento per questa iniziativa, unitamente al mio saluto cordiale ed ai migliori auguri di buon lavoro.

Oscar Luigi Scalfaro»

Ringraziamo ovviamente il Presidente della Repubblica per questa cortese lettera di saluto e penso di poter concludere qui questo breve discorso introduttivo.

Do la parola al Presidente del Senato, Nicola Mancino.

MANCINO Nicola, *presidente del Senato della Repubblica*. Onorevole presidente Del Turco, signor Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, autorità militari e civili, voglio innanzitutto porgere a tutti i partecipanti il mio saluto personale e quello dell'Assemblea del Senato, oggi impegnata in un voto di fiducia su un provvedimento che probabilmente avrebbe meritato un'attenzione diversa, piuttosto che il ricorso a questa procedura; d'altronde, la vita del Parlamento è questa e va accettata.

Presidente Del Turco, le assicuro che il mio intervento sarà breve.

Desidero rivolgere un saluto, anche nel ricordo di una amicizia di lunga data, al ministro dell'interno, onorevole Jervolino Russo, la cui presenza qui a Napoli conferisce al Convegno odierno, organizzato dalla Commissione parlamentare antimafia, un'impronta tutta particolare di attenzione e riflessione superando il rischio di una ritualità che qualche volta si corre.

Il problema presente nella città di Napoli, ma più in generale in Campania, è quello della camorra. Il legislatore, a causa di una presenza storica anche più penetrante, ha privilegiato la lotta alla mafia; per la specificità di questa regione è necessario sottolineare anche le diversità esistenti fra questi due fenomeni criminali in relazione all'origine, all'organizzazione e alle capacità offensive.

Avendo partecipato anche al Convegno di Palermo, ritengo di poter dire oggi - ripeto, anche per la mia origine campana - che il contrasto sul territorio alla mafia, pur sempre difficile, è stato reso possibile nel tempo dal fatto che la stessa si è data, eccetto per quanto attiene al territorio catanese, una organizzazione piramidale. Vi sono state lotte cruente, ma il risultato è stato quello di una mafia organizzata in maniera piramidale con un vertice e con un assetto tipicamente ordinamentale.

La camorra è un fenomeno in parte diverso; essa ha tentato di organizzarsi sul territorio, alla ricerca di un «leaderato», ma non ha conseguito questo obiettivo, anche perché verso la fine degli anni Ottanta e gli inizi degli anni Novanta l'offensiva dello Stato è stata piuttosto intensa, sorprendendo la camorra proprio nella fase organizzativa ed assicurando alla giustizia i suoi capi.

In Campania, salvo qualche eccezione, non si registrano latitanze ventennali; questo fatto costituisce nello stesso tempo un vantaggio ed uno svantaggio. La ramificazione della camorra sul territorio sta avvenendo a macchia d'olio e sono quindi necessarie terapie appropriate per apprestare le quali coloro che di ciò si interessano - soprattutto le forze dell'ordine - devono valutare se le misure adottate, anche per quanto riguarda l'impiego di mezzi e di uomini, siano adeguate all'obiettivo di sconfiggere il fenomeno.

Per queste ragioni, do atto alle forze dell'ordine dell'impegno profuso nell'offensiva contro la criminalità organizzata; mi rivolgo innanzitutto al generale Siracusa, essendo questo Convegno organizzato anche dall'Arma dei Carabinieri, ma lo stesso discorso vale per la Polizia di Stato, il cui capo, il prefetto Masone, è anche direttore del Dipartimento della pubblica sicurezza. Dipartimento che va visto sempre come uno strumento di coordinamento delle varie attività delle forze dell'ordine.



Poiché è presente in sala anche il generale Mosca Moschini, comandante generale della Guardia di finanza, voglio sottolineare l'attività di quest'ultima, essenziale ai fini del depotenziamento delle capacità offensive della criminalità organizzata.

Non so se la legislazione speciale differenziata, che pure ha suscitato molti contrasti e preoccupazioni, abbia bisogno di un ulteriore perfezionamento: questa riflessione la affido alla considerazione del Ministro dell'interno.

Ci sono dei punti deboli nell'organizzazione della lotta alla criminalità che avrebbero bisogno di una ulteriore riflessione. È stato difficile, soprattutto per i garantisti - e io lo sono - accettare la legislazione differenziata che è alla base dei grandi successi ottenuti dal nostro Paese nella lotta contro il terrorismo. Credo che la legislazione differenziata sia servita e serva non solo per contrastare, ma anche per sgominare le tante bande presenti sul territorio. Probabilmente qualche provvedimento accessorio, oltre quello edittale, avrebbe bisogno di essere affinato, proprio per privare gli appartenenti alla mafia, alla camorra e alla 'ndrangheta di un'arma di ritorno che li fa diventare latitanti, ma allo stesso tempo controllori occulti di quella parte del territorio che sfugge al controllo dello Stato.

Non voglio tediarvi su questioni che saranno certamente al centro delle riflessioni dei componenti autorevoli della Commissione antimafia (oltre che di coloro che operano sul territorio), ma credo che vi sarà la necessità di un coinvolgimento sempre più utile e proficuo dei collaboratori di giustizia. Oggi c'è un clima diverso che non fa discutere del rapporto tra la magistratura e le forze dell'ordine, nei confronti delle quali non esprimeremo mai sufficiente gratitudine per ciò che hanno fatto e che faranno. Nonostante le difficoltà di carattere organizzativo, anche in Campania è stato fatto molto. Tuttavia, registriamo una situazione anomala: mentre in altre aree si sono ottenuti rilevanti successi nell'azione di contrasto, in Campania, anche se l'impegno è stato portato avanti con grande professionalità, sembra irraggiungibile qualsiasi obiettivo di annientamento.

La camorra è disseminata sul territorio e si manifesta attraverso molteplici modi. Approfitto della presenza del Prefetto di



---

- 12 -

---

Napoli e dell'onorevole Jervolino Russo per raccontare ad alta voce una esperienza che ho fatto quando sono stato Ministro dell'interno. Dopo il terremoto del 1980, lo Stato ha destinato soprattutto per la Campania enormi risorse. Sono state ricostruite le abitazioni, sono stati ristrutturati gli edifici e sono stati realizzati, anche con carattere di modernità, una serie di uffici e di esercizi commerciali. La criminalità ha puntato sul riciclaggio e si è impadronita di questi esercizi commerciali. Durante la mia permanenza al Viminale inviai una circolare a tutti i prefetti d'Italia invitandoli ad avviare un censimento specifico per avere un quadro delle compravendite degli esercizi commerciali, al fine di colpire non solo il riciclaggio ma anche i riciclatori. Questo censimento non è mai stato mai reso pubblico (alcuni lo hanno fatto, altri no); posso dire che, ad esempio, in provincia di Avellino (una provincia ancora prevalentemente agricola, solo in parte anche industriale) - e in particolare nella città capoluogo - molti negozi sono stati acquistati per interposta persona dalla camorra. Questo è un dato, dal quale non si può prescindere, se vogliamo aggredire sul territorio non solo i movimenti del denaro sporco, ma anche l'infiltrazione occulta che avviene attraverso la costituzione di società di comodo.

Per fortuna, la legislazione è venuta in soccorso, perché, mentre qualche anno fa non tutte le società venivano controllate, oggi anche la costituzione delle società minori deve avvenire con atto pubblico e i notai hanno l'obbligo di trasmettere i documenti e le certificazioni. Questa disposizione è importante per l'autorità di pubblica sicurezza, perché consente di svolgere le indagini necessarie per sapere chi si cela dietro l'operazione di acquisto dei negozi.

So bene che la camorra è molto più di queste cose. La camorra penetra nel territorio e invade anche zone che un tempo ne erano immuni. Spesso ho parlato con il Capo della Polizia in merito alla situazione, ad esempio, della Valle Caudina, che soffre una *escalation* dell'aggressione della camorra. Resto dell'avviso che non possiamo limitare le indagini solo alla città di Napoli: Napoli è il capoluogo della regione ed ha moltiplicato i problemi delle province minori, ma quella della presenza camorristica è

una questione che ormai riguarda tutti i territori della regione; immuni sono i soli territori che si trovano ad una altitudine maggiore, che hanno un clima e un assetto urbanistico particolare, che hanno una popolazione limitata intorno al campanile, dove è possibile un controllo diretto da parte degli abitanti.

Voglio ora parlare dell'argomento «la collaborazione della gente». Presidente Del Turco, quando nel 1992 a Palermo, immediatamente dopo le due ultime grandi stragi definite «di Stato», in cui furono uccisi prima Falcone e poi Borsellino, le organizzazioni sindacali manifestarono con una presenza di centomila persone giunte da tutto il territorio nazionale, a dimostrazione che il problema della malavita organizzata non è solo siciliano ma nazionale, come Ministro dell'interno dissi: «Felice quel giorno in cui a Palermo centomila palermitani potranno scendere in piazza per condannare». Questo accadde, qualche mese dopo, per una sensibilità accresciuta o sopravvenuta in termini di collaborazione: quando la popolazione partecipa direttamente alla salvaguardia di alcuni valori, soprattutto di quello della vita, offre certamente un notevole contributo alle forze dell'ordine, le quali fanno la propria parte, ma spesso sono isolate rispetto al contesto sociale.

Vengo alla seconda questione. Sul piano generale abbiamo un convincimento, divenuto anche legittimo: gli operatori economici non investono nel Mezzogiorno, perché hanno timore della presenza malavitosa, ed è vero. Allora, è compito delle istituzioni intensificare il contrasto, ma è anche compito dei responsabili della politica avvertire il bisogno che non si può stare all'interno di un binomio dai risvolti assai intrigati e di difficile risposta. Non si investe perché c'è la malavita e se si investe, poi si denuncia che è la malavita a prendersi i massimi vantaggi.

Con schiettezza vorrei ricordare che, quando si è verificato il terremoto in Umbria, vi sono state giustamente grandi solidarietà, ed il giorno successivo nessuno ha parlato né di presenza malavitosa né di capitali sporchi. Immediatamente dopo l'alluvione a Sarno e a Quindici, si è parlato della presenza della camorra, ma non degli sforzi dello Stato, delle risorse pubbliche stanziare. Occorre anche la collaborazione della stampa: la camorra, dove è presente, va denunciata, ma se si è in presenza soltanto del ri-



---

- 14 -

---

schio, è necessario prendere le giuste misure di contenimento, prima di parlare di presenza malavitoso. Non escludo che quelle aree siano sottoposte a grande rischio: personalmente ho sciolto due volte il Consiglio comunale di Quindici e una volta quello di Sarno, a dimostrazione della presenza della malavita in quelle zone. Abbiamo bisogno di un salto di qualità, di un salto culturale, di una maggiore attenzione. Di recente, il direttore del «Giornale di Sicilia» di Palermo per la seconda volta consecutiva, mi ha consegnato un diario di classe che viene pubblicato su quel giornale; un diario di classe degli studenti che lamentano disfunzioni, inadempienze, assenza delle istituzioni - ci sono, e questo bisogna dirlo - disagi di carattere minorile. Vorrei che questa esperienza fosse ripetuta anche in Campania per cercare di contribuire ad alleggerire la spaventosa flessione scolastica in atto: a Napoli, l'obbligo scolastico non viene certo osservato da tutti. E non diciamo che ciò dipende soltanto dalle condizioni economiche: dipende «anche» dalle condizioni economiche.

Bene ha fatto il presidente Del Turco ad organizzare convegni di approfondimento degli strumenti di lotta contro la criminalità organizzata attraverso un itinerario che da Palermo porta a Napoli per poi proseguire a fino a Milano. La mafia - teniamolo presente - non è soltanto quella che ha le sue radici e il suo cervello nell'Italia meridionale (a Palermo la mafia, a Napoli la camorra). Dobbiamo sostenere che il riciclaggio è un fenomeno internazionale che interessa paesi che hanno avuto una loro storia ed un loro ruolo nell'immediato dopoguerra; il riciclaggio è, però, presente in tutti i territori del nostro Paese, è uno strumento di presenza della malavita organizzata che prima si impossessa dell'economia e poi porta avanti la sua offensiva in termini di criminalità anche nei confronti della popolazione.

Ammettendo queste cose, non dobbiamo avere il timore di essere dei dissacratori; diciamole con l'intento di migliorare la nostra condizione, perché il Paese ha bisogno di una pagina - anzi di un libro - di pulizia; ci dobbiamo presentare sul piano internazionale, sapendo benissimo che il riciclaggio interessa altri paesi, anche quelli che fanno parte dell'Unione monetaria, che vivono questo stesso dramma. Essi forse sono più «nazionalisti», più riservati

---

- 15 -

---

di quanto siamo noi: resto convinto che, dicendo queste cose e soprattutto ascoltando le forze dell'ordine e la magistratura, che sono a diretto contatto con il territorio e con la presenza della malavita, contribuiremo al miglioramento della legislazione e dell'offensiva contro questi fenomeni criminali.

Un'ultima considerazione. L'ordinamento dell'Arma spesso non piace a qualche carabiniere prevalentemente meridionale, per via del rigore in materia di assegnazione alle stazioni territoriali; se potessimo svolgere qualche riflessione anche sulla provenienza territoriale, sulle radici dei rappresentanti delle forze dell'ordine, non sarebbe forse sbagliata una disposizione di carattere generale che prescrivesse un rigore generalizzato. Ritengo che a Napoli questa sia una questione molto avvertita anche da parte della popolazione. Chi ha radici sul territorio, una famiglia e amicizie (parlo soprattutto dei piccoli comuni), difficilmente riesce a fare la sua parte, anche se la deve fare e la fa con onestà di intenti. Presidente Del Turco, questo è un problema presente, anche se so bene che non sempre è possibile realizzare una riflessione di carattere ordinamentale, evitando di toccare questo o quel territorio.

Mi auguro - e concludo perché devo ritornare in Senato - che questo Convegno, così come è avvenuto per quello di Palermo, serva ad approfondire i problemi legati alla presenza della criminalità organizzata. Sottolineo ancora una volta che il clima di collaborazione, sempre necessario, è lo stesso che è stato sempre registrato sul territorio e che ha contribuito ad ottenere grandi risultati nel combattere la camorra non soltanto nella città di Napoli ma in tutta la Campania (*Applausi*).

PRESIDENTE. Qualcuno aveva paventato il rischio, e lo si è scritto anche su qualche giornale stamattina, che il Convegno in realtà fosse solo una parata di interventi di autorità dello Stato senza alcun rapporto con le questioni delle quali stiamo parlando da mesi in questa ed in altre città del Mezzogiorno. A me sembra che il Presidente Mancino abbia fatto la sua parte per rassicurare noi - perché è una preoccupazione anche nostra - e anche per smentire questi profeti di sventura.



Cedo la parola al generale Siracusa, comandante generale dell'Arma dei Carabinieri.

**SIRACUSA Sergio, comandante generale dell'Arma dei Carabinieri.** Rivolgo un vivissimo saluto a tutti gli intervenuti, alle alte autorità, in particolare al presidente del Senato Mancino e al ministro dell'interno Jervolino Russo. Ringrazio il presidente Del Turco per la possibilità che ha offerto all'Arma di contribuire in modo così incisivo ed efficace all'organizzazione di questo Convegno e lo ringrazio altresì per avermi concesso il privilegio di esprimere alcune considerazioni all'inizio di questo dibattito su un tema così importante come quello in discussione.

Gli argomenti che saranno trattati e la prestigiosa autorevolezza dei relatori condurranno senza alcun dubbio alla composizione di un quadro cognitivo approfondito ed aggiornato di estrema utilità per quanti, istituzioni e operatori sociali, sono oggi chiamati a realizzare quella cornice di sicurezza che è indispensabile presupposto di un reale ed ordinato sviluppo.

In società avanzate, quale quella italiana, ove i fattori criminogeni sono molteplici, e tutti fra loro interrelati sulla base di comuni denominatori sociali ed economici, le politiche di sicurezza non possono risolversi nel solo intervento repressivo, ma devono essere integrate da iniziative armonicamente orientate a favorire il diffuso consolidamento della cultura della legalità. Non un solo soggetto, quindi, ma più soggetti devono essere coinvolti nella difesa dei valori fondamentali della società, oggi esposti all'aggressione multiforme della delinquenza.

Una minaccia concretizzata, da un lato, dalla criminalità organizzata, attraverso i tentativi di penetrazione nei centri amministrativi, in quelli economici, con pressioni esercitate sulle attività commerciali e imprenditoriali, mediante pratiche estorsive ed usuarie, traffici illeciti internazionali di armi, di stupefacenti, di materiali radioattivi e così via e, infine, attraverso le scellerate speculazioni sui flussi migratori. Dall'altro lato, troviamo l'insidia della criminalità cosiddetta diffusa o minore, o comunè, alla quale sono riconducibili reati correntemente considerati minori in relazione all'entità del danno materiale, ma che in realtà tali non

sono in rapporto alla grave incidenza sulla quotidiana ordinarietà della vita sociale. Un allarmante mosaico di manifestazioni delinquenziali che, oltre a produrre l'immediato effetto dell'illecito profitto, finisce per alimentare la formazione e la condivisione di culture devianti, amplificata dalla sensazione di lontananza delle istituzioni rispetto ai problemi della comunità e dalla convinzione di non avere opportunità di elevazione sociale, tanto che l'ingresso in circuiti di acquisizione illegale del reddito appare come l'unica possibilità per migliorare la propria condizione. L'esclusione e la marginalità diventano insomma potenti volani dell'economia del crimine e spiegano il consenso talora goduto dalla delinquenza nelle aree disagiate, dove si affermano, specie fra i più giovani, aberranti spinte ad emulare modelli comportamentali negativi.

La caratterizzazione dei fenomeni criminali si differenzia naturalmente in funzione delle diverse condizioni socioeconomiche rilevabili nelle varie aree; uno dei più importanti fattori di differenziazione è senz'altro il tasso di urbanizzazione. Nelle aree rurali, ad esempio, spesso connotate da condizioni di isolamento geografico e socioculturale, sono tradizionalmente presenti strutture criminali ad impostazione patriarcale che conoscono approfonditamente il territorio, su cui esercitano pervasive forme di dominio con un articolato sistema di controllo. A ciò consegue l'assoggettamento e quasi l'assuefazione al crimine da parte delle popolazioni locali, non di rado responsabili di comportamenti omertosi, determinati dalla necessità di tutelarsi dalla protervia criminale e dalla esemplarità di atti di prevaricazione e di violenza. Nelle periferie dei grandi centri urbani e nei comuni di media grandezza, invece, i repentini e disordinati processi di sviluppo hanno consentito alle organizzazioni delinquenziali di inserirsi proditoriamente nell'economia in crescita. La mancanza di organiche pianificazioni e la disattenzione verso gli aspetti socioculturali hanno, in sostanza, offerto ai sodalizi criminali l'opportunità di alterare i meccanismi economici e di assumere il controllo delle attività imprenditoriali con gestioni funzionali esclusivamente alle loro esigenze. Nelle aree metropolitane italiane, così come in altri grandi centri di Paesi europei ed extraeuropei, è invece frequente-



mente rilevabile la forte contraddizione fra quartieri modello, ad elevato indice di vivibilità, e zone degradate, definite a rischio, dove sono più evidenti il disagio sociale e la diffusione della illegalità.

La scarsa incisività dei controlli informali, il minor senso di partecipazione solidale nelle relazioni umane, la diffusa disoccupazione ed alcune carenze di servizi sociali favoriscono insomma l'insorgere di sacche di emarginazione e di insoddisfazione, ineluttabili anticamere della devianza, che trova nel degrado ambientale un terreno di coltura pericolosamente fertile: da manifestazioni meno violente - furto di energia elettrica, occupazione abusiva di alloggi - si passa a forme via via più gravi - furti, rapine, spaccio di stupefacenti - fino a creare una dimensione di illegalità diffusa.

La diversa incidenza del crimine in ragione delle specifiche condizioni socioeconomiche delle varie aree induce altrettanto differenziate percezioni dei fenomeni delinquenziali, direttamente correlate a variabili sociali, culturali, economiche e di età. I commercianti, per esempio, sono più sensibili a rischi di attentati alle loro proprietà; le donne possono essere più sensibili a rischi di violenza sessuale, i genitori ai rischi di spaccio di sostanze stupefacenti, e così via. Per aderire alle specifiche domande occorre quindi il concorso di molteplici risorse, il cui impiego coordinato deve condurre all'attuazione di politiche mirate per ciascun territorio e alla realizzazione di un fecondo sistema di collaborazione fra le istituzioni e le componenti sociali portatrici di forme differenziate di controllo.

All'origine bisogna rivitalizzare i processi di formazione e di educazione dei giovani, chiamando sempre più in causa la famiglia, la scuola, la chiesa, i servizi sociali, le associazioni di volontariato, cui spetta il compito di fornire ai giovani gli strumenti culturali per conoscere le norme, per consolidare il senso civico e per orientarli all'esercizio di attività lavorative, rilevando con tempestività le anomalie comportamentali.

Le istituzioni amministrative locali, a loro volta, sono oggi impegnate nella realizzazione di più elevati livelli di vivibilità e di più favorevoli opportunità di investimento e di occupazione, at-

traverso la riqualificazione delle zone degradate: il contrasto all'abusivismo, l'organizzazione di servizi pubblici, la mirata concessione di autorizzazioni amministrative, tutto ciò può attirare nuovi investimenti ed impedire la fuga delle migliori risorse umane, realizzando un mercato realmente efficiente e produttivo, in cui la pluralità dei soggetti che vi operano costituisce il più efficace antidoto all'affermarsi dei monopoli mafiosi. Parallelamente, gli enti locali sono anche indirizzati all'assunzione di un ruolo più partecipativo nella definizione delle politiche di sicurezza. Essi portano nelle sedi istituzionalmente competenti il contributo conoscitivo necessario per individuare emergenze e priorità, ed integrano con le risorse direttamente disponibili l'attività che la magistratura e le forze di polizia, quali attori primari e professionali, svolgono per il controllo del territorio e per il contrasto tanto della criminalità organizzata quanto di quella comune. Magistratura e forze di polizia sono quindi chiamate, innanzitutto, a contrastare le consorterie mafiose con strategie di intervento fondate sull'utilizzazione di avanzate tecniche investigative che, possiamo affermarlo, sono ormai consolidato patrimonio di tutte le forze in campo. Lo scopo essenziale è quello di incidere sui tradizionali punti di forza dei sodalizi criminali e sui loro interessi vitali, quali la capacità di gestire prolungate latitanze, l'accumulazione di ingenti patrimoni, l'acquisizione e la gestione di attività economiche, rimuovendo ed impedendo la permanenza di fenomeni di intimidazione e di soggezione psicologica. Con la stessa intensità di sforzi, attraverso l'attività di prevenzione, deve essere anche garantita la sicurezza del cittadino e degli operatori economici rispetto ai cosiddetti reati minori che rendono difficile la vita di tutti i giorni: scippi, furti, rapine, spaccio di stupefacenti, e così via. Il contrasto delle diverse forme di criminalità richiede dunque l'armonica integrazione dei servizi preventivi e di pronto intervento con le attività informative ed investigative che nel loro complesso realizzano l'articolato sistema di controllo del territorio. Esso si traduce, in altri termini, nella capacità di conoscere i problemi e gli eventi che caratterizzano una determinata realtà e di individuare e comprendere le relazioni esistenti fra le manifestazioni devianti e i fattori potenzialmente criminogeni, al fine di orientare efficacemente le



scelte in materia di prevenzione e di impostare correttamente lo sviluppo di quelle investigative.

Il primo elemento di questo sistema è costituito dai presidi delle forze di polizia, presenti tanto nelle grandi città quanto nei piccoli centri, per aderire pienamente alle diversificate esigenze locali. Il secondo elemento, fondamentale anch'esso, è rappresentato dai servizi esterni, cioè dalla proiezione sul territorio di pattuglie che, da un lato, esprimono la capacità di intervento tempestivo, dall'altro realizzano una presenza intelligente e orientata per raccogliere tutte le conoscenze indispensabili alla definizione di un quadro aggiornato delle dinamiche delinquenziali.

Il terzo elemento consiste, infine, nell'acquisizione di tecnologie avanzate che potenziano l'efficacia del controllo del territorio e nell'adozione di nuovi modelli operativi, per esempio l'impiego di stazioni e uffici mobili, che conferiscono particolare flessibilità al dispositivo.

L'attuazione dei programmi operativi, individuati per migliorare il sistema di controllo del territorio, deve necessariamente essere ricondotta alla già più volte riconosciuta esigenza di definire risposte di sicurezza mirate alle specifiche realtà territoriali e di realizzare il coinvolgimento diretto dei cittadini nella gestione dei problemi di ordine e di sicurezza, a testimonianza dell'acquisita formazione di una nuova coscienza civica e della scelta condivisa di nuovi percorsi culturali.

Gli autorevoli relatori del Convegno non mancheranno certamente di approfondire i temi cui ho appena sommariamente accennato e di fornire nuove e più aggiornate chiavi di lettura dei fenomeni, di modo che gli operatori sociali e quelli istituzionali possano a loro volta coerentemente adeguare le strategie di intervento nell'ottica comune di ridurre la sensazione di insicurezza e consolidare la convinta adesione alla cultura della legalità. (*Applausi*)

**PRESIDENTE.** La ringrazio, generale Siracusa, di questo suo contributo e colgo l'occasione per ringraziare, oltre a lei, l'intera Arma dei carabinieri che ha reso possibile con il proprio impegno

molto importante e, come sempre, molto efficiente, l'organizzazione di questo Convegno.

Cedo la parola al ministro dell'interno, onorevole Rosa Jervolino Russo.

JERVOLINO RUSSO Rosa, *ministro dell'interno*. Signor Presidente Del Turco, signor generale Siracusa, permettetemi di rivolgermi il mio ringraziamento, non soltanto come Ministro dell'interno ma anche come parlamentare eletta nella città di Napoli, per questo incontro particolarmente importante non soltanto per il tema affrontato e per le presenze qualificate ma anche per l'impostazione data ai lavori che va al di là di un approccio, direi, classico ai temi della criminalità organizzata. La prospettiva di questo incontro non è limitata, infatti, soltanto a considerare gli aspetti, pur importantissimi e centrali, dell'attività delle forze dell'ordine, ma coinvolge una riflessione sulle risorse sociali, sul ruolo degli enti locali e sull'importanza dell'educazione, quindi della scuola, nella lotta alla criminalità organizzata.

Ringrazio inoltre tutti i partecipanti e permettetemi anche un'annotazione particolare per esprimere la gioia di vedere tra di noi l'amico Sergio D'Antoni. Il generale Siracusa, il capo della polizia Masone ed il generale Mosca Moschini comprenderanno le ragioni di questa particolare sottolineatura: eravamo insieme a Cagliari, ad una riunione del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, quando ci sono giunte notizie molto preoccupanti sulla salute di Sergio D'Antoni; per la verità, prima di lasciare l'isola, queste notizie erano già fortemente ridimensionate, ma la sua presenza in questa sala, in piena attività di lavoro, è, almeno per me - ma credo anche per gli altri - il premio più bello di fronte alla preoccupazione di quel momento (*Vivi applausi*).

Amici e colleghi, negli interventi che mi hanno preceduta sono stati offerti alcuni spunti estremamente interessanti. Il presidente Mancino, al quale ricambio sentimenti di profondo rispetto e di antica amicizia, ha chiesto al Ministro dell'interno se ritenesse opportuno inserire nel suo programma, ed eventualmente in quali termini, una rivisitazione della legislazione differenziata.



Il Ministro dell'interno vi prega, con molta semplicità, di considerare le riflessioni di oggi come un primo approccio di analisi al tema. Ho sempre avuto, e desidero continuare ad avere, l'abitudine di approfondire i temi e di pensare prima di agire; alla mia riflessione, anche sui temi della legislazione differenziata, sono sicura che non mancherà il contributo essenziale di tutta la Commissione parlamentare antimafia, perché su tematiche così importanti l'impegno è sentito nella stessa misura da parte dei colleghi di maggioranza come da parte di quelli di opposizione.

Consentitemi qualche valutazione, quindi, che vi prego di accogliere come prime riflessioni di un Ministro appena nominato.

La profonda evoluzione socioeconomica di questi ultimi anni ha inciso in molti e svariati settori della convivenza civile, con ricadute anche sugli assetti criminali, e conseguentemente sui modelli impiegati nell'azione di contrasto alla criminalità.

Non a caso, già nel tema di questo Convegno, ossia «La lotta alle mafie nel territorio. Legalità e sicurezza nelle grandi aree metropolitane e nelle altre zone a rischio», si rinvengono tre significativi elementi di novità rispetto alla tradizionale impostazione.

Il richiamo al concetto di area metropolitana è indicativo dell'esigenza di un approccio più moderno e concreto alla problematica della sicurezza dei grandi aggregati urbani, che sappia anche superare i confini tradizionali degli enti locali per meglio vederli in una prospettiva, già presente, anche se non attuata, nella legge n. 142 del 1990, che ora sarà rilanciata e rafforzata nella riforma della normativa sugli enti locali in corso di esame conclusivo davanti alle Camere.

Il secondo punto è l'inserimento delle grandi aree urbane nel novero delle zone a rischio, che sottolinea una nuova pericolosità del crimine organizzato, non più geograficamente circoscritto alle aree di tradizionale radicamento, ma incombente su ogni contesto economico, suscettibile di sfruttamento o di infiltrazione.

Il terzo elemento di novità è costituito dall'esigenza di sicurezza, peraltro in stretto binomio con la legalità, avvertita non solo come momento primario per la lotta alla criminalità organizzata nel territorio, ma anche e soprattutto quale fattore di sviluppo economico e sociale.

Sotto il primo profilo, invero, l'urbanesimo più recente ha superato la dimensione comunale e perfino la contiguità territoriale dei nuclei abitati. Esso ha inglobato una miriade di realtà profondamente diverse, che vivono attorno ad un unico polo economico e sociale; l'*hinterland* di Napoli è un esempio molto appropriato di questa verità.

Le aree metropolitane fanno assumere rilievo a realtà territoriali complesse ove, per quanto riguarda sia il territorio che la popolazione, occorre affrontare i problemi nuovi che vanno dal pendolarismo, all'immigrazione, a quello, appunto, della coesistenza fra aree che presentano una lunga tradizione urbana ed aree che, fino a poco tempo fa, erano ancora sostanzialmente rurali.

Ne discende l'esigenza di adeguare alla mutata realtà anche i dispositivi di sicurezza sul territorio, considerando: la crescente integrazione tra realtà diverse, ma contigue; lo sviluppo, che si manifesta sia in senso verticale (basti pensare, per esempio, ad una città che ha vari livelli, in ciascuno dei quali deve essere garantita la sicurezza, ossia alla città delle metropolitane e dei sottopassaggi), sia in maniera ancora più tradizionalmente orizzontale; la sempre maggiore presenza di strutture ed attività aperte nell'arco delle 24 ore e gli spostamenti della popolazione che ne determinano il suo effettivo concentrarsi in luoghi diversi a seconda delle ore del giorno, delle giornate festive e delle stagioni.

Con la crescita esponenziale dei fenomeni urbani e con lo sviluppo delle megalopoli e delle aree metropolitane, appare ancora più evidente l'importanza del fattore sicurezza, indissolubilmente legato al diffondersi di una vera e sentita cultura della legalità. Tornerò nella parte finale del mio breve intervento su quest'ultimo tema, perché lo ritengo centrale.

Del resto, anche storicamente, l'esigenza di sicurezza collettiva è sempre stata alla base delle aggregazioni urbane, originate dalla necessità di fronteggiare, con le energie dei molti, le insidie non affrontabili dalle singole persone. La città nasce e si sviluppa anche per motivi di difesa dei suoi abitanti dai pericoli esterni, come spazio di tutela dei diritti e degli interessi dei singoli, come area privilegiata di sereno sviluppo economico; eppure, moderno paradosso, al giorno d'oggi talune situazioni metropolitane



presentano invece le zone a più alto pericolo criminale. L'urbane-simo selvaggio, la speculazione, l'abusivismo edilizio, la concentrazione, la marginalizzazione che deriva da un determinato tipo di intervento di edilizia popolare, il degrado sociale e l'immigrazione (non in sé, ma come immigrazione non controllata), sono alcune delle cause che contribuiscono a tali fenomeni degenerativi.

Nella periferie urbane e negli *hinterland* metropolitani si è trasferita gran parte delle attività produttive e di servizio e si è insediato un gran numero di cittadini, la cui presenza si diluisce all'interno di una realtà socioeconomica sino a ieri - come ho detto poco fa - agricola ed isolata.

Non sempre però - è questo un grande tema e fate bene ad aver sottolineato la tematica delle risorse sociali e dei servizi - questi territori sono attrezzati, non solo sul piano logistico, ma anche su quello delle strutture culturali e sociali, per adeguarsi ai rapidi cambiamenti che li hanno interessati.

Parallelamente, anche in alcuni quartieri degli stessi centri storici, già sfavoriti dal decentramento economico e produttivo e dalla minore funzionalità e comodità delle vecchie abitazioni, vi sono ora situazioni da considerarsi a rischio. Anche in questo caso Napoli è un esempio. Basterebbe recarci alla destra del Palazzo Reale, in cui ci troviamo, per individuare tali situazioni.

Quartieri abitati, ma non vissuti, e un forte pendolarismo lavorativo: tali circostanze finiscono con il penalizzare ancora di più le aree meno favorite dai servizi, in cui vengono a crearsi le condizioni favorevoli per uno sviluppo di fenomeni come la prostituzione (una grande e terribile piaga di riduzione di esseri umani in schiavitù, alla quale il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro degli affari sociali, intende dare al più presto risposte), lo spaccio della droga (altro terribile dramma), l'abbandono di rifiuti e quant'altro.

Si innesta allora un circuito vizioso, che si avvia con la tolleranza di singoli, talora marginali, comportamenti di devianza, sviluppa in breve tempo un clima di diffusa illegalità e di mancato rispetto delle regole di convivenza civile, porta il radicamento di grandi e piccoli mercati illeciti e giunge infine alla costruzione di vere e proprie centrali dell'illecito, in cui possono trovare col-

locazione tanto le grandi organizzazioni criminali che operano a livello internazionale, quanto la microcriminalità, e non so se è più possibile distinguere in modo netto fra macro e microcriminalità.

Tutto ciò provoca la fuga dei residenti tradizionali e la conseguente stabile occupazione da parte di forze criminogene. Vi sono quindi ampie porzioni di territorio che rischiano di essere sottratte alla legalità ed alla cittadinanza.

Sotto il secondo profilo prima indicato, le più recenti dinamiche macrocriminali hanno sensibilmente ampliato il concetto ed il novero delle aree a rischio; in tale contesto, è riduttivo sostenere che l'unica emergenza è la lotta alla mafia nelle sole aree di suo insediamento storico, anche perché assistiamo ad una capacità di ramificazione territoriale che purtroppo diventa sempre più ampia.

I sequestri di persona, la mafia, i traffici di droga e di armi, i grandi affari illeciti della criminalità organizzata, sono fenomeni da seguire con attenzione e da perseguire con metodi e strategie di contrasto incisivi ed efficaci su tutto il territorio nazionale.

Da questo stato di cose deriva spesso un senso di insicurezza, alcune volte sommerso, altre volte esplicito, giustamente denunciato con forza da parte delle popolazioni, che hanno il diritto ed il dovere di sentire che lo Stato, con le sue istituzioni democratiche è accanto a loro.

La politica della sicurezza, allora, non può indirizzarsi solo al grande crimine, ma deve valutare con sensibilità ed attenzione quel senso di insicurezza dei cittadini al quale ho fatto riferimento, e fornire risposte adeguate per restituire alla collettività una maggiore fiducia negli apparati istituzionali, promuovendo al contempo un'attività di sensibilizzazione sulla necessità della vigilanza e di quella che vorrei chiamare collaborazione civica, in quanto fattori essenziali nel concorrere alla tutela della legalità. Ed è un fatto centrale questo risveglio della coscienza civile dei cittadini, questa volontà di non lasciare il problema soltanto alle forze dell'ordine, ma di essere accanto a loro, accanto alle istituzioni democraticamente elette nel combattere la macro e la microcriminalità. Sicuramente tutte le metropoli, indipendentemente dalla collocazione geografica e dalla eventuale presenza di una



componente atavica di tipo mafioso, costituiscono un imprescindibile punto di riferimento, e purtroppo di diffusione, lo dicevo prima, per le organizzazioni criminali. Le grandi aree urbane, infatti, per la loro dinamicità socioeconomica, finiscono con l'offrire basi operative ideali, serbatoi di manovalanza, centri di contatto per la gestione di affari, aree di mercato illecito ed occasioni di reinvestimento di profitto. Gli interessi e le manifestazioni della criminalità organizzata nel tessuto urbano presentano profili assai variegati, anche in ragione dell'estrema eterogeneità delle situazioni territoriali.

D'altro canto, se grande deve essere l'attenzione per le aree metropolitane, anche le aree rurali all'interno del Paese, i piccoli centri, hanno una loro problematica. Anche qui faccio riferimento alla giornata di studio e di confronto che, con i comandanti generali dell'Arma dei carabinieri, della Guardia di finanza ed il Capo della polizia, nonché con il Presidente del Consiglio e della Giunta regionale della Sardegna, si è tenuto in Sardegna. In quella occasione è stata esaminata soprattutto l'area dell'alto nuorese, una zona tradizionalmente fuori dall'attenzione della grande criminalità organizzata, ma nella quale si verificano episodi ripetuti, che non mi sentirei di definire microcriminalità. Laddove, infatti, si costringono, attraverso l'intimidazione, 24 sindaci a minacciare le dimissioni - e va reso omaggio a questi sindaci che, di fronte all'assicurazione dello Stato di non lasciarli soli, hanno immediatamente ripreso il loro compito - occorre esercitare particolare attenzione, anche perché - lo ripeto - non si sa bene se quegli episodi si collegano ad una cultura locale atavica di violenza o ad una volontà di macrocriminalità più moderna che intende estendersi anche in quelle zone. Tutto il territorio nazionale va tenuto sotto monitoraggio. E sotto monitoraggio va tenuto, in particolare, certamente anche il territorio della città di Napoli. Non è questa l'occasione per parlare in modo specifico ed analitico dei problemi della città. Al Ministro dell'interno non è affatto sconosciuta la situazione di difficoltà di Napoli ed il 2 dicembre è già prevista la riunione del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica espressamente dedicata a questi problemi,

per i quali ho già riferito al Senato; in proposito, vorrei rinviare alla relazione fatta in quella sede.

Anche per Napoli, come del resto per tutte le altre zone del territorio nazionale, è profonda convinzione del Ministro dell'interno che i problemi della sicurezza e i problemi dello sviluppo vadano affrontati insieme. Sotto questo profilo stiamo insistendo, e non mancano buoni risultati, perché in tutte le iniziative di contrattazione programmata (c'è anche un esempio in via di realizzazione per l'area nord dell'*hinterland* della città di Napoli) ci sia sempre una quota parte di risorse destinate ai problemi della sicurezza. Sicurezza e sviluppo, infatti, sono problemi che si intrecciano, così come si intreccia l'azione delle forze dell'ordine con la partecipazione dei cittadini, delle amministrazioni locali e delle forze di volontariato.

Vorrei fare un'ultima considerazione sulla cultura della legalità, che è appunto l'altro grande settore prospettico sul quale bisogna operare. Presidente Del Turco, quando la Commissione parlamentare antimafia era presieduta dall'attuale presidente della Camera, Luciano Violante, ed avevo l'onore di essere al Governo come Ministro della pubblica istruzione, preparammo insieme un *dossier* mafia per le scuole. Fu uno strumento di lavoro (dal mio punto di vista, ma non solo) molto forte ed incisivo, perché permise ai ragazzi di tutte le scuole d'Italia di riflettere sul fenomeno della criminalità organizzata proprio come offesa ai valori della Costituzione. È mia ferma intenzione, se la Commissione parlamentare antimafia è di questo parere (ma sono sicura che i colleghi di maggioranza e di opposizione accetteranno questo invito), di riprendere questo cammino, d'accordo non soltanto con il Ministro della pubblica istruzione, ma anche con gli amministratori locali. Penso, ad esempio, alla forte possibilità di azione delle circoscrizioni sia in grandi città come Napoli che nelle amministrazioni comunali dei centri medio-piccoli, perché giovani e non giovani riflettano sulla cultura della legalità.

Ritengo, concludendo, che fra i diritti di libertà che la Costituzione garantisce ai cittadini vi sia il diritto alla libertà dal crimine. È un diritto di libertà al quale forse i Costituenti non pensavano, ma indubbiamente, così come il cittadino deve essere



libero nell'esprimere il proprio pensiero e la propria opzione politica, deve anche essere libero da costrizioni dirette o indirette da parte dell'attività malavitoso. Sono profondamente convinta che l'impegno della Repubblica ad eliminare situazioni di disparità tra i cittadini, che il secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione pone in evidenza, riguardi anche la libertà dal crimine, perché indubbiamente vi è disegualianza fra chi vive e lavora in zone ed in situazioni non condizionate dalla malavita e chi vive e lavora sotto il pericolo costante e l'incubo della malavita. In quest'ottica credo, se lo riterrete opportuno, che possa esserci anche una proficua collaborazione fra il Ministero dell'interno, la Commissione antimafia e, naturalmente, le forze dell'ordine, e mi auguro veramente che queste giornate siano anche l'inizio di un lungo e fattivo percorso comune per tutelare i diritti dei cittadini. *(Applausi)*.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro per questo prezioso intervento. Quanto all'invito che ha rivolto alla Commissione antimafia di riflettere attorno ad un'iniziativa che riguardi il mondo della scuola, devo dire al Ministro che è l'invito che ha avuto l'adesione più veloce della storia di questo Paese, nel senso che già abbiamo avviato con lo «Sportello scuola» una serie di iniziative che hanno caratterizzato largamente l'attività della Commissione. Prima di interrompere brevemente i nostri lavori, ho il dovere di salutare l'onorevole avvocato Jean Marie Bockel, sindaco di Mulhouse, vice presidente del Forum europeo per la sicurezza urbana, il dottor David Birch, Commander of the Major Crime Unit of Merseyside, il senatore avvocato Jacques Peyrat, sindaco di Nizza ed il dottor Carmine Russo, che, a dispetto di questo nome e cognome, è un dirigente dell'FBI, che sono presenti e parleranno al nostro Convegno.

Alla ripresa dei lavori, la prima parte di questo Convegno, dedicata al tema «Il disagio sociale e lo sviluppo della criminalità», sarà presieduta dall'onorevole Nichi Vendola, vice presidente della Commissione parlamentare antimafia. Parteciperanno l'onorevole Maria Fortuna Incostante, assessore al Comune di Napoli, che interverrà sul tema «Il degrado delle periferie urbane e i

progetti di risanamento», il dottor Innocenzo Cipolletta, direttore generale della Confindustria, e il dottor Sergio D'Antoni, segretario generale della CISL, che interverranno sul tema «Sfruttamento della crisi economica del Mezzogiorno da parte del crimine organizzato». Come saprete è quasi impossibile chiedere ai rappresentanti delle parti sociali di attenersi al tema, per cui decideranno di intervenire anche sulle problematiche che riterranno più opportuno trattare.

Seguirà il dottor Cataldo Motta, sostituto procuratore della Repubblica della Direzione distrettuale antimafia di Lecce, sul tema «Immigrazione clandestina e criminalità». Mai tema è stato affrontato con tanta puntualità, dal momento che anche questa mattina, come è noto, sono sbarcati sulle spiagge del Salento qualcosa come 450 emigrati provenienti da vari Paesi del Mediterraneo.

Seguirà un intervento del dottor Marcello Maddalena, procuratore della Repubblica della Direzione distrettuale antimafia di Torino, sul tema «La prostituzione e il suo sfruttamento da parte della criminalità. Il traffico degli esseri umani», mentre alle ore 12 circa interverrà il dottor Gaetano Grasso, consulente della Commissione parlamentare antimafia, sul tema «I presupposti sociali dell'estorsione e dell'usura».

Successivamente, presieduta dall'onorevole Argia Albanese, componente della Commissione parlamentare antimafia, si svolgerà quella parte del Convegno dedicata al tema «Le risorse sociali nella lotta alle devianze nelle aree metropolitane». Prenderanno la parola l'onorevole Rosario Olivo, componente della Commissione parlamentare antimafia e coordinatore dello Sportello scuola della stessa Commissione, sul tema «Scuola, volontariato ed enti locali nella lotta alla criminalità», don Luigi Ciotti, presidente dell'Associazione Libera, sul tema «La promozione sociale nella lotta alla criminalità nel territorio», la dottoressa Carmela Cavallo, giudice del tribunale per i minorenni di Napoli, sul tema «Il ruolo della famiglia nella prevenzione della criminalità».

I lavori di questa mattina si concluderanno con l'intervento dell'onorevole Luciano Violante, presidente della Camera dei de-

---

- 30 -

---

putati. Prevediamo di interrompere i nostri lavori alle ore 13,30 per una colazione di lavoro che si terrà nel Salone d'Ercole di questo palazzo, per poi riprenderli intorno alle ore 15,30 sotto la presidenza del senatore Emiddio Novi, componente della Commissione parlamentare antimafia.

Siamo lieti di salutare anche un neonato che partecipa ai nostri lavori; è la prima volta che un bambino di qualche mese è chiamato a partecipare ad un Convegno così delicato. Ringraziamo la mamma per questa sensibilità.

*I lavori, sospesi alle ore 11, riprendono alle ore 11,30.*

**Presidenza del deputato Nichi VENDOLA,  
vice presidente della Commissione parlamentare antimafia**

**PRESIDENTE.** Passiamo ora alla prima parte dei lavori dell'odierno Convegno che tratterà il tema «Il disagio sociale e lo sviluppo della criminalità».

Il primo intervento è quello dell'onorevole Maria Fortuna Incostante, assessore al Comune di Napoli, che svolgerà una relazione sul tema «Il degrado delle periferie urbane e i progetti di risanamento».

Dal momento che siamo già in ritardo, prego tutti gli oratori di mantenere il loro intervento nei tempi previsti.

**FORTUNA INCOSTANTE** Maria, *assessore al Comune di Napoli.* Vorrei ringraziare calorosamente, a nome del Sindaco, della Giunta e del Consiglio comunale della città di Napoli, la Commissione parlamentare antimafia e l'Arma dei carabinieri per aver voluto e organizzato questo Convegno nella nostra città. Vorrei salutare anche tutti i presenti, le autorità civili e militari, tutti gli operatori, intervenuti per riflettere su questi importanti temi all'ordine del giorno.

Avremo momenti di approfondimento e di confronto con autorevoli interventi molto puntuali - come già è avvenuto - che ci consentiranno di approfondire il tema da più angolazioni



e punti di vista, come è giusto che sia per un problema così complesso che va considerato per le sue innumerevoli connessioni sociali ed economiche e che va anche inserito in un contesto di raffronti nazionali ed internazionali. È infatti proprio in questo orizzonte che noi possiamo leggere i fenomeni della criminalità e del disagio in modo più complesso e possiamo ragionare sulle strategie da mettere in campo alla luce anche di altre esperienze e di altre azioni avvenute in altri paesi.

Vorrei qui portare anche il saluto del Forum europeo e del Forum italiano per la sicurezza urbana; ne fanno parte numerose città, regioni e province in Italia e in Europa e la città di Napoli vi partecipa con grande interesse.

C'è e si sviluppa sempre di più - è già stato detto anche in precedenti interventi - un dibattito sul termine «sicurezza», sul nuovo diritto di cittadinanza, sul diritto alla sicurezza e sulle politiche urbane da attivare in tal senso. Uno dei nodi centrali delle politiche di sicurezza urbana, soprattutto nell'ottica di chi amministra la città, è il tema della complessità sociale, del disordine sociale, dei processi continui di modificazioni e di trasformazioni che interessano le grandi aree e, al tempo stesso, del governo di questi processi, favorendo certamente - e credo che tutti ne siamo convinti - processi di inclusione sociale, facendo sì che il controllo, la sanzione e la repressione siano risorse efficaci ma orientate a disciplinare e ad interdire comportamenti e azioni da circoscrivere ad un campo limitato, distinguendo quindi tra politiche di sicurezza rivolte ai cittadini, alla popolazione, e politiche invece di contrasto alla criminalità e al tempo stesso cogliendo le interconnessioni che tra queste politiche possono esserci.

È in questo quadro che si collocano le intese, che si sono avute in molte città, tra comuni e prefetture, come il contratto di sicurezza che è stato siglato a Napoli tra il sindaco e il prefetto, d'intesa con il Ministro dell'interno.

In questa città, che come tutti sapete è interessata da fenomeni criminali e da episodi anche molto gravi avvenuti negli ultimi tempi, sono stati fatti numerosi passi in avanti; sono stati assestati anche duri colpi alla criminalità organizzata da parte delle forze dell'ordine e della magistratura ed è in atto un coordina-



mento operativo e di *intelligence* che mette in campo le migliori risorse e professionalità.

Un ringraziamento particolare, consentitemi, va al Prefetto e ai responsabili delle forze dell'ordine di questa città, che non solo hanno saputo e voluto realizzare quello che è lo specifico dei loro compiti ma hanno fornito un importante contributo anche nel campo della prevenzione sociale, con una particolare attenzione rivolta soprattutto ai giovani, ai bambini e alle bambine della nostra città.

Veniamo da una città che ha dovuto ricostruire una nuova classe dirigente non solo nella politica e nelle istituzioni ma in tutti i campi ed è ancora impegnata in questo sforzo. Il percorso non va interrotto, va rafforzato, va sempre tenuta molto alta la vigilanza contro l'agguato della criminalità, ma soprattutto quello che va messo in campo è un valore aggiunto, che molto spesso anche il presidente Del Turco ci ha ricordato: il valore aggiunto della cittadinanza, che ha consentito sicuramente, in una prima fase, il processo di rinascita di questa città. Questo valore aggiunto è quello della cittadinanza, è quello di far scendere in campo e rendere visibili l'esercito molto più numeroso di cittadini onesti, operatori economici e sociali, enti, istituzioni e associazioni, che possano contribuire - e lo fanno tutti i giorni - a contrastare lo sviluppo della criminalità. Questa battaglia non è mai vinta, non è mai scontata e non è mai data.

Tutto ciò è particolarmente importante per il tema che ci riguarda - «Il degrado delle periferie urbane e i progetti di risanamento» - ma direi che è importante per tutta la nostra città.

Quello che concerne le periferie è un tema di interesse nazionale ed internazionale delle grandi aree urbane. Non ci sono solo periferie da intendere in senso geografico, ma anche periferie da intendere come luoghi o anche come aggregati di soggetti che sono marginali, esclusi da quelli che potremmo riconoscere come contesti di attività, di centro di relazioni cittadine ed urbane.

In questo quadro si potrebbe osservare che a Napoli le periferie hanno sviluppato una loro particolare peculiarità urbanistica e sociale a partire dagli anni Ottanta.

La devastazione del terremoto è stata un po' lo spartiacque che ha visto il realizzarsi congiunto di alcuni fenomeni in modo sicuramente pernicioso e in qualche modo forse anche connessi: da una parte, il salto economico ed istituzionale della criminalità organizzata, dall'altra, una strisciante e conclamata crisi delle aree industriali, un accrescersi dello stato assistenziale e clientelare, e infine uno sviluppo delle periferie che per la loro natura e per il contesto in cui sono cresciute hanno contribuito a determinare ed accrescere il disagio sociale.

Un contesto urbano in cui l'abitare è privato di centri di relazione, in cui vi sono problemi di mancanza di identificazione, di servizi diffusi, di infrastrutture, con predominio di edilizia pubblica e quindi con una omogeneità di ceti sociali che è del tutto anomala nella storia di questa città, abituata invece a vivere quotidianamente nell'interagire e nell'agire nella complessità della stratificazione sociale.

Gli interventi fatti per la ricostruzione e ancora fino a poco tempo fa pensati si sono limitati, dobbiamo dirlo, ad amministrare il disagio sociale, intervenendo a valle di questo fenomeno e forse perpetuando lo stesso concetto di periferia e di esclusione sociale.

In questo quadro si colloca una nuova riflessione di azione e di ruolo del Comune di Napoli, dell'intero Consiglio comunale della città; penso a quello che è stato lo sforzo di disegno urbanistico della nostra città, delle funzioni di alcune aree importanti. Penso al ricco dibattito e alle scelte che hanno portato a ridefinire una città policentrica, con zone a specifica vocazione e destinazione e forme di connessioni urbane ed infrastrutturali.

Questo è stato il dibattito e le scelte che il Consiglio comunale ha fatto su Bagnoli, questo è il dibattito sulla variante della zona Orientale e della zona Nord, questi sono alcuni dei progetti per Scampia, per Pianura e per altre zone, progetti che intendono investire risorse locali e dell'Unione europea per ridare un volto ed un'identità a periferie diverse tra loro e pur nella loro complessità ed originalità.

Come amministrazione comunale nel suo complesso, abbiamo intrapreso una nuova fase, affermando il ruolo pubblico e la potestà democratica dell'ente locale di ridefinire gli assetti della



città in un confronto con i vari attori sociali e al tempo stesso lo sforzo di mettere in campo politiche di concertazione e di sviluppo delle aree urbane degradate. Infatti, anche affiancati da organismi internazionali, quali l'OCSE, abbiamo ragionato proprio nei giorni scorsi sulle strategie più efficaci per intervenire, ad esempio, su una periferia particolare quale è Scampia.

Non vi è dubbio, anche alla luce di esperienze nazionali ed internazionali di rivitalizzazione di aree urbane, che la strada più efficace sia quella dello sviluppo integrato, dell'azione contemporanea su più fronti (il fronte abitativo, quello infrastrutturale, dei servizi e degli attori economici e sociali). È proprio qui che si delinea un nuovo ruolo dell'ente locale, il quale, mentre afferma una politica urbanistica pubblica, favorisce ed agevola con vari strumenti l'intervento ed il contributo dei privati.

Occorre allora pensare a misure e ad interventi economici e sociali - alcuni dei quali sono già in campo - per favorire insediamenti commerciali e produttivi e per fare emergere, dove sia possibile, un'economia sommersa, come - per esempio - stiamo cercando di fare con il progetto «Urban» per le imprese artigiane nei quartieri Spagnoli e Sanità.

Occorre intervenire nel campo del disagio sociale, facendo una scommessa su una rete di servizi e di risorse, intrecciando al tema della cura delle persone e dei servizi per l'infanzia e per l'adolescenza il tema dello sviluppo di nuove professionalità, della creazione di un mercato sociale e anche di imprese sociali e di parte dello sviluppo occupazionale in questo settore.

Abbiamo avviato moltissimi progetti, con una particolare attenzione al tema dell'infanzia e dell'adolescenza. Abbiamo sperimentato forme nuove, quali l'affido diurno e i tutori, e con la scuola abbiamo cercato di realizzare molti progetti innovativi, particolarmente significativi proprio per le fasce del disagio. Naturalmente - questo vorrei dirlo - non si tratta più del problema dell'obbligo scolastico, che oggi è all'ordine del giorno di questa città, in termini di cifre e di numeri, quanto di quello della dispersione soprattutto nella fascia - per esempio - della scuola superiore. Su questo argomento ci stiamo particolarmente impegnando.

---

- 35 -

---

In particolare, vorrei dire che tutto questo – non elenco in questa sede i dettagli di tutta una serie di innumerevoli progetti ed interventi – sconta delle difficoltà enormi per una arretratezza di servizi strutturali e per uno sforzo complessivo che le macchine amministrative e burocratiche devono compiere. Abbiamo fatto molto, abbiamo coinvolto molti giovani, ma ancora tanto e tanto c'è da fare. Sperimentaremo la misura del reddito minimo di inserimento – misura voluta dal Parlamento – in senso attivo, facendo un vero patto di cittadinanza, che chiamiamo patto civile, che tenda a far fruire di questo contributo economico, con delle prescrizioni, i cittadini a rischio di esclusione sociale, per mettere in atto misure di fuoriuscita dal percorso dell'esclusione sociale per quanto possibile.

Tuttavia, quello che va giocato sempre di più è in termini non retorici – ripeto – il tema della cittadinanza attiva, oggi al centro delle strategie dell'Agenda 2000-2006 dell'Unione europea, dedicata allo sviluppo locale. È quello che oggi gli economisti più attenti ormai definiscono anche come valore aggiunto da misurare in termini economici, che è il capitale umano e sociale. È il tema più innovativo di fronte ai contesti urbani e allo sviluppo delle periferie, fortemente connotate dal disagio sociale.

Questo tema – come dicevo – non può essere declamato, ma va declinato. Occorrono in tal senso scelte, risorse, strumenti e professionalità sulle quali stiamo cercando di investire, ci stiamo impegnando. Ma siamo solo all'inizio: occorrono strategie innovative di intervento nel campo sociale, facendo agire nuovi soggetti quali l'associazionismo e il volontariato, con il quale ampiamente collaboriamo, e facendo crescere reti di relazioni solidali. Questi soggetti possono essere i primi protagonisti del superamento del disagio ed hanno la capacità di mettere in campo quello che si è definito il diritto della cittadinanza attiva, il valore aggiunto.

È ormai noto nelle esperienze e nelle strategie innovative che queste problematiche non sono e non possono essere più considerate «figli di un Dio minore». Non viene prima l'economia, la politica, l'urbanistica e poi quello che ancora come aspetto residuale definiamo «il sociale», che siamo forse ancora abituati a leggere in termini puramente assistenziali. Se seguissimo questa strada, i



nostri progetti, anche quelli più belli dal punto di vista urbanistico ed infrastrutturale, ci porterebbero ancora a delineare periferie delle periferie, ad accrescere i fenomeni del disagio, ad intervenire in modo sempre più marginale e ad essere incapaci di invertire la rotta.

Per noi, quindi, è essenziale ripartire dal disagio, metterlo al centro delle strategie di sviluppo integrato delle nostre aree periferiche ed attivare ancora risorse e professionalità. Tutto questo ce lo consentiranno alcune leggi e voglio ringraziare la sensibilità del Parlamento e del Governo che hanno attivato strumenti a favore dell'infanzia e del disagio adolescenziale come il piano d'azione 285. È questo il valore sul quale scommettiamo per superare il disagio delle periferie, per sconfiggere la criminalità e per continuare il processo di rinascita nella nostra città.

Sappiamo anche che questo non è un percorso lineare, ma accidentato, fatto di numerosi e possibili continui aggiustamenti. L'importante è non perdere la rotta; l'importante è essere anche noi qui in carne ed ossa, al di là anche - direi - delle nostre funzioni, a fare questa scommessa e a svolgere il nostro ruolo di cittadini attivi di questo processo della nostra città, della nostra Napoli. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Fortuna Incostante per il suo intervento e saluto cordialmente l'onorevole Luciano Violante, presidente della Camera dei deputati, per la sua partecipazione al Convegno (*Applausi*).

Do ora la parola al direttore generale della Confindustria, dottor Innocenzo Cipolletta, che interverrà sul tema dello sfruttamento della crisi economica del Mezzogiorno da parte del crimine organizzato.

CIPOLLETTA Innocenzo, *direttore generale della Confindustria*. Saluto tutti i presenti in sala e ringrazio la Commissione parlamentare antimafia e l'Arma dei carabinieri per avermi invitato a partecipare a questo prestigioso Convegno.

Il ruolo della Confindustria in questa sede è quello di parlarvi di quanto la criminalità incide sullo sviluppo economico. Il presidente Del Turco ha affermato che le parti sociali possono parlare

---

- 37 -

---

di tutto e che è difficile tenerle dentro i titoli che ad esse vengono dati. Cercherò di stare dentro tali titoli, operando però in un certo senso una inversione. Non si tratta, infatti, di sapere solo quale sia lo sfruttamento della crisi economica del Mezzogiorno da parte del crimine organizzato, ma - come credo - di rilevare in particolare in che misura il crimine organizzato e l'illegalità determinano situazioni di crisi economica, quali quelle che tutti noi conosciamo, in alcune aree del nostro Paese.

Credo che ci sia sempre un forte pudore a parlare di criminalità soprattutto nelle aree più colpite dall'illegalità e, quindi, reputo positivo lo svolgimento di questo Convegno. Bisogna tener presente che spesso, se non se ne parla, il problema non viene affrontato nella sua dimensione e, pertanto, la lotta alla criminalità finisce per diventare qualcosa di non evidente e di non sostenuto. Occorre anche tener presente l'altra faccia della medaglia: se di criminalità si parla troppo in alcune zone del Paese, si rafforza poi l'idea dell'impossibilità di venire ad investire ed operare in tali zone e, quindi, si finisce per accentuare i disagi e le crisi economiche determinate dalla presenza di una forte illegalità. Pertanto, è necessario conciliare queste due esigenze, evitando sicuramente che l'una sopravvanti l'altra.

A mio avviso, la conciliazione di queste esigenze avviene soltanto attraverso l'azione: fare, cioè, alcune cose affinché, da una parte, l'illegalità venga stroncata e sia evidente ai cittadini il ripristino di una situazione di rispetto della legalità e, dall'altra parte, vengano svolte quelle attività necessarie per lo sviluppo economico, per far sì che le imprese tornino ad investire e che i rapporti tra le parti sociali si diano un obiettivo di sviluppo superiore anche a quello delle altre parti del Paese.

Come dicevo prima, per lo sviluppo economico di un'area è necessario il rispetto della legalità. Se si leggono tutti i testi in materia economica, si scopre che l'economia cresce dove c'è fiducia nei rapporti reciproci e fiducia significa trasparenza, sicurezza del rispetto dei contratti e capacità di poter valere con le proprie forze e non con l'appoggio di forze oscure. Per questo motivo un'economia di mercato che vuole crescere deve basarsi sul rispetto della legalità a tutti i livelli; questo è il motivo per cui il



sistema delle imprese, che in questa sede rappresento, ha fatto della lotta alla criminalità e del ripristino della legalità il primo dei punti all'ordine del giorno, per una politica di recupero delle zone a sviluppo ritardato, e in particolare del Mezzogiorno. Nel fare tutto questo ci siamo anche attirati le critiche di coloro che hanno detto che, parlando di illegalità, si finisce per impedire che gli imprenditori vengano a fare investimenti in tale zone.

Tuttavia, anche se esiste l'idea sbagliata della presenza nel Mezzogiorno del crimine, è necessario ricordarsi che tale idea - ripeto, anche se sbagliata - comunque esiste e, quindi, va dato un forte impulso alla lotta alla criminalità nel Mezzogiorno in maniera tale che questa idea, anche se poggia su basi non completamente vere, possa essere rovesciata.

Molti ci dicono che non è vero che la criminalità nel Mezzogiorno è superiore a quella di New York o di altre parti del mondo sviluppato. Forse ciò sarà anche vero e di fatto è confermato dalla letteratura e da una generale convinzione; è vero nell'ambito di coloro che devono prendere decisioni. Infatti, ad un imprenditore si può chiedere di rischiare tutto, tranne la propria vita e di essere vittima di fenomeni criminali. Però credo che bisogna anche avere il coraggio di riprendere quella parola che tutti pronunciano, che è la repressione della criminalità (*Applausi*).

Spesso abbiamo paura di affrontare questo tema e, ogni volta che pronunciamo la parola repressione, ci affrettiamo a dire: «Sì, però bisogna fare la prevenzione, l'educazione ed intervenire su problemi di carattere sociale». Poi il «sì però» finisce, invece, per prevalere su quello che è l'atto primario: non avere, cioè, tolleranza per l'illegalità a qualsiasi livello essa si manifesti, a cominciare dai livelli di manifestazione dell'illegalità che sono i più visibili agli occhi dei cittadini (è quella che una persona incontra per strada e subisce anche come singolo). Non sono certo piccole cose.

Quando imprese che si trovano intorno alla città di Napoli hanno non solo il problema della presenza forte della criminalità organizzata, ma anche quello di dover difendere i propri lavoratori dai furti nei parcheggi esterni delle auto e di dover costruire dei parcheggi interni per consentire loro di lavorare senza l'angoscia

di dover subire il furto della propria automobile, credo che questo tipo di criminalità debba essere effettivamente eliminata. Per questo motivo è necessaria una forte presenza delle forze dell'ordine sul territorio.

Mi rendo conto di quanto ciò sia difficile e di quanto possa essere costoso, tuttavia l'Italia dispone delle forze di polizia, dei Carabinieri, della Guardia di finanza e - lasciatemi dire - non credo che manchiamo di persone. Ritengo, invece, che dobbiamo impegnare tutte queste persone nel compito prioritario di reprimere la criminalità ove essa si manifesta. Per fare ciò abbiamo aderito pienamente al progetto per la sicurezza del Ministero dell'interno e devo dire - raramente mi cito - che proprio qui a Napoli ebbi a sottolineare la necessità di usufruire anche dei fondi comunitari per fare un progetto di sicurezza, al fine di dotare le forze dell'ordine di tutti quegli strumenti necessari per assicurare il controllo della legalità. Dissi anche che se i 3000 miliardi da incassare dalla Telecom - quando si parlava di impiegare questa cifra in ipotetiche agenzie del lavoro - fossero stati destinati alle forze dell'ordine per il ripristino della legalità, si sarebbe realizzato un investimento forte e sicuro, e un segnale importante, nei confronti di tutti gli operatori e della gente, che lo Stato non rinuncia alla lotta alla criminalità sul territorio.

Evidentemente questo impegno non deve riguardare solo lo Stato, ma deve riguardare sia i cittadini, i quali non devono tollerare l'illegalità, che le imprese, che non devono assolutamente tollerare l'illegalità. E anche per queste ultime non ci sono scuse, non c'è l'alibi che occorre sopportare la concorrenza di chi mette in atto comportamenti illegali, per adattarsi a propria volta all'illegalità. Questa scusa per le imprese non vale. Bisogna condurre una lotta contro l'evasione fiscale anche da parte delle imprese stesse, rispettando le norme vigenti, e poi magari lamentandosi perché la pressione fiscale e contributiva è obiettivamente eccessiva; esistono le organizzazioni e c'è l'opinione pubblica per la quale bisogna lottare al fine di abbassare le imposte e i contributi in questo Stato. Ma finché vi è una legge, essa va rispettata, al pari di tutte le regole.



Noi abbiamo cercato, insieme al sindacato, di fare delle operazioni per riportare alla legalità imprese che per altri motivi erano sommerse. Abbiamo fatto con il sindacato i contratti di emersione; dalla filosofia che è alla base di questi contratti è nato anche un provvedimento di iniziativa del Governo; contratti di emersione criticabili, come criticabile è il provvedimento del Governo nella strumentazione, credo, ma non nell'obiettivo che si prefigge. Dobbiamo renderci conto di un fatto: in alcuni casi l'emersione trova resistenze nella difficoltà a rispettare delle regole. E allora, se questo è vero, le regole, come ho detto prima, vanno sì rispettate, ma vanno anche adattate affinché possano essere rispettate, perché altrimenti finiamo per essere quel Paese che vieta tutto e finisce così per permettere tutto, perché quando si vieta in maniera eccessiva, si finisce col subire una forte illegalità. Da questo punto di vista dobbiamo procedere nell'imporre il rispetto delle regole, ma al tempo stesso discutendo se le procedure esistenti e le regole imposte non siano eccessive.

Vengo infine all'ultima considerazione, sperando di non aver impiegato troppo tempo. L'illegalità nel campo dell'economia si coniuga con la presenza dello Stato nell'economia. Questa è un'affermazione forte, che va precisata: io non voglio dire che c'è per forza illegalità quando vi è la presenza dello Stato, ma tale presenza rompe i normali rapporti dell'economia di mercato, dove gli interessi reciproci fanno sì che i sistemi di illegalità possano essere perseguiti e isolati, e poiché nel campo della presenza statale funziona la discrezionalità, si rischia di avere una più forte presenza della criminalità. Questo significa, ovviamente, non che bisogna eliminare la presenza dello Stato, perché ciò sarebbe improponibile, ma che essa va garantita, in maniera trasparente, solo dove è necessaria: più estesa è la presenza dello Stato, più regolamentazione c'è, più autorizzazioni esistono, più c'è il rischio che si inseriscano forme di intermediazione, qualche volta legittime, talvolta illegittime. Se il cittadino comincia a perdere la possibilità di ottenere qualcosa che lo Stato gli attribuisce in virtù di un diritto e pensa di dover ricorrere all'intermediazione, fosse pure di un amico, per avere una raccomandazione, ecco che si è

messo il piede in un sistema di illegalità da cui è poi difficile tornare indietro.

Vorrei precisare che quando parlo di Stato non mi riferisco solo a quello centrale ma anche e soprattutto agli enti locali, che stanno entrando in maniera fortissima in numerose attività economiche, laddove altri Paesi stanno riducendo questa presenza: penso alla distribuzione dell'acqua, ai trasporti, a molte altre attività per le quali, in quasi tutti i Paesi, per i motivi che ho esposto, c'è un controllo da parte dello Stato e dell'ente locale, ma non più la gestione diretta.

Ebbene, in questa maniera si può vincere la cultura della rassegnazione che in questo Paese è a volte troppo forte; una cultura terribile che, specie nel Mezzogiorno, talvolta induce a dire: «meno male che c'è il sommerso, meno male che c'è l'illegalità, perché almeno non esiste la disoccupazione»; qualche volta porta a tollerare manifestazioni indegne di persone che distruggono beni pubblici perché sono disoccupati. Ebbene, queste manifestazioni non vanno tollerate; la rassegnazione va vinta e come forze sociali noi tutti dobbiamo dare il nostro contributo e lo daremo. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Cipolletta e cedo la parola al dottor Sergio D'Antoni, segretario generale della CISL, che svolgerà una relazione sullo stesso tema testé trattato dal dottor Cipolletta: «Sfruttamento della crisi economica del Mezzogiorno da parte del crimine organizzato».

D'ANTONI Sergio, *segretario generale della CISL*. Ringrazio anch'io il presidente Del Turco che ha voluto invitarmi a portare un contributo a questo Convegno e un ringraziamento esprimo alla Commissione antimafia per l'iniziativa che ha assunto.

Penso che avere forte consapevolezza e forte tensione sulla questione della lotta alla criminalità e della battaglia per lo sviluppo sia assolutamente necessario e ritengo indispensabile non far cadere mai la tensione da parte di chi ha responsabilità istituzionali, come il Parlamento. Dunque apprezzo, come dicevo, questa iniziativa; spesso si dice che tanto sono sempre le solite chiacchiere, ma io credo che solo se si discute, se ci si confronta, se si



tiene alta la tensione, se si mette in moto un vero processo di presa di coscienza, è possibile ottenere risultati importanti sia sul versante della repressione nella lotta alla criminalità organizzata sia sul versante, altrettanto significativo, dello sviluppo. Sono tra coloro che sono convinti che non esistano due tempi, che non vi sia una contraddizione che purtroppo spesso si verifica nei fatti, ma che non dovrebbe esservi. Il tempo è uno solo: bisogna reprimere e insieme provocare sviluppo; bisogna colpire il negativo e provocare insieme il positivo. Non c'è alcuna possibilità di separare questi due aspetti che rappresentano facce della stessa medaglia. Se noi li separiamo, ci condanniamo da una parte all'abbandono e dall'altro al rischio dell'attrazione, dell'appetibilità, della garanzia, del mito che si può offrire anche a tanti giovani, a coloro che, se non hanno certezze sul loro assetto, rischiano queste fasi di sbandamento.

Per questa ragione è fondamentale prendere coscienza che oggi siamo in una fase totalmente nuova, nella quale è indispensabile collegare processi generali di cosiddetta globalizzazione dell'economia con processi particolari di sviluppo locale. Le due cose vanno insieme; purtroppo la globalizzazione porta conseguenze, se non corrette, di valorizzazione del territorio che finiscono per provocare effetti pesantissimi, nel senso che le aree forti diventano più forti economicamente e quelle deboli si indeboliscono ulteriormente, con il rischio che le distanze si allarghino e che la coesione sociale - che è una delle grandi forze per garantire equilibrio sociale, distribuzione equa della ricchezza, sviluppo, competizione ed equità - venga frantumata. Ci sono dati in Europa impressionanti; e trovo stupefacente il fatto che né da parte dei Governi europei, né da parte della Commissione europea si discuta di questo. In Europa dieci anni fa le dieci regioni più forti avevano una disoccupazione del 5 per cento e oggi hanno un livello di disoccupazione fermo alla medesima percentuale, cioè hanno conservato la loro condizione di primazia. Le 10 regioni più deboli d'Europa avevano 10 anni fa una disoccupazione media del 17 per cento; oggi registrano una disoccupazione media del 22 per cento, quindi si è aggravato in maniera impressionante il divario fra regioni in Europa, mandando in crisi una delle caratteristi-

che fondamentali dell'Europa come unità monetaria e come costruzione di politiche economiche, dell'Europa come ipotesi di coesione sociale. Su questo l'Europa ha subito una sconfitta clamorosa, perché se si lascia che lo sviluppo proceda così come va, le conseguenze sono quelle che vi ho descritto, con una perdita impressionante anche di valori economici, umani e sociali. Non c'è niente da fare: quando si creano le condizioni, così come si sono create in Europa e in Italia, di avere contemporaneamente province con il 3 per cento di disoccupazione - noi ne abbiamo 23, un bel *record* - e province con il 30 per cento di disoccupazione - ne abbiamo oltre 25 - delle due l'una: o si spostano i lavoratori per andare a cercare lavoro nelle zone in cui c'è minore disoccupazione, perché a qualcuno bisogna pur darlo questo lavoro, oppure si spostano le imprese. Non c'è una terza alternativa; se si aspetta una terza soluzione il rischio è l'immobilismo, il rischio è lo sviluppo che non parte.

E allora chiedo, in una sede così ufficiale, così forte e così istituzionale come quella di oggi: è possibile mettersi insieme e capire che come Italia e come Europa abbiamo tutti la necessità di trovare questo equilibrio sociale, questa coesione, e di esprimere con forza una politica che, puntando all'abbattimento della criminalità, organizzata e non, punti allo sviluppo e offra una cultura positiva a tante popolazioni per farle uscire da questa condizione di abbandono? Penso di sì, se tutti coloro che hanno responsabilità, il Governo, il Parlamento, le imprese, il sindacato, le comunità locali, le forze di polizia, svolgono fino in fondo il proprio compito e lo portano fino alle estreme conseguenze, assumendosi ciascuno le proprie responsabilità, compresa quella di essere coerenti, perché non si può fare un discorso a Bari e a Milano, uno a Palermo, uno a Napoli, uno a Torino e uno a Treviso. No: bisogna dire tutti insieme che c'è un interesse più alto, più forte, collettivo, che viene garantito se ci sono questa coesione e questo percorso.

Cosa bisogna fare? Lo dico brevemente per titoli, perché non ho tempo sufficiente, per ragioni di rispetto, come qui è stato suggerito, di farlo per esteso. Bisogna fare in modo che gli investimenti siano più consistenti nelle aree a forte disoccupazione;



per fare questo occorre offrire condizioni autentiche ed effettive su quattro versanti; innanzi tutto su quello fiscale. Il nostro Paese è troppo timido, non si capisce perché la Comunità europea offra un vantaggio fiscale all'Irlanda e al Galles e non al Mezzogiorno d'Italia. Ripeto: non riesco a capirlo; non c'è una sede in cui mi venga spiegato per quale ragione questo non si possa fare, perché tutte le nostre prudenze siano così particolari. Secondo: bisogna offrire da parte nostra condizioni autentiche, garantite, di flessibilità, in un patto vero che riguardi la trasparenza. Il dottor Cipolletta ha prima ricordato che noi conduciamo una battaglia contro il sommerso attraverso forme di gradualità, attraverso i contratti di emersione, attraverso forme fiscali e previdenziali previste nell'ultima legge finanziaria. Chiedo: non è meglio affrontare il problema prima che si creino le condizioni del sommerso? Non è meglio fare un ragionamento serio, di gradualità, di flessibilità, e in maniera coerente, precisa, superando ostacoli, differenze che pure ci sono anche nel sindacato? Penso di sì, altrimenti si cade, anche in questo campo, nella cultura del pentimento: se sei sommerso e hai peccato ti consento di fare l'accordo di gradualità, perché siccome ti sei pentito ti do un premio. Se invece non pecchi, non ti do il premio. Ma allora non è meglio impedire di peccare, anziché fare un condono successivo? Nella mia concezione di fede è meglio impedire di peccare che non il contrario (*Applausi*), perché questo mi sembra più coerente.

La terza questione riguarda le infrastrutture materiali ed immateriali; non mi soffermo sul tema perché sarebbe necessario troppo tempo. Negli ultimi cinque anni l'Italia ha avuto una caduta sul piano infrastrutturale pari al 10 per cento in confronto agli altri Paesi, sia al Nord che al Sud (tutti soffrono) ed in particolare nelle zone più deboli.

Trovo devastante che non ci si ponga seriamente tale questione, con le scadenze e gli opportuni inadempimenti. Si parla tanto delle ferrovie, ma non ci si pone seriamente il problema di un'infrastruttura come questa; consentitemi solo una battuta: avete notato che negli ultimi anni tutti gli incidenti ferroviari avvengono nel Centro-Nord? Per forza, come potrebbero avvenire al Sud se i treni non ci sono? (*Applausi*).

La battuta è amara, ma dà l'idea di un percorso e di un'indicazione validi anche per quanto riguarda le strade, gli aeroporti, le telecomunicazioni, e tutte le altre infrastrutture. Mancano invece la consapevolezza e la forza necessarie per un recupero che dobbiamo compiere, che poi dipenderà da tante cose, ma, indicato il tema, le soluzioni possono essere trovate.

Se parliamo di infrastrutture, facciamo riferimento a quelle materiali ed immateriali, quindi anche a piani formativi e ad essenze formidabili: come si fa a non capire l'importanza del fatto che siamo l'unico Paese in Europa a prevedere la scuola dell'obbligo fino a quattordici anni e a non riuscire a fare una riforma della scuola? Tutti questi sono processi che paghiamo a media distanza.

La quarta questione è il controllo del territorio: bisogna uscire dalla condizione di scetticismo in cui ci troviamo. È possibile; se arrivano gli investimenti e se inizia una fase nuova, il nostro Stato ha le professionalità, il coraggio, la capacità, i magistrati, i poliziotti in grado di garantire tale controllo. Il caso di Gioia Tauro è lì a dimostrare a tutti che non è vera la formula secondo cui gli investimenti non si possono realizzare perché la mafia lo impedisce. Ciò non è vero perché se arrivano gli investimenti si scompiglia tutto il territorio e si creano condizioni positive: se c'è una zona a forte inquinamento mafioso è sicuramente Gioia Tauro, perché quindi quel porto sta vincendo? La ragione è che i cittadini del Paese stanno cambiando perché hanno visto finalmente la cultura del positivo e le forze di polizia controllano ora quel territorio.

Allora dobbiamo raccogliere la sfida! È nata da casi come questo l'idea dei contratti d'area e dei patti territoriali, ossia dalla condizione di mobilitazione delle coscienze civili delle comunità.

Se ognuno compie la sua parte è possibile capovolgere la situazione, ma se per realizzare i patti territoriali sono necessari due anni perché la decisione deve essere assunta a Roma e se per un contratto d'area ne servono tre, allora siamo vittime di aspetti burocratici che fanno vincere gli assetti mafiosi.

È allora questo il problema reale e forte e mi domando: siamo in grado di poter contrastare e vincere la mafia?



Da siciliano posso affermare che sono cresciuto in una generazione che era convinta, o che si convinceva attraverso una pubblicistica forte, che avevamo un nemico invincibile: la mafia. Abbiamo scoperto che ciò era assolutamente sbagliato: il nemico è tale, ma è assolutamente battibile. È bastato guardarlo in viso per capire che si poteva battere, che non ci sono e non c'erano ostacoli particolari che impedivano di vincere, a condizione però che lo sforzo da fare per modificare gli attuali assetti e per coordinare le forze di polizia sia che l'azione dei magistrati e la capacità di controllare il territorio si accompagnino ad una rinascita civile, ad una vera capacità d'innescare un processo positivo attraverso un patto.

Il nuovo Governo è sfidato su questo, come credo lo sia ciascuno di noi; nessuno può avere più remore o alibi perché se tutti ci comporteremo di conseguenza sarà possibile innescare una cultura del positivo e della fiducia, una cultura della sconfitta di quel meccanismo meridionale gattopardesco devastante che ci siamo portati dietro; bisogna finirlo! Non è vero che «tutto deve cambiare perché tutto resti come prima»! È una grande sciocchezza che i potenti ci hanno messo in testa perché così vincevano e gli equilibri restavano sempre gli stessi! È una grande fesseria! (*Applausi*). Eppure, quanti di noi sono cresciuti credendola vera!

Apriamo questo percorso, dimostriamo alla gente che è possibile vincere. Sconfiggiamo questi muri negativi; ma quanti ve ne sono! Ci presentano questo mondo tutto in negativo, mostrando come negativi anche gli aspetti positivi, con un eccesso di quelli che io chiamo «agenti ansiogeni».

In passato non si viveva peggio di adesso, però alla mia generazione era sempre presente un chiaro monito: «Impegnati, studia, lavora, vedrai che cambierai e le cose miglioreranno» ora l'età media si allunga – il che è una fortuna – ma il monito rivolto ai giovani è: «Sarete puniti e lavorerete fino a settant'anni», anzi a volte qualcuno aggiunge: «Non è neanche detto che poi vi pagheranno la pensione». Così i giovani pensano che dovranno lavorare fino ad ottant'anni ed allora sarà certo che non sarà necessario pagare loro la pensione!



Se lo vogliamo è possibile sconfiggere la mafia ed a questo scopo possiamo mandare un segnale positivo al nostro Paese manifestando la volontà di unirci, di fare coesione e di assumere ciascuno le responsabilità che gli spettano, ognuno sul versante della propria competenza e del proprio impegno. Così dimostreremo che è possibile avviare una nuova fase nel nostro Paese. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor D'Antoni e do ora la parola al dottor Cataldo Motta, sostituto procuratore della Repubblica della Direzione distrettuale antimafia di Lecce, che svolgerà una relazione sul tema: «Immigrazione clandestina e criminalità».

MOTTA Cataldo, *sostituto procuratore della Repubblica della DDA di Lecce*. Rivolgo innanzi tutto un vivo ringraziamento alla Commissione ed al suo Presidente per l'opportunità offertami di riferire qui i risultati della mia esperienza sul tema dei rapporti tra immigrazione e criminalità, privilegiata perché vissuta nel distretto giudiziario più a Est d'Italia, quello di Lecce, la cui costa adriatica dista solo quaranta miglia da quella albanese.

Il tempo a disposizione non consente specifici approfondimenti, ma è comunque sufficiente per illustrare le peculiarità di questo attualissimo fenomeno.

La Puglia, zona a rischio per la sua strategica posizione geografica, è da tempo crocevia dei traffici internazionali (ed in particolare di quelli di armi, droga e prostituzione dai Balcani all'Europa) e la sua criminalità è strettamente legata da anni agli interessi che derivano dalla vicinanza dell'area balcanica.

Egual e simmetrica posizione strategica per la fascia orientale europea ha l'Albania, divenuta oggi collettore di tutti i traffici dell'Est europeo: innanzi tutto, con la chiusura, a seguito del conflitto in Jugoslavia, della via balcanica dell'eroina destinata al Nord-Europa, essa è divenuta il terminale della nuova rotta dell'eroina turca e di quella prodotta nel Sud-Est asiatico e nel Medio Oriente, che giunge in Albania, per poi attraversare il Canale d'Otranto, dopo aver percorso Turchia, Bulgaria e Macedonia o Grecia (anche se recentemente si sono avute indicazioni di riapertura della precedente via terrestre). In secondo luogo, le due ore scarse di motoscafo che la separano dalla Puglia - cioè dall'Europa oc-

cidentale e dal libero accesso in qualsiasi Paese dell'area di Schengen - ne fanno altresì il punto di arrivo di tutti i flussi migratori dall'Est all'Europa (anche di quelli interni, dalla stessa Albania) per il successivo attraversamento clandestino del Canale d'Otranto.

E già qui è importante un primo rilievo: gli approdi sulla costa pugliese delle imbarcazioni albanesi che, oltre ai clandestini e alle donne da avviare alla prostituzione, trasportano anche la marijuana e le armi, avvengono di norma nel tratto a Sud di Brindisi e non in quello a Nord, per non interferire con gli sbarchi di sigarette dei contrabbandieri brindisini, napoletani e baresi che utilizzano la costa tra Brindisi e Bari per gli approdi dal Montenegro, dove una moltitudine di latitanti delle rispettive organizzazioni criminali (in gran parte della sacra corona unita) ha da tempo trasferito la propria base operativa e costituito vere e proprie colonie criminali. Rotta, quella dal Montenegro alla costa brindisina e barese, percorsa in passato anche per il traffico di armi, in quel territorio disponibili in gran quantità a seguito degli eventi bellici, e destinate alla criminalità italiana (si pensi che, secondo statistiche della DIA, i quantitativi di esplosivo e munizioni sequestrati in Puglia hanno talvolta superato il cinquanta per cento del dato nazionale!).

Il rispetto da parte degli albanesi della fascia costiera a Nord di Brindisi, evidente risultato di accordi con le organizzazioni contrabbandiere per evitare che in quel tratto si verificano situazioni che possano far intensificare i controlli delle forze di polizia e danneggiare i traffici contrabbandieri, rappresenta una prima ed allarmante indicazione del livello criminale delle organizzazioni albanesi che dirigono il fenomeno migratorio con ruolo da protagonista e che ha portato ad un maggiore spessore delle attività delinquenziali di tali organizzazioni, alla proiezione di esse in una più ampia dimensione transnazionale e, quindi, al consolidamento delle organizzazioni criminali stesse.

La gestione del fenomeno migratorio è stata attuata dalla criminalità albanese sia direttamente, con le proprie organizzazioni, per l'emigrazione degli stessi albanesi; sia quale sorta di agenzia di servizi, per conto delle altre organizzazioni criminali, comprese



quelle (principalmente turche) che si occupano dell'emigrazione kurda. In entrambi i casi il trasporto e l'attraversamento del Canale d'Otranto avvengono con le medesime modalità operative, con l'impiego, cioè, di gommoni o altri motoscafi corredati di motori potentissimi, che, partendo dai porti più meridionali dell'Albania (fino a venti, trenta per notte), trasportano alcune decine di clandestini ciascuno, stipati a bordo ben oltre le normali capacità di carico.

Nel primo caso, poi, le organizzazioni che si occupano dell'emigrazione albanese trafficano anche in marijuana di produzione propria: nel Meridione dell'Albania, infatti, la coltivazione della canapa indiana è diventata un fenomeno di massa, sottratta a qualsiasi forma di controllo sanzionatorio; sono state allestite serre dove la canapa indiana raggiunge una maturazione eccezionale ed un principio attivo molto elevato, più alto di quello che in passato veniva riscontrato nell'*hashish* marocchino o libanese; e la produzione ha raggiunto dimensioni epidemiche, per usare la terminologia delle stesse autorità albanesi. Si pensi, per avere dimensione della imponenza del traffico e del *trend* in forte ascesa, che nel 1996 furono sequestrate nella sola provincia di Lecce tre tonnellate di marijuana e che nel 1997 esse sono diventate tredici! Con una stima ottimistica dell'incidenza dei sequestri sul volume totale del traffico, deve ritenersi che complessivamente siano stati introdotti nel territorio dello Stato quantitativi quadrupli di quelli sequestrati: elemento che spiega, inoltre, i prezzi stracciati del mercato salentino della marijuana.

Queste organizzazioni hanno sempre un gruppo di referenti nel Salento che curano il ricevimento e lo smistamento dei clandestini. I referenti sono sia albanesi, di solito già regolarmente residenti in Puglia sia salentini a loro collegati, che possono essere vicini ad ambienti criminali associati oppure riuniti in aggregazioni, talvolta anche occasionali o su base familiare, di modesto livello criminale. Anche nella prima ipotesi, comunque, non vi sono state indicazioni di una stabile saldatura con l'associazione di tipo mafioso, nota con la denominazione di sacra corona unita, operante nel territorio salentino (nelle province di Lecce, Brindisi e Taranto) anche a causa delle mutate capacità criminali di essa,



molto ridotte a seguito dei ripetuti interventi giudiziari di contrasto.

Non per questo, però, la pericolosità del fenomeno può essere sottovalutata. Essa, invero, non è collegata (o lo è solo in piccola parte) alla presenza nel nostro Paese di immigrati clandestini ed alla loro disponibilità o effettiva utilizzazione quale manovalanza criminale; non è corretta, infatti, e non corrisponde alla realtà perché non ha valore assoluto, un'equazione in termini generali clandestini = criminali, respinta anche dalla relazione governativa al disegno di legge sulla disciplina dell'immigrazione, poi divenuto la legge n. 40 del 1998.

La pericolosità, ben più grave, è legata piuttosto alla creazione di nuovi rapporti in ambito criminale, nonostante l'assenza di una forte struttura criminale che controlli l'intero territorio e rappresenti un referente unico e stabile; al conseguente rischio di espansione e occupazione di spazi liberi del territorio pugliese da parte della criminalità di oltre Adriatico; al potenziamento di gruppi e aggregazioni locali in una prospettiva di alleanze che possono assumere stabilità sia con la criminalità albanese, sia con altri gruppi operanti nei mercati, nazionali ed europei, di destinazione della marijuana (si sono riscontrate ipotesi frequentissime di collegamenti con tutte le altre regioni d'Italia e con alcune nazioni del Nord-Europa); all'occasione di interesse della delinquenza locale ai nuovi traffici con lo stimolo alla ricerca di nuovi mercati di distribuzione della droga; ai collegamenti con le organizzazioni criminali tradizionali per il narcotraffico con Paesi del Nord-Europa (si sono verificati casi di marijuana destinata all'Olanda in cambio di cocaina per il mercato italiano); ed ancora, ne parlerà il dottor Marcello Maddalena, alla disponibilità di giovani donne da avviare alla prostituzione ed al loro sfruttamento in condizioni di vera e propria schiavitù, in una prospettiva, peraltro già ampiamente realizzata, di monopolizzare questo settore criminale nelle regioni del Nord-Italia e con il ruolo dell'Albania di collettore delle attività illecite di tutto l'Est, essendo stato riscontrato che il reclutamento riguarda donne non soltanto albanesi, ma di diverse nazionalità dell'Est europeo; ed infine alla disponibilità di manodopera - anche minorile - da occupare illegalmente o an-

che in forme illecite, anche qui in condizioni di schiavismo (sono noti i ricorrenti episodi di piccole imprese irregolari che impiegano clandestini con ritmi di lavoro massacranti, anche notturni, talvolta senza retribuzione ma solo in cambio di vitto e alloggio). D'altronde, proprio la gravità di queste due ultime ipotesi, di reclutamento di persone da destinare alla prostituzione e del loro sfruttamento e di avviamento e sfruttamento di minori da impiegare in attività illecite, ha indotto il legislatore del 1998 a prevedere specifiche aggravanti, con pene particolarmente severe, per chi favorisca con tali finalità l'ingresso irregolare di stranieri nel territorio dello Stato.

Anche la gestione del traffico di esseri umani da parte dell'Albania quale agenzia di servizi offre motivo di gravi preoccupazioni, perché ne fa un interlocutore privilegiato di molte organizzazioni criminali, con il conseguente consolidamento di quelle albanesi, le cui attività delinquenziali, come s'è detto, vengono proiettate in una dimensione transnazionale.

Già nel 1993, nel corso di un'indagine significativamente denominata *Caronte* (che riguardava l'immigrazione clandestina di cinesi, indiani, egiziani, iraniani, iracheni, pakistani, cingalesi, russi, organizzata da un'associazione per delinquere italo-albanese che si occupava di traghettarli sulle coste salentine), furono documentati collegamenti con organizzazioni mafiose cinesi (interessate all'emigrazione di cittadini cinesi verso Spagna e Francia), con la mafia turca (interessata alla gestione dell'emigrazione kurda) e con quella russa. E tali rapporti sono andati, poi, rafforzandosi, in virtù della professionalità nell'attraversamento del Canale d'Otranto raggiunta dagli albanesi, cui le altre organizzazioni si rivolgono per questo servizio. Anche in questi casi, però, l'incontro è occasione di espansione di traffici delittuosi e di nuove opportunità criminali che, come ho già detto, hanno trasformato l'Albania in vero e proprio collettore dei traffici criminali dell'Est verso l'Europa occidentale.

Questo si verifica anche per i servizi resi alle organizzazioni che si occupano dell'emigrazione kurda e kosovara, flussi migratori differenziati nelle modalità di trasporto (in quanto i profughi, sbarcati in Italia, hanno interesse non a nascondersi, ma - al con-



trario - a farsi accogliere e chiedere asilo, e quindi, in genere non trasportano con sé materiale illecito) e talvolta nelle rotte (in genere più meridionali anche per i punti di approdo). In molti di tali casi, infatti, è stato verificato un collegamento delle organizzazioni albanesi con la mafia turca (che gestisce l'emigrazione kurda, come è risultato provato in più indagini); così come è stato recentemente accertato un collegamento, allarmante quanto singolare data la distanza geografica e culturale, tra la mafia turca e organizzazioni africane che, da Paesi dell'Africa occidentale, avviano i flussi migratori verso l'Italia d'intesa, appunto, con quelle turche. Infatti, in occasione del recente arrivo nella zona di Santa Maria di Leuca di una nave, la *Zeynep*, con duecentotrenta clandestini, cinquanta dei quali africani, si è potuto accertare che questi ultimi si erano imbarcati nei porti atlantici di origine della Guinea e della Sierra Leone su una nave diversa e, dopo un lunghissimo viaggio di due mesi che li aveva portati ad attraversare lo Stretto di Gibilterra ed a percorrere tutto il Mediterraneo meridionale, erano trasbordati al largo di Creta sulla *Zeynep* (nave di bandiera siriana e stranamente ridenominata con il nome di una nota spogliarellista turca) già carica di kurdi che avevano pagato ad un'organizzazione turca il trasporto terrestre da Istanbul ad Antalya ed il successivo imbarco alla volta delle coste salentine.

In questo scenario si delinea la prospettiva, particolarmente allarmante, che l'area salentina, già periferia d'Italia ed oggi porta d'oriente dell'Europa, diventi fulcro delle attività criminali organizzate non soltanto domestiche, ma anche internazionali. Come ha detto poco fa il Ministro dell'interno, certamente l'intervento repressivo - che peraltro incontra limiti insormontabili nell'azione di contrasto ai trasporti clandestini, in mare e a terra - non rappresenta la soluzione unica del problema dell'immigrazione, che non può farsi coincidere *tout court* con un problema solo di ordine pubblico. Devono, piuttosto, essere ricercate, d'intesa con i Paesi interessati, soluzioni sul piano sociale mirate a rimuovere condizioni di disagio e atteggiamenti culturali di disponibilità a condotte illegali; ed è altrettanto imprescindibile ed urgente ridurre il potere delle organizzazioni criminali di oltre Adriatico e, per



quel che più direttamente riguarda l'Albania, che questo Stato riacquisti il controllo delle porzioni meridionali del suo territorio, ancora saldamente in mano alla criminalità organizzata ed interessate da tutte le attività illecite (comprese le partenze dei motoscafi clandestini e le migliaia di ettari coltivati a canapa indiana), al fine di ripulire il fenomeno migratorio da tutti i traffici illeciti che ne rappresentano oggi attività accessorie gravemente pericolose. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Grazie, dottor Motta. Ha ora la parola il dottor Marcello Maddalena, procuratore della Repubblica della Direzione distrettuale antimafia di Torino, che svolgerà un intervento dal titolo «La prostituzione e il suo sfruttamento da parte della criminalità. Il traffico degli esseri umani».

MADDALENA Marcello, *procuratore della Repubblica della DDA di Torino*. Cercherò di dimostrare la mia gratitudine alla Commissione parlamentare antimafia che mi ha invitato a parlare, mentre in genere i magistrati vengono invitati a tacere... (*applausi*)... non superando il tempo che mi è stato concesso e cercando di restare nei confini che mi sono stati assegnati dal tema. Il tema dello sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione e del traffico di esseri umani può essere da me affrontato esclusivamente nell'ambito dell'esperienza di una grande città come Torino, che è lontana dalle realtà di Puglia, Campania, Calabria e di altre terre dove vi è un più forte, immediato afflusso di immigrazione clandestina.

Dico questo perché dal mio osservatorio ho potuto constatare questo primo dato di fatto, che mi pare assolutamente incontestabile: i reati di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione sono improvvisamente, dopo anni di oblio, ritornati alla ribalta e sono venuti in luce altri reati, come quello di riduzione in schiavitù, di tratta di schiavi, che sembravano ormai ignorati e destinati all'esperienza giuridica di altri Paesi. Tant'è che nella dottrina più comune, perché gli esempi in giurisprudenza erano pochi, si sosteneva addirittura che quelli di riduzione in schiavitù o in condizione analoga erano reati che potevano essere commessi solo all'estero, in quanto riguardavano solo l'istituto giuridico della

schiavitù e non i fenomeni di fatto di riduzione in schiavitù; e non essendoci in Italia la schiavitù come istituto, non si poteva neppure realizzare questo reato. È poi intervenuta, ma di recente, nel 1996, una sentenza delle sezioni unite della Cassazione che ha posto fine a questa incertezza, anche se con contrasti, e ha sancito che si fa riferimento a situazioni di fatto che, anche se non esiste l'istituto della schiavitù, sono riportabili a quei comportamenti che riducono e annientano la personalità umana fino a stabilire una sorta di proprietà di fatto, di possesso, di una persona da parte di un'altra.

Orbene, vi è quindi uno stretto collegamento, a quello che mi è stato dato di constatare, tra il risorgere di questi fenomeni ed il fenomeno dell'immigrazione clandestina. Secondo me è impossibile anche il solo pensare di poter risolvere questi problemi esclusivamente attraverso la via giudiziaria, come in genere tutti i problemi che hanno carattere di fenomeno e non di singoli episodi non possono risolversi esclusivamente attraverso la via giudiziaria; ma, in particolare, qui c'è un problema, quello dell'immigrazione clandestina, che sta a monte dello sfruttamento, del favoreggiamento e del traffico degli esseri umani.

Allo stato attuale non so se sia la legge che non funziona o se chi deve far funzionare la legge non riesce in questo intento; e di fronte alla vastità e complessità di questo fenomeno di immigrazione di intere masse, mi domando anche se, in realtà, ci troviamo in una di quelle fasi dell'umanità in cui assistiamo a certi fenomeni che sono difficilmente contrastabili sia per via legislativa, sia per via amministrativa, sia, a maggior ragione, per via giudiziaria.

Dico subito che se è vero ciò che ha detto il collega Cataldo Motta, per cui non è che automaticamente sia valida l'equazione «clandestino uguale criminalità», è però indubbio che anche il fenomeno dell'immigrazione di clandestini che poi svolgono un'attività lavorativa, dato che proprio per lo stato di clandestinità la loro si risolve in un'attività lavorativa in nero, fa sorgere una situazione che, se non vogliamo definire di criminalità e di illegalità, determina evidentemente delle tensioni nel tessuto sociale, nella convivenza civile anche per le «guerre tra poveri» che si in-



staurano per la concorrenza sleale o comunque sicuramente irregolare soprattutto in relazione alla scarsità dei posti di lavoro. Di qui quei fenomeni di tensione che poi rischiano di sfociare in fenomeni di reazione che possono avere anche dei connotati di stampo razzista.

Detto questo, bisogna però ricordare che proprio per la stessa essenza della clandestinità fiorisce, e qui ad opera di associazioni e gruppi italiani, anche un campo di attività e di guadagno che è dato dalla copertura e dalla protezione degli stessi immigrati clandestini. Mi riferisco al mercato dei documenti falsi, al reperimento di falsi posti di lavoro per cercare di ottenere permessi di soggiorno per lavoro e la sistemazione logistica degli stessi immigrati clandestini; abbiamo l'esperienza di personaggi appartenenti o già appartenuti ad organizzazioni criminali, anche di stampo mafioso, prettamente italiane, che hanno trovato una sufficientemente comoda forma di investimento di denaro nel procacciamento di un gran numero di alloggi da destinare alla sistemazione dei clandestini. Tutto ciò, evidentemente, rappresenta un fattore di disordine e di inquinamento del tessuto sociale che si moltiplica in progressione geometrica, quando i clandestini, per qualunque ragione, compresa anche l'insopprimibile esigenza di vita se non per inclinazione naturale o, per l'attrattiva di facili guadagni, si determinano invece ad attività criminali vere e proprie, talora ristretti all'interno delle loro comunità - penso, ad esempio, alle comunità cinesi che cercano di dare il minor fastidio possibile in tema di ordine pubblico, proprio per non essere disturbate - talora, invece, inseriti in organizzazioni operanti sul territorio in conflitto a volte tra di loro con guerre per bande o con altre comunità di clandestini o con altre organizzazioni locali, specie nel commercio degli stupefacenti.

Dico subito che non sono in grado - e difficilmente lo si è - di poter valutare con esattezza la consistenza reale della situazione; certo è che specialmente le comunità più aggressive - parlo ovviamente per gli agglomerati urbani come può essere Torino - determinano un pericolo per l'ordine pubblico, che a sua volta produce particolare insicurezza sociale anche per il rischio di un



coinvolgimento di cittadini estranei, ad esempio, in episodi di violenza che si verificano tra queste organizzazioni criminali.

Il più visibile di questi fenomeni di delinquenza, percepibili dalla generalità dei cittadini sulla strada, sotto casa e nei luoghi pubblici, è proprio rappresentato dalla prostituzione e dal suo sfruttamento. Di qui la tendenza a combattere queste manifestazioni, perché è più facile, e la moltiplicazione di questo tipo di processi che per lo più vede, sia come protagonisti attivi che passivi, persone che appartengono alla medesima comunità clandestina; mi riferisco, in particolare, agli albanesi e ai nigeriani, quindi, in genere, ad etnie extracomunitarie, che trovano particolarmente sensibile la società civile locale, sia per il degrado dell'ambiente che provoca il fenomeno, sia per i pericoli cui ho già accennato di turbamento dell'ordine pubblico, sia per il coinvolgimento e per le conseguenze indirette che possono avere soprattutto per i propri figli - perché più che a se stessi si pensa a questi ultimi - o sulle persone più deboli ed esposte. Tralascio alcuni aspetti, a cui però la popolazione comune civile è sensibile, relativi alla salute pubblica.

Contrariamente all'apparenza - e questo bisogna dirlo con estrema chiarezza - si tratta di processi tutt'altro che semplici da gestire, anche quando non si abbia la pretesa di andare più a fondo e di risalire a quello che, come si usa dire, c'è dietro. Le difficoltà nascono da una serie di fattori che non si riscontrano, per lo meno nella stessa misura, nei processi contro cittadini italiani. Dico questo perché il discorso sul potenziamento delle forze dell'ordine e quello relativo al fatto che queste ultime sono in grado di reprimere e controllare il territorio incontrano i loro limiti nel fatto che, troppo spesso, la gente vede una persona in giro all'indomani del suo arresto nello stesso territorio e sulla stessa via, il che significa che evidentemente c'è qualcosa che non quadra. Allora, enuncio alcune difficoltà in modo telegrafico. In primo luogo, difficoltà di comprensione della lingua e addirittura, con fenomeni più gravi, non completa affidabilità degli stessi interpreti più o meno occasionali; in secondo luogo, insicurezza sulle esatte generalità non solo degli indagati, che di regola hanno una infinità di *alias*, di sedicenti, eccetera, ma anche delle stesse persone of-

fese e degli eventuali testimoni; in terzo luogo, difficile reperibilità e disponibilità di persone offese e di testimoni, i quali, appena ascoltati dalla polizia o dal magistrato, hanno la tendenza a scomparire nel nulla. Faccio un esempio: viene presentata una denuncia da parte di una ragazza albanese, viene di conseguenza inviato un fax, poniamo, alle ore 9; il sostituto procuratore comunica di portare la denunciante alle ore 9,15, ma lei non è più reperibile. Quindi, si tratta di scarsa affidabilità o di scarsa tenuta processuale di testimoni o di persone offese, sia per limiti personali, culturali e caratteriali, sia per intimidazioni e minacce talora verificatesi, o asseritamente verificatesi, nel Paese di origine in danno di familiari e di parenti.

Un altro fattore riguarda una conseguente scarsa riscontrabilità delle stesse dichiarazioni accusatorie, specialmente per quanto riguarda le attività da svolgere all'estero spesso anche - e bisogna esser chiari - per l'inaffidabilità di molti referenti delle forze di polizia o degli organi inquirenti. Quindi, processi difficili che in più sono contrassegnati da un'estrema urgenza e da un'estrema velocità degli accertamenti da fare, e non sempre le forze esistenti possono fronteggiare un gran numero di casi del genere, tutti da trattare con immediatezza, perché il ritardo è sicuramente pregiudizievole.

Lascio immaginare le maggiori difficoltà che si incontrano quando si tratta di processi non semplici ma complessi, cioè quando si voglia entrare a scardinare dall'interno le organizzazioni criminali; mi limito ad accennare a due questioni. La prima è che gli stessi collaboranti (ammesso che ci siano e nella misura in cui ci sono), cioè persone che si trovano all'interno di queste comunità, presentano un tasso di inaffidabilità assai maggiore di persone del posto perché, essendo clandestini, sono sempre mossi dall'interesse di cercare di ottenere un permesso di soggiorno in quanto collaboranti, il che rende le loro dichiarazioni più inaffidabili. La seconda questione si riferisce al fatto che, per combattere la criminalità organizzata, il mezzo principe di investigazione e di indagine è quello delle intercettazioni ambientali e cellulari. Ebbene, in questo periodo sono aumentate a dismisura le difficoltà in questo settore a causa di normative che hanno previsto le



schede telefoniche anonime (perché non si sa chi le ritira e quindi è estremamente difficile l'intercettazione dei cellulari), a causa della distruzione della documentazione relativa al traffico telefonico dopo un certo periodo di tempo, a causa della limitatezza delle stesse linee disponibili, per cui si entra in concorrenza tra le procure per poter avere una linea disponibile, a causa, infine, di nuove difficoltà che si incontrano sui tabulati; e tralascio il resto.

Aggiungo due cose. A mio avviso, facendo un'autocritica da parte della magistratura, anche quando si arriva con la prova e con tutto il resto alla condanna, abbiamo un risultato finale scarsamente dissuasivo. Molto spesso abbiamo dei patteggiamenti con condizionale a «prezzi stracciati», anche perché vi sono delle difficoltà di prova in sede di dibattimento. Pertanto, vi è la tendenza dei pubblici ministeri e del Gip a ricorrere al patteggiamento perché comunque si eliminano i processi e perché si anticipa l'eventuale condanna.

Diciamo che c'è anche un generale clima di sfiducia sull'effettività della pena nel momento esecutivo e che questo rende tentennante la magistratura - a mio avviso - sul piano psicologico ad andare fino in fondo nella esperibilità di fattispecie più gravi, come quelle di cui all'articolo 602 del codice penale, o in certi casi quelle dell'articolo 630, quando il pagamento della liberazione avviene per opera della stessa vittima attraverso la sua attività lavorativa.

Concludo il mio intervento affermando che non credo ci si possa illudere: si tratta pur sempre, ammesso che la via giudiziaria funzioni alla perfezione, di togliere acqua con un cucchiaino da un oceano. I problemi devono essere risolti in un'altra dimensione, che evidentemente è quella politica; in caso contrario, non mi resta che concludere con le parole di Demostene, il quale agli ateniesi che gli chiedevano che cosa c'era da fare rispondeva: «Voi non volete combattere personalmente. Non volete che paghiamo i mercenari, perché non volete tirare fuori i soldi, e poi mi venite a chiedere che cosa c'è da fare. Io vi rispondo con un'altra domanda: «Che cosa si ha da dire?». (*Applausi*).



PRESIDENTE. Dobbiamo modificare il nostro programma ed anticipare l'intervento del presidente della Camera dei deputati, onorevole Violante, che, per improrogabili impegni di lavoro, ha necessità di intervenire a questo punto della mattinata.

VIOLANTE Luciano, *presidente della Camera dei deputati*. Mentre ascoltavo anch'io affascinato la relazione del dottor Marcello Maddalena, mi sono chiesto se gli psicologi e coloro che studiano i problemi della prostituzione extracomunitaria non debbano porsi il problema della domanda comunitaria di prostituzione, che rappresenta una questione, altrimenti si ha uno scarto tra le analisi.

Vorrei ringraziare la Commissione parlamentare antimafia e l'Arma dei carabinieri, nella persona del suo comandante e degli ufficiali in questa sede presenti, per questa iniziativa che avrà luogo - come credo di aver capito - in varie città d'Italia per affrontare, con le diverse forze di polizia, i diversi problemi in esame.

Se mi permettete, vorrei segnalare un'altra preoccupazione fra le altre che sono state in precedenza segnalate. Fino al 1992, cioè fino alle stragi, si è verificato un pendolarismo tra allarme e silenzio. Dopo le stragi c'è stato l'allarme, molto intenso e forte, e sono state poste in essere leggi di particolare durezza; dopo alcuni anni, però, allontanato quel momento, è subentrato il silenzio. Dopo il 1992 ho l'impressione che si possa correre il rischio di un pendolarismo tra repressione penale e prevenzione sociale, nel senso che la prevenzione sociale ha preso il posto del silenzio del passato. Man mano che ci si allontana dal grande fatto criminale, dalla grande strage e via dicendo, non c'è il silenzio, ma comincia a nascere la domanda di intervento sociale e di prevenzione non come strumento di cooperazione in una strategia integrata di lotta contro le organizzazioni criminali, ma più spesso come elemento che non definisco alternativo ma come terreno sul quale scivola l'attenzione. Se così fosse, sarebbe naturalmente un fatto negativo.

Il problema vero che abbiamo di fronte è di lavorare di pari passo su due binari, ossia sul binario della repressione - come è stato prima detto in questa sede, non bisogna avere timore di que-

sta parola, perché il nostro compito è anche quello di reprimere – e su quello dell'azione sociale. Sul binario dell'azione sociale vorrei citare solo un dato specifico proprio dell'Italia, che riscontro anche in sede di incontri internazionali. È un dato che ci fa onore, sul quale bisogna lavorare sempre più intensamente e che dipende anche dal lavoro svolto dal presidente Del Turco e dalla Commissione parlamentare antimafia nel suo complesso.

Abbiamo 620 scuole in Italia che hanno avviato progetti di educazione alla legalità; 1.000 sono i progetti avviati, 8.000 gli insegnanti e 800.000 gli studenti coinvolti. Questo è un dato assolutamente straordinario e credo che non saremo mai sufficientemente grati agli insegnanti che si prestano a questo lavoro aggiuntivo (*Applausi*) per poter formare i ragazzi e prevenire in tal modo l'aggancio da parte del crimine organizzato.

Sul piano della risposta repressiva dobbiamo tener presente – siamo a Napoli e in questa città l'organizzazione criminale principe si chiama camorra – che è difficile tracciare una ferma linea di separazione tra camorra e criminalità ordinaria o quotidiana, perché c'è una integrazione o uno scambio permanente, come ben sanno gli specialisti. Mentre a Palermo questa separazione è possibile e a Reggio Calabria è largamente possibile, a Napoli o a Caserta, invece, è più difficilmente possibile o pressoché impossibile, perché c'è uno scambio permanente tra i due livelli.

Pertanto, credo che tali questioni debbano essere affrontate in un'ottica che veda entrambi i problemi sotto il profilo della sicurezza quotidiana. Il dottor Maddalena ha accennato, nel suo intervento, ad un tema di grandissima rilevanza politica, quello della cosiddetta criminalità di strada, criminalità quotidiana o quella che un tempo si chiamava microcriminalità e che micro non è. Intendo dire che stiamo correndo il rischio della rottura della coesione sociale su un punto di questo tipo. I cittadini ci dicono che sappiamo arrestare il grande criminale o fermare tonnellate di cocaina, però ci chiedono di catturare chi ruba l'automobile, lo stereo nella propria abitazione e quelli che spacciano droga sotto casa, altrimenti non si fidano più di noi. Non so se questa sia una banalità reazionaria, però, dal momento che sono i ceti più deboli ad essere esposti a tali fenomeni, credo che bisogna oc-



cuparsi di ciò anche sotto il problema della tenuta della democrazia in Italia, perché su questo si rompe la coesione sociale ed istituzionale (*Applausi*).

Le risposte penali sono misurate sul grande fatto. Siamo sprovvisti di mezzi di contrasto nei confronti della criminalità quotidiana. Il fatto di vedere in giro per il quartiere chi ha rubato la macchina due giorni prima, che potrebbe essere un fatto che ci fa sorridere, non fa invece sorridere la vittima del furto, gli altri che hanno visto la macchina rubata e quelli che si aspettano il giorno dopo il furto della propria automobile.

Da questo punto di vista il problema della sicurezza quotidiana - ripeto - nelle case o nelle strade è, in un'area come Napoli, particolarmente importante, perché si intreccia strettamente con tutti gli altri livelli criminali. Quindi occorrono misure nei confronti della criminalità di strada (chiamiamola in questo modo, perché non mi sento più di chiamarla microcriminalità), misure che diano sicurezza e prevedano un intervento proporzionato alla gravità del fatto naturalmente - non deve per forza trattarsi di ergastolo - ma tale da rendere visibile l'attenzione delle forze istituzionali, politiche e di chi ha la responsabilità del governo delle città. Deve essere visibile l'impegno a garantire anche la sicurezza del cittadino comune nei confronti di questo tipo di fatti.

Sotto il secondo aspetto, credo sia giunto il momento di riflettere sull'opportunità di misure che diano un maggiore spazio nel processo penale all'azione della polizia giudiziaria. Devo dire che troppo spesso vediamo l'azione della polizia giudiziaria schiacciata da quella del sostituto procuratore della Repubblica, il quale arriva - per così dire - troppo presto alla fase del giudizio. Non sono favorevole a ciò che accadeva vent'anni fa, quando dopo due mesi arrivava il rapporto sul tavolo del giudice. Non si tratta di questo: occorre necessariamente una articolazione delle forze di polizia tale da garantire tempi idonei per svolgere il proprio lavoro, dopodiché interverrà la giurisdizione.

Quindi sono necessarie misure per un verso specificatamente dirette alla salvaguardia degli interessi fondamentali dei cittadini nei confronti della criminalità di strada e, per l'altro verso, dirette



ad assicurare alle forze di polizia un ampio spazio di azione, che oggi non c'è assolutamente. Ritengo che questi due dati siano particolarmente significativi per un'azione che garantisca veramente i risultati positivi nella lotta a questo fenomeno.

Non voglio tralasciare un altro problema, che è quello dell'avvocatura, che è strettamente connesso a questi temi. In una città dove, sommandoli, si sono svolti - credo - anni di scioperi dell'avvocatura - tuttavia, non voglio entrare nel merito e dico ciò con grande rispetto - credo che gli avvocati seri sappiano che si tratta di un problema (*Applausi*). Non voglio applausi; magari me li fate dopo, se il resto del mio intervento andrà bene (bisogna, però, vedere come andrà a finire il discorso). Ripeto che svolgo questo discorso con grande rispetto nei confronti dell'avvocatura, perché conosco le difficoltà di fare l'avvocato penalista in aree come questa. Questo deve essere ben chiaro. È una difficoltà di cui non si parla, ma che esiste per i giovani avvocati, per quelli più anziani, per tutti.

Poiché l'avvocatura sta uscendo da una sua marginalità sociale in cui è stata collocata per molto tempo, mi chiedo soltanto se sia possibile avere una riflessione libera da parte della stessa avvocatura sul seguente problema: di che cosa c'è bisogno per garantire seriamente i diritti della persona accusata e quelli della parte lesa (ci sono anche quelli) in un contesto che, però, non proibisca l'accertamento della responsabilità? Se non rispondiamo a questa domanda corriamo il rischio di avere un altro pendolarismo, a seconda delle spinte del momento, delle emozioni e via dicendo. Oggi approviamo leggi che apparentemente sembrano garantiste, poi aspettiamo l'omicidio e dopodiché poniamo in essere una legge repressiva. Si può avere una riflessione costruttiva comune. Reputo particolarmente utile - credo che lei, presidente Del Turco, abbia già pensato a questo - affrontare in modo rigoroso, serio e responsabile questo tipo di problemi. Tutti gli avvocati impegnati su tale tema sanno benissimo che esso riguarda la loro libertà reale, che dobbiamo garantire in tutti i modi, altrimenti quella mediazione tra la libertà reale dell'avvocato e i diritti della persona accusata rischiamo che non sia più utile, e di questo dobbiamo farci carico tutti. I diritti della persona

accusata, infatti, non possono essere tutelati soltanto da un ceto professionale: è un problema di democrazia.

Esiste poi anche il problema di un processo che garantisca l'accertamento delle responsabilità, quando ci sono, altrimenti non si sa che processo sia. Si ha una visione puramente ludica del processo: uno schermo sul quale si gioca una partita indipendentemente dal risultato, che non interessa a nessuno. Credo che questo sia un obiettivo per tutti, anche per i costi penali, civili, economici ed umani del processo. Se fosse possibile, ritengo importante affrontare con rispetto - lo ripeto - il nodo dell'avvocatura in una strategia di lotta al crimine.

Infine, per quanto riguarda l'ultimo dato, devo dire che questi tipi di strategie, di lotte e di interventi sociali potrebbero essere fortemente rafforzati da un sistema politico che garantisca la stabilità. Sono strategie di medio termine e non di breve termine; le strategie di breve termine sono la misura immediata, che in genere serve a poco, perché dettata dall'emozione e via dicendo. La strategia di medio termine ha bisogno di un sistema politico stabile, nel quale ciascuno possa programmare per tre o quattro anni quello che deve fare. Da questo punto di vista ritengo che vada affrontato con complessivo senso di responsabilità il problema.

Siamo di fronte alla questione del *referendum* elettorale, che reputo utile - come ho già detto in altre occasioni - anche se non risolve tutti i problemi esistenti. Quel *referendum* non risolve i problemi di elezione del Senato; quindi, potremmo avere un sistema fortemente maggioritario - come auspico per la Camera dei deputati - ma con una forte quota proporzionale per il Senato e con maggioranze diverse, che non garantiscono naturalmente la stabilità e neanche la formazione del Governo, ma soprattutto, in base alla nostra Costituzione, quando una maggioranza scelta dagli elettori cade, è dovere di chi ha la responsabilità cercare un'altra maggioranza in Parlamento. E allora, senza una modifica costituzionale che riguardi la forma di Governo, non riusciremo a garantire alcun tipo di stabilità. Dico questo perché, come molti amici sanno, la instabilità politica è una caratteristica fondamentale, a livello regionale, delle zone ad alta densità criminale, perché nella instabilità politica hanno peso i poteri di fatto; quando i poteri le-



gali non funzionano entrano in gioco i poteri di fatto, e la criminalità è un grande potere di fatto, che usa e abusa della instabilità politica per costruire le proprie fortune. Ha sempre fatto così, da più di 50 anni opera in questo modo.

La stabilità, in una frontiera politico-istituzionale, è importantissima per garantire azioni produttive permanenti nei confronti del crimine organizzato. Dire che tutto si risolve soltanto con una legge elettorale significa, a mio parere, affrontare solo un pezzo di strada. Il problema è che bisogna avere il coraggio di affrontare anche l'altro pezzo. Forse non siamo in grado di mettere a punto strategie straordinarie di riforma del complesso della Costituzione - non so neanche se ce ne sia bisogno - ma se vogliamo davvero garantire le premesse costituzionali perché l'azione di cui parliamo possa svolgersi nella sicurezza dell'Arma dei carabinieri, della Polizia di Stato, della Guardia di finanza, dei magistrati, dei cittadini, di chi si occupa del sociale, dobbiamo far sì che per tre, quattro o cinque anni, per il tempo che poi stabiliremo, vi sia un Governo nazionale, della regione, della provincia, della città, stabile e con determinati programmi, con i quali ci si confronta e si costruisce un percorso di opposizione e di maggioranza. La instabilità politica invece non consente di compiere azioni che abbiano produttività e permanenza. Questo discorso sulla stabilità costruisce l'ambiente istituzionale all'interno del quale si svolgono le politiche specifiche della sicurezza sulle quali mi sono permesso di richiamare la vostra attenzione.

Vi chiedo scusa per aver sconvolto l'ordine degli interventi previsti, ma alle 14,30 devo essere a Roma per un impegno. Ringrazio ancora il Presidente della Commissione parlamentare antimafia e il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri per questa iniziativa che considero eccellente. (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Ringrazio il presidente della Camera, onorevole Luciano Violante e cedo la parola al dottor Gaetano Grasso, consulente della Commissione parlamentare antimafia, il quale svolgerà una relazione sul tema «I presupposti sociali dell'estorsione e dell'usura».



Prego anche l'onorevole Argia Albanese di prendere il mio posto sul banco della presidenza.

**Presidenza del deputato Argia ALBANESE,  
componente della Commissione parlamentare antimafia**

GRASSO Gaetano, *consulente della Commissione parlamentare antimafia*. Se ci si attesta su una definizione della mafia che non consideri solo gli aspetti criminali, ma anche quelli culturali, sarà insufficiente una iniziativa di contrasto di tipo giudiziario-repressivo, svolta solo dai soggetti istituzionali. Si può avere un risultato duraturo solo se l'iniziativa dello Stato si incontra con quella della società civile, dei soggetti non istituzionali.

Se la mafia è «criminalità più omertà», l'antimafia non può che essere «Stato più coscienza». Si tratta di un decisivo problema strategico. Come si contesta alla mafia il controllo del territorio? È sufficiente garantire una adeguata presenza militare per considerare riconquistato dalla comunità civile un quartiere? L'esperienza purtroppo ci offre continui esempi di come ciò non basti. È di qualche mese addietro, ad esempio, la notizia dei commercianti palermitani che andavano loro alla ricerca del referente mafioso col quale concordare il pagamento del pizzo senza aver ricevuto alcuna esplicita richiesta. Se si pone un poliziotto davanti ad ogni negozio, l'unico probabile effetto sarà quello di scoraggiare l'accesso di clienti, con rilevante danno economico per il commerciante che, chiusa bottega, andrebbe a casa dell'estortore a consegnare la somma concordata; né si può ritenere che basti l'arresto di un numero più o meno elevato di mafiosi per considerare liberato un territorio. Anche in questo caso l'esperienza ha dimostrato come ad un mafioso in galera si sostituisca presto un nuovo criminale nella gestione di quell'interesse secondo un meccanismo da industria «fordista».

Non si vuole qui alimentare una visione fatalistica che conduca a considerare invincibile la mafia. Più concretamente, si intende richiamare l'attenzione sulla necessità di una risposta assolutamente radicale che, oltre agli uomini, consideri gli «interessi» della mafia. Come aggredire gli interessi mafiosi? Ciò può avve-

nire se si riesce a spezzare quella condizione di omertà che rappresenta l'ossigeno vitale per il potere della mafia. Semplicemente, se i commercianti non pagano il pizzo verrà meno la stessa attività estorsiva e si otterrà un risultato a cui nessuna attività giudiziaria potrà giungere.

Per corroborare questa affermazione, farò riferimento ad una concreta esperienza della società civile nel campo dell'associazionismo antimafioso che con costanza si è sviluppato a partire dall'inizio di questo decennio: l'associazionismo antiracket. L'associazione antiracket può, a ragione, essere considerata un modello della reazione antimafia della società civile. In primo luogo è la risposta più efficace contro il racket perché garantisce condizioni di sicurezza. Un tempo chi si ribellava era esposto ad altissimo rischio, adesso con una denuncia collettiva nessuna rappresaglia colpisce chi va ad esporsi nelle aule del tribunale.

In secondo luogo non si tratta di iniziative effimere nate sull'onda dell'emotività; le associazioni hanno garantito una significativa durata e il fatto che il loro numero lentamente, ma costantemente, anche nell'indifferenza generale, cresca ogni anno, è la conferma della qualità di uno speciale legame che si instaura fra gli associati. Ma soprattutto, in maniera estremamente concreta, colpendo direttamente al cuore gli interessi e il potere mafioso, attraverso lo strumento dell'associazione antiracket si contesta a Cosa nostra il dominio sul territorio, restituendone la sovranità alla comunità civile.

Credo sia chiaro che non vi può essere alcun contrasto a fenomeni di criminalità economica quali il racket senza un'assunzione diretta e personale, anche se in forme collettive, degli imprenditori. Ad essi nessuno può sostituirsi; si possono, anzi si devono offrire aiuti, riferimenti, sponde, ma senza perpetuare illusori meccanismi di delega. Ad esempio, il ruolo di un sindaco deve essere quello di promuovere la crescita di realtà associative antiracket, non quello di sostituirsi alle vittime dell'estorsione nella denuncia all'autorità giudiziaria.

Ma perché questa realtà del movimento antiracket non riesce a diventare una esperienza di massa? Perché nonostante l'efficacia del modello continuano a essere una ristretta avanguardia gli im-



prenditori che denunciano? In questa sede eviterò considerazioni dirette sull'impegno istituzionale, preferendo cercare una risposta nell'ambito delle responsabilità della società civile. Non è solo la paura di una rappresaglia ad ostacolare le denunce delle vittime di estorsione; c'è qualcosa di più complesso e di più inquietante. L'imprenditore, che pur avverte come un'ingiustizia l'imposizione del pizzo, sente allo stesso tempo i propri interessi individuali legati al blocco di interessi riconducibili alla mafia e sente che la propria sopravvivenza economica, con le limitazioni imposte dalla mafia, è connessa al destino degli stessi interessi mafiosi, ben restando distinte dalla stessa identità mafiosa. Qual'è l'elemento fondativo di questo atteggiamento? L'omertà non è altro che una forma del sentire mafioso. Leonardo Sciascia in un articolo per «l'Espresso» del marzo 1986 tentò di individuare l'origine di tale sentire con le seguenti parole: «è il non voler giudicare uomini da cui si crede di non aver ricevuto alcun danno». Un danno? Mi permetto di dire che il problema, al contrario, sono i benefici che una parte significativa di popolazione ha ricevuto e riceve dalla mafia; una parte di risorse accumulate da Cosa nostra con i traffici illeciti finisce per distribuirsi, al di là della ricchezza dei singoli uomini d'onore, e giunge anche a persone che non hanno niente a che vedere direttamente con la mafia; si tratta di risorse che confluiscono nei consumi, negli investimenti, negli stessi servizi. Le strade sono insanguinate? C'è anche una possibilità di sopravvivenza e forse anche di benessere.

Se il bottegaio di Palermo o di Napoli denunciasse gli estoritori che gli impongono una ingiusta tassazione rischierebbe di indebolire un sistema di relazioni economiche. Se venisse meno tale equilibrio, quale sarebbe l'alternativa? Qui risiede il tema della concorrenzialità dello Stato e della comunità civile rispetto al blocco degli interessi mafiosi. Così si spiega la ragione per cui in un momento in cui, di fronte ad una inedita e straordinaria risposta antimafia delle istituzioni in questi ultimi anni, in realtà come Palermo, come Napoli, sono state del tutto insignificanti le reazioni degli operatori economici.

L'omertà non è riconducibile solo ad un elemento di intimidazione (che pure non deve essere sottovalutato) del tipo: non col-



lavoro con la giustizia perché ho paura di una possibile rappresaglia. La forza della mafia risiede anche altrove, né vale molto l'obiezione che la mafia ostacola qualunque possibilità di sviluppo. Questo argomento è decisivo per noi osservatori esterni alle dinamiche economiche, ma non per chi è attivo sul mercato e ha già definito livelli di coesistenza con la mafia, oppure vale per chi si accinge a investire e viene scoraggiato dalla reputazione mafiosa di quel territorio.

Tra chi si oppone alla mafia e tra chi offre un sostegno diffuso vi è la terza strada della neutralità, di chi non è con la mafia e non è con lo Stato. Quest'area, dal punto di vista culturale, per larga parte si sovrappone, anche se non coincide del tutto, con l'area culturale mafiosa. Alla conquista di quest'area deve mirare una strategia dell'antimafia, per legare l'interesse e la cultura di questa parte a un nuovo blocco sociale antimafioso per lo sviluppo. E la politica: quale deve essere il ruolo che essa deve svolgere nel promuovere, sollecitare, garantire le iniziative della società civile?

Se l'antimafia deve essere «Stato più società civile» una coerente strategia deve assicurarsi l'attivazione di entrambi i soggetti. È evidente che la responsabilità appartiene a chi, per definizione, si è assunto un onere maggiore sottoponendosi alla verifica elettorale. È pur vero che le più significative esperienze della società civile sono state quelle che hanno avuto autonoma e spontanea nascita. Non ci si può però sottrarre al fatto che queste realtà, quando è lontano il momento del loro esplodere spontaneo (pensiamo, ad esempio, agli anni '91-'92) come in questa fase, devono essere sollecitate. La politica non deve considerare la dialettica con la società civile nei termini di Davide contro Golia, ma in quelli di Golia che coopera con Davide; ovviamente ciò non vale per tutta la politica, ma vale per quella che considera la società civile come una straordinaria risorsa della democrazia da valorizzare, perché - e veniamo alla condizione di oggi - se si parla di «crisi dell'antimafia della società civile» si presenta un problema che deve appartenere a tutti i soggetti della democrazia. Il problema della debolezza della fionda di Davide non può essere solo un problema di Davide in una prospettiva di cooperazione; è

anche un problema di Golia che quella fionda si scagli efficacemente contro il nemico comune. Oggi, sul terreno dell'impegno antimafia, per la prima volta settori decisivi delle istituzioni, a partire dalla magistratura, si trovano più avanti di settori della società civile. Valga per tutti l'esempio di Palermo e Napoli e l'attività assolutamente defilata del mondo imprenditoriale. La rottura in negativo oggi riguarda le coscienze. Gli stessi limiti dell'azione istituzionale sono allo stesso tempo causa ed effetto di questa realtà. Questa debolezza è di tutti noi e la soluzione è problema assolutamente generale.

L'aspetto più curioso ed incomprensibile dell'esperienza del movimento antiracket, ad esempio, è che sia mancata in questi anni un'iniziativa istituzionale in grado di investire su questa realtà come modello efficace di contrasto al fenomeno estorsivo, per valorizzarla ed indicarla come un esempio da seguire ai tanti imprenditori vittime del *racket*.

Al di là di tutte le discussioni, questa esperienza indica però una strada obbligata per liberare veramente i territori del nostro Paese dal controllo delle mafie: ossia «Stato più società civile» (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Grasso per la sua relazione. Egli ci ha offerto interessanti spunti di riflessione, che sicuramente saranno utili al prosieguo dei nostri lavori.

Con l'intervento del dottor Grasso termina questa sessione del Convegno in cui, attraverso le varie relazioni, è stato approfondito il tema del disagio sociale e dello sviluppo della criminalità; i nostri lavori procedono ora con la successiva sessione, concernente il tema: «Le risorse sociali nella lotta alle devianze nelle aree metropolitane» volta a individuare le risposte che a tale disagio sociale è possibile fornire.

Il primo oratore di questa sessione è l'onorevole Rosario Olivo, componente della Commissione parlamentare antimafia, responsabile del Comitato, istituito in seno alla Commissione stessa, per il controllo delle attività verso il mondo della scuola, del volontariato e degli enti locali.

L'onorevole Olivo tratterà, secondo la definizione del dottor D'Antoni, il tema delle infrastrutture immateriali: forse proprio quelle oggetto dell'intervento dell'onorevole Olivo sono infatti le tre più grandi infrastrutture immateriali per la lotta alla criminalità.

OLIVO Rosario, *deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia*. Signor Presidente, da più parti e da qualche tempo è maturata la coscienza che le mafie non possono essere considerate soltanto un problema di ordine pubblico e di carattere criminale; le mafie costituiscono un problema nazionale, che riguarda tutta la società. La penetrazione delle organizzazioni mafiose in taluni gangli vitali dell'economia, i loro rapporti con settori inquinati della politica e della pubblica amministrazione, costituiscono non solo un ostacolo allo sviluppo economico, ma anche un attentato alla libertà ed alla dignità di ogni individuo, con una sospensione di fatto delle regole democratiche. Le mafie, dunque, rappresentano un pericolo perché minano le basi stesse della democrazia, del mercato e della civile convivenza.

Non è pensabile sconfiggere definitivamente una criminalità organizzata sempre più internazionale e finanziaria, operando esclusivamente sul versante repressivo (che resta certo determinante, che è fondamentale, ma che non è esclusivo), delegando cioè la lotta solo alle forze dell'ordine ed alla magistratura. È necessario che la lotta contro le mafie sia portata avanti simultaneamente su più fronti e su più livelli, anche sul terreno dell'azione di promozione sociale, di educazione e crescita culturale. Si deve stimolare nelle giovani generazioni una forte coscienza critica e civile, una reazione di rigetto del fenomeno mafioso che, invece di apparire come potenziale modello di comportamento, deve essere visto nella sua radice di barbarie e di inciviltà e, come tale, respinto. Infatti, solo una coscienza civile di massa può costituire una barriera contro il dilagare di questa violenza.

Le mafie saranno sconfitte se resteranno isolate di fronte alla coscienza dei cittadini, se la società civile saprà opporre ad esse il proprio rifiuto generalizzato e rigoroso se, alla sub-cultura mafiosa basata sulla violenza, la sopraffazione e l'omertà, si saprà contrap-



porre un'azione vasta e articolata di promozione e diffusione di una cultura della legalità e della solidarietà, che spinge un popolo a sentirsi unito su certi valori, al di là delle legittime diverse opinioni e concezioni politiche, culturali e religiose.

Tenuto conto di questo, la Commissione parlamentare antimafia della XIII legislatura ha deciso di istituire, soprattutto per la convinzione del presidente Del Turco, uno «Sportello» per le scuole e il volontariato che, oltre a cercare di attivare un dialogo, rispettoso delle reciproche funzioni, tra la scuola, la società civile e le istituzioni, si propone di offrire un contributo alla promozione ed alla diffusione dell'educazione alla legalità democratica ed alla solidarietà, fornendo una serie di servizi ed attivando la collaborazione, per l'elaborazione di progetti di intervento mirati, con gli operatori e le agenzie educative esistenti.

Lo Sportello, che si avvale della collaborazione di consulenti, fornisce informazioni e rende disponibile il materiale parlamentare concernente il fenomeno della criminalità organizzata, partecipa, di norma per il tramite dei suoi membri e dei suoi consulenti, a dibattiti promossi nelle scuole e nelle associazioni e fornisce un contributo all'elaborazione di progetti di educazione alla legalità.

Ad oggi si sono rivolti allo Sportello oltre 200 utenti tra istituti scolastici, associazioni, provveditorati agli studi, enti locali e regionali e singoli studenti per tesi di laurea. Inoltre i membri del comitato ed 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 stato sottoscritto nel giugno di quest'anno un Protocollo d'intesa con il Ministero della pubblica istruzione ed il Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri; un fatto di grande significato e di enorme importanza. Questo importante documento prevede la redazione di un piano operativo che, attraverso una serie di azioni specifiche, come ad esempio la formazione, la promozione a livello nazionale ed europeo di scambi e

gemellaggi tra scuole, la collaborazione con il mondo universitario e la costituzione di un *network* operativo tra le scuole, gli enti locali, le associazioni di volontariato presenti sul territorio e le istituzioni, consenta di creare concretamente le condizioni per educare le giovani generazioni ad una cultura antimafiosa, fondata sul rispetto della persona umana, sulla tutela ed il riconoscimento dei diritti (senza perdere di vista i doveri) e sui valori della democrazia e della trasparenza.

Al fine di contribuire ad una chiara conoscenza delle organizzazioni di tipo mafioso e delle strutture dello Stato deputate al loro contrasto, è in corso di elaborazione un piccolo manuale per le scuole, pensato come strumento di approccio e di stimolo allo studio delle stesse. Verranno spiegate cosa sono e come agiscono le mafie presenti nel nostro Paese e le mafie internazionali; si parlerà della normativa antimafia, del fenomeno dell'usura, del *racket*, delle estorsioni, del riciclaggio, nonché dei collaboratori di giustizia, con l'aggiunta di un glossario e di una bibliografia ragionati.

Questo testo si propone, dunque, di offrire alle scuole ed alle associazioni di volontariato interessate, una sorta di informazione chiara, sintetica, ma completa, sugli argomenti sui quali maggiormente è stato richiesto materiale allo Sportello. La lettura di questo manualetto, che attingerà solo da documenti istituzionali, si propone, inoltre, di contribuire a far comprendere che le mafie sono organizzazioni ben definite, che agiscono sulla base di precise strategie e che, pertanto, non sono delle «piovre» invisibili e imbattibili, come purtroppo a volte vengono fatte apparire, secondo errati stereotipi, dai *mass media*.

Le organizzazioni mafiose possono e devono essere sconfitte, e ciò può avvenire attraverso un'adeguata e combinata azione repressiva e preventiva, mediante la quale, oltre a garantire la dovuta sicurezza ai cittadini, si contribuisca alla costruzione di condizioni sociali, economiche e culturali che assicurino ad ognuno la garanzia dei propri diritti di cittadino, permettano di creare lavoro ed occupazione ed assicurino un corretto funzionamento delle istituzioni pubbliche.



Concordo pienamente con quanti sostengono che la lotta alle mafie ed alla loro sub-cultura deve cominciare a scuola, non solo perché attraverso di essa, nelle fasce dell'obbligo, passano tutte le generazioni, ma soprattutto perché, tra tutte le agenzie educative, la scuola è quella che per sua natura è chiamata a formare donne e uomini liberi, rispettosi delle leggi democratiche e consci dei propri diritti e dei propri doveri, e quindi può parlare in modo persuasivo e prolungato nel tempo all'intelligenza e al cuore delle giovani generazioni.

La scuola deve costituire il punto di partenza per una rigenerazione della società; essa ha il compito di contribuire in modo determinante a suscitare e a far crescere un movimento di massa contro le mafie, promuovendo e diffondendo sempre più la cultura della libertà, della dignità della persona, della responsabilità e della solidarietà. La scuola, quindi, deve essere luogo di pratica, e non solo di enunciazione, della democrazia, della legalità e della solidarietà. Essa non può essere, infatti, luogo di violenza, intimidazione ed omertà!

La scuola è il luogo dove il giovane incontra per la prima volta lo Stato. Essa, soprattutto in contesti sociali particolarmente segnati da disagio sociale, come Napoli, rappresenta l'unico luogo di incontro e di aggregazione presente sul territorio. Queste cose non vanno assolutamente dimenticate ed è per questo che, avvalendoci delle competenze professionali dello Sportello, abbiamo l'intenzione di attivare una serie di studi specifici, in particolare sulla situazione dell'edilizia scolastica nell'ambito di alcuni contesti delle cosiddette «regioni a rischio» e sul cosiddetto fenomeno delle scuole «vandalizzate». Sui problemi della dispersione scolastica e della delinquenza minorile, la Commissione parlamentare antimafia sta già ponendo la sua attenzione per la realizzazione di uno specifico annuario.

È difficile, se non controproducente, infatti, parlare ai giovani di educazione alla legalità democratica ed alla solidarietà se non si provvede a costruire ed 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, e se non si fa in modo che i ragazzi vadano a scuola e non si disperdano



finendo, magari, nelle organizzazioni mafiose, nella camorra che, approfittando del disagio sociale e della fragilità legata alla loro età, non esita ad adescarli promettendo loro elevati guadagni in breve tempo, una «protezione» che, ad un certo punto, non esita a trasformarsi in ritorsione e nella garanzia del riconoscimento di un «onore» e di un «rispetto» da parte del contesto sociale nel quale sono inseriti, dietro i quali in realtà si nasconde un sentimento di disprezzo per la persona umana in quanto tale.

I dati disponibili per Napoli forniscono un quadro dell'andamento scolastico che può essere visto come sintomo di fenomeni più gravi, da indagare con speciale attenzione. Nell'anno scolastico 1996-1997 i dati medi cumulati dei respinti e degli assenti variano dal 17 per cento al 3 per cento per gli alunni della scuola media dell'obbligo, mentre per le superiori i dati corrispondenti variano dal 28 per cento all'8 per cento. In particolare, nelle scuole superiori si hanno situazioni specifiche ancora più preoccupanti: infatti, viene respinto oltre il 32 per cento degli studenti del terzo anno ed è assente più del 13 per cento dei frequentanti il primo anno.

Sul fronte della delinquenza minorile è recente l'ultimo allarme del Ministero dell'interno e sono ricorrenti sulla stampa i casi di minori che commettono reati sempre più gravi. È particolarmente significativo, pertanto, che il Ministero dell'interno abbia dato concreto seguito alla proposta della Commissione parlamentare antimafia di dedicare speciale attenzione ai minori autori di reati; dal 16 novembre è iniziata la rilevazione da parte delle forze di polizia dei reati commessi da minori, anche non punibili, e della scolarizzazione degli autori, rendendo possibile la conoscenza approfondita della delinquenza minorile e della dispersione scolastica sia per le grandi aree geografiche che a livello di quartiere.

Il volontariato rappresenta una risorsa estremamente importante per la promozione e la diffusione di una cultura della legalità e della solidarietà. Molti giovani, infatti, dedicano gratuitamente parte del loro tempo per aiutare gli altri, per riscattare e migliorare il territorio nel quale vivono. Il mondo del volontariato, inoltre, negli anni successivi alle stragi di Capaci e di Via d'Amelio, è

creciuto, si è organizzato, ha fatto della lotta alle mafie uno dei suoi obiettivi principali, in particolare in alcune aree del Paese.

Proprio in Campania non dobbiamo dimenticarci di un sacerdote, che operava nello specifico a Casal di Principe, don Peppino Diana che, così come padre Puglisi a Palermo, ha pagato con la vita la sua opera volta a togliere i ragazzi dalla strada, ossia da un destino probabilmente orientato alla violenza ed alla sopraffazione, per educarli alla vita, alla libertà, alla trasparenza, alla solidarietà ed alla responsabilità.

Occorre tenere conto di questo, occorre rafforzare il rapporto tra scuola, mondo del volontariato, enti locali ed istituzioni. In particolare è necessario fare in modo che, come previsto dalla legge n. 109 del 1996, i beni confiscati ai mafiosi vengano restituiti il più velocemente possibile alla collettività, per farne scuole, sedi di associazioni, luoghi di incontro e di confronto civile e democratico.

Nello specifico, la Commissione parlamentare antimafia ha stabilito una serie di contatti con la Federazione italiana per il volontariato e si propone di collaborare nel futuro immediato con altre associazioni.

Vorrei ora rivolgermi in particolare ai giovani presenti in questa sala ed in quelle adiacenti: decidendo di affrontare nella vostra attività didattica, assieme ai vostri insegnanti ed alle associazioni di volontariato, il problema delle mafie e, in particolare, della camorra, avete contribuito a superare la separazione tra scuola e società, anzi, avete realizzato una saldatura che arricchisce la scuola e fa crescere la società. Infatti una società si alimenta della coscienza dei suoi membri, e quanto più ricca, più consapevole, più criticamente matura si fa la coscienza dei suoi membri, tanto più ricca e matura si fa essa stessa. Voi siete l'esempio di una scuola che, assumendo anche il sociale come proprio campo di attività, rinnova se stessa e concorre al tempo stesso al rinnovamento della società. Per questo mi complimento ancora con voi (il presidente Violante dava delle cifre molto significative), con i vostri docenti e con tutte le altre persone e realtà che hanno collaborato con voi, perché la vostra didattica assume un preciso significato anche sul piano etico-sociale, oltre che culturale, con-



tribuendo concretamente a lottare contro la subcultura mafiosa e camorristica che tende a distruggere nelle coscienze il senso della legge, i più semplici ed elementari diritti e sentimenti di solidarietà sociale, inducendo nella gente la convinzione che le leggi dello Stato nulla possono fare contro la violenza, la prepotenza, e che per quieto vivere convenga piegare la testa.

Voi, cari ragazzi, rappresentate il futuro della vostra città, della nostra nazione, del mondo. Io mi auguro, e soprattutto vi auguro, che di fronte alla tentazione della rassegnazione voi sappiate trovare sempre la voglia e la forza di impegnarvi sia nello studio che nelle attività che interessano innanzi tutto il territorio nel quale vivete. Oggi vi sono offerti degli strumenti concreti per passare dalle parole ai fatti. Il primo è il citato Protocollo d'intesa, che insieme allo Sportello-scuola ed al volontariato cerca di contribuire a migliorare la vostra formazione e quella dei vostri docenti sul tema dell'educazione alla legalità e alla solidarietà. Il secondo, che rappresenta una novità istituzionale di grande rilievo, è il progetto di legge che prevede l'istituzione di un consiglio nazionale dei giovani ed altri strumenti che mirano a fornire specifici luoghi di rappresentanza in cui voi potrete far sentire la vostra voce e presentare le vostre proposte.

Ritengo ora di dovermi soffermare ed illustrare l'attività dello Sportello enti locali, la cui realizzazione costituisce anch'essa una novità nella vita della Commissione che si era più volte occupata dei comuni, ma non aveva attivato una specifica iniziativa sistematica. 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 costantemente seguiti dalla Commissione, con una particolare attenzione a quelli sciolti per mafia, 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 del numero 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.

Lo Sportello ha sperimentato la realizzazione di un analitico questionario-relazione che i commissari governativi hanno compilato. Emerge la assoluta gracilità delle strutture amministrative di questi comuni, il fatto che versano molto spesso in condizioni di dissesto finanziario, che sono in genere scarsamente dotati di infrastrutture essenziali e che le comunità vivono drammatici problemi sociali ed economici. Dall'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».

Nel 1998, lo Sportello, oltre a questi temi, sta concentrando 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 dei 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 un'attività conoscitiva.

Concludo dicendo che sconfiggere le mafie è possibile, ma occorre l'impegno di tutti, ciascuno per la parte che gli compete. È necessario, dunque, operare perché, come fu detto in un'importante relazione sulla camorra di qualche anno fa, all'antimafia dei delitti, che consiste nella repressione penale, sia affiancata l'antimafia dei diritti, fondata sulla trasparenza, su comportamenti coerenti, sul buon comportamento della pubblica amministrazione. Occorre inoltre che famiglie, scuola, associazioni di volontariato, enti locali ed istituzioni operino nell'ambito di un progetto complessivo che utilizzi adeguatamente le risorse regionali, nazionali ed europee esistenti, che sappia leggere e rispondere con adeguati

strumenti ai cambiamenti del territorio, che mobiliti tutti alla partecipazione per la costruzione di una società napoletana, italiana ed europea più civile e democratica, nella quale si sia fermamente convinti che vivere nella legalità e nella solidarietà è possibile e conveniente. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Grazie all'onorevole Olivo. Diamo adesso la parola a don Luigi Ciotti, presidente dell'Associazione «Libera», che ringraziamo per la sua presenza qui con noi a questo Convegno e che i napoletani in particolare ringraziano perché in questi giorni l'Associazione «Libera» è stata protagonista di un'iniziativa che ha coinvolto centinaia di giovani delle scuole napoletane sul tema dell'educazione alla legalità, attraverso il coinvolgimento dei giovani in un lavoro teatrale. Don Ciotti svolgerà una relazione dal titolo: «La promozione sociale nella lotta alla criminalità nel territorio».

CIOTTI Luigi, *presidente dell'Associazione «Libera»*. Sono io che ringrazio voi e chiedo scusa per il tono della voce, causato da un po' di bronchite. Voi mi insegnate soprattutto che se c'è un elemento fondamentale, che quindi non è un *optional*, non è un di più, ma un elemento fondamentale per vivere, per crescere, per avere delle relazioni, per comunicare, è avere un rapporto con il proprio territorio. Questo è un elemento che non può essere un di più di cui si parla, ma un elemento fondamentale. Oggi il crescere di conflitti, di paure, di insicurezze, di ansie, anche di richieste di localismi esasperati, sono in molti territori italiani il segno che in troppe realtà è venuto meno il rapporto con il territorio. Cioè, di fatto, oggi in moltissime realtà le persone non hanno questo rapporto, questo senso di appartenenza, di identità con il territorio; sono cresciuti negli ultimi tempi gli orfani di territorio, cioè le persone che nel loro territorio non trovano quegli spazi, quelle opportunità, quei riferimenti che sono fondamentali per la vita della persona.

E allora il secondo passaggio è forse scontato, ma è quello che con forza questa mattina da più parti è stato richiamato: bisogna far rivivere il tessuto sociale. Allora il grande richiamo che da più parti è stato fatto è all'impegno culturale, agli interventi so-



ciali, ai percorsi educativi che devono inserirsi a fianco dell'opera giudiziaria, militare, di repressione (per quello che mi riguarda noi con forza diciamo che deve essere fatta senza sconti, con uomini, con strumenti, con mezzi). Di fronte ai dati portati qui questa mattina, alle testimonianze sulla tratta di schiavi, la riduzione in schiavitù, la prostituzione, le forme di violenza, diciamo che non si può assolutamente tollerare questo, nel rispetto dei percorsi di giustizia e di legalità, ma bisogna investire per far rivivere il tessuto sociale. Questi due pezzi devono con forza lavorare e saldarsi insieme.

Io credo che legalità e solidarietà - preferisco chiamare reciprocità la solidarietà, perché è un coinvolgimento più diretto - siano le due facce di una stessa medaglia che si chiama giustizia. Dobbiamo insieme sottolinearlo con forza: non si possono distinguere, perché entrambi sono due strumenti, due modalità, due ruoli distinti ma complementari per difendere i più deboli rispetto a quei poteri forti, criminali, di sopraffazione che tutti conosciamo. C'è un bisogno, quindi, di giustizia, di giustizia sociale e di altra giustizia di cui altri hanno portato qui il loro importante contributo. Giustizia sociale in senso ampio, affermazione della legalità, ma anche garanzia di diritti sociali. Lo diciamo tutti, però bisogna verificare come questi principi sono concretamente ridotti. E non dobbiamo dimenticare tutto il positivo che è stato fatto, perché sforzi, interventi, iniziative locali, nazionali, non possono trascurare il positivo. Ma c'è un'abissale distanza tra quello che è il bisogno e quello che si sta facendo, nonostante il positivo che c'è. Lotta alla criminalità - voi me lo insegnate - è politica economica, ma anche risposte al dramma della disoccupazione. Anche queste sono parole stanche, ma sono parole fondamentali e necessarie. Se a questi bisogni non si risponde, si aprono le porte a lacerazioni ancor più profonde e i confini del Paese si allargano nel mondo del disagio. Allora, in questo senso, mi pare che ognuno è chiamato a fare la sua parte, e da parte di quella realtà che io in punta di piedi qui rappresento, nata nel marzo del 1995, «Libera», che oggi vede oltre 700 gruppi (lo so che non è chissà che cosa), insieme all'Azione cattolica italiana, alla Uisp, a «SOS Impresa», alle piccole realtà che lavorano da Corleone a Locri alla periferia



di Napoli, da Trieste a Milano, a Torino, c'è uno sforzo per dire che la legalità, la giustizia e questo impegno di contrasto non appartengono solo a qualche zona del Paese; queste 700 realtà piccole e grandi hanno cercato in questi anni di costruire un tessuto insieme, di non lasciare sole piccole realtà che erano schiacciate in certi territori. Credetemi, non è facile mettere insieme tante realtà, non è facile coordinarci e coordinare, ma tutto ciò è un segno importante, un segno che è possibile la risposta autorganizzata del mondo dell'associazionismo, del privato sociale, di piccole e grandi realtà all'esigenza di far nascere strutture coordinate di supporto a chi, nella società civile, combatte quotidianamente la battaglia dell'antimafia sul territorio. Bisogna rompere l'isolamento in cui era relegato l'impegno di tanti cittadini nelle loro singole realtà. E questo alzare la testa in questi ultimi anni, questa voglia di lavorare insieme, di progettare, di non lasciare sole piccole realtà, mi pare un segno importante di una società civile organizzata che sente che non può essere opera di navigatori solitari tutto questo, che bisogna essere presenti nel territorio, che bisogna creare alleanze con altri, che bisogna progettare insieme, pubblico, privato, istituzioni, che ognuno è chiamato a fare la propria parte.

Promozione sociale. Qui c'è un paradosso che ci tengo a sottolineare, che noi gridiamo con forza, che quel territorio dove molti sono orfani ha bisogno di risposte tecniche, strumenti, servizi, spazi, altrimenti dove vanno questi ragazzi? Che cosa fanno? Quali riferimenti possono avere? Ma non bastano le sole risposte tecniche, perché l'esperienza, la concretezza ci ha insegnato che si possono fare anche degli stupendi campi sportivi, creare anche degli spazi eccezionali, che sono necessari, ma ciò non serve a nulla se poi non c'è chi accompagna questi ragazzi in un cammino di crescita. Bisogna inondare il territorio, bisogna crederci, con animatori, operatori di strada, educatori, operatori sociali. Questo vuol dire scuola e extrascuola che lavorano insieme, vuol dire opportunità offerte realmente alla scuola, perché altrimenti possiamo dare ai ragazzi anche degli spazi eccezionali, ma con poco frutto; dobbiamo lavorare in questo senso, in questa direzione. Voi conoscete la solitudine che il mondo giovanile vive oggi, il disorientamento, le fatiche. Allora è necessaria una presenza: conviene al

Paese, conviene anche a livello economico investire per creare figure e professionalità che nel territorio divengano chi accompagna, chi anima, chi è a fianco di un mondo di giovani.

Allora è chiaro, anche se a volte lo diamo per scontato, che la prevenzione, come per troppi anni è stata intesa nel nostro Paese da tanti, purtroppo come difesa dalla violenza, dalla droga, dai problemi, non basta. Per troppi anni si è sentito parlare di prevenzione come difesa da qualcosa. No, la prevenzione è soprattutto prevenzione «per». E la scommessa di investire in questa direzione è una scommessa importante, è una scommessa sociale ed è soprattutto una sfida educativa. C'è un'enorme necessità che venga recuperato con più forza il bisogno all'educazione, il diritto all'educazione. Ci sono delle esperienze bellissime in questo senso. Si ricordava prima che, proprio in questi giorni, in tantissime scuole ci sono stati dei momenti, che però hanno un prima, un durante e un dopo, perché guai se educazione alla legalità diventa l'educare, se i giovani diventano un contenitore da riempire, se ci si limita a qualche iniziativa, a qualche intervento. I giovani non sono un contenitore da riempire, ma sono persone che devono essere rese protagoniste di un processo, di un progetto. Certo, molti giovani portano sulla loro pelle dei problemi, ma - non è un gioco di parole - sono una risorsa se si vuole investire in un certo modo. E qui sta un problema che io tocco con mano: l'educare ha bisogno di adulti coerenti, credibili, che ci credono. Educare ha bisogno che innanzi tutto noi adulti ci chiediamo, rispetto ai giovani, qual è il quadro di valori che noi testimoniamo, se noi ci crediamo seriamente in questo, perché i giovani non sono dei contenitori da riempire. Educare ha bisogno di un progetto educativo, e la legalità è dentro questo progetto educativo; non è l'unico aspetto, guai, non deve diventare una moda, come ci sono state altre mode in passato, per cui per qualche stagione si è parlato di alcuni problemi, vedi la droga, e poi dopo magari tutto è passato in secondo o in terzo piano. Occorre veramente un progetto educativo per educare alla salute, ai consumi, al rispetto dell'ambiente e alla legalità.

Ora, queste iniziative che sono cresciute, lo Sportello della Commissione parlamentare antimafia, che rappresenta un segno



importante in questa direzione e il lavoro che l'associazione «Libera» insieme ad altri sta realizzando per l'Italia, sono segni che nella scuola, ma non solo in essa, si deve costruire quest'attenzione e questi progetti.

Ma vi è un altro elemento: che si fa con quei bambini la cui normalità è vivere nell'illegalità, perché i valori che sono stati trasmessi in quei territori a loro sembrano normali, a posto, legali, mentre costituiscono un respiro di illegalità? Voi mi insegnate che i tempi, i modi e gli strumenti debbono adeguarsi ai territori e ai vari contesti; certo tutto ciò è meno facile, ma non per questo può venire meno questa grande scommessa.

Avviandomi alla conclusione, vorrei accennare ad alcune questioni per me importanti. La prima concerne la sicurezza nelle città e sul territorio. Quello della sicurezza è un tema sacrosanto e coloro che sono qui ce l'hanno ben presente: si tratta di un tema che, negli ultimi anni, ha sostituito quello della legalità in molte realtà, prendendone il posto. La sicurezza che tutti debbono avere costituisce un sacrosanto diritto, così com'è un diritto sacrosanto di tutti quello di abitare la città e di poterla vivere, ma mi sembra — do solo un titolo di riflessione senza approfondirlo — che la città sicura, che tutti giustamente ci stiamo impegnando a realizzare, è quella che accoglie, che fa emergere i problemi e che si attiva affinché quelle sacche di disagio e di marginalità abbiano dei punti di riferimento.

La seconda questione riguarda la promozione sociale sul territorio; poco fa sono stati ricordati Peppino Diana e don Puglisi, ma penso ad altri miei amici sacerdoti minacciati, alle associazioni, ai laici e alle persone che per l'Italia si stanno concretamente spendendo sul territorio e subiscono violenze e minacce. Una società civile che si è organizzata e pezzi di realtà che si sono maggiormente mossi rispetto a ieri costituiscono allo stesso tempo un segno amaro ma anche concreto, e ciò disturba qualcuno. Questo è un segno che mi sembra importante pur nella fatica, e noi dobbiamo disturbare sempre più e lavorare sempre di più insieme sul territorio.

Allora, vi è una parola che bisognerebbe, a mio avviso, essere recuperata con forza: continuità. Vi sono state delle risposte



positive, però bisogna recuperare la continuità perché molte volte questa tensione è un po' diminuita, mentre la criminalità e le mafie hanno avuto ed hanno tutt'oggi questa continuità. Siamo noi, umilmente ed ognuno per la propria parte, dal mondo della politica alle associazioni, che dobbiamo recuperare con forza la continuità.

E a coloro che lavorano nel mondo della politica mi permetto di dare un suggerimento: a voi chiedo obbedienza, mi permetto di dirlo nel senso etimologico della parola, perché voi stessi mi insegnate che obbedienza vuol dire prendere in ascolto quel che dice l'altro, stare in ascolto dell'altro, avere in seria e responsabile considerazione il discorso dell'altro. Il lavoro che voi state facendo di ascoltare gli altri è un segno di obbedienza ed in questo senso rispetta quel bisogno che la società civile e i cittadini chiedono in vari contesti e in varie realtà.

Termino il mio intervento ricordando alcune parole di una bambina di nome Anna Maria che come altri ho incontrato nelle scuole, e precisamente nella III E della scuola Moscati. Ella ha scritto un tema bellissimo, così viscerale e così autentico, e vi sono due passaggi che vorrei leggervi. Lei dice: «Io vivo nella 167, vivo in una realtà difficile, vivo in un mondo dove si cerca anche di sopravvivere, ma vivere nella 167 non è solo questo». Lei non vuole, ed ha ragione, che si parli solo delle cose negative, ed aggiunge: «Ma perché non si parla anche di noi giovani che vogliamo cambiare, dei lavori che facciamo?».

Ella ci invita anche in quei contesti, in quei territori difficili, e rivendica quei segnali positivi che i giovani ci inviano. È in questo senso che mi sembra si possa e si debba costruire qualcosa insieme. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringraziamo don Luigi Ciotti per questo suo appassionato intervento che ci apre anche alla speranza.

*I lavori, sospesi alle ore 13,10, riprendono alle ore 15,10.*

PRESIDENTE. Do ora la parola alla dottoressa Carmela Cavallo, giudice del tribunale per i minorenni di Napoli, che svol-

gerà una relazione sul tema: «Il ruolo della famiglia nella prevenzione della criminalità».

CAVALLO Carmela, *giudice del tribunale per i minorenni di Napoli*. Merita grande apprezzamento che la Commissione antimafia abbia voluto lasciare uno spazio di riflessione sul ruolo della famiglia, perché significa che è ormai chiaro quanto l'*humus* familiare adeguato sia fondamentale per bloccare la pervasività delle mafie; che poi questa riflessione sia stata affidata ad un giudice minorile significa che alla magistratura specializzata viene riconosciuto un ruolo significativo sia nell'analisi che nelle scelte di politica giudiziaria sul territorio.

Un grande giudice minorile, Gian Paolo Meucci, scomparso alcuni anni fa, soleva dire che si può educare nelle forme della giurisdizione; e mai questa frase trova maggior riscontro nelle terre di mafia, dove il giudice minorile emette provvedimenti soprattutto di natura prescrittiva, per orientare adulti e minori al sentimento dei valori costituzionali e al rispetto dei diritti degli altri, prima fra tutti quelli dei soggetti deboli, quali i minorenni. Così spesso il provvedimento del giudice minorile può aiutare, attraverso adeguate prescrizioni e idonei progetti di recupero, a resistere alle mille lusinghe della malavita organizzata, a rafforzare i ragazzi contro le sollecitazioni del «tutto e subito». È questa anche un'occasione per parlare in positivo della famiglia; come agenzia che investe sulla vita, fondando sulle proprie risorse e progettando responsabilmente il futuro.

I doveri del genitore, di quello «sufficientemente buono», sono contemplati dall'articolo 30 della Costituzione: mantenere, educare, istruire. Laddove nel «mantenere» sono ricompresi l'accudimento e le cure materiali ed affettive necessarie ad un bambino appena nato per essere contenuto nel processo di crescita, con le ansie e le angosce che a quel processo sono connesse, fino a farsi adulto compiuto; nell'«educare» sono ricomprese le attività di natura cognitiva e relazionale che tendono a far emergere tutte le potenzialità esistenti nel bambino, a stimolare le sue capacità critiche; nell'«istruire» sono ricomprese quelle attività che tendono a trasmettere al minore un patrimonio culturale che possa



elevarlo, permettergli di confrontarsi con gli altri e dargli in seguito opportunità congrue con le sue capacità.

Quante famiglie nel nostro Paese sono effettivamente in grado di adempiere ai loro doveri genitoriali e di esercitare la potestà in modo corretto, tenendo conto delle capacità, della inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli, come impone l'articolo 147 del codice civile? Ce ne sono tante, tantissime; ma purtroppo sembra che il loro numero nel complesso sia in diminuzione, e che sempre più famiglie entrino in un'area, per così dire, «a rischio», cioè a rischio di uscire perdenti nell'esercizio del ruolo e di trovarsi di fronte a figli diversi da quelli desiderati.

È interessante analizzare il perché del fallimento nella gestione del ruolo di queste famiglie apparentemente normali, dove c'è un lavoro, una casa, uno o due genitori, una rete di relazioni più o meno estesa.

Lasciamo da parte tutta la patologia della famiglia, cioè quelle disfunzioni che da sempre hanno caratterizzato – e che perciò da tempo sono state oggetto di studio – la famiglia problematica e multiproblematica, ovvero quella famiglia che presenta un genitore o il genitore (o entrambi i genitori) alcolista, tossicodipendente, malato di mente, pregiudicato, e soffermiamoci invece sulla famiglia apparentemente normale, per riflettere su come potrebbe, anzi dovrebbe, quotidianamente agire per assolvere correttamente alla funzione genitoriale, allevando figli sani non solo nel corpo ma anche nella mente, in grado di resistere all'illegalità e agli accattivanti richiami della camorra.

Il minore deviante, nell'accezione più diffusa, è quel ragazzino che mantiene un comportamento fuori dalle regole condivise dalla comunità, che crea problemi nella famiglia, nella scuola, nel quartiere e nella città.

Ebbene, da un osservatorio privilegiato quale il tribunale per i minorenni di Napoli, in cui opero ormai da tanti anni, è possibile registrare che la devianza è oggi sempre più il prodotto di una famiglia apparentemente normale, ma nei fatti sempre più inconsistente; di una famiglia cioè sempre più delegante ad altre agenzie, sempre più caratterizzata da una cattiva comunicazione, sempre più assorbita da altro – sia questo altro la carriera o la lotta per



la sopravvivenza - e che quindi non dà attenzione, non «si occupa» quotidianamente, ma poi, all'atto dell'esplosione del problema, «si preoccupa», cercando disperatamente di correre ai ripari; spesso però è troppo tardi.

Lo svantaggio relazionale ha, dunque, oggi sostituito, anzi si è aggiunto a quello socio-economico che tradizionalmente eravamo abituati a registrare come una possibile concausa della devianza. Lo svantaggio relazionale taglia trasversalmente tutte le fasce sociali; perciò sempre più nel prossimo millennio la devianza sarà il prodotto di una rete familiare disfunzionale, e quindi interesserà anche la fascia sociale medio-alta.

Cosa è mancato a questi ragazzi che, pur non essendo nati in contesti apparentemente svantaggiati né economicamente né culturalmente, hanno iniziato invece a seguire man mano una strada sbagliata?

È mancata loro, a mio parere, la famiglia regolativa, quella famiglia che è in grado di dare, sin dalla più tenera età del bambino, anche nelle piccole cose, un limite in funzione di un obiettivo comprensibile per l'età, di conferire dei compiti al figlio, anche piccolissimo, per fargli comprendere che tutti i componenti del nucleo familiare, ognuno in funzione della età e delle proprie capacità, deve concorrere alla realizzazione di un programma familiare, portando a termine il suo specifico compito anche con piccoli sacrifici e rinunzie. È insomma necessario non solo porre il limite, la regola, dire di no, ma anche dare al figlio la motivazione di quel diniego e spiegarne la finalità in funzione dei principi educativi che presiedono alla gestione del ruolo parentale; il bambino deve capire sin dalla più tenera età la sua collocazione nel progetto di vita familiare e deve sviluppare la sua individualità in piena libertà, ma sempre nel rispetto dei ruoli e dell'autonomia degli altri componenti il nucleo. Ciò significa che il limite non deve essere l'espressione di un autoritarismo incomprensibile, ma l'espressione di una autorevolezza accettata perché ne viene reso comprensibile l'obiettivo e partecipe il figlio; la famiglia cioè dovrebbe aiutare il figlio ad adeguarsi al principio di realtà, a frenare l'istinto e a dare la giusta collocazione al principio di

piacere, ponendosi come un contenitore elastico alla sua istintualità.

Il rapporto tra il principio di realtà e quello di piacere deve essere quello che regola anche il comportamento dei genitori; solo così essi riusciranno ad essere il modello di riferimento. Insomma, io padre tu figlio rispettiamo una stessa regola, ognuno nella dimensione propria del ruolo e dell'età! Il padre non è il depositario della regola, bensì la trasmette osservandola.

La violazione della regola va sempre stigmatizzata con una punizione immediata ma proporzionata, contenuta, equilibrata, giusta. La punizione infatti è connaturata al processo educativo; ma sarà accompagnata da atteggiamento consolatorio quando il bambino comprende di avere sbagliato e se ne duole.

Ma quando e come i genitori sanno punire oggi? Puniscono poco e male. Spesso passano da un disinteresse marcato ad reazione incontrollata e dispotica, quando la trasgressione è molto evidente, con ciò generando una contestazione ancora più aperta; spesso questi genitori inconsistenti arrivano in tribunale, quasi chiedendo una sorta di investitura e di legittimazione all'esercizio della potestà, oppure vengono in tribunale per dare l'«ultima delega» e definitivamente tirarsi fuori dalla vita del figlio; ma - essi affermano - «per salvarlo», naturalmente!

Un ragazzo che non ha introitato in famiglia il valore regolativo della norma molto difficilmente potrà introitarlo nell'ambito scolastico, anche perché troppo spesso, in particolare nei territori del Sud, mette piede in classe troppo tardi, a sei anni compiuti. E questo perché le scuole dell'infanzia continuano ad essere quasi inesistenti nei contesti svantaggiati, e le scuole dell'obbligo hanno una presenza di alunni per classe così alta da non permettere né percorsi personalizzati, né didattica differenziata; e l'extra-scuola non funziona dovunque. La scuola, per avere successo nel trasmettere la regola, deve arrivare il più presto possibile, e trattenere ed interessare il bambino il più possibile, obiettivi questi realizzabili soltanto se per ogni classe il numero di alunni non superi le quindici unità e se l'extra-scuola continua nel perseguimento degli obiettivi. Queste linee di indirizzo dovrebbero valere per tutti i territori; ma, tenuto conto dei vincoli finanziari, logistici ed ope-



rativi, esse dovrebbero trovare attuazione almeno in quelle aree di cui all'articolo 1, comma n. 2, della legge n. 285 del 28 agosto 1997.

Ma chiudiamo questa digressione sul ruolo della scuola, per tornare al tema che qui interessa. I genitori incapaci di segnare confini sono spesso permissivi, tolleranti, protesi a essere «amici» dei propri figli, generando così confusione nel rapporto e confermando in essi insicurezza; si pongono ora come controllori (spesso il padre), ora come complici (spesso la madre), sbagliando comunque, perché i figli non hanno bisogno né degli uni né degli altri! I bambini hanno bisogno di genitori in grado di porsi come riferimento autorevole, coerente e rassicurante, tale da offrire loro sicurezza, fiducia e stima; vanno perciò evitati atteggiamenti denigratori, tipici del padre che proietta sul figlio le «sue parti fallite». Infatti, solo un ragazzo che ha stima di sé può portare avanti, fuori della famiglia, i valori che quella famiglia gli ha trasmesso. I genitori dovrebbero, invece, attivare forti competenze di ascolto, dare al figlio il modo e il tempo per esprimere le sue esigenze, i suoi sogni; solo così potranno conoscerlo come altro da sé. Dovrebbero, stando insieme, stimolare la fantasia e l'immaginazione del bambino, ridurre il consumo a volte deleterio della TV a vantaggio dello spirito di avventura, distoglierli dalla sala-gioco, spesso veri e propri covi di microdelinquenza, a vantaggio di un tuffo nella natura.

Le storie familiari che noi quotidianamente leggiamo nei nostri fascicoli e ascoltiamo dai nostri ragazzi ci rivelano questi nodi e ci mandano le immagini di adulti bambini e di bambini adultizzati; ma soprattutto di bambini sofferenti, avvolti e pervasi da un malessere diffuso, di cui essi stessi non sanno individuare la causa.

Il ragazzo che entra nell'area penale è, insomma, sempre un ragazzo la cui famiglia non ha tenuto, o perché attraversata da patologie tradizionali, cui abbiamo fatto riferimento, o perché inconsistente, cioè estremamente fragile e delegante rispetto al progetto educativo a favore delle altre agenzie di socializzazione, prima fra tutte la scuola (genitori carrieristi e disattenti), o perché assorbita dai problemi della sopravvivenza quotidiana e delegante soprat-



tutto alla strada e alla TV (genitori disoccupati destinati ad arrangiare), o perché assorbita nella conflittualità coniugale, in pendenza o non di un giudizio di separazione. È quest'ultima infatti, oggi, un esempio tipico di famiglia che viene meno al suo ruolo educativo, perché è talmente assorbita dalla lotta giudiziaria che vi profonde ogni sua risorsa personale, e spesso anche economica, utilizzando i figli di volta in volta come ostaggi, come corrieri di ingiurie gravi, come investigatori..., dimenticando ogni dovere nei loro confronti. È notorio, infatti, che non sempre i coniugi o gli *ex* conviventi riescono a conservare responsabilmente la genitorialità.

Così pure va registrata la mancata tenuta della famiglia in cui il padre perde il lavoro, perché questi facilmente cade in depressione: frustrato e disperato spesso cede all'alcol e ne diventa dipendente, con tutte le inevitabili conseguenze di perdita di interesse per la famiglia ed i figli.

In generale, sempre più frequentemente notiamo che il ragazzino violento, aggressivo, esplosivo perché pieno di rabbia e di sofferenza è un minore senza nessun riferimento nella figura maschile, è un figlio senza padre.

È allora evidente che la figura del padre è fondamentale perché il bambino introiti la regola ed il rispetto della stessa; in una società sempre più caratterizzata dall'assenza del padre, o perché questi non c'è, o perché l'autorità giudiziaria lo relega e lo confina al ruolo di intrattenitore domenicale, diventa fondamentale recuperare la figura.

I genitori, anche se divisi, dovrebbero rimanere entrambi presenti nel processo di crescita del figlio e dovrebbero veicolare nel figlio i valori della società democratica. Infatti il legame sociale debole, interrotto, rifiutato affonda radici nella famiglia che non è stata in grado di trasmetterli, o perché essa stessa manca del tessuto culturale in cui quei valori si alimentano, o perché è mancata la relazione genitori-figli.

Ma quali sono i valori che la famiglia deve condividere e trasmettere con i propri comportamenti? Quelli fondamentali, cioè i valori consacrati nella Costituzione: il rispetto dell'altro come persona, e così può passare il concetto di libertà individuale e sociale ed il concetto che la propria libertà trova il limite nella libertà del-

l'altro; i valori di uguaglianza e solidarietà, che la famiglia deve vivere nel quotidiano nei suoi rapporti con il mondo esterno, con i diversi e con i deboli, evitando stigmatizzazioni e giudizi frettolosi e persecutori; così il valore della giustizia, che la famiglia deve vivere già nel suo ambito, facendo attenzione ad evitare preferenze e discriminazioni tra i componenti stessi del nucleo familiare allargato, riconoscendo ad ogni membro la possibilità di esprimersi e di dare la propria versione dei fatti per i quali si discute.

La famiglia dovrebbe educare alla lealtà, alla legalità e alla verità prima di tutto con la sua condotta di vita, con l'esempio, mantenendo coerenza estrema tra il dire ed il fare, tra la parola ed il comportamento. Come dobbiamo considerare quei genitori che predicano la legalità mentre acquistano sigarette e gas auto di contrabbando, alterano il contatore Enel, si astengono dal lavoro non per malattia, ma per svogliatezza, andando al mare o ai monti? Di esempi se ne possono fare all'infinito...

La famiglia dovrebbe generare l'attaccamento ai valori trasmettendoli in uno con le cure materiali ed affettive; la famiglia dovrebbe essere capace di trasmettere la cultura dell'essere e non dell'apparire, né tantomeno dell'avere. Il dare valore eccessivo all'abbigliamento, ai beni materiali che oggi definiscono lo *status* sposta inevitabilmente l'attenzione verso elementi del tutto marginali e riduttivi che, passando dalla periferia al centro, provocano distorsioni nel comportamento.

Il ragazzo legato affettivamente alla sua famiglia, che ha introitato i valori condivisi dalla società democratica che altro non sono se non i valori costituzionali, che è stato rafforzato, reso resiliente alle stimolazioni negative dell'ambiente attraverso la valorizzazione e il potenziamento della sue risorse, che ha disegnato in prima persona, aiutato a comprendere e valorizzare le sue capacità, il suo progetto di vita, ponendosi degli obiettivi che lo porteranno a collocarsi nella società con il suo impegno personale e sociale; ebbene quel ragazzo non farà mai ingresso nell'area penale, e pur entrando eventualmente nell'area cosiddetta «a rischio», saprà uscirne indenne, perché la sua struttura di personalità



è forte, ha dei riferimenti, dei legami, un'identità positiva costruita negli anni attraverso l'identificazione con modelli positivi.

I genitori che saranno stati in grado di fornire al figlio questo *humus* familiare e culturale lo avranno messo in grado di esercitare una capacità critica, lo avranno reso capace di effettuare delle scelte e lo avranno sottratto così al rischio di cadere nei facili trascinamenti di chi è invece attratto da pseudovalori oggi prevaricanti: potere e danaro (non importa come ottenuto, basta possederlo) lusingano i ragazzi, facendo loro apparire tutto possibile ed ottenibile ed aizzando alla competizione sfrenata, a cominciare dall'abbigliamento firmato per finire alle spericolate corse in moto sull'asfalto, al consumo di droghe e di alcol, tutte cose per le quali servono soldi, molti soldi...

Oggi la famiglia non può certo pensare di trattenere il figlio tra le pareti domestiche; già i ragazzini della scuola elementare sciamano in gruppi da una piazza all'altra, da un muretto all'altro. Si tratta allora di fortificarli al più presto, nei primi anni di vita, per evitare di renderli degli insicuri e degli ansiosi; perché fuori si troveranno inevitabilmente a contatto con tutto quanto c'è di peggio; non potremo evitarlo. Si gioca dunque qui la sfida della famiglia sana e responsabile, che lascia andare il suo ragazzo fuori dal suo ambito, che ogni giorno tremerà pure pensando chi incontrerà e cosa gli sarà proposto; ma che a sera saprà ascoltarlo e rasserenarlo. È un rischio che bisogna correre, e che verrà superato nella misura in cui la famiglia resta riferimento affettivo e valoriale.

Il ragazzo di oggi è fragile e inconsistente come la sua famiglia, difficilmente ha un progetto di vita disegnato nella mente e nel cuore, è ansioso, insicuro e ha spesso paure incontrollabili; perciò si rifugia ben presto nel gruppo, alla ricerca di un'identità, di quella relazione, di quella regola, di quel contenimento che in famiglia non ha avuto. Spesso è il gruppo sbagliato: ci sono ragazzi più grandi di lui già inseriti come manovalanza spicciola del *boss* del quartiere. Il fenomeno del gruppo, tipico delle fasce giovanili e in cui la fisiologica fragilità adolescenziale cerca riparo, è, infatti, oggi molto più fortemente caratterizzato da una maggiore fragilità dei suoi componenti, da una maggiore aggressività e violenza, da una maggiore insicurezza e oscillazione umo-



rale. Tanto è vero che perfino nella commissione dei reati registriamo un concorso di persone sempre più esteso: il gruppo rafforza la volontà fragile del singolo e divide la responsabilità. Il reato commesso dal ragazzo rappresenta sempre più oggi il grido di aiuto, la richiesta di contenimento, l'espressione della sofferenza per la disattenzione dell'adulto; questo reato si connota sempre più di violenza, anche gratuita, perché rappresenta l'esplosione massima della rabbia giovanile, di una rabbia incontenibile e pervasiva che affonda le sue radici nella mancanza di relazione e di fiducia tra le generazioni.

Un monitoraggio sui reperti dei tribunali per i minorenni permetterebbe di osservare come i ragazzi oggi sono passati dal furto alla rapina, dalla ricettazione all'estorsione, dallo spaccio di *hashish* a quello di eroina, e soprattutto che tra di loro circolano molte armi, anche quelle più pericolose.

Allora, cosa fare per aiutare questi genitori che non sono cattivi, ma sono mancanti? Che non sono in grado di essere genitori sufficientemente buoni perché non hanno né capacità né competenze per gestire il ruolo parentale?

Abbiamo osservato che la devianza dei figli nasce da una mancanza dei genitori. Bisogna dunque aiutare questi genitori sin dal momento della nascita dei figli, sostenendoli psicologicamente e, quando necessario, economicamente; ma soprattutto elevandoli culturalmente. Se la rete sociale esiste, e si attiva, il genitore, adeguatamente rinforzato e sostenuto, sarà in grado di portare avanti efficacemente il processo educativo; la devianza dei figli nasce da una mancanza sociale della rete di aiuto alla famiglia in difficoltà e ai ragazzi stessi. I territori presidati dalla criminalità organizzata sono, infatti, caratterizzati dalla mancanza di una scuola attrezzata, mancanza o carenza dei servizi, mancanza di solidarietà sociale. La criminalità organizzata dà risposta ad entrambe le mancanze: colmando quella familiare con il vincolo di appartenenza al *clan*, sostitutivo di quello di consanguineità, e dà un modello, sia pure perverso, conferendo così un'identità, anche se negativa, dando una collocazione lavorativa ben retribuita. La protezione diventa dunque il surrogato dell'affettività familiare; colmando quella sociale con il vincolo di solidarietà tra le

famiglie dello stesso *clan*, cementato dall'omertà come perversione del sentimento dell'onore e dall'obbedienza cieca al *clan* come distorto senso di lealtà. In tal modo una cultura di morte prende il posto della cultura della vita.

La devianza è prodotta, dunque, da una doppia mancanza.

E bisogna convincersi che i ragazzi che non riusciamo a recuperare oggi saranno i *boss* di domani! Negli anni Settanta-Ottanta solo una minima parte della devianza minorile passava nella delinquenza adulta; oggi invece recuperiamo molto poco. Direi che la proporzione si è invertita: quel 20 per cento circa dei minorenni che un tempo strutturava una personalità radicata nel reato costituisce oggi approssimativamente la quota di recupero della devianza giovanile. Perciò la fascia giovanile è quella sulla quale si deve appuntare la maggiore attenzione, e la famiglia è sicuramente il canale privilegiato per una prevenzione corretta e capillare.

Va registrato con soddisfazione che il Governo ne ha preso atto ed ha attivato le forze sociali attraverso progetti mirati a supportare queste realtà familiari e sociali così carenti: molte opportunità sono state offerte alle aree più svantaggiate dalla legge n. 285 del 1997 e dalla legge n. 216 del 1991 per l'articolazione di progetti di bonifica del territorio.

Saranno incentivati gli affidi familiare, anche *part-time*, e tutte le forme di tutoraggio, di educazione di strada e di aggregazione giovanile; ma è anche tempo di sperimentare strade nuove, come mettere i ragazzi difficili a confronto con realtà di sofferenza, con la natura. Ma soprattutto è necessario, più che disegnare strutture, formare persone in grado di relazionare e contenere. In Italia esiste un rapporto tra popolazione e operatori sociali dell'ordine delle migliaia, e un rapporto tra cittadini e rappresentanti delle forze dell'ordine dell'ordine delle decine; basterebbe riequilibrare questo divario con operatori qualificati e formati, e forse già le cose andrebbero meglio.

E per chiudere vorrei richiamare un concetto che mi è caro: in un'epoca in cui il rapporto di sangue unisce un numero sempre minore di persone, perché la famiglia patriarcale ha lasciato il posto a quella nucleare, è il vincolo della solidarietà e il principio



della reciprocità che si deve sostituire a quello della consanguineità. Solo questo risveglio e rafforzamento di solidarietà sociale può renderci adulti responsabili di ascolto e protezione verso tutti i bambini, non solo nei confronti dei nostri figli. Nella misura in cui recepiremo questo messaggio, avremo salvato i nostri figli e i figli degli altri. Avremo fatto in modo che le città ridiventino comunità e perdano l'aspetto di città blindate e militarizzate; perché città sicura non è quella presidiata dalle forze dell'ordine, ma quella amata da tutti suoi cittadini. Il cammino della prevenzione è lungo, le politiche sociali non pagano in tempi brevi; ma se ancora si perdono colpi, sarà davvero troppo tardi, e raggiungeremo in breve il clima esplosivo che vivono oggi altri Paesi. (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Ringrazio la dottoressa Cavallo per la sua analisi approfondita ed appassionata sulle forme di solidarismo deviato e di familismo criminale, che sono molto diffuse soprattutto nel Mezzogiorno.

Passiamo pertanto alla successiva fase del Convegno, riguardante le «Aree a rischio esterne alle grandi realtà metropolitane».

**Presidenza del senatore Emiddio Novi,  
componente della Commissione parlamentare antimafia**

**PRESIDENTE.** In questa sessione interverranno l'avvocato Franco Gallo, sindaco di Gela; il dottor Enzo Ciconte, consulente della Commissione parlamentare antimafia; il dottor Enrico Carofiglio, sostituto procuratore della Repubblica di Bari e l'onorevole Michele Saponara, componente della Commissione parlamentare antimafia.

Il primo intervento sul tema delle aree a rischio esterne alle grandi realtà metropolitane è dell'avvocato Gallo, sindaco di Gela, e tratterà in particolare: «Il caso Gela: le contraddizioni sociali ed economiche della crescita urbanistica incontrollata».

**GALLO Franco, sindaco di Gela.** Debbo innanzi tutto ringraziare il presidente Del Turco e la Commissione parlamentare antimafia nel suo complesso per due motivi: non solo per avermi invitato a partecipare a questa prestigiosa occasione di lavoro, ma



anche per avermi assegnato il tema: «Aree a rischio esterne alle grandi realtà metropolitane», che mi consentirà – come è dovere di ogni sindaco – di parlare della mia città e, quindi, di approfondirne alcuni specifici aspetti.

Tuttavia, prima di passare all'illustrazione delle contraddizioni sociali ed economiche generate dallo sviluppo urbanistico incontrollato, ho l'obbligo di delineare ai partecipanti al Convegno un brevissimo quadro di riferimento riguardante la messa a fuoco della situazione nel suo contesto storico.

All'origine della crescita urbanistica incontrollata nella città di Gela vi è un fatto: l'installazione di un impianto petrolchimico che, nei cinque anni della sua costruzione, diede lavoro e salario a circa 8.000 persone in una città che originariamente contava 40.000 abitanti. Di conseguenza la città beneficiò dell'apporto monetario di una ingente massa salariale. Se li rapportate alla poverissima economia locale (agricoltura estensiva a grano e cotone), si trattava di flussi finanziari ingenti mai visti prima. Accadde, quindi, di registrare consistenti flussi finanziari e flussi demografici in entrata dei quadri e degli operai specializzati, provenienti da altre regioni e dal resto della Sicilia, nello stabilimento petrolchimico.

L'effetto combinato di questi due fattori generò gran parte dell'abusivismo edilizio in un contesto in cui l'enorme domanda di case (con la conseguente anomala impennata dei fitti e del prezzo delle abitazioni) si coniugava con l'atavica propensione ad investire nel più tradizionale dei beni rifugio, ossia il mattone. Il resto dell'economia cittadina era poverissimo, se rapportato al drogato mercato immobiliare e quindi all'effetto anomalo derivante dall'immissione monetaria. Infima, comunque, era la mentalità imprenditoriale, perché non c'era una propensione all'investimento produttivo. Fu così che i proprietari fondiari riuscirono a lottizzare tutti i terreni attorno al tradizionale centro storico, con l'unico obiettivo di massimizzare il profitto edificatorio.

La speculazione fu così vorace e l'assenza di istituzioni così clamorosa che ancora oggi il comune di Gela è convenuto in giudizi civili da proprietari (lottizzatori e lottizzati) che pretendono il pagamento dell'indennità di esproprio perfino per i risicati lembi

di terreno che erano costretti a lasciare ineditati per consentire l'accesso alle abitazioni (hanno lasciato gli spazi e per essi chiedono addirittura il risarcimento, adducendo l'occupazione acquisitiva; quindi, siamo al paradosso del paradosso).

Paradossalmente, dunque, all'origine del fenomeno c'è certamente l'assenza di qualsiasi pianificazione sugli inevitabili effetti della costruzione del polo petrolchimico, e questo è ancora più grave se solo si pensa che una massiccia e concentrata azione di sviluppo non è stata in alcun modo pianificata quanto ai prevedibili effetti collaterali. I migliori modelli scientifici di pianificazione economica sono stati studiati e sperimentati nelle azioni di sviluppo dei paesi sottosviluppati (America latina ed Africa); nel caso della mia città, un caso che è tutto italiano per improvvisazione, non ci fu nessuna attenzione in merito agli inevitabili effetti collaterali di quel massiccio intervento di cui prima parlavo. Il paradosso del «caso Gela» consiste nel fatto che l'edificazione abusiva non nasce dagli spontanei, tumultuosi e per questo imprevedibili sviluppi dell'economia privata, ma da un intervento massiccio della finanza pubblica, colpevolmente privo di qualsiasi sforzo di pianificazione come le più elementari teorie economiche impongono che si faccia negli interventi programmati di sviluppo.

Questa, pertanto, è la causa fondamentale dell'espansione incontrollata delle periferie, dell'edificazione che con eufemismo potremmo anche definire come spontanea, ma che più semplicemente è abusiva.

Ci furono poi delle concause. Una di queste fu sicuramente l'impreparazione culturale e la rapacità della classe dirigente locale, sia di quella economica che di quella politica, la quale, invece di sfruttare razionalmente il fenomeno espansivo, gestì la situazione con i tradizionali metodi di governo di un piccolo comune agricolo. Sarebbero bastati in quel contesto anche solo i piani di lottizzazione e lo scempio sarebbe stato in parte evitato, ma non furono fatti neppure quelli. I proprietari e gli speculatori fondiari, in quel momento largamente rappresentati al governo della città, poterono e vollero sfruttare al massimo questa diffusa ansia di costruire, anche perché i modelli di confronto sulla qualità dell'abitare erano estremamente poveri, quindi qualsiasi realizza-



zione nuova, quale che fosse, era migliorativa dell'assetto esistente.

Detto questo rapidissimamente per inquadrare il fenomeno, passo a trattare delle contraddizioni, nelle loro varie articolazioni, che tutto questo ha generato. La prima contraddizione - che sottolineo nuovamente, perché davvero sta nel nocciolo del caso Gela - forse quella più appariscente, è che un intervento per lo sviluppo, il polo petrolchimico, diventa, paradossalmente, causa di sottosviluppo, almeno per gli effetti collaterali, che sono talmente diffusi ed ampi da determinare quasi un ripensamento globale sulla strategia di questo intervento. La mancata pianificazione degli effetti dell'insediamento petrolchimico di Gela diventa un triste capitolo di una colonizzazione interna della nostra epoca e nel nostro stesso Paese. Sono parole pesanti, che però in un giudizio storico *a posteriori* sono scientificamente dimostrabili come assolutamente vere e fondate. Questa è stata - ripeto - la contraddizione fondamentale; passo poi ad esaminare le altre contraddizioni, almeno quelle più appariscenti, riferibili al caso Gela.

Contraddizioni economiche: per l'economia dei privati, di coloro che hanno costruito abusivamente, si è trattato di un pessimo affare. Dal punto di vista dell'economia cittadina, vi è stato un effetto drogato di alcuni anni di apparente benessere, perché nel settore edile nei dieci- quindici anni del *boom* della edificazione spontanea si fecero affari d'oro. Questa edificazione spontanea assorbì il contraccolpo della fine dei lavori di costruzione dello stabilimento petrolchimico, stabilimento che registrò una vera «fiammata» dell'occupazione nell'arco di quattro-cinque anni, coincidenti con la costruzione dell'impianto, e subito dopo questa droga continuò nell'edificazione abusiva nel settore privato. Ma in cosa è davvero consistito questo fenomeno dal punto di vista economico? Si trattò in gran parte di lavoro sommerso, di lavoro nero, e una delle ragioni per cui si preferiva l'edificazione abusiva era l'agire in esenzione dallo Stato, senza progetti, senza contributi ai lavoratori, senza alcuna imposta: si costruiva nella illegalità più assoluta, non solo dei parametri urbanistici, ma di qualsiasi norma vigente, comprese quelle tributarie. Prosperò per un decen-



nio un fiorente mercato nero di tutti i tipi di materiale edile. Questo per quanto attiene agli effetti sulla economia privata.

Andando ancora nel dettaglio, i lottizzatori realizzarono affari d'oro nella speculazione selvaggia; per i poveri acquirenti dei lotti fu in generale un pessimo affare. Alla periferia nord della città gran parte dei manufatti edilizi sono rimasti vuoti, scheletri che nessuno ha più convenienza a rifinire e che valgono molto meno del costo del solo cemento armato che è stato necessario per realizzarli. È uno scenario raccapricciante: scheletri vuoti che gridano vendetta. Una buona parte dovrà essere demolita, anche solo a causa del mancato rispetto delle norme antisismiche.

Per quanto attiene invece agli effetti sulla finanza pubblica, il danno secondo me è stato enorme, difficile da calcolare e da risarcire. Il danno consiste nella compromissione delle risorse ambientali, l'inquinamento, e soprattutto l'insostenibile costo dell'urbanizzazione *a posteriori*, nel dover portare le opere di urbanizzazione dopo che si è realizzato l'edificato. Portare i servizi di rete in mezzo alle case costruite senza criterio e spesso senza alcuna logica geometrica costa molto di più che urbanizzare preventivamente, e comunque i risultati sono del tutto insoddisfacenti. Dato l'enorme deprezzamento dei manufatti esistenti, non sarà facile ricucire gli ampi spazi vuoti della edificazione spontanea e queste aree rimaste libere, in mezzo alle case abusive, non sono neanche gradite per l'edificazione economica e popolare. Questo è il contesto degli effetti economici nei vari ambiti.

Passando a trattare delle contraddizioni sociali, come il tema mi impone, debbo subito riferire un fatto che sembrerà ovvio, ma che merita di essere affrontato. Le costruzioni abusive, le periferie spontanee rappresentano la negazione fisica dell'idea di organizzazione ed esprimono una perversa gerarchia dei valori. Ci sono case costruite nel bel mezzo delle strade; case costruite nell'alveo dei torrenti, case edificate su improbabili piazze, sopra i cavi fognari e le condotte idriche. È diffusa una tipologia di edifici, all'esterno orrendi e senza un minimo di prospetto architettonico, conci di tufo o mattoni a vista, mentre all'interno hanno rifiniture di gran lusso. Badate: un esterno degradato e interni con rifiniture

pregevolissime sono la negazione stessa di qualsiasi corretta e logica gerarchia di valori.

In questo paesaggio è sommo il dispregio dei valori della dimensione sociale e collettiva, nell'assenza di strade ordinate e diritte, nell'assenza di spazi pubblici, nella mancanza di qualsiasi allineamento regolare e financo nella totale incuria, come dicevo, dei prospetti. È il trionfo della cultura della illegalità e della prevaricazione; con esiti estremamente deludenti per tutti. La mafia, intesa come organizzazione criminale e di vertice, non ha avuto alcun particolare ruolo in questa vicenda perché l'utenza era discretamente diffusa e gli abusi edilizi, per un motivo o per l'altro, hanno coinvolto gran parte della popolazione; gli speculatori operavano apertamente sul mercato drogato senza necessità di intermediazione criminale.

La mafia ha prosperato nel mercato nero dei materiali edili, e in generale sull'indotto economico di un fenomeno che aveva origini diverse e proprie. In una accezione più estesa del termine «mafia», anzi «mafie» - e il plurale che viene usato nel titolo del Convegno comincia ad essere messo a fuoco - il fenomeno che sto descrivendo è tutto mafioso, nel senso che è nato e cresciuto in barba ai più elementari interessi collettivi, nell'illegalità, nella collusione diffusa, e più in generale in una organica separazione fra istituzioni e società civile. Quindi, se non è mafia nel senso di organizzazione criminale verticistica, è mafia in quanto a cultura, è mafia in quanto a fenomeno di massa, in quanto a separazione e negazione totale dell'esistenza delle strutture di una logica di valorizzazione o quanto meno di attenzione dei valori e del bene collettivi. Questo quadro è desolante. Ma mi corre l'obbligo di lasciare il discorso a questo punto e di passare a trattare delle politiche, delle speranze, di quello che stiamo cercando di fare.

Finora non è stata eseguita alcuna demolizione d'autorità in un panorama così squallido - anche questo è un dato che è giusto sottolineare - sia perché ci sono stati ritardi nella istruzione delle pratiche, e anche perché in Sicilia i casi disperati sono stati soccorsi dalla cosiddetta legge Buttore, che è stata integrativa della



legislazione nazionale, che consente di dare agli abusivi il diritto di uso, restando la proprietà in capo al Comune.

Due mesi orsono la Giunta municipale ha deciso di affidare le prime demolizioni, in esecuzione di una recente convenzione fra l'ANCI e il Ministero della difesa, allo stesso Ministero della difesa, in applicazione di questa circolare. Si sta cercando di accelerare l'*iter* delle domande di autorizzazione; si sono realizzati dei piani di recupero. Stanno per essere spesi 25 miliardi per lavori, che sono stati già appaltati, di opere di urbanizzazione che però, anche quando saranno completate, non copriranno se non il 20 per cento.

Altro punto importantissimo: il comune di Gela si è autorevolmente candidato a stipulare i contratti di quartiere insieme al Governo nazionale. I contratti di quartiere sono un modello di recupero integrato, sociale, urbanistico, da tutti i punti di vista. Il recupero sociale nelle zone abusive è operato prevalentemente dalle parrocchie, che rappresentano un punto di riferimento in una zona di disgregazione. La prima chiesa che si sta costruendo in un quartiere, Settefarine, con il suo campanile svettante sembra annunciare e promettere speranza di riagggregazione sociale. Si sta cercando di realizzare luoghi di aggregazione in questo contesto di grande squallore, ma qualsiasi operazione - e concludo - non può prescindere da una semplice considerazione, che vorrei consegnare agli atti di questo Convegno: la riqualificazione urbana, nel momento in cui precostituisce la condizione di base di un corretto vivere civile, è l'obiettivo che va perseguito al fine di determinare situazioni di riagggregazione culturale più complessiva. Per questo dico che, dopo l'impianto non programmato dello stabilimento, non soccorrere la mia città in questo tentativo di risanamento sarebbe un secondo fatale errore, perché comunque i costi sociali del degrado permanente sarebbero più alti di quelli del possibile recupero.

A chi contestasse l'equità dell'intervento in termini di distribuzione delle risorse sul piano dei bisogni di tutto il Paese, rispondo semplicemente con un calcolo: a Gela nel ventennio d'oro, quello della edificazione spontanea, anni Sessanta e Settanta, la spesa *pro capite* della finanza pubblica allargata - Stato, regione,



---

- 101 -

---

comune, Cassa per il Mezzogiorno e altre agenzie pubbliche - è stata complessivamente, in tutta la fase storica dei venti anni, inferiore alla media non solo nazionale ma anche regionale. Mi pare evidente che da questo dato emerge che vi sono le premesse per cercare di riparare, tutti insieme, ad un errore, ad un torto, nell'interesse di tutti. L'appello che voglio fare stasera, poiché la Commissione antimafia mi ha consentito di parlare della mia città per dare un contributo nel contesto generale, è che la riqualificazione urbana, come ben centrato nel tema, è un obiettivo fondamentale perché senza un assetto non dico gradevole, ma normale, non c'è alcuna opera di recupero possibile. A Gela non sono in grado di operare con le risorse proprie del Comune; lanciao perciò un appello, e lo faccio valutando che questa opera di recupero è nell'interesse non solo dei miei cittadini ma di tutti. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio l'avvocato Gallo, sindaco di Gela, e cedo la parola al dottor Ciconte, consulente della Commissione parlamentare antimafia, che svolgerà un intervento sul tema «La Locride e il Nuorese. Realtà rurali e dimensione internazionale del crimine».

Anche in Campania abbiamo realtà rurali che si sono trasformate in veri e propri epicentri del crimine organizzato: basti pensare all'Agro Aversano.

CICONTE Enzo, *consulente della Commissione parlamentare antimafia*. Parlerò della Locride e del Nuorese che, come sapete, sono due zone della Calabria e della Sardegna, molto distanti tra loro, separate da un lungo tratto di mare. Eppure Locride e Nuorese, nell'immaginario collettivo, sono accomunate da un elemento, che è il sequestro di persona, un fenomeno antico che si perde negli anfratti di un lontanissimo passato e che ha contraddistinto la storia e la cronaca degli ultimi decenni, prolungandosi fino ai giorni nostri. Perché il sequestro di persona in queste due zone? Quali sono i tratti comuni, quali le diversità?

A metà degli anni Sessanta i sequestri di persona subirono una forte impennata sia in Sardegna che in Calabria. Nell'isola essi si accompagnarono a numerosi omicidi, a rapine, ad estorsioni. Il sequestro di persona sostituiva le antiche forme della cri-

minalità sarda che si basavano sull'abigeato, sui furti di animali, in particolare greggi di pecore. Diminuivano i furti delle greggi di pecore e aumentavano i sequestri di persona. Perché? Perché era più facile sequestrare il proprietario delle greggi che le greggi stesse. C'è un antico detto sardo che spiega la convenienza di questo fatto: «Gli uomini, al contrario delle pecore, non belano». Era anche più conveniente dal punto di vista economico, perché rendeva di più il riscatto per la liberazione del proprietario che non quello per le pecore.

Nello stesso periodo il fenomeno esplodeva anche in Calabria e ben presto dalla Calabria sarebbe stato esportato nelle regioni ricche del Nord, in particolare in Lombardia, che con i suoi 156 casi detiene il *record* delle persone sequestrate in Italia.

In quegli anni si notavano delle differenze tra i due fenomeni: nel sequestro sardo operavano bande che poi generalmente si scioglievano a sequestro avvenuto ed i proventi dei sequestri erano immobilizzati nell'acquisto di bar, di case o di ovili.

Nel sequestro calabrese, invece, operavano organizzazioni mafiose della 'ndrangheta - molte delle quali provenienti dalla Locride - ed i proventi del sequestro alimentavano un nuovo mercato criminale perché venivano impegnati nel traffico degli stupefacenti.

In Sardegna faceva da supporto al fenomeno dei sequestri l'adesione ad una cultura peculiare dell'isola, la cultura barbaricina. Secondo un certo modo di ragionare, non c'era distinzione dal punto di vista etico tra rubare un gregge di pecore e tenere sequestrata una persona.

Accanto a ciò vi era il fenomeno, anch'esso peculiare, dei latitanti sardi, che per un lungo periodo godettero di popolarità, di sostegno, di simpatia e di forme di consenso molto ampio. Tanneddu, Mesina, Succu, Mele diventarono figure leggendarie perché riuscirono ad interpretare forme di ribellismo e di antagonismo nei confronti di tutte le autorità - presenti e passate - che, a loro parere, non avevano governato, ma dominato l'isola. Diventarono gli alfieri e il simbolo di un altro mondo dove erano in vigore altre leggi, ben diverse da quelle statuali, la principale delle

quali era che l'uomo era in grado di difendersi da solo, la cosiddetta *balentìa*.

In Calabria era invece operante una cultura mafiosa alle cui origini c'era un accentuato antistatalismo, a partire da una critica per il modo come si era realizzata l'unità d'Italia. Accanto a ciò vi era il dato storico che la 'ndrangheta (unica organizzazione mafiosa da questo punto di vista), soprattutto nell'area dell'Aspromonte, si era presentata come la sola organizzazione in grado di operare anche quando quelle ufficiali, partiti e sindacati, erano state sciolte dal fascismo.

A metà degli anni Settanta, all'interno della 'ndrangheta si aprì una discussione sul sequestro di persona, perché non tutti i capibastone erano dell'idea che bisognasse realizzare i sequestri. Era sicuramente contrario un uomo potente e di notevole prestigio come don Antonio Macrì di Siderno, la cui organizzazione era presente, sin dagli anni Trenta, in Australia, in Canada e negli Stati Uniti d'America.

Don Antonio Macrì fu ucciso nel gennaio del 1975 e la sua morte segnò una brusca inversione di rotta nella storia della 'ndrangheta, in particolare della Locride.

Questo mutamento fu messo in luce esattamente 20 anni fa, nel novembre del 1979, da un rapporto firmato dal tenente colonnello Franco Morelli, del gruppo dei carabinieri di Reggio Calabria. Si tratta di un lunghissimo rapporto, di 435 pagine, con un titolo significativo: «Associazione a delinquere a sfondo mafioso di 101 persone operanti nel versante ionico della provincia di Reggio Calabria ed in altre del Nord e del Centro Italia».

Si noti che era scritto: associazione a delinquere di stampo mafioso; e ciò prima dell'entrata in vigore della legge Rognoni-La Torre e mentre una parte della dottrina penalistica italiana riteneva che la mafia non realizzasse nemmeno gli estremi del delitto previsto dall'articolo 416 del codice penale.

Per lo storico, naturalmente, quel rapporto è un gioiello, una miniera di notizie e di informazioni anche su personaggi che erano protagonisti già allora e che erano destinati ad occupare la cronaca dei sequestri fino ai nostri giorni. Già il riferimento nel titolo al



Centro ed al Nord Italia indicava, inoltre, i rapporti della Locride con il resto del Paese.

Tanto nel Nuorese che nella Locride circolavano due convinzioni che di fatto giustificavano il ricorso alla pratica dei sequestri di persona: la prima indicava la causa del fenomeno nella miseria e nello stato di abbandono di quelle zone; la seconda interpretava i sequestri come una sorta di riequilibrio sociale, come una più equa ripartizione delle ricchezze, essendo le vittime delle persone ricche che potevano pagare i riscatti ed i cui beni si poteva presumere che non fossero frutto solo del sudore della loro fronte.

In realtà non c'è mai stato un rapporto diretto ed automatico tra miseria e sequestro. Questa equazione - che pure ha una certa vitalità ancora oggi - nascondeva una realtà ben diversa: nel Nuorese i sequestratori non erano «poveracci» o sbandati, ed i sequestri segnavano un salto di qualità rispetto alla vecchia criminalità, dal momento che essi manifestavano una ossessiva frenesia di arricchirsi, trovando forme più rapide per accumulare grandi quantità di denaro; nella Locride i sequestratori erano mafiosi che investivano i soldi dei riscatti in parte nella costruzione di palazzi - a Bovalino esiste ancora oggi un quartiere denominato «Paul Getty», dal nome del noto sequestrato, ed è così anche in tante altre cittadine calabresi - e nella maggior parte nel traffico di droga, aumentando in modo esponenziale il capitale investito.

Il sequestro non era una risposta alla fame, ma una forma di arricchimento, di promozione sociale, di accumulazione del capitale.

Bisogna poi tenere conto di un altro dato: nella lunga storia dei sequestri sono stati catturati e condannati numerosi sequestratori, custodi o organizzatori, ma sono state recuperate cifre irrisorie dei riscatti pagati.

Nel mondo dei sequestratori hanno sempre operato personaggi che non appartenevano al mondo pastorale del Nuorese o della Locride: erano uomini in grado di riciclare il denaro, di investirlo, di operare la magia per cui il denaro «segnato» si potesse trasformare, come per incanto, in denaro che era possibile possedere e spendere senza correre alcun rischio.

La questione del denaro ci porta a vedere come sia profondamente mutato il fenomeno rispetto agli anni Cinquanta e Sessanta.

Si è verificata una strana inversione tra la Locride ed il Nuorese. Se una volta i sardi investivano in Sardegna, nella loro terra, mentre i calabresi per gran parte all'estero per l'acquisto di droga, ora la situazione è radicalmente mutata.

In Calabria l'area dei sequestri si è andata via via restringendo, al punto che nell'ultimo periodo hanno operato le cosche di soli tre comuni dell'Aspromonte; nel 1991 queste cosche decisero di concludere la stagione dei sequestri, con perfetto tempismo perché proprio in quell'anno venne approvata la famosa legge sul cosiddetto blocco dei beni. È questo l'anno in cui la curva del numero dei sequestri, che era già discendente, cadde a picco.

Quello che è successo tra il 1992 ed il 1993 non ha nulla a che fare con la 'ndrangheta storica e l'ultimo sequestro, quello della signora Sgarella, ha caratteristiche peculiari che, per quanto risulta dagli accertamenti in corso, allo stato non sembrerebbero mettere in discussione quella scelta del 1991.

Anche in Sardegna l'area dei sequestri si è ristretta e nello stesso tempo si assiste all'ingresso della criminalità sarda nell'ambito del crimine internazionale. Le tracce dei soldi pagati per liberare le vittime dei sequestri compiuti dai sardi ci portano in Svizzera, in Venezuela, in Colombia o in Australia, come ha dimostrato il sequestro Soffiantini.

In Sardegna, inoltre, i soldi dei riscatti cominciano ad alimentare altri mercati criminali, e, come avveniva nella Locride tanti anni prima, iniziano ad essere utilizzati per l'acquisto di armi e di droga, come dimostra la storia di Mario Moro, anch'egli implicato nel sequestro Soffiantini.

Alcuni latitanti sardi vengono catturati all'estero; l'esempio più noto - ma non è il solo - è quello di Giovanni Farina, arrestato nel 1982 a Caracas e oggi in Australia.

La novità più rilevante è però quella descritta nella recente Relazione sui sequestri di persona della Commissione antimafia, approvata nell'ottobre di quest'anno: è l'individuazione di una «zona grigia», di una rete di mediatori, di informatori, di determi-



nati professionisti affiliati alla massoneria che si mettevano in moto e operavano ad ogni sequestro di persona.

Siamo cioè ad una trasformazione radicale del sequestro di persona sardo: sullo sfondo rimangono pastori e latitanti, alla ribalta, in primo piano, ci sono altri e ben diversi protagonisti, alcuni proiettati nel traffico di droga, altri nel condizionamento politico-affaristico dell'isola, altri ancora nella ricerca di una pubblicità gratuita per le proprie fortune elettorali, non calcolando che azioni sconsidegate possono mettere in pericolo la stessa vita degli ostaggi.

Tutti questi personaggi sembrano muoversi nella convinzione di poter agire in totale libertà e chiedono allo Stato di farsi da parte, di non interferire, quasi che si trattasse di una partita a due: da una parte i familiari delle vittime, dall'altra i sequestratori ed in mezzo i mediatori, a cavallo degli uni e degli altri.

Questa è una delle ragioni per cui la Relazione della Commissione antimafia ha avanzato precise proposte al Parlamento per rafforzare la legge sul blocco dei beni chiedendo di non liquidare uno strumento che, come tutti gli inquirenti sanno, è stato utile per le indagini e per la cattura dei sequestratori ed oggi lo è anche per il recupero delle somme pagate per i riscatti, come dimostra la notizia di ieri secondo cui i soldi che erano nella disponibilità di Cubeddu - altro latitante del sequestro Soffiantini - sono stati recuperati in Svizzera.

Nessuna legge, da sola e di per sé, può risolvere il problema dei sequestri di persona, ma una legge che ha funzionato va migliorata, non peggiorata, né tanto meno cancellata. Con questo spirito ha lavorato la Commissione parlamentare antimafia. (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Dopo l'intervento del dottor Ciconte lascio la parola al dottor Enrico Carofiglio, sostituto procuratore della Repubblica di Bari, che svolgerà un intervento sul tema: «La mafia in Capitanata: il caso di Cerignola»; se non sbaglio, si fa riferimento ad eventi accaduti all'inizio degli anni Ottanta, quando la nuova camorra tentò di irrompere in quell'area.



CAROFIGLIO Enrico, *sostituto procuratore della Repubblica di Bari*. Si impone per me in primo luogo di rivolgere un ringraziamento, non convenzionale, alla Commissione parlamentare antimafia ed al Comando generale dell'Arma dei carabinieri per avermi fornito l'occasione di parlare di argomenti gravi e completamente sconosciuti, come preciserò fra breve.

Le forme del crimine organizzato in Puglia, infatti, oggi un po' meno che in passato, ma comunque ancora in modo massiccio, vengono troppo spesso confuse sotto l'etichetta equivoca di sacra corona unita, comprendendo con questa espressione fenomeni criminali fra loro molto diversi, che in realtà spesso non hanno nulla a che fare con la sacra corona unita intesa in senso stretto.

Questo equivoco non riguarda soltanto l'uomo della strada o il lettore di giornali che, pur interessandosi di questi temi, non è uno specialista, ma coinvolge anche gli studiosi di questi fenomeni: ad esempio, ancora oggi, in testi di alta specializzazione, come gli *Annali della Storia d'Italia* dell'Einaudi dedicati alla criminalità, o in un'opera recentissima sulle mafie pugliesi, vengono definiti, in modo indiscriminato e sostanzialmente scorretto, tutti i fenomeni mafiosi pugliesi con la denominazione di sacra corona unita.

In realtà, questa espressione costituisce la forma ed il nome che si sono dati il fenomeno mafioso del Salento, ma non ha alcuna efficacia esplicativa nel momento in cui si parla delle zone a nord di esso, ossia, per intenderci, della provincia di Bari e soprattutto di quella di Foggia.

Nella provincia di Bari operano sodalizi mafiosi i cui modi di agire, per la verità, somigliano più alle forme del gangsterismo urbano che alla mafia nel senso più stretto del termine, ma comunque essi sono stati repressi ed in buona misura anche studiati.

Invece, le forme del crimine organizzato nella provincia di Foggia, in terra di Capitanata, costituiscono - ripeto - un vero e proprio oggetto misterioso, non solo per chi non sia addetto ai lavori, ma anche per gli stessi specialisti, e sostanzialmente sono conosciute solo da un numero ristrettissimo di operatori pratici, per intenderci da pochissimi magistrati ed appartenenti alle forze dell'ordine.

La stessa Commissione parlamentare antimafia, che in passato si è pure occupata del fenomeno mafioso in quella zona, probabilmente anche per una forma forse eccessivamente burocratica di acquisizione delle informazioni, nelle sue relazioni dimostra sostanzialmente di non aver centrato l'essenza del fenomeno. Cercherò quindi di inquadrarlo in modo molto rapido, con riferimento a tutta la terra di Capitanata, per poi cogliere le peculiarità del fenomeno specifico della mafia di Cerignola.

Il territorio di Foggia, la Capitanata, in realtà ha le caratteristiche di un vero e proprio laboratorio criminale, in cui si rinven- gono tre tipologie di crimine organizzato, tra loro diversissime e molto significative, che coesistono in uno spazio territoriale circo- scritto.

Esiste in primo luogo una criminalità di tipo mafioso clas- sico, ossia ritualizzata, vicina alla 'ndrangheta calabrese dal punto di vista sia dei rituali, delle forme di affiliazione e di apparte- nenza, sia delle alleanze vere e proprie: è stata infatti accertata dalle indagini l'esistenza di alleanze organiche con la 'ndrangheta, con scambio di omicidi e traffico di stupefacenti.

Questa mafia si è caratterizzata per una eccezionale imper- meabilità. Infatti ad oggi, dopo due maxi processi, che pure hanno colpito duramente il sodalizio autodenominatosi «la società», per quanto riguarda la cosca foggiana non esiste un solo collaboratore di giustizia. Credo si tratti di un fenomeno assolutamente unico.

La seconda tipologia è quella di una criminalità di tipo rurale che opera sul Gargano, ha origine pastorale ed è protagonista della faida più tremenda e più dimenticata di tutto il Mezzogiorno, la faida Libergolis-Primosa, che dal 1972 ad oggi ha registrato 29 omicidi, 26 tentati omicidi, 2 lupare bianche, una serie infinita di attentati. La risposta giudiziaria è consistita in un processo de- finito con sentenza passata in giudicato per un omicidio e un im- putato e un processo definito con sentenza passata in giudicato per un tentato omicidio. Il controllo del territorio da parte di questi signori è assoluto. La ricerca di latitanti in quelle zone del Gar- gano impone alle forze dell'ordine di agire letteralmente come forze militari paracadutate dietro le linee nemiche. È un fenomeno ignorato sostanzialmente da tutti. Sulle zone montuose del Gar-



gano, come in Aspromonte, come sui monti della Sardegna, semplicemente lo Stato non esiste.

Vi è infine, e arriviamo al tema specifico di questo mio contributo, la criminalità cerignolana, che è una criminalità mafiosa di tipo assolutamente peculiare, caratterizzata, a mio modo di vedere, dai tratti di più inquietante originalità e modernità. Faccio brevemente la storia dell'epilogo, perlomeno di una parte, di questa mafia. Il 10 marzo del 1994, nel pieno centro di Cerignola, un *commando* armato eliminava un piccolo spacciatore e rapinatore a colpi di *kalashnikov*, fucile a pompa e armi semiautomatiche. Nell'ambito di questo omicidio veniva anche gravemente ferito un bambino di dieci anni. Questo era l'ultimo episodio di una serie impressionante, anch'essa sostanzialmente sconosciuta, di delitti di ogni genere: omicidi, attentati dinamitardi, sequestri di persona. Fu l'ultimo episodio di questa incredibile sequenza, che portò sostanzialmente all'implosione della mafia cerignolana. È bene evidenziare che in quel periodo il controllo del territorio sfuggiva completamente alle forze di polizia: bande armate di armi da guerra si fronteggiavano nel centro di Cerignola, pattugliandolo con macchine militarizzate, senza sostanzialmente che si riuscisse a contrastare questo fenomeno. Fu l'epilogo di questa storia di sangue, di una guerra scatenatasi all'interno di questa organizzazione, di cui brevemente definiremo i tratti essenziali, perché sostanzialmente la frangia perdente, che era fuoriuscita dall'organizzazione, resasi conto di essere condannata a morte, decise di collaborare con la giustizia. Ne seguirono indagini frenetiche che in pochi mesi consentirono di decifrare un fenomeno fino ad allora letteralmente occulto e misterioso.

Ora vorrei dare qualche connotazione di tipo geografico e sociologico per intendere meglio la peculiarità del fenomeno di cui ci occupiamo. Cerignola è un paese che si trova nel centro del Tavoliere delle Puglie, ha circa 60.000 abitanti e costituisce per molti aspetti un fenomeno sociologico e criminale di assoluta originalità, comunque non studiato. Infatti, a fronte di una tradizione di lotte bracciantili, sindacali, di impegno civile, constatiamo l'esistenza di una microcriminalità straordinariamente aggressiva, operante entro i rigidi confini delineati dalla macrocriminalità di



tipo peculiarmente mafioso, di cui ci accingiamo a parlare. Ed è essenzialmente nella coesistenza, micidiale dal punto di vista del senso di sicurezza pubblica, fra microcriminalità e macrocriminalità tutta la peculiarità e la gravità di questo fenomeno. Noi tutti sappiamo come in molte zone caratterizzate dall'esistenza di macrocriminalità potente non esista il piccolo reato. Le macchine in molti paesi della Sicilia e della Calabria vengono lasciate aperte, perché nessuno le ruba. A Cerignola coesistono, in parte coesistevano, entrambi i fenomeni nell'ambito di un vero e proprio regolamento criminale.

E vediamo dunque quali sono le caratteristiche peculiari di questa mafia cerignolana. La prima cosa da evidenziare, la più significativa dal punto di vista criminologico, è che si tratta di una mafia completamente non ritualizzata. La mafia cerignolana non pratica affiliazioni, non conosce i gradi tipici della 'ndrangheta e della sacra corona unita, ed anzi li disprezza. In una realtà mafiosa, quella pugliese, che è tutta intrisa di una ritualità di importazione, esibita come una sorta di segno di emancipazione criminale, i mafiosi di Cerignola disprezzano il rituale e lo evitano. Esso, infatti, è considerato come un inutile e dannoso fattore di rischio per l'eventuale identificazione del sodalizio. Il primo pentito della mafia cerignolana, interrogato specificamente sul punto, cioè sull'esistenza o meno di rituali, risponde: «I battesimi sono pagliacciate. Che li facevamo a fare? Sono buoni per farsi scoprire. Il sangue, il taglio, la favella: pagliacciate! Se uno è capace di fare l'omicidio, va e lo fa». E infatti l'iniziazione mafiosa di questo signore, un signore che un altro soggetto che di omicidi se ne intendeva, Salvatore Annacondia, ebbe a definire «ottimo killer», si svolse proprio con la commissione di un omicidio particolarmente efferato. E richiesto dal pubblico ministero se per questo omicidio avesse ricevuto un compenso, quasi sdegnato rispose di no. Anche qui è interessante riportare una parte del verbale. Il pubblico ministero chiede: «Lei è stato pagato per questo omicidio?» «No, se ti pagano sei solo un killer». «Che vuol dire? Perché avete fatto questo omicidio?» Erano persone che non appartenevano all'associazione prima di uccidere. Dopo una riflessione questo signore, che si chiama Ricciardi, risponde: «Vole-

vamo elevarci, volevamo essere qualcuno, volevamo appartenere». È tutto in questo «appartenere», un verbo lasciato sospeso e senza il complemento, che cogliamo un dato di interesse straordinario per capire il senso in generale dei fenomeni mafiosi e in particolare di questo; in questo bisogno di appartenenza che in una società rurale, come quella di Cerignola e di altri posti, assoggettata ad un impatto con la modernità che non è stato possibile reggere, cogliamo il senso di quel bisogno che porta molti giovani, non tutti di provenienza povera, all'affiliazione, non nel senso formale che si è detto, e alla partecipazione ad un sodalizio che dà un senso di identità e appartenenza, appunto.

In ogni caso, l'assenza di rituali ha indotto, nell'ambito del maxiprocesso che ha riguardato la mafia cerignolana, molti difensori a sostenere che non di mafia si trattasse, ma semplicemente al massimo di bande dedite al traffico di stupefacenti. Allora credo che sia opportuno cogliere, rapidamente, i caratteri tipici della mafiosità di questo sodalizio, affermata da una sentenza di primo grado, e ora anche da una sentenza di appello, che ha irrogato 15 ergastoli e circa 900 anni di carcere. I capi supremi della mafia di Cerignola sono i fratelli Piarulli, due signori che, pur originari di Cerignola, governavano, e in parte lo fanno ancora dal carcere, il territorio di Cerignola, quando erano in libertà da Milano. A Milano trattavano da pari a pari, come ci è stato detto da più pentiti, con alte gerarchie della 'ndrangheta e, in misura minore, di Cosa nostra. Un pentito, un appartenente di altissimo rilievo alla 'ndrangheta, operante al Nord d'Italia, spiega come soggetti come i Piarulli, che sono pochissimi su tutto il territorio nazionale, vengono definiti dai mafiosi ritualizzati, dai mafiosi delle mafie classiche; la definizione è: «contrastati onorati». Contrastati onorati sono quei pochissimi soggetti che, pur non appartenendo ad un'associazione di tipo rituale, vengono trattati con il rispetto che si deve a capi potenti e ad affidabili soci di imprese criminali. Il modello del governo del territorio di Cerignola da parte di questi signori è quello organizzativo tipico del colonialismo classico, cioè a mezzo di un ristretto gruppo di plenipotenziari locali che operavano per l'appunto sul territorio. Ma a parte queste pochissime, cinque o sei, posizioni di sovraordinazione - e qui vi è un altro dato di straor-



dinario interesse secondo me – la massa degli appartenenti, centinaia di persone, è collocata, almeno formalmente, su un piano di parità. La forma di governo dell'associazione è la democrazia assembleare. Questa non è una elucubrazione sociologica di un magistrato che ha tempo da perdere, ma è il risultato delle carte processuali del dibattimento: tutte le decisioni importanti per la vita del sodalizio venivano prese nell'ambito di vere e proprie assemblee in cui nei casi più importanti – fra poco ne vedremo uno – partecipavano anche i vertici milanesi. E dunque vediamo le regole che governavano l'associazione ma – io dico – governavano la città di Cerignola. Punto primo: lo stupefacente spacciato a Cerignola e zone limitrofe doveva provenire esclusivamente da Milano, fornito appunto dai vertici. Fu proprio una violazione di questo obbligo di esclusiva che scatenò la guerra che generò poi l'implosione e in qualche modo la fine, o comunque il grave indebolimento, di questo sodalizio. Punto secondo: l'organizzazione era divisa in sottogruppi, definiti squadre, cui era rigidamente assegnata la gestione di un pezzo del territorio ed il traffico di un tipo di stupefacente. Qui vi è un altro dato di grande interesse: ogni squadra gestiva una sua rete di spacciatori, circa 200 uomini operativi. Qui si viene ad un punto di grande interesse: il prezzo al minuto per lo spaccio dell'*hashish* e della cocaina era fissato dall'alto; la deroga a questo prezzo imposto costituiva grave violazione. Punto quarto: in Cerignola era vietato, e lo è tuttora, spacciare eroina. La regola era rispettata in modo rigidissimo. Infatti a Cerignola – qualsiasi statistica può dimostrarlo – città di circa 60,000 abitanti, è quasi inesistente il fenomeno della tossicodipendenza da eroina; i pochissimi tossicodipendenti da eroina si approvvigionano nei paesi vicini. Attenzione, l'organizzazione mafiosa cerignolana non disprezzava il traffico dell'eroina. Semplicemente la vendita era autorizzata nei comuni limitrofi: San Ferdinando, Ortanova, Andria, Trinitapoli. La ragione del divieto di spaccio è ovvia: l'inaffidabilità dei tossicodipendenti e il rischio che costoro possano in un modo o nell'altro collaborare con le forze di polizia.

La commissione dei reati contro il patrimonio era libera, ma con una importantissima eccezione: le estorsioni. Fino al 1989 le



estorsioni erano libere. In quell'anno vi fu una recrudescenza gravissima del fenomeno e dati confidenziali, perché le denunce furono pochissime, indicarono nell'ordine delle centinaia le estorsioni in corso. Il controllo delle forze dell'ordine si accentuò; l'intera sezione della squadra mobile di Foggia si trasferì su Cerignola e la possibilità di lavorare in altri campi divenne molto più circoscritta. In particolare era compromessa la libertà dei traffici, la libertà di arrivo di grossi carichi di stupefacente che settimanalmente da Milano giungevano a Cerignola. Nel corso di una di quelle assemblee di cui dicevo i capi milanesi scesero a Cerignola e vietarono da quel momento in poi le estorsioni, che cessarono letteralmente da un giorno all'altro. Viene alla mente naturalmente l'esempio tratto dall'esperienza siciliana del divieto di sequestri di persona in territorio siciliano per tutto quell'indotto di controllo del territorio che essi implicavano.

Queste sono sostanzialmente, nella sintesi imposta dai tempi brevi, le regole, direi quasi la Costituzione materiale dell'antistato mafioso cerignolano. Ma alcuni altri indicatori sono interessanti, proprio per avviarci velocissimamente verso la fine di questo intervento. Il controllo del territorio cittadino era pressoché totale, non solo prima dell'intervento giudiziario che ha portato poi ai processi, uno in particolare, e prima ancora agli arresti, ma anche dopo. Dopo oltre 80 arresti dei soggetti più pericolosi si era alla ricerca di uno dei capi, uno dei plenipotenziari di cui parlavo prima, il quale, pur latitante, è sempre rimasto nel territorio di Cerignola. Il personale della DIA, sconosciuto ai malavitosi locali, che circolava in Cerignola (che non è certo un paese di 5.000 abitanti), per compiere l'attività logistica necessaria alla localizzazione di questo signore, veniva sistematicamente intercettato, fermato da una sorta di polizia territoriale mafiosa, richiesto della ragione della sua presenza in quel centro. A due ufficiali della DIA che circolavano per l'appunto nel centro di Cerignola, richiesti di che cosa stessero facendo lì e avendo dato la risposta che erano rappresentanti di enciclopedie, fu detto in modo secco che potevano andar via perché lì le enciclopedie non le comprava nessuno.

Un altro dato? I parenti, anche lontani, dei collaboratori di giustizia, quelli che non sono andati via da Cerignola fino ad oggi, non hanno mai più potuto lavorare; la sentenza del maxi processo è del febbraio 1997. Chi lavorava ha perso il posto e chi non lavorava è stato costretto ad emigrare non per motivi di sicurezza e di incolumità fisica, bensì di sussistenza.

Dopo le operazioni che portarono alla cattura (il cosiddetto *blitz* di cui ho parlato risale ad oltre 4 anni fa), durante tutto il processo ed anche oggi non è stato commesso alcun omicidio, non solo e non tanto perché alcuni dei più pericolosi *killer* erano stati arrestati, ma perché era giunto l'ordine tassativo - anche questo è un dato processuale - di evitare ogni situazione che potesse danneggiare per i capi in carcere, anche sotto il profilo del condizionamento psicologico, l'esito del processo. Che poi questa strategia non abbia sortito alcun effetto in un processo che, devo dire, è stato celebrato in tempo di *record*, che non ha registrato una sola scarcerazione e che si è concluso con la condanna di oltre il 90 per cento degli imputati, è naturalmente un'altra questione relativa a mezzi, modi e tecniche più adeguati per il contrasto giudiziario di questi fenomeni. Ritengo che in un'altra occasione potrà essere interessante parlarne. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Passiamo ora all'intervento dell'onorevole Michele Saponara, componente della Commissione parlamentare antimafia, sul tema «La criminalità organizzata nelle zone non tradizionalmente interessate dall'attività mafiosa».

SAPONARA Michele, *deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia*. Signor Presidente, da tempo la Commissione, pur concentrando il massimo dell'attenzione sui problemi della lotta alle varie forme di criminalità organizzata nelle quattro regioni di insediamento tradizionale (la Sicilia per la mafia, la Calabria per la 'ndrangheta, la Campania per la camorra e la Puglia per la sacra corona unita), ha ritenuto di dover prestare la sua attenzione anche ad altre zone, ad evitare che si pensasse che la difesa dello Stato fosse concentrata unicamente su alcune aree dove le organizzazioni di tipo tradizionale puntano



al controllo del territorio avvalendosi dei tradizionali sistemi di violenza, ricatto e omertà.

Alla Commissione infatti risultava che vari elementi, personaggi mafiosi, camorristi e della 'ndrangheta si erano infiltrati in zone del Centro-Nord, cioè in zone ricche ed appetibili. Si è cercato di approfondire il fenomeno e le indagini, che prima avevano avuto un andamento episodico, cominciarono ad assumere un carattere più organico e sistematico.

E così la Commissione, che in un primo momento si era accontentata di usare materiale giudiziario, in particolare le relazioni dei procuratori generali, ha ritenuto poi necessario effettuare dei sopralluoghi, traendone elementi e notizie molto importanti, che poi ha tenuto presenti nelle proposte trasmesse al Parlamento, e sottolineando soprattutto la presenza dello Stato in queste zone a rischio.

Nell'attuale legislatura la Commissione ha ripreso il percorso delle precedenti istituendo addirittura un Comitato, presieduto dal sottoscritto, con il compito di verificare il livello di insediamento e di infiltrazioni in aree non tradizionali di personaggi legati ad organizzazioni come la mafia, la 'ndrangheta, la camorra e la sacra corona unita, nonché di organizzazioni direttamente o indirettamente collegate con quelle specifiche forme di criminalità organizzata o comunque ispirate a quello che viene comunemente denominato modello mafioso.

Si tratta di una ricerca complessa, in quanto le forme di criminalità organizzata sono varie. Nelle aree non tradizionali, invece, può registrarsi la presenza di una organizzazione «tipica», in quanto ci sono varie e distinte tipologie, mutamenti abbastanza rapidi, di successione, di sostituzione e di supremazia, accanto a fenomeni di convivenza talora cruenta ma assai più spesso ispirata ad una sorta di *pax* mafiosa.

Il fenomeno dunque è assai complesso. E un'ulteriore complessità deriva dal fatto che, mentre nelle aree tradizionali ciò che ricorre con ovvia frequenza è l'insediamento stabile, semmai con un'espansione nelle zone vicine tanto da costituire addirittura un vero e proprio controllo del territorio, nelle altre zone invece si parla soltanto di infiltrazione. I connotati di stabilità sono di li-



vello inferiore per la mancanza di condizioni obiettive o anche e soprattutto perché vi è una maggior resistenza da parte degli ambienti sociale, politico e civile che si oppongono a qualsiasi forma di predominio.

E sono diversi anche i metodi. Nelle aree tradizionali la mafia, la 'ndrangheta, la camorra e la sacra corona unita ricorrono alla violenza, mentre nelle altre zone operano con metodi più insinuanti; e proprio per questo è giusto parlare di infiltrazione. La ricerca del consenso è meno perentoria e indiretta; qui si cerca addirittura la pace per poter attirare meno l'attenzione e svolgere più tranquillamente i propri affari.

Alla luce di questi chiarimenti, va detto che l'indagine svolta dalla Commissione, sia nel passato sia nel presente, conduce al convincimento dell'esistenza di una vastissima ramificazione di varie forme di criminalità organizzata di tipo mafioso praticamente in tutte le regioni d'Italia o almeno in quelle che hanno formato oggetto di attenzione da parte della Commissione.

È chiaro che vi sono varie forme peculiari proprie dell'una o dell'altra criminalità organizzata, ma un fatto è certo: non si può più affermare che in Italia vi sono delle isole felici. Occorre prendere atto di un dato assai importante, e precisamente che questa presenza diffusa non si esprime, in genere, nella forma del controllo del territorio, in quanto vi è la resistenza di un tessuto economico-sociale e il rigetto di gran parte della società italiana dei metodi tradizionali mafiosi, e soprattutto c'è l'esistenza di un tessuto democratico capillarmente diffuso e meno facilmente permeabile all'infiltrazione di soggetti dediti alla criminalità. Certo, vi sono pochi casi di controllo del territorio da parte di organizzazioni di tipo mafioso anche nel Nord Italia, ad esempio in Lombardia, specialmente da parte della 'ndrangheta.

In una delle audizioni svoltesi a Milano dalla Commissione, il procuratore Borrelli, a proposito della Lombardia - un argomento su cui tornerò in seguito -, ha detto: «Vorrei dire in primo luogo che in questi sei anni, da quando è stata istituita la DDA, il passo in avanti che s'è fatto nella lotta alla criminalità organizzata è stato notevolissimo. Ci si potrà domandare come mai fino al 1991 il fenomeno della mafia in Lombardia fosse rimasto in realtà

insufficientemente esplorato; forse, più che andare a ricercare le cause o le ragioni per cui si era determinata tale situazione è il caso di sottolineare l'impulso che invece è stato dato grazie alla creazione di una forza d'urto specifica, la DDA, che ha consentito una concentrazione di talenti,» - questo è importante - «una progressiva stratificazione di conoscenze e una specializzazione nel settore, oltre che l'allestimento di supporti di polizia come la DIA, che si sono dedicati a tempo pieno a questo fenomeno».

Cosa si è scoperto a Milano? Il procuratore Borrelli, sempre in quella audizione, ha affermato: «Le scoperte che sono state fatte sono notevolissime. Si è accertata, infatti, la presenza in Lombardia di tutte le mafie storiche: da Cosa nostra alla camorra, alla 'ndrangheta, alla sacra corona unita sino alla stidda.... Ma la forma di associazione mafiosa recentemente più diffusa è la 'ndrangheta, che fa capo alla organizzazione calabrese».

La 'ndrangheta ha impegnato l'attività giudiziaria di Milano in una decina di maxi processi con centinaia di imputati, processi che hanno scompaginato l'assetto delle associazioni mafiose e che si sono conclusi con la condanna di centinaia di imputati a centinaia e centinaia di anni di carcere.

Ma a Milano non c'è solo la 'ndrangheta, vi sono le mafie straniere, vi sono le mafie nordafricane, c'è la mafia cinese e c'è la mafia albanese, che si dedica soprattutto allo sfruttamento della prostituzione nonché al traffico degli stupefacenti.

Lo sfruttamento della prostituzione, di cui ha parlato anche il dottor Maddalena, è un gravissimo problema; esiste la tratta delle prostitute e il loro sfruttamento da parte degli albanesi e degli slavi.

Poi, vi è la mafia cinese, detta anche «mano nera», che a Milano è stata individuata e sottoposta ad un processo che ha avuto un certo esito. I cinesi insediati a Milano fanno parte di una comunità molto laboriosa e assai silenziosa che cerca di non ostentare e di non estendere i propri affari e i propri poteri verso altre comunità. Però, fra tanti cittadini laboriosi vi sono anche dei criminali che hanno introdotto addirittura l'estorsione cinese, tant'è che si chiama «pizzo al cinese», che hanno commesso reati di sequestro di persona e addirittura di riduzione in schiavitù, tenendo



degli operai impegnati 20 ore su 24 a fare lavori di pelletteria o altro.

A Milano è stato celebrato un grande processo che però non ha avuto la fortuna, secondo i pubblici ministeri e quindi secondo l'accusa, di veder affermata la mafiosità di quest'associazione. Infatti, 40 imputati sono stati condannati per associazione a delinquere; pur silente, si tratta di una mafia molto pericolosa che è tenuta sotto controllo.

Ma Milano è un importante crocevia: è contemporaneamente collegato con l'Oriente, con i paesi dell'Africa e con quelli dell'America Latina ed è uno dei maggiori centri del grande traffico degli stupefacenti. È stata fatta una stima ed anche dei conti approssimativi per la redditività e i profitti delle grandi operazioni del traffico degli stupefacenti: si tratta sempre di cifre sbalorditive.

Tutte queste attività perseguono due obiettivi non sempre facilmente distinguibili: da un lato, realizzare profitti o vantaggi e, dall'altro, impiegare, reinvestire e ripulire le enormi quantità di denaro illegalmente acquisito e che occorre, in qualunque modo, reimpiegare.

Ci sono diverse modalità di infiltrazione e ciò dipende da area ad area. Ci sono delle infiltrazioni in Romagna, in Versilia e in Liguria; altre addirittura in zone turistiche, come a Montegrotto e ad Abano, e poi in quelle zone dove sono collocate le case da gioco, come Saint Vincent e Sanremo.

Non ci sono «isole felici» - come dicevo - perché perfino la Sardegna, refrattaria in sé alle classiche forme di insediamento mafioso, non può considerarsi immune da tali infiltrazioni. Lo stesso va detto per la zona del bresciano, che in passato non fu degnata di sufficiente attenzione. La Commissione parlamentare antimafia lasciò sempre inesplorata la fascia orientale della Lombardia, nella diffusa convinzione che Milano esercitasse una forza attrattiva così pregnante per i criminali mafiosi da rendere praticamente esente da infiltrazioni tutto il resto della regione. Si delinea, quindi, un quadro davvero allarmante: la presenza di mafiosi, di criminali specialmente meridionali (quindi, calabresi, siciliani, pugliesi e napoletani) e, quindi, camorra, mafia, 'ndrangheta e sacra corona unita infiltrate e insediate al Nord. Pertanto, bisogna subito

porsi la seguente domanda: quali sono le cause della presenza di criminali del Sud nel Nord del Paese?

Tante sono le cause ed occorre individuarle per cercare di intervenire su di esse. Innanzi tutto vi è stato un utilizzo incauto e improvvido dell'istituto del soggiorno obbligato. Questa misura, cui si è ricorso frequentemente e senza adeguate garanzie di controllo, ha praticamente disseminato in tutto il Centro e nel Nord del Paese numerosi soggetti di chiara origine mafiosa e li ha radicati in zone che altrimenti sarebbero rimaste immuni. Inevitabilmente questi personaggi si sono gradualmente insediati, vi hanno portato le loro famiglie ed hanno creato un *humus* favorevole per la loro attività. Si è trattato, indubbiamente, di un vero e proprio processo di inquinamento del territorio nazionale, che è stato determinato da una evidente sottovalutazione del fenomeno criminoso.

Altre cause di tali spostamenti di soggetti mafiosi sono state rappresentate dalla fuga dalle zone di origine o per sottrarsi a vendette di famiglie o cosche rivali o per necessità di evitare controlli rigorosi da parte delle autorità. Si sono registrati dei grandi flussi migratori in particolare dagli anni Cinquanta, prevalentemente dal Sud verso il Nord, nel momento in cui grandi aziende avevano bisogno e richiedevano manodopera. Purtroppo, assieme a tantissimi onesti lavoratori immigrati, che si sono fatti onore nel Nord ed hanno portato l'impegno e la forza sia delle braccia che della mente, sono arrivati anche soggetti più disponibili ad altri tipi di attività (forse non riuscivano a trovare lavoro), che hanno rappresentato un punto di riferimento come manovalanza o basi sicure per la criminalità che intendeva insediarsi nel Nord.

Un'ultima causa, infine, è rappresentata dall'appetibilità delle zone di destinazione. È chiaro che i mafiosi e gli altri criminali cercavano le zone che offrivano più ricchezza e possibilità di riciclare il denaro sporco e di guadagnare attraverso il traffico di stupefacenti, delle armi e attraverso la prostituzione. Guardavano a Milano quando questa città rappresentava il massimo dello sviluppo e della ricchezza della società e poi tentavano di infiltrarsi in qualsiasi altra zona che, in un certo momento, potesse essere appetibile ed avere prospettive di sviluppo. Così hanno cercato an-



che di inserirsi in Basilicata quando si è insediato il grande complesso della Fiat nella zona di Melfi (con tutte le logiche prospettive non solo per l'occupazione, ma anche per l'indotto nella fase di operatività).

Per quanto riguarda i rapporti instaurati tra le varie mafie e criminalità organizzate, cito come esempio un elemento fortemente indiziante, rappresentato dal fenomeno dell'autoparco di Milano, che per molti anni ha prosperato. C'è stato un intreccio di mafia in cui sono confluiti criminali di diverse origini.

Un altro episodio significativo è quello dei sequestri di persona, ideati ed organizzati nel Sud e poi eseguiti in Lombardia o in zone adiacenti. Un caso tipico è quello del sequestro, purtroppo tragicamente concluso, di Cristina Mazzotti, effettuato nel 1975 in Brianza. Lo spunto organizzativo è partito dalla Calabria, regione nella quale furono dirette le operazioni, usando intermediari inviati sul posto, ma utilizzando per la cattura e la custodia una squadra di malviventi locale, in parte *ex* contrabbandieri convinti di poter fare il salto di qualità.

Per quanto riguarda le armi, devo dire che queste venivano fornite dalle organizzazioni delle zone tradizionali. La vicenda dell'autoparco di Milano ha evidenziato collegamenti strettissimi tra le varie mafie. Si è accennato anche alla «mafia del Brenta», che ha instaurato un robusto controllo su un intero territorio, sulla base di un'alleanza di ferro tra soggetti diversi (cioè una mafia locale che si è, in un certo senso, organizzata allo stesso modo di quelle tradizionali).

I fenomeni criminali che hanno attecchito nel Nord del Paese sono quelli tradizionali. Il traffico di stupefacenti esiste in ogni regione, ma in alcune zone si accentuano gli aspetti distributivi. Comunque, non c'è dubbio che, se tutte le regioni sono in varia forma centrali di acquisizione e di smistamento, Milano appare come uno dei centri più importanti, proprio perché collegata direttamente con tutti i luoghi di produzione (il dottor Carofiglio, nel corso del suo intervento, ha detto che determinati stupefacenti sono stati forniti soltanto dalla piazza di Milano).

Per quanto riguarda gli appalti e le opere pubbliche, si riscontra qualche differenza tra una zona e l'altra perché, non potendosi

in genere far valere l'uso della forza e l'impiego diretto dell'intimidazione come in altre parti del Paese, qui occorre operare con metodi più insinuanti.

Sull'argomento dell'intreccio tra mafia e politica si è sempre parlato. Si è parlato della «Duomo *connection*» a Milano come della prova che la mafia aveva conquistato la città, ma fortunatamente il tutto si è sgonfiato e il relativo processo si è concluso con la condanna di un funzionario per il reato di abuso d'ufficio. Vorrei, a questo punto, spendere qualche minuto sull'argomento del gioco d'azzardo, perché è molto praticato e desta vivo interesse specialmente nella camorra, la quale riesce addirittura ad usare delle bische a cielo aperto. Poi vorrei soffermare l'attenzione sulle altre zone che abbiamo visitato.

Abbiamo detto che la Procura della Repubblica di Milano è molto agguerrita e che la società civile è altrettanto agguerrita e sensibile. Il sindaco Albertini, a proposito dell'interesse che desta la criminalità organizzata in Lombardia, ha detto una verità. Ha detto che si prende atto dell'esistenza di una criminalità organizzata e che come sindaco si deve interessare anche di ciò che la popolazione vive sulla sua pelle ed affronta, ossia la microcriminalità. Addirittura voleva impostare in Italia il modello Giuliani di New York. Il presidente Formigoni, al riguardo altrettanto sensibile, ha avuto addirittura il coraggio, in un momento particolare per la città, di ipotizzare la presenza inquinante della mafia, della criminalità organizzata nel campo della moda. Purtroppo questa affermazione coincideva con importanti sfilate di moda e provocò feroci e comprensibili reazioni negli operatori del settore.

In altre zone esiste l'ecomafia; mi riferisco alla raccolta dei rifiuti: addirittura si ipotizza il carico di molti rifiuti su navi che vengono poi fatte affondare (nella migliore delle ipotesi i rifiuti vengono portati a destinazione).

Esiste poi la situazione delle Marche, che abbiamo visitato, che non rappresenta più quell'isola felice di un tempo. Vi ricordo il piccolo contrasto sorto tra il procuratore generale - dottor Poggi - che escludeva assolutamente un inquinamento della regione, ed un procuratore della Repubblica - dottor Angelucci - che, subito un attentato, lo ha contraddetto. In ogni caso, devo dire che la



zona è a rischio, perché scorre un grande fiume di denaro. C'è un porto in cui sbarcano centinaia di TIR (si ipotizza il trasporto di droga) senza che vi possa essere un adeguato controllo; c'è un aeroporto in cui sbarcano migliaia di turisti russi (molte prostitute russe o ucraine) che investono fiumi di denaro nell'acquisto di scarpe, argenteria e pare che guardino anche ad aziende decotte e ad alberghi.

Nelle altre zone d'Italia si riscontra poi l'usura, l'estorsione e via dicendo. Pertanto, la situazione deve essere necessariamente posta sotto controllo. Le forze dell'ordine e la magistratura si stanno attrezzando e, quindi, sono in grado di opporre una volontà ed una tecnologia che può stare dietro alle sofisticazioni molto avanzate del riciclaggio. Dunque, occorre essere vigili e soprattutto che la lotta alla criminalità organizzata sia condotta con uguale impegno in tutta l'Italia. (*Applausi*).

**Presidenza del deputato Filippo Mancuso,  
vice presidente della Commissione parlamentare antimafia**

**PRESIDENTE.** Ricordo ai presenti che questa parte del Convegno è dedicata alla «Conoscenza, investigazione e contrasto alla criminalità organizzata per il controllo del territorio».

Senza ulteriori preamboli, do la parola al dottor Piero Luigi Vigna, procuratore nazionale antimafia.

**VIGNA Piero Luigi, procuratore nazionale antimafia.** La ringrazio, signor Presidente, e il ringraziamento si estende al presidente Del Turco, alla Commissione parlamentare antimafia e al Comandante generale dell'Arma dei carabinieri per questo invito.

Mi propongo di svolgere alcune sintetiche riflessioni, come sono imposte dai tempi che ci sono assegnati, sul tema di questa tornata di lavori: «Conoscenza, investigazione e contrasto alla criminalità organizzata per il controllo del territorio».

Il concetto di controllo di territorio può essere colto in un duplice significato: controllo fisico o militare del territorio oppure controllo conoscitivo del territorio. Io ritengo che si debba privilegiare il controllo conoscitivo del territorio; è questo e solo que-

sto che penetra nel tessuto del territorio; l'altro tipo di controllo, per così dire, lo sorvola.

È il controllo conoscitivo che innesca le investigazioni; quello fisico assolve esclusivamente o quasi ad una funzione di prevenzione generale, che poi spesso, in particolari zone - mi riferisco a Napoli e all'*hinterland* - non riesce neppure sempre a sortire i suoi effetti perché fatti gravissimi avvengono nonostante il controllo fisico del territorio.

Il controllo conoscitivo da privilegiare deve avere, a mio avviso, la caratteristica di essere relazionale, e ciò con riferimento ad almeno tre parametri. Il primo parametro è quello della sua localizzazione. Il territorio - dico cose risapute - va frazionato secondo opportuni criteri, per esempio in relazione all'esistenza di insediamenti economici o all'esistenza di aree di particolare disagio, anche sociale. La istituzione di un commissariato nel quartiere Scampìa è una dimostrazione di questo. Il territorio va frazionato per quartieri; ogni quartiere ha i suoi problemi.

Il secondo parametro di relazione del controllo conoscitivo è il suo affidamento per un tempo sufficientemente ampio al medesimo personale, che ovviamente ha bisogno di una professionalità del tutto specifica e diversa da quella che richiede il controllo fisico o militare.

Il terzo parametro di relazione è che si deve instaurare una serie di rapporti fra il personale adibito al controllo conoscitivo di una certa frazione del territorio con le realtà sane espresse dalla società civile in quel determinato spazio, in modo da determinare e realizzare una conoscenza costruita insieme.

In questa visione una particolare attenzione, a mio parere, e un particolare impegno di conoscenza devono essere rivolti alle realtà economiche che operano nel territorio, a cominciare dalla apertura a volte inspiegabile di negozi lussuosi che non sono frequentati da alcun cliente apparente, dal rilievo di merci vendute a prezzi inferiori a quelli praticati usualmente sul mercato, al monitoraggio delle licenze o dei trasferimenti di licenze di esercizi commerciali che avvengono in quel determinato territorio, fino ad arrivare a quello che, probabilmente, nell'aggressione generale che dobbiamo compiere all'economia criminale è il punto cru-



ciale: gli appalti. Questo è il grande problema del nostro momento. Noi assistiamo a ribassi sui prezzi iscritti nei bandi di gara che vanno dal 35 al 40, al 45 per cento. Notiamo che nei cosiddetti consorzi d'impresa compare un'impresa sana attorniata da imprese satellitari che tali non sembrano essere. È questo che può spiegare la altrimenti inspiegabile dinamica di questi ribassi anomali.

Non c'è bisogno di ricorrere al credito bancario; il denaro affluisce probabilmente dalle imprese satelliti. L'altra dinamica è che chiunque vince un appalto in certe zone subisce o estorsioni dirette per una certa percentuale dei lavori che si è aggiudicato o è costretto a cedere in subappalto a imprese infiltrate dalla economia criminale.

Anche il Presidente della Commissione antimafia ha sottolineato che migliaia di miliardi dovranno affluire al Sud e questo ci conferma che le organizzazioni criminali vanno dove vi è effervescenza economica e si impadroniscono degli snodi della economia, per esempio l'appalto, per rivolgere questa effervescenza a proprio favore, impedendo che si trasformi in sviluppo sociale. Direi che è poi nella fase della investigazione di polizia e nella fase della indagine del pubblico ministero che queste conoscenze frazionate, che ci derivano dal controllo conoscitivo-relazionale che ho cercato di illustrare brevemente, debbono essere ricondotte ad unità, e lo strumento per ricondurle ad unità è il coordinamento.

Il coordinamento, come si sa, sta a significare che più autorità sono tutte competenti in determinate materie, che queste materie hanno momenti di collegamento fra loro, per cui il tutto deve essere coordinato al medesimo fine. E allora provvidenzialmente già nel 1991, la legge n. 203, all'articolo 12, comma 1, prevedeva che, per assicurare il collegamento delle attività investigative relative alla criminalità organizzata, le amministrazioni interessate provvedono a costituire i servizi centrali e interprovinciali, e, ancora, nel comma 3 dello stesso articolo, stabiliva che questi servizi si coordinano fra di loro e con gli altri organi di polizia. Ma, superata la fase della investigazione di polizia, ecco che il coordinamento deve essere fatto dal magistrato; è il magistrato - stabilisce

sempre questa norma – che deve impartire le direttive (lo prevede il comma 5 dell'articolo 12) per attivare l'effettivo coordinamento investigativo fra i diversi organismi di polizia giudiziaria. Ma non basta: i magistrati si debbono coordinare fra loro.

È così che il frazionamento di conoscenze viene ridotto ad unità per l'ottimale e completo svolgimento delle indagini. È appunto l'organo che dirigo che ha la funzione di coordinare le indagini in tema di delitti di mafia, così come sono i procuratori generali che debbono coordinare quelle in tema di criminalità comune ed eversiva.

Ma, signori, ogni nostro discorso sul controllo e sull'efficacia dell'azione repressiva – questa parola è tornata più volte stamani – delle forze di polizia non avrà sufficienti esiti e, come diceva il presidente Violante con riferimento alla criminalità diffusa, urbana, predatoria – vedete quanti nomi –, alla microcriminalità, determina lo stacco della fiducia dei cittadini da noi, se la macchina della giustizia non funzionerà.

Una macchina della giustizia che non funziona è produttiva di non legalità. Il creditore che per riscuotere il proprio credito deve aspettare decine di anni sarà costretto a far ricorso a persone che ottengono il pagamento con mezzi bruschi o agli usurai. Il poliziotto che vede la persona arrestata una, due, tre, quattro, cinque, sei o sette volte (siamo arrivati, mi pare, a questo *record*), nel giro di due o tre mesi, ricomparire sulla strada a commettere i medesimi reati, se non è un santo, sarà demotivato.

E allora come fare? Non si può certo tornare indietro su un modello processuale quale è stato scelto nel 1989, ma si può sicuramente sfoltire il numero dei reati. Si possono pensare forme di mediazione sociale, come sono ipotizzate in iniziative parlamentari, e per diminuire il carico dei processi si può ampliare la perseguibilità a querela, ma sicuramente si dovrà anche aumentare il numero dei giudici.

I magistrati italiani, infatti, per una singolare interpretazione corporativa del loro ruolo, si sono sempre dimostrati non disponibili ad aumenti del loro organico; mi sembra invece che sia giunto il momento, anche comparando i nostri parametri con quelli di altri paesi europei, di compiere una meditazione su questo punto.



Quando sono stato a Francoforte e ho chiesto al procuratore quanti sostituti avesse, lui mi ha risposto: «140» e di fronte alla mia sorpresa ha replicato: «Sa, noi facciamo le indagini», perché, domando, in Italia il pubblico ministero sta forse a guardare?

Quello relativo al numero dei giudici è soprattutto un nodo molto importante; perché le indagini proseguono sempre: il pubblico ministero non è mai solo ed anche ad organici ridotti può dare le opportune direttive alla polizia giudiziaria. Lo stesso non si può dire però per il giudice per le indagini preliminari e per il tribunale: a quel livello tutto finisce e svanisce.

Ha forse allora ragione il Ministro tedesco della giustizia quando sostiene che è necessario cercare di colpire la microcriminalità (dato che il processo penale ha i suoi tempi lunghi e in attesa che divengano più brevi) con sanzioni che colpiscano immediatamente l'interesse del soggetto, del microcriminale, comminate in via amministrativa. Non sono mai state sollevate questioni, infatti, riguardo al potere del prefetto di ritirare la patente dopo un incidente stradale o alla possibilità del questore, in caso di violenze compiute nel corso di manifestazioni sportive, di proibire l'accesso ai luoghi dove si pratica lo sport invitando il soggetto nei propri uffici.

Penso che, probabilmente - ma il discorso ha bisogno di meditazione - certi soggetti sono molto più sensibili a questo tipo di sanzioni piuttosto che ad una sanzione molto rimandata. Speriamo comunque che i tempi del processo penale si abbrevino. (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Questa geometrica relazione merita, con il suo consenso dottor Vigna, una duplice notazione. Spero che lei, avendo detto che una giustizia che mal funziona non è tale, voglia arricchire il concetto includendovi anche quello di una giustizia che non proceda attraverso abusi.

**VIGNA.** Certo, questo è il presupposto!

**PRESIDENTE.** Inoltre, per quanto riguarda l'arricchimento dei ruoli, prima di provvedere a ciò, che è questione controvertibile, bisogna riformare il sistema di reclutamento dei magistrati

che, allo stato delle cose, può garantire l'afflusso ma non la qualità degli stessi. Ciò detto mi complimento con il dottor Vigna e lo saluto.

Invito ora il dottor Cordova a svolgere la sua relazione.

CORDOVA Agostino, *procuratore della Repubblica della DDA di Napoli*. Signor Presidente, saluto innanzi tutto l'uditorio ed entro subito nel tema che sono stato invitato a trattare, ossia: «Conoscenza, investigazione e contrasto alla criminalità organizzata per il controllo del territorio». Potrei iniziare e concludere subito il mio intervento con la semplice considerazione, o meglio osservazione, se non constatazione, che non vedo come si possa assicurare il controllo del territorio laddove per ragioni nel cui merito non spetta a me entrare, non è possibile neppure il controllo dell'immigrazione clandestina, come dimostrato dagli sbarchi quotidiani, o meglio, da quelli che vengono accertati. Eppure tale controllo sarebbe in astratto di estrema facilità: dal momento dell'invasione, infatti, la presenza materiale degli immigrati ricade sotto gli occhi di tutti.

Nonostante le frequenti dichiarazioni giornalistiche, a parte il ripetuto mito della necessità di non creare allarmismi e di non sopravvalutare il fenomeno, ritengo che ciò costituisca un dato di fatto inconfutabile. Per un verso, infatti, il fenomeno dell'immigrazione era in passato limitato alla ben organizzata «spedizione», all'accoglimento ed allo smistamento dei clandestini nella loro utilizzazione nel lavoro nero e nella prostituzione; seguirono poi gli inserimenti degli immigrati anche nella manovalanza delle organizzazioni camorristiche e successivamente si ebbe anche la nascita di qualche organizzazione autonoma. Per altro verso, come è a tutti noto, negli ultimi tempi al trasporto dei clandestini si è abbinata l'importazione di droga e di armi da guerra.

Tuttavia ciò mi dà lo spunto per proseguire, atteso che detto fenomeno è dovuto non solo ad eventuali insufficienze nel controllo del territorio, bensì soprattutto alla normativa in materia, che rende impossibile o effimero il controllo. Intendo dire che basterebbe una normativa penale che consentisse l'arresto in flagranza di chi venga colto in situazione di clandestinità e la sua



immediata espulsione alla fine del periodo di detenzione carceraria per scongiurare l'immigrazione clandestina in Italia. Ripeto, a me sembra del tutto ovvio, ma per motivi che come magistrato non mi interessano, è fuori da ogni previsione.

Ritornando al tema di cui sono stato invitato a discutere, per il vero invertirei i termini con cui è stato formulato, ossia «Conoscenza, investigazione e contrasto alla criminalità organizzata per il controllo del territorio», perché la conoscenza è di norma il frutto dell'investigazione ed in astratto proprio il controllo del territorio dovrebbe servire per contrastare la criminalità organizzata.

Se investigazione e conoscenza fossero strumentali al controllo della criminalità e quindi a quello del territorio, che sarebbe il risultato finale, il discorso apparirebbe limitativo, in quanto si assumerebbe che dal contrasto alla criminalità organizzata conseguirebbe automaticamente non solo e non tanto il controllo del territorio, quanto la neutralizzazione delle attività delittuose.

Per confutare ciò basterebbe la testimonianza dei fatti: il fenomeno del pentitismo e le conseguenti indagini hanno non solo contrastato la criminalità camorristica sul territorio, ma hanno addirittura causato lo sconvolgimento dell'assetto camorristico, eppure non hanno prodotto il controllo del territorio, che è rimasto o ai vecchi *clan*, in persona dei loro capi detenuti o latitanti, oppure delle nuove leve, o viceversa ai *clan* che hanno assunto il predominio approfittando del temporaneo indebolimento degli altri, maggiormente colpiti dai provvedimenti giudiziari.

La conseguenza è che lo Stato non è riuscito a riappropriarsi del territorio, perdendo così un'occasione storica. Le cause di tale fallimento vanno ravvisate, in primo luogo, nella mancanza di un piano organico unitario e generale a medio e lungo termine per la riappropriazione del territorio ed in secondo luogo nell'assoluta inadeguatezza di uomini e di mezzi. Bisogna, infatti, superare le consuete affermazioni di rito sul fatto che a Napoli esiste il maggior numero di magistrati e di forze dell'ordine rispetto a tutte le altre città d'Italia, perché si insiste nel raffrontare gli organici con la popolazione residente e non con la popolazione delinquente, con il numero dei procedimenti pendenti e non con il numero degli indagati per ciascun provvedimento per cui, ad esempio, il pro-

cedimento sul caso Stano, che conta oltre 1.300 inquisiti, dal punto di vista statistico vale per uno.

Tornando al controllo del territorio, esso andrebbe inteso come un sistema ordinato di vigilanza e di presidio, che valga sia a prevenire sia ad impedire i fatti criminosi, o, quanto meno, alla fine, ad individuarne gli autori.

Mi sembra però che ciò valga unicamente per i crimini comuni che si commettono palesemente, e non per quella serie infinita di reati e per le attività socialmente pericolose che vengono realizzati in maniera diversa, quasi sempre non palese (sia essa oculata, o mascherata, o addirittura legalizzata) e che consentono alle organizzazioni criminose di controllare il territorio, con il potere che esercitano e con il timore che ingenerano, costituendo esse l'autorità che si sostituisce a quella dello Stato, e le cui regole sono ferree e le sanzioni immediate, inappellabili, non patteggiabili, né prescrivibili, né amnestiabili o depenalizzabili.

A parte ciò, il controllo del territorio nel senso anzidetto presuppone la materiale controllabilità di esso, cosa possibile solo nelle aree in cui non insistano grandi centri urbani ed in cui i residenti siano in genere conosciuti o facilmente controllabili dalle forze dell'ordine e non in territori vastissimi e ad altissima densità come quelli partenopei.

La riprova di ciò è costituita da tutta la serie di reati che quotidianamente vengono commessi sotto gli occhi di tutti, dagli omicidi nelle pubbliche vie, talvolta con coinvolgimento di innocenti passanti, agli scippi, alle rapine, alla vendita di tabacchi di contrabbando.

In realtà, in zone come quella napoletana, più che con il controllo, la sicurezza del territorio si crea ripristinando la legalità, sgominando le organizzazioni criminali e, soprattutto, sconfiggendo quella che un tempo era definita «l'alta camorra», da cui dipendono o sono controllate la «bassa camorra» e la criminalità comune.

Infatti, la camorra non deve essere identificata solo con la sua parte armata: essa non impone soltanto tangenti e non gestisce solo il contrabbando, l'usura e il lotto clandestino, ma, come è noto a tutti, o quasi, monopolizza interi settori dell'imprenditoria,



crea investimenti, assicura lavoro ad una propria clientela e procaccia voti, ma di questo non si parla più.

La camorra si è inserita, con i suoi molteplici interessi, attraverso la sua rete capillare, nei rapporti economici, finanziari, amministrativi ed anche politici, con infiltrazioni, inquinamenti e condizionamenti in tutti i settori da cui può trarre direttamente o indirettamente fonti di lucro.

In conclusione, per sgominare l'alta camorra occorrono uomini e mezzi, che invece sono notoriamente del tutto inadeguati e che non vengono mai adeguati. Non è il caso, al riguardo, di ricordare come la parte del bilancio dello Stato destinata alla giustizia si aggiri intorno al 2 per cento.

PRESIDENTE. Lievemente di meno.

CORDOVA Agostino, *procuratore della Repubblica della DDA di Napoli*. Non solo, ma al dilagare dei fenomeni criminosi corrisponde il progressivo abbassamento degli argini della normativa penale - non entro nel merito, anche qui faccio una semplice constatazione - e ciò in contrasto con i più comuni principi di diritto per cui più gravi sono i fenomeni criminosi, più severa deve essere la reazione dell'ordinamento. Non avvenendo, mi pare che si assista ad un progressivo abbassamento di livello di gravità. Aggiungasi la virtualità del sistema penale dovuto alla paralisi della giustizia, talché la pena è diventata ormai un evento aleatorio, improbabile, remoto, eventuale, amnistiabile; in conseguenza di tale paralisi, la maggior parte dei reati è destinata alla prescrizione, alla scadenza dei termini di custodia cautelare: è un evento facilmente prevedibile, e vi è la mancanza di qualsiasi funzione preventiva della sanzione penale, non avendo più la pena alcun effetto deterrente.

Quello che dovrebbe far riflettere di più è la generale minimizzazione dei fenomeni criminali, come un fatto su cui - ignoro perché - non è opportuno attirare l'attenzione. E quando ciò non sia possibile per la loro eclatanza, si assiste, ma per poco tempo, ad una serie di ignote reazioni: viene giustamente sollecitata la massima concentrazione investigativa, dopo di che tutto ritorna come prima. E non è il caso di ricordare come le pur sacrosante

indignazioni generali causate dall'uccisione di Silvia Ruotolo non si siano ripetute per altri eventi simili. E lascio agli intenditori spiegarne il perché.

Oltre alla minimizzazione dei fenomeni criminali, va aggiunto che poi in tempo di «pace», pace fra virgolette, «pace» camorristica, chi osi incautamente ricordare l'esistenza di tali fenomeni va incontro a tutta una serie di reazioni. Nella migliore della ipotesi viene tacciato di esagerare, gli si chiedono i nomi, le prove, come è avvenuto quando si è parlato dell'esistenza della camorra a Bagnoli, dei relativi patti. Addirittura qualcuno disse che si facevano chiacchiere da bar dello sport.. Poi quando, come avviene normalmente, si forniscono le prove, allora si capovolge la situazione, magari da parte di coloro che poco tempo prima avevano sostenuto il contrario, e si addebita la colpa di tale situazione proprio a chi l'aveva eventualmente prevista, segnalata, ed aveva fatto di tutto per evitarla, assai ben oltre i limiti degli esigui mezzi messi a disposizione. Queste relazioni obiettivamente hanno effetto delegittimante, hanno conseguenze delegittimanti, così come in altre occasioni a chi lamentava la situazione di Bagnoli si disse che sembrava un inviato dell'ONU a Napoli, un delegato internazionale dei diritti dell'uomo. Chi sollecitava per questi motivi gli adeguamenti degli organici fu definito «piagnone». Se così stanno le cose, mi sembra che manchino tutti i presupposti per cui si possa parlare costruttivamente del tema odierno del Convegno, cioè del contrasto alla criminalità e del controllo del territorio. A mio avviso, proseguendo su tale via, sarà la camorra a controllare sempre più il territorio, sarà la camorra, attraverso la sua ultima generazione pulita, che prima o poi tenterà legalmente la scalata al potere, a meno che non si adottino soluzioni di emergenza, non vengano eliminati i fattori ostativi che ho sommariamente indicato e non si ripudi la cultura dell'apparenza, che mi ricorda la teoria di quel personaggio del «Candido» di Voltaire, il filosofo Pangloss, secondo cui tutto procede nel migliore dei modi possibile e nel migliore dei mondi possibili. Si dirà naturalmente che sono pessimista; credo invece, sia pure poco diplomaticamente, di essere realista. Comunque è inutile discutere, sul punto a suo tempo parleranno i fatti. (*Applausi*).



PRESIDENTE. Il severo intervento del procuratore Cordova voleva sembrare prodotto dell'osservazione della realtà che egli tratta ogni giorno, quella locale, quella meridionale. In realtà è un punto di vista che ha un valore generale e per questo va maggiormente apprezzato. Una mente ordinata, naturalmente, fa il suo accenno contro l'invasione dei nostri territori da parte di torme di sventurati, ma non si consente un discorso più ampio. Cioè, nel deprecare questi arrivi di sventurati, noi tralasciamo proprio oggi il tema di coloro che entrano nel nostro territorio non dai flutti e tra gli scogli, ma essendo ricevuti come dame inguantate al soglio di una reggia. (*Applausi*).

Do ora la parola al generale dei carabinieri Claudio Blasi, comandante della terza Divisione dei carabinieri «Ogaden».

BLASI Claudio, *comandante della terza Divisione dell'Arma dei carabinieri*. Signore e signori, anzitutto un saluto fervido e cordiale a tutti gli intervenuti ed un ringraziamento al Comandante generale dell'Arma dei carabinieri per l'opportunità offertami di prendere la parola in un consesso così qualificato.

Passando subito al tema dell'odierna sessione, premetto che la mia relazione trarrà spunto dalla conoscenza quale momento essenziale del controllo del territorio, e ciò per due motivi: il primo perché delle investigazioni e del contrasto alla criminalità organizzata altri hanno già trattato o tratteranno, ed il secondo perché, come diceva poco fa il procuratore Vigna, l'efficacia dell'attività di prevenzione è imprescindibilmente correlata alla preliminare cognizione di fatti e circostanze. Controllare il territorio, a mio avviso, non significa soltanto presidiare un'area, ma soprattutto conoscerne dettagliatamente le caratteristiche socio-ambientali e viverla a stretto contatto con la comunità, sentendosi parte integrante della stessa e riscuotendone la fiducia. Se facciamo un attimo mente locale, non passa giorno senza che studiosi, opinionisti e tecnici dell'informazione dibattano sul fenomeno della micro e della macrocriminalità, ne analizzino le cause, ne propongano i rimedi, in una specie di rituale che poi raggiunge il diapason nel momento in cui più alto si fa l'allarme sociale per il verificarsi di gravi episodi delittuosi.

Ed è sotto l'emotività di tali eventi che si chiede come rimedio il potenziamento delle forze dell'ordine, l'istituzione di nuovi presidi, l'invio dell'esercito per consentire a carabinieri e polizia di dirottare le proprie unità dalla vigilanza di obiettivi fissi a compiti più dinamici e remunerativi. Tali soluzioni, certamente condivisibili, anzi auspicabili, non sempre però sono compatibili con le risorse disponibili, ma soprattutto, come l'esperienza insegna, non sempre producono effetti risolutivi. È di tutta evidenza, infatti, che i servizi di vigilanza, non orientati da una sottostante adeguata conoscenza della situazione, non sono in grado di sviluppare una efficace prevenzione, specie se la si contrappone alla ricorrente imprevedibilità dell'azione delittuosa. E non occorre qui ricordare gli omicidi, i ferimenti o altre violenze attuati in prossimità di obiettivi cosiddetti protetti.

È pur vero che un tempo tale modalità di controllo fisico del territorio da parte delle forze dell'ordine aveva una maggiore efficacia perché la comunità era statica, e soprattutto meno individualistica, e quindi in grado di opporre delle istintive ancorché elementari difese. La società moderna invece, caratterizzata da un forte dinamismo di relazioni e da uno spiccato soggettivismo, induce quasi naturalmente ad una nuova concezione della risposta dello Stato, specie nelle grandi città. In tale contesto si sta sviluppando un salto culturale che vede il cittadino appropriarsi del diritto alla sua sicurezza ed alla pacifica convivenza, affidando al nucleo sociale, sia come entità singola (quartiere, rione, strada) che come referente delle sue varie categorie, la responsabilità di assumersi l'autocoscienza della propria difesa.

Va da sé che questa nuova visione non incide sul ruolo primario delle forze dell'ordine, anzi ne sollecita l'efficienza e la puntuale aderenza alle dinamiche sociali. Mi rendo però conto che il passaggio è delicato e non vorrei essere frainteso. Per questo chiarisco che non intendo certo ipotizzare una società armata, che si fa giustizia da sé, né teorizzare il proliferare di agenzie di sicurezza private, o di più polizie a diversa competenza territoriale, come l'esperienza americana potrebbe suggerirci; mi riferisco invece ad una comunità attenta e partecipe, capace di trovare in se stessa indirizzi organizzativi per resistere al meglio all'at-



tacco del crimine. Più essa sarà solidale e determinata, maggiori saranno le possibilità di ricondurre ad un fenomeno fisiologico quell'aggressività e quella violenza nelle sue varie forme e manifestazioni, che sempre hanno caratterizzato l'uomo, ma che oggi si presentano con forme più accentuatamente patologiche. Non a caso ricorre con sempre maggiore frequenza l'invito di autorità, politici ed operatori della giustizia ad una più partecipe e convinta collaborazione dei cittadini, ed in concreto si ha notizia dell'istituzione di telefoni, più o meno colorati, cui rivolgersi per segnalazioni, se necessario anche anonime, di associazioni *pro* vittime di questo o quel reato, di iniziative varie per risvegliare e mobilitare le coscienze. In proposito l'appassionata relazione di don Ciotti di questa mattina mi sembra particolarmente significativa.

In questo modo nuovo di affrontare le problematiche criminali tre, a mio avviso, sono le linee guida da perseguire. La prima, una autentica cultura di valori civili, l'educazione alla legalità, che non è fatta però di sole parole, ma di esempi quotidiani da parte di tutti, che presuppone la riscoperta in primo luogo della famiglia e della scuola come strutture essenziali per la crescita dei giovani, la cui formazione, accanto ai diritti, non dovrebbe mancare di sottolineare i doveri.

Forse avremo meno creatività, ma di certo ci sarebbe una più diffusa consapevolezza che per vivere in comunità si deve avere un maggiore rispetto delle regole e dei ruoli. Non per niente i recenti sondaggi sul disagio giovanile ci parlano di «generazione invisibile», di giovani alla ricerca di punti di riferimento certi e di maestri di vita; questo probabilmente perché genitori/amici e insegnanti/burocrati non sempre hanno considerato appieno la centralità del momento formativo.

In questo campo molte sono le aspettative per quanto potrà essere realizzato in attuazione del Protocollo d'intesa, siglato pochi mesi fa dai Ministri della pubblica istruzione e della solidarietà sociale nonché dal Presidente della Commissione parlamentare antimafia e già sperimentato, come ci ha ricordato questa mattina l'allora Ministro della pubblica istruzione ed oggi Ministro dell'interno, onorevole Jervolino Russo. L'Arma dei carabinieri è ben lieta di confermare la sua totale disponibilità a colla-

borare, come peraltro fa da anni, in stretta intesa con i Provveditorati agli studi dai quali sono pervenute parole di piena soddisfazione. Per la cronaca, nel decorso anno scolastico i nostri militari hanno tenuto ben 1.372 colloqui/incontri in 1.052 scuole medie e superiori.

La seconda linea guida che mi permetto di indicare riguarda l'azione sinergica dei pubblici poteri, sì da rendere non più pagante la scelta del crimine: mi riferisco, fra l'altro, all'esigenza primaria di dare effettiva certezza alla pena - oggi pressoché vanificata dai tempi del giudizio definitivo, come è stato ricordato poco fa, e dalle misure alternative - e di ricorrere con maggiore frequenza ed in tempi possibilmente contenuti al sequestro ed alla confisca dei beni illecitamente accumulati dalle organizzazioni criminali, per poi procedere alla loro concessione per uso pubblico.

Mi riferisco anche all'opportunità - da più parti e da tempo auspicata - di restituire alla polizia giudiziaria una maggiore autonomia tecnica con il duplice vantaggio di motivare, e quindi stimolare, la migliore qualificazione dei singoli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria e di rendere più veloce la fase delle indagini. Ma intendo riferirmi soprattutto all'esigenza di armonizzare la risposta preventiva e repressiva dello Stato con quella sociale ed amministrativa degli enti locali, volta a creare nei quartieri e nelle periferie urbane occasioni di lavoro e formazione, a rendere più attrezzate e vivibili queste particolari e talvolta difficili realtà.

Non per niente si vanno facendo strada anche nel nostro Paese forme di cooperazione tra le istituzioni statali responsabili della sicurezza e governi locali, tendenti, da un lato, a combattere le condotte devianti attraverso il controllo del territorio e l'azione repressiva e, dall'altro, ad incoraggiare lo sviluppo di condizioni e norme sociali produttrici esse stesse di maggiore sicurezza. E la firma di specifici protocolli d'intesa tra i prefetti e talune amministrazioni comunali va in questa direzione: è uno dei possibili modi di concepire la sicurezza metropolitana come servizio da garantire congiuntamente nella sinergia delle responsabilità e delle reciproche competenze.



Questo approccio comune alla problematica della sicurezza ha infatti il vantaggio di ampliare al tempo stesso sia la conoscenza delle situazioni sia la valutazione delle esigenze globali di un territorio vasto e complesso.

A questo punto viene naturale il riferimento alla terza linea guida, vale a dire un'attività preventiva adeguata ai tempi e che quindi più direttamente riguarda noi forze dell'ordine.

Dicevo all'inizio che per controllare il territorio bisogna conoscere, ma che conoscere è oggi sempre più difficile o quanto meno presuppone un aggiornamento delle modalità.

Anche in omaggio alla città che ospita questo Convegno vorrei citare l'esperienza di Napoli che, grazie al Piano coordinato per il controllo del territorio metropolitano e al Piano sicurezza delle zone industriali, sta dando un contributo significativo alla ricerca di soluzioni al problema, pur nella difficoltà di una peculiare situazione della sicurezza pubblica notoriamente delicata e complessa.

In estrema sintesi ricordo che il primo ha lo scopo di meglio razionalizzare e rendere più remunerativi soprattutto i servizi preventivi svolti dalle unità radiomobili, istituzionalmente destinate a rispondere alle esigenze di pronto intervento. La pianificazione prevede infatti la ripartizione della giurisdizione in aree di base, coincidenti in linea di massima con il territorio di competenza di una stazione carabinieri, e l'individuazione, per ciascuna area, di itinerari e di obiettivi da riportare su schede. L'alternanza dei controlli nelle stesse aree tra l'Arma dei carabinieri, la Polizia di Stato e, per taluni aspetti istituzionali, la Guardia di finanza consente di evitare duplicazioni a vantaggio di una più diffusa visibilità e di garantire la più intensa ed incisiva presenza sugli obiettivi prelezionati.

Ma il Piano ottiene un secondo risultato che, a mio avviso, qualifica l'iniziativa: un più stretto contatto con i cittadini - siano essi commercianti, professionisti o altri - con la conseguenza di far scattare una sorta di solidarietà che induce i singoli - o almeno dovrebbe indurli - ad avvertire una maggiore partecipazione ai problemi comuni.

I riscontri sostanzialmente positivi ottenuti dal Piano nel contesto metropolitano ne hanno suggerito l'estensione alle aree di sviluppo industriale della provincia.

In questo caso la pianificazione (mediante la presenza di pattuglie negli orari sensibili, quali l'entrata e l'uscita dalle fabbriche, nonché il contatto con gli operatori del settore) ha consentito di elevare il coefficiente di sicurezza in zone particolarmente vitali sotto il profilo economico e, conseguentemente, di ridurre lo specifico rischio, elemento di rilievo nella valutazione dei fattori d'impresa.

È di tutta evidenza che tale Piano, che come ho detto sta dando concreta prova di validità, va integrato con sistemi di difesa passiva e di sorveglianza interna che ciascuna azienda dovrebbe attivare e correlare con le forze dell'ordine, e trova un naturale implemento nell'applicazione di tecnologie avanzate nei settori delle telecomunicazioni e dell'informatica prevista dal Progetto sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno, finanziato con fondi europei ed in via di realizzazione da parte del Ministero dell'interno sulla base di un'articolata programmazione esecutiva messa a punto con il contributo delle forze di polizia.

Nel concludere questo intervento mi è gradito richiamare l'idea del contatto fra cittadino e tutore dell'ordine, che poco fa ho indicato quale elemento significativo delle citate pianificazioni e che, in stretta sintesi, si riconduce al tradizionale essere sociale dell'Arma dei carabinieri.

E soprattutto ai fini della conoscenza, tale collaborazione è determinante in una società interattiva e solidale. Di qui la necessità di proseguire nell'impegno e perfezionare la qualità degli interventi per consolidare il clima di profondo e reciproco rispetto tra forze dell'ordine e cittadini.

A noi forze dell'ordine l'onere di guadagnarci, giorno dopo giorno, la fiducia della popolazione, manifestando la capacità di dare risposte concrete e credibili alle sempre più pressanti richieste di sicurezza in un quadro di piena integrazione con la collettività in tutte le sue componenti sociali ed etniche. Ai cittadini la richiesta di affidarsi con disponibilità e soprattutto con l'intimo convincimento che nulla sarà lasciato di intentato nelle piccole e



nelle grandi cose, nelle zone più calde come nelle isole felici – anche se poco fa abbiamo sentito che queste ultime non esistono più – per essere all'altezza delle aspettative e delle esigenze odierne. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ecco un esempio di come il nostro ceto militare sia colto e sensibile nella stessa misura delle grandi esigenze del Paese.

Il generale Blasi ha così ben delineato la situazione in quelle sue tre linee guida, che a me paiono rappresentare il desiderio di un Paese che forse non è il nostro in questo momento.

Un'unica e rispettosa osservazione al nostro oratore a proposito – se non ho compreso male – della sua diffidenza circa le misure alternative alla pena. No, questo non è un istituto che depotenzia il magistero punitivo dello Stato, ma lo adegua alle sue funzioni rieducative, emendative e umanitarie. Noi, oltretutto, ci accingiamo a condurre una battaglia contro l'ergastolo.

Segue ora l'intervento del generale Carlo Alfiero, direttore della Direzione investigativa antimafia.

ALFIERO Carlo, *direttore della DIA*. Ringrazio la Commissione parlamentare antimafia per l'onore che mi ha fatto invitandomi a questo Convegno e rivolgo un saluto cordiale all'uditorio.

In tema di criminalità organizzata siamo in presenza di una fase evolutiva di straordinaria importanza. Gli stessi concetti fondamentali che finora ci hanno guidato vengono messi in discussione dall'esplosione tecnologica, dall'informatizzazione e dal progresso socio-economico. Lo stesso concetto di territorio sta subendo una profonda mutazione: alla concezione fisica si va aggiungendo una concezione funzionale del territorio. Per essere più chiari, si passa da concetti come quartieri, paesi e regioni, ad altri come banche, finanziarie e mondo giovanile, con un'estensione che ci proietta da singole località al mondo intero.

In passato la criminalità organizzata, ed in particolare quella di stampo mafioso, ha utilizzato lo strumento della signoria sul territorio fisico per raggiungere l'obiettivo dell'accumulazione primaria dei capitali, ed in parte questo vale ancora: si pensi agli ap-

palti e, per esempio, al pericolo del controllo della politica attraverso i voti e gli eletti.

Ora la criminalità organizzata, soprattutto per effetto del traffico di sostanze stupefacenti che è la risorsa di maggiore potenzialità di questo settore, dà seguito al problema dell'accumulazione primaria verso due direzioni: l'immissione nell'economia legale degli ingenti capitali illecitamente accumulati, in modo da renderli spendibili, e l'investimento produttivo di tali somme in aziende, attività ed imprese in grado di garantire a loro volta ricchezza.

Il territorio allora non è più soltanto l'ambito fisico che produce ricchezza, ma anche il contesto funzionale che tale ricchezza gestisce in modo produttivo. Il riciclaggio da mezzo per pulire i capitali illeciti diventa il processo fondamentale per reinvestire il denaro divenuto «lecito». Il binomio riciclaggio-reinvestimento costituisce il più importante moltiplicatore di ricchezza (quando di essa parliamo, ci riferiamo ad una ricchezza che attualmente può essere anche lecita, ma che ha avuto un processo di formazione illegale).

Si passa, come si può rilevare, ad una nuova e più completa visione del problema della criminalità organizzata, senza vincoli a stereotipi strettamente connessi al concetto di territorio in senso geografico. Ora, davanti all'evoluzione di questi concetti, quale può essere la risposta delle istituzioni? La risposta si delinea sotto due profili. Il primo profilo è la riappropriazione del territorio fisico, attraverso la famosa, tradizionale ed efficace azione di contrasto punto su punto, la disarticolazione dei vari sodalizi mafiosi ed il controllo effettivo di aree urbane degradate. Il secondo profilo, invece, consiste nell'azione di contrasto che deve svilupparsi in quello che abbiamo definito territorio «funzionale», attraverso una maggiore collaborazione delle istituzioni con gli organismi finanziari deputati ad azioni di controllo. Sto pensando in questo momento all'attività sulle operazioni sospette, alla responsabilizzazione di singoli operatori finanziari - per esempio - anche attraverso un'applicazione concreta - se necessaria - di sanzioni già previste in tema di omessa segnalazione, ma soprattutto attraverso l'acquisizione di una professionalità specifica da parte degli operatori di polizia, che sia in grado di garantire, nello specifico set-



tore, profili avanzati nell'azione di contrasto. Inoltre, si tratta di anticipare i fenomeni piuttosto che reprimere le condotte delittuose; da qui nasce il passaggio da un campo repressivo ad uno sempre più preventivo.

Come si pone la Direzione investigativa antimafia, che ho l'onore di dirigere, davanti a questi problemi? La DIA nasce da una felicissima intuizione del legislatore - ricordo che ha solo sette anni e, quindi, è uno strumento già moderno nel momento stesso della sua concezione - con alcune caratteristiche, quali la sua proiezione internazionale, la visione globale del fenomeno da fronteggiare ed una posizione di centralità in tema di indagini preventive, anche se ovviamente delimitata al campo di sua specifica competenza, ossia alla lotta alla criminalità organizzata.

Oggi la DIA assicura in concreto un'azione di contrasto di alto profilo, attraverso una capacità di analisi e di elaborazione delle strategie di contrasto. Offre una professionalità di livello, attraverso l'integrazione di tre professionalità specifiche che si sono rivelate tra loro ampiamente compatibili. Cerca sempre un maggior coinvolgimento di tutte le forze impegnate sul territorio fisico, affinché i risultati da queste acquisiti possano essere proiettati sul territorio che abbiamo definito «funzionale».

L'elemento centrale di tutta questa costruzione, su cui si deve basare l'intero sistema, è l'informazione, che in buona parte è patrimonio delle forze che operano sul territorio fisico (è inutile che mi dilunghi su questo argomento, dal momento che gli oratori che mi hanno preceduto ne hanno a lungo parlato). Queste informazioni, dopo essere state acquisite, vagliate e selezionate dagli organismi territoriali, vengono poi trasmesse alla DIA affinché possano essere adeguatamente sviluppate, sia a livello nazionale che internazionale, e soprattutto rielaborate e possano essere successivamente ritrasmesse alle strutture che le avevano originariamente acquisite, affinché vengano congiuntamente finalizzate.

La DIA è in grado così di dare una proiezione a notizie che, diversamente, resterebbero racchiuse nell'alveo di conoscenza di singoli organismi territoriali, senza trovare gli sbocchi che invece con tale sistema di raccordo e sviluppo potrebbero fornire. In questo caso l'elemento territoriale diventa addirittura una causa limi-

tativa dell'azione di contrasto. Siamo così di fronte - come si vede - ad una circuitazione informativa evoluta, laddove alla funzione di cooperazione si aggiunge anche quella di elaborazione specifica e finalizzata. Cambiano gli scenari di manovra, si allargano i confini e si va ad incidere sul fronte della accumulazione e della gestione della ricchezza, che costituisce la linfa vitale della criminalità organizzata.

Accanto a questa prevalente funzione strumentale al fianco delle altre forze di polizia, alla DIA può essere riconosciuto anche un compito del tutto peculiare, di spettro più ampio ed in linea con le tendenze evolutive manifestate dalla criminalità organizzata. Si tratta della ricostruzione dei flussi nazionali ed internazionali di interscambio di servizi e prestazioni di ogni tipo, da parte delle diverse organizzazioni criminali presenti su scala europea e addirittura mondiale; prestazioni e servizi non immediatamente correlati alla commissione di specifici reati e delitti di rilevanza penale. L'attività in questione, definibile come tipicamente analitico-preventiva, mira ad individuare i collegamenti che legano le cosiddette piattaforme intelligenti del crimine organizzato; sto pensando all'alta finanza, ai Governi di paesi esteri sensibili a forme di collusione e, infine, agli investimenti produttivi. Si tratta di una ipotesi di lavoro sicuramente vasta ed impegnativa su scenari di valenza internazionale ed in linea con una costante globalizzazione dei mercati. (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Il generale Alfiero ci ha illustrato una parte del meccanismo del Servizio che dirige ed ha, in tal modo, delineato un quadro, sia pure in linea approssimativa, degli ingranaggi per coloro che non ne erano a conoscenza.

Ho l'impressione che talune tematiche sottolineate dal generale Alfiero si integreranno con quelle che sta per evidenziare il generale Mosca Moschini, comandante generale della Guardia di finanza, che invito a prendere la parola.

**MOSCA MOSCHINI** Rolando, *comandante generale della Guardia di finanza.* Porgo il mio più cordiale saluto al Presidente della Commissione parlamentare antimafia, al Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, alle Autorità e a tutti gli interve-



nuti. Sono molto lieto di poter partecipare ad un così qualificato uditorio le mie valutazioni e l'impegno della Guardia di finanza nella lotta alla criminalità organizzata nel territorio. Il tutto inserito negli aspetti di fondo già ampiamente emersi durante le esposizioni che mi hanno preceduto.

Il controllo del territorio rappresenta un'esigenza vitale per le organizzazioni criminali. Esso, infatti, consente a queste di avviare, e via via consolidare, i propri affari illeciti.

Il primo tempo del controllo del territorio, la «presa» dell'area geografica di interesse, è certamente la fase che maggiormente incide sull'ordine e la sicurezza pubblica, essendo proiettata - attraverso l'intimidazione, il sopruso e l'atto violento - al controllo delle più remunerative attività delinquenziali.

L'esperienza maturata dimostra che è questa la fase in cui la criminalità si appropria, in delimitate aree territoriali, dello spaccio di sostanze stupefacenti, della minuta vendita di tabacchi lavorati esteri, della piccola estorsione e dell'usura. Essa impiega mano d'opera reclutata approfittando di quegli enormi disagi sociali che, in particolare nel meridione del Paese, rappresentano l'*humus* ideale per la crescita delle organizzazioni criminali.

L'appropriazione territoriale si sviluppa, poi, attraverso una serie di atti corruttivi rivolti agli apparati locali della pubblica amministrazione, innescando un subdolo ed efficacissimo scambio di favori. L'interesse della criminalità ad inserirsi nelle procedure di aggiudicazione di forniture e servizi dell'amministrazione rappresenta l'ulteriore salto di qualità delle strutture malavitose. Tale penetrazione, infatti, tende alla gestione di appalti finanziariamente rilevanti ed alla conseguente disponibilità di mezzi, tecnologie e professionalità via via crescenti, fino a giungere alla costituzione di società *ad hoc* o ad ottenere il controllo di quelle già presenti sul mercato, specializzate nei diversi settori economici.

Naturale, quindi, la vocazione delle organizzazioni criminali territorializzate a trasformarsi, in tempi contenuti, in strutture di livello superiore ovvero ad entrare negli organigrammi di sodalizi più importanti, sia per capacità imprenditoriali sia per ampiezza e rilevanza degli obiettivi. Il rapporto che si crea è molto simile a quello che lega l'azienda madre alle diverse filiali periferiche e,

in tale momento, cominciano a fare la loro comparsa consulenti esterni di elevata professionalità soprattutto in campo finanziario.

È questo il livello criminale che produce una progressiva internazionalizzazione dell'organizzazione e nel quale l'interesse illecito si proietta verso l'investimento degli ingenti capitali accumulati, frutto dei reati compiuti. Siamo qui nella fase del riciclaggio del denaro sporco nella quale notevolissime somme di denaro, ripulite, si immettono nei circuiti nazionali ed internazionali in cui si muove il grande capitale, assicurando così all'organizzazione criminale nuova e legale remuneratività che consente ad essa di poter assorbire anche settori economici strategici.

Ricordo, al riguardo, il preciso riferimento a questo aspetto, fatto - in apertura dei lavori - dal presidente Mancino e, oggi pomeriggio, dal procuratore Vigna.

A fronte dei diversi livelli organizzativi che le associazioni criminali possono avere o raggiungere, la Guardia di finanza è impegnata operativamente con intensità differenti ogni qualvolta gli aspetti investigativi emergenti dalle indagini avviate riguardino o siano riconducibili ai suoi compiti istituzionali.

Infatti, anche nel settore del contrasto alla criminalità organizzata ed in linea con le direttive del Ministro delle finanze, gli obiettivi che il Corpo costantemente persegue, per tendere alla massima razionalizzazione delle risorse ed alla valorizzazione delle professionalità disponibili, sono quelli di mantenere i propri interventi nell'alveo dei settori maggiormente connessi all'attività primaria di polizia economico-finanziaria nonché di calibrare le risorse professionali al livello di complessità del fenomeno da contrastare.

Ecco, quindi, che l'azione per fronteggiare l'attività criminale nella prima fase di acquisizione del controllo del territorio vede la Guardia di finanza, da un lato, partecipare ai piani coordinati a livello interforze e, dall'altro, svolgere i più tradizionali servizi di vigilanza sul trasporto delle merci su strada e nei principali scali aeroportuali e ferroviari. Nei piani coordinati a livello provinciale viene impiegata, tranne eventi di particolare gravità, soltanto l'aliquota di personale qualificato per il «pronto impiego»; negli altri



servizi si tende ad utilizzare il personale in forza ai reparti territoriali minori.

Quale impegno di seconda fascia, possiamo invece annoverare l'esecuzione di quelle indagini di polizia giudiziaria - derivanti dall'intensa attività svolta nel settore della vigilanza doganale e, soprattutto, dall'ordinaria attività di ispezione tributaria - mirate proprio ad acquisire elementi probanti di traffici illeciti posti in essere da organizzazioni radicate sul territorio e, sempre più spesso, strettamente collegate alla criminalità internazionale.

Tra i traffici illeciti appena citati, il contrabbando di tabacchi lavorati esteri è certamente quello che rappresenta una delle più rilevanti frodi al bilancio nazionale e comunitario ed impegna più tradizionalmente il Corpo. Ho già avuto modo, in precedenti occasioni, di segnalare la pericolosità sociale e la remuneratività per la criminalità di questo fenomeno. Esso, infatti, costituisce uno dei principali illeciti presupposti del riciclaggio quanto ad entità dei capitali che rende disponibili. Senza ribadire considerazioni che ritengo siano ormai convinzioni di tutti noi, mi preme qui segnalare soltanto la crescente efferatezza che in questi ultimi tempi dimostrano i sodalizi contrabbandieri e la raffinata tecnologia di cui si sono impossessati.

Sono purtroppo diventati quotidiani gli episodi che vedono pattuglie del Corpo aggredite con mezzi blindati da gruppi criminali specializzati nelle scorte ai carichi di sigarette. In due recenti episodi, verificatisi nell'*hinterland* barese, i contrabbandieri hanno accerchiato alcuni automezzi in servizio e li hanno più volte speronati provocando il ferimento di militari ed ingenti danni materiali. Complessivamente, dall'inizio dell'anno, si sono verificati 54 incidenti di questo tipo con il ferimento, anche grave, di 43 militari.

Inoltre, le organizzazioni hanno pesantemente investito in strumenti altamente tecnologici, impensabili fino a qualche tempo fa. L'estate scorsa sono state scoperte una centrale radar capace di monitorare il traffico marittimo tra il Montenegro, l'Albania e la Puglia ed una sofisticata postazione dotata di potentissime telecamere, di microfoni ad alta sensibilità e di computer in grado di tenere sotto controllo i movimenti di pattuglie e mezzi del Corpo.

Tornando, invece, all'ordinaria attività di ispezione tributaria, quale importante fonte di innesco di indagini volte alla scoperta di associazioni criminali, evidenzio ancora una volta come la verifica fiscale - classica metodologia operativa della Guardia di finanza - sia uno strumento particolarmente utile soprattutto per far emergere infiltrazioni malavitose nell'imprenditoria sana.

Se, come detto, l'occupazione dell'economia legale da parte dei capitali illeciti è l'indice più sensibile della presenza della criminalità organizzata e del suo stadio di evoluzione, è evidente quanto sia importante individuare quelle infiltrazioni ed i meccanismi attraverso i quali si è reso possibile tale inquinamento. In questo senso, l'ispezione amministrativo-contabile delle persone fisiche e giuridiche costituisce uno strumento particolarmente penetrante e consente, ad esempio, di accertare l'esistenza di riserve occulte o di finanziamenti ottenuti al di fuori dei normali circuiti creditizi che potrebbero rivelare richieste estorsive ovvero atti corruttivi o l'immissione di denaro sporco nell'attività o, anche, la presenza di fenomeni usurari.

Le potestà riconosciute ai militari del Corpo in materia fiscale, che consentono anche di estendere l'azione ispettiva alle movimentazioni dei flussi finanziari, abbinata ai poteri tipici di una polizia giudiziaria, permettono di cogliere aspetti della presenza di fenomeni criminali anche se ben occultati tra le pieghe di complesse contabilità. Inoltre, l'abitudine e l'attitudine ad analizzare transazioni economiche e movimentazioni finanziarie consentono alla Guardia di finanza di poter individuare i tortuosi percorsi fatti compiere ai capitali illeciti nell'operazione di lavaggio e di immissione nei circuiti legali.

Queste investigazioni particolarmente complesse - che potremmo definire di terza fascia - sono normalmente affidate alle competenti articolazioni dei nuclei regionali di polizia tributaria, nell'ambito dei quali oggi sono ricompresi i gruppi di investigazione sulla criminalità organizzata (GICO), ed al nucleo speciale di polizia valutaria. Si tratta dei reparti che esprimono la massima professionalità nell'ambito del Corpo.

Ovviamente, l'apporto di dette articolazioni e dei richiamati reparti non si limita soltanto all'intervento «visibile», ossia al con-



trollo fiscale o all'attività di polizia giudiziaria specializzata in materia finanziaria, ma si sostanzia anche in una qualificata azione informativa di supporto ed investigativa tesa, in modo particolare, alla conoscenza di patrimoni espressione di illeciti arricchimenti.

Accanto al quadro operativo, ritengo necessario svolgere anche qualche considerazione sul piano propositivo, con particolare riferimento a quelle iniziative utili o necessarie per migliorare e rendere più efficace l'azione di contrasto alla criminalità organizzata.

Sul piano interno resta decisiva una cooperazione sempre più stretta tra le diverse forze di polizia impegnate sul territorio, nel rispetto delle specifiche professionalità di ciascuna di esse, al fine di evitare sovrapposizioni e sprechi di risorse. Questo è il principio ispiratore di tutti gli sforzi in atto nel settore dell'ordine e della sicurezza pubblica.

In tale ottica, e con riferimento ad esempio al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, reputo sempre più indispensabile che le altre forze di polizia comunichino tempestivamente alla Guardia di finanza tutte le notizie acquisite nel corso di interventi o di indagini autonomamente eseguiti, anche in tema di minuta vendita o in flagranza di reato, al fine di dare sviluppo alle indagini successive, soprattutto rivolte al controllo dei flussi finanziari illeciti.

Parimenti, con riguardo al controllo dei capitali ai fini del contrasto al riciclaggio, si rende necessario un rafforzamento dei rapporti tra autorità di vigilanza del sistema creditizio ed organismi investigativi del settore economico-finanziario e, anche, una maggiore collaborazione in termini di *intelligence* tra questi ultimi ed i Servizi di informazione e sicurezza.

L'*intelligence* economica dei citati Servizi - che, fino a tempi recenti, è stata prevalentemente orientata verso il controspionaggio economico-industriale - deve, a mio giudizio, procedere ad una profonda trasformazione che, da un lato, tenga in debito conto il fenomeno di globalizzazione dei mercati finanziari e la crescente infiltrazione di capitali stranieri di illecita provenienza, e, dall'altro, tenda ad un migliore coordinamento con le attività dei predetti organi specialistici in materia finanziaria.

Sempre sul piano nazionale, poi, appare irrinunciabile il perfezionamento di alcune legislazioni di settore. Richiamando la disciplina sul contrabbando di tabacchi, sono già stati portati a conoscenza dell'autorità politica gli interventi normativi - frutto di un serrato confronto tra tutte le istituzioni interessate - che si ritengono opportuni ed urgenti. Mi riferisco, ad esempio, alla consegna controllata ed al sequestro preventivo dei beni dell'inquisito.

In punto di normativa che in qualche modo si ricollega più direttamente al riciclaggio, mi limito a segnalare la necessità di dare concreta attuazione dell'articolo 20, comma 4, della legge n. 413 del 1991, che prevede, com'è noto, la realizzazione dell'anagrafe dei conti e dei depositi.

Attraverso l'anagrafe potrebbero essere agevolmente localizzati - in tempi ridottissimi - i conti dei soggetti indagati, senza dover interpellare l'intero sistema creditizio. Mi conforta rilevare una concreta volontà (politica) di risolvere definitivamente questo importante problema, ovviamente nell'assoluto rispetto dei diritti dei cittadini.

Sul piano internazionale, poi, ritengo che gli interventi da operare debbano riguardare la omogeneizzazione delle normative dei Paesi maggiormente coinvolti nei citati fenomeni criminali e, in secondo luogo - corollario operativo di quanto appena detto - la sempre maggiore cooperazione tra gli organismi giudiziari e di polizia dei diversi Stati.

Con il primo degli auspicati interventi sarà possibile, da un lato, definire in modo univoco le fattispecie illecite e, dall'altro, stabilire uniformi strumenti operativi a disposizione degli organismi di controllo. Sono fermamente convinto che soltanto l'adozione di un comune linguaggio legislativo ed operativo consentirà di attuare un'efficace azione di contrasto.

Il compito non è e non sarà semplice, perché quella da avviare dovrà essere un'azione connotata da costante dinamismo in modo da poter cogliere, via via, le repentine trasformazioni dell'attività criminale e le carenze dell'attività di contrasto, al fine di adottare tempestivamente le necessarie contromisure. Tutto ciò presuppone la realizzazione di una perfetta sintonia tra Parla-



menti, Governi, autorità giudiziarie e forze di polizia dei singoli Stati.

L'efficace cooperazione investigativa ed informativa rappresenta, poi, il fattore decisivo per la concreta attuazione di qualunque iniziativa assunta sul piano legislativo e regolamentare. A tal fine, auspico fortemente che convenzioni come quella Europol e gli accordi derivanti da Schengen possano favorire concretamente la cooperazione in tutti i campi operativi. Sotto questo aspetto, il Corpo da sempre si è fatto attivo interprete, anche mediante la stipula di accordi bilaterali con le Polizie di altri Stati, comunitari e terzi.

Con queste mie osservazioni, e concludo, ho voluto soprattutto mettere in risalto i diversi e crescenti livelli di controllo del territorio perseguiti dalla criminalità organizzata sul piano della penetrazione e con sempre maggiore sofisticazione; il corrispondente, mirato e calibrato contrasto operativo esercitato dalla Guardia di finanza sui piani quantitativo, qualitativo e delle procedure; i provvedimenti legislativi, normativi e operativi auspicabili per meglio neutralizzare il fenomeno, per velocizzare e per snellire il contrasto delle istituzioni.

L'auspicio è che le proposte, tutte quelle che stanno emergendo da questo nostro incontro, possono essere accolte.

Ricordiamo, infatti, che la criminalità organizzata si muove con grande scioltezza, opera senza tener conto di vincoli o limiti legislativi o normativi. *(Applausi)*.

PRESIDENTE. La relazione del generale Mosca Moschini rende superfluo qualsiasi commento.

Do ora la parola al prefetto Fernando Masone, capo della Polizia e direttore generale della pubblica sicurezza. Questa volta faccio una premessa: desidero, nella persona del Capo della Polizia, rappresentare all'istituzione cui egli sovrintende la più intensa e convinta stima della nostra Commissione. *(Applausi)*

MASONE Fernando, *capo della Polizia e direttore generale della pubblica sicurezza*. Signor Presidente, la ringrazio per un duplice motivo. Innanzi tutto attraverso lei ringrazio la Commissione antimafia per avermi invitato a questo Convegno e la ringra-

zio altresì per le espressioni che ha voluto riservarmi. Ringrazio il Comandante generale dell'Arma, che ha collaborato in maniera così incisiva e precisa alla buona riuscita di questa iniziativa.

La recrudescenza, la costanza di azioni criminali poste in essere con spavalda aggressività dalle cosche lascia trasparire l'esistenza di un'area di consenso e di protezione, in fasce certo minoritarie, ma non trascurabili, della popolazione. I recenti fatti di Napoli - siamo a Napoli e quindi cito questi - come le reazioni conseguenti all'arresto di alcuni delinquenti nelle regioni meridionali sono espressioni sintomatiche di un tentativo dei *clan* di riappropriarsi sempre di più degli spazi di territorio, e questo è un tentativo che deve essere analizzato con la dovuta attenzione e contrastato con grande fermezza. Come? È già stato detto che la conoscenza del territorio è indispensabile per indirizzare un'azione valida di contrasto. Conoscenza ed intervento sono quindi i due passaggi da cui non possiamo prescindere, pena il doverci rassegnare alle solite speculazioni, tanto eleganti quanto improduttive, ovvero ad interventi di tipo emergenziale.

Si tratta di seguire una logica chiara, alla quale ricondurre rigorosamente tutte le strategie che siamo in grado di sviluppare sul piano organizzativo, operativo e, se del caso, normativo.

Così definito l'approccio, il controllo del territorio - come è stato già detto autorevolmente - trascende, in qualche modo, la portata attribuitagli di obiettivo finale dei nostri sforzi, per prospettarsi, al contempo, quale condizione del loro successo.

L'azione di polizia assume pertanto una sua ideale circolarità: dal controllo del territorio alle informazioni, alimento delle investigazioni, a loro volta produttive di ulteriori conoscenze, funzionali alla migliore salvaguardia della legalità e della civile convivenza.

Il controllo di cui parlo va rivalutato e soprattutto realizzato nella sua accezione più piena, quella concepita dal legislatore con la locuzione di pubblica sicurezza, laddove l'opera di prevenzione è stata non a caso definita e disciplinata come generale, affidata al coordinamento delle autorità di pubblica sicurezza.

Il primo passo è naturalmente il presidio - pianificato, armonico ed organizzato - attuato dalle forze di polizia ad ordinamento



generale e, in tal senso, va letta la tendenza a diversificare progressivamente gli ambiti di gravitazione per evitare sovrapposizioni.

È una tendenza costante, ulteriormente consolidatasi nel marzo di quest'anno, quando le direttive ministeriali hanno disposto che, per i potenziamenti delle dotazioni organiche, la Polizia di Stato deve farsi carico delle esigenze dei capoluoghi di provincia e l'Arma dei carabinieri di quelle degli altri comuni.

Coerentemente con tale impostazione, è stato già avviato e continua a procedere il riassetto organizzativo e funzionale dei commissariati di pubblica sicurezza, progetto che, già positivamente sperimentato in diverse realtà metropolitane del Mezzogiorno, dà vita ad un nuovo ufficio che assicuri in via pressoché esclusiva l'espletamento proprio dei servizi di informazione, prevenzione generale e controllo del territorio.

Così a Napoli, per esempio, la riorganizzazione dei presidi ha permesso di liberare nuove energie da destinare ad impieghi strettamente operativi e, inoltre, di istituire nuovi uffici o di potenziare quelli già esistenti nelle zone periferiche ad elevato indice di criminalità e di degrado - quali Scampìa, Chiaiano, Pianura e Secondigliano - nel quadro di un disegno che si completerà con il previsto riequilibrio degli organici della Questura.

Del pari i compiti di polizia amministrativa, altrettanto fondamentali quali momenti di conoscenza e quindi di controllo della realtà, sono stati concentrati presso alcuni commissariati, definiti coordinatori, che, opportunamente rafforzati, possono svolgerli nell'autentica prospettiva indicata dalla legge, quella di prevenzione e di informazione.

Questa è l'ulteriore positività della riorganizzazione, che ha consentito di realizzare sia maggiore proiezione esterna, sia più penetrante azione di polizia amministrativa, esaltando la capacità di controllo che promana da entrambi i settori di attività.

D'altra parte, non ci siamo accontentati di adeguare alle mutate ed accresciute esigenze la nostra struttura, ma abbiamo anche percorso vie nuove, ovvero innovato la concezione di talune già esistenti.

Mi riferisco alla riorganizzazione dei reparti anticrimine, e penso, ancora, alla valorizzazione dei comparti specialistici delle forze di polizia, il cui coordinato apporto è stato ripensato e potenziato per offrire risposte specializzate e differenziate alle domande di sicurezza che promanano da un territorio tanto complesso da indurre a parlare di «territori», laddove abbiamo il mondo rurale, la rete viaria e ferroviaria, l'assetto idrogeologico, il patrimonio ambientale e culturale, così come gli spazi immateriali delle reti di comunicazione informatiche e satellitari.

Sembrano quindi poste le premesse per consolidare - nel circuito ideale conoscenza, intervento - la sintesi tra prevenzione e repressione, nell'ambito di una pianificazione complessiva delle risorse.

La recente riorganizzazione dei servizi investigativi, con l'inserimento delle strutture interprovinciali nell'ambito degli uffici territoriali, recepisce proprio questa nuova filosofia operativa, perseguendo la migliore integrazione dei diversi comparti investigativi ed operativi e favorendo, attraverso la concentrazione e la circuitazione delle conoscenze e delle esperienze, una più moderna ed efficiente risposta al crimine organizzato.

Si tratta di una risposta organica e di ampio respiro che trova nel dipartimento della pubblica sicurezza la naturale sede di pianificazione generale delle attività e di individuazione degli obiettivi di rilievo strategico.

Ecco così delinearsi un'azione di controllo del territorio programmata, dinamica e flessibile, che si alimenta attraverso le risultanze informative ed investigative, selezionando di volta in volta obiettivi e priorità di intervento e che costituisce essa stessa presupposto per l'avvio di mirati interventi repressivi, da svilupparsi nell'auspicato maggiore equilibrio tra iniziativa della polizia giudiziaria e poteri peculiari della magistratura. È un concetto che è stato espresso più volte nel corso della giornata.

Tuttavia la presenza delle forze di polizia - pur ottimamente organizzata, oltre che, naturalmente, sostenuta dalle tecnologie più avanzate e da professionalità sempre migliori - rischia di essere sì necessaria, ma non sufficiente per il raggiungimento dell'obiettivo



principale, costituito dall'affermazione della legalità e dalla salvaguardia della sicurezza pubblica.

Mi ero ripromesso di non appesantire il mio intervento con i dati sull'andamento della criminalità e dell'azione delle forze dell'ordine. Mi limiterò pertanto, anche perché le cifre sono pubbliche, a sottoporre all'attenzione generale pochi spunti di riflessione la cui solo apparente contraddittorietà merita un approfondimento.

Gli indici di delittuosità, a livello nazionale, sono sostanzialmente stabili, ma registriamo flessioni, proprio nelle regioni a rischio, per quanto riguarda reati gravissimi, quali omicidi e sequestri di persona; il numero delle denunce e degli arresti è in costante aumento; le catture di latitanti, anche pericolosissimi, si susseguono ininterrotte, in Italia come all'estero, grazie ad una solida rete di cooperazione internazionale; gli autori di reati effettuati, anche qui a Napoli, vengono assicurati alla giustizia a conclusione di indagini tanto rapide quanto efficaci e la lotta ai patrimoni illeciti fa registrare grandi successi in termini di sequestri di beni, cui fa eco un'attività altrettanto incisiva sul fronte delle misure di prevenzione personali.

Tutto ciò sta a significare che le forze di polizia lavorano, lavorano duro, ma, quel che più importa, lavorano con risultati, di intesa e in collaborazione con l'autorità giudiziaria.

Eppure è altrettanto vero, e questo Convegno lo sta rammentando ancora una volta, che la gente non si sente sicura e che, a dispetto dei nostri sforzi, la minaccia dell'illegalità, del sopruso, della violenza è avvertita dai consociati come incombente.

La capillarità e la paventata endemicità del fenomeno criminale risalgono in larga misura alla fortissima attenuazione della deterrenza penale; anche questo concetto è stato espresso più volte.

Non pare quindi fuori luogo auspicare il supporto di un efficace sistema normativo che ridisegni, aggiornandola, la funzione della polizia di sicurezza anche attraverso l'individuazione di un insieme di poteri e facoltà il cui esercizio consenta all'azione preventiva di esplicare appieno il suo primario effetto dissuasivo.

Credo sia giunto il momento per avviare una serena e non rituale riflessione sul tema della deterrenza, per valutare se la stessa

debba essere assicurata in modo esclusivo dalla fattispecie penale o se debba piuttosto essere affiancata ed integrata da un sistema di disposizioni amministrative al passo con i tempi, che consenta immediati interventi nelle situazioni, oggettive e soggettive, pericolose per la sicurezza pubblica. Un nuovo impegno per la sicurezza, dunque, che deve necessariamente coinvolgere una molteplicità di soggetti istituzionali e sociali, primi fra tutti i sindaci, oggi diretta espressione della volontà popolare e quindi immediatamente partecipi delle istanze di sicurezza delle rispettive comunità.

In tale quadro, occorre procedere secondo linee di indirizzo ben più ampie di quelle tradizionalmente proprie delle forze di polizia, dedicando particolare attenzione alla salvaguardia dei parametri di sviluppo ed investendo quindi nella sicurezza, intesa come fattore dinamico destinato ad accompagnare nel tempo i processi di crescita economica e civile, sino a costituirne parte integrante.

Seguendo questa logica, il Dipartimento della pubblica sicurezza ha ricercato nuove strategie operative adeguate alla complessità dei problemi da affrontare.

Un significativo esempio è rappresentato dal programma operativo «Sicurezza per lo sviluppo nel Mezzogiorno d'Italia», cui ha fatto cenno anche il generale Blasi, cofinanziato dalla Commissione europea, attraverso il quale ci si è impegnati ad innescare un circolo virtuoso, favorendo la dialettica tra l'area della legalità, l'iniziativa economica e la rivitalizzazione sociale di quei territori che registrano elevati indici di criminalità in un rinnovato rapporto con le comunità residenti, il mondo dell'imprenditoria e del lavoro e le associazioni operanti sul territorio.

Se il superamento della parcellizzazione degli interventi costituisce effettivamente una grande conquista degli ultimi anni, è allora maturo il tempo per dichiarare che il controllo del territorio coincide con l'affermazione della legalità statuale ovunque, senza discontinuità spaziali o temporali.

In conclusione, mi pare che da questo mio intervento emergano tre direttrici principali per il nostro impegno: continuare sulla via, già seguita con tanti successi, di costante affinamento



dei dispositivi preventivi e repressivi, con le forze di polizia sempre pronte a discutere i propri moduli organizzativi ed operativi per migliorarli nell'interesse del Paese; trovare un valido complemento al sistema dissuasivo, nel convincimento dell'ormai ridotta deterrenza penale; consolidare nei fatti la costante mobilitazione di tutti affinché ciascuno, nel proprio ambito di competenza, possa collaborare efficacemente allo sforzo generale contro la criminalità ed il malaffare. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Come era da attendersi, il prefetto Masone ci ha fornito una sintesi e al tempo stesso una proiezione problematica del lavoro del Dipartimento. Lo ringrazio e lascio la parola all'onorevole Alfredo Mantovano per concludere i lavori, dal momento che mi si avvisa che l'onorevole Pietro Folena non interverrà.

MANTOVANO Alfredo, *deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia*. Signori presidenti Del Turco e Mancuso, signor Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, signori, mi è difficile trarre le conclusioni di una sessione di lavoro tanto ricca di spunti e di sollecitazioni. Tale difficoltà è accentuata dall'ora tarda, che mi impone di essere brevissimo per lasciare in tutti un buon ricordo, per lo meno da questo punto di vista.

I termini «conoscenza, investigazione e contrasto alla criminalità organizzata» presuppongono l'esame dell'estensione e della concreta riorganizzazione di altri tre temi fondamentali, come emerso dal corso dei lavori: la prevenzione, il coordinamento e la cultura dell'investigazione.

Parto per cenni dalla prevenzione (tema trattato, fra gli altri, dal generale Blasi e dal prefetto Masone), per constatare che rappresenta un settore trascurato, sia che si intenda il termine in senso lato, sia che lo si limiti alla promozione ed alle indagini riguardanti le misure di prevenzione. È necessario chiedersi con molta franchezza - in attesa dei risultati concreti e delle direttive cui ha fatto riferimento il Capo della Polizia - quanto incidano su questa trascuratezza valutazioni di ordine politico, dal momento che le statistiche compilate periodicamente dalle forze dell'ordine

continuano – lo abbiamo ascoltato – ad assumere quali indici delle attività svolte soltanto i numeri relativi alle persone denunciate ed arrestate: la prevenzione non viene perseguita come dovrebbe perché non paga sul piano dell'immagine o, per adoperare un termine di moda, della visibilità.

Ora, è certamente importante per le forze dell'ordine lanciare messaggi rassicuranti alla popolazione, coincidenti con la cattura di questo o di quel gruppo criminale, ma ciò non può far trascurare che i cittadini traggono maggiori e più sostanziali motivi di sicurezza da condizioni oggettive più tranquille, come ha fatto presente questa mattina il presidente Violante, allorché ha incentrato la sua riflessione sulla cosiddetta criminalità di strada. Mi auguro che le forze politiche, se condividono quanto ha detto il presidente Violante, adottino dei comportamenti coerenti sul piano normativo, il che significa rimeditare la funzione della pena – anche questo è un aspetto che è stato più volte trattato – così come oggi viene in concreto applicata, ossia con il concorso di tante misure che di fatto ne limitano la portata.

E a proposito della certezza della pena non posso non condividere, in ordine alle preoccupazioni sulla sua concreta vanificazione, quello che qualcuno, non in questa sede, ha detto a proposito di quella tappa significativa che è stata ricordata prima dal presidente Mancuso, e cioè l'abolizione dell'ergastolo, approvata già al Senato e in attesa di esame alla Camera. Vorrei solo far presente che non si tratta di affrontare una guerra ideologica, ma di aver presente che l'abolizione dell'ergastolo comporta l'applicazione alla nuova pena della reclusione speciale di una serie di istituti, *in primis* il rito abbreviato, che oggi, anche in funzione della giurisprudenza della Corte costituzionale, sono preclusi per i delitti più gravi. Questo significa che se un delitto viene punito con la reclusione speciale di 30 anni, con il rito abbreviato si scende a 20 anni, con le generiche si scende a 13 anni e 4 mesi (se non osta quanto previsto dall'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario) e così il condannato va in semilibertà dopo 6 anni e 8 mesi e in permesso premio dopo 4 anni e 4 mesi. Senza le attenuanti generiche, perché mi si potrebbe obiettare che con quelle non si dà l'ergastolo, e quindi in presenza di una condotta



che avrebbe certamente meritato l'ergastolo, il discorso cambia nei seguenti termini: 20 anni con il rito abbreviato, semilibertà dopo 10 anni, permessi premio dopo 5 anni.

Ma torno al discorso della prevenzione. La legislazione in tema di misure di prevenzione offre notevoli possibilità di intervento nell'opera di contrasto al crimine, che tuttavia non vengono sfruttate adeguatamente a causa delle differenti modalità e della differente intensità di applicazione che le misure stesse conoscono nelle diverse zone del territorio nazionale. La riforma del 1988, con la parallela deresponsabilizzazione del questore e giurisdizionalizzazione delle misure, ha dilatato i tempi necessari per l'applicazione e ha sottratto all'autorità di polizia quei poteri di controllo che consentivano di limitare l'azione dei soggetti più pericolosi. Ma non è questo l'elemento realmente decisivo ai fini della sottovalutazione di fatto di questo strumento di contrasto del crimine. Un'indagine finalizzata all'applicazione di una misura di prevenzione esige competenza e professionalità e costa tempo, uomini, risorse, soprattutto se mira all'individuazione dei patrimoni di origine illecita. E allora il *virus* della statistica che aleggia in alcuni uffici delle forze dell'ordine fa indirizzare le energie verso ciò che appare con maggiore evidenza. Troppe procure della Repubblica ritengono più urgente - ma spesso è una situazione di necessità - occuparsi dei reati appena commessi piuttosto che della sottrazione delle possibilità operative a coloro che sono in procinto di commetterne altri. In questo modo il baricentro dell'azione di controllo del territorio viene spostato in misura prevalente sul contrasto repressivo del crimine. Le forze dell'ordine si trovano confinate in un gioco di rimessa che, in assenza di una organica azione di prevenzione, subisce il verificarsi dei delitti e cerca di scoprirne gli autori *a posteriori*.

Anche la politica è chiamata ad una seria riflessione ed ha l'occasione immediata per dimostrare attenzione al problema, anzitutto varando nei tempi più celeri il minuscolo provvedimento, tuttavia ancora pendente, che riconosce al Procuratore nazionale antimafia poteri di iniziativa per le misure di prevenzione. Quindi valutando seriamente l'intero complesso della materia, il cui primo caso significativo potrebbe essere costituito dallo svincolare

l'applicazione delle misure di prevenzione e patrimoniali dal presupposto, ancora oggi necessario, dell'applicazione di una misura di prevenzione personale. Occorre la prevenzione, ma anche la preparazione. Ci sono organizzazioni criminose che organizzano anche il sapere e le informazioni, e le organizzano così bene da conoscere nel dettaglio i turni di uscita delle pattuglie, i turni delle volanti, i turni dei funzionari. Non sempre avviene altrettanto per l'organizzazione del sapere da parte delle forze di polizia. E allora la lotta alle mafie nel territorio esige che il personale di polizia sia dotato di capacità culturali e professionali sempre più elevate, per competere alla pari con quei professionisti, a cui faceva riferimento il generale Mosca Moschini, che affiancano le organizzazioni criminali in una operazione di consulenza preziosa per le organizzazioni, ed anche per essere in grado di sostenere i risultati delle indagini fino all'esaurimento del giudizio dibattimentale, in tal modo reggendo al contraddittorio promosso nella logica del processo dai difensori degli accusati.

È accaduto di recente, e mi sembra opportuno ricordarlo, in una importante città ad alto tasso di criminalità mafiosa, che il questore ha ripristinato la presenza costante del funzionario di polizia nella sala operativa della questura, avendo constatato l'impossibilità di pretendere dagli ispettori il corretto funzionamento di mansioni che pure sono loro affidate dalla legge e dai regolamenti. È un segnale, a mio avviso, non solo della incapacità di prendere provvedimenti verso ispettori che mostrano di non essere all'altezza dei compiti loro istituzionalmente affidati, ma anche dei risultati della politica di dequalificazione culturale e operativa dei ruoli perseguita negli ultimi anni, e in particolare dal riordino delle carriere del 1995, la cui bontà oggi è sconosciuta perfino da quegli stessi sindacati che fino a ieri lo avevano fortemente sollecitato. Dico questo non per amore di polemica, ma per evitare ulteriori errori di valutazione. L'atto Senato 2793-ter introduce nuove modalità di accesso alle qualifiche direttive, da vice commissario a vice questore, secondo modelli di selezione certamente meno rigorosi rispetto a quelli attuali. È un vero e proprio salto all'indietro dal momento che, per fare un esempio tra i tanti, viene eliminato il requisito della cultura universitaria per entrare nella



carriera dei funzionari di polizia. Quando poi il Procuratore nazionale antimafia giustamente sottolinea la necessità di seguire la criminalità economica sul fronte delle licenze commerciali, degli appalti, e così via, ci si chiede se tutto ciò sia possibile attraverso strumenti normativi di questo tipo. Non servono ulteriori riforme demagogiche; il riscatto culturale degli operatori delle forze dell'ordine passa da un riassetto di funzioni e di compiti che anzitutto individui dal centro alla periferia i responsabili effettivi ai quali attribuire i poteri e i riconoscimenti in funzione delle reali responsabilità; in secondo luogo accresca la professionalità con un addestramento frequente e con la mobilità dei ruoli; in terzo luogo preveda con altrettanta frequenza l'impiego attivo degli uffici ispettivi: quegli uffici che, se avessero funzionato, avrebbero impedito il sorgere e l'incancrenirsi di recenti spiacevoli esperienze.

Infine, a proposito del coordinamento, di cui già tanto si è discusso, vorrei aggiungere che è necessaria flessibilità anche nella dislocazione delle forze di polizia sul territorio. Flessibilità vuol dire distribuire le forze dell'ordine sul territorio in relazione agli indici criminali e alla popolazione residente - diceva qualcosa in proposito il procuratore Cordova - secondo criteri di costante adeguatezza: criteri sempre enunciati, ma mai del tutto rispettati. In tal senso giocano un ruolo fondamentale le stazioni dei carabinieri poste nei paesi satelliti dei più grandi agglomerati urbani; dovrebbero essere adeguatamente potenziate per assicurare un controllo preventivo effettivo sulle attività criminali, che finiscono per interessare le periferie degli agglomerati più grandi. Parallelamente va ripensato l'impiego del personale della polizia di Stato nelle grandi città; non può proseguire lo spreco e l'esposizione a inutile pericolo di migliaia di uomini e di risorse ingenti in scorte e in vigilanze, quando la garanzia di persone e di obiettivi a rischio può essere assicurata, oltre che con una razionalizzazione del personale, anche con una più diffusa e meno costosa utilizzazione di tecnologie avanzate. Razionalizzare vuol dire anche utilizzare per tutte le forze dell'ordine personale civile di supporto che sia messo in mobilità da amministrazioni che lo abbiano in eccedenza (in particolare dalle amministrazioni più interessate: interno, difesa, finanze), o che sia assunto per pubblico concorso.

---

- 159 -

---

Potrebbe anzi istituirsi un ruolo amministrativo di personale civile e di supporto, che esiste già per le forze armate, che consenta l'impiego sul territorio del personale delle forze dell'ordine che oggi lavora negli uffici.

Le conclusioni di questa sessione sono nella direzione di passare dalle parole ai fatti, e i fatti; per chi è impegnato in Parlamento, sono quegli interventi normativi che tutti hanno reclamato come indilazionabili. (*Applausi*).

PRESIDENTE. La giovinezza matura del collega Mantovano conclude degnamente questa prima giornata del nostro Convegno. Quanto al problema dell'ergastolo, fondamentale per la nostra civiltà penale, ne ripareremo, onorevole Mantovano, alla Camera dei deputati. Intanto gli argomenti ostativi opposti non sono in effetti risolti dal testo del Senato. Questo non esclude che lo possano essere presso la Camera dei deputati. E tuttavia l'ultima parola la voglio dire per ringraziare il nostro presidente Del Turco che mi sta convincendo, anche contro una mia diffidenza di principio per una certa «convegnistica», che le cose fatte bene, con sincerità di intenti e intelligente programmazione, come sta accadendo oggi, possono giovare al compito istituzionale della Commissione. (*Applausi*).

*I lavori terminano alle ore 19,15.*



VENERDÌ, 27 NOVEMBRE 1998

*I lavori hanno inizio alle ore 10,00.*

**Presidenza del deputato Carmelo Carrara,  
componente della Commissione parlamentare antimafia**

PRESIDENTE. Questa seconda giornata del Convegno sulla lotta alle mafie nel territorio ha come tema «Il ruolo degli enti locali in alcune realtà straniere».

Gli interventi svolti nella giornata di ieri hanno fortemente contrassegnato il carattere di globalizzazione del fenomeno criminale ed hanno anche evidenziato la necessità di dare una risposta unitaria e, quindi, di delineare un'unica strategia nei confronti del dilagare dei fenomeni criminali non soltanto in Italia ma in diversi paesi del mondo. Le mafie senza frontiere hanno bisogno anche di antimafie senza frontiere.

Poiché è stato rilevato il fatto che la collaborazione malavitoso favorisce il crimine, dedichiamo la prima parte del Convegno di questa mattina al ruolo degli enti locali in alcune realtà straniere, sempre in materia di osservanza della legalità e delle condizioni di sicurezza che devono accompagnare lo sviluppo delle imprese e della società.

Abbiamo oggi la presenza ed avremo il contributo non solo dei sindaci italiani, ma anche di alcuni esponenti di enti locali stranieri, che sono l'onorevole avvocato Jean Marie Bockel, sindaco di Mulhouse (Francia) e vice presidente del Forum europeo per la sicurezza urbana; il dottor David Birch, commander of the Major Crime Unit of Merseyside (Gran Bretagna); il senatore avvocato Jacques Peyrat, sindaco di Nizza e, infine, il dottor Carmine Russo, dirigente FBI.

Dai nostri ospiti riceveremo sicuramente un utile contributo per affrontare non solo le problematiche della sicurezza urbana proprie degli amministratori nelle aree a rischio – quindi, sapremo come operano gli enti locali – ma anche quelle delle polizie locali federali in paesi stranieri, sempre nell’ottica dell’operatività in rete e del collegamento con le forze di polizia per frenare il fenomeno mafioso.

Do, quindi, la parola all’onorevole avvocato Jean Marie Bockel, sindaco di Mulhouse e vice presidente del Forum europeo per la sicurezza urbana.

*BOCKEL Jean Marie, sindaco di Mulhouse e vice presidente del Forum europeo per la sicurezza urbana.* Signore e signori, svolgerò il mio intervento – come avete già annunciato – innanzitutto come sindaco di Mulhouse, città industriale che conta 300.000 abitanti, che si trova vicino alla Germania e alla Svizzera e che ha la caratteristica di avere nella sua popolazione, anche in rapporto alla sua evoluzione industriale, una rilevante comunità di stranieri (un’importante comunità turca e una dell’Africa settentrionale) e in secondo luogo come vice presidente del Forum europeo per la sicurezza urbana.

Oggi, nella maggior parte delle città europee, come Mulhouse e Nizza (interverrà in seguito il senatore Peyrat, sindaco di Nizza, che parlerà della propria esperienza), la constatazione che in primo luogo facciamo è che la delinquenza, soprattutto quella minorile, è in rialzo costante, così come l’impunità dei delitti commessi. Questo fatto comporta un rilevante problema per le nostre città. Si constata, d’altro canto, che quella che definirei politica sociale, politica di prevenzione, politica occupazionale, che in Francia si chiama politica delle aree urbane, che deve concorrere a far cessare la delinquenza ed alla quale credo molto, oggi è messa in difficoltà, su alcuni territori dove si incontrano difficoltà, dal degrado dei comportamenti, dalla destrutturazione di un certo numero di giovani e dalla deresponsabilizzazione dei genitori e delle famiglie. Oggi assistiamo ad una richiesta di sicurezza anche nelle scuole, nei trasporti pubblici, in campo sociale e in seno alle comunità, comprese quelle degli immigrati. Quella che si chiama



microcriminalità – del resto ci riporta all'argomento oggi in esame – è il terreno ideale per lo sviluppo del crimine, dei traffici e della grande delinquenza.

A fronte di queste constatazioni i sindaci, che in particolare si ritrovano in seno al Forum e che lavorano e riflettono insieme, ritengono sempre di più che la sicurezza oggi debba essere assicurata nel quotidiano e debba avere il carattere della coproduzione. Di fronte ai limiti della sola azione della polizia o dei giudici rispetto a questi problemi, la risposta è spesso inefficace, perché i mezzi di polizia sono a volte focalizzati su questioni più gravi. Ebbene, di fronte a tali limiti della risposta è nato il concetto di coalizione locale per la sicurezza urbana, che muove i passi dall'idea sempre più accettata che ogni reato commesso merita una sanzione adeguata (si tratta del concetto britannico di «zero tolleranza»). Esso parte dall'idea che la sicurezza riguarda tutti e del resto il sindaco, quali che siano i suoi reali poteri nei vari paesi, si trova sempre in prima linea di fronte ai suoi concittadini. Questa coalizione locale riunisce la polizia, la giustizia, il sindaco, i servizi e i trasporti pubblici, le scuole, la casa, i centri sociali, le associazioni, i cittadini e le famiglie.

Il concetto di contratto locale di sicurezza è nato in Francia e quello che ho sottoscritto sei mesi fa consiste innanzitutto nella definizione di un territorio pertinente (che può riguardare più da vicino un quartiere o un settore particolarmente sensibile) e nella costituzione di quelli che si chiamano gruppi locali di prevenzione della delinquenza (individuo per individuo, tutti insieme per dare risposte concrete e durature a questo problema).

Successivamente vi è – probabilmente è la cosa più difficile – la diagnosi della situazione del territorio. Se non vi è un rilevamento comune della realtà dei problemi, non può esservi una definizione comune delle priorità e della natura delle risposte da dare. Tuttavia, occorre che questa diagnosi comune sia realizzata dai vari *partner* (prima citati), che hanno evidentemente propri vincoli e priorità, e riguardi la natura della delinquenza, del vandalismo, del *racket* e via dicendo. Naturalmente, partendo da questa diagnosi, si coopera nel rispetto delle competenze di ognuno e ciò richiede una responsabilizzazione degli abitanti, dei quali

vanno ascoltate le richieste, e una valutazione delle misure alternative al carcere: oggi molto spesso non esistono misure alternative al carcere in materia di microdelinquenza, perché non c'è tempo, perché vi sono troppi *dossier*; questa situazione, rispetto alla considerazione che tutto merita una sanzione, non è accettabile e ciò ha conseguenze molto drammatiche.

A partire da questo si cerca sempre più di creare un efficace sistema di prevenzione, organizzato intorno all'idea di riparazione e di maggior considerazione della vittima, che molto spesso viene dimenticata. Si tratta cioè di mettere la vittima e l'attore uno di fronte all'altro, attraverso un mediatore, con l'obiettivo naturalmente di riparare al danno. Grazie a questa mediazione, che può essere una misura alternativa al giudizio o ad esso posteriore (penso in alcuni casi a misure riparatrici), si può raggiungere un obiettivo molto importante: una maggior rapidità della risposta sia per la vittima sia per il delinquente minore. Che cosa significa per un minorenne avere una risposta giudiziaria sei mesi o un anno dopo i fatti accaduti? Rapidità ed anche accettazione dalle due parti; il mezzo concreto per attuare questa prevenzione e riparazione è il moltiplicarsi di quelli che si chiamano in Francia (esistono, però, anche in numerosi paesi europei) i casi di giustizia e di diritto: il sostegno da parte degli enti locali, dei municipi nei propri servizi, di misure riparatorie attraverso l'affidamento di vari lavori di interesse generale e - se possibile - di collegamento, nei casi di degradazione e vandalismo, con la popolazione. È un'idea, che si manifesta sempre più fortemente in vari paesi (come Francia, Inghilterra e Italia), di responsabilizzazione dei genitori anche attraverso il dialogo, in modo da farli riappropriare del loro senso di autorità.

Questa filosofia generale è molto importante in Francia. Dall'idea di tutela del minore dalla società si passa a un'idea, che non è contraddittoria ma complementare, di tutela della società. In seno alla società spesso sono gli elementi più deboli a trovarsi di fronte a comportamenti degradati e ciò evidenzia la necessità di rafforzare la risposta della comunità, qualunque essa sia, sul proprio territorio, con l'idea di generare un controllo sociale informale come esisteva una volta.



Oggi si rileva il ritorno dei portieri, cioè dei cosiddetti corrispondenti notturni che sono volontari, non solo per il vicinato ma anche per i giardini e gli altri servizi pubblici; tutto questo richiede un rafforzamento della loro presenza sul territorio accanto alla polizia. Si parla dei nuovi mestieri, del *deficit* di sicurezza, di agenti di sicurezza di polizia, di impieghi giovanili nei trasporti pubblici e di moltiplicarsi di guardiani negli spazi e servizi pubblici.

A conclusione di questa mia testimonianza voglio dire che l'idea di coalizione locale, il controllo della sicurezza e l'idea di coproduzione di sicurezza è molto forte e poco alla volta può prendere spazio nel territorio con una capacità di valutazione dei risultati abbastanza spettacolare sulla piccola delinquenza e, quindi, sul crimine in generale. Questo sistema, accompagnato da una efficace preparazione, organizzato in associazioni e con interventi nelle scuole, nel settore economico, ha senso solo se oggi si provvede a creare la polizia di quartiere. Poco a poco in Francia - e non solo in Francia - questa polizia di quartiere sta cominciando ad esistere. Nei territori dove l'ordine non è rispettato pienamente - ciò è estremamente grave - si fa strada l'idea di polizia di quartiere, che potrebbe significare il commissariato di quartiere, o la polizia a livello di isolati, ormai scomparsa.

In alcuni paesi d'Europa possiamo osservare la presenza del poliziotto in modo permanente sullo stesso territorio, il suo riconoscimento da parte della sua gerarchia e l'accettazione da parte della maggioranza degli abitanti. Ciò è importante, perché in alcuni territori oggi le persone non forniscono più testimonianze, dando prova dell'esistenza di un certo fatalismo. Penso che con il degrado della situazione nella quale ci troviamo, che proseguirà ancora per un certo tempo, le cose potranno cambiare e riscontro sempre maggiori segni anche nelle comunità degli immigrati presenti nel mio comune, che sono numerosi ed importanti, con fenomeni qua e là di mafia.

A causa di questi fenomeni vi è sempre più un senso di scontentezza e anche di distanza. Le persone sono mature, e noi vogliamo fare in modo che si crei un clima di fiducia per accettare e sostenere la polizia di quartiere. È anche importante che si dif-

fonda il sentimento che questa polizia è presente, identificabile, riconosciuta nella sua gerarchia, e che ha i mezzi tecnici e scientifici per poter agire sul territorio, soprattutto contro il traffico di droga, e per poter raccogliere informazioni. È questa la maglia debole, e vi sono paesi più avanti rispetto ad altri. Per noi il ritorno della polizia di quartiere, che possa riconquistare il territorio con il lavoro sociale, è diventata una priorità. Il lavoro di inserimento potrà avere luogo con convinzioni corrette. Questo presuppone un grande dibattito che oggi è in corso in Francia: lo dico anche come parlamentare.

Esistono territori in cui la polizia e la gendarmeria sono presenti in modo soddisfacente; i problemi più gravi sono altrove, in territori nei quali questa polizia di quartiere è praticamente scomparsa. Immaginate il dibattito che attualmente c'è in Parlamento su questa questione: ognuno, intervenendo su tale problema, vuole difendere il proprio commissariato e la propria gendarmeria; è legittimo, ma chiaramente non facilita il compito del Governo.

Ciò richiede naturalmente anche un buon coordinamento e il rafforzamento del potere locale. In alcuni paesi europei, ad esempio, il sindaco ha un ruolo molto importante; anche in Francia ha un ruolo importante, ma non in materia di polizia. La scorsa settimana si è svolto il congresso dei sindaci di Francia; si pone il problema del rafforzamento laddove ci sono dei vuoti da parte dello Stato.

In sostanza, tutte queste misure non sono certo sufficienti, ma sono necessarie perché non vi è sicurezza senza legame sociale. Ma se questo è vero, è altrettanto vero che non vi può essere legame sociale e democrazia vivente senza sicurezza. (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Ringrazio l'onorevole Bockel per il suo intervento nel quale si è sottolineato ancora una volta la necessità di avere organismi a livello locale in materia di sicurezza; noi abbiamo il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza. Naturalmente una innovazione rilevante sarebbe un contratto sociale per costituire una polizia locale per la sicurezza che potrebbe recuperare aree del territorio.



Cedo ora la parola al dottor David Birch, comandante dell'unità contro il crimine del Merseyside, regione che raggruppa una ventina di comuni, fra i quali la città di Liverpool.

BIRCH David, *commander of the Major Crime Unit of Merseyside*. Signor Presidente, illustre generale Siracusa, gentili ospiti, vi sono grato per l'opportunità che mi avete offerto di rivolgermi a questo uditorio. Come diceva il Presidente, sono membro di questo organismo della polizia del Merseyside e sono comandante dell'unità grandi crimini che si occupa della lotta contro la criminalità organizzata. La nostra criminalità organizzata - devo sottolinearlo - non è come la mafia, e siamo grati agli italiani per non aver esportato finora la mafia nel Regno Unito.

Sono oggi in rappresentanza della Presidente dell'autorità di polizia del Merseyside che si rammarica di non essere qui con voi.

L'argomento della mia breve comunicazione sarà il ruolo delle autorità locali nella collaborazione con la polizia per garantire che quest'ultima risponda alle necessità della popolazione. La mia città, Liverpool, si trova nel cuore del Merseyside. In Inghilterra e in Galles ci sono 43 Corpi di polizia, che hanno strutture, finanziamenti e controlli simili a quelli della polizia del Merseyside. Quindi, ciò che vale per la polizia del Merseyside, è valido anche per il resto della Gran Bretagna.

Il Merseyside è una grande area metropolitana simile a quella di Napoli e descriverò oggi la struttura che ha la responsabilità di garantire che la polizia faccia ciò che la comunità vuole; la polizia è responsabile delle proprie azioni.

Vorrei innanzitutto parlarvi dell'area del Merseyside per aiutarvi a capire quello che dirò nel mio intervento. Negli ultimi anni quest'area ha registrato dei tassi molto alti di disoccupazione, ma oggi riusciamo con successo ad attrarre società ad alta tecnologia e di altri settori industriali; abbiamo una manodopera delicata ed efficiente che continua ad attrarre investimenti dall'esterno dell'area. Una società indipendente di valutazione ha osservato che i lavoratori del Merseyside sono per il dodici per cento più produttivi della media nazionale. Chiaramente un aumento di fiducia porta anche a miglioramenti nell'economia come è stato detto ieri in

questa sede. C'è una eccellente infrastruttura di trasporti che è in grado di rispondere sia alle necessità commerciali e imprenditoriali che alle esigenze dei singoli. Nella regione è altresì presente una eccellente rete autostradale; il porto di Liverpool, che negli ultimi dieci anni ha contato moltissimi dipendenti, oggi movimentata oltre 33 milioni di tonnellate di *cargo* all'anno, cioè molto più che in qualsiasi altro momento della propria storia, eppure solo pochi lavoratori operano in questo porto. L'aeroporto di Liverpool è in espansione e alla fine del 1998 avremo movimentato oltre 700.000 passeggeri. La rete metropolitana è, nel Regno Unito, seconda per dimensioni soltanto a Londra, ovviamente, e fornisce un eccellente struttura di trasporto a tutta la regione ed è ben collegata con la rete nazionale.

Sebbene la disoccupazione si sia ridotta negli ultimi mesi, la regione continua a soffrire di un tasso di disoccupazione superiore ai livelli nazionali più o meno del 5 per cento. Il Merseyside attualmente beneficia dei finanziamenti comunitari essendo un'area ricompresa nell'obiettivo 1.

La regione ha una fiorente industria dell'arte e della cultura che, insieme all'industria turistica, conta circa 40.000 addetti e attrae circa 25 milioni di turisti all'anno. Il settore dei servizi sta nettamente sostituendo l'industria pesante degli anni Sessanta. Le tre università sono fra le più grandi e le più popolari del Regno Unito e contano circa 40.000 studenti nelle varie facoltà. La popolazione del Merseyside è di circa un milione e mezzo di persone; è una popolazione in via di invecchiamento, perché molti dei nostri giovani si sono trasferiti altrove per cercare lavoro.

Tradizionalmente si tratta di un'area di grande criminalità, che ha un rapporto diretto con l'alto tasso di disoccupazione, ma recentemente la criminalità si è molto ridotta; il tasso di criminalità è sceso del 10 per cento nel 1997. Questo obiettivo è stato in parte raggiunto grazie ad una stretta collaborazione con i Servizi di informazione e concentrandoci sui criminali più attivi. L'arresto dei criminali è aumentato del 3 per cento; stiamo lavorando per spezzare il circolo vizioso criminalità-disoccupazione, e trasformarlo in circolo virtuoso lavoro-riduzione del crimine, con miglioramento dell'economia.



Vorrei ora descrivervi come è strutturata la nostra polizia. La polizia in Gran Bretagna è governata con un sistema tripartito. In questo assetto la responsabilità dell'attività di polizia è condivisa fra il Governo centrale, il Capo della polizia e l'autorità locale di polizia. Questo è un sistema che fornisce pesi e contrappesi volti ad evitare che un singolo organo abbia un controllo illimitato sulla polizia. Il Governo centrale copre l'85 per cento del bilancio della polizia e ha varie competenze, in primo luogo stabilisce gli obiettivi nazionali di polizia, per quanto riguarda la lotta alla criminalità, quindi l'attività di prevenzione, di investigazione, di rilevazione dei crimini e di riduzione della criminalità stessa. In secondo luogo, per quanto riguarda i servizi di polizia della comunità, opera costruendo un miglior rapporto con i cittadini e con altri enti per migliorare la qualità della vita locale. Proprio ieri in questa sede è stato accennato alla necessità di essere liberi dalla criminalità e dalla paura. Sempre al Governo centrale compete la gestione di richieste di intervento, la gestione del traffico e la rassicurazione della cittadinanza con la promozione di un ambiente più sicuro.

Il Governo centrale promuove anche l'efficienza e l'efficacia della polizia prevenendo e riducendo i crimini violenti, i furti, affrontando il problema della droga che nel Regno Unito è il problema più importante, e migliorando la nostra risposta alle richieste di emergenza. Fornisce direttive di comportamento ai servizi di polizia, ispezionando i corsi di polizia e valutandone le attività in tutto il Regno Unito, attività, queste, che sono prodromiche alla emanazione di direttive di comportamento.

Gli ispettori del Governo centrale esaminano regolarmente l'operato dei corpi di polizia per garantire che rispondano a determinati *standard* e per avere conferma che siano perseguiti gli obiettivi dettati dal Governo centrale. Gli ispettori presentano poi le loro relazioni al Governo centrale.

L'autorità di polizia fornisce il 15 per cento del bilancio della polizia stessa e ha i seguenti compiti: approvazione del bilancio, le cui spese vengono coperte con tasse locali; determinazione degli obiettivi locali della polizia, elaborati di concerto con l'autorità nazionale, determinazione degli obiettivi specifici volti al raggiun-

gimento degli obiettivi più generali di polizia; pubblicazione di un piano di polizia con una relazione annuale; infine nomina del Capo della polizia e del Vice capo della polizia. L'autorità di polizia si riunisce ogni mese e convoca regolarmente i vertici della polizia locale per rendere conto dei vari interventi della polizia nel paese.

Queste riunioni sono aperte ai cittadini, alla stampa e ai mezzi di informazione. L'autorità di polizia è composta da 17 componenti; per la precisione ci sono 9 consiglieri politici (che si candidano all'elezione per l'autorità di polizia e vengono eletti dai 5 consigli circoscrizionali del Merseyside), 3 giudici delle *magistrate's courts*, ossia di tribunali che corrispondono alle preture italiane, ed infine 5 componenti indipendenti, che sono espressione dei consiglieri e dei giudici, cioè degli altri 12 componenti dell'autorità, scelti fra i membri della comunità locale di concerto con il Ministro dell'interno che rappresenta il Governo centrale.

Il Capo della polizia (*Chief Constable*) ha diverse competenze; innanzi tutto dirige e controlla la forza di polizia, che conta attualmente 4.600 poliziotti e 2.000 dipendenti civili; la maggior parte di queste persone dipende dai comandanti locali di polizia, che dispongono di un proprio *staff* e di un proprio *budget* e sono responsabili delle attività locali di polizia cui sono preposti.

Il Capo della polizia prepara inoltre la bozza del piano di polizia, che viene rimessa all'esame dell'autorità di polizia, e cura la pubblicazione di una relazione annuale che viene inviata sia al Governo centrale sia all'autorità di polizia, innanzi ai quali il *Chief Constable* è responsabile. Questi ha inoltre la competenza di mantenersi nei limiti prefissati di spesa; il bilancio della polizia del Merseyside è di circa 243 milioni di sterline.

È pacificamente riconosciuto che la polizia deve stringere rapporti di collaborazione con altri enti; infatti la polizia del Merseyside ha collaborato con l'autorità di polizia e con gruppi locali della comunità per elaborare un codice di comportamento. Tale codice contiene una promessa che vincola la polizia: delinea infatti i livelli di servizio che devono essere assicurati alla comunità, stabilisce la risposta che deve essere fornita alle emergenze e definisce le forme della sorveglianza dei testimoni e delle vittime



della criminalità; il codice contiene anche norme relative alle persone sotto custodia, agli automobilisti ed alle famiglie delle vittime. Le copie di questa sorta di «contratto sociale» sono disponibili per tutti i cittadini e vengono affisse nei commissariati.

Se un cittadino ritiene che la polizia della regione del Merseyside non abbia rispettato i parametri prefissati, o viceversa pensa di aver ricevuto un buon servizio, può riferire le proprie opinioni rivolgendosi a qualsiasi stazione di polizia, recandosi al commissariato, telefonando o inviandole per scritto e queste verranno poi trasmesse ai dirigenti direttamente interessati.

I poliziotti del Merseyside hanno fatto una promessa alla comunità, in sostanza hanno detto: «Il nostro compito è quello di rendere il Merseyside più sicuro e raggiungeremo questo obiettivo proteggendo ed aiutando la comunità; lavoreremo con dedizione, onestà, trasparenza ed integrità per creare un ambiente più sicuro. Voi siete i nostri clienti, forniremo un servizio all'altezza delle vostre esigenze e ci consulteremo regolarmente con voi per garantire il rispetto delle vostre necessità».

Questo impegno è stato assunto da ogni singolo poliziotto del Merseyside e l'autorità di polizia controlla che venga rispettato.

Riteniamo che la via del successo sia quella di dare alla parte sana della popolazione ciò di cui ha bisogno; il consenso della comunità è quindi considerato un aspetto importante per il funzionamento della polizia del Regno Unito.

Tale consenso si consegue con una serie di strumenti: in primo luogo con la concertazione, quindi conducendo inchieste fra la cittadinanza e definendo di conseguenza le priorità dell'attività di polizia. In secondo luogo teniamo regolarmente dei *forum* con la comunità, durante i quali i cittadini possono intervenire per parlare e per porre domande ai funzionari della polizia locale ed ai componenti dell'autorità di polizia.

Un terzo strumento è rappresentato da collaborazioni di vario tipo, come, ad esempio, i programmi di vigilanza dei quartieri con i quali la polizia aiuta gli abitanti di singoli quartieri a costituire gruppi di autodifesa per proteggere case e proprietà: attualmente nel Merseyside, su una popolazione di un milione e mezzo di abitanti, esistono 3.500 gruppi di vigilanza di quartiere, che proteg-

gono 375.000 case; esistono inoltre programmi di vigilanza per le scuole, per le fabbriche, per le chiese e per tante altre realtà simili.

Assegnando alla stessa comunità parte della responsabilità della propria sicurezza la polizia incoraggia i cittadini a farsi direttamente carico dei problemi locali, il che aumenta l'orgoglio civico.

Un quarto strumento utile per garantire il consenso della comunità è che il Capo della polizia è responsabile davanti all'autorità di polizia, che è composta in parte - come ho illustrato - da politici eletti a livello locale.

Infine, vengono utilizzati singoli cittadini che volontariamente agiscono come poliziotti non retribuiti; li chiamiamo *special constables*, poliziotti speciali, ed attualmente ne esistono circa 500.

La polizia del Merseyside recluta attualmente il 3 per cento di coloro che aspirano a fare parte della polizia vera e propria ed il 15 per cento dei candidati che vogliono diventare poliziotti speciali: non mancano quindi le persone che vogliono contribuire alla lotta contro la criminalità.

La polizia della Gran Bretagna, dunque, deve rispondere delle proprie attività sia al Governo centrale sia al Governo locale e ciò rassicura la comunità. Le strutture che ho descritto, infatti, garantiscono che la polizia non vada fuori controllo.

In ogni corpo di polizia vi sono, inoltre, unità speciali per la lotta alla criminalità organizzata ed al terrorismo; questi poliziotti ricevono un addestramento speciale e di loro è responsabile il Capo della polizia, che a sua volta risponde di fronte ai componenti dell'autorità di polizia.

Poiché si garantisce che i politici eletti localmente abbiano il controllo dell'autorità di polizia, in Gran Bretagna possiamo essere certi che le attività di polizia poste in essere sono quelle che la popolazione vuole e che sono svolte con il suo consenso.

Vi ringrazio nuovamente per avermi offerto l'opportunità di intervenire; finora il Convegno è stato molto interessante e mi ha fornito informazioni utilissime. (*Applausi*).



PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Birch che ci ha fornito un quadro generale su come nella regione del Merseyside si riescano a far lavorare insieme strutture molecolari: come abbiamo saputo, coesistono infatti ben 43 corpi di polizia.

Si tratta di un modello difficilmente omologabile in Italia, dove esistono strutture centralizzate per ogni settore: per i programmi, per le attività di polizia, per il sistema di protezione, per i collaboratori di giustizia ed anche per il ristoro delle vittime dei reati. Il messaggio principale che mister Birch ha lanciato è che la polizia deve collaborare con le autorità locali, che sono sicuramente le più vicine ai cittadini e rappresentano i sensori principali delle istanze e delle problematiche sociali che provengono sia dalle zone limitate, come i quartieri, sia dalle aree metropolitane.

Lascio ora la parola al senatore avvocato Jacques Peyrat, sindaco di Nizza.

PEYRAT Jacques, *sindaco di Nizza*. Signor Presidente, signore e signori, la mia partecipazione al vostro Convegno è per me motivo di onore. L'onore consiste, evidentemente, nell'essere stato invitato in questa sede per dibattere di un fenomeno nato ufficialmente verso la metà dello scorso secolo, che ha continuato a svilupparsi, che è superiore e diverso dal banditismo tradizionale e che si è inserito in tutti gli aspetti della vita della società e non finisce di sorprenderci.

Nizza somiglia a Napoli, anche se forse in piccolo: ha ugualmente un porto, un aeroporto internazionale e problemi simili a quelli della città che ci ospita. Come Napoli, Nizza è una città internazionale e quindi è più sensibile ai fenomeni di mondializzazione che hanno drasticamente modificato il problema della criminalità, che è progressivamente divenuta più transnazionale grazie a carenze e mancanze della legislazione dei nostri due paesi, che solo ora stanno scomparendo.

I prodotti della criminalità organizzata rappresentano una parte importante dell'economia mondiale, pari, secondo stime attendibili, a circa il 2 per cento del prodotto interno lordo, ossia all'equivalente di 500 miliardi di dollari, una cifra enorme. Questa

mondializzazione favorisce evidentemente lo sviluppo della criminalità organizzata, attraverso la domanda e l'offerta di prodotti illegali che vengono scambiati in un mercato agevolato dal sistema Internet.

Nizza è la quinta città francese in termini di sviluppo demografico e non è la prima in fatto di criminalità.

Di fatto, dal 1980 la Francia sembra essere diventata terreno fertile per le attività criminali, forse è un rifugio piuttosto che una testa di ponte.

Gli esperti distinguono tre livelli nell'industria mafiosa: il primo è quello caratterizzato dalla violenza, il secondo è quello del riciclaggio del denaro sporco che costituisce i profitti illeciti ed il terzo è rappresentato dagli investimenti dei capitali riciclati in attività legali. Quest'ultimo stadio può essere raggiunto solo con la concordanza tra un'organizzazione criminale di alto livello ed una base etnica omogenea, che permette un radicamento forte a livello socioculturale; tale concordanza è favorita da un contesto economico e sociale difficile.

Le stesse cause danno luogo agli stessi effetti: l'instabilità politica e sociale, la povertà, le disuguaglianze create da un'economia in pieno cambiamento e l'arrivo massiccio in Europa occidentale, in Francia, in Italia e in Germania, di immigrati provenienti da paesi in crisi (che vogliono far coincidere i loro sogni di un nuovo Eldorado con le realtà che scoprono quando finalmente giungono nei nostri paesi) costituiscono il terreno che favorisce l'emergere della mafia.

La gioventù che consuma droga e ne diviene dipendente, così come un'altra gioventù avida di ricchezza facile, in un terreno di valori scomparsi, sono i fenomeni che generano la presenza della criminalità.

Un rapporto parlamentare francese si concludeva con queste parole: «La Francia non è a riparo dalla mafia; la mafia è come il terrorismo di qualche anno fa: se non la si prende sul serio fin dall'inizio c'è il rischio di svegliarsi con un mostro fuori controllo».

In effetti, la repressione svolta contro la mafia, ad esempio negli Stati Uniti d'America, ed il bisogno di espansione, legato



allo sviluppo degli scambi ed alla mondializzazione dell'economia, hanno portato un'estensione della mafia e la Francia e Nizza non sono state risparmiate.

La mafia non si è stabilita fortemente nel nostro territorio, ma si serve come via di comunicazione di questa base mediterranea, che comprende l'insieme della Costa Azzurra ed anche basi più nascoste; con il rapporto di cui ho fatto cenno in pratica si è constatato (in particolare dalla presenza del riciclaggio di denaro sporco, che è la fase più sviluppata del crimine, in Francia come dappertutto) che la mafia proveniente dai paesi dell'Est comincia a manifestarsi nel nostro Paese.

I Servizi di sicurezza francesi temono, tenuto conto delle somme investite, una presenza sempre più forte della mafia russa sul nostro territorio. Gli investimenti riguardano il settore immobiliare, l'industria alberghiera, le agenzie di viaggio e certamente il mercato della pornografia. È quindi un fenomeno interamente legato all'ondata migratoria che sta sommergendo il nostro Paese. Dalla fine dell'impero francese, dalla fine della guerra di Algeria questa ondata ha facilitato zone di non diritto, laddove i delinquenti hanno creato una economia parallela nascosta, fondata sul traffico della droga, fortemente ancorata alle porte delle grandi città e che, evidentemente, è collusa con le operazioni mafiose. E così tutte le mafie sembrano aver preso la Francia come bersaglio, principalmente la Costa Azzurra. La Costa Azzurra infatti vive, come del resto la Francia e l'Italia, del turismo che comporta in Francia, in Costa Azzurra, l'apertura di *casino* che sono fonti di profitto considerevole. In Francia ci sono 45 milioni di giocatori in 153 *casino*, e una cifra globale di 6 miliardi di franchi di profitti. Quindi abbiamo dovuto preoccuparci di questi *casino* ed abbiamo attuato una legislazione specifica. Il sindaco di Mentone ha fatto in modo che nessuno dal vostro Paese possa stabilirsi da noi senza essere portatore di un certificato antimafia, che viene rilasciato dall'equivalente del prefetto nel vostro Paese.

Purtroppo abbiamo registrato un certo numero di arresti di mafiosi conosciuti. Nel 1986 si trattò di Antonio Calderone; che il giudice Falcone aveva interrogato a Nizza; nell'87 si trattò di Pasquale Pergola, membro di una mafia molto vicina a quella ita-

---

- 175 -

---

liana; e poi nel 1989 di Nunzio Barbarossa, capo della camorra. E poi è stato arrestato Michele Zaza, soprannominato «il pazzo». Questo mostra che c'è una certa traslazione e in occasione di questi arresti abbiamo scoperto che questi capi mafiosi gestivano una trentina di società distribuite nel mondo, in Europa, Stati Uniti d'America, America del Sud, Panama. Queste organizzazioni controllavano cinque società nel porto di Marsiglia e, con la complicità di funzionari di dogana, riuscivano ad eseguire trasporti di eroina e cocaina.

È venuto il momento per me di concludere questa mia esposizione rapida ponendomi una domanda: possiamo ora isolare la mafia dal mondo politico e dal mondo economico, con il quale si è identificata? La mia risposta è sì; nella mia funzione di sindaco di una città di 400.000 abitanti, quinta città francese, in quanto senatore della Repubblica francese ed anche come avvocato penalista, non posso certo pretendere che le mie parole siano quelle di uno specialista, ma penso tuttavia di aver maturato una certa esperienza. Questa esperienza mi permette di enunciarvi i seguenti criteri. In primo luogo, oggi la repressione contro il crimine organizzato non può limitarsi allo stadio nazionale. In Europa, con la soppressione delle frontiere, grazie agli accordi di Schengen, l'insicurezza creata può essere compensata solo da una grande cooperazione, una cooperazione rinforzata. Non è un argomento nuovo, è chiaro, il sistema di informazione Schengen è stato creato, il gruppo di azione finanziaria è stato creato, l'organizzazione internazionale di polizia criminale è stata creata, ed anche l'unità di analisi criminale: sono queste le prove tangibili della consapevolezza delle nostre due nazioni. Ma mi sembra che questo non sia sufficiente. In effetti alcuni Governi non vogliono annientare il sistema mafioso perché questo vorrebbe dire la rovina della loro intera economia. Qui in Europa e da noi in Francia la corruzione si è infiltrata in un certo numero di strati della politica e dell'economia e la supremazia dell'economia sulla politica ha dato luogo in qualche modo alla perdita dei valori tradizionali. Quindi ci resta solo uno strumento di produzione, secondo la concezione marxista della società, o forse un oggetto di consumo per il capitalismo e l'ultraliberismo; il riciclaggio del denaro sporco è



il primo beneficiario di qualsiasi commercio e della libera circolazione.

Per concludere, direi che se vogliamo veramente ridurre prima di tutto e, forse, chissà, smantellare del tutto il crimine organizzato, le nostre strutture giudiziarie non saranno sufficienti; dovremo andare a cercare alle radici della nostra società. Dobbiamo andare a ritrovare i valori fondamentali che hanno forgiato i nostri Stati. Bisognerà restaurare la famiglia, che era stata fortemente contrastata da ideologie giunte dal periodo anteguerra, che hanno favorito la distruzione dell'individuo e dei sistemi nazionali. Bisogna reimparare il senso civico fin dai tempi della scuola e di questo concetto si parla troppo poco. Bisognerà rispettare l'identità nazionale, bisognerà reimparare la storia per provvedere alla ricostruzione di una memoria che dia un senso vero e proprio al destino della nazione. Quindi, quando questi problemi di attuazione globale saranno stati risolti, quando i problemi dell'immigrazione saranno stati risolti e quando i valori di forza, di coraggio, di altruismo, di generosità e di lealtà saranno stati restaurati, quando l'uomo che vuole conservare il suo sogno, che i mercanti gli hanno negato per portare avanti i loro interessi, sarà formato, solo allora il crimine sarà annientato. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio molto il senatore Peyrat, sindaco di Nizza, che ha posto un problema veramente irrisolto e che è forse la madre di tutti i problemi, cioè come isolare la mafia dal mondo economico e politico. Non basta, forse un «Piano Marshall» contro il riciclaggio, ci vuole soprattutto un'Europa dei valori, un'Europa che metta al centro la persona, un'Europa formata da tanti cittadini che, andando indietro con la memoria, riscoprono la propria storia e la propria identità nazionale.

L'ultimo intervento di questa sessione dei lavori sarà svolto dal dottor Carmine Russo, dirigente dell'FBI, che parlerà sul rapporto tra polizia federale e polizia metropolitana.

RUSSO Carmine, *dirigente FBI*. Buongiorno, il mio intervento sarà in italiano, nonostante io sia un italoamericano. (*Applausi*).

Innanzitutto vorrei ringraziare la Commissione antimafia e il presidente Del Turco per l'invito rivolto a noi dell'FBI. Questa mattina rappresento il direttore dell'FBI, Louis Freeh, che non è potuto essere presente per altri impegni. Cercherò di fare del mio meglio per rappresentarlo. Scusate il mio non perfetto italiano, ma sono emigrato in America da 43 anni. Questa mattina ho preparato due articoli per presentare il problema che abbiamo in America. Il primo tratta dell'Ufficio nazionale sul controllo della droga, che noi chiamiamo per le aree ad alta intensità di traffico di droga, soprannominate HIDTA. L'altro argomento tratterà il rafforzamento delle forze congiunte contro crimine organizzato e droga, che noi chiamiamo le *Organized Crime Drug Enforcement Task Forces* (OCDETF).

Come ho detto, sono un italo americano nato a Milazzo, in provincia di Messina. Entrai nel 1970 nei ranghi della polizia, dopodiché, nel 1978, entrai nell'FBI. Sono a Roma da due anni (è la seconda volta che vengo in Italia) negli anni fra il 1980 e il 1989 ho lavorato a Roma per quasi cinque anni. Sono qui presenti tantissimi dei miei colleghi di quell'epoca che hanno collaborato con me ed io con loro, maggiormente il colonnello Gualdi, che conobbi nel 1982 presso l'Accademia di Quantico. Posso dire che dopo 16 anni è sempre giovanissimo. E sono molto contento di avere la sua collaborazione, come quella di molti altri di voi.

Comincio ora il mio intervento, partendo dalle HIDTA, le aree cioè ad alta intensità di traffico di droga. All'origine vi è la legge del 1988, che autorizza il direttore dell'Ufficio nazionale sul controllo della droga, che si chiama ONDCP, a designare aree ad alta intensità di traffico di droga, come le regioni che hanno i problemi di droga e che sono più a rischio ed hanno un effetto deleterio negli Stati Uniti. Nel 1990 il Direttore dell'ONDCP ha designato cinque di queste regioni; nel 1997 sono diventate 15 e alla fine del 1997 ne sono state aggiunte altre due. Il Congresso degli Stati Uniti ha stanziato quasi 140 milioni di dollari; la metà di questa somma è fornita dagli enti governativi statali e locali, mentre l'altra metà è fornita dagli enti governativi federali. Attualmente questo programma sostiene più di 150 *task forces*,



o gruppi formati per missioni speciali, e gruppi di *intelligence*, che sono collocati in vari uffici degli Stati Uniti.

In primo luogo, le HIDTA, che, come ho già detto, sono le aree di alta intensità di traffico di droga, riguardano regioni che hanno acuti problemi di traffico di droga, con un impatto nocivo in altre zone degli Stati Uniti. Queste HIDTA rappresentano degli sforzi congiunti delle forze dell'ordine, di enti locali, statali e federali, che valutano le minacce di droga a livello regionale, designando strategie per combattere queste minacce e sviluppando iniziative per attuare le strategie delineate.

Le HIDTA prevedono un «ombrello» di coordinamento per gli enti locali, statali e federali che lottano contro il traffico di droga; promuovono un approccio sistematico di strategie per integrare e sincronizzare questi sforzi; e si concentrano sui risultati.

Le HIDTA sono designate da Barry R. Mc Caffrey, direttore dell'Ufficio nazionale contro la droga (ONDCP), ai sensi della legge antidroga del 1988, per migliorare il coordinamento degli sforzi antidroga. Il direttore Mc Caffrey si consulta con il Ministro di grazia e giustizia (*attorney general*), i direttori degli enti nazionali antidroga e i governatori, secondo i seguenti criteri così come previsti dalla normativa in materia: la vastità dell'area di produzione, manifattura, importazione o distribuzione delle sostanze illecite; l'entità delle forze dell'ordine statali o locali e delle risorse impegnate per rispondere al problema del traffico di droga nell'area considerata, così indicando una determinazione per rispondere aggressivamente a questo problema; l'impatto nocivo in altre aree del paese determinato dalla vastità di quest'attività criminosa, legata al traffico di droga; la consistenza dell'incremento di risorse federali necessario per rispondere adeguatamente alle attività connesse al traffico di droga nell'area considerata.

Queste sono le aree designate come «regioni HIDTA» negli Stati Uniti: nel 1990 Houston, Los Angeles, New York/New Jersey, South Florida e il confine Sudovest (California, Arizona, New Messico, West Texas e Sud Texas); nel 1994 Washington/Baltimore, Puerto Rico/U.S. e Virgin Islands; nel 1995 Atlanta, Chicago e Philadelphia/Camden; nel 1996 Rocky Mountain (Colorado, Utah e Wyoming), Gulf Coast (Alabama, Louisiana e Mis-

sissippi), Lake County (Indiana), Midwest (Iowa, Kansas, Missouri, Nebraska e South Dakota) e Nordovest (Washington State); nel 1997 Michigan Sudorientale e la Baia di San Francisco; nel 1998 Appalachia (Kentucky, Tennessee e West Virginia), Centro Florida e Milwaukee.

Quando sono state designate queste «regioni HIDTA» fu istituito un comitato esecutivo composto da otto esecutivi federali e otto esecutivi a livello statale e locale per gestire questo programma, per coordinare gli sforzi delle forze dell'ordine e la raccolta di *intelligence*.

A livello nazionale, il comitato di coordinamento dell'HIDTA presenta delle raccomandazioni sulla linea di condotta (*policy*), programmi e stazionamenti al direttore Mc Caffrey. Il comitato è costituito da rappresentanti dell'ONDCP, dei Dipartimenti di giustizia, tesoro, sanità e servizio pubblico. Il direttore Mc Caffrey sorveglia lo sviluppo e l'adempimento del programma HIDTA.

Il comitato deve: preparare una «valutazione di minaccia» della droga a livello regionale; progettare una strategia per contrastare questa minaccia; sollecitare, rivedere e raccomandare proposte (o «iniziative») a livello di *task force* per contrastare la minaccia criminosa.

Questa funzione comprende la distribuzione di fondi stanziati dal Congresso al programma e alle varie *task forces*. La decisione della commissione viene riveduta e approvata dall'«HIDTA *coordination committee*», cioè dal comitato che coordina il programma dell'ONDCP, a Washington.

Inoltre, il comitato esecutivo a livello locale sceglie un direttore della HIDTA come direttore amministrativo e fiscale che dovrà avere un'esperienza precedente come funzionario di polizia ed essere responsabile per l'esborso delle risorse delle HIDTA e presentare un rapporto annuale all'ONDCP.

Data la popolarità del programma con i membri del Congresso, del pubblico ed anche con le forze dell'ordine a livello statale e locale, che annualmente ricevono milioni di dollari dal Governo federale, altre regioni chiedono la designazione come HIDTA. Mentre ancora non si conoscono quali regioni avranno



questa designazione in futuro, si sa che questo programma è sempre in crescita.

Nell'anno finanziario 1997 agli uffici dell'FBI sono stati stanziati 5 milioni di dollari per questo programma; questi uffici hanno partecipato a 57 delle oltre 150 *task forces* situate nelle 15 regioni HIDTA.

Questi fondi supportano direttamente le squadre e le *task forces* che raccolgono l'*intelligence*, indagano sul crimine violento, la corruzione pubblica, il riciclaggio di valuta e il traffico di droga.

Al momento, le 17 regioni HIDTA comprendono 29 uffici dell'FBI e siccome altre aree degli Stati Uniti chiedono di essere designate «regioni HIDTA», aumenteranno l'impatto del programma sull'FBI nonché gli uffici dell'FBI.

Quello dell'HIDTA rappresenta un programma di sovvenzione, ma nell'insieme impiega anche una componente del coordinamento interforze che offre alle forze dell'ordine l'opportunità di operare congiuntamente contro le minacce alla comunità e di ideare una strategia per contrastare tali minacce.

Il programma HIDTA non è un ente governativo; fornisce importanti risorse per costruire infrastrutture congiunte delle forze dell'ordine, ma non vuole essere e non può avere autorità operativa nei confronti delle forze dell'ordine.

Le direttive dell'*attorney general* degli Stati Uniti, le regole e le norme federali, gli esistenti accordi interforze e i congiunti piani di azione si applicano a tutte le operazioni delle forze dell'ordine nonostante la fonte dei fondi. Questa distinzione è importante quando si riconosce che i direttori delle HIDTA sono impiegati civili e non funzionari delle forze dell'ordine, oppure amministratori; è importante, in vista delle norme di legge in vigore sulle operazioni condotte dalle forze dell'ordine, come anche la questione di responsabilità dei membri delle forze dell'ordine, funzionari e supervisori, nel condurre indagini sulla criminalità.

In conclusione, le HIDTA rappresentano un'infrastruttura ed un programma di supporto alle forze dell'ordine e non sono un organo di polizia; le forze dell'ordine hanno la responsabilità per attuare operazioni di polizia; queste *task forces* devono essere collocate; contrastare l'attività illecita della droga è solo uno degli

obiettivi delle HIDTA; lo stanziamento finanziario per l'anno 1998 è di 162 milioni di dollari; la norma di legge sull'ONDCP richiede che minimo il 50 per cento dei fondi dell'HIDTA sia destinato alle forze dell'ordine a livello statale e locale; 81 milioni di dollari sono stati stanziati per gli enti federali e questi fondi sono limitati per il lavoro straordinario negli enti statali e locali.

Passo ora a spiegarvi un altro programma che è stato istituito nel 1982 dal Governo federale congiuntamente agli enti statali e locali, noto con il nome di *Organized Crime Drug Enforcement Task Forces* (OCDETF), cioè rafforzamento delle forze congiunte contro il crimine organizzato e la droga. Tale programma fu iniziato per produrre un ampio attacco contro le organizzazioni che trafficano in droga e contro il crimine organizzato.

L'OCDETF iniziò come una risposta all'incremento di un problema molto serio. Per vent'anni, prima della creazione dell'OCDETF, le Agenzie federali e le *task forces* sperimentarono una varietà di approcci per combattere il traffico di droga e il crimine organizzato. Divenne evidente che l'attacco al crimine del traffico di droga non si poteva demarcare con i confini delle città, degli Stati, ma doveva essere affrontato a livello internazionale. Coloro che conducevano la battaglia contro tale reato si sono accorti che il problema del traffico di droga includeva una rete di gruppi criminali, in cui i capi erano isolati dall'attività giornaliera delle loro organizzazioni.

I programmi impiegati in precedenza mancavano di risorse per orchestrare un attacco massiccio contro questi gruppi organizzati, e nonostante i successi ottenuti, gli approcci non erano sufficientemente ampi. L'esperienza ottenuta con questi programmi indicava che non bastava l'impiego di poliziotti, funzionari e avvocati del Governo da parte di una unità centrale: vi era bisogno di una metodologia per costruire e rinforzare il coordinamento degli sforzi con tutti gli organi di polizia lavorando in questo campo. Nell'insieme vi era anche bisogno di altri tipi di esperienza e maestria, inclusa l'abilità di avere successo nelle indagini finanziarie, in quelle per violazioni in materia di armi da fuoco, di immigrazione clandestina, nei sequestri dei beni e confische. Successi par-



ziali non compensavano per la mancanza di una strategia complessiva.

Nel 1982 molti funzionari federali e a livello statale che combattevano il traffico di droga avevano concluso che nessun organo di polizia avrebbe potuto risolvere il problema della droga e che un lavoro complessivo di squadra, con tante agenzie federali, era necessario per contrastare tale crisi.

In questo ambiente, l'*attorney general*, cioè il Ministro di grazia e giustizia, con il consiglio dei vari direttori delle forze dell'ordine federali, raccomandò al Presidente degli Stati Uniti che una *task force* composta di varie Agenzie federali e utilizzando tutte le risorse dei Governi federali, statali e locali, fosse autorizzata a contrastare il problema del traffico della droga negli Stati Uniti.

Il 14 ottobre 1982 il Presidente degli Stati Uniti annunciò un programma di otto elementi per contrastare il traffico di droga ed il crimine organizzato. Al centro di tale iniziativa vi era il programma dell'OCDETF, una rete di *task forces* composte di multi-agenzie delle forze dell'ordine della gamma del Governo federale, statale e locale. Nel dicembre del 1982 il Congresso autorizzò i fondi per il supporto del programma OCDETF.

Il primo obiettivo del programma dell'OCDETF fu quello di identificare, indagare e processare individui che organizzano, dirigono, finanziano, oppure sono impegnati in imprese di alto livello dedite al traffico di droga, incluse organizzazioni dedite al grande riciclaggio di denaro sporco.

Il risultato fu una spinta operativa con quattro principali elementi.

In primo luogo, l'OCDETF ha dato l'opportunità agli investigatori e agli avvocati (procuratori) di condurre indagini di lunga durata - quando necessario - per identificare e ottenere prove dell'attività illecita nei confronti di questi grossi trafficanti di droga e finanziatori, colpendo in tal modo il nocciolo delle organizzazioni criminali.

In secondo luogo, ha incoraggiato gli investigatori ad usare e a condividere tutta la loro esperienza tecnica ed investigativa. In terzo luogo, ha richiesto agli investigatori e agli avvocati - i nostri

procuratori - di lavorare totalmente ed effettivamente con gli enti delle forze dell'ordine statali e locali. In quarto luogo, l'OCDETF ha dato rilievo alle indagini finanziarie, che hanno rafforzato la prova dell'esistenza del traffico di droga, e - avendo successo - hanno aumentato i provvedimenti di confisca dei beni dei trafficanti. Durante i processi la giuria americana ottiene quasi sempre una buona prospettiva sulla vastità delle operazioni delle organizzazioni dedita al traffico di droga quando può misurare la quantità di dollari invece della quantità di sostanze sequestrate.

Per quanto riguarda i successi delle OCDETF, furono contrastate le organizzazioni di traffico di droga dall'apice, iniziando indagini approfondite che consentirono non solo di processare alti membri di tali organizzazioni, ma anche di neutralizzare uomini chiave che fornivano direzione, capitali ed esperienza.

Nove agenzie federali, partecipando in gruppi di coordinamento a livello regionale e distrettuale e lavorando con numerosi enti statali e locali, hanno ottenuto risultati senza precedenti. La sincronizzazione di diverse indagini contro organizzazioni di comune interesse, l'efficace uso di procuratori all'inizio dell'indagine e il successo nel promuovere una collaborazione efficiente tra tutte le forze dell'ordine delle varie agenzie hanno dimostrato l'efficacia dell'operazione delle OCDETF.

La strategia processuale delle OCDETF è di immobilizzare le organizzazioni dedite al traffico di droga e al riciclaggio di valuta e di condannarne i membri. Questo si ottiene con la confisca dei beni dei singoli e anche dell'organizzazione, togliendo il potere ed estradando, espellendo ed escludendo i membri dell'organizzazione stessa. Per ottenere questi risultati, le indagini condotte dalle OCDETF investono risorse particolari e hanno un ambito nazionale ed internazionale, con il risultato di giungere a processi di grande impatto.

Dalle statistiche aggiornate fino all'8 giugno 1998 si rileva che dall'ottobre del 1996 fino al settembre del 1997 sono iniziate 723 nuove indagini del gruppo delle OCDETF; che il 70 per cento delle autorizzazioni per sorveglianza elettronica (ossia mettere un telefono sotto controllo), richieste dal Dipartimento di giustizia, sono iniziate da indagini condotte dalla OCDETF; che quasi



2.200 rinvii a giudizio ed incriminazioni sono state ottenute dagli uffici dei procuratori americani, con l'imputazione a circa 6.900 persone di reato di traffico di droga e di altri connessi. Nei processi seguiti a queste indagini sono stati condannati 4.520 imputati. Nel periodo che va dal 1982 al 31 maggio 1998 sono state iniziate 9.831 indagini; vi sono stati quasi 27.000 rinvii a giudizio e sono state ottenute incriminazioni contro 86.269 imputati; più di 59.000 membri di organizzazioni malavitose sono stati condannati e ciò rappresenta una percentuale di condanna dell'84 per cento. Più di 52.000 imputati sono stati condannati a scontare la pena in carcere e più di 3.300 miliardi di dollari, in contanti e in immobili, sono stati sequestrati.

Concludo il mio intervento dicendovi che uno dei principali obiettivi del programma delle OCDETF è di promuovere uno sforzo contro la droga e contro il crimine organizzato, coordinato in tutte le regioni delle OCDETF, e di incoraggiare la massima collaborazione con tutte le agenzie antidroga. (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** L'intervento del dottor Russo, che salutiamo e ringraziamo per il suo prezioso contributo, conclude la prima parte del Convegno di questa mattina. Quindi, do inizio subito alla seconda parte del Convegno stesso che consiste in una Tavola rotonda dei sindaci di alcune grandi città italiane su: «Il ruolo dei sindaci nella tutela della legalità e della sicurezza».

**Presidenza del senatore Lorenzo Diana,  
segretario della Commissione parlamentare antimafia**

**PRESIDENTE.** Interverranno alla Tavola rotonda il dottor Gabriele Albertini, sindaco di Milano; l'onorevole Antonio Bassolino, sindaco di Napoli; il dottor Enzo Bianco, sindaco di Catania; il professor Valentino Castellani, sindaco di Torino e il dottor Italo Falcomatà, sindaco di Reggio Calabria.

**DEL TURCO** Ottaviano, *senatore, presidente della Commissione parlamentare antimafia.* Prima di dare inizio alla Tavola rotonda dei sindaci italiani devo informare che il sindaco di

Bari, dottor Simeone Di Cagno Abbrescia, non può partecipare al Convegno e ha inviato le sue scuse.

Come potete ben rilevare, oggi è presente in questa sede una rappresentanza molto rilevante dell'universo dei sindaci del nostro Paese.

PRESIDENTE. Diamo inizio alla Tavola rotonda sul ruolo dei sindaci nella tutela della legalità e della sicurezza.

Nelle nostre città, insieme alla tradizionale richiesta di sicurezza sociale, cresce sempre di più una domanda di sicurezza personale, della quale il cittadino ne avverte sempre maggiore bisogno sia quando si trova di fronte ad uno scippo o ad un furto, sia quando si trova di fronte ad una estorsione. Destinatari di questa nuova domanda di sicurezza personale sono i sindaci, anche grazie alle riforme elettorali che hanno dato più stabilità ed autorevolezza ai governi locali. Tuttavia, i sindaci hanno nuove responsabilità cui però non coincidono nuovi poteri. Siamo, quindi, di fronte ad un vuoto legislativo e alla conseguente necessità di affrontare questi problemi e di far coincidere responsabilità e poteri.

Certo, la tutela della sicurezza non passa solo attraverso i nuovi poteri dei sindaci, ma attraverso politiche di cambiamento delle città, di rinnovamento attraverso interventi repressivi e preventivi e attraverso interventi sociali ed urbanistici. I sindaci, nella loro azione di tutela della sicurezza, sono chiamati a diventare costruttori di legalità e di recupero della legalità stessa di gruppi sociali che talvolta vivono nell'illegalità. Inoltre, sono anche chiamati a farsi promotori del risanamento sociale e del recupero di quartieri divenuti talvolta regno dell'insicurezza e dell'illegalità.

Su tali temi abbiamo voluto riunire i sindaci di importanti città italiane, affinché possano dare un contributo e si possa fare un passo in avanti nei confronti di una domanda che proviene dalle nostre città.

La Tavola rotonda ha inizio con l'intervento del sindaco di Milano, dottor Albertini, al quale do la parola.

ALBERTINI Gabriele, *sindaco di Milano*. Innanzitutto vorrei ringraziare la Commissione parlamentare antimafia, e in partico-



lare il presidente Del Turco - al quale mi legano lontani ma, non troppo, rapporti sindacali (datoriali nel mio caso e dei lavoratori nel suo) mai dimenticati - e il Comando generale dell'Arma dei carabinieri per avermi invitato a partecipare a questo Convegno. Devo dire che anche all'Arma mi legano recenti rapporti di stretta collaborazione, non per essere coinvolto in vicende riguardanti i loro ruoli istituzionali - almeno lo spero - ma per un fatto particolarmente rilevante agli effetti dell'argomento oggi alla nostra attenzione. Il comandante della polizia municipale di Milano è un *ex* generale dei carabinieri, passato dal comando di 11.000 carabinieri al governo molto difficile di 2.300 sindacalisti in divisa, con tutte le difficoltà che tale compito comporta. Poiché è stato casualmente investito di tale ruolo nel giorno della «Virgo Fidelis», spero che questa collaborazione dall'alto ci dia il modo di risolvere un problema importante soprattutto per i cittadini, oltre che per i vigili urbani.

C'era un'emergenza che, prima di ogni altra, doveva essere affrontata a Milano. Fin dalla campagna elettorale avevo ben presente il rischio che Milano diventasse una città «a due velocità», un luogo da cui fuggire per colpa della delinquenza diffusa, dell'immigrazione clandestina e del degrado delle periferie, invece di un luogo in cui vivere e prosperare per lo sviluppo dell'economia e delle tante eccellenze della città. Abbiamo affrontato e fronteggiato quell'emergenza con pochi poteri nelle nostre mani, ma credo che con molta volontà potremo riuscirci.

Fin dal primo momento abbiamo «aggredito» il problema della sicurezza con un'arma che, alla prova dei fatti, si sta rivelando vincente: agli interventi repressivi si sono affiancati quelli preventivi, magari poco spettacolari ma certamente incisivi e continui nel tempo.

Vi elencherò alcuni fatti, alcune circostanze concrete che l'amministrazione ha realizzato e poi lasceremo a una fase diversa, magari al dialogo che vi sarà con i colleghi di altre città, l'approfondimento sugli indirizzi generali di come porci rispetto a questo problema.

Come dicevo, interventi poco spettacolari ma incisivi e continui nel tempo. Sono stati investiti 144 miliardi per attuare un

piano urbano di illuminazione pubblica a partire dai quartieri più a rischio; nella storia della città è forse la prima volta che ciò avviene, i nuovi presidi delle forze dell'ordine sono stati costruiti nelle zone più decentrate. Da una media giornaliera di 650 vigili in strada, si è passati a 1200, grazie anche al generale dei carabinieri che comanda il Corpo della polizia municipale. Altri 300 carabinieri sui 600 richiesti al Ministero dell'interno sono stati impiegati per servizi di ordine pubblico. Mercati, chioschi, potenziali centri di coagulo di microcriminalità sono stati sottoposti a uno stretto controllo da parte della polizia municipale. È stata affidata con successo all'associazione *City Angels* la sorveglianza di alcuni punti critici della città. È stato avviato un servizio di sorveglianza notturna nei parchi; dai primi mesi del 1999, inoltre, diverranno operativi 12 vigili urbani a cavallo per la vigilanza diurna nei parchi.

È stata varata una ordinanza sulla prostituzione che in tre mesi ha già dato alcuni importanti risultati: tre giovani ucraine e albanesi sono state salvate dalla strada e reinserite nella società, mentre i soldi derivanti dalle circa 1.000 multe finora comminate sono state devolute a una cooperativa sociale della Caritas per donne straniere in difficoltà. Quell'ordinanza, pur con le polemiche che ha suscitato, ha avuto quindi l'effetto di aggredire il fenomeno della prostituzione e il *racket* ad esso legato. Avremo forse modo di affrontare questo argomento, ma vorrei di primo acchito esprimervi un punto di vista sul quale non vorrei essere frainteso. Noi non abbiamo immaginato di affrontare il fenomeno dello sfruttamento della prostituzione, che è una vera schiavitù moderna, con questi palliativi modestissimi in relazione all'entità e alla gravità del fenomeno, così come non abbiamo immaginato con questo passo di risolvere il problema del decoro urbano e del disagio che questa prostituzione così evidente, così fastidiosa davanti a casa, così oltraggiosa, può generare nella vivibilità della città.

Noi abbiamo sviluppato questo argomento attraverso un'azione amministrativa che ha un significato in sé, perché comunque qualche utilità l'ha prodotta, ma soprattutto vuole essere una testimonianza di un problema che deve essere certamente affrontato in



termini più generali dal Parlamento nazionale. Dopo quarant'anni, forse la legge sulla prostituzione va cambiata e rivista. Ho fatto 12 anni dai gesuiti, ma non ho nulla contro il sesso, neppure contro quello a pagamento; ho invece molto contro il disturbo che questo genera ai miei concittadini e ancora di più contro il fatto che attraverso questo mezzo di fare denaro ci sia una diffusione così disastrosa a tutti gli effetti, morali, etici e di legalità, di una nuova schiavitù moderna che riguarda soprattutto deboli e indifesi immigrati.

A breve, infine, verrà avviato un piano di risanamento degli immobili di edilizia popolare. Però il cardine della strategia della sicurezza a Milano è l'istituzione del vigile di quartiere. Si tratta di una nuova figura professionale in difesa della sicurezza dei cittadini e dei loro diritti. Esso rappresenta di fatto il primo termine di riferimento cui la vittima di un crimine può rivolgersi, senza intoppi o lungaggini burocratiche. La sua funzione è quella di intervenire con rapidità, di consigliare, di aiutare chi è in difficoltà ad attivarsi nei confronti della giustizia. Dal mese di giugno vigili di quartiere svolgono la vigilanza in 30 zone diverse della città; altri 80 saranno disponibili nei primi mesi del 1999 e se questo laboratorio di esperienza darà i suoi effetti positivi - è necessaria anche una formazione del tutto particolare per questo tipo di agente - contiamo alla fine del mandato della nostra amministrazione di estendere a circa 500 soggetti operativi questa funzione.

Alla legittima richiesta dei cittadini di sentirsi a proprio agio nella città in cui abitano, lavorano e vivono, abbiamo risposto perciò seguendo quattro direzioni: un intervento in senso stretto sulla sicurezza con sorveglianza; l'illuminazione; l'arredo urbano; il risanamento delle aree degradate della città. C'era un circolo vizioso che bisognava spezzare, e cioè la constatazione che una percentuale altissima di reati di microcriminalità, oltre l'80 per cento, non viene punito. La crescita della percezione del rischio nell'immaginario collettivo in molti casi è superiore al rischio stesso. Ricordo che in un colloquio con il prefetto di alcuni mesi fa - fu uno dei primi colloqui che ebbi con lui - gli presentai un sondaggio fatto fra la popolazione milanese dal quale emergeva con assoluta chiarezza che il problema della sicurezza, e in particolare la

percezione della insicurezza, era tra le questioni primarie nel vissuto collettivo. Il signor prefetto mi oppose delle statistiche secondo le quali la criminalità, micro e macro, a Milano non era affatto in condizioni tali da generare questo clima, questa percezione. Al sentimento di insicurezza si è forse giustamente risposto con delle statistiche. Ma tutto questo ha un significato: esiste una realtà di vissuto del cittadino che può non essere coincidente col dato oggettivo reale della criminalità, soprattutto intesa nei suoi reati più gravi. Ma il vedere davanti a casa un continuo spaccio di droga, una prostituzione oltraggiosa, l'aver, come nella nostra città, il *record* nazionale dei furti d'auto sono circostanze che inducono a pensare di non vivere in un ambiente sereno e tranquillo e legittimamente spingono i cittadini a chiedere più sicurezza, indipendentemente dal fatto che le statistiche degli omicidi, delle rapine, dei reati più gravi siano per la nostra città molto migliori di altre città europee e italiane.

C'è poi un affievolimento della vita sociale negli ambienti a più alto rischio di delinquenza, e c'è una progressiva rinuncia a denunciare i microcrimini da parte dei cittadini. La percezione di non essere protetti, di non sentirsi sicuri ingenera un distacco dalle istituzioni. Non si denuncia, non si ritiene di denunciare, forse se non agli effetti assicurativi, perché si pensa che tanto questo reato non sarà perseguito o comunque non se ne otterrà alcun vantaggio, perché l'istituzione non se ne occupa. Trovo che questo sia un connotato devastante del rapporto fra cittadini e istituzioni, il non sentirsi in una vera società, in cui il diritto viene fatto rispettare. Per spezzare questo circolo vizioso il 25 aprile di quest'anno abbiamo avviato una collaborazione istituzionale con il prefetto; il protocollo di intesa che è stato firmato in quella occasione prevede la più stretta collaborazione e integrazione di funzioni nell'ambito di un programma comune per la sicurezza. Non si può infatti combattere la grande criminalità, ma soprattutto la piccola delinquenza fortemente radicata sul territorio e pericolosa, in particolare per le fasce più deboli della popolazione, come gli anziani, i giovani, i meno abbienti, senza una forte coesione fra tutte le istituzioni, quelle centrali e quelle locali, e ciò sia in fase di progettazione, sia in fase di attuazione degli interventi.



Ma anche la promozione del senso civico e della solidarietà fra la popolazione può aumentare il livello di sicurezza collettiva riducendo la percezione del rischio e il rischio stesso.

L'idea di partenza è che i cittadini non devono abbandonare il loro quartiere alla delinquenza ma devono reagire e contrastarla. In tal modo le vittime stesse del fenomeno possono, a loro volta, contribuire in modo efficace alla lotta contro di essa. Due settimane fa il tema della sicurezza è stato al centro di un incontro a Lione fra i sindaci di alcune metropoli europee, Barcellona, Birmingham, Lione, Marsiglia, Lipsia e Milano. Da quel confronto sono emerse alcune necessità: una *partnership* fra Stato ed enti locali, interventi di vicinanza sul territorio (è stato ricordato anche poco fa da chi ha parlato per esperienze europee), un rapporto stretto con la giustizia, perché il senso di fiducia verso le istituzioni non può aumentare se non si riducono i tempi delle cause civili e penali e non si interviene in modo concreto e rapido di fronte ai reati accertati. È stata sottolineata inoltre l'importanza non solo di prevenire i problemi, ma anche di anticipare il futuro, pensando e agendo in maniera strategica per conseguire gli obiettivi e misurare i risultati.

Parafrasando l'economista Ernst Schumacher, si può dire che prevenire le malattie è più facile e più economico che curarle, allo stesso modo prevenire la criminalità è più facile ed economico che combatterla. Alternative non ce ne sono; in un'epoca in cui i cambiamenti avvengono con una rapidità fulminante, la miopia è diventata un peccato mortale. Un'amministrazione può essere come un transatlantico dotato di ogni comodità, ma non andrà molto lontano se sprovvisto del tutto di *radar* e, soprattutto, se non avrà una navigazione sicura. Grazie per l'attenzione. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio il sindaco Albertini. Dopo l'esperienza del sindaco di Milano, ascoltiamo quella del sindaco di una città meridionale, il dottor Italo Falcomatà, sindaco di Reggio Calabria, al quale cedo la parola.

FALCOMATÀ Italo, *sindaco di Reggio Calabria*. È doveroso per me ringraziare innanzitutto il Presidente della Commissione

antimafia, che per tanti motivi è vicino a noi. Considerate che sono il sindaco di Reggio Calabria, una città decretata alcuni anni fa come area di crisi per motivi del lavoro e dello sviluppo, ma anche una città condannata alla prima pagina, per tutti i problemi che si porta dietro, a partire da quello della delinquenza organizzata, della 'ndrangheta, che con facilità attraversa l'Italia, per cui si sequestra una persona a Milano e la si tiene per lunghi mesi nella nostra provincia, per cui sia quando si cerca questa persona, sia quando la si trova, Reggio ritorna all'attenzione dell'opinione pubblica nazionale come una città, una provincia con un marchio che si stenta a toglierle di dosso.

In questi ultimi dieci anni siamo stati senza la Cassa del Mezzogiorno che per volontà popolare è stata abolita. Ora, tutti sapete quanto fosse presente la Cassa per il Mezzogiorno nel sistema dell'imprenditoria, dello sviluppo, della progettazione delle opere pubbliche in una città periferica come Reggio, e in genere in tutto il Meridione. In questi ultimi dieci anni la spesa pubblica si è estremamente contratta, in settori come le ferrovie, che per noi rappresentavano il grande polmone dell'assunzione di manodopera, le poste, l'energia, le comunicazioni, sottoposte a un processo di condotta politica e destinate al recupero di margini del *deficit* nazionale. Sono stati dieci anni davvero tremendi per noi, ma Reggio non è diventata una città dell'altro mondo. Quando è stata abolita la Cassa per il Mezzogiorno, e si sono quindi contratte le provvidenze statali per la diminuzione della spesa pubblica, da noi è nato un piccolo dinamismo, non indotto dalla Cassa o da interventi romani, ma frutto, per la prima volta, della nostra storia, di un impegno dei reggini. E poi l'altra vendetta della storia: Gioia Tauro. Ossia un luogo della nostra provincia che attira gli investimenti privati, che sono stati compiuti indipendentemente dalle agevolazioni dello Stato. È la prima volta che accade da quando l'Italia è diventata una nazione unita.

In questi ultimi dieci anni, però, a fronte dell'assenza della Cassa e della contrazione della spesa pubblica, abbiamo notato due fenomeni; il primo si è manifestato dentro il popolo e riguarda il suo stato d'animo, che è una condizione importante per la società, quando è viva: si è diffuso uno stato d'animo rancoroso,



in particolare fra i giovani che restavano disoccupati nelle famiglie, privi anche di quel coraggio antico che spinse i nostri concittadini, nei primi anni del secolo, a prendere le valigie e ad andare al di là dell'oceano, rifiutando la condizione umiliante della disoccupazione, per cercare pane, lavoro e dignità.

Il secondo fenomeno è consistito in un'espansione, al di là dei limiti tradizionali, delle iniziative della criminalità organizzata che da noi, a differenza di quanto succede a Milano, non si trova ai margini, non deve affrontare i comitati di quartiere che scendono in strada e protestano contro la sua presenza nei parchi e nelle vie, ma è dentro il nostro popolo, è una contraddizione interna al popolo, che va trattata come tale, ed è presente con la sua mitologia, con la sua ramificazione, con la sua capacità intelligente di essere accettata.

Allora, lontani dallo sviluppo o almeno da una politica di sviluppo, non potevamo nemmeno pensare a quest'ultimo o al lavoro come antidoti efficaci contro la grande espansione degli affari mafiosi in corso; è divenuto quindi inevitabile per noi attribuire condizione prioritaria alla capacità di contrasto diretto dello Stato.

Sono stato eletto sindaco nell'aprile del 1997 e tutta la mia campagna elettorale è stata imperniata sul concetto del «sindaco all'americana»; una provocazione ovvia, ma non tanto, perché bisognava considerare la sicurezza come condizione essenziale per la nascita di una nuova mentalità, in anni in cui, chiusa la Cassa per il Mezzogiorno, mentre da una parte si manifestavano abulia e depressione, dall'altra, però (considerato che non tutto è sempre piatto), emergeva la voglia di utilizzare tutte le leggi nazionali, in particolare la n. 488 del 1992, che riguardavano l'imprenditoria giovanile. Vi era il problema di agevolare una mentalità di impresa e bisognava partire dalla garanzia della sicurezza: se si crea un'impresa si corrono dei rischi e non si cercano certo i guai; da noi si correvano i rischi dell'impresa e si accettavano guai a causa della presenza organizzata della criminalità.

Da qui la provocazione di un sindaco nel senso americano, che fosse elemento attivo e sul versante della sicurezza dei propri concittadini e su quello della lotta alla mafia, che sino a quel momento era una condizione da lettura del giornale, di cui ci si fa-

ceva un'idea solo possedendo un occhio acuto, altrimenti si protestava sempre e dall'esterno contro lo Stato.

Un sindaco quindi interessato, al di là delle funzioni delegategli, ad una rottura - su questo aspetto vorrei richiamare l'attenzione della Commissione parlamentare antimafia - di tre elementi. Il primo è il buio sui programmi ministeriali relativi alla lotta contro la criminalità organizzata, contro la 'ndrangheta in particolare. Un sindaco viene messo nelle condizioni di criticare il Ministro del lavoro (ho fatto questo esempio perché è seduto a questo tavolo) o il Ministro del bilancio perché la loro politica non dà gli effetti sperati, ma non è mai messo nelle condizioni di capire, e quindi anche di apprezzare o criticare, il Ministro dell'interno, perché, in materie che pure sono di sua competenza, il buio è fitto sui programmi che sono impostati al recupero di quella modernità nella lotta alla mafia, che è una condizione di entusiasmo. Per noi a Reggio Calabria è buio totale ancora oggi.

Rientra in questa problematica il versante della mentalità dell'imprenditoria giovanile: non siamo posti in grado di chiedere ai giovani di impegnarsi sulla base di conoscenze certe o perché abbiamo ricevuto delle relazioni; su questo aspetto tornerò più approfonditamente.

La prima rottura, quindi, riguarda il problema del buio sui programmi, sui mezzi finanziari, sugli uomini e sulla modernità degli strumenti, un problema fondamentale, considerata anche l'altezza dello scontro che coinvolge una contraddizione interna al popolo che deve essere organizzato. Da noi il questore non ha accanto a sé altri se non i suoi uomini e la loro competenza e lo stesso vale per il comandante dell'Arma dei carabinieri: nelle loro istituzioni non hanno i demoscopi, pur essendo questa criminalità organizzata non come a Milano, ai margini della società, ma dentro i cittadini, con la propria mitologia ed il proprio rispetto.

Il secondo elemento che vogliamo rompere è quello del monopolio, per cui esiste soltanto un raccordo tra il prefetto e il ministero: le relazioni esistono solo tra di loro e sono dirette; il sindaco non c'è.

I problemi che oggi stiamo trattando vengono affrontati dal sindaco ogni giorno come elementi della depressione o dell'entu-



siasmo del proprio popolo e delle proprie categorie produttive; eppure al sindaco è possibile soltanto la mediazione parlamentare, quella tradizionale, che attiva gli organi burocratici, vale a dire l'interrogazione del deputato, pur di fronte ad una situazione in cui l'assenza della sicurezza è strettamente e direttamente legata alla possibilità di non essere più gli ultimi in Italia ed al fatto che ormai è coscienza di tutti che lo sviluppo c'è dove gli industriali non trovano guai.

Oggi, al Nord, vi è una condizione di saturazione, si cercano altri spazi nella penisola e noi potremmo essere ottimali; Reggio Calabria ha infatti un grande aeroporto, nella sua provincia sorge il porto di Gioia Tauro e vi è un rimescolamento di tutte le carte che prima erano ferme, però esistono anche altre parti del Paese che non offrono i guai che potrebbero verificarsi da noi, per cui rimaniamo sempre indietro, a disposizione di chi magari viene soltanto quando vengono offerte agevolazioni, che però adesso non ci sono più.

Qui, il cerchio si stringe: noi rifiutiamo questo buio e questo raccordo diretto tra prefetto e ministero; non accettiamo la mediazione parlamentare su questo problema, che è importante ai fini della sopravvivenza della realtà cittadina.

Che cosa è accaduto da noi in questi anni? Ho già accennato brevemente a Gioia Tauro; anche sul fronte della lotta alla criminalità la ricerca che abbiamo compiuto e la richiesta che abbiamo avanzata allo Stato di essere più pronto nell'azione di contrasto hanno determinato tre novità di estremo pregio.

In questi ultimi anni abbiamo avviato prima i sequestri dei patrimoni delle famiglie riconosciute mafiose e poi l'azione successiva della confisca dei beni, con la loro immediata assegnazione all'amministrazione comunale di Reggio Calabria.

In questa parte d'Italia il senso della «roba» non suscita soltanto reminiscenze liceali di un grande romanziere meridionale, ma è un fatto concreto: è la «roba» che dà il senso del cambiamento dello *status* e quindi porta con sé rispetto e capacità di assimilazione e di imitazione, quindi un concetto di identità. Quando lo Stato interviene e si impossessa di quella «roba» che aveva por-

tato con sé il consenso ed il rispetto degli altri, portandola via, proprio in quell'azione, lo Stato ritorna da noi e torna bene.

Appreziamo molto, infatti, l'azione del comandante dell'Arma dei carabinieri e del nostro questore. In questi ultimi anni, alla novità delle confische e delle assegnazioni dei beni patrimoniali si è affiancata poi la continuità delle forze di polizia - è stato già ricordato ieri, ma noi siamo stati più attenti degli altri e lo avevamo notato già prima - nella cattura dei latitanti, che rappresentano un mitragliatore spianato sulla città: sono infatti persone che, pur essendo latitanti, escono dal loro covo a mano armata, con tutto ciò che ne consegue. Ogni latitante catturato è quindi un fucile che torna in armeria, è un respiro migliore per la città. Avevamo una lunga lista di catturandi, adesso è lunga quella dei catturati ed a questa novità diamo il valore che merita.

I processi sono arrivati a compimento - era da anni che ciò non si verificava - e hanno portato a condanne all'ergastolo, il che significa che gli imputati comprendevano assassini: *killer* e mandanti.

A fronte di questa bella triplice novità, registriamo, però, insieme alla Direzione distrettuale antimafia, incertezza e freddezza (di cui non riusciamo a capire le ragioni) nel Governo e nel Parlamento.

Adesso è il momento, invece, di cambiare queste condizioni e di scaldare i muscoli: la politica nei confronti dei pentiti deve essere incentivata perché il loro ruolo è stato prezioso. Non seguite coloro che cercano il distinguo, ma utilizzate l'antica massima di vedere se si tratta di un'eccezione che possa confermare la regola, molto positiva: vi sono errori dappertutto, ma poi ci salva il rapporto tra regola ed eccezione.

Chiediamo inoltre al Governo l'adeguamento delle forze di pubblica sicurezza e dei loro mezzi, in rapporto - come ha detto ieri il dottor Cordova - non alla popolazione residente, ma a quella delinquente. E chiediamo anche l'adeguamento, in questo caso anche il completamento, degli organici della magistratura, che sono sottostimati rispetto alla popolazione delinquente, che presentano purtroppo dei vuoti rispetto al rapporto tra giudice e popolazione. In terzo luogo chiediamo al Governo che si ricordi



che in tutto il Paese c'è una città artificiale, che è Reggio Calabria, perché se queste cose sono successe da noi e non a Messina, che è di fronte a noi, e non a Cosenza o a Catanzaro, due sono le possibilità: o noi in Calabria siamo un popolo strano, nel senso di diverso, per cui abbiamo nel DNA una naturale propensione all'aggressione, alla violenza, all'organizzazione sporca; oppure ci sono delle condizioni oggettive, fisiche, che non sono state tenute nel debito conto da chi avrebbe dovuto. E lo stiamo dicendo e chiedendo da anni.

La città di Reggio Calabria ha dimensioni tali da farla essere più grande della città di Milano. Reggio Calabria ha una dimensione più vasta della metropoli lombarda e niente da noi, nessun servizio da noi, è di natura metropolitana. Pensate soltanto ai vigili urbani, che obbediscono a quel rapporto giudice-popolazione, vigile urbano-popolazione: noi siamo 180 mila, abbiamo poco meno di 170 vigili urbani; metteteci la quota degli assenti giornalieri e in questa grande città non è difficile che un quartiere diventi il contenitore della droga, l'altro il contenitore di armi, l'altro il contenitore di latitanti. È una città non controllata da anni. Il rapporto tra le forze di pubblica sicurezza e la nostra popolazione l'ho già detto, ma poi c'è questo disordine dell'ampiezza della città, per cui illegalità e senso della facilità con cui è possibile violare la legge hanno determinato una mentalità; adesso bisogna mettere mano alla situazione. A Reggio Calabria anche io ho i miei critici, ed essi mettono in evidenza l'ottimismo che nei miei interventi ormai faccio circolare. Io sono convinto che noi, se il Parlamento se ne accorge, siamo nelle condizioni di voltare pagina, siamo nelle condizioni di dare il colpo finale a queste organizzazioni, che le nostre forze di pubblica sicurezza, che noi apprezziamo, hanno già scombinato: gli hanno tolto prestigio, hanno rotto i legami che ne costituivano la rete formidabile. Però adesso bisogna aiutare queste forze e questi investigatori, bisogna metterli in condizione di dare il colpo finale, perché questo è possibile. E accanto a quel piccolo dinamismo economico che da noi si è sviluppato in questi anni in cui siamo stati totalmente abbandonati (perché non c'era la Cassa per il Mezzogiorno; e perché si erano contratte tutte le condizioni favorevoli della spesa pubblica), c'è

---

- 197 -

---

per altro verso un allentamento della presa sulla città, la rottura di una egemonia antica. Io sono del parere che se ci darete più vigili urbani, tanti quanti ce ne vogliono per una città che è più grande di Milano, se ci darete una delega, noi abbiamo le energie per camminare anche con le nostre gambe. *(Applausi)*.

PRESIDENTE. Grazie a Italo Falcomatà per la testimonianza di una esperienza di ricostruzione, della presenza dello Stato e della legalità. Do ora la parola al professor Valentino Castellani, sindaco di Torino.

CASTELLANI Valentino, *sindaco di Torino*. Ringrazio anch'io, senza dilungarmi in troppi dettagli, per l'opportunità che ci viene offerta di affrontare questo tema della legalità e della sicurezza nei contesti urbani. Io credo che ormai si stia diffondendo la consapevolezza che si tratta di un tema generale, un tema che riguarda tutte le aree urbane, in particolare europee, anche se non è solo un problema europeo. Il diritto alla sicurezza, io credo che si debba dire con molta forza, è un diritto di cittadinanza; il diritto alla sicurezza è una delle dimensioni dei diritti di cittadinanza. Il Consiglio comunale della città di Torino nel 1994, quindi soltanto 4 anni fa, ha riscritto il proprio statuto e non compare una sola volta la parola sicurezza. Io sono convinto che se il Consiglio comunale di Torino riscrivesse oggi il proprio statuto metterebbe probabilmente al primo posto, tra i diritti di cittadinanza, quello alla sicurezza. Cosa è cambiato? Cosa è successo nelle nostre città, nelle città del Nord? Io credo che si siano coagulati una serie di cambiamenti strutturali profondi. Parlo delle città del Nord e parlo della quotidianità del tema della sicurezza; non mi riferisco alla grande criminalità, alle mafie, che fanno parte di un'altra dimensione; mi riferisco a quella che giustamente Gabriele Albertini ha definito anche la percezione della sicurezza, che è un dato soggettivo fondamentale. La sicurezza è fatta di dati oggettivi e di percezione.

Che cosa è cambiato? È cambiato che alcuni grandi fenomeni strutturali, come lo spaccio della droga, la tossicodipendenza, la prostituzione, si sono intrecciati con altri fatti strutturali: l'immigrazione clandestina, ad esempio, la presenza di organizzazioni



sul territorio non solo di immigrati, ma di immigrati e di italiani. Recenti brillanti operazioni svolte a Torino anche dall'Arma dei carabinieri in relazione, ad esempio, all'uso delle abitazioni in locazione (appartamenti in locazione sotto mentite spoglie concessi a tutta una serie di personaggi più o meno connessi con la criminalità sul territorio), hanno rilevato l'intrecciarsi di questi fenomeni, che hanno fatto fare un salto di qualità rispetto alla percezione della sicurezza nella quotidianità delle nostre città. Se si vanno a vedere le statistiche di Torino, ci si accorge che non è la città che sta peggio dal punto di vista dei numeri. Non abbiamo nessun primato nazionale, per fortuna, però siamo sulle cronache dei giornali quasi tutti i giorni.

C'è un fatto comunque preoccupante nella mia città: se si vanno a vedere le serie storiche di reati, e quindi se ne esamina la dinamica, ci si accorge che la quantità di reati che creano allarme sociale è in aumento. Negli ultimi due anni abbiamo avuto un incremento di quasi il 30 per cento di questi reati; non importa se sono grandi o piccoli in numeri assoluti, quello che interessa, e che crea la percezione soggettiva della sicurezza, è la dinamica, la tendenza: è questo che crea allarme sociale.

Io vorrei svolgere due serie di considerazioni. Non mi dilungherei a raccontare che cosa si sta facendo nella città, un insieme di cose piccole ma molto impegnative: interventi sull'illuminazione pubblica, interventi sul commercio abusivo, interventi sulle locazioni; speriamo anche noi entro il 1999 di generalizzare sul territorio l'esperienza del vigile di quartiere, che è non tanto una specializzazione della funzione della polizia municipale, quanto una modalità di presenza diversa, con moduli operativi diversi. Risparmio a me e a voi l'elenco di queste azioni premettendo che sono tutte importantissime, ma non danno ai cittadini la percezione di un salto di qualità, nonostante la quantità di questi interventi e la fatica di metterli in campo siano enormi. La percezione soggettiva che ha un sindaco è di fare moltissimo. Poi, in realtà, l'efficacia di questi interventi, misurata nel grado di consenso che ne riceve, è modestissima. Allora, dove sta il problema? Ecco, io vorrei dedicare questi pochi minuti che mi restano a una riflessione un po' più politica, più strutturale.

In primo luogo, io penso che quello della sicurezza sia un problema molto serio per le grandi città perché è in gioco la percezione, il tessuto della democrazia nelle nostre comunità. Quando non si risponde, tutti insieme, ciascuno con le proprie responsabilità, ad una domanda di cittadinanza, si innescano meccanismi di degenerazione del tessuto democratico. E io qui devo dire con grande forza, perché ne sono profondamente convinto, che è in atto un altro pericoloso processo: nel nostro Paese ci si sta appropriando di questo tema per scopi di parte. Io non credo che il tema della sicurezza sia un tema di destra o di sinistra: è un problema di cittadinanza, e quando qualcuno si appropriava di questo argomento per scopi di parte lavora contro la democrazia. Questo punto appartiene all'insieme dei valori comuni che devono essere condivisi ed è fondamentale. Quali sono dunque gli aspetti strutturali? Io sono rimasto questa mattina colpito da alcune esperienze che ho sentito raccontare, che peraltro conosco abbastanza perché la mia città è inserita nella rete di città che si chiama Forum europeo per la sicurezza, ma stamattina l'onorevole Bockel, sindaco di Mulhouse, e poi anche il dottor Birch, parlando dell'esperienza del Regno Unito, hanno messo in evidenza un aspetto che già ho sentito indicare qui: c'è un anello fondamentale di questa catena del problema che da noi è ancora da «cortocircuitare», ed è quello della magistratura. Non che io ritenga che la magistratura non faccia il suo dovere, non vorrei essere frainteso, ma c'è un problema delicatissimo nelle nostre città. Accade che le forze dell'ordine fanno centinaia e centinaia di arresti in determinate zone della città, anche su denuncia dei cittadini, e pochi giorni dopo le stesse persone arrestate ricompaiono sul territorio con atteggiamenti, ovviamente comprensibili, di disprezzo per ciò che è avvenuto, innescando nei cittadini il senso di impotenza delle istituzioni. Questo è l'aspetto più devastante, secondo me, del tessuto democratico di una comunità. Mi sono riferito alla magistratura ma penso anche all'ordinamento, perché, in definitiva, i magistrati applicano le leggi.

Quindi, vi è un pezzo di questa catena che deve essere completato perché, finché ce la vediamo tra sindaci, prefetti, forze dell'ordine, Comitati per l'ordine e la sicurezza pubblica e non chia-



miamo in causa l'azione della magistratura e l'efficacia dell'ordinamento, rischiamo di fare un tremendo e devastante gioco di *ping pong*, incentivando i sensi di impotenza rispetto a fenomeni che qualche volta appaiono inarrestabili. Ritengo che questo problema debba essere posto.

Condivido ciò che ha detto il mio collega Albertini. Il problema della prostituzione richiede di essere rivisitato con grande coraggio sul terreno dell'ordinamento, così come anche altre questioni, altrimenti chi sta quotidianamente sul territorio sa benissimo che questi problemi sono di fatto ingestibili e si rischia di innescare aspettative su azioni la cui efficacia è *a priori* destinata all'insuccesso.

Pertanto, il primo aspetto è quello di chiudere questo cerchio di competenze, di metterle in concertazione virtuosa tra di loro – mi riferisco all'ordinamento, alla magistratura, alle forze dell'ordine e ai sindaci – in modo da fornire risposte importanti sul terreno della democrazia.

E passo all'ultima considerazione che vorrei fare. A mio avviso, il problema della sicurezza nelle grandi città è assai più complesso di un semplice approccio di ordine pubblico, e di ciò dobbiamo avere assoluta consapevolezza. Chi crede di risolvere il problema della sicurezza nelle città affrontandolo soltanto o prevalentemente sul terreno dell'ordine pubblico compie un gravissimo errore di prospettiva. Non voglio contrapporre alla repressione un elenco di tutte le questioni che riguardano la convivenza civile nelle comunità delle grandi città del Nord perché sarebbe semplice: se i due aspetti non stanno insieme, si innescano spirali perverse. Sono molto preoccupato che si possa creare l'illusione che il problema della sicurezza si affronta e si risolve soltanto sul terreno dell'ordine pubblico, aumentando la presenza delle forze dell'ordine. Si tratta di una richiesta comprensibile da parte dei cittadini ma è anche una domanda assolutamente semplicistica.

E allora vi dico che a Torino, ad esempio, i problemi più gravi in termini di sicurezza non li abbiamo ancora – dico io – in periferie abbandonate, dove vi sono gravi problemi di disoccupazione; semmai li abbiamo in quartieri semicentrali che sono periferici per altri tipi di problemi strutturali. E proprio perché sono

quartieri semicentrali, essi hanno una permeabilità anche di visita-  
zione da parte dei cittadini maggiore che in altre città. Ritengo che  
questo sia, tra l'altro, uno dei motivi per cui Torino è spesso al-  
l'onore o al disonore delle cronache.

Ritengo che su questo terreno si debba impostare una cultura  
di governo diversa delle nostre città, che però richiede anche al  
Governo centrale una maggiore attenzione a quelle che ormai ven-  
gono chiamate politiche urbane integrate. Queste ultime richie-  
dono risorse e progetti fortemente radicati sul territorio; gli inter-  
venti nei quartieri della mia città non possono essere gestiti allo  
stesso modo con cui si possono o si devono gestire gli interventi  
in altre città del nostro Paese.

Quindi sono necessarie risorse nuove, e all'interno di questo  
quadro di approccio integrato ai problemi delle nostre città vi è  
anche il tema della repressione.

Credo siano questi due i salti di qualità che ci sono richiesti e  
che vorrei ribadire: da una parte, vi è il rendersi conto che è in  
gioco il contesto dei rapporti di democrazia nelle comunità locali,  
e che quindi bisogna chiamare in causa tutti gli attori e tutti i sog-  
getti che possono avere un qualche effetto sul tema della sicu-  
rezza; dall'altra, sono necessarie politiche urbane integrate per  
non ridurre il problema della sicurezza ad una pura e semplice  
questione di ordine pubblico. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringraziamo il professor Castellani per il suo  
intervento e invitiamo il dottor Enzo Bianco, sindaco di Catania,  
nonché presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani, a  
prendere la parola.

BIANCO Enzo, *sindaco di Catania*. Signor Presidente, posso  
esimermi dall'esprimere un apprezzamento ed un ringraziamento  
alla Commissione parlamentare antimafia solo perché ho avuto  
l'opportunità di farlo ancora di recente nella mia città, perché que-  
sta Commissione frequenta Catania con una assiduità per la quale  
le siamo molto grati e vi chiediamo di farlo sempre con la stessa  
attenzione. Non sono tra quei siciliani o tra quei sindaci che ritengo-  
no che un eccesso di presenza porti male, non perché non sia  
superstizioso ma perché credo che i riflettori accesi sono assai



utili sulle nostre città; e questo ci serve anche preventivamente, nei limiti del possibile, a tenere alta la temperatura dell'impegno.

Al ringraziamento alla Commissione parlamentare antimafia ne vorrei soltanto aggiungere un altro al comando generale dell'Arma dei carabinieri che ha affiancato con la consueta e nota efficienza la Commissione nell'organizzazione di questo Convegno. E questo, tra l'altro, denota nella continuità di un certo tipo di impegno anche modalità nuove, la ricerca di strumenti (a cui naturalmente sono sensibili in eguale misura le altre forze dell'ordine, cioè la Polizia di Stato e la Guardia di finanza) e la voglia - credo sia questo il senso dell'invito rivolto ai sindaci - di scambiarsi opinioni e di ascoltarci reciprocamente per un migliore coordinamento.

Debbo subito dire che non appartengo e non mi iscrivo al partito del pianto e della disperazione, anche perché sono convinto che questo partito rappresenti l'anticamera, anche involontariamente e in buona fede, di un altro partito: quello della rassegnazione. Se insieme alla consapevolezza dei problemi che esistono non diamo una giusta valutazione ai risultati che si ottengono, naturalmente e automaticamente ne deriva che tanto vale non far nulla perché non lo si riesce a fare.

Vorrei quindi partire da una prima considerazione. In questi ultimi 5 o 6 anni, rispetto a quello che definisco forse il momento peggiore nella vita del Paese sotto il profilo della lotta alla criminalità e della sicurezza - mi riferisco agli anni 1992 e 1993, cioè al tempo delle stragi siciliane e all'attacco al cuore dello Stato nel senso proprio, più violento e arrogante al punto da colpire i beni culturali con una strategia che diventa stragista -, il «sistema Italia» ha fatto dei grandi passi avanti, e sarebbe gravissimo non riconoscerlo. Infatti, il livello di attenzione dell'opinione pubblica è salito notevolmente (anche se con alcune punte massime che non si sono più raggiunte) e certamente è ancora a buoni livelli; ci siamo dotati di una legislazione in gran parte adeguata anche se non sempre effettiva, vi è stata una forte crescita di impegno quantitativo e qualitativo da parte delle forze dell'ordine e anche dell'apparato centrale dello Stato e vi è stata una continuità di azione politica nelle diverse espressioni che questa ha avuto. Ri-

cordo che, purtroppo, il bene della stabilità non appartiene ancora al nostro paese, per cui vorrei soltanto sottolineare che da quando ricopro la carica di sindaco con elezioni dirette, cioè dal giugno del 1993, sono stati ben otto i Ministri di grazia e giustizia del nostro paese che ho incontrato per discutere del problema della localizzazione del carcere a Catania. Viceversa, i rappresentanti di altri Dicasteri sono stati un po' meno: cinque o sei. Vi è un problema di stabilità ma nel complesso, nonostante tutto questo, il «sistema Italia» ha certamente portato avanti azioni importanti.

Vorrei soltanto citare un dato. Ho sentito recentemente ricordare in una opportuna iniziativa del comandante generale dell'Arma dei carabinieri, generale Siracusa, tesa a valorizzare anche taluni elementi positivi, che della lista dei 30 più pericolosi latitanti di qualche anno fa, 22 o 23 sono stati assicurati alla giustizia. Ritengo che siano stati fatti dei passi in avanti in termini di sinergia, anzi ne sono sicuro, ma ovviamente vi sono ancora drammatici problemi da risolvere.

La caratteristica dei nostri problemi - e oggi lo avete sentito anche dalla viva voce dei sindaci di alcune tra le più importanti città italiane - denota attualmente un quadro abbastanza chiaro. Vi è una serie di problemi di sicurezza nelle città che è analoga o identica in tutti i grandi centri. Non vi sono più isole felici: le grandi città italiane, come le grandi città europee e nordamericane, ma non solo, hanno seri problemi con caratteristiche sostanzialmente omogenee; quindi, si tratta di andare a vedere ciò che fanno gli altri, di mutuare altre esperienze e di adattarle alla condizione italiana.

Vi sono poi - lo avete sentito dalla voce dei sindaci Albertini, Falcomatà e Castellani, tra breve ascolteremo quella di Bassolino - peculiarità, sensibilità e problemi diversi nelle nostre città e ognuno deve adattare naturalmente la propria ricetta.

In questo quadro relativamente ottimistico, nel senso di non sottovalutazione dei problemi ma di comprensione di alcuni elementi importanti di successo, si inserisce anche ciò che è accaduto a Catania e questo può riscuotere un certo interesse al di fuori dell'ambito catanese, non solo perché stiamo parlando di una città importante e significativa, ma perché in qualche misura può essere



paradigmatico rispetto a quanto può accadere in altre realtà del nostro Paese.

È noto che Catania, sino alla metà degli anni Sessanta, era una città sostanzialmente estranea al fenomeno mafioso, con presenze francamente marginali, mentre nel giro di qualche anno ha registrato viceversa una forte presenza del fenomeno mafioso che, con un'efficace definizione sociologica, qualcuno ha definito la «mafia allo stato nascente», e quindi con tutte le caratteristiche che ciò comporta. Nel giro di pochissimi anni, in una società comunque relativamente ricca rispetto alla realtà meridionale, ha avuto la capacità, la forza e l'intelligenza di riuscire ad assicurare una propria presenza, purtroppo per noi, assai dominante in alcuni settori.

Nella mia città sono stati registrati dei risultati significativi e importanti, non vorrei enfatizzarli ma il recente rapporto sui tipi di reati commessi, tendenza e numero, che il CENSIS ha fatto in dieci tra le principali città italiane per il quinquennio 1992-1996, indica che a Catania vi è stata una flessione di omicidi di mafia del 57 per cento, il numero dei furti ha avuto una flessione del 65 per cento, il numero delle rapine una flessione del 54 per cento, il numero di estorsioni denunciate - ma su questo argomento specifico avrei qualche dubbio - comunque una flessione molto più bassa e cioè del 10 per cento, una riduzione degli attentati dinamitardi o incendiari del 100 per cento, e così via anche su altri reati.

Mi pare particolarmente significativo il dato sui minori denunciati, dato che riguarda tutta la provincia, che registra, grazie a un'efficace azione delle forze dell'ordine e delle municipalità, una riduzione del 36,7 per cento. Catania ha perso, molto volentieri, un primato che aveva, quello di un altissimo livello di presenza di devianza minorile. In questa condizione mi pare di poter dire, in buona sostanza, che nella mia città oggi si sono raggiunti alcuni importanti successi che bisogna continuare ad ottenere, comprendendo le ragioni che li hanno determinati e c'è la possibilità naturalmente che questo successo non sia temporaneo ma che si consolidi, se vi sarà un'efficace azione anche in futuro.

Cosa registro a Catania? La presenza mafiosa mi sembra perda la capacità, che è uno dei tre elementi caratterizzanti della mafia rispetto alle altre organizzazioni criminali, di diventare Stato, assumendo il volto, di volta in volta, dell'amministratore, delle forze dell'ordine o del magistrato, o comunque di settori nei quali riesce ad avere appoggi importanti. Mi pare che si attenui l'altra caratteristica dell'unicità del comando di una visione strategica, un po' da consiglio di amministrazione di una grande azienda, che è un elemento caratterizzante della criminalità mafiosa che a Catania, per la verità, era convissuta con una larga tolleranza verso forme di criminalità organizzata non associate alla Cupola, che convivevano con Cosa nostra, e mi sembra che si attenui abbastanza - su questo elemento c'è qualche preoccupazione negli ultimi tempi, legata alle difficoltà economiche - il consenso sociale, che è un'altra delle caratteristiche che danno un segno alla mafia differenziandola da altre organizzazioni. Questo elemento si attenua soprattutto perché viene meno il mito della invincibilità grazie ai successi frequenti che le forze dell'ordine e la magistratura hanno assicurato nella mia città.

Cosa occorre fare - vorrei brevemente parlare di questo, ed è forse questo il senso del mio discorso - per consolidare questi risultati e andare avanti? Il bisogno che più di ogni altro avverto è quello di coordinamento e di sinergia, presidente Del Turco. Sulla base della mia esperienza l'affermazione forte che sento di fare è che questi risultati possono consolidarsi e andare avanti se c'è coordinamento e sinergia. C'è uno spreco straordinario di risorse, per mancanza di coordinamento. Presidente Del Turco, fa molto male a una città, come è capitato in questi cinque anni, se per mancanza di coordinamento nel giro di due mesi, per ragioni tutte nobilissime, vengono sostituiti contemporaneamente il prefetto, il questore, il comandante dell'Arma dei carabinieri, il comandante della Guardia di finanza. Occorre un centro di imputazione che governi, non per specializzazioni, ma dall'alto, e imprima una sinergia. È capitato un paio di volte, nel corso della mia esperienza amministrativa, che ciò si sia verificato, per naturali ragioni di scadenza. Ciò talvolta succede, però bisogna assicurare un elemento di continuità in questo ambito.



Dico subito che sono contrario – e i sindaci nella sostanza lo sono tutti, con qualche differente accentuazione – all'idea di un sindaco sceriffo. L'idea di mutuare dall'esperienza americana una responsabilità in prima persona diretta ed esclusiva in tema di sicurezza non appartiene alla nostra tradizione, né al tipo di problema col quale ci confrontiamo. Per il tipo di criminalità che c'è in Italia c'è bisogno di una specializzazione, di una struttura nazionale forte, ed è quindi bene che il tema della sicurezza sia affrontato da chi, naturalmente con professionalità, è competente. Naturalmente questo principio va temperato con il fatto che le nostre comunità locali ritengono che noi sindaci siamo responsabili della sicurezza, e siccome in democrazia quel che pensano i cittadini è importante, dobbiamo avere gli strumenti per collaborare con la nostra popolazione. In molte città questa collaborazione esiste già. Prima ancora che se ne parlasse, con molte prefetture – ho l'esempio diretto della mia città, ed è qui presente il prefetto Romano che era prefetto a Catania, – abbiamo realizzato una costante collaborazione, rappresentanti permanenti al Comitato per l'ordine e la sicurezza, quando ciò non era previsto, ognuno facendo la propria parte. I Comitati provinciali, anche se non è ancora obbligatorio per legge, e in qualche caso c'è qualche resistenza, devono avere un ruolo attivo, anche col potere di mettere determinati punti all'ordine del giorno, di chiedere di trattare alcune questioni, di avere la collaborazione da parte dei sindaci.

Cosa vuol dire sinergia e coordinamento? Per parte nostra, cosa occorre fare per consolidare questi risultati? Le amministrazioni comunali possono e devono fare molto in quest'ambito; ci sono aspetti che riguardano la nostra responsabilità. Innanzitutto un supporto al tema della legalità, il recupero di dignità e di equilibrio di condizioni normali di vita nei quartieri, soprattutto in quelli degradati, e il tema serissimo dell'istruzione. Nelle città noi dobbiamo puntare moltissimo, e molti sindaci lo stanno facendo, sul tema dell'istruzione. Uno sforzo straordinario del sistema Italia per un'azione di lungo periodo nel campo formativo, soprattutto nelle aree a rischio, da incredibili, straordinari risultati. L'esperienza della città di Catania e i dati del tribunale dei minori dimostrano che l'85 per cento dei ragazzi che finiscono in pri-

gione, o comunque in percorsi di devianza, non hanno completato la scuola dell'obbligo. Ciò significa che la scuola, per quanto in condizioni di difficoltà, riesce ad essere un antidoto formidabile in questo ambito.

Ci sono altre questioni che riguardano le comunità locali e lo Stato centrale; la più importante di esse è, evidentemente, lo sviluppo economico. È inutile dire che in condizioni di grande difficoltà economica la criminalità, a lungo andare, migliora e vince. Ci sono invece questioni che riguardano lo Stato centrale, anzitutto la politica repressiva. Bisogna continuare senza esitazioni, soprattutto su un principio fondamentale, quello del controllo del territorio, che è poi la ragione stessa sulla quale si gioca la partita della legalità. Come dice il rapporto della Commissione antimafia, un capomafia senza territorio è come un re senza regno. Quando riesce a riprendere il controllo del territorio, lo Stato naturalmente rompe uno degli elementi fondanti di un certo tipo di criminalità. Questo non riguarda solo le attività mafiose ma anche le altre forme attinenti alla sicurezza, come ad esempio il problema delicatissimo della prostituzione. Riguardo a questa ultima questione ciascuno di noi ha fatto ciò che ha potuto; qualche sindaco ha emesso qualche ordinanza; nessuno di noi ha mai detto che ciò serve a risolvere il problema, ma questi atti servono a denunciare il problema. Noi chiediamo che sul tema della prostituzione si alzi il livello di attenzione anche per quanto riguarda l'organizzazione della prostituzione stessa, che spessissimo è in mano a organizzazioni criminali anche molto pericolose.

Un principio al quale vorrei solo accennare è quello che riguarda l'effettività della pena. È questo un tema che dobbiamo affrontare sempre più: non ha senso fare tutti gli sforzi che vengono messi in atto se ogni giorno il principio di effettività della pena viene calpestato. Se qualcuno viene condannato per un reato grave, non risponde al senso comune che nel giro di pochissimi mesi sia messo in condizione di poter continuare a turbare la sicurezza. Nella mia città qualche mese fa è accaduto un episodio gravissimo, inaudito: una donna che si era separata da suo marito, un pericolosissimo criminale, e che lei aveva denunciato per reati contro la famiglia, ha visto questo criminale, condannato per tre



o quattro omicidi, uscire dal carcere. È stata la cronaca di un omicidio annunciato: questa donna infatti è morta e tutti sapevano che sarebbe accaduto. Il principio dell'effettività della pena è fondamentale: garantismo vuol dire anche garantire la sicurezza dei cittadini, per cui quando uno è condannato deve espiare la pena, con tutti i principi di garantismo che si vuole, altrimenti si vanifica l'impegno delle forze dell'ordine. Posso citare un episodio accaduto a casa mia: una persona ha rubato il motorino di mia moglie, è stata scoperta in flagranza di reato, il giorno dopo, ovviamente in condizioni di libertà, era già al quinto o sesto motorino rubato.

Vi è poi un'ulteriore questione: a Catania - ma non solo a Catania - abbiamo la percezione che dalle carceri si continui a dirigere ciò che accade fuori, nonostante la fine, forse, del «turismo» giudiziario.

Concludo il mio intervento con una questione che i miei colleghi non hanno affrontato ma che a me sembra decisiva, ed è la questione della infiltrazione della criminalità negli appalti e nella pubblica amministrazione. Il nostro discorso non sarebbe completo se non affrontassimo questo argomento. Si tratta di coordinarlo insieme, e ringrazio la Commissione antimafia perché su questo argomento ha avuto particolarissima attenzione. Di recente siete venuti a Catania e ho detto con grande chiarezza che nella mia città finalmente, grazie all'azione che stiamo portando avanti in questi ultimi anni, siamo in procinto di realizzare alcune importanti infrastrutture nella città: la nuova aerostazione, i lavori nel porto, l'interporto. Stiamo approvando finalmente, senatore Pettinato, il piano regolatore generale della città. Insomma stiamo mettendo in atto una serie di azioni importanti per lo sviluppo della città.

Naturalmente è scontato - e lo dimostra purtroppo la tristissima vicenda dell'ospedale Garibaldi di Catania - che c'è in Sicilia e anche a Catania, una forte, pericolosa connessione fra organizzazioni criminali e imprese, anche imprese che mafiose non sono. Ricordo un'impresa che veniva da Milano, che non aveva alcun bisogno - sottolineo, nessun bisogno - per operare a Catania di scendere a patti con la mafia. Aveva vinto un appalto in condizione di grande legalità. Vi chiediamo su questo di accendere

---

- 209 -

---

i riflettori, e lo chiedo io per primo, come ho già detto in Commissione antimafia.

Noi proporremo – lo annuncio qui – al prefetto di Catania, lo abbiamo già fatto in quella occasione, ma lo riproporremo in modo formale, di organizzare a Catania un Osservatorio sugli appalti (quanto meno provinciale, e forse anche regionale, Presidente, perché i fenomeni di presenza delle attività criminali hanno naturalmente carattere regionale) che faccia la radiografia di tutti gli appalti della provincia: occorre accendere quindi i riflettori, controllare con le tecniche che in parte si sono già realizzate tutto ciò che accade. Chiediamo cioè di stipulare – e spero che altrettanto facciano gli altri – un patto per la legalità nella città, in cui fra l'altro l'amministrazione comunale di Catania chiederà un protocollo di legalità per ognuno degli appalti di cui la stessa amministrazione – naturalmente sopra una certa dimensione – si fa carico. E chiederemo di fare lo stesso per gli altri, in modo che per ciascuno di questi appalti tutto sia radiografato, sia seguito, si sappia quali sono le imprese subappaltatrici, quali sono i concorrenti, si sappia in sostanza tutto ciò che accade. In una parola, qui ci giochiamo la partita più difficile, perché, vedete, è facilissimo, non ci vuol niente a cacciare del tutto la mafia dalle infiltrazioni nella pubblica amministrazione. È sufficiente non fare nulla e non c'è rischio, basta lasciare il deserto. La vera partita difficile è quella di perseguire ipotesi di sviluppo, realizzare ciò di cui la Sicilia, come la Calabria e la Campania, ha bisogno e di farlo in un'atmosfera di legalità. Questo contributo spetta anche a noi sindaci; molti hanno dimostrato di possedere quella dose di coraggio normale e non eroico che è necessario avere. *(Applausi)*.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Bianco, sindaco di Catania, in merito al fatto di istituire l'Osservatorio sugli appalti pubblici, proposito oggi facilitato dalla nuova legge Merloni.

Siamo arrivati all'ultimo intervento della mattinata, che è quello del sindaco di Napoli, onorevole Bassolino, il quale sta avendo modo di prestare attenzione all'azione di contrasto alla criminalità anche nel suo nuovo ruolo di Ministro.



---

- 210 -

---

Pochi giorni fa abbiamo avuto notizia in Parlamento che il Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'interno, ha avanzato al presidente D'Alema la proposta di un'apposita riunione del Consiglio dei Ministri sul problema della lotta alla criminalità; proposta sicuramente importante, che potrà servire a delineare in modo migliore le strategie di contrasto alla mafia. Penso che, nel corso del suo intervento, l'onorevole Bassolino potrà fornire un ulteriore contributo ai nostri lavori.

Prego, pertanto, l'onorevole Bassolino di prendere parola.

BASSOLINO Antonio, *sindaco di Napoli e ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Come hanno già fatto i miei colleghi sindaci, anch'io vorrei rivolgere il mio più forte ringraziamento al presidente Del Turco, alla Commissione parlamentare antimafia e al Comando generale dell'Arma dei carabinieri non solo per averci offerto l'opportunità di approfondire e di arricchire le idee e le proposte in merito alla strategia contro la mafia e la criminalità organizzata, ma anche per aver voluto svolgere nella città di Napoli questo importante e significativo Convegno.

Negli ultimi tempi sono ormai diverse e tante le occasioni in questa città di appuntamenti di rilievo nazionale ed internazionale. A me sembra rilevante e significativo che, insieme a tante altre di ordine culturale, civile e politico, vi sia stata in questi due giorni anche l'occasione per affrontare un problema alla nostra viva attenzione e che - vorrei subito sottolinearlo anch'io - è sempre più di rilievo internazionale e mondiale.

Anzi, in questa sede forse conviene fare una prima considerazione. Vi è un certo modo all'interno del Mezzogiorno d'Italia, a volte un po' ristretto e provinciale, di guardare al tema, che è ormai enorme in Europa e in tutto il mondo, tanto che gli ultimi vertici dei paesi del G7, da alcuni anni a questa parte, hanno messo il tema della sicurezza e della lotta alla criminalità organizzata sempre al primo punto all'ordine del giorno. Questo tema ha ormai acquisito lo stesso rilievo e la stessa importanza dei grandi temi economici e di sviluppo. In diverse metropoli del mondo, sia pure in modi diversi tra di loro, il problema si esprime con livelli di preoccupazione e a volte anche di allarme sempre più forti.

In casa nostra, a Napoli, a Reggio Calabria, a Catania e in grandi metropoli del Nord del paese abbiamo problemi molto seri, con i quali facciamo i conti ogni giorno. In diverse civilissime metropoli d'Europa si è dovuto stabilire il coprifuoco alle prime ombre della sera, prendere provvedimenti che finora sono stati e sarebbero impensabili nelle nostre città nei confronti dei minori. È, dunque, con la consapevolezza di questa dimensione internazionale e mondiale del problema che noi dobbiamo muoverci, avendo, per quel che riguarda un Paese come il nostro (soprattutto il Mezzogiorno d'Italia), piena consapevolezza della gravità del problema. Gravità in forme diverse, perché la mafia e la criminalità organizzata si esprimono in modi differenti: dalla presenza sul territorio alla presenza nella Borsa o nel riciclaggio di grandi banche, dalla criminalità che spara ed uccide a quella dei colletti bianchi (ritengo che nessuno di noi sia interessato a fare, in questo campo, la graduatoria dei fatti più preoccupanti). Gravità in modi diversi e differenziati e, dunque, non è su questo - a mio avviso - che esiste un punto di discussione. Tra noi certamente no, ma non è su questo che può esistere un punto di discussione a Napoli, nel Mezzogiorno o a livello nazionale. La gravità del problema è chiara. La vera discussione che dobbiamo fare tra di noi è, di fronte a questo serio e grave problema che si esprime in forme che mutano, se il nemico è sempre lo stesso e con lo stesso volto immobile. La vera discussione è se sono stati fatti oppure no - lo dico nel modo più equilibrato e pacato - alcuni passi in avanti e se è possibile farne altri.

Penso che alcuni passi in avanti siano stati fatti, come emerge anche da questa Tavola rotonda e - lo voglio sottolineare - in primo luogo come è emerso dalle parole del sindaco Falcomatà. Evidenzio ciò perché Falcomatà, sindaco di Reggio Calabria, ha vissuto un anno fa dei momenti molto difficili. Molti di noi hanno cercato di essergli vicino, perché è stato sul punto di porsi il problema se restare sindaco della sua città. È il sindaco di Reggio Calabria che, oltre a farci un quadro crudo di quella realtà senza sminuire in alcun modo tanti aspetti che non vanno, per primo ci ha illustrato anche i passi in avanti fatti. Se posso dirlo con affetto da collega, è proprio lui che ha compiuto uno dei primi passi in



avanti. Oggi la legalità a Reggio Calabria non è più affidata solo ai magistrati, alle forze dell'ordine, ma è affidata ai magistrati, alle forze dell'ordine e al sindaco di Reggio Calabria, che non solo combatte contro la criminalità organizzata, ma pratica la legalità, cerca di farla crescere nel senso civico della città.

Alcuni passi in avanti sono stati compiuti, come quello - al riguardo, a mio avviso, sarebbe interessante riflettere bene - di una straordinaria crescita civile, culturale e civica di tante città del Mezzogiorno d'Italia negli anni che, dal punto di vista economico, sono i più terribili alle nostre spalle. Ripeto: più terribili. È stata chiusa la Cassa per il Mezzogiorno; è finito l'intervento straordinario; è aumentato il rigore per stare nei parametri di Maastricht per entrare nell'Euro. Tutto giusto; tutte scelte inevitabili, necessarie e potenzialmente utili al Mezzogiorno, che non doveva più stare aggrappato a quella spiaggia della dipendenza dalla spesa pubblica centrale e che ora deve nuotare in mare aperto. In mare aperto può anche affogare, ma può anche raggiungere spiagge più serie e con più sviluppo. Alle nostre spalle, però, abbiamo avuto - lo ripeto - nel Mezzogiorno anni davvero terribili; eppure, in questi stessi anni è cambiata in parte la classe dirigente e c'è stata una crescita civile, politica e culturale. Considero questo un fatto enorme e non capisco come non lo veda chiunque di noi voglia continuare a fare passi in avanti, come sindaci - se posso parlare con schiettezza - di centrosinistra e di centrodestra.

Al di là di legittime differenze e sensibilità su qualche tema molto delicato, come quello della lotta alla prostituzione, tra noi sindaci presenti in questa sede e tanti altri sono in corso esperienze comuni, come oggi abbiamo sentito, cominciando dal sindaco Albertini. Ognuno di noi sta facendo esperienze che poi mettiamo a confronto; ognuno di noi cerca di imparare dalle esperienze degli altri, come nei settori dell'illuminazione, dell'istituzione del vigile di quartiere, dei centri civili aperti o dell'esperienza, in corso a Napoli, di usare il reddito minimo di inserimento per le madri deboli che devono aiutarci a mandare i figli a scuola. Tante esperienze abbiamo in corso e tanti passi in avanti sono stati fatti anche - a mio avviso - nei rapporti tra le istituzioni e gli organi dello Stato.

Credo che ci sia stata una prima novità in tutte le città: i sindaci eletti direttamente dai cittadini ogni giorno collaborano con il prefetto, con il questore, con il comandante dei carabinieri e della Guardia di finanza, con il comando dei vigili urbani; ci si impara a conoscere, si discute, si analizza insieme e si incomincia una integrazione.

Alcuni passi in avanti convivono con un grave problema, con una ferita aperta in tutte le nostre città. È la ferita della insicurezza dei cittadini, del bisogno di affermare non solo o tanto - a me l'espressione sembra molto vecchia - l'ordine pubblico, quanto il diritto alla sicurezza dei cittadini stessi che ormai, alle soglie del passaggio di secolo, deve essere considerato, per tutti quanti noi, un diritto dal valore analogo a quello che fin dall'Ottocento hanno avuto altri diritti di cittadinanza, come il diritto alla salute, all'istruzione e al lavoro; deve diventare, perfino dal punto di vista costituzionale, uno dei grandi e moderni diritti di cittadinanza.

È una ferita aperta, sulla quale però vogliamo continuamente intervenire, con l'equilibrio che ci viene dalla nostra esperienza e senza semplicismi nella ricetta. Per continuare ad intervenire sulla ferita aperta occorrono investimenti produttivi, considerando come produttivi - secondo il mio giudizio - gli interventi sociali, di prevenzione se ci aiutano nella crescita dello spirito civico e della civiltà, nell'educazione. Investimenti per creare più sviluppo e più lavoro e - mi permetto di sottolinearlo in questa sede - più qualità, oltre che quantità dello sviluppo. Il tema è delicato.

In alcuni periodi della storia del Mezzogiorno la crescita delle organizzazioni criminali è stata esattamente rapportata alla crescita di spesa pubblica indistinta, non selezionata e sbagliata. Il grande salto qui c'è stato dopo il terremoto e con un certo tipo di ricostruzione. Quindi, il nostro vero problema non è più sviluppo, comunque esso sia, per combattere la criminalità organizzata, perché paradossalmente uno sviluppo sbagliato, non trasparente, non controllato, qualitativamente poco efficace può portare altro pane per i denti della criminalità organizzata. Invece, occorrono investimenti qualificati pubblici e privati (insisto molto su quelli privati, perché ogni investimento imprenditoriale serio



nel Mezzogiorno, dal Nord e dall'estero, diventa un modo efficace per combattere la criminalità organizzata). Qualità e quantità dello sviluppo dunque, e dentro la ferita che è aperta nelle nostre città. Infine - concludo, sono le ultime considerazioni - certezza delle pene.

Vi chiedo di fare attenzione a questo punto perché dobbiamo muoverci su più versanti: più sviluppo qualificato, più lavoro, più prevenzione ed anche maggiore certezza delle pene.

La mafia e la criminalità non si combattono soltanto con la legge o soltanto con lo sviluppo, servono anche più certezza ed effettività delle pene, assumendo una posizione equilibrata: non occorrono né più arresti indistinti, né una generica depenalizzazione, quasi che in Italia, nel Mezzogiorno, nelle grandi aree urbane, non dovessimo fare i conti ogni giorno con un tipo di reato e con la mancanza di certezza della pena che il giorno successivo ci ripropongono il problema tale e quale.

Penso quindi che serva un grande equilibrio: depenalizzare alcuni reati è un fattore di civiltà, ma dobbiamo anche avere la certezza e l'effettività delle pene per tutta una serie di reati che uniscono la piccola alla grande criminalità organizzata.

Ritengo che dovremmo anche innovare la legislazione e a tale proposito farò qualche esempio concreto; infatti, gran parte di coloro che sono in questa sala hanno, seppure in ruoli diversi, responsabilità di governo e per tale ragione abbiamo quindi il dovere non soltanto di denunciare, ma, in primo luogo, di avanzare proposte.

Una possibile innovazione legislativa consiste nel consentire con legge alcune esperienze di federalismo amministrativo. Mi domando, infatti, perché per tutti i sindaci qui presenti, Albertini, io, Castellani, Bianco e Falcomatà, deve valere la stessa norma fissa per tanti illeciti che noi stessi possiamo colpire amministrativamente nelle nostre città, e non sia possibile invece avere una norma che stabilisca una soglia, un minimo ed un massimo, che ognuno di noi può applicare, ad esempio per la circolazione dei motocicli, per le violenze negli stadi e per tanti altri illeciti, ognuno dei quali può avere una valenza differente in una città rispetto alle altre. Se la norma nazionale prevede una soglia ed un

minimo ed un massimo, io posso usare, come sindaco, nella originalità della mia esperienza, ciò che più mi aiuta a fare crescere la mia città.

Altri esempi potrebbero farsi, sulla strada, secondo me necessariamente equilibrata, che si trova di fronte a noi e che porta a riconoscere maggiori poteri ai sindaci rispetto alla situazione attuale.

Attenzione: tra la situazione attuale, che presenta già qualche piccolo passo in avanti (ad esempio i sindaci partecipano ora ai comitati per l'ordine e la sicurezza e firmano i protocolli di sicurezza), ed il sindaco all'americana, cerchiamo concretamente di fare altri passi in avanti su una linea intermedia, che tenga conto dell'enorme differenza legislativa; evitiamo però una polemica irrealistica, in cui si parla di sceriffi e di America, che ci impedisce di compiere altri doverosi e necessari passi in avanti che assicurino più poteri ai sindaci e più collaborazione tra il sindaco e gli altri organi dello Stato, perché i sindaci hanno enormi responsabilità davanti ai cittadini in questo campo e poteri ancora oggi troppo limitati.

Noi dobbiamo concretamente risolvere i problemi procedendo in avanti, nelle sedi dei comitati per l'ordine e la sicurezza pubblica o in altre che la Commissione parlamentare antimafia e gli organi legislativi possono cominciare a ipotizzare, ma non c'è dubbio che il problema posto dal sindaco Castellani è reale.

È molto importante il coordinamento fra i diversi organi dello Stato, ma noi potremmo compiere altri passi in avanti se esistesse qualche sede nella quale, almeno periodicamente, assieme al sindaco, al prefetto, ai carabinieri, al questore, alla Guardia di finanza, fosse garantita in qualche modo, nel pieno rispetto delle autonomie, anche la presenza della magistratura e del mondo della giustizia. A mio parere è questo un nodo importante.

Le esperienze sono varie, e ho constatato, visitando altre città, che a volte, o comunemente, ciò già avviene per libera scelta, ma il problema, al di là delle singole esperienze, è di compiere dei passi in avanti e di avere delle sedi nelle quali, in un settore come questo, le principali autorità ed istituzioni, senza che nessuno invada il campo degli altri, possano confrontare opinioni,



---

- 216 -

---

esprimere giudizi nelle forme possibili, coordinarsi in qualche modo, selezionare gli obiettivi che si considerano prioritari. Questo mi sembra essenziale: compiere passi in avanti sulla strada della collaborazione per dare, anche in questo modo, come in tutti gli altri, il senso che, nonostante la battaglia sia dura e difficile ed il problema sia enorme, si può e si deve combattere e che possiamo e dobbiamo tutti quanti insieme, noi che rappresentiamo lo Stato, compiere con spirito unitario tutto ciò che è doveroso da parte nostra, per dare altri colpi ad un nemico, che è il nemico della democrazia italiana. (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Ringrazio tutti i sindaci che questa mattina hanno contribuito ad affermare la necessità di lavorare per garantire in modo efficace il diritto di sicurezza, come diritto irrinunciabile di cittadinanza, nei territori delle nostre città, teatri di azioni di criminalità sempre meglio collegate a livello internazionale. Sospendiamo ora i lavori del Convegno, che verranno ripresi nel pomeriggio.

*I lavori, sospesi alle ore 13, riprendono alle ore 15,10.*

**Presidenza del senatore Ottaviano DEL TURCO,  
Presidente della Commissione parlamentare antimafia**

**PRESIDENTE.** Prima di lasciare la presidenza al senatore Curto, segretario della Commissione parlamentare antimafia, ricordo che la prima parte di questo pomeriggio sarà dedicata ad una sorta di dibattito che coinvolge i componenti della Commissione antimafia; nella seconda parte ascolterete, sotto la presidenza dell'onorevole Lumia, il ministro di grazia e giustizia, onorevole Diliberto ed il sottosegretario di Stato per la difesa, senatore Brutti. Lascio ora la presidenza al senatore Curto.

**Presidenza del senatore Euprepio CURTO,  
vice presidente della Commissione parlamentare antimafia**

**PRESIDENTE.** Ringrazio il presidente Del Turco e do immediatamente la parola all'onorevole Gambale.

GAMBALE Giuseppe, *deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia*. Signor Presidente, ieri il procuratore Agostino Cordova, nel suo intervento, ha delineato scenari inquietanti rispetto alla pervasività della criminalità organizzata nel nostro territorio. Permettete un paragone medico: condivido la diagnosi, ma non concordo sulla prognosi.

Cordova ha affermato che «abbiamo perso un'occasione storica» quando, dopo gli arresti dei grandi capi delle organizzazioni criminali, non siamo riusciti a riprendere il controllo del territorio. Su questo sono d'accordo con lui, ma mi chiedo anche come sia stato possibile, pur disponendo in città dei migliori uomini tra i responsabili di polizia, carabinieri, prefettura e procura. Uomini ai quali va tutta la nostra stima ed il ringraziamento per l'operato che ogni giorno svolgono; allora è necessario uno sforzo di analisi.

Siamo alla vigilia della discussione in Commissione antimafia della relazione sulla camorra in Campania, che riaccenderà i riflettori sulla questione della giustizia a Napoli. Il relatore, il senatore Lombardi Satriani, nel suo lavoro, che a volte ho anche criticato, ma che certamente può rappresentare un'utile base di partenza per questa discussione, dedica alcune pagine al caso Miller. Più volte, in questi mesi, l'obiettivo di questi attacchi è stata la delegittimazione del procuratore Cordova puntando sull'anello più debole della sua Procura. Ecco perché ritengo necessario chiarire subito che, a mio avviso, il caso Miller non è il caso Cordova. Bisogna distinguere:

Avere al vertice della Procura di Napoli una persona; come Cordova, dal carattere non facile, certamente spigolosa, ma sulla cui autonomia ed indipendenza nessuno può sollevare dubbi, è un elemento di forza e – in questo panorama – di grande garanzia per tutti; ripeto: per tutti!

Altra vicenda è quella del dottor Arcibaldo Miller. Era il 17 novembre del 1992 quando ho presentato su tale questione la mia prima interrogazione parlamentare. In essa denunciavo i rapporti fra Miller e Armando Cono Lancuba, la vicenda dei maxi fidi del Banco di Napoli e i rapporti con ambienti imprenditoriali e politici.



Da allora tanti sono stati i fatti addebitati a questo magistrato, ma ridurre la questione della magistratura napoletana al caso Miller sarebbe miope e riduttivo.

Continuiamo dunque nell'analisi. Nella giornata di ieri sia il presidente del Senato, Nicola Mancino, che l'assessore al comune di Napoli, Maria Fortuna Incostante, hanno individuato nel terremoto del 1980 e nella relativa ricostruzione uno dei punti discriminanti per un salto di qualità degli affari della camorra in Campania e per i suoi rapporti con il sistema di potere politico-economico.

In questo contesto, a mio avviso, si inserisce la vicenda dei cosiddetti «giudici collaudatori» che l'onorevole Luciano Violante, nella sua relazione sulla camorra, definisce: «una pagina buia della storia recente della magistratura italiana».

Infatti, quali commissari per la ricostruzione il Presidente della Regione e il Sindaco di Napoli designarono nelle commissioni di collaudo delle opere e per altri incarichi un numero particolarmente elevato di magistrati penali, amministrativi e contabili; gli incarichi erano lautamente retribuiti.

L'onorevole Violante, stigmatizzando la scabrosa commistione creatasi tra controllori e controllati, aggiungeva nella sua relazione che «il Consiglio superiore della magistratura, nell'affidare funzioni dirigenti degli uffici giudiziari, dovrà valutare anche i comportamenti dei magistrati nella vicenda degli incarichi extra-giudiziari».

Se questi erano, solo cinque anni fa, il pensiero e la preoccupazione della Commissione antimafia, oggi dovrebbe destare sconcerto il fatto che la Procura generale, l'ufficio Gip, la presidenza del tribunale, fino a qualche tempo fa anche il TAR della Campania, siano diretti proprio da giudici collaudatori. Per essere più concreti, facciamo solo qualche esempio. Al vertice della Procura generale c'è il dottor Renato Golia, collaudatore dal 5 giugno 1984 al 15 luglio 1992 di edilizia residenziale a Pomigliano e poi, dal 9 dicembre 1996, della bretella centro direzionale di Napoli-Ponticelli-Cercola per un compenso complessivo che supera i 130 milioni. L'attuale capo dell'ufficio Gip è il dottor Renato Vuosi, anch'egli impegnato negli stessi collaudi del dottor Golia,

ma per un importo di poco superiore ai 71 milioni. Inoltre, dal 16 ottobre 1998 è anche reggente del tribunale, dal momento che il titolare, Raffaele Di Fiore, anch'egli collaudatore dal giugno 1984 al giugno 1988 di edilizia residenziale a Boscoreale, incarico compensato con 91.523.448 lire, è andato in pensione. Il Ministro di grazia e giustizia sta per nominare il nuovo presidente del tribunale di Napoli e, naturalmente, il reggente, dottor Vuosi, è uno dei favoriti dell'eredità del dottor Di Fiore. L'elenco potrebbe continuare a lungo ma, per questioni di tempo, rinvio ad una nota che ho preparato ad integrazione della relazione del senatore Lombardi Satriani. Ritengo, infatti, che sia giunto il momento di spezzare definitivamente i vecchi legami di settori della magistratura napoletana con il blocco di potere e di affari che ancora resiste in città. La nuova relazione dell'antimafia dovrà tentare di rompere questi intrecci, continuando il prezioso lavoro di analisi iniziato da Violante. Ma, con prudenza e coraggio, dobbiamo affrontare anche un altro argomento: la situazione delle forze dell'ordine. Pur riconoscendo che sono stati fatti passi avanti e che si è messo mano, con determinazione e dall'interno, ad un'opera di risanamento morale e a grandi sforzi organizzativi per nuove strategie d'investigazione e controllo del territorio, come è stato ieri autorevolmente sottolineato dal prefetto Masone, dal generale Siracusa e dal generale Mosca Moschini, dobbiamo ammettere che Napoli ha rappresentato, in questi anni, un caso davvero allarmante. Non è mai utile generalizzare, ma se è incontrovertibile che il numero degli arrestati tra le forze dell'ordine costituisce una percentuale tutto sommato contenuta rispetto alle migliaia di persone che nei vari corpi di polizia, nei tribunali e nelle procure sono quotidianamente impegnate nella lotta ai *clan*, è altrettanto certo che dai dati emerge un tasso di corruzione e inquinamento più vicino ad un Paese sudamericano che ad un moderno Stato democratico.

In un'intervista rilasciata a «il Corriere della Sera» dell'11 febbraio 1997, il procuratore di Napoli, Agostino Cordova, ricorda, testualmente, che: «Dal 1993 ad oggi sono incorsi in procedimenti penali, tra coloro che erano in servizio a Napoli, un prefetto, due questori, due vice questori, tre dirigenti». Forse Napoli



non è una sede fortunata, ma questi sono i dati di fatto. Cordova parla del 1993, l'anno della clamorosa inchiesta sul commissariato di Ischia che portò allora in galera sei poliziotti per *racket* e traffico di droga. Negli anni successivi, tuttavia, la situazione non è migliorata. Scegliendo il 1996, ad esempio, si scopre che più di cento componenti delle forze dell'ordine sono stati arrestati. Tra i casi più significativi quello delle sei persone bloccate tra Torre del Greco e Pompei, accusate di favorire camorristi. In aprile un finanziere ed un carabiniere sono stati accusati dell'organizzazione di un attentato alla sede napoletana della DIA per uccidere il pentito Galasso. È invece del gennaio 1997 l'operazione della Procura della Repubblica di Napoli che ha portato in carcere 19 poliziotti, alcuni ispettori e sovrintendenti, e il capo della squadra mobile, Costanzo Sossio, con le accuse di associazione mafiosa, falso, calunnia, detenzione di droga, eccetera. Scriverà una giornalista che: «A parte poche eccezioni, a Ercolano polizia e camorra sono stati per anni la stessa cosa». Nelle indagini sulla polizia corrotta ad Ercolano è stato coinvolto anche l'attuale questore di Reggio Calabria, Franco Malvano. Le accuse contro di lui sono state archiviate nell'aprile di quest'anno, ma il Gip ha inviato l'archiviazione al Ministero dell'interno con questa motivazione: «Poiché è risultato un quadro comunque allarmante in ordine alla posizione del Malvano, a prescindere da rilievi di carattere penale, appare doveroso trasmettere copia del presente provvedimento al ministro dell'interno, onorevole Giorgio Napolitano, e al capo della polizia, dottor Fernando Masone, per quanto di rispettiva competenza». Sono trascorsi oltre sei mesi, ma non si ha notizia di decisioni del Viminale.

Detto ciò, tengo a precisare che non sono affatto pessimista. Concordo, infatti, con quanto è stato detto da Sergio D'Antoni che, tra l'altro, ha affermato: «È bastato guardarli in faccia questi mafiosi per rendersi conto che era possibile batterli». Anche a noi allora non resta che guardare in faccia la realtà, senza paraocchi, ma con coraggio, e accendere i riflettori per evitare chiaroscuri e zone grigie. Per questo, credo che sia indispensabile affiancare alla cultura della legalità, tanto sottolineata ieri dal ministro dell'interno Jervolino, la cultura della memoria. Qualche volta ricor-

dare può essere scomodo e fastidioso per qualcuno, ma una nazione o una città senza memoria, senza la consapevolezza della propria storia, dei prezzi pagati, degli errori commessi, delle conquiste realizzate non costruisce alcun futuro credibile. In questa città la politica ha fatto grandi sforzi di rinnovamento in entrambe le parti, esprimendo una nuova classe dirigente che oggi governa anche il Paese. Con dignità, rispetto, ma anche con autorevolezza, la politica può oggi chiedere agli altri pezzi dello Stato di fare altrettanto. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Gambale ed invito ad intervenire l'onorevole Maiolo.

MAIOLO Tiziana, *deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia*. Vorrei rivolgere un dovuto ringraziamento al Comando generale dell'Arma dei carabinieri, che ha preso l'iniziativa, insieme alla Commissione antimafia, dell'organizzazione di questo Convegno, che io ritengo comunque importante, anche se sono sempre un pò prevenuta nei confronti dei convegni perché, con il mio spirito pratico, vorrei sempre vedere anche delle conseguenze concrete. Ma questo Convegno mi ha interessato particolarmente ed uno dei motivi è perché si è parlato molto di sicurezza, non soltanto della grande sicurezza, ma anche della sicurezza di ogni giorno. E quando si discute di sicurezza sul territorio e sicurezza anche attraverso la lotta alla grande criminalità si deve parlare necessariamente anche di quella che viene chiamata, come ha detto ieri anche il Presidente della Camera con un termine che secondo me va superato, microcriminalità. La sicurezza va garantita ai cittadini, che ce la chiedono tantissimo; tantissimo perché, ogni volta che si ha occasione di colloqui con uno o più cittadini, la prima cosa che viene posta come problema anche della vivibilità nelle città attiene proprio alla sicurezza sul territorio. Per creare le condizioni ed anche quella percezione della sicurezza di cui parlava il sindaco di Milano, Albertini, occorre prima di tutto affrontare il problema della criminalità di strada, che è stato troppo sottovalutato. Troppo dalle forze politiche, in particolare da quelle di sinistra - non lo dico per polemizzare, ma perché è una realtà dei fatti - ma anche da tanti,



troppi magistrati. Forse perché si dà priorità ad un tipo di amministrazione della giustizia più appariscente, più da palcoscenico; forse perché, finché non si affronterà con coraggio il problema dell'obbligatorietà dell'azione penale, ci sarà sempre un'ipocrisia, perché c'è nei fatti una grande impunità per quel che riguarda la criminalità di strada, quella chiamata appunto microcriminalità. Infatti, ogni anno, i procuratori generali, all'inaugurazione dell'anno giudiziario, ci dicono che il 95 per cento dei furti resta impunito, che il 60-65 per cento delle rapine, degli omicidi, degli scippi rimane impunito. Io ho visto però che a Milano in tre giorni è stata ritrovata la borsetta della dottoressa Paciotti e mi ha fatto molto piacere, perché, evidentemente, ogni tanto si trova anche il responsabile di uno scippo. Ai cittadini fa sempre molto piacere vedere che ogni tanto si riesce a fare anche rapidamente un'indagine.

Allora di chi è la responsabilità? Forse delle forze dell'ordine? Io non credo. Ma non tanto per il discorso che qualcuno ha fatto stamattina, quando si diceva che la polizia arresta, poi la magistratura scarcerava. No, la verità è che troppe procure della Repubblica sono impegnate e fanno delle scelte politiche sui reati da perseguire e quelli da non perseguire. E, naturalmente, la microcriminalità passa sempre in secondo piano, appunto perché si ritiene che non sia importante. Certo, non tutta la microcriminalità si dedica a reati contro la persona. Certamente non posso dire che il furto sia grave come un omicidio, però al cittadino pesa tantissimo anche il furto in appartamento, il furto d'auto, furti che spesso, se non ci sono problemi con l'assicurazione da affrontare, non vengono neanche denunciati. E allora il problema principale, se è vero che è quello dell'impunità, è anche quello della non certezza della pena. Infatti, noi sappiamo benissimo che il problema vero è quello di individuare il presunto responsabile, di processarlo, se ritenuto colpevole, di condannarlo e infine di fargli scontare la pena. Tutto questo nel nostro Paese non succede. Si insegue altro tipo di chimere. Questo, secondo me, è uno dei motivi per cui quella sicurezza della quotidianità, che poi prelude alla sicurezza anche nelle grandi inchieste e contro le grandi organizzazioni criminali, non c'è e di conseguenza io non so neanche come

sia possibile affrontare la questione se non si cambia veramente mentalità e cultura. Ormai ho l'impressione che la gran parte delle indagini, da quelle di pretura a quelle per i reati più gravi, sono fatte soltanto con il pentito e con l'intercettazione. Voi pensate che le intercettazioni telefoniche in tutti gli Stati Uniti, che sono un pò più grandi dell'Italia, sono circa un migliaio all'anno, e soltanto per i reati più gravi; e in Italia, calcolando soltanto quelle procure della Repubblica che hanno risposto ad un'interrogazione che noi abbiamo fatto, e tra queste non c'era quella di Napoli, si sono calcolate circa 50.000 intercettazioni all'anno, escludendo Napoli appunto e altre grandi città che non hanno dato la loro risposta. Io polemizzo su questo perché, siccome l'intercettazione telefonica è di per sé uno strumento di lesione comunque del diritto della persona, vorrei almeno che in seguito a questa lesione vi fosse un risultato. E invece il risultato è che non c'è più né certezza del diritto, né certezza della pena. Altrimenti si usa il collaboratore di giustizia, con le conseguenze che sono sotto gli occhi di tutti. Potrei poi aggiungere, ma soltanto per titoli, che sono criminogeni certamente, come già ha detto in questa sede il dottor Cipolletta, l'eccesso di presenza dello Stato nell'economia, l'eccesso di fisco, il fisco iniquo e ingiusto che poi produce disoccupazione e lavoro nero, che spesso sono poi un pò la stessa cosa perché i dati sulla disoccupazione sono sempre un pò gonfiati per eccesso in quanto non si calcola mai il lavoro nero. E anche queste sono condizioni e presupposti per la nascita anche di grossa criminalità, non soltanto di piccole.

Cosa si è fatto in questi ultimi dieci anni? Naturalmente moltissime cose sono state fatte, sono stati istituiti nuovi organismi di polizia o di magistratura, è nata la DNA e le procure antimafia, è nata la DIA, sono nati i corpi speciali, i ROS, il GICO, lo SCICO, eccetera, e sono tutte cose evidentemente positive se poi servono per le indagini. Ma siccome, come ho accennato prima, io ritengo che in questo Paese ci sia una tendenza prevalente delle principali procure della Repubblica a non far svolgere più le indagini, ma ad aggirarle...



PRESIDENTE. Mi scusi, onorevole Maiolo, la invito a parlare cortesemente un po' più vicino al microfono.

MAIOLO Tiziana, *deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia*. Non penso ci sia malizia nell'avermi interrotto in questo momento. Siccome c'è questa tendenza a scoraggiare le indagini, addirittura a volte a mettersi in conflitto con i corpi speciali dello Stato, con le diverse forze di polizia, naturalmente allora ci vogliono le leggi speciali.

Sono sbalordita del fatto che il Presidente del Senato, che è un *ex* Ministro dell'interno e che conosce molto bene la situazione, dopo tutto quello che è successo in questi anni e dopo i risultati disastrosi di certe leggi speciali, ieri abbia proposto ancora un incremento delle leggi speciali. Debbo dire che la legge speciale ha la seguente caratteristica: dovrebbe essere vincolata ad un momento storico e magari anche ad un territorio. Come è giusto e come è normale, se vogliamo rimanere nell'ambito della Costituzione, la legge speciale vale per tutti; e poiché nel nostro Paese non c'è nulla di più eterno del provvisorio, naturalmente queste leggi speciali entrano nel nostro ordinamento e ci rimangono per sempre. Il risultato è che noi abbiamo distrutto sistematicamente ogni riforma del codice di procedura penale, per cui non abbiamo più un vero e proprio sistema accusatorio, anzi siamo giunti ad un mescolamento tra il sistema accusatorio e quello inquisitorio e all'inversione dell'onere della prova. Non voglio citare, perché non ho più tempo, gli articoli 192 e 513 del codice di procedura penale, e via dicendo.

Sento dire che siamo arrivati anche al risultato che è nata una nuova cupola mafiosa gestita dai cosiddetti pentiti di questo Paese. Vogliamo trascurare anche questo? È vero che taluni latitanti sono stati arrestati, e questo è senz'altro un successo conseguito dalle forze dell'ordine, ma è anche vero che tantissimi *ex* latitanti, che tre secondi prima di essere arrestati erano già pentiti, sono stati poi scoperti mentre commettevano gli stessi reati. E allora, di fronte ad un successo delle forze dell'ordine vi è sicuramente un insuccesso della legislazione premiale.

Avviandomi alla conclusione del mio intervento, nella giornata di ieri il presidente Violante ha detto, per inciso, una cosa importantissima che mi pare sia passata inosservata, certamente ai giornalisti. Egli ha detto che troppo spesso le forze dell'ordine sono schiacciate dai pubblici ministeri. Questo è importante, ma ricordatevi che dietro l'ipocrisia dell'obbligatorietà dell'azione penale i pubblici ministeri orientano poi le indagini, o le non indagini, in una direzione piuttosto che in un'altra, operando scelte politiche a cui poi le forze dell'ordine sono necessariamente subordinate.

Ho tralasciato una cosa importante che volevo dire sull'immigrazione. Posso accennarvi chiedendo: come si fa a dare sicurezza al cittadino quando da ambienti della maggioranza e governativi assistiamo all'accompagnamento e alla protezione di Stato di un capo guerrigliero indicato come terrorista e narcotrafficante? Come si fa poi a chiedere che venga arrestato un ladruncolo, quando lo Stato si fa protettore di un personaggio di questo tipo, che necessariamente vorrà organizzare anche dall'Italia la sua lotta di popolo, certamente oppresso e massacrato, ma che a mio avviso va difeso con altri strumenti?

Volevo parlare anche della situazione di Brindisi, ma non lo farò, perché spero che comunque il Governo venga a risponderne in Parlamento.

Signor Presidente, vorrei concludere con una frase non mia ma di un grande giurista. In un Paese normale - come direbbe il Presidente del Consiglio - se nevicava si usa lo spazzaneve; nel nostro Paese invece di ricorrere ad uno spazzaneve si ricorre ad una legge speciale, però, purtroppo, la neve continua a rimanere, a mucchi, sulle strade. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Onorevole Maiolo, lei ha preso solamente un po' di tempo in più, ma comunque do subito la parola al senatore Russo Spena.

RUSSO SPENA Giovanni, *senatore, componente della Commissione parlamentare antimafia*. In qualità di componente della Commissione parlamentare antimafia ho sempre ritenuto questi convegni di approfondimento e di verifica estremamente impor-



tanti. Quindi, i miei ringraziamenti per l'organizzazione non sono rituali ma convinti.

Ritengo che anche questo Convegno, concernente la lotta alle mafie nel territorio, abbia permesso un approfondimento su alcuni temi e ora spetterà alla politica, intesa in senso alto e in senso positivo, giungere all'adozione di provvedimenti anche sul piano normativo, nonché a realizzazioni sul piano amministrativo e su quello regolamentare.

Si è parlato finora dell'educazione alla legalità e della cultura della legalità, nonché del rispetto delle regole dello Stato di diritto. Poiché come dirigenti politici e come parlamentari dobbiamo assumerci le nostre responsabilità, ritengo che questo debba essere innanzi tutto un compito delle rappresentanze politiche nazionali, se vogliono diventare anche un modello di vita per le giovani generazioni. Mi permetto, prima di tutto - l'ho fatto già più ampiamente nel primo Convegno che si è svolto a Palermo -, di richiamare il sistema politico e noi stessi ad evitare ogni ritualità.

Vorrei sottolineare, per titoli, tre punti. Purtroppo, mi pare che in questo momento non siano qui presenti rappresentanti del Governo, ma ritorno su un punto che avevo già tracciato più ampiamente a Palermo. Perché mai - e rientra nell'educazione alla legalità - vi sono impegni assunti dallo Stato e non mantenuti? Nella giornata di ieri anche il presidente Mancino ha ricordato che tutti sappiamo quale centralità assuma oggi la lotta al riciclaggio; perché allora sono trascorsi sette anni di inerzia per quanto riguarda la fondamentale costituzione dell'archivio dei conti e dei depositi già prevista nella legge n. 413 del 1991 e richiamata nel decreto legislativo n. 153 del 1997? Quali resistenze vi sono e come possiamo insieme superarle? Perché mai è così carente l'attuazione della legge n. 310 del 1993, la cosiddetta legge Mancino, concernente la trasparenza degli assetti societari, i cui dati, allo stato non trattati informaticamente, occupano archivi cartacei di incerta collocazione e quindi di nessun uso? Ogni operatore della Guardia di finanza, delle altre forze dell'ordine e ogni magistrato sanno cosa rappresentano queste carenze nella lotta al riciclaggio. E il Governo cosa fa? Mi domando se si vogliono superare le resistenze che evidentemente fanno capo a forti gruppi di interessi

economici e a poteri finanziari. Ritengo che questo sia un punto sul quale di fatto nei prossimi mesi la Commissione parlamentare antimafia dovrà lavorare con capacità di impulso.

Vorrei ora accennare ad un altro tema. Se è vero che tutti analizziamo le pervasive e diffuse pratiche estorsive dell'usura come elemento fondamentale dell'aggregazione sul territorio della criminalità - l'abbiamo ascoltato anche ieri in una importante relazione - perfino nel suo reclutamento giovanile e nella costruzione di veri e propri rapporti di forza e di egemonia sul territorio, non comprendo perché non venga rafforzata e resa tecnologicamente più sofisticata un'attività di *intelligence* di articolate banche dati sull'esempio degli Stati Uniti e di altri paesi europei. Insomma, riprendendo qui le proposte di autorevoli esperti internazionali, intendo sottolineare che il Governo deve e può fornire strutture ed organizzazioni avanzate alle forti capacità investigative delle forze dell'ordine, altrimenti restiamo ancorati a politiche che non hanno le strutture e i mezzi reali per funzionare permanentemente ed organicamente.

In terzo luogo, nella cultura della legalità propria della mia formazione e cultura politica, un punto preminente e decisivo - lo hanno detto anche Falcomatà e Bassolino questa mattina - per la riconquista del territorio è rappresentato da uno sforzo straordinario al fine di innervare il territorio di veri e propri presidi democratici - vorrei chiamarli così -: la creazione di un consultorio, di un centro sociale, di un comitato di quartiere, di una scuola di musica popolare, di un centro sportivo e di una fabbrica - perché no? - può contendere il territorio alle organizzazioni criminali palmo a palmo, per usare l'espressione del presidente Pertini.

Non voglio diffondere pessimismo, anzi; però richiamo anche noi politici a non essere ipocriti. Non dimentichiamo mai che le mafie e le camorre crescono soprattutto tra le nuove generazioni - e questo mi pare sia un punto poco trattato in questo Convegno che a me pare, invece, essenziale - nei nostri quartieri metropolitani, i quali sono diventati deserti di socialità e di socializzazione. E allora passano modelli di vita e di accumulazione proposti da malavitosi della porta accanto, del bar del quartiere, nonché - oc-



corre avere il coraggio di dirlo - della città, della regione e, a volte, della rappresentanza politica.

Vorrei citare qui, per la sua provocatoria chiarezza, un editorialista che si autotitola Beccaria. Egli scrive: «Tanto per restare in Campania, ignoriamo se gli studenti della Pascoli II di Secondigliano abbiano mai sentito parlare del «mostro di Fuenti», tuttora saldamente ancorato alle rocce della costiera amalfitana, nonostante una sentenza che ne abbia decretato l'abbattimento». Ero un giovanissimo consigliere regionale della Campania quando, nel 1977, iniziammo la lotta contro la speculazione in quelle zone e poi contro il «mostro di Fuenti».

Sta di fatto che gli studenti della Pascoli II e i loro congiunti si sono sentiti vincolati più al rispetto delle regole di prepotenza del malavitoso della porta accanto che alle regole del sistema scolastico. Il pestaggio di un professore a Secondigliano o l'auto-bomba alla Sanità, così come gli scempi paesaggistici, gli appalti truccati o lo spaccio di droga e le capillari pratiche estorsive nei nostri quartieri si inseriscono in un modello di società nel quale i poteri criminali sparano, ma a volte amministrano e gestiscono imprese e flussi finanziari, a volte governano la disgregazione sociale attraverso l'offerta di consistenti occasioni di accumulazione illegale e gestiscono un vero e proprio mercato del lavoro parallelo di fronte ad uno Stato - e lo sa bene per la sua esperienza di vita il presidente Del Turco - che offre nel Mezzogiorno, a volte, solo nuove gabbie salariali, un nuovo caporalato di massa, uno sviluppo non qualitativo e tanta tanta precarietà; che è precarietà di lavori ma anche abbruttimento di vite, perdita di orizzonti, sconfitta di senso collettivo ed identità di sé.

Questo è anche lotta alle mafie nel territorio e qui veramente il Mezzogiorno è metafora di un fallimento politico. Occorre uno sforzo eccezionale, un intervento continuo e capillare di una nuova programmazione sul territorio, altrimenti mafia e camorra - lo dica la politica senza ipocrisia - diventeranno un elemento naturale, voglio essere provocatorio, della governabilità del disagio sociale (sento il problema sociale da napoletano eletto a Palermo e che quindi conosce questi due deserti di socialità, come ho detto poc'anzi) e un elemento di governo della disgregazione.

Questo è Napoli; diciamo la verità, viviamoci in questi quartieri! Si tratta di un governo vero e proprio della disgregazione. Io credo che abbia ragione il procuratore Caselli, che ormai lo dice ripetutamente da qualche mese: l'antimafia della repressione è importante, ma è impotente se non si accompagna oggi ad una forte antimafia sociale.

In conclusione, la cultura della legalità non può essere una forma retorica ed indolore, perché ha bisogno di comportamenti conseguenti. Sta di fatto che forze dell'ordine e magistratura decapitano le ali militari - e non solo - delle mafie; eppure le mafie e le camorre sono ancora lì, nei territori in cui sono nate, a volte più forti di prima, e in qualche caso hanno conquistato immensi territori del Centro-Nord. La politica - quella sana - deve o no rispondere a questo apparente paradosso?

Presto anche grande attenzione, in questi giorni, al nuovo rapporto, che corriamo il rischio - lo dico con grande prudenza - si ricostruisca, tra mafia, camorra e politica ed al fenomeno del riciclaggio di un vecchio blocco di potere che sta tornando in campo, a volte anche attraverso «ribaltini» e «ribaltoni», proprio nelle regioni meridionali maggiormente a rischio di collisione tra politica, amministrazione e criminalità organizzata.

Non dobbiamo mai dimenticare che le mafie conoscono le politiche del compromesso e dell'alternanza, come abbiamo potuto rilevare in alcuni casi in Sicilia (cito, come esempio, il caso della città di Messina, per stare agli atti ufficiali della Commissione parlamentare antimafia). Ognuno di noi, pertanto, deve assumersi le proprie responsabilità in senso autocritico, in merito a rilevanti manchevolezze e disattenzioni.

Se questo Convegno ha un senso forte - e io credo che l'abbia - dobbiamo assumerci l'impegno di combattere le mafie sul territorio, collegando l'attività di repressione con l'antimafia sociale. Dobbiamo assumerci l'impegno per il futuro di far corrispondere in modo rigoroso le parole ai fatti, perché ritengo che con la pura retorica e ritualità non andremo lontano e non restituiremo il territorio alla cultura della legalità. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Invito l'onorevole Neri a prendere la parola.



NERI Sebastiano, *deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia*. Per questo Convegno dell'antimafia, nella città di Napoli, credo non potesse essere più centrato il tema della lotta alle mafie nel territorio. Tra le varie forme di delinquenza organizzata con le quali in vari momenti ci dobbiamo confrontare, la mafia ha una caratteristica che la distingue da tutte le altre, che è quella di connotarsi come anti-Stato, con atteggiamenti che, se fossero istituzionali e positivamente indirizzati, apparterrebbero allo Stato.

La mafia, in primo luogo, attua un feroce controllo del territorio, perché in esso deve trovare le sue basi operative, le sue risorse ed anche la capacità di sfuggire alle attività investigative e repressive dello Stato. Per garantirsi il controllo del territorio esercita una serie di attività, come quelle che potremmo definire impositive, nel senso che la mafia, come lo Stato, chiede a coloro che risiedono in quel territorio di pagare quanto le è dovuto secondo il suo punto di vista. Da qui scaturiscono le rapine, le estorsioni, l'esercizio dell'usura, lo stesso traffico delle sostanze stupefacenti (con particolare riguardo all'attività di spaccio e di diffusione ultima al consumatore) ed il favoreggiamento della prostituzione. Sono queste tutte attività che hanno una stretta attinenza con il territorio e che servono - oltre a garantire enormi flussi di denaro, che in un secondo momento vengono impiegati in un circuito economico lecito, forzando le regole di mercato - a garantire una presenza costante ed un controllo fisico del territorio stesso, diventando elemento di esercizio della sovranità dell'organizzazione criminale che passa attraverso l'utilizzazione dei soggetti che a queste attività vengono destinati.

Non bisogna dimenticare anche un altro aspetto fondamentale: si tratta di quelli che in altre occasioni ho definito i reati di accesso ad un'attività di grande livello in relazione alle attività mafiose. Infatti, attraverso l'esercizio di questi reati di base, ancorché gravissimi, che vanno dall'estorsione all'usura, dallo spaccio di sostanze stupefacenti ai reati contro il patrimonio, alle rapine e - come ricordava prima la collega Maiolo - ai furti, si riscontra una presenza costante che risponde a degli *input*. Non è un caso se nei territori controllati dalla mafia anche chi si dedica

a queste attività di criminalità comune, o - come qualcuno ancora si ostina a definire, sottovalutandoli - di microcriminalità, deve rispondere a logiche di riferimento, perché nel momento in cui si colloca al di fuori di tali logiche, con i personaggi e gli apparati della struttura mafiosa, viene addirittura soppresso fisicamente.

Sono questi reati di base che rappresentano il terreno di coltura dove viene poi esercitato il reclutamento di quella mano d'opera che viene messa in carriera. Allora, da questa constatazione deriva una prima riflessione: la lotta alla mafia deve inevitabilmente contemplare anche una lotta serrata a questi reati di accesso, che rappresentano di per sé una piaga ma altresì la forma di reclutamento più efficace posta in essere dalle associazioni criminali.

Tuttavia, c'è una novità in questo contesto, che tutto sommato - mi dispiace doverlo dire - è rappresentata oggi dal fenomeno dell'immigrazione clandestina. Essa è diventata non solo un'altra attività enormemente remunerativa delle associazioni criminali mafiose, nazionali ed internazionali, ma anche un nuovo canale di reclutamento: l'immigrazione clandestina porta sul territorio dello Stato soggetti che non avrebbero titolo per starvi, che hanno bisogno di coperture, di punti di appoggio e di strutture che consentano loro - su scala ridotta e diversificata - tutto ciò che viene consentito ai grandi latitanti (è necessaria, quindi, una struttura per consentire a chi non ha diritto di risiedere sul territorio di poterci stare con una relativa tranquillità). Poiché privi di una capacità di reddito, diventa frequente e molto facile fare di questi soggetti dei manovali delle organizzazioni criminali. Laddove poi esistono comunità nazionali di immigrati particolarmente forti, assistiamo sempre più frequentemente ad una capacità di organizzazione autonoma con *clan* a caratterizzazione nazionale, che finiscono per operare su un territorio affiancandosi, accavallandosi e scontrandosi con le associazioni criminali locali in quei luoghi preesistenti.

Se quindi esiste questa forte caratterizzazione territoriale della struttura mafiosa, dobbiamo porci un'altra domanda, che comincia a trovare le sue risposte nelle inchieste, nelle indagini e negli approfondimenti che la Commissione antimafia sta condu-



cendo. La presenza e l'operatività sul territorio di tale struttura non possono essere esercitate facilmente senza una forte capacità di interfacciarsi con le istituzioni che operano sul territorio. Non sarei così ottimista, com'è stato il sindaco della mia città questa mattina - il dottor Bianco - nel sopravvalutare alcuni effetti positivi che certamente si registrano e che rappresentano una maggiore impermeabilità e, quindi, una minore capacità di penetrazione nel tessuto della politica delle associazioni criminali. È vero che le azioni di polizia, unitamente a quelle poste in essere dalla magistratura, hanno inferto colpi notevoli alle strutture organizzative della mafia e delle altre associazioni similari, ma è altresì vero che non hanno risolto definitivamente il problema. In questo momento - forse è vero - si può affermare che non esiste più un'unicità di comando, ma non sappiamo se ciò sia un effetto definitivo o momentaneo in attesa che l'organizzazione o la riorganizzazione lo riproduca. Non so fino a che punto corrisponda a vero il fatto che sta diminuendo quel consenso sociale nei confronti della mafia che talvolta si è dovuto drammaticamente registrare.

Resta, però, un fatto: mi riferisco all'esercizio dell'attività di controllo di un territorio - per esempio - in materia di appalti, settore nel quale stiamo rilevando quali sono i pericoli di infiltrazione e di inquinamento esistenti, quanto meno in Sicilia; tuttavia, mi sembra che fatti analoghi siano stati registrati anche in Calabria e in Campania. È stato dimostrato che l'interfacciamento con la politica diventa indispensabile per quel ruolo di intermediazione, che a taluni rappresentanti disponibili è stato sempre riconosciuto dalle associazioni criminali, per poter poi raggiungere il momento di convergenza e realizzare l'appropriazione degli appalti.

Pertanto, se passi in avanti sono stati fatti, occorre certamente non fermare l'azione finora intrapresa, rispetto alla quale tutti non dobbiamo avere preconcetti o tesi precostituite. Dobbiamo analizzare i fatti, individuare i responsabili e renderci conto che l'attività di polizia non può essere subordinata a logiche di esercizio del potere politico, così come - per esempio - sta accadendo in Sicilia. Per questa regione sono fortemente allarmato, insieme a

molti colleghi della maggioranza, perché sono stati avanzati forti sospetti in merito al fatto che alcuni ambienti politici non siano del tutto impermeabili alla penetrazione mafiosa.

Allora, in questo contesto - mi avvio rapidamente alla conclusione - oggi che cosa possiamo fare? Poiché abbiamo visto che alcune azioni ed iniziative hanno raggiunto risultati concreti molto apprezzabili, è indispensabile un coordinamento dell'operato delle forze dell'ordine. L'Arma dei carabinieri, che tra l'altro collabora all'organizzazione di questo Convegno e che per questo motivo ringrazio, ha una organizzazione territoriale capillare che le permette di usufruire di un bagaglio di conoscenze e di una potenzialità operativa che dovrebbero essere prese in esame per migliorare ulteriormente l'operato di tutto l'apparato delle forze dell'ordine.

L'istituzione nelle città del poliziotto di quartiere, cioè di una persona avente una conoscenza analitica delle persone e del territorio sul quale opera, non credo sia più differibile. Dobbiamo prendere atto che la scelta fatta di spostare il momento dell'intervento della garanzia giurisdizionale nell'ambito delle indagini operate, attraverso il nuovo codice di procedura penale, ha prodotto effetti certamente negativi. Va restituita l'iniziativa delle indagini alle forze dell'ordine, attribuendo in un secondo momento la facoltà di intervento e di coordinamento alla magistratura. Bisogna anche prendere coscienza del fatto che le leggi poste in essere negli anni passati per sostenere le vittime dell'usura e dell'estorsione hanno funzionato male: soltanto un cittadino che sa di poter avere il sostegno dello Stato può trovare l'animo di resistere a quel tipo di sollecitazioni a cui viene esposto.

Siamo, quindi, in possesso - per così dire - di una serie di attività con le quali possiamo intervenire e con le quali possiamo utilmente migliorare l'impegno dello Stato nei confronti delle associazioni criminali. Tuttavia, non dobbiamo dimenticare che fin quando permangono forti sul territorio la presenza ed il controllo delle associazioni mafiose, mille convegni non serviranno a risolvere il problema: là c'è la mafia e non lo Stato. Soltanto nel momento in cui lo Stato si articolerà sul territorio attraverso la sua costante presenza e con un quotidiano impegno per affermare i



principi di legalità, senza leggi speciali o provvedimenti *ad hoc* che sono l'anticamera delle distorsioni in una democrazia, e ritornerà ad essere padrone dei propri territori, potremo cominciare a pensare davvero che la mafia si può battere, cosa di cui peraltro sono assolutamente convinto. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Do la parola all'onorevole Argia Albanese.

ALBANESE Argia, *deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia*. Signor Presidente, credo che questo Convegno voluto dalla Commissione parlamentare antimafia abbia segnato un momento di studio importante, che avrà sicuramente riflessi positivi sul lavoro della Commissione e, speriamo, sui lavori di tutta la XIII legislatura.

Questo Convegno segna anche un momento di attenzione sull'area napoletana e sul fenomeno della criminalità organizzata che chiamiamo camorra.

Per evitare di fare quella passerella che fino ad oggi, per fortuna, non c'è stata, credo sia opportuno portare una testimonianza diretta, la testimonianza di chi, come me, ha vissuto tutta la sua vita, una esperienza umana e politica in un contesto come quello dell'area napoletana: 92 comuni, tre milioni e mezzo di abitanti, una densità altissima. Nel corso di questa esperienza abbiamo visto il potere pervasivo della camorra che ha attraversato prepotentemente la vita delle istituzioni locali, negli anni Settanta-Ottanta, consolidandosi economicamente con la vicenda del dopo terremoto.

Abbiamo poi assistito alla grande mobilitazione dell'inizio degli anni Novanta, grazie anche a una forte azione della magistratura e delle forze dell'ordine, ma soprattutto grazie ad una risposta forte di tanta parte della società civile che ha saputo reagire.

Oggi temiamo un nuovo radicamento di questa forma di criminalità, un rinnovato collegamento con le istituzioni locali. Vorrei segnalare anche al collega Lombardi Satriani, il quale è relatore, in Commissione antimafia, sul problema della camorra, che se la criminalità organizzata imperversa come microcriminalità nella città di Napoli ha però cento, mille legami oscuri con parti

consistenti di chi governa la sterminata nebulosa dei comuni della provincia di Napoli. Sì, questo ancora oggi. In quest'area è stata la camorra protagonista dello scempio del territorio. La speculazione fondiaria, l'abusivismo edilizio, l'estorsione sistematica di ogni forma di attività produttiva, l'usura, ma anche la gestione legittima dell'edilizia attraverso la forma cooperativistica, un'edilizia che per anni è stata la principale economia di molti comuni del nostro *hinterland*; così abbiamo avuto le grandi espansioni urbane nell'area a nord di Napoli, al CIS di Nola, ai traffici economici della zona costiera. Tutto ciò che si è sviluppato è avvenuto all'insegna di un intreccio fra economia, criminalità e istituzioni.

Provate a verificare quanti comuni della provincia di Napoli hanno oggi un piano regolatore vigente, quanti hanno ancora in vigore un vecchio piano di fabbricazione, e quanti di questi piani regolatori prevedono un certo tasso di espansione edilizia. Vorrei ricordare, per esempio, il piano regolatore del comune di Sarno, che rappresenta un caso emblematico. Questo piano è stato sottoposto all'approvazione di una cosca malavitosissima, quella dei Galasso, e il sindaco di un comune vicino, ancora in carica, come è stato riferito da un pentito, prima di assumere questo ruolo passò la propria candidatura al vaglio del signore di cui sopra. Dopo lo scioglimento di molti comuni della provincia di Napoli, avvenuto agli inizi degli anni Novanta, dopo tante inchieste avviate dalla magistratura, viene da chiedersi cosa accada oggi.

Condivido una parte della relazione del procuratore Cordova, quella che denuncia il rischio che la camorra oggi conquisti legalmente il potere. Signor Presidente, autorità presenti, domenica si vota in tanti comuni della provincia di Napoli e della provincia di Caserta. Mentre noi oggi siamo qui a discutere, la camorra ha già scelto chi appoggiare, ha già deciso su chi investire; conosce programmi, persone, cose. In alcuni casi ha investito su candidati di fiducia - mi assumo la responsabilità di quello che dico - ma non è detto che essa possa vincere né domenica né in futuro, perché la certezza che questi poteri non siano invincibili e imbattibili ci fa pronunciare parole di speranza, parole che vorrei offrire al pessimismo cosmico del procuratore di Napoli, al



quale, comunque, va la nostra solidarietà per il lavoro che svolge insieme agli altri sostituti della sua procura.

Criminalità organizzata e istituzioni: questo è un nesso che purtroppo crea ancora oggi dei segmenti di consenso democratico alla camorra nell'area napoletana perché, attraverso le istituzioni, essa può garantire il soddisfacimento di alcuni bisogni che istituzioni democratiche non garantiscono: una casa per chi non ce l'ha, una possibilità di lavoro per il piccolo imprenditore edile o, in maniera più raffinata, l'aiuto economico presso qualche banca amica, o qualche finanziere, oppure oggi un posto da infermiere, da medico o da impiegato in una clinica privata o in un grande albergo, che sono le ultime attività in cui la criminalità organizzata investe.

I rappresentanti delle forze dell'ordine in questi giorni, e vorrei ringraziare in particolare il generale Siracusa, il generale Blasi, il prefetto Masone, il generale Alfiero, il generale Mosca Moschini per le loro relazioni, insieme al procuratore Vigna, hanno posto un problema di cui il Parlamento non potrà non tener conto: la certezza dell'azione penale e l'effettività della pena. Penso che iniziative legislative in tal senso vadano prese. Ma noi siamo qui anche per assumerci delle responsabilità non solo di carattere legislativo, ma anche per fare delle istituzioni del nostro Paese, quelle istituzioni che sono regolate dalla vita democratica attraverso cui passa anche la rappresentanza dei partiti politici, delle mille istituzioni locali del nostro Mezzogiorno, dei modelli di riferimento per i cittadini, dei soggetti promotori di una cultura del riscatto. Dobbiamo avere sindaci che non siano più arbitri fra i poteri (troppo spesso nella mia vita ho visto i sindaci fare gli arbitri fra i poteri legali e quelli illegali), ma coraggiosi, esempi di comportamenti trasparenti. Tanti, tanti in questi anni che sono stati eletti con queste caratteristiche, ma bisogna fare di più. Diceva ieri il segretario della CISL D'Antoni - e questa espressione è piaciuta a molti - che per combattere la mafia basta guardarla in faccia, riconoscerla, il che vuol dire mettersi di fronte ad essa, non a fianco, e nemmeno voltarle le spalle facendo finta di non vederla. Mettersi di fronte, quindi, in una posizione antagonista.

Per quanto riguarda l'area napoletana, noi non possiamo più delegare solo all'azione investigativa, all'azione giurisdizionale e a quella penale, né possiamo limitarci ad invocare provvedimenti contro la microcriminalità, come se questa fosse cosa diversa dalla criminalità.

Le forze politiche, tutte insieme, devono sottoscrivere un patto, riconoscendo la pericolosità per la tenuta democratica del nostro Paese. Ha ragione il sindaco Bassolino; dobbiamo assumerci insieme la responsabilità, l'impegno a tener fuori dalle nostre liste, dalla nostra classe dirigente queste persone, tener fuori la piccola e grande camorra dalle istituzioni locali a cui questa legislatura, con una serie di leggi importanti e innovative, ha dato poteri immensi e straordinari. Nel confronto democratico poi vincono i migliori, destra o sinistra che sia, non ci interessa. Solo così potremo guardare in faccia i nostri giovani, spiegare loro che è possibile un futuro diverso, ma dobbiamo essere testimoni nei fatti di una politica coerente con i pronunciamenti che anche in questi giorni ci sono stati in questa sala. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Albanese e do la parola all'onorevole Mario Borghezio.

BORGHEZIO Mario, *deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia*. Porto il mio contributo a questa analisi che più voci, alcune delle quali molto interessanti, hanno fatto del tema centrale che è stato scelto dalla Commissione antimafia e dal Comando generale dell'Arma dei carabinieri, che ringraziamo, con una visione del problema, per così dire, percepita dal Nord, nella convinzione profonda che molto spesso i fili che partono dalle realtà mafiose, ancora pericolosissime di queste regioni, portano non raramente a personaggi che magari siedono nei consigli di amministrazione di qualche società quotata in Borsa, e magari alla Borsa di Milano.

Se c'è un merito che questo Convegno ha avuto, dal mio punto di vista (anche se auspico al più presto una analisi altrettanto approfondita sul fenomeno della mafia al Nord, e mi si dà assicurazioni in questo senso; è una richiesta che noi avanziamo dall'inizio della legislatura) è una denuncia che ha finalmente in-



franto un velo di omertà o di *pruderie* del sistema politico italiano che è stata formulata con toni diversi da alcuni interventi di magistrati provenienti dalla Puglia, o da Torino, come il dottor Madalena, e soprattutto dal procuratore Cordova, in ordine al legame fra immigrazione clandestina e mafia. Era ora che qualcuno dello Stato lo dicesse a gran voce anche in una occasione pubblica! Finora questi temi e questa documentazione, questi rapporti, anche in sede riservata, giacevano nei cassetti della nostra Commissione. Forse chi di dovere delle autorità istituzionali aveva fatto finta di non accorgersi di questa realtà che invece tutti coloro che operano direttamente sul territorio hanno avuto modo di constatare in più occasioni.

Voglio anche qui rilevare il quasi totale silenzio, un silenzio quasi assordante, direi, del Ministero dell'interno sul tema dell'immigrazione clandestina, un silenzio stupefacente nel momento in cui avvengono i fatti che sappiamo sulle coste pugliesi, nel momento in cui basta andare, come noi abbiamo fatto, ai valichi di frontiera per rendersi conto quale sia il flusso che l'abnegazione del personale di polizia, dei carabinieri e della Guardia di finanza riesce difficilmente a controllare e spesso non riesce, per ammissione dello stesso personale, a farlo.

C'è stato e continua a esserci su questi temi difficili, spinosi, un tabù, frutto di una cultura che molto opportunamente Giovanni Sartori oggi sul Corriere della Sera definisce di «stupidismo buonista», cioè un atteggiamento culturale che ha impedito di chiamare le cose con il loro nome e di dare a una fattispecie grave e foriera di delinquenza e di utili, di profitti per la criminalità organizzata di stampo mafioso, qual è l'immigrazione clandestina, la dovuta risposta in termini concreti, nel senso di quelli indicati con puntualità dal procuratore Cordova.

Il tema che ci vede qui riuniti, incentrato sulla sicurezza e sulla criminalità nelle aree urbane, risponde a una domanda che mi sembra sia stata altrettanto gravemente sottovalutata dalle autorità politiche del nostro Paese e, oltre che dall'Esecutivo, anche dal nostro Parlamento. I dati che ci giungono da fonti insospettabili, come il recente rapporto dell'ISTAT, basato su 50.000 interviste telefoniche, farebbero propendere, più che per un sentimento

di insicurezza per il termine paura, visto che oltre 14 milioni di cittadini sopra i 14 anni dicono di sentirsi poco o per niente sicuri quando camminano da soli di sera nella zona in cui abitano, e quasi 6 milioni di persone si dichiarano poco sicure e poco tranquille di sera in casa propria. E questo non solo al Sud, qui a Napoli o in Sicilia, ma in tutto il territorio nazionale, anche a Torino, a Genova, o a Milano. Diciannove milioni e mezzo sono i cittadini che evitano, in certe ore del giorno, di percorrere determinate zone dei quartieri della propria città o di entrare in certi bar. Queste sono riflessioni di fronte alle quali anche i contributi dei sindaci che ci sono giunti stamattina non paiono afferenti, e soprattutto non ci paiono afferenti le iniziative concrete che sono state poste in essere ad oggi, perché mi pare assolutamente evidente che si continui, da parte degli amministratori locali, in particolare dei sindaci, ad avere un certo timore reverenziale ad affrontare la situazione. Lo si è sentito persino nelle uniche proposte formulate dal sindaco Bassolino, al quale va il merito almeno di averle fatte, ma in maniera molto timida, quasi che queste competenze sulla sicurezza dei cittadini non appartenessero a chi invece rappresenta, perché democraticamente eletto, la cittadinanza e quindi una sua esigenza primaria, un suo diritto naturale come quello di essere liberi dalla criminalità, locale o d'importazione.

Quando ci si pone il problema, come faccio io, insieme ad altri che sono oggi intervenuti, della responsabilità (qui emergono di nuovo gli effetti del «buonismo stupido», o dello «stupidismo buonista») di certe decisioni di una parte della magistratura, credo che sia necessario anche interrogarsi se non sia opportuno, da questo punto di vista, riesaminare la proposta, da noi fortemente sostenuta, dell'elezione diretta, a suffragio universale, dei magistrati dell'ufficio del pubblico ministero.

Voglio sottolineare anche che un aspetto ulteriore delle conseguenze negative e pericolose della crescita esponenziale di una delinquenza radicata sul territorio, giornaliera, a diretto contatto con i cittadini, è rappresentato dalle ripercussioni sul sistema delle piccole imprese commerciali.

Mi sembra che fino ad oggi i responsabili locali e nazionali non abbiano fornito alcuna risposta all'allarme che è stato lanciato



oltre tre anni fa da uno studio approfondito della Confesercenti, da cui emergeva un dato che avrebbe dovuto produrre un intervento specifico al riguardo: 13 piccoli commercianti su 100 ogni anno subiscono un reato contro il patrimonio, quindi in media ogni sei anni ciascun piccolo esercente subisce un furto, o una rapina, o un tentativo di violenza. A questo dato si aggiunge la cifra oscura, che nessuno di noi è in grado di quantificare, dei reati che non vengono denunciati.

Oltre a questa analisi, ricordo anche quella realizzata dal centro nazionale di prevenzione e difesa sociale sul peso della criminalità non associata, nella quale si legge (mi sembra importante richiamarla testualmente): «I cittadini chiedono di divenire essi stessi protagonisti diretti della lotta contro il crimine». Si tratta di un elemento molto rilevante, anche se certamente non diffuso egualmente sul territorio.

In tale analisi si legge inoltre: «In alcune grandi città si fanno strada forme di autogestione della sicurezza a livello di quartiere, con l'obiettivo di sensibilizzare le istituzioni, ma anche di intervenire personalmente con proposte ed azioni concrete».

Né il Ministro dell'interno, né i sindaci, hanno dato atto di questa forma (tranne qualche vaghissimo riferimento) di volontariato civico che sta emergendo nel nostro Paese; una realtà, quella dei comitati spontanei, delle associazioni dei cittadini ed anche delle vituperate ronde, che si esprime semplicemente in atti di presenza di legalità, finalizzati esclusivamente non a sostituire o ad usurpare le funzioni proprie degli organi di polizia, ma invece a sollecitare questi ultimi ed a realizzare una presenza sul territorio. La risposta che in sostanza sta nascendo dalla società civile, laddove questa sente ancora la responsabilità di appartenere ad una comunità perché possiede il senso della cittadinanza, è quella di una partecipazione attiva, di un intervento, di una correzione delle storture che spesso sono - ciò va detto e ribadito - frutto di una concezione centralista e burocratica del servizio di sicurezza offerto ai cittadini dal vecchio Stato, appunto burocratico e centralista.

Decisioni come quella di gestire dal centro le politiche di intervento o di disporre la chiusura o l'apertura di commissariati e

di stazioni dei carabinieri, oppure di stabilirne gli orari, spesso non riflettono le reali esigenze dei cittadini e non si adeguano ai loro bisogni ed alle loro domande. Ad esempio, come tutti gli altri torinesi, sono rimasto stupefatto di fronte all'ipotesi, formulata di recente, di chiudere il commissariato di San Sepolcro, nonostante questo sorga nella zona immediatamente al confine con quella di San Salvario.

Sono decisioni che, al contrario, devono evidentemente essere assunte, con la massima autonomia, a livello locale, abbandonando quindi completamente l'ottica centralista a causa della quale spesso le scelte passano sulla testa degli stessi questori.

A proposito di questi ultimi vorrei accennare al problema della loro movimentazione: non è possibile che in questo Paese un questore insediato da uno o due anni, proprio quando comincia a conoscere il territorio, venga mandato dalla parte opposta della penisola.

Bisogna - ripeto - rispondere alle sfide della criminalità di stampo mafioso che, anche quando, come nel momento presente, ha un'evoluzione di stampo «carsico», ossia si nasconde e riesce a mascherarsi e ad ottenebrare la propria presenza, rimane pericolosissima, attiva e non meno influente di prima sulle amministrazioni locali, sul territorio e sulle scelte politiche, anche a livello centrale.

Non si può prescindere dalla consapevolezza della necessità di una riforma profonda che porti alla modernizzazione del servizio di sicurezza che bisogna offrire ai cittadini del nostro paese.

Non dobbiamo nasconderci dietro un dito e fare finta di non accorgerci che i risultati non sono sufficienti anche a fronte di un numero relevantissimo di uomini delle forze dell'ordine impegnati e di controlli effettuati (mi pare che in Italia quasi 20 milioni di persone hanno a che fare tutti gli anni con i controlli di polizia); allora c'è qualcosa che non funziona e che non va bene: sono le scelte errate assunte dall'alto, sono le scelte politiche che rispondono ad una cultura sbagliata e retrograda, che finge di non vedere il pericolo e di non accorgersi che i cittadini sono vittime del male di vivere, non solo nelle città, ma ormai anche nei paesi e nelle nostre montagne; dove, fino a qualche anno fa, si lasciava tran-



quillamente la porta di casa aperta, domina oggi, in molti casi, l'insicurezza ed in molti altri la paura. (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** La prima parte del pomeriggio era riservata ai componenti della Commissione parlamentare antimafia e quindi sarebbero dovuti intervenire solo coloro fra questi che, anche in rappresentanza delle diverse forze politiche, volevano riservare un momento di attenzione ai temi che in questa sede stiamo trattando.

Credo però che si possa fare un'eccezione per dare l'opportunità di intervenire ad un'autorità morale - credo opportuno definirlo così - nel campo della lotta alla criminalità ed all'illegalità; prego pertanto padre Massimo Rastrelli di prendere la parola. (*Applausi*).

**RASTRELLI Massimo, presidente della Fondazione antiusura «San Giuseppe Moscati» di Napoli.** È per me un grandissimo onore poter essere qui presente e sentire quale profonda coscienza si abbia della nostra amata realtà italiana. Ringrazio quindi tutti personalmente, come rappresentante della comunità civile ed anche come uomo della Chiesa, e manifesto la mia ammirazione per tutte le persone che compongono le grandi realtà, qui rappresentate, che operano a servizio della nostra gente e della nostra storia.

In questo mio primo contatto con la Commissione antimafia, nelle persone dei suoi esponenti, confermo un giudizio che ho maturato ormai da tanti anni: quando nel 1991 fui il primo a parlare di usura in Italia, uno dei primi consensi mi venne proprio dalla Commissione antimafia, allora presieduta dall'onorevole Violante.

Oggi, sentendo i discorsi che sono stati pronunciati, mi rendo conto che, in una visione globale, nel contenitore «uomo» si contendono e si contrastano due forze antagoniste, entrambe in progresso, che si abbracciano in un equilibrio difficile e misterioso: le forze del male voluto ed anche le forze del bene voluto.

Per questo credo che in tutti i discorsi si accentui o la visione terrificante del male che si sviluppa o la visione confortante del bene che si accresce; ritengo però che questo sia fisiologico: la

vita è fatta di equilibri tra un principio di salute e di onestà ed un principio di dissolvimento e di disonestà.

Forze aggreganti e forze disgreganti operano insieme e le decisioni vengono sempre prese nel cuore e nella libertà dell'uomo ed è questo l'uomo che bisogna riconquistare.

Non si può non constatare come la Commissione antimafia costituisca certamente un fattore di coscienza e di consapevolezza e come quest'ultima sia necessaria per assumere decisioni che possano poi essere tradotte nella vita concreta.

Per queste ragioni vi rivolgo il mio più vivo plauso, il mio riconoscimento e la mia ammirazione, per la passione che ognuno mette, nel meglio di sé, al servizio della nostra convivenza.

Da parte mia, voglio sollecitare tutti a non inviare segnali in controtendenza; mi è sembrato infatti che un segnale di questo tipo possa anche essere rappresentato dal fatto che nella prima stesura della legge finanziaria di questo anno - se ho ben capito - non era stato previsto il rifinanziamento della legge antiusura.

È vero che l'articolo 14 di tale legge ha bisogno di miglioramenti, e certamente il legislatore dovrà provvedervi, ma con l'articolo 15, quello che ha messo in atto la prevenzione, che in parte viene assolta dalle nostre fondazioni, l'intervento dello Stato è vicino alla gente e diventa sempre più operoso.

In Italia oggi le fondazioni sono 24 e domani, considerata quella di Pistoia, saranno 25; il territorio nazionale sta quindi per essere progressivamente coperto da questa attività compiuta dal volontariato, che si mette, con la sua libertà e la sua responsabilità, a servizio di una legge provvida.

Per questo voglio pregare che si decida un rifinanziamento in occasione dell'esame della legge finanziaria al Senato e poi nuovamente alla Camera; a dire il vero, la Commissione bilancio della Camera, solo dopo nostre forti insistenze, ha previsto un rifinanziamento, purtroppo, però, pari a soli 50 milioni di lire; ma i 100 milioni previsti negli anni scorsi per il 70 per cento erano destinati alle imprese e per il 30 per cento alle nostre fondazioni, mentre ora questi 50 milioni dovrebbero servire anche per il fondo di solidarietà, il che significa che il rifinanziamento è stato realizzato solo nelle parole ma non nei fatti.



La mia fondazione di Napoli raccoglie 24 domande alla settimana; abbiamo prenotazioni fino a febbraio e dal resto della regione provengono altre prenotazioni. In tutte le fondazioni si affrontano o casi di prevenzione, secondo la legge, o casi di usura con i fondi che abbiamo potuto reperire dalla generosità della gente. Per questo c'è una fortissima domanda ed abbiamo riunito un volontariato di oltre 2.000 specialisti, che accostano le persone per rigenerarle alla responsabilità prima ancora di affrontare la loro richiesta di soccorso; se questa spinta che sta decollando venisse improvvisamente interrotta, capite tutti quale controsenso sarebbe e quale delusione provocherebbe. Sono sicuro di essere condiviso in questo appello di coscienza.

Ringrazio ancora tutte le forze dell'ordine e tutti coloro che si impegnano. Sto facendo una sintesi: certamente il medico accanto all'ammalato gravissimo è molto preoccupato - penso all'intervento del procuratore Cordova, che certo ci ha scosso - ma vicino all'ammalato c'è anche il familiare che lo conosce e noi sappiamo che il nostro popolo non è fatto di criminalità, ma è un popolo grande ed io ne conosco l'anima.

Anche dentro l'uomo del crimine si nasconde qualche cosa che a lungo andare dovremmo far emergere, perché nessuno firma col proprio volto il delitto, mentre molti nella loro piccolezza o grandezza si allineano e si aggregano a coloro che vogliono aiutare e soccorrere. Questa è la forza generativa che noi siamo sicuri che tutto il vostro lavoro, benedetto dagli uomini e benedetto da Dio, produce; e il più grande successo delle mie fondazioni sono stati gli usurai che sono venuti a dirmi: io non faccio più l'usura. E un giorno nel mio confessionale trovai un pacchetto pesante, lo presi nelle mani e vidi che vi era scritto sopra: pistola scaricata. Qualcuno ha scaricato la pistola che aveva prima caricato, e qualcuno non è morto, e lui non ha più ucciso. Questo è il futuro. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio padre Massimo Rastrelli e cedo subito la parola al senatore Rosario Pettinato.

PETTINATO Rosario, *senatore, componente della Commissione parlamentare antimafia*. Oggi che siamo finalmente giunti

in termini di concretezza immediata ad un confronto con i sindaci - credo di poter dire che questo è, al di là dei titoli dei giornali, il momento centrale delle giornate napoletane della Commissione antimafia - emerge in termini che non ci sarà più consentito di ignorare, Presidente, un dato per alcuni aspetti allarmante. Emerge la distanza più volte qui denunciata tra chi opera negli enti locali e chi opera al centro, fra i sindaci e lo Stato, almeno su alcuni terreni di confronto sui quali il dialogo è certamente più difficile. È una realtà che è emersa talora in termini di drammaticità (la solitudine del sindaco di Gela e del sindaco di Reggio Calabria soprattutto) e questo - Valentino Castellani credo l'abbia detto ancora una volta, perché è un tema a lui caro - deriva anche dal fatto che manca, ostinatamente manca, è mancata a tutto il dibattito della Bicamerale sulla riforma dello Stato la volontà di percepire la differenza tra la sicurezza e l'ordine pubblico, vi è stata anzi la volontà di insistere in questa confusione che sta poi all'origine della difficoltà di dialogo tra lo Stato e gli enti locali.

Non sto a ripeterlo, Castellani lo ha detto con estrema chiarezza: ordine pubblico e sicurezza sono due cose diverse, sono due ambiti di intervento diversi, entro cui aggiungerei un'ulteriore specificazione che mi pare estremamente importante, forse centrale. Cioè che il concetto di sicurezza collettiva - credo che l'onorevole Borghezio vi abbia accennato nel suo intervento - non basta; garantire l'ordine pubblico non basta, perché bisogna poi che questo si traduca in un sentimento di sicurezza dei cittadini, nella consapevolezza dei cittadini che la loro sicurezza è garantita perché questa consapevolezza è poi alla base del rapporto fra i cittadini e lo Stato e della adesione dei cittadini, quella vera, quella concreta, quella quotidiana, all'impegno contro la grande criminalità. Su questo terreno, sul terreno della sicurezza, ma anche e soprattutto nell'ostinazione di affrontarlo in termini militari, e non nei termini che sinteticamente potremmo definire sociali, che ci riportano ai sindaci e agli enti locali, sta poi nella realtà la nostra sconfitta nei confronti della criminalità grande e piccola. E allora credo che noi oggi qui acquisiamo un elemento di riflessione ulteriore che sbagliremmo a lasciar perdere. Sbaglieremmo se non



avessimo compreso – e credo che oggi ci sono stati forniti gli elementi per capirlo – che legalità e sicurezza nelle grandi aree metropolitane vuol dire in termini di proposta, in termini di scelta, porsi la domanda di quale possa essere il ruolo dei sindaci all'interno del problema della sicurezza. Qui c'è un obiettivo sicuramente mancato; c'è chi lo ha perseguito in solitudine. Oggi noi stabiliamo un rapporto con un organismo estremamente importante con il quale finora non eravamo riusciti a stabilire un contatto, che è il Forum europeo della sicurezza urbana, rappresentato qui stamattina da un suo vice presidente. Ma c'è poi il Forum italiano, un'associazione di enti locali che sostanzialmente da anni opera in sede europea, e poi dal 1994 in sede italiana, sperimentando, approfondendo, studiando e prefigurando soluzioni e interventi possibili sul terreno specifico della sicurezza, con un ruolo diverso dei sindaci, con un ruolo diverso della polizia municipale. Non è più possibile che la polizia municipale continui ad essere quella che è oggi, totalmente estranea, e non ci può essere poliziotto di quartiere che non provenga dalla polizia municipale; questo lo abbiamo già anche più volte verificato. Ma tutto questo parte da un dato assolutamente ineludibile, che è la formazione comune a polizia, carabinieri, polizia municipale, a tutte le forze dell'ordine. E qui vanno fatte scelte che, certo, sono traumatiche, difficili, alle quali resistono le burocrazie, ma anche la politica, anche nelle edizioni recenti.

La storia, a cui accennerò brevemente, dei protocolli di sicurezza è in questo senso estremamente importante ed istruttiva. Ma qui c'è di più, qui ci sono prospettive di intervento sul terreno quotidiano, sulla sicurezza oggettiva e sulla sicurezza soggettiva, costituite dai centri di mediazione. Ce n'è uno solo in Italia di iniziativa privata, che non può funzionare perché gli mancano i mezzi e le risorse per funzionare, quello di Torino. Ma qui c'è spazio, io direi, per quella che viene generalmente definita la «giustizia di prossimità», ma che definirei la «giustizia municipale». Bassolino vi ha accennato chiedendo uno spazio per i sindaci nella determinazione di sanzioni dentro il quadro complessivo nazionale, ma c'è spazio per una giustizia che non sia più necessariamente legata al concetto di contenzioso, perché su questo ter-

reno noi troviamo soluzioni ad una conflittualità che è quantitativamente, statisticamente la più rilevante, che è quella contro la quale siamo ancora meno armati che contro le grandi organizzazioni criminali. E questo ruolo non può essere esercitato dal giudice di pace: è un errore clamoroso nel quale si insiste. Questo ruolo può essere esercitato, e lì possono essere assorbite una serie di competenze anche sul terreno penale, da autentici giudici di pace, da istanze di giustizia dislocate nei quartieri, vicino ai cittadini, dove possiamo costruire la civiltà dell'andare a chiedere non la risoluzione di una lite, non la sentenza che crei un vincitore da una parte e un insoddisfatto dall'altra, riproducendo, spostando altrove, ma verso la creazione di nuova conflittualità, le ragioni che hanno fatto esplodere la precedente. Lì possiamo far sì che la gente impari ad andare a chiedere la conciliazione. È assurdo, dinanzi all'impossibilità di funzionamento della nostra giustizia, che se uno mi dà del cretino io debba prima andare dai carabinieri, con una trafila che conosciamo, per scrivere la denuncia, che la denuncia debba andare in procura, debba impegnare poi la procura ed il procuratore, un apparato incredibile, anche in termini di spesa, ma di uomini soprattutto, per questioni come queste. Ma ne potrei citare centomila. C'è qui il contenzioso delle preture ed anche dei tribunali. Ci sono qui tutti i reati punibili a querela rispetto ai quali possono intervenire i centri di mediazione, la giustizia municipale, caricata anche economicamente, perché non è di grande peso, sui comuni; poi il modo di aiutarli ovviamente si può trovare, perché essi possono esercitare un ruolo estremamente importante. Ci sono esperienze di questo genere in Europa, e sono esperienze che incidono sulla conflittualità a livello inferiore, ma non troppo basso, con conseguenze positive che si riverberano poi sulla microcriminalità, perché ristabiliscono un contatto, un rapporto di fiducia tra il cittadino che in qualche modo si senta colpito, leso in un suo diritto, e lo Stato che distribuisce giustizia.

Su queste cose dobbiamo aprire il dibattito. Ma c'è, in direzione di un diverso ruolo dei sindaci sul terreno della sicurezza concreta, una seconda esigenza, che non è sicuramente soddisfatta migliorando la qualità del caffè che i prefetti offrono ai sindaci da qualche anno quando li invitano a partecipare alle riunioni dei co-



mitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, ed è lo scambio di informazioni. Non è possibile che quello che stamattina Falcomatà definiva il buio, il silenzio del Ministero dell'interno, ma anche dei suoi rappresentanti sul territorio, continui. Non è possibile (faccio un esempio solo perché consente di capirci fino in fondo) che se in una notte il questore di Roma - alludo ad un episodio di qualche anno fa - decide di fare cinque *blitz* contro i campi nomadi senza avere concordato questa azione con il sindaco, vengano distrutti due anni di lavoro del comune sui nomadi e due anni di sforzo di integrazione. Non possono più accadere queste cose!

È chiaro che l'esigenza del raccordo costante e l'esigenza di una determinazione comune delle strategie di sicurezza non di ordine pubblico devono vedere un ruolo di protagonista dei sindaci, ma protagonista nel senso della partecipazione ad una decisione. Esperienze come quelle dei protocolli di sicurezza, tanto sbandierati, meriterebbero una riflessione più ampia di quella che io posso invitarvi a fare adesso. A partire da una battaglia che è iniziata alcuni anni fa nella regione che è più all'avanguardia sul terreno degli interventi sulla sicurezza urbana, che è l'Emilia Romagna, di cui era presidente allora l'attuale ministro dell'industria Bersani, che postulava una riforma dei comitati di sicurezza che prevedesse la copresidenza tra i prefetti e i sindaci; era l'inizio dell'apertura di un discorso che prefigurava in fondo la scelta di strategie fatte in comune, e che si è tradotto, come dicevo prima, nel miglioramento della qualità del caffè che già i prefetti più lungimiranti e più aperti, come l'attuale prefetto di Napoli - lo ricordava qui stamattina Enzo Bianco, sindaco di Catania - in qualche modo utilizzavano come forma di comunicazione perché lo avevano intuito in anticipo. Tutto questo sbocca nei protocolli di sicurezza, che costituiscono un ripiego, perché non si dà ai sindaci il ruolo che l'ente locale chiedeva, ma che ulteriormente si traduce in un'occasione ancora di spreco da una parte e di impossibilità di destinare risorse considerevoli all'altra, là dove esse avrebbero un'efficacia determinante soprattutto rispetto al tema della sicurezza.

A conclusione del mio intervento, ricordo l'esperienza del sindaco di Gela - non so se ieri l'abbia qui raccontata - che si

vede attribuire 40 miliardi di lire su un territorio sul quale vi sono quattro paesini e appena 110.000 abitanti, ma che non sa come spenderli, perché è in qualche modo vincolato dai parametri stabiliti in sede europea; non riesce a darsi vigili urbani neanche attraverso i lavori socialmente utili e alla fine è costretto a chiedere che gli facciano le targhe sulle strade, perché anche questo è un elemento di sicurezza se una persona vuol sapere dove si trova.

Credo che su tali questioni vada da oggi avviata una seria riflessione e ritengo che la Commissione parlamentare antimafia sia ancora oggi, presidente Del Turco, il soggetto che può avviare questa riflessione, poiché non mi pare che da parte dello Stato e del Governo ci siano state manifestazioni di grande disponibilità ma anche di consapevolezza culturale in questa direzione. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Do ora la parola al senatore Lombardi Satriani.

LOMBARDI SATRIANI Luigi, *senatore, componente della Commissione parlamentare antimafia*. Non faccio parte di quanti ritengono i convegni sempre e comunque utili, come se la parola avesse la capacità taumaturgica di produrre realtà o di risolvere i problemi proprio nella misura in cui essi vengono denunciati. Ma non faccio parte neanche di quanti ritengono i convegni totalmente inutili, come se le azioni dovessero sostituire le parole e queste fossero solo esercizio retorico da lasciare a perditempo, i quali non avendo altro mestiere da fare si dilettono nello scambiarsi utili affermazioni.

Non si tratta di fare una opzione preliminare «sì o no ai convegni», «i convegni possono essere utili o inutili»: sono utili se costituiscono spazio di attento confronto fra posizioni diverse e non occasioni di affermazioni o meramente polemiche o usate strumentalmente per perseguire altri obiettivi, pur legittimamente perseguibili. Mi sembra allora che dobbiamo porci il problema di come e di cosa si discute nei convegni. A me sembra che questo Convegno sia importante perché ha assunto ad oggetto di riflessione una tematica radicale per la nostra società, che è quella



della legalità e della sicurezza nelle zone urbane, nelle zone a rischio, e così via.

Si tratta di una situazione drammatica ma che non può indurci ad una constatazione di assoluta sconfitta delle istituzioni, perché questo, a mio avviso, sarebbe ingiusto ed ingeneroso rispetto a quanti hanno conseguito dei risultati particolarmente apprezzabili proprio nella lotta alla mafia.

Ritengo sia ampiamente condivisibile l'affermazione del sindaco Bianco quando questa mattina diceva che non intende iscriversi al partito del pianto e della disperazione, perché altrimenti, anche se involontariamente, finirebbe per far parte del partito della rassegnazione. Nel nostro Paese vi sono troppe persone individualmente oneste che però ritengono la mafia un male ineliminabile, con il quale non avere alcun rapporto, ma da subire perché un destino cinico e barbaro ce l'ha inflitto come male ontologico che non può essere contrastato.

Una visione di tal genere delinea uno scenario apocalittico, che forse è omogeneo al millenarismo che sta approssimando e a quello che sta volgendo alla fine, e quindi evoca scenari presenti nella cultura europea (anche al termine del primo millennio si verificarono scenari apocalittici); non mi sembra certo utile un'affermazione e una prospettiva di questo genere per coinvolgere tutti noi in una lotta sempre più efficace alla mafia nel territorio.

Quindi, pieno riconoscimento di quanti hanno operato e alle diverse istituzioni che operano sul territorio, e consapevolezza anche della drammaticità e della pericolosità del problema. Allora, dobbiamo semmai richiedere un potenziamento ulteriore di tutte le energie, degli organici di tutte le forze, affinché possano sempre di più espletare in maniera ottimale i loro compiti.

Eppure, se io utilizzassi il tempo a mia disposizione soltanto per ribadire questo, direi cose ampiamente condivisibili ma cadrei pienamente nell'ovvietà. E allora forse vale la pena tentare anche qualche altra considerazione, per quanto telegrafica, su aspetti a mio avviso non irrilevanti di questa complessa problematica.

La possibilità di individuare la zona dell'illegalità come zona retta certo da comportamenti criminali ma ai quali si contrapponga un'altra zona, il nucleo della legalità (è questa visione che separa

la società in due zone esattamente delimitabili), finisce per indurre in una prospettiva erronea. La legalità non è un'altra zona rispetto all'illegalità, è un insieme di norme e di comportamenti adeguati ai quali tutti dobbiamo sottostare. Quindi non è parte contro un'altra parte, è un assoluto non relativizzabile per ogni considerazione di qualsiasi tipo; quale che sia la nostra collocazione istituzionale nella società civile dobbiamo tutti sottostare e collocarci in un orizzonte della legalità ampiamente condivisa ed interiorizzata. Questo molte volte non è avvenuto ed essere consapevoli di tale situazione può indurci ad un'operazione adeguata, perché il primato della legalità effettiva e concretamente esperita sia orizzonte quotidiano di pratica per tutti noi, quale che sia la collocazione istituzionale.

Ma io vorrei anche sottolineare il fatto che non possiamo avere della mafia una visione così settorializzata che in qualche modo affidi la lotta soltanto ad alcuni settori, ad alcune articolazioni istituzionali, ad alcune istituzioni parlamentari, e così via. Non vedere la tendenziale onnipervasività della mafia aiuta questa dimensione della delega, come se fosse di trattazione prevalente di una istituzione o dell'altra o come se riguardasse soltanto l'ordine pubblico. Spero che una seduta dell'intero Consiglio dei Ministri, come una serie di altre iniziative di tutte le articolazioni istituzionali presenti nel nostro Paese, assuma come prioritaria la lotta alla mafia, perché essa non può riguardare soltanto il Ministero dell'interno, ma deve coinvolgere le competenze istituzionali di tutti gli altri Dicasteri e di tutte le altre articolazioni.

Tra l'altro, il territorio non può essere inteso in maniera riduttiva, soltanto come uno spazio fisico delimitabile. Certo, nelle grandi città vi sono quartieri particolarmente esposti al rischio dell'illegalità o teatro di illegalità soffusa, ma territorio siamo anche noi, le persone, territorio sono i nostri atteggiamenti, territorio sono le nostre concezioni.

Allora, si tratta di uno sforzo prioritario che va compiuto da parte di tutti dal momento che la lotta alla mafia non può che riguardare tutti; e dico tutti non solo riferendomi a tutte le parti politiche ma a tutte le istituzioni e anche a tutti i soggetti della società civile, perché tutti dobbiamo elaborare una concezione della



---

- 252 -

---

legalità che restituisca a questa espressione la sua pregnanza, che ne veda l'articolazione dei valori. Per questo abbiamo bisogno di una serie di strumenti conoscitivi, superando definitivamente una contrapposizione grossolana tra politica e scienza, come se la scienza potesse giocare con le parole non avendo altro da fare e quindi perseguisse obiettivi conoscitivi poi da vivere in una sorta di autocontemplazione, e la politica si risolvesse in rozzo pragmatismo, squarciato ogni tanto da illuminazione e da intuizioni. Ma una politica che non si basi su una conoscenza articolata del reale, che politica sarebbe?

Allora, proprio questo comporta rivendicare una concezione della politica che utilizzi tutti gli strumenti conoscitivi e nello stesso tempo affermi la supremazia di una politica intesa non come tecnica messa in opera da addetti ai lavori, ma capace di rivendicare la sua più intensa carica di significazione e primato del dovere di una elaborazione adeguata di strumenti e di atti, affinché la legalità e la sicurezza non siano soltanto tema di un Convegno quanto mai opportuno, ma siano anche pratica condivisa, quadro di valori talmente interiorizzato da farlo diventare scenario quotidianamente percorribile. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Lombardi Satriani e do subito la parola al senatore Mario Occhipinti.

OCCHIPINTI Mario, *senatore, componente della Commissione parlamentare antimafia*. Essendo uno degli ultimi oratori ad intervenire in questo Convegno, comprendo la stanchezza di chi ascolta; tuttavia, rimettere al centro dell'esame il tema della legalità e della sicurezza nelle grandi aree metropolitane, in tutte le zone a rischio e soprattutto in quelle del nostro Mezzogiorno, è fondamentale, specialmente se si vuole dare un'ulteriore «spalata» alle attività di quei poteri criminali che si oppongono alla presenza dello Stato ed al suo controllo del territorio, e se si vuole avviare una nuova fase di sviluppo economico qualitativo e trasparente, che è assolutamente urgente per il nostro Sud.

L'occasione di approfondimento e di confronto che ci è stata offerta con questo Convegno, se non vogliamo che venga alla fine vissuta - per così dire - come una passerella di personalità sia

pure autorevoli, deve puntare alla verifica di quanto è stato già fatto e soprattutto ad un rafforzamento delle strategie ed al miglioramento della qualità degli interventi, in modo da conseguire con determinazione, ai fini dell'efficacia, una vera unità di intenti da parte di tutti i soggetti istituzionali intervenuti, uniti e determinati, anche se mi chiedo se funziona davvero il coordinamento delle forze dell'ordine. Ripeto uniti e determinati, ma per che cosa?

Tantissime riflessioni e considerazioni sono state svolte in questi due giorni e, poiché sono convinto che dal punto di vista tecnico e specialistico molti passi sono stati fatti, vorrei mettere a fuoco tre impegni.

Vorrei iniziare con una riflessione molto breve su quella politica che definisco educata. È chiaro che non mi riferisco alla politica «politicante», alla politica spettacolo, a quella per interesse personale, a quella gridata. La politica - a mio parere - che inizia con la lettera maiuscola è quell'anello centrale di una catena che lega valori e vita, progetti e fatti, potere e servizio, pur con tutte le sue difficoltà e le sue contraddizioni, che rischia sempre più di non essere compresa, se non addirittura di essere considerata degenerata e quindi distante. Poiché ci ascoltano anche molti ragazzi che sono stati invitati a questo Convegno, è bene riaffermare questi concetti.

È stato detto che la partitocrazia ha umiliato la politica della cosiddetta «Prima Repubblica». In parte è stato così, ma ora dobbiamo chiederci che cosa mortifica ulteriormente la fiducia del cittadino, dei giovani in particolare, nella politica di oggi, nelle nostre istituzioni. Penso che solo una politica educata - educata nel duplice senso di politica posta in essere in modo non violento (per usare un termine di ghandiana memoria), politica non gridata, e nel senso che deriva dal latino *educere*, cioè il risultato di una vera formazione permanente di alto spessore per tutti, giovani ed adulti, eletti ed elettori, dirigenti e militanti, pubblici amministratori e privati cittadini - può domare i mostri che si risvegliano durante il sonno della ragione, così come richiama Tocqueville.

In un'epoca di transizione troppo lunga, come quella che sta attraversando il nostro Paese, non serve a niente tirarsi fuori dalla politica perché la si vede sporca e perché le si è contro. O si fa



politica o la si subisce. Quindi, ritengo urgente una rinnovata educazione alla politica, che serva proprio a rimettere il timone della storia nelle mani dei cittadini, di ognuno di noi, per toglierla ai miti, alle false divinità, ai superuomini, al popolo eletto, alla razza, alla partitocrazia ed alla tecnocrazia. Occorre, cioè, restituire la politica al protagonismo consapevole dei cittadini.

Tuttavia, credo che il secondo importante impegno riguardi la legalità, che è il valore alto, strettamente legato ad altre due questioni centrali, che sono l'etica e la coscienza del senso dello Stato, la ricerca del bene comune. Quanti guasti ha comportato la separazione dell'economia o della politica - ad esempio - dall'etica, come alcuni pensano (veramente la maggior parte la praticano, perché è un modo più comodo), che si è rivelata una vera tragedia. Infatti, i giochi politici o a volte le regole del mercato fini a se stesse sono state storicamente le cause più pesanti delle più grandi ingiustizie sociali perpetrate sulla pelle delle persone, specialmente di quelle più deboli.

Per dirlo con un gioco di parole, occorre rilegittimare la legge: bisogna, cioè, trovare un senso alla legalità come aspetto e dimensione della convivenza sociale, come atteggiamento dei cittadini e come vera e propria opportunità e convenienza nei suoi aspetti sociali e produttivi. Questa legalità - a mio parere - deve essere praticata non solo da parte dello Stato verso il cittadino, ma anche da quest'ultimo verso lo Stato. Penso ad alcuni campi di applicazione, come ad esempio alla legalità nella pubblica amministrazione efficiente e trasparente, nell'imprenditoria e nelle regole corrette del mercato. A volte ci troviamo di fronte ad un mercato drogato, alla corruzione e allo sperpero del pubblico denaro, all'evasione fiscale, al disprezzo dei beni e dei pubblici servizi.

È proprio in questo contesto che deve trovare una forza particolare quella specifica lotta che tutti stiamo combattendo nei confronti delle mafie e delle altre associazioni criminali. Però, se attecchisce la cultura del cittadino suddito, del favore, della mazzetta, della piccola o grande ruberia, del menefreghismo, di fatto si sviluppa la mafiosità. Oggi le mafie stanno tentando un'operazione di immersione, di ritessitura di nuovi rapporti con parti

---

- 255 -

---

delle istituzioni, di riappropriazione del controllo del territorio. Una cosa è certa: la lotta alle mafie in tutte le sue manifestazioni - mi avvio a concludere l'intervento - non è solo una questione di repressione, che non può essere relegata e delegata agli addetti ai lavori, ma è prevenzione; è un problema di tutti e, quindi, tutti dobbiamo concorrere a sconfiggerla.

A questo punto vorrei fare una particolare e breve riflessione sulla microcriminalità, che è molto diffusa, che rappresenta l'*humus* della grande criminalità ed alimenta le mafie con i suoi mezzi ed i suoi arruolati. Ritengo che sia giunto proprio il momento di risolvere questo grande problema per la quantità del fenomeno illecito e certe volte per la sua efferatezza, per la indeterminatezza dei soggetti, per le paure delle vittime e per un sentimento di insicurezza diffusa. A mio parere, occorre far imprimere nella comune mentalità un nuovo concetto di ordine pubblico, non come fruizione di un qualcosa garantito da altri, ma come sentimento di sicurezza costruito con gli altri.

Voglio concludere il mio intervento facendovi riflettere sul seguente tema: nel Sud la pubblica amministrazione deve fare enormi passi in avanti.

Infine, cari amici e colleghi, consentitemi un piccolo rilievo. Trovo una piccola zona d'ombra in questo Convegno, che tra l'altro mi è sembrato molto importante e di grande portata; nel confronto rilevante posto in essere non hanno trovato posto due esperienze significative: quella della città di Palermo e quella della Procura di Palermo. Palermo non è più Sagunto. (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Con l'intervento del senatore Occhipinti abbiamo concluso la fase del Convegno dedicata agli interventi dei componenti della Commissione parlamentare antimafia.

Prima di lasciare la Presidenza all'onorevole Lumia, mi permetto innanzitutto di porgere il saluto al ministro Diliberto ed al sottosegretario Brutti, presenti in sala, e di fare una rapidissima considerazione sui temi affrontati nel corso del pomeriggio e in particolare su quello relativo all'utilità dei convegni.

A mio giudizio, vi sono le sedi dove si prendono decisioni, quelle dove si individuano gli strumenti per rendere concrete le



decisioni stesse e, infine, le sedi dove si aumenta e si migliora la sensibilità su temi molto importanti. I convegni possono, anzi debbono essere le sedi più opportune per aumentare questa sensibilità. Credo che tutti i prestigiosi interventi succedutisi in questi due giorni abbiano sostanzialmente evidenziato la necessità di approfondire le tematiche relative ai diritti delle persone (diritti molto spesso sacrificati a causa di alcune emergenze, che comunque risultano essere insopprimibili); la necessità di modificare gli strumenti legislativi, molto spesso inadeguati e molte volte anche in ritardo rispetto all'evoluzione del substrato sociale; l'esigenza di una maggiore tensione morale, che dovrebbe contraddistinguere un po' tutti, anche noi quando partecipiamo e siamo primi attori nei convegni (infatti, essi dipendono anche dal modo come noi li sentiamo, dalla capacità psicologica ed intellettuale che ad essi riusciamo ad infondere); infine, la necessità di rilevare le forme più idonee per rendere visibile la presenza dello Stato (in alcuni casi non è estremamente visibile, in altri appare abbastanza defilato).

Quindi, dovremmo riprendere anche queste problematiche importanti insieme a quella relativa alla modernizzazione dei servizi di sicurezza, che in molte occasioni sono resi difficili da problemi di copertura finanziaria - utilizzo un termine tecnico molto caro a chi opera in Commissione bilancio - e in altre da concetti relativi al senso di appartenenza, che creano difficoltà per una modifica, per un rinnovamento sostanziale di questi stessi sistemi.

Nel congedarmi voglio ringraziare il presidente Del Turco ed inviare un saluto molto caloroso agli altri organizzatori del Convegno: all'Arma dei carabinieri e al suo comandante generale, Siracusa (*Applausi*).

**Presidenza del deputato Giuseppe Lumia,  
componente della Commissione parlamentare antimafia**

**PRESIDENTE.** Invito il ministro Diliberto ed il sottosegretario Brutti a prendere posto sul palco per affrontare l'ultima parte del Convegno.

---

- 257 -

---

Come avete potuto rilevare, il tema della lotta alle mafie nel territorio è stato analizzato da diversi punti di vista e ciò rappresenta un elemento estremamente positivo, che qualifica il lavoro svolto in questi due giorni. Il territorio non è più una metafora astratta; l'argomento è stato sviluppato attraverso diverse strade e al riguardo c'è stata consegnata una riflessione per tutti strategica: se vogliamo fare un salto di qualità nel contrasto delle varie mafie sul territorio, dobbiamo tutti imparare ad utilizzare una strategia integrata. Non esiste un'unica via: bisogna contemporaneamente, territorio per territorio, mettere insieme la via economico-finanziaria, quella socioculturale, repressivo-giudiziaria ed anche quella politico-istituzionale. È importante che tutti i soggetti inizino a cooperare, esigenza che i sindaci hanno posto stamani, utilizzando bene tutti i percorsi indicati.

Abbiamo anche affrontato alcuni argomenti particolari; abbiamo avuto contributi molto interessanti, di responsabilità istituzionali di primo livello, di grandi capacità progettuali nel formulare proposte concrete su ogni strada che ci aiuti a colpire la mafia sul territorio. Le mafie, infatti, non possono fare a meno del territorio, questo è certo, e proprio sul territorio si sta realizzando lo spazio vitale per rispondere a quello straordinario diritto di sicurezza, che abbiamo indicato come diritto di nuova generazione e come diritto di rilevanza costituzionale. Ecco perché questa ultima sessione di lavoro è molto importante e i due contributi che ci saranno proposti dal Ministro di grazia e giustizia e dal sottosegretario per la difesa Brutti sono molto attesi.

Fatta questa breve premessa, cedo senz'altro la parola al ministro di grazia e giustizia, onorevole Diliberto.

DILIBERTO Oliviero, *ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, illustri autorità civili e militari, signore e signori, ho già avuto occasione a più riprese in questo primo mese di mio insediamento al Dicastero della giustizia di ricordare che la lotta contro la malavita organizzata è fra le priorità fondamentali del Governo D'Alema e, per quanto mi riguarda, del Ministro di grazia e giustizia. Ad essa dedicheremo, come già sta accadendo, parte essenziale della nostra e della mia azione sul versante legi-



slativo, ordinamentale, organizzativo, di uomini, mezzi, risorse, e sono ben lieto di poterlo ribadire, ringraziandoli per l'invito, in questo importante e significativo Convegno, per il quale consentitemi di rallegrarmi sinceramente, al di là di qualunque frase di circostanza, con gli organizzatori, la Commissione parlamentare antimafia e il Comando generale dell'Arma dei carabinieri.

Sono ben consapevole, come è ovvio, che per affrontare un tema come quello che qui dibattete, per riuscire cioè a impostare correttamente un'efficace battaglia contro la malavita organizzata, non ci si deve e non ci si può limitare a un discorso di ordine pubblico o di amministrazione della giustizia. Ben altri, più profondi e più strutturali, devono essere gli interventi dello Stato sul versante economico e sociale, ad iniziare da quello del lavoro, e sul versante della battaglia culturale e ideale: lavoro e istruzione.

Tuttavia, sul piano che a me compete, quello della legalità, credo non sia inutile offrire qualche riflessione.

Un sistema giudiziario debole, inefficiente, lento, costoso, quale purtroppo da decenni si manifesta il nostro, mette in crisi la cultura della legalità e il patto fiduciario fra cittadini e istituzioni. La questione giustizia diventa una grande questione democratica. Per questo a me pare evidente che la battaglia per la legalità non riguarda solo la giustizia penale ma più in generale l'intero comparto della giustizia, a iniziare da quella civile, il cui cattivo funzionamento mina la fiducia dei cittadini verso le istituzioni.

Sarà quindi nostro compito procedere, come già sta avvenendo nelle sedi parlamentari, nelle riforme avviate per realizzare una giurisdizione civile, moderna ed efficiente perché nel territorio lo Stato deve assicurare la sua presenza, anche garantendo l'effettiva tutela giudiziaria dei diritti dei cittadini.

Per quanto riguarda il processo penale occorrerà che l'approccio sia posto in essere valutando sempre, in concreto, l'impatto dei provvedimenti sul sistema, anche attraverso una verifica dell'analisi e dell'elaborazione statistica degli effetti ottenuti in relazione agli obiettivi che li avevano giustificati. Credo sia tempo di cominciare a fare alcuni bilanci relativamente agli strumenti legislativi fin qui adottati, bilanci basati sulla valutazione di costi e

benefici e sul rendimento delle misure introdotte per evitare una sorta di disapplicazione strisciante delle normative.

Si tratta di normative spesso assai importanti, come ad esempio quelle di prevenzione nel settore degli appalti, così come l'esigenza di assicurare un'adeguata copertura organizzativa, tecnologica e amministrativa per i provvedimenti già adottati e che si dovranno adottare. Penso, per fare un esempio, alla legge «Mancino» in tema di trasparenza degli assetti societari, nel settore del commercio e nei passaggi delle proprietà.

Occorre insomma una progettualità nuova che accompagni sempre norme efficaci ad una strumentazione logistica adeguata. In questo senso va sottolineato che la carenza di adeguati flussi statistici non ha comunque impedito la formazione di interessanti esperienze, come quella descritta nella rassegna denominata «Indagini monotematiche», curata dalla Direzione generale degli Affari penali del Ministero di grazia e giustizia.

È evidente però che tutto ciò va potenziato. Il monitoraggio, anche statistico, diventa strumento essenziale. Penso infatti che conoscere i tempi reali dei procedimenti, il numero e la motivazione dei rinvii delle udienze, i dati sulla produttività dei singoli magistrati e dei collegi possa contribuire a rappresentare un passo avanti importante. Disporre di un complesso di dati e di informazioni servirà infatti a prospettare, su basi razionali e programmatiche, i contenuti delle necessarie riforme, senza tuttavia costituire mai alcun indiretto o velato controllo dell'attività giurisdizionale. Così, ad esempio, sarà possibile verificare quali perturbazioni alla rapidità e alla incisività dell'azione giudiziaria dipendano da fattori ad essa esterni, quali vizi nelle notificazioni degli atti, la dilatazione irrazionale dei tempi, la mancanza di coordinamento e di programmazione nella gestione dei ruoli, lo stesso *deficit* delle aule giudiziarie.

In taluni specifici e delicati settori, come quello della normativa di prevenzione, strumento essenziale della lotta contro la criminalità organizzata, l'analisi dei tempi e dei metodi dell'azione giudiziaria sarà poi essenziale a interpretare il grado di applicazione e di reale funzionamento del sistema. A tutto ciò stiamo già iniziando a mettere mano.



È evidente inoltre che una politica di efficienza e di razionalizzazione dovrà sciogliere il nodo delle sedi giudiziarie, avviando in tempi brevi una riforma pilota nelle grandi aree metropolitane e nelle regioni caratterizzate dalla presenza di criminalità organizzata. È qui, infatti, il punto più caldo del sistema, dove occorre intervenire senza indugio, anche pensando allo sdoppiamento dei grandi ed ingolfati tribunali metropolitani, oltre che al netto potenziamento delle strutture e degli organici degli uffici requirenti e giudicanti.

Nel frattempo è importante dare immediatamente un segnale per quanto riguarda gli organici, per evitare che si possa fallire nella importante stagione dei processi, frutto di anni di lavoro e di una messa in discussione - speriamo quanto prima - di quel devastante principio di impunità su cui si è costruita la fortuna delle mafie.

È inoltre necessario evitare che la stagione dei processi possa frenare lo sviluppo dell'azione investigativa per via del rilevante impegno richiesto dalla celebrazione dei dibattimenti a molti pubblici ministeri.

In sintonia con il Consiglio superiore della magistratura e con il contributo essenziale della Commissione antimafia vanno individuate le sedi giudiziarie bisognose di immediato intervento, sia per garantire il completamento degli organici, sia, eventualmente, per incrementarli, al di là di quanto previsto dalle attuali piante organiche.

È già in calendario, tra breve, una mia visita in Sicilia di alcuni giorni al fine di verificare di persona le necessità delle sedi. Nei mesi di gennaio e febbraio farò analoghe visite di persona nelle altre diverse regioni meridionali d'Italia colpite dal fenomeno della malavita organizzata.

Mi permetto di sottoporre alla vostra attenzione un ulteriore aspetto, quello rappresentato dalla posizione nel processo di soggetti essenziali quali i testimoni, siano essi privati cittadini che appartenenti alle forze di polizia. Se abnegazione e personale sacrificio possono essere richiesti, e vengono di fatto richiesti, a chi occupa una posizione di ordine pubblico all'interno degli apparati di pubblica sicurezza, considerazione particolare meritano i privati

cittadini i quali, quasi sempre, vivono l'esperienza della testimonianza come un vero e proprio trauma. Prescindo - sia chiaro - dalla posizione dei cosiddetti testimoni di giustizia, richiamati in un recente documento della Commissione parlamentare antimafia, i cui contenuti sono già indicati nel disegno di legge del Governo, oggi all'esame del Parlamento. Prescindo anche dalla posizione degli imputati di reato connesso a problematiche sollevate dalla recente sentenza della Corte costituzionale, sentenza che impegna il legislatore a ripensare e ad intervenire nella materia, cosa che Camera e Senato stanno già iniziando a fare. Voglio, viceversa, più limitatamente in questo intervento, richiamare il fatto che l'attenzione del legislatore debba anche riguardare un tema meno considerato dai *media*, dalla grande attenzione, e cioè la posizione del teste in quanto tale, per renderne effettiva e dignitosa la presenza nella vicenda processuale, anche sotto il profilo delle complessive condizioni materiali di esso, tutt'altro che ininfluenti nel corretto svolgimento del processo ma spesso sottovalutate.

Un capitolo del tutto nuovo dovrà riguardare infine la sperimentazione di più moderne forme di organizzazione degli uffici giudiziari, anche qui partendo da uffici pilota in cui collaudare procedure amministrative, mansioni e profili di professionalità più moderni e adeguati ai livelli di automazione e di modernizzazione raggiunti oggi dal mondo della produzione di beni e servizi. L'occasione per provare questo tipo di approccio è certamente data dalle procedure di introduzione del giudice unico e di unificazione degli uffici del pubblico ministero.

È evidente che tali innovazioni presentano rischi sul piano organizzativo, rischi che vanno analizzati sul campo e adeguatamente valutati, per evitare un ulteriore aggravamento della situazione, che necessita di interventi ordinamentali e legislativi che intendo perseguire con la stessa coerenza con cui stiamo continuando l'azione del precedente Governo.

Anche l'informatica avrà in tale contesto un ruolo importante. Sarà necessario selezionare, tra quelle disponibili, applicazioni funzionali idonee a snellire i tempi di lavoro per poi diffonderle, curando la preventiva e adeguata sensibilizzazione dei capi degli uffici e del personale, sfruttando in pieno le previsioni vigenti nel-



l'attuale sistema della contrattazione collettiva, così come va potenziata e sorretta adeguatamente, anche dal punto di vista della copertura finanziaria, la grande esperienza delle videoconferenze, che ha prodotto grandi e importanti risultati e che è oggi attentamente valutata a livello europeo. Credo che il Governo abbia dimostrato, già in occasione di questa legge finanziaria, di essere in grado di intervenire anche sul piano della copertura finanziaria. Ma ancora non basta.

Un profondo ripensamento dovrà infine riguardare le condizioni di vita dei detenuti, tanto in una prospettiva di risocializzazione, attraverso un rafforzamento dell'intervento culturale e della formazione al lavoro, tanto sul piano di un trattamento adeguato ad impedire che soggetti appartenenti al crimine organizzato delle varie mafie sfruttino la condizione carceraria per perpetuare un proprio ruolo egemonico all'interno degli istituti o per dirigere dal carcere imprese criminali.

Va quindi posta una particolare attenzione, da una parte, alle esigenze di risocializzazione dei detenuti, specie al trattamento dei giovani e delle donne, ma, al tempo stesso, al rigore nei confronti di ogni tentativo di affermazione di contropoteri criminali nel circuito carcerario. In questo senso ha grande importanza la gestione del regime dell'articolo 41-*bis*, oltre alle già citate videoconferenze, e il sistema carcerario finalizzato alla custodia dei detenuti più pericolosi.

Come sapete, non ho voluto delegare ad alcuno la gestione dell'applicazione dell'articolo 41-*bis*. Ritengo infatti politicamente, ma anche simbolicamente, che debba essere il Ministro ad assumersi la responsabilità di scelte di quella rilevanza, perché non vi è dubbio che il 41-*bis* è uno strumento di grande efficacia nella battaglia contro la mafia. Nessun mafioso deve poter pensare di poter organizzare o dirigere dal carcere la propria organizzazione criminale sul territorio, di dare disposizioni sulle estorsioni, sugli omicidi, sugli appalti. A questo proposito particolare attenzione merita il Corpo della polizia penitenziaria che deve assumere un ruolo specialistico ed essenziale nella battaglia contro la malavita organizzata, attraverso importanti funzioni che sta già via via assumendo, quali la gestione altamente professionale

del circuito carcerario dedicato ai detenuti pericolosi, ove è richiesta la massima affidabilità e preparazione anche dei dirigenti e di tutti gli altri operatori carcerari. In questo senso ho già proposto adeguati provvedimenti per migliorare la carriera e le condizioni di lavoro del Corpo.

Come si può vedere, le prospettive di intervento sono molte ed impegnative, ma deve essere centrato un obiettivo che in questo momento mi sembra prioritario: è il tempo di un testo unico delle norme antimafia, che al giorno d'oggi hanno raggiunto un grado di complessità tale da renderne addirittura dubbia ed incerta l'applicazione.

Il tema merita brevissimi, ma necessari cenni, utili a chiarire anche le linee che ispireranno l'azione dell'apposita commissione per il testo unico che si è insediata pochi giorni fa, il cui lavoro sarà seguito con la massima attenzione.

L'esigenza di un testo unico in tema di norme antimafia, avvertita e sostenuta dagli esperti e dai magistrati impegnati nel settore, appare l'obiettivo centrale nella razionalizzazione della lotta alle varie organizzazioni criminali, in una prospettiva finalizzata a contrastare in modo particolare il fenomeno dell'accumulazione della mafia, in tutti i suoi aspetti.

La frantumazione delle norme impedisce di individuare le stesse linee portanti del sistema e determina una strisciante inefficacia dei dispositivi. Allo stato i risultati delle inchieste penali hanno consentito di acquisire vaste conoscenze in ordine agli organigrammi delle associazioni criminali ed alle loro attività delittuose tradizionali; al contrario non si può dire che gli stessi risultati siano stati conseguiti anche nel settore dell'economia illegale e della finanza delle organizzazioni criminali.

Solo una parte delle ricchezze attribuite alle grandi centrali mafiose è, infatti, stata individuata, sequestrata e confiscata. In generale, l'enorme valore aggiunto ricavato dai mercati criminali legati al traffico della droga, al contrabbando di tabacchi e di armamenti, all'estorsione, all'usura e al traffico di esseri umani costituisce un volano per la crescita di altri settori del crimine (quali il mercato dei falsi e le frodi organizzate) ed assicura rile-



vanti concentrazioni di liquidità destinate alla corruzione di soggetti pubblici e privati.

Nel nostro Paese la gran parte del riciclaggio appare connessa all'operatività delle grandi organizzazioni criminali tradizionali, ma non va sottovalutato il fenomeno delle cosiddette nuove mafie, soprattutto quelle di provenienza estera (mafia russa, gruppi albanesi e simili), la cui operatività si è fatta palese da significativi episodi criminali.

A fronte della rapida evoluzione di tali fenomeni, appare dunque necessario rivisitare, in una prospettiva di razionalizzazione, il dispositivo normativo vigente, in tutto il settore delle misure di prevenzione, del riciclaggio e della criminalità organizzata, perseguendo obiettivi di effettività ed adeguatezza delle leggi e di efficienza e professionalità degli apparati.

Vi è comunque un punto conclusivo che io ritengo di fondo: non si contrastano le mafie senza la costruzione di un complessivo clima nel Paese che consenta una reale efficacia della lotta. Un clima al quale concorrono non solo le istituzioni (il Parlamento, il Governo, la magistratura e le forze dell'ordine), ma anche l'opinione pubblica, la cittadinanza e le forze sociali.

Il compito più importante è quindi quello di creare le condizioni (un clima generale, appunto) necessarie per consentire a quanti sono in prima linea di operare meglio, per dirla con poche parole: far sentire a coloro che sono in prima linea che non sono soli. Questo è un compito che spetta naturalmente a tutti, ma al quale, per quanto mi riguarda, non verrò meno. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro, anche perché si è confrontato direttamente con il tema che abbiamo posto.

Ascoltiamo ora il contributo del senatore Brutti, sottosegretario di Stato per la difesa.

BRUTTI Massimo, *sottosegretario di Stato per la difesa*. Signor Presidente della Commissione antimafia, autorità civili e militari, signore e signori, due aspetti fondamentali caratterizzano lo stato attuale delle grandi organizzazioni criminali del nostro paese. Essi si traducono in due strategie convergenti: la prima è

la strategia della internazionalizzazione, la seconda è quella della territorialità.

Anzitutto, il raggio di azione delle macro-organizzazioni criminali va al di là dei confini nazionali. La loro forza è nella capacità di oltrepassare le frontiere, con il riciclaggio del denaro accumulato attraverso le attività illecite, e poi nella capacità di spostare clandestinamente droga, armi e uomini passando attraverso i paesi europei. È questo che chiamiamo internazionalizzazione.

In secondo luogo le grandi organizzazioni criminali sono forti in Italia, perché sono profondamente radicate nel territorio; perché i loro dirigenti riescono ad esercitare un'autorità in settori della vita sociale, eclissando talvolta l'autorità dello Stato ed ottenendo obbedienza da un vasto numero di cittadini. Spiegherò più avanti come la manifestazione più diffusa di questa obbedienza sia rappresentata nelle zone di forte insediamento mafioso dal fenomeno delle estorsioni.

Tutti i discorsi che noi stiamo svolgendo meritoriamente sull'azione di contrasto condotta in questi anni e sui risultati raggiunti non possono farci sottovalutare il fatto che le mafie non sono state sgominate. Anzi, sono vitali ed amministrano quote consistenti di potere. La lentezza dell'azione giudiziaria e dei processi le aiuta. Inoltre, vorrei sottolineare che attraverso il metodo della corruzione, variamente intrecciato con quello della intimidazione e della violenza, si ripropongono in forma molecolare, a partire dalla periferia e dai livelli più minuti, i rapporti tra mafia ed amministrazione, tra mafia e politica, che per molti anni sono stati un grave *handicap* per lo sviluppo e per la democrazia. È mia convinzione, come dirò fra un momento, che per bloccare il ricostituirsi di questi rapporti ed il loro sviluppo su una scala più ampia, un obiettivo del tutto prioritario sia quello di stabilire un controllo più efficace dell'attuale sul meccanismo degli appalti, intervenendo con misure nuove. Gli appalti rappresentano un volano importante per l'erogazione e l'impiego di risorse pubbliche nel territorio; il dominio in questo settore è una vecchia vocazione dei gruppi mafiosi e permette l'ingresso nella politica.



Per tutte queste ragioni, cari amici, non dobbiamo abbassare la guardia; la lotta che ancora dobbiamo condurre ha bisogno di concordia fra le istituzioni dello Stato e di solidarietà tra tutti coloro che sono in prima linea nell'azione di contrasto: le forze di polizia (che fra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta hanno dato un contributo fondamentale alla saldezza del nostro Paese), la magistratura (gli uffici di procura più impegnati e quelli in prima linea) ed i singoli giudici, ai quali bisogna garantire serenità ed indipendenza nei difficili processi per reati di mafia.

La criminalità organizzata costituisce oggi una minaccia alla sicurezza dell'Europa ed un fattore di crisi, che si affianca ai conflitti locali, traendo forza da essi e dalla instabilità, successiva alla fine dell'equilibrio bipolare.

Vorrei che ponessimo maggiore attenzione a questi processi di internazionalizzazione della grande criminalità e a come essi sono strettamente legati ai nuovi rapporti internazionali sorti a seguito della fine della guerra fredda.

Tra i soggetti collettivi non statali destinati a pesare nel quadro internazionale, dobbiamo annoverare alcuni grandi *network*, più o meno clandestini, che perseguono il profitto economico con un impiego sistematico della violenza e della corruzione. Essi agiscono contemporaneamente in diversi paesi ed hanno un diretto interesse politico alla debolezza dei Governi, al diffondersi della illegalità, all'assenza o alla precarietà delle regole che dovrebbero garantire una corretta economia di mercato.

Nelle tensioni, nelle crisi che hanno attraversato il nostro continente e specialmente nel tragico scenario di guerra dei Balcani, accanto agli scontri armati tra etnie, fazioni politiche, identità contrapposte, abbiamo avvertito costantemente, anche attraverso l'azione di controllo che svolgevano i nostri contingenti militari nelle missioni di *peace keeping*, la presenza attiva di gruppi a struttura mafiosa. A ridosso della guerra o del disordine, essi guidano i traffici illeciti (la droga, le armi, l'immigrazione clandestina), coinvolgendo autorità locali o dirigenti delle varie fazioni ed ottenendo perciò forti coperture politiche.

Il Sud-Est dell'Europa è un'area cruciale, per le convulsioni politico-militari del dopo guerra fredda e per la organizzazione dei grandi traffici illeciti diretti verso Ovest e verso Nord. Tutto ciò che avviene in questa regione, dai rapporti tra entità nazionali alle attività delittuose che qui si sviluppano, tocca immediatamente l'Italia; non potrebbe essere altrimenti, per la disposizione geopolitica del nostro Paese.

Le due principali rotte utilizzate dai trafficanti di eroina e di cocaina dall'Estremo Oriente passano entrambe dalla Bulgaria, per indirizzarsi l'una verso la Jugoslavia, la Croazia, la Slovenia, e l'altra verso la Macedonia e l'Albania. Entrambe conducono al nostro Paese: la prima per via terrestre, attraverso il confine nord-orientale; la seconda dall'Albania alla Puglia, e sappiamo come questo tratto di mare sia facile da attraversare. Lo stesso può dirsi per il traffico clandestino delle armi e degli immigrati.

I gruppi mafiosi italiani partecipano ad intermediazioni internazionali di grosse partite di armi e materiale strategico destinati a forze militari e paramilitari impegnate nei conflitti in corso. È indicativa in questo senso l'ordinanza di custodia cautelare in carcere a carico di Boccadamo Vincenzo più 30, emessa il 28 gennaio del 1995 dal giudice per le indagini preliminari di Lecce. Tale autorità giudiziaria ha accertato l'esistenza di un'organizzazione criminale pugliese che gestiva ingenti traffici di tabacchi lavorati esteri, di stupefacenti e di armi, intrattenendo rapporti con società di intermediazione e con le stesse autorità serbo-montenegrine. Vi è poi l'importazione clandestina di armi dai teatri dei conflitti verso l'Italia.

Non si comprende questo flusso di armi, se non si tiene conto che nei Balcani gruppi criminali sono dentro i conflitti tra etnie o fazioni, vi si muovono come pesci nell'acqua ed hanno interesse al loro proseguimento. Quindi operano contro la pace.

Nella presenza e nell'azione delle forze NATO che svolgono compiti di *peace keeping* in Bosnia-Erzegovina, le attività propriamente militari sono sempre di più strettamente legate all'espletamento di delicate funzioni di polizia. È difficile distinguere l'attività operativa di forze che creano una cornice di sicurezza attraverso il pattugliamento militare, servendosi di mezzi pesanti



e che costringono, con la semplice presenza armata, le fazioni in lotta ad accettare regole di convivenza pacifica, a distruggere esplosivi ed armi, da un intervento che è più propriamente di polizia in senso stretto, che blocca traffici illeciti e che controlla persone e veicoli per prevenire illegalità e reati. Bisogna tener presente che quelle illegalità procurano forti profitti, spostano ricchezze e dunque i gruppi che ne sono protagonisti traggono linfa ed ossigeno dal conflitto e dai disordini e perciò li promuovono attivamente.

Proprio per questa ragione, però, è necessario che l'impegno di polizia cresca, a fianco dell'impegno militare in senso stretto.

Abbiamo inviato in Bosnia qualche mese fa 386 carabinieri, proprio per svolgere funzioni di polizia militare (*Multinational Specialized Unit*).

Proprio negli ultimi giorni, queste funzioni e questa attività si stanno concretizzando in un impegno volto a bloccare e prevenire attività criminali proiettate verso il Nord e verso l'Ovest: a Stolac, nei pressi di Mostar, il 25 novembre è stato costituito un posto di comando tattico del battaglione MSU per sovrintendere ad operazioni di controllo dell'area, organizzato per fronteggiare il clima di violenza e di intimidazione recentemente alimentato nei confronti dei rifugiati, della polizia locale, dei pubblici amministratori e dei rappresentanti delle organizzazioni internazionali; questa situazione è provocata da elementi mafiosi, per favorire il traffico illegale di armi, esplosivi ed equipaggiamento militare. Una situazione come questa non si fronteggia se non attraverso un'attività capillare duttile e presente sul territorio, ossia un'attività di polizia.

Io credo che una strategia analoga dovrà svilupparsi sulla base di accordi bilaterali, muovendo dalle iniziative già assunte dall'Unione europea e dalla UEO in Albania. È una notizia che ci è arrivata stamattina lo scontro tra due scafi: tre bambini morti, sei persone salvate, sei disperse. L'intervento della Guardia di finanza e dei carabinieri in quel tratto di mare delle acque internazionali davanti a Brindisi ha consentito di salvare delle vite umane, ma ci sono dei bambini che sono morti. Per evitare tutto questo bisogna fermarli prima che partano, e a questo scopo è ne-

cessario intensificare il negoziato e l'accordo con il Governo albanese per una presenza di forze, anche non albanesi, a fianco della polizia albanese, per assisterla, per indirizzarla, per addestrarla, per riempire i vuoti dove vuoti vi siano. È un compito che dobbiamo assolvere e le forze di polizia italiane hanno in questo un lavoro da svolgere.

Che cosa si può fare, inoltre, per intervenire contro i processi di internazionalizzazione delle attività criminali? Manca uno spazio penale sovranazionale che consenta di perseguire unitariamente i reati di mafia. Ebbene, è necessario lavorare per l'armonizzazione delle legislazioni nazionali, per l'adozione di strumenti negoziali volti a portare la cooperazione giudiziaria internazionale agli stessi livelli di efficienza della cooperazione fra le forze di polizia. E poi occorre creare una rete giudiziaria di contatto, che favorisca il dialogo fra le autorità giudiziarie dei paesi membri dell'Unione europea, superando così il ruolo di filtro delle autorità politiche centrali. Io credo che questa sia una linea da sviluppare e da incoraggiare, individuando nel nostro ordinamento i soggetti istituzionali che possano promuovere il raccordo delle iniziative giudiziarie su scala europea ed internazionale. In questo senso, nel senso della cooperazione delle attività di polizia, nel senso della cooperazione giudiziaria e dell'armonizzazione tra le legislazioni penali, si è pronunciato il Parlamento europeo con la risoluzione del 20 novembre 1997; ed in questa prospettiva io credo che sia utile sviluppare le funzioni di impulso e di coordinamento del procuratore nazionale antimafia verso la cooperazione giudiziaria internazionale sul terreno dell'azione di contrasto contro la mafia. E bisogna anche andare oltre i confini dell'Unione europea.

Le reti criminali internazionali trovano molteplici occasioni di affari e di sviluppo nei paesi *ex* comunisti, primo fra tutti la Russia, un paese nel quale, secondo i dati del 1996 forniti dal procuratore generale della Federazione russa, la corruzione coinvolge il 70 per cento dei funzionari pubblici. E secondo il Ministero dell'interno 40.000 aziende sono create o controllate da gruppi criminali. La *Ostpolitik* italiana e dell'Unione europea non possono prescindere dalla cooperazione non solo nelle attività di polizia, ma



sul terreno dell'armonizzazione delle leggi penali e dell'iniziativa giudiziaria con questo grande paese.

I *network* operanti su scala internazionale trovano in Italia un complesso di *partners* criminali organizzati ed attivi, ma soprattutto un ambiente favorevole. Le grandi associazioni mafiose hanno costruito un tessuto connettivo ed hanno imposto un modello vincente, sviluppando con grande capacità di adattamento il metodo della intimidazione e quello della penetrazione corruttiva entro le istituzioni come strumenti per l'accumulazione di capitali, per acquisire posizioni di potere e per assicurarsi l'impunità. Si può parlare di un vero e proprio sistema con una presenza capillare, percorso talvolta, come ad esempio in Campania in questi mesi, da conflitti interni, ma che riesce complessivamente a garantire l'equilibrio tra i vari gruppi; e quando qualcuno di essi viene smantellato dall'azione repressiva, il vuoto non dura a lungo. Basta pensare alla crisi, alla disgregazione del *clan* di Carmine Alfieri e a come il suo posto nel Nolano, a Poggio Marino, a Quindici, sia stato preso e riempito da altri gruppi, da altri *clan*, da altri dirigenti, alcuni dei quali continuano ad essere latitanti, come Autorino e Cesarano.

La fondamentale ragione di vitalità del sistema criminale italiano è in questo radicamento territoriale. A parte le tradizioni e le ideologie mafiose che contribuiscono ad esso, io credo che nella fase attuale siano essenzialmente due i meccanismi attraverso i quali continuano a realizzarsi forme di controllo del territorio da parte delle mafie italiane. Il primo meccanismo è quello delle estorsioni, il secondo è quello della sistematica penetrazione negli appalti pubblici. Le estorsioni hanno un posto di primo piano nella strategia attuale di Cosa nostra. Vorrei richiamare la vostra attenzione su questo punto. La «linea Provenzano», è una linea di ripiegamento, coltiva attività criminali senza assalti eclatanti e vistosi e, al centro di queste attività criminali, vi è il ferreo controllo del territorio mediante le estorsioni. Mi ha colpito il fatto che un collaboratore di giustizia, Marcello Fava, ex capomandamento di Porta Nuova, ha descritto il suo insediamento nel ruolo di capomandamento di Porta Nuova, per ordine del capomafia Vito Vitale, come in sostanza l'assegnazione del compito

esclusivo di sovrintendere alle estorsioni: «Le estorsioni sono cosa di cui ti devi occupare tu, tutte, senza problemi, senza intermediazioni, senza dover rendere conto a nessuno, se non al vertice dell'organizzazione». Questo dimostra come l'attività estorsiva è oggi l'attività fondamentale su cui «Cosa nostra» punta, per mantenere la presa in quelle aree del territorio ove essa è tradizionalmente forte e dove vuole conservare capacità di movimento, impunità, ed anche una relativa pace per i propri traffici.

È evidente che, se noi consideriamo un reato come le estorsioni, che assume un ruolo così importante nella territorialità delle organizzazioni mafiose, diventa appropriato il discorso che sentivo fare questa mattina dai sindaci sulla certezza delle pene. Ecco, per un reato come l'estorsione più che per altri è evidente che si rompe il prestigio dell'estorsore, si rompe la forza del *leader* dell'organizzazione mafiosa che gira per i negozi, che è presente nelle strade, che impone la propria legge, se la pena irrogata nei suoi confronti, alla quale si giunge magari dopo un processo difficile, in cui i testimoni hanno rischiato, è una pena certa. E bisogna pensare - io credo - anche a sanzioni che tengano conto della necessità di tenere lontani gli autori di reati come l'estorsione, anche dopo che hanno scontato la loro pena, dai luoghi in cui i reati erano stati commessi e dove continuano a vivere coloro che li hanno subiti.

In conclusione, descriverò brevemente i meccanismi di condizionamento e controllo degli appalti, perché l'altro strumento di controllo del territorio a cui mi richiamavo è proprio rappresentato dalla penetrazione negli appalti. Descriverò questi meccanismi, come emergono dal complesso delle risultanze processuali in questa materia, sia in Sicilia che in Campania; e poi dirò poche parole sulle cose da fare.

Riguardo ai processi, da cui traggio la descrizione del meccanismo, posso ricordare il processo contro Nuvoletta Lorenzo ed altri, o contro Carmine Alfieri, o quello sulla Tav: la corruzione in questo campo è uno dei più tenaci elementi di continuità degli anni Novanta. Dobbiamo partire da questa premessa. L'intervento della criminalità organizzata riguarda anzitutto la fase della scelta del contraente dell'appalto. Così nella licitazione privata si inseri-



scono clausole circa i requisiti di partecipazione idonei a favorire determinate imprese. Oppure, nell'appalto-concorso, un'impresa o un gruppo viene preventivamente in possesso di indicazioni tecniche destinate a rendere il proprio progetto esecutivo più idoneo rispetto ad altri - e ciò è possibile con la complicità degli organi tecnici e deliberativi dell'ente appaltante -. Poi, il gruppo mafioso è in grado di imporre accordi ai partecipanti circa le offerte di ribasso da presentare e anche questa mossa richiede complicità all'interno della pubblica amministrazione. Ma il più delle volte, anche per lavori di grande rilievo, il problema della formale aggiudicazione dell'appalto è indifferente; le organizzazioni criminali mettono in campo una serie di imprese subappaltatrici ed impongono attraverso l'intimidazione e la corruzione all'impresa aggiudicataria di cedere sostanzialmente l'intera commessa. Questa impresa svolge un compito di intermediazione e profitta di una rendita finanziaria. L'esecuzione dei lavori è tutta rimessa, invece, alle imprese subappaltatrici, imprese di fiducia delle organizzazioni criminali, ma anche imprese che hanno referenti ed ispiratori in settori del sistema politico. Le imprese subappaltatrici decidono i costi, li gonfiano, costituendo fondi neri che servono all'attività di corruzione e costituiscono un sovrapprofetto destinato ai gruppi di cui quelle imprese sono espressione. Le indagini più recenti mostrano la complicità di organi tecnici ed amministrativi.

In questo contesto, la prima e basilare esigenza è quella di garantire che la regia politico-economica degli investimenti pubblici sia sorretta da adeguati sistemi di informazione e valutazione del rischio criminale. È necessario un controllo sulle imprese assegnatarie dei lavori; occorre una raccolta sistematica di tutti i dati relativi alle esecuzioni dei lavori. Occorre stabilire un indice di correttezza delle imprese, che tenga conto degli aspetti fiscali e finanziari, di sicurezza del lavoro, e bisogna ricostruire una geografia dei rapporti tra imprese e gruppi mafiosi. Il soggetto che intenda svolgere un simile monitoraggio deve realizzare un raccordo con la magistratura inquirente, con le prefetture, con le forze dell'ordine delle aree interessate, oltre che con l'imprenditoria nazionale e con le associazioni sindacali. Come si può configurare questo soggetto di monitoraggio, di quali poteri e strumenti

---

- 273 -

---

istituzionali lo si può dotare? Può essere una struttura di consulenza all'interno della pubblica amministrazione, può essere un *team* centrale di esperti, o può essere un'*authority* per gli appalti, posta in una posizione di indipendenza e con penetranti poteri di controllo. Io personalmente considero più valida questa ultima ipotesi. Si può introdurre una norma che preveda la possibilità di acquisire atti ed informazioni dalle autorità giudiziarie interessate, o meglio dal Procuratore nazionale antimafia, che vedrebbe così valorizzate le proprie peculiari funzioni. *L'Authority* per gli appalti non solo orienterebbe le scelte dell'amministrazione, ma avrebbe il potere di introdurre norme specifiche nei capitoli di appalto e nei regolamenti contrattuali, che impongano alle direzioni dei lavori di vigilare sui comportamenti nella fase esecutiva, in modo da sanzionare ogni intromissione illecita. Con queste proposte, con questa capacità di innovazione, io credo che noi dobbiamo misurarci.

È c'è una risposta fondamentale e complessiva che noi possiamo dare alla territorialità delle grandi organizzazioni mafiose nel nostro Paese. È il rafforzamento della capacità di controllo del territorio delle forze di polizia, di tutte le forze di polizia, le forze di polizia al plurale, che sono proprie della storia e dell'ordinamento del nostro Paese e delle quali noi vogliamo salvaguardare e valorizzare le peculiarità, tutte le peculiarità, senza considerare l'una o l'altra periferica rispetto alle proprie vicine, ma facendo lavorare tutte le forze di polizia insieme e garantendo una direzione unitaria. Voglio dire, qui a conclusione di questo intervento - che è diventato un pò troppo lungo, e me ne scuso - che l'impegno del Governo per sospingere avanti in Parlamento e per concludere al più presto i lavori parlamentari sul disegno di legge che introduce norme relative al coordinamento e alla direzione unitaria delle forze di polizia e dà al Governo alcune deleghe per il riordino dell'Arma dei carabinieri, della polizia di Stato e delle altre forze, è prioritario e troverà immediata attuazione. Noi abbiamo questo disegno di legge pendente al Senato ormai da qualche tempo, anzi da troppo tempo. C'è la legge finanziaria da approvare nei prossimi giorni e vorrei annunciare qui l'impegno del Governo a chiedere al presidente della Commis-



sione difesa del Senato, il senatore Gualtieri, che presiede le Commissioni congiunte difesa e affari costituzionali, di mettere all'ordine del giorno al più presto questo disegno di legge. La discussione generale l'abbiamo già esaurita; si tratta di passare all'esame degli emendamenti e di licenziare il provvedimento al Senato al più presto. Abbiamo promesso questa legge, abbiamo preso un impegno, dobbiamo onorarlo quanto prima.

C'è poi un'altra legge che bisogna fare, consentitemi di dirlo in questa sede, c'è un'altra innovazione da introdurre. Anche di questa parliamo da molto, troppo tempo. È la legge di riforma dei servizi di informazione e sicurezza: una riforma che garantisca efficienza e controllo. Si tratta di apparati dei quali non si può fare a meno, sono apparati delicati ed essenziali per la sicurezza del Paese, per la politica internazionale dell'Italia, per la politica di sicurezza del nostro Paese e dell'area nella quale noi ci troviamo, ed in questo quadro per la lotta contro la criminalità organizzata ed eversiva. Proprio perciò una riforma è necessaria e va varata al più presto.

Insomma, vanno promosse le analisi (che devono essere giustamente preoccupate: guai al trionfalismo, dopo i successi che sono stati importanti e che abbiamo conseguito); ma vanno anche presi alcuni impegni per innovazioni e riforme da introdurre.

Credo che il Convegno di oggi serva a questo. Se guardiamo indietro, vediamo quanto è stato fatto, ricordiamo ai nostri amici che non ci sono più e che hanno combattuto in prima linea per contrastare la criminalità organizzata ed eversiva: la loro memoria ci sprona ad andare avanti e a fare di più (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Ringraziamo il sottosegretario Brutti per il suo intervento.

Abbiamo concluso anche quest'ultima parte del Convegno, per cui prego il generale Siracusa di prendere la parola, dopodiché ascolteremo le conclusioni del senatore Ottaviano Del Turco, presidente della Commissione parlamentare antimafia.

**SIRACUSA** Sergio, *comandante generale dell'Arma dei carabinieri*. Solo alcune parole di saluto prima che il presidente Del Turco svolga le riflessioni conclusive.

Gli autorevoli interventi che si sono succeduti in queste due giornate di lavoro hanno affrontato il tema del Convegno da molteplici prospettive, evidenziando l'estrema importanza della sicurezza per lo sviluppo economico e sociale del Paese.

Infatti, da ogni parte è stata affermata la necessità di garantire ai cittadini la dovuta cornice di sicurezza, entro cui fruire pienamente dei diritti fondamentali e realizzare le proprie aspirazioni, senza condizionamenti diversi da quelli imposti dalle regole dell'ordinato sviluppo sociale ed economico.

A questi obiettivi, peraltro, ci sollecita ulteriormente la nostra «appartenenza all'Europa», chiamati come siamo a costruire le premesse essenziali alla comune crescita economica ed alla creazione di nuovi posti di lavoro, per consolidare ad un tempo lo spirito unitario ed il ruolo comprimario dell'Italia.

I preziosi e qualificati contributi forniti dai relatori saranno i concreti termini di riferimento nell'ininterrotta ricerca di soluzioni operative sempre più efficaci e meglio aderenti alle evoluzioni della società e dei suoi bisogni.

Lo spirito di sincera e convinta cooperazione che è stato evidenziato in questi due giorni mi sollecita a rivolgere un saluto particolarmente grato ai gentili ospiti stranieri, la cui presenza testimonia la comune sensibilità ai delicati problemi discussi.

Rivolgo altresì un cordiale saluto ai rappresentanti della pubblica informazione, ai quali va riconosciuta la puntuale sensibilità alle problematiche emergenti, oltre che l'essenziale ruolo di portare all'attenzione generale l'impegno ed i risultati conseguiti, in modo da contribuire ad alimentare la fiducia della gente e rimuovere la sensazione di distanza delle istituzioni dai problemi concretamente vissuti nel quotidiano.

Un grato e deferente saluto alla Commissione parlamentare antimafia, al suo presidente - senatore Ottaviano Del Turco - e a tutte le autorità che con estrema sensibilità istituzionale hanno promosso l'iniziativa.

Un particolare ringraziamento al sindaco di Napoli, ministro Bassolino, ed a tutti coloro che hanno consentito la realizzazione del Convegno, ai collaboratori, a tutti i Carabinieri di Napoli e di Roma che si sono prodigati nello sforzo organizzativo e a tutti co-



---

- 276 -

---

loro che sono intervenuti testimoniando il comune sentire nella lotta al crimine e nella tutela della legalità.

Grazie. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringraziamo naturalmente il generale Sergio Siracusa e tutta l'Arma dei carabinieri; come a Palermo con la Guardia di finanza, anche qui a Napoli le cose sono andate bene.

Ora ascolteremo l'intervento conclusivo del presidente della Commissione parlamentare antimafia, senatore Ottaviano Del Turco.

DEL TURCO Ottaviano, *senatore, presidente della Commissione parlamentare antimafia*. Vorrei subito dire che cosa non faremo. Siccome è da questa mattina che molti giornalisti mi chiedono se questa sarà l'occasione per alimentare polemiche, fornire delle risposte, operare delle rotture, dico subito che chi si aspetta una cosa del genere dal padrone di casa si sbaglia. Noi abbiamo scelto e siamo venuti a Napoli per unire tutto ciò che c'è da unire nella lotta contro le mafie; non è dunque questa l'occasione per riattizzare polemiche, perché non era questo il compito del Convegno e non è questa l'attitudine della Commissione parlamentare antimafia.

Badate bene che organizzare un Convegno è complicato perché bisogna iniziare a farlo quattro mesi prima; e quattro mesi prima nessuno ha un impegno, ma nei quattro mesi che precedono lo svolgimento del Convegno succedono tante cose in Italia e nel mondo: cambiano addirittura i governi, cambiano gli interlocutori regionali e qualche volta anche quelli comunali. Ed è impossibile organizzare un Convegno quattro settimane prima, perché tutti hanno un impegno e dunque non possono partecipare all'appuntamento. Ebbene, se nonostante questo, se nonostante i problemi che ci sono stati dalla fine del mese di luglio ad oggi, siamo riusciti a concludere felicemente questo Convegno di due giorni a Napoli, ciò lo si deve certamente alla grande disponibilità dei nostri ospiti e dei nostri interlocutori. Ma penso sia giusto dire che lo si debba anche al buon lavoro che hanno svolto la Commissione parlamentare antimafia e l'Arma dei carabinieri.

Mentre non vogliamo elogiare noi stessi per ciò che abbiamo fatto, abbiamo però il dovere di farlo nei confronti dell'Arma dei carabinieri. Ritengo che possiamo infatti gratificare la grande ed impagabile efficienza e la cordialità con cui hanno lavorato con noi, ribadendo ciò che ha detto poco fa il sottosegretario Brutti, e cioè che ormai siamo arrivati in prossimità della conclusione dell'*iter* parlamentare di un provvedimento che riguarda, in particolare, l'Arma dei carabinieri e che è atteso da tanto tempo. Lo dico più tranquillamente di quanto non l'avrei detto quattro mesi fa.

Il 14 ottobre ero a Velletri quando il Presidente del Consiglio in carica, parlando davanti a 1.000 allievi marescialli, disse delle cose molto significative circa l'orientamento di questo Governo in rapporto ai provvedimenti presentati al Senato e che devono essere approvati. Ora dobbiamo proprio passare dalle parole ai fatti, sottosegretario Brutti, perché questo è il momento nel quale mi pare di cogliere uno spirito utile in tutto il Parlamento, maggioranza e opposizione, per procedere in questa direzione.

Esprimo grande soddisfazione per l'esito del Convegno. Intendiamoci, un convegno è esattamente quello che abbiamo fatto e francamente non riesco a capire questa idea che il convegno è solo un'occasione in cui si parla, si chiacchiera: che altro si fa in un convegno? Non ci si picchia nè si ascoltano concerti musicali nei convegni. Nei convegni si discute ed è quello che abbiamo fatto in questi due giorni.

Però, debbo dirvi che per mettere insieme la quantità di suggestioni che sono venute da tutti gli interventi, anche quando presentavano ipotesi e punti di vista molto diversi, la Commissione parlamentare antimafia dovrebbe svolgere qualcosa come 30 o 40 audizioni, impiegando molte settimane di lavoro. Si tratterebbe di un lavoro poco concentrato e dispersivo, mentre l'estrema concentrazione che si ha quando in un paio di giorni parlano tutti coloro che hanno una responsabilità sulle questioni della criminalità e della sicurezza personale in uno stesso posto e inviano un segnale politico - esattamente quello che dovevamo mandare - ritengo sia un fattore importante e solo per questo dovrei conside-



rare un risultato largamente positivo il lavoro che abbiamo svolto qui a Napoli.

Naturalmente il Parlamento ha il dovere di dare seguito alle cose che fa; però, voglio sottolineare l'importanza di aver portato a Napoli il Presidente del Senato e il Presidente della Camera dei deputati, di aver portato a Napoli il Ministro di grazia e giustizia, il Ministro dell'interno, il sottosegretario Brutti in rappresentanza del Ministro della difesa, di aver messo insieme realtà molto diverse, di aver fatto fare in ogni caso un ulteriore passo avanti al dialogo tra tutte le forze dell'ordine - Polizia di Stato, Arma dei carabinieri e Guardia di finanza -, ieri a Palermo, oggi a Napoli e domani a Milano, e di aver fatto discutere i sindaci delle più grandi aree metropolitane del nostro Paese (che avete ascoltato questa mattina): ritengo che qualunque persona di buona volontà possa e debba considerare ognuna di queste presenze, ognuna di queste personalità, ognuna delle istituzioni rappresentate da queste persone, un'opportunità in più anche per ciò che deve fare nella propria città.

Noi non abbiamo fatto un convegno su Napoli e non era questa la nostra intenzione; ma non è stata nemmeno casuale la scelta di Napoli e la decisione di fare qui a Napoli, in una circostanza come questa, una riflessione sulle mafie nel territorio.

Sono convinto che i convegni sono per definizione territori di libertà. Ho il dovere di rispettare tutte le opinioni; sono andato personalmente - e lo sottolineo - ad invitare tutte le personalità che hanno partecipato a questo Convegno e a nessuno di loro ho chiesto di essere compiacente con noi. Mi sono solo dimenticato di fare una cosa e mi dispiace di non averla fatta, ma non mancherò di farla per il prossimo Convegno con la Polizia di Stato: mi sono dimenticato di dire a tutti i miei interlocutori che la Commissione parlamentare antimafia non è il regno in cui si può usare solo il pronome personale «voi»; nelle nostre discussioni usiamo il pronome personale «noi». Non c'è stata una sola occasione in questa città, o a Palermo, o a Catania, o a Reggio Calabria, o a Milano con il sindaco Albertini dove siamo pure stati, in cui la Commissione parlamentare antimafia ha detto: «Sapete che c'è? Noi siamo una Commissione d'inchiesta, questo è il

compito che ci ha offerto il Parlamento. Noi vi diciamo come stanno le cose sulla criminalità organizzata e voi fate». Mai. Mi porto dietro da un'esperienza trentennale che ho fatto in tutt'altro mondo l'attitudine ad assumermi le mie responsabilità e sono venuto venti volte a Napoli, più che in qualunque altra città italiana, perché riconosco la particolarità e la specificità di questa città anche sulle questioni delle quali stiamo discutendo, ma sempre per dire che noi, Commissione parlamentare antimafia, Parlamento, Governo, istituzioni, magistratura, forze dell'ordine, sindacati, imprenditori, siamo impegnati a dare una risposta ai temi che propone una città come questa.

Io non ho la possibilità di manifestare pessimismo, ma ho posto una premessa per fare il Presidente della Commissione parlamentare antimafia. Non sono stato costretto dal Parlamento a svolgere questa funzione, e penso che un Convegno come questo non può essere l'occasione nella quale si ripropongono polemiche stucchevoli che dobbiamo lasciare alle nostre spalle. Comunque, non ho una risposta per queste polemiche, neanche in tale circostanza. Noi volevamo parlare di una questione che ci stava particolarmente a cuore e il fatto che il ministro Diliberto e il sottosegretario Brutti, concludendo per il Governo, abbiano anche dal loro punto di vista posto l'accento su alcuni di questi aspetti, lo consideriamo già un primo raccordo che avviene in corso d'opera tra l'Istituzione parlamentare e l'Esecutivo attorno a questi temi.

Il Governo si prepara a spendere nel Mezzogiorno qualcosa come 15.000 miliardi di lire (fatevi i conti di quanto costa la TAV, Bagnoli e la costruzione della terza corsia dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria) ed inoltre il Mezzogiorno registrerà l'arrivo di una enorme quantità di denaro per investimenti, che è stata largamente congelata nel corso degli anni passati per tutte le storie che conoscete. Il Parlamento decide di spendere questi soldi e poi intervengono coloro che hanno il compito di controllare che non finiscano nelle tasche sbagliate.

Avete sentito usare un linguaggio che considero importante: i giornalisti nei giorni passati mi hanno chiesto se, parlando della storia dei controlli di legalità, non abbiamo la preoccupazione che i sindaci del Mezzogiorno ci dicano che, se esageriamo,



non arrivano più i soldi da queste parti e che, se devono scegliere tra una legalità cristallina e il fatto che si comincino a fare i lavori, non dobbiamo chiedere loro di scegliere, perché sono con l'acqua alla gola. Sono le considerazioni che tutti voi avete sentito dai sindaci, nel corso del loro intervento di questa mattina.

L'ho sentito dire da sindaci che, da questo punto di vista, hanno problemi non di poca rilevanza. Dal sindaco di Catania, dottor Bianco, da quello di Reggio Calabria, dottor Falcomatà, e dal sindaco di Napoli, onorevole Bassolino, abbiamo sentito parlare della lotta per la trasparenza e la legalità e che questi lavori sono per loro la stessa cosa: non sono due tempi o due momenti diversi della stessa operazione.

Dunque, nessuna pratica cinica, secondo la quale più controlli vogliono significare meno lavoro e meno sviluppo. Noi riproponiamo qui a Napoli una tesi che ci è cara, della quale cominceremo a discutere già martedì prossimo in sede di Ufficio di Presidenza della Commissione, per delineare le modalità con cui la dobbiamo proporre all'esame del Parlamento. Mi riferisco alla proposta di istituire la guardia nazionale sugli appalti, che metta qualunque sindaco decida di attivarla, qualunque assessore regionale decida di usarla e lo Stato nella condizione, ogni volta che si attiva un appalto, di controllare, dal momento in cui si decide una spesa fino a quando l'opera viene compiuta, che all'interno di questo processo non subentrino figure che non devono esserci. 15.000 miliardi sono tanti e tutti sanno che in una fase del genere l'attività fondamentale del crimine organizzato è quella di cercare di intercettare il flusso finanziario gigantesco o di tentare di ritagliarsi uno spazio attraverso forme tradizionali quali l'estorsione, il pizzo o, quando ciò diventa complicato, attraverso imprese talvolta dirette o talvolta poste in essere attraverso prestanomi che si aggiudicano quegli appalti o i subappalti o una parte dei lavori.

Credo che talune affermazioni, tra quelle delineate qui a Napoli, possano dare anche degli esiti imprevedibili. Chi avrebbe mai detto che da un intervento come quello svolto dal presidente Violante potessero nascere alcune considerazioni riprese ieri sera dall'onorevole Mantovano? Si tratta di due uomini che appartengono a due schieramenti diversi: il presidente Violante è stato chiamato



alla Presidenza della Camera dei deputati dall'attuale maggioranza, quella che ha la responsabilità del Governo; mentre l'onorevole Mantovano è uno dei parlamentari più rappresentativi dell'opposizione. L'onorevole Mantovano dice che, se si tratta di cose importanti, le considera tali e che, pertanto, è necessario cominciare a discuterne. Ebbene, in questa sede vi dico che martedì prossimo possiamo avviare una discussione al riguardo.

Dal Ministro di grazia e giustizia abbiamo poi sentito dire che il Governo non considera preminenti solo i disegni di legge nati dalla testa dello stesso Ministro di grazia e giustizia o dal Governo nel suo complesso. L'Esecutivo è pronto ad esaminare tutte le proposte del Parlamento, delle Commissioni parlamentari ed è pronto altresì ad esaminare con la Commissione antimafia anche le questioni specifiche al centro della nostra iniziativa.

Dobbiamo dare una risposta che plachi la febbre che sta salendo negli uffici giudiziari e considero importante un riferimento a ciò che muove l'inquietudine di molti magistrati, i quali ci chiedono di sapere con certezza quali sono le indicazioni del Parlamento e del Governo in questa fase di lotta al crimine organizzato. Tuttavia, siamo chiamati a dare una risposta anche agli avvocati. Penso di tornare a Napoli, entro il mese di dicembre, per avviare un confronto ravvicinato con gli avvocati napoletani - così come ho fatto in altre circostanze con altri attori delle vicende di questa città - affinché non restituiscano il tesserino (che prima o poi dovrebbero ritirare perché - per fortuna - continueranno a svolgere la loro professione), ma perché, attraverso un confronto con le istituzioni, possano far valere anche le ragioni proprie della storia delle garanzie di questo Paese, che è uno Stato di diritto e che dunque deve saper dare una risposta importante. Gli avvocati sanno che al riguardo si sono verificate occasioni di grande discussione tra di noi; l'anno scorso ci fu una polemica molto dura nella Commissione antimafia tra chi vi parla e gli avvocati napoletani a proposito delle forme di lotta. Sono stato sempre molto sensibile al tema delle garanzie nei processi, ma ho un'esperienza trentennale di lavoro nel sindacato ed ho sempre guardato con grande sospetto alle forme prolungate di sciopero: considero sbagliati gli scioperi ad oltranza per gli obiettivi che si



vogliono realizzare. Non è mio compito dare i voti in questi casi, ma è compito di tutti ragionare affinché anche una legittima protesta possa trovare uno sbocco che consenta a tutti di governarla, di farla rientrare entro limiti accettabili e fisiologici nel confronto tra le parti.

A Napoli volevamo parlare del ruolo dei sindaci. Con le modifiche alla legge elettorale, abbiamo messo in moto un meccanismo del quale non siamo stati in grado di valutare fino in fondo le conseguenze. Ritengo positiva la scelta dell'elezione diretta del sindaco e confermo che è molto saggia; anzi, tutte le scelte, che ci avviamo a fare, di grande riforma del sistema istituzionale sembrano in qualche misura segnate anche da questa scelta fondamentale in un settore importante della vita democratica del nostro Paese. Tuttavia, l'elezione diretta dei sindaci ha prodotto due effetti: una straordinaria autorevolezza e l'assenza di incertezza sulla composizione della maggioranza che esprime un sindaco.

Questa mattina tutti avete sentito parlare i sindaci, che sono espressioni di maggioranze molto diverse tra loro. Ripeto spesso che mi è capitato nella vita di fare una trattativa non facile con Albertini, quando era uno dei *leader* della Federmeccanica, mentre mi è stato - per così dire - più semplice fare un corteo con Basolino quando si trattava di difendere il lavoro a Napoli. Come potete vedere, si tratta di due storie molto diverse, di due rapporti molto contraddittori, così come è contraddittorio il tessuto di una società come la nostra. Però, questa mattina avete sentito da questi due uomini, che hanno una determinata responsabilità, pronunciare discorsi largamente convergenti - ovviamente non su tutto, perché non hanno cambiato le loro casacche, la loro tradizione culturale - su quelle questioni nei confronti delle quali sono chiamati a dare una risposta ai loro elettori. Sono consapevoli del fatto che saranno giudicati anche per il loro operato sulle questioni della sicurezza personale dei cittadini che rappresentano. Hanno una grande autorevolezza e una grande stabilità. I sindaci, con il vecchio sistema, entravano nel Consiglio comunale come sindaci e qualche volta ne uscivano come consiglieri comunali. Oggi la loro stabilità fa invece invidia ad altre istituzioni del Paese.

Bene, la combinazione di questi due aspetti fa sì che la gente che ha votato il sindaco non gli chieda solo di provvedere alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti, a dare le licenze giuste affinché il commercio funzioni nel quartiere, o a fare un piano regolatore che renda vivibile la città. Sono tutte richieste che la gente continua a fare ai sindaci, ma c'è un momento di novità che Castellani ha rappresentato plasticamente. Questa mattina, Castellani ha detto che è entrato nel panorama dei diritti di cittadinanza una cosa sconosciuta. Abbiamo fatto una conferenza sui diritti di cittadinanza quattro anni fa a Torino e tra essi non era compreso il tema della sicurezza personale. Tuttavia, oggi questo diritto è equivalente al diritto allo studio, al lavoro, ai diritti civili fondamentali e alle garanzie costituzionali proprie del cittadino nel momento in cui nasce, per il solo fatto che viene al mondo. Questo è diventato un grande problema per le città italiane.

Affermare che l'autorevolezza e la stabilità caricano il sindaco di una grande responsabilità vuol dire anche fare i conti con i poteri che i sindaci hanno su queste materie. Hanno un potere di persuasione morale; nessun prefetto commette l'errore di non invitarli più al comitato per l'ordine e la sicurezza: è diventato norma ciò che, come ha detto con un'espressione simpatica il senatore Pettinato, era un invito a prendere il caffè, che spesso nemmeno tra i migliori si verificava. Era, però, l'avvio di un rapporto istituzionale che è cominciato a funzionare qualche anno fa e che oggi è diventato una regola. Questo, però, non basta.

Allora, è necessario definire una carta dei poteri nuovi, che non vuol dire privare il questore, il prefetto o il colonnello dei Carabinieri dei poteri che hanno, ma vuol dire capire qual è la parte di responsabilità che il sindaco deve assumersi nel quadro della vita cittadina. Occorre, però, fare attenzione perché non è facile. È facile affermarlo, come hanno detto i sindaci questa mattina; le grandi forze politiche di questo Paese - si chiamino come vogliono ma sono pur sempre il prodotto di una storia politica di questo secolo - di destra, di centro e di sinistra, hanno avuto come tema fondamentale la questione della sicurezza sociale della gente: questa è stata la preoccupazione fondamentale dei governanti e dei politici di questo secolo.



Certamente non è facile cambiare questa cultura e volgerla verso un'attenzione diversa ai temi della sicurezza personale. Non è facile, ma è il passaggio inevitabile; è la funzione di una classe politica che vuole non solo amministrare ciò che è accaduto, ma anche guardare avanti e determinare le condizioni per il governo delle cose che dovranno accadere: questo è il modo con cui cerchiamo di dare una risposta e con il quale mettiamo tra i diritti di cittadinanza, accanto ai temi del lavoro, del diritto all'istruzione, alla salute e ai diritti civili, delle garanzie istituzionali, anche il tema della sicurezza personale.

Siamo venuti a Napoli per dire a tutte le persone di questa città che non sono sole in questa battaglia, in questa lotta contro l'illegalità. È difficile stabilire a che punto siamo in questa battaglia a Napoli, perché siamo partiti tutti quanti da un paradosso logico, che è tutto napoletano: i risultati realizzati dallo Stato nella lotta contro le cosche (il fatto di aver «smantellato» via via tutti i *leader*, di averli messi in galera, prendendoli e portandoli via dalla loro attività) hanno prodotto, tra i vari effetti, quello a cui stiamo assistendo da un anno a questa parte, cioè una guerra per bande, perché nella camorra non si vota per decidere chi comanda, ma si spara. Ciò che è accaduto a Napoli è il prodotto di una guerra di *clan* che sta cercando di stabilire le nuove gerarchie nel territorio, perché in quello napoletano si stanno determinando cambiamenti importanti per la vita della città. Stanno per essere realizzati importanti lavori che cambieranno la vita dei napoletani: questi lavori possono essere l'occasione per cambiare non solo il volto di questo territorio del Mezzogiorno, ma anche i suoi poteri e le sue gerarchie sociali e politiche.

Da parte di coloro che hanno una responsabilità è difficile dire che lo Stato sta perdendo questa battaglia. Lo Stato sta combattendo questa battaglia e mi permetto di dire che ci sono i segni di una sua conclusione inevitabile: lo Stato vincerà questa guerra contro i *clan*. Continuo a dire che in questa guerra l'elemento che manca ancora è l'irruzione di quella parte dell'opinione pubblica, non solo di Napoli ma anche di molte città del Mezzogiorno, che sta guardando e che chiede allo Stato di fare tutto il suo dovere, di cominciare e di andare avanti. Penso che occorre rompere questa

logica del prima e del dopo. Certo, abbiamo chiesto alla polizia, ai carabinieri, alla Guardia di finanza ed ai corpi speciali di dare questo segnale all'opinione pubblica del Paese, ma sarebbe sbagliato pensare di poter mobilitare l'opinione pubblica di Napoli e del Mezzogiorno senza dire alla gente che questa è una battaglia che lo Stato può vincere.

È proprio questo il messaggio che volevamo dare con questo Convegno. L'aver portato per due giorni a Napoli tutte le massime cariche dello Stato a discutere di tale argomento e ad inviare questo messaggio a me sembra un gesto politico rilevante fatto dalla Commissione parlamentare antimafia. Osservate i dibattiti parlamentari e ciò che sta capitando in questo Paese da molti mesi a questa parte; ieri ed oggi avete ascoltato esponenti politici che appartengono alla maggioranza e all'opposizione; avete ascoltato i Presidenti di Camera e Senato, i *leader* naturali dell'opposizione nel Parlamento (lo sono comunque nella Commissione parlamentare antimafia, come l'onorevole Mancuso che ha presieduto una sessione dei lavori di ieri, e l'onorevole Mantovano che ha tratto le conclusioni): non avete avuto l'impressione di una differenza insopportabile e non governabile su temi come questi.

Questo è proprio quello che dovevamo fare a Napoli: volevamo portare un messaggio di unità e lo abbiamo portato; il resto sono polemiche che non è il caso di riprendere in questa circostanza.

Grazie a tutti quanti. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio tutti i presenti, che saluto cordialmente, e dichiaro concluso il Convegno.

*I lavori terminano alle ore 18,30.*



## SERIE ATTI E CONVEGNI

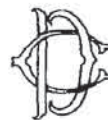
*Bilancio e prospettive della lotta al riciclaggio.* Convegno promosso dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari in collaborazione con la Guardia di Finanza - Palermo, 9 e 10 luglio 1998.

*Difesa del suolo.* Convegno promosso dalla Commissione permanente Territorio, Ambiente e Beni ambientali - Roma, Sala Zuccari, 25 marzo 1999.

*Federalismo fiscale.* Convegno promosso dai Presidenti delle Commissioni Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica e Finanze della Camera dei deputati - Roma, Sala Zuccari, 2 febbraio 1999.



SENATO DELLA REPUBBLICA



CAMERA DEI DEPUTATI

# LE NUOVE MAFIE IN ITALIA

PRESENZA E RUOLO DELLA CRIMINALITÀ INTERNAZIONALE  
NEL TERRITORIO E NELL'ECONOMIA

*Milano, 18 e 19 marzo 1999*

*Palazzo Marino*

*Resoconto stenografico*

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

*in collaborazione con la*

POLIZIA DI STATO

ATTI E CONVEGNI

*DICEMBRE 1999*





## INDICE

DEL TURCO Ottaviano, <i>senatore, presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari</i> . . . . .	Pag. 5, 13, 18 e passim
ALBERTINI Gabriele, <i>sindaco di Milano</i> . . . . .	7
ALFEROV Vladimir, <i>primo vice capo del Comitato investigativo russo</i> . . . . .	131
ALFIERO Carlo, <i>direttore della DIA</i> . . . . .	104
BIANCHERI Boris, <i>presidente dell'ISPI</i> . . . . .	82
BORGHEZIO Mario, <i>deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	184
BORRELLI Francesco Saverio, <i>procuratore generale presso la Corte di appello di Milano</i> . . . . .	34, 160, 182
CALVI Guido, <i>senatore, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	24, 32, 43
CENTARO Roberto, <i>senatore, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	86, 96, 103 e passim
COFFERATI Sergio, <i>segretario generale della CGIL</i> . . . . .	66
DE BORTOLI Ferruccio, <i>direttore del «Corriere della Sera»</i> . . . . .	174, 181
DE ZULUETA Tana, <i>senatrice, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	88
DILIBERTO Oliviero, <i>ministro di grazia e giustizia</i> . . . . .	189
EVANGELISTI Fabio, <i>deputato, presidente del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen</i> . . . . .	51
FOSSA Giorgio, <i>presidente della Confindustria</i> . . . . .	60



---

GARIMBERTI Paolo, <i>vice direttore de «la Repubblica»</i> . . . . .	Pag. 169, 180
JERVOLINO RUSSO Rosa, <i>ministro dell'interno</i> . . . . .	196
LUMIA Giuseppe, <i>deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	44, 50, 55 e passim
MACCHIA Lucio, <i>comandante dello SCICO</i> . . . . .	124
MANCINO Nicola, <i>presidente del Senato della Repubblica</i> . . . . .	56
MASCIANDARO Donato, <i>docente presso l'Istituto di economia monetaria dell'Università commerciale L. Bocconi</i> . . . . .	71
MASONE Fernando, <i>capo della Polizia e direttore generale della pubblica sicurezza</i> . . . . .	13, 213
MENTANA Enrico, <i>direttore del TG5</i> . . . . .	155, 180
MONACO Gennaro, <i>vice capo della Polizia e direttore centrale della polizia criminale</i> . . . . .	45
NERI Sebastiano, <i>deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	60, 65, 71 e passim
PALAZZO Sabato, <i>comandante del ROS</i> . . . . .	114
PANSA Alessandro, <i>direttore dello SCO</i> . . . . .	108
RUOZI Roberto, <i>magnifico rettore dell'Università commerciale L. Bocconi</i> . . . . .	18
SAPONARA Michele, <i>deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	96
SORGI Marcello, <i>direttore de «La Stampa»</i> . . . . .	165, 183
SPAVENTA Luigi, <i>presidente della CONSOB</i> . . . . .	77
STORBECK Jurgen, <i>direttore dell'Unità Europol</i> . . . . .	137
VIGNA Piero Luigi, <i>procuratore nazionale antimafia</i> . . . . .	25
ZAVOLI Sergio, <i>già presidente della RAI</i> 152, 159, 164 e passim	

GIOVEDÌ, 18 MARZO 1999

*I lavori hanno inizio alle ore 9,55.*

**Presidenza del senatore Ottaviano DEL TURCO,  
presidente della Commissione parlamentare antimafia**

PRESIDENTE. A nome della Commissione parlamentare antimafia rivolgo un saluto ed un ringraziamento assai caloroso all'amministrazione della città di Milano e al suo sindaco, dottor Gabriele Albertini.

Abbiamo scelto Milano, dopo aver tenuto il primo dei tre Convegni a Palermo e quello successivo a Napoli, il primo in collaborazione con la Guardia di finanza, il secondo con l'Arma dei carabinieri e, quello odierno, con la Polizia di Stato.

Milano ha sempre svolto un ruolo di rilievo, e in alcune circostanze assolutamente decisivo, nelle grandi vicende che hanno scandito la storia d'Italia. Candidarsi a rivestire un ruolo importante anche sul tema che irrompe sulla scena nazionale e internazionale e che va sotto il nome di sicurezza, legalità, ordine pubblico è un'ambizione che nessuno potrà giudicare sproporzionata per le possibilità e per le risorse intellettuali e morali di una città come Milano.

Debbo dunque ringraziare il sindaco, la giunta, il consiglio comunale che ci ospita in questa bellissima sala, tutti i funzionari del comune che ci hanno aiutato a lavorare bene nel corso di queste settimane per preparare il Convegno.

Un ringraziamento particolare va al prefetto Masone e a tutti gli uomini e alle donne della Polizia di Stato che hanno collaborato per la riuscita dei nostri lavori. So che lo scambio di complimenti tra *partner* che organizzano lo stesso lavoro può apparire superfluo, inutile; vorrei però sottolineare non solo un fatto di ci-



viltà umana e professionale, che io reputo molto importante, ma anche e soprattutto un dato politico-istituzionale che considero rilevante per il nostro paese. I rapporti tra la nostra Commissione e la Polizia di Stato sono animati da uno spirito di collaborazione e di lealtà assai significativo. Questo Convegno ne è solo un aspetto, ma tale rapporto si nutre di un'azione quotidiana, volta a valorizzare - e sottolineo questo verbo - l'impegno, i risultati e i sacrifici delle forze di polizia nel nostro paese.

Un saluto non era previsto e non era prevedibile, almeno quando abbiamo pensato di organizzare il Convegno qui a Milano. Il Convegno si apre con una buona notizia per uno dei relatori che partecipa al dibattito di questa mattina: mi riferisco al dottor Francesco Saverio Borrelli, che è stato designato dal Consiglio superiore della magistratura nuovo Procuratore generale di Milano. Sono particolarmente lieto di salutare questa nomina a nome di tutta la Commissione parlamentare antimafia e dei partecipanti ai nostri lavori in questa sede. (*Applausi*).

Dovete comprendere che far svolgere a Milano questo Convegno in questo periodo, cioè durante il semestre bianco, rappresenta, in qualche misura, una sfida temeraria. Sono presenti in aula 50 parlamentari, e dunque potrebbe essere forte la tentazione di perpetuare anche in questo Convegno la voglia di occuparsi d'altro. D'altro canto, non parlo di una cosa fuori dal mondo; lunedì scorso il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dell'interno sono stati ospiti qui a Milano per inaugurare la nuova Sala operativa che dà al tema della sicurezza e dell'ordine pubblico a Milano un significato e una pregnanza nuova rispetto all'attrezzatura tradizionale di questa città. Hanno tenuto una conferenza stampa: non c'è stata neppure una domanda che avesse avuto per oggetto il tema, mentre il giorno dopo si parlava molto di candidati alla Presidenza della Repubblica.

Noi abbiamo deciso di sfidare questa legge inesorabile della comunicazione, e ci auguriamo di poter mantenere inalterato il senso della nostra iniziativa e di poter parlare dei temi che abbiamo messo al centro della nostra discussione.

Dunque, far svolgere questo Convegno durante il semestre bianco, farlo svolgere mentre tutti parlano di altro, mentre in Italia

---

- 7 -

---

e in Europa infuriano le questioni relative alle dimissioni della Commissione Europea, mentre arriva nel nostro paese il Cancelliere tedesco per aprire delle consultazioni, mentre insorgono nuove difficoltà anche gravi ai confini del nostro paese, è una sfida alla nostra capacità di saper stare entro i confini delle nostre responsabilità, che sono grandi, perché non ci stiamo occupando di una questione qualunque, bensì di quella della sicurezza e dell'ordine pubblico in una vasta area metropolitana e stiamo affrontando il tema di un confronto con le nuove esperienze criminali che si affacciano nel nostro paese.

Avremo dunque dei problemi con il programma, perché tutte queste cose che ho elencato hanno prodotto degli effetti che scombinate un po' il quadro dei nostri lavori. È in corso in questo momento una riunione del Consiglio dei ministri, e questo è un fatto che ci interessa direttamente, perché stamattina il Consiglio dei ministri varerà un pacchetto di misure sulle questioni della sicurezza. Abbiamo dunque una fortunata coincidenza: una volta tanto possiamo esaminare in diretta il risultato di un'iniziativa del Governo e parlarne con autorità ed esperti del settore, i quali possono già cominciare ad esprimere una serie di giudizi, giacché questi «pacchetti» finiranno inevitabilmente all'interno del quadro del dibattito parlamentare, e quella sarà l'occasione nella quale potremo valutarli e, se necessario, arricchirli anche con le proposte che nascono dalle nostre discussioni.

L'unico auspicio che possiamo rivolgere a noi stessi è che cambiando l'ordine dei fattori - ed esso sarà cambiato notevolmente tra oggi e domani - il prodotto conclusivo sia alto e utile per tutti quanti.

Termino qui la mia breve introduzione; auguro a tutti buon lavoro e prego il sindaco di Milano, dottor Gabriele Albertini, di dare inizio alla serie di interventi previsti.

ALBERTINI Gabriele, *sindaco di Milano*. È un particolare onore, ma anche un momento di importante riflessione e proposta, quello che affrontiamo insieme.

Milano non è solo, come tutti sanno, la città più grande d'Italia, ma forse è la città migliore d'Italia. Non vorrei qui offendere



le persone che non sono nate a Milano o magari sono diventate milanesi e quindi miei concittadini – e sono la maggioranza – né soprattutto i non milanesi qui presenti. Intendo dire «migliore» sotto il seguente profilo: è il luogo più adatto – lo è stato storicamente e lo è tuttora – come osservatorio del nuovo, laboratorio del cambiamento, avamposto del futuro della società italiana. Ripeto che lo è stato storicamente e lo è tuttora: Risorgimento, industrializzazione, lotte sociali, fascismo, Liberazione, miracolo economico, Centrosinistra, contestazione, Lega, Tangentopoli, Forza Italia, sono citazioni di ciò che nel bene e nel male è stata ed è Milano, crogiolo del divenire della società, dell'economia e della politica italiana.

Mi fa piacere ricordare il nostro comune passato di sindacalisti (mi riferisco all'amico presidente della Commissione parlamentare antimafia Del Turco e alla mia esperienza di presidente di Federmeccanica) perché mi pare di poter coniugare con questo aspetto della sicurezza urbana dei cittadini – tema che affronteremo oggi insieme ad altri argomenti, ma sempre contigui ad esso – ciò che è stato Milano in anni non molto lontani: il luogo in cui si è sviluppata per la prima volta nella storia d'Italia, con l'intensità propria con cui questo è avvenuto, la difesa della sicurezza sociale dei lavoratori. A Milano sono nati i primi grandi aggregati di sindacati, di associazioni che tutelavano la difesa della sicurezza sociale dei cittadini merito abbienti. Non molto tempo fa abbiamo festeggiato l'ultracentenaria Società umanitaria che qui a Milano è nata e ancora vive.

Quindi, è in questo contesto che mi accingo a sviluppare qualche considerazione sul tema «Le nuove mafie in Italia» e sulla sicurezza urbana.

I gravi problemi con cui dobbiamo confrontarci presentano due aspetti, che in parte sono complementari tra loro; la mafia, in generale la malavita organizzata, trova nell'immigrazione clandestina un nuovo, possibile anello della sua catena di presa di potere sul territorio; la grande criminalità è per sua natura transnazionale, cioè ha la necessità di studiare i mercati, occupandoli prima che i concorrenti, ma anche le forze di polizia, riescano a metterli sotto controllo.

C'è un altro elemento che spinge la malavita organizzata ad essere internazionale: la competizione e dunque anche l'acquisizione degli strumenti e delle conoscenze degli avversari.

So che tra gli organismi di polizia e di *intelligence* delle varie nazioni esiste un continuo collegamento, e che gli scambi di informazioni e di esperienze avvengono normalmente ma forse a mancare è ancora una coscienza diffusa, una sensibilità che dai mezzi di comunicazione all'opinione pubblica si trasmetta poi ad ogni singolo funzionario, diventando sistema.

Milano, che nella storia è stata laboratorio delle grandi rivoluzioni - l'ho ricordato poco fa - dal Risorgimento all'industrializzazione, sa di avere oggi questo nuovo compito: essere il lievito di una volontà che ha come obiettivo la sicurezza dei cittadini, e nella sicurezza favorire uno sviluppo ordinato con nuovi posti di lavoro. Senza retorica, possiamo dire che ci stiamo giocando un pezzo non indifferente della nostra libertà.

Per raggiungere l'obiettivo comune occorre però partire almeno da dati sicuri e condivisi. Quando leggo l'ultimo rapporto ISTAT da cui emerge che - cito i giornali - «le città sono diventate più sicure, specialmente al Sud» e che a Milano i delitti denunciati sono diminuiti (erano 153 ogni 100.000 abitanti nel 1984 e sono stati 131 nel 1997, mentre a Palermo sono passati da 591 a 149), dovrei convenire con quell'analisi rassicurante. Poi però leggo che a Milano le rapine erano state (sempre ogni 100.000 abitanti) 76 nel 1984 e sono diventate 151 nel 1997 e che la prostituzione è più che raddoppiata.

Questi dati sono maliziosi anche per un altro motivo: non tengono conto del profondo mutamento del costume italiano. Chi va più a denunciare il furto dell'autoradio e, a volte, addirittura quello nell'appartamento? Del resto chi lo ha fatto si è sentito rispondere che la sua denuncia sarebbe rimasta un pezzo di carta, visto che non ci sono né gli uomini, né forse la volontà di svolgere indagini al riguardo. Catturare un ladruncolo, soprattutto se minorenne o privo di documenti, è una pratica burocratica lunga, defaticante e dalla quasi nessuna possibilità di risultati. E allora perché avviarla?



Ma la conseguenza di questo atteggiamento è che le grandi città, Milano in prima fila, vengono stravolte, sono costrette a vivere sotto una cappa di continui ricatti, apparentemente piccoli, ma forieri di ricatti più grandi, di reati più gravi.

La stessa sensazione di insicurezza che questi comportamenti criminali introducono nel tessuto cittadino sono il terreno di coltura di una criminalità più diffusa e agguerrita. Laddove il senso di incertezza e la percezione di insicurezza rendono il territorio fisico, e anche sociale, desolato, è più facile che la criminalità diffusa estenda la sua presenza e inneschi un circolo vizioso che alla fine stritola il cittadino in un senso di impotenza e di sfiducia.

Chi ritiene eccessiva questa nostra battaglia contro quella che una pubblicistica molto distratta definisce «microcriminalità» (ma io non vorrei più chiamarla con questo termine, perché non è affatto «micro», non è affatto piccolo l'insulto che viene fatto a un cittadino il quale viene scippato per la strada o depredato, nel suo appartamento, dei propri averi, e violato nell'intimità del domicilio: questa non è microcriminalità, è criminalità diffusa) non si accorge, dicevo, che quasi sempre dietro c'è una organizzazione, un gruppo.

Eguale è solo in parte vero che la criminalità sia in qualche modo strutturale alla città, quasi inevitabile. È comunque opportuno ribadire un concetto che forse si va perdendo: lo strappo alla legge non può essere «normale» solo perché qualcuno lo fa. In realtà lo strappo alla legge è contravvenire alla norma, è contrasto, contraddizione con la norma legale; quindi, non è affatto normale; può essere un dato statistico ma - lo ripeto ancora - non è normale.

Oggi una prostituzione divenuta ormai commercio di schiave, uno spaccio di droga che avviene impudentemente anche in strada, davanti alle scuole, sono gli strumenti evidenti di un'altra criminalità non meno pericolosa solo perché apparentemente senza radici italiane.

Noi non dobbiamo imparare dagli altri, come qualcuno inutilmente ironizza. Noi dobbiamo collaborare con gli altri, scambiarcene esperienze, modalità operative. Dobbiamo integrare i nostri sistemi di difesa, togliendo l'aria a questa e a tutte le criminalità.

Milano, ancora una volta, vuole essere laboratorio di questa rivoluzione civile. Dobbiamo porre al paese una grande questione. La sicurezza è un obiettivo primario e come tale tocca allo Stato assicurarla; è suo compito fondamentale, come la giustizia e la difesa.

Ma noi vogliamo cambiare un sistema in cui le forze dell'ordine non sempre appaiono collaborative tra loro, alle dipendenze come sono di strutture burocratiche. Vogliamo che i riferimenti della loro azione sul territorio nelle specifiche diverse realtà locali tornino ad essere i cittadini e i loro bisogni, non la carriera, le caselle di organigrammi disegnati dal potere politico, tutto in funzione di logiche che non conosciamo, e che, se conosciamo per essere quelle di sempre, fortemente condanniamo.

È giusto che chi ha avuto una fiducia diretta dai cittadini attraverso un libero voto non abbia i poteri che invece sono assegnati a chi legittimamente e con grande merito ha vinto un concorso? E non è un regalo alla criminalità quello di disperdere le risorse, indebolendo il momento delle decisioni?

Un illustre maestro, che dalla Scala rende ancora più grande Milano con la sua arte sublime, ha recentemente dichiarato di vedere una città che sta ritrovando il suo orgoglio. Ma Muti ha anche amaramente convenuto che chiunque cerchi di muoversi incontra ostacoli.

Noi non abbiamo paura né di muoverci né di superare gli ostacoli che ci verranno frapposti. Noi non chiediamo più poteri ad un sindaco, perché questo sindaco dall'inizio del suo mandato sta affrontando il problema della sicurezza. È perché, nonostante questo, la situazione generale è sempre più grave, con iniziative del Governo centrale, sia pure già acquisite, ancora troppo deboli e contraddittorie in materia di immigrazione clandestina.

Noi lo chiediamo perché Milano avverte la responsabilità di fare della propria esperienza un caso nazionale. Lo chiediamo perché occorre una risposta forte, pragmatica, non condizionata da ideologie che difendono la solidarietà e l'accoglienza indiscriminata nei fatti, e provocano povertà, rigetto e razzismo.

Solo così riusciremo a costruire le situazioni per l'integrazione reale di immigrati non da assistere con un piatto di minestra,



ma per i quali promuovere la loro risorsa sociale nella nostra economia e nella nostra città.

Trovo particolarmente significativo e importante che il problema sia stato posto in questi termini dai vescovi. È di questi giorni la presa di posizione del cardinal Ruini il quale, al Consiglio permanente dell'Episcopato, ha detto sostanzialmente quattro cose. Primo: la legge sull'immigrazione è da rivedere, e non c'è posto per ulteriori sanatorie. Secondo: occorre fermare e scoraggiare l'immigrazione clandestina. Terzo: c'è un problema di ordine pubblico che non può essere sottovalutato. Quarto: l'obiettivo deve essere un'integrazione effettiva.

Condivido queste parole. Noi vogliamo aprire le porte a quelli che saranno i futuri cittadini di Milano, difendendoli anche dai connazionali che ora li sfruttano e che trasformano una grande risorsa umana e culturale in un dramma senza fine.

Abbiamo fatto delle proposte anche normative. È stato un segno di grave debolezza respingerle con l'etichetta di «etniche». È una discriminazione il tentativo di dare un lavoro regolare a chi non riesce da solo ad integrarsi? O non è forse razzista l'atteggiamento di chi usa questo termine per tenere gli extracomunitari nelle condizioni di povertà e di marginalità anche umana?

Vorrei citare da ultimo le parole di Sergio Romano, che su «Liberal» scriveva solo pochi giorni fa, criticando le chiusure sindacali alla mia proposta di contratti per gli immigrati: «Il risultato è l'immagine di cui tutti siamo quotidiani spettatori nelle nostre città: al semaforo di una qualsiasi piazza italiana, sporca, imbrattata di graffiti, e decorata da un prato spelacchiato, un immigrato mal vestito attende di pulire con uno straccio nero - e quindi di sporcare - il vetro della nostra automobile. Potrebbe più dignitosamente e con maggiore utilità spazzare la piazza, ma i sindacati non lo permettono».

I sindacati; direi meglio: la CGIL non lo permette. Con grande rispetto dei ruoli e delle competenze di altri sindacati, vorrei che presto in Italia si potesse affermare qualcosa di più positivo: i cittadini non permettono più che interessi di parte si mettano di traverso agli interessi della collettività.

Vi ringrazio per l'attenzione (*Applausi*)

---

- 13 -

---

**PRESIDENTE.** Ringrazio il sindaco Albertini, il quale è stato, come al solito, chiaro. Avverto, per tutti coloro che abbiano interesse alla replica, che alle ore 15,45 ci sarà l'intervento di Sergio Cofferati, il quale non mancherà di esprimere le sue opinioni, almeno sulla parte conclusiva dell'intervento del sindaco.

Do la parola al prefetto Fernando Masone, Capo della Polizia e Direttore generale della Pubblica Sicurezza.

**MASONE** Fernando, *capo della Polizia e direttore generale della pubblica sicurezza.* Autorità, signore e signori, nel porgere il mio caloroso saluto a tutti voi, rivolgo un particolare ringraziamento - e in questo mi unisco a quanto già fatto dal presidente Del Turco -, anche da parte del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, al sindaco Albertini che ci ospita e ai convenuti, in particolare alla Commissione parlamentare antimafia che ci consente di essere qui riuniti per esaminare il problema delle mafie in Italia e nel mondo.

Come è già stato ricordato, quando si è pensato alla conclusione degli incontri avviati a Palermo e proseguiti a Napoli, la scelta concorde è caduta su Milano, ganglio vitale del sistema economico e finanziario, tradizionalmente proiettata in una dimensione europea.

Si tratta quindi del proscenio ideale per una conclusione che vuole esprimere una assoluta attenzione all'esigenza di salvaguardare sull'intero territorio nazionale la sicurezza dei cittadini e le potenzialità di sviluppo del mercato. È questo, del resto, lo spirito dello studio presentato oggi, frutto della ricerca interdisciplinare che ha portato l'Università Bocconi e la Polizia di Stato a lavorare insieme per coniugare gli esiti dell'analisi economica con indicazioni tratte dall'esperienza giuridica, giudiziaria e investigativa.

Se i risultati sono stati di grande interesse, forse ancor maggior rilievo investe il metodo praticato, capace di inscrivere l'attività di prevenzione e di contrasto alla criminalità, e, segnatamente, a quella internazionale, in un disegno strategico che si giova della lucidità propria del rigore scientifico e, insieme, del realismo assicurato dal costante riscontro sul campo.



Il professor Ruozzi, al quale rinnovo il più vivo ringraziamento, e, dopo di lui, altri oratori avranno modo di illustrare più diffusamente la genesi e lo sviluppo del progetto, mentre, dal canto mio, vorrei proporre alcune considerazioni di ordine generale e introduttivo, per tratteggiare sia la minaccia sia la nostra risposta.

Viviamo in un'epoca nella quale ogni aspetto del reale risente di una progressiva globalizzazione, espressione ricorrente, è vero, ma comunque assai efficace per indicare la sempre più rapida scomparsa di quelle barriere che nel corso della storia hanno compartimentato il mondo. Lo spazio fisico si presenta oggi come un *unicum* grazie alla rivoluzione avvenuta nei trasporti. Gli spazi giuridici, dal canto loro, si sono ampliati a dismisura con l'espansione delle aree di libero scambio e poi di libera circolazione di persone, capitali e merci.

L'avvento della telematica, infine, ha creato un parallelo universo virtuale che ha abbattuto ogni distanza nei contatti, nelle transazioni e negli accordi, consentendone la realizzazione in tempo reale.

La delinquenza organizzata, da sempre attiva in ogni genere di traffico illegale - dalle scorie tossiche e radioattive alle tecnologie, dalle armi alla droga, agli esseri umani - ha sfruttato tali opportunità per tessere alleanze, ma soprattutto per garantirsi ulteriori guadagni, crescente mimetismo e maggiore sicurezza rispetto all'azione della magistratura e delle forze dell'ordine. Si profilano quindi nuovi contorni e caratteristiche inedite dell'agire criminale.

La progressiva internazionalizzazione degli illeciti, rappresentando ulteriore percorso di accumulazione primaria di ricchezza per le cosche ed i loro cartelli, favorisce infatti al contempo l'attività di riciclaggio, introducendo un fattore di pervasivo inquinamento del sistema economico e finanziario legale, tanto che non è sempre agevole tenere distinti i mondi del lecito e dell'illecito.

Si possono individuare perciò tre fasi cicliche nell'azione della grande criminalità: l'accumulazione di risorse illegali, con il noto corollario di reati strumentali, spesso violenti e perpetrati in danno di soggetti deboli; la fase del riciclaggio e successiva-

mente il reimpiego di risorse ripulite, con conseguenze negative sul mercato e sul mondo del lavoro.

La minaccia è ancora più grave se si pensa che alla velocità dei processi accennati non ha corrisposto una altrettanto rapida globalizzazione dell'azione di contrasto del crimine, per sua natura subordinata alla posizione di regole e fortemente condizionata dal principio di sovranità. Profonde differenze continuano infatti a connotare la cultura giuridica e la normazione dei vari paesi, differenze foriere di difficoltà, quando non addirittura di separatezza in termini di effettiva possibilità collaborativa fra le autorità giudiziarie e le forze di polizia. Ciò non deve e non può stupire, poiché diversa è la storia di ciascuno Stato, così come diverse sono l'organizzazione, le fonti di ricchezza e perfino la stessa percezione istituzionale dell'illegalità.

Non è ipotizzabile azzerare i distinguo e omologare gli ordinamenti né tantomeno pensare di esportare o importare formule e soluzioni *ad hoc*, concepite ed evolute sulla base di premesse completamente diverse. Di converso, è possibile lavorare per armonizzarli, ricercando soluzioni comuni nei limiti della coerenza interna di ciascun sistema giuridico.

Certo, di notevole impatto è la presenza ed il rilievo assunto nello scenario mondiale di molteplici aree di instabilità, dove conflittualità antiche e recenti, povertà e sottosviluppo si intrecciano sino a creare condizioni di difficile governabilità, terreno ideale per criminali senza scrupoli pronti a sfruttare la debolezza istituzionale e la disperazione di masse di diseredati. Ne derivano forti tentativi di crescente radicamento di vere e proprie mafie etniche, attratte dalla floridezza economica dell'Occidente, determinate a costituire basi avanzate sui nostri territori, approfittando dei flussi migratori in atto. È il caso delle consorterie cinesi e russe - come ha evidenziato la ricerca fatta con la Bocconi - e di molte altre ancora, ad esempio i *clan* albanesi.

Tale insieme di fattori rende ancor più indifferibile, ove ve ne fosse bisogno, una ferma presa di posizione, così da maturare la corretta percezione dei rischi, cogliere le possibili aggregazioni, valutare le opzioni disponibili e porre in essere le azioni necessarie. Il tutto in un quadro concertato che nulla lasci al caso, ma che



traduca, piuttosto, strategie lungimiranti in un insieme coerente ed incisivo di interventi congrui. Di certo è un'opera tanto impegnativa quanto necessaria. Basti pensare agli articolati e complessi interventi per prevenire i rischi di infiltrazione nella gestione - ormai, come noto, estesa all'intero ambito comunitario - degli appalti e, segnatamente, di quelli per le grandi opere pubbliche, rischi sui quali molto opportunamente si sono levate in questi giorni le autorevoli voci del presidente Del Turco e del procuratore Vigna.

Tornando agli aspetti generali, ribadita la necessità di armonizzare la normativa anticrimine, va innanzitutto affinata e potenziata la collaborazione tra le forze di polizia, in una prospettiva che privilegi l'*intelligence*, dalla quale solo può scaturire una valida opera preventiva e repressiva. Molto è già stato fatto e moltissimo si sta continuando a fare. Se da un lato dobbiamo riconoscere il primato storico dell'Interpol, canale ufficiale di attuazione dell'extradizione e dell'assistenza giudiziaria, dall'altro possiamo pensare anche alle altre numerose iniziative volte a coinvolgere i paesi nei programmi di lotta alla criminalità. A livello europeo, i Trattati di Maastricht e di Amsterdam individuano il settore della giustizia e della sicurezza come uno dei tre momenti fondamentali di integrazione.

Particolare attenzione è stata rivolta al lavoro destinato a mettere in comune informazioni e dati, affidato al sottogruppo Europol, cui corrisponde la parallela configurazione, in ogni Stato membro, di apposite unità di *intelligence* criminali. Le capacità degli esperti che operano negli uffici Europol si sono già evidenziate, ma naturalmente maggiori risultati potranno manifestarsi con il prossimo completamento del sistema di informazione previsto di qui a breve. Sempre restando alle iniziative in ambito europeo, l'Accordo di Schengen mira a realizzare una serie di misure compensative destinate a bilanciare il *deficit* di sicurezza derivante dall'abolizione dei controlli alle frontiere interne. Fondamentale al riguardo si rivela ancora una volta la creazione di una banca dati nel quadro del sistema informativo Schengen. L'impegno, peraltro, non si è limitato all'Europa, ma vi sono stati accordi estesi a più Stati e calibrati su specifici obiettivi di settore. Penso, ad

esempio, alle attività, attuate a diversi livelli dal Gruppo Pompidou e dal Gruppo di Dublino, o, ancora, in seno all'apposito programma delle Nazioni Unite ed al progetto Teledrug, in materia di stupefacenti. Penso, inoltre, alle iniziative regionali in aree di interesse strategico - come quella mediterranea, dell'Europa centro-orientale e del sud-est d'Europa - ed agli accordi tra Stati, che, per limitarci all'Italia, già vedono la stipula di 42 trattati bilaterali e di 2 multilaterali. In questa stessa ottica, vengono messi a punto interventi per contribuire alla risoluzione *ab origine* dei problemi di stabilità nelle aree di crisi, offrendo aiuti concreti alle forze di polizia che li richiedono, allo scopo di renderle più efficienti e, perciò stesso, in grado di meglio interagire con le nostre.

Naturalmente a nessuno sfuggè come l'incisività dell'intero complesso di azioni sopra descritte dipenda in larga misura dal livello di efficienza espresso, nello specifico settore della cooperazione internazionale, dal nostro comparto di sicurezza. Al riguardo il Dipartimento della pubblica sicurezza e le forze di polizia si adoperano ormai da tempo, e con importanti risultati, per consolidare i già fecondi rapporti con gli omologhi organismi stranieri. Si ampliano e si approfondiscono, così, collaborazioni che spaziano dall'addestramento al costante scambio di informazioni, per giungere ad analisi e valutazioni comuni, in grado di dare grande respiro ad interventi di vasta portata, che si concretizzano in operazioni continue e di alto livello.

Concludendo, sento di poter affermare che le necessarie sensibilità appaiono finalmente mature a livello internazionale. L'Italia, del resto, continua ad assicurare un costante impulso in tutte le sedi, anche giovandosi della credibilità guadagnata nel contrasto alla criminalità organizzata tradizionale, grazie ad una politica legislativa ferma e coerente nel combattere la grande criminalità ed alle capacità della magistratura e delle forze dell'ordine, ovunque riconosciute. Credo si possa guardare al futuro senza allarmismi, ma nel fermo convincimento che mai come in questo campo la prevenzione, attuata d'intesa e con ogni energia, sarà irrinunciabile per preservare i nostri paesi da un contagio altrimenti pericolosissimo. (*Applausi*).



**PRESIDENTE.** Grazie, prefetto Masone. Prego ora il professor Ruozi, magnifico rettore dell'Università commerciale Bocconi, di prendere la parola.

**RUOZI Roberto,** *magnifico rettore dell'Università commerciale L. Bocconi.* Signor Presidente, autorità, gentili signore e signori, svolgerò un breve intervento sul contributo delle scienze economiche nella lotta contro la criminalità. Questo intervento si articolerà in tre punti fondamentali: il senso dell'analisi economica della criminalità; i rapporti fra la criminalità organizzata ed il funzionamento dei mercati; i rapporti tra la criminalità organizzata e l'attività di impresa. Ovviamente farò essenziale riferimento alle considerazioni emerse nel corso degli studi effettuati in proposito dall'Università Bocconi.

In effetti, nel 1995 la mia Università ha avviato un progetto di ricerca interdisciplinare dedicato all'analisi della struttura e del funzionamento dei mercati illegali. Tale progetto ha visto coinvolti, per tre anni, con impegno diverso, una quarantina di studiosi di varie discipline e ha prodotto una serie di studi su aspetti specifici dell'intreccio tra comportamento illegale, funzionamento dell'economia e scelte delle autorità per la prevenzione e la repressione dell'illecito, raccolti in una serie di volumi curati dalla nostra casa editrice. L'attenzione che tale iniziativa ha suscitato sia in ambito accademico sia nelle sedi istituzionali ci ha spinti a continuare nel percorso intrapreso, dando una sede stabile a tali ricerche. Nel 1998 è stato istituito, su iniziativa dei due centri di ricerca bocconiani dedicati all'analisi delle tematiche monetarie, bancarie e finanziarie, un osservatorio per l'integrità del sistema finanziario. L'osservatorio è volto a promuovere ricerche e pubbliche occasioni di dibattito sulle problematiche legate al rapporto tra difesa della legalità e sviluppo dei mercati. L'osservatorio ha subito iniziato ad operare su vari progetti in comune con interlocutori istituzionali di massimo livello. Con la Direzione nazionale antimafia è stato condotto uno studio sui fattori di vulnerabilità, economica e finanziaria di un dato territorio al rischio criminalità organizzata. Con la Polizia di Stato è stato appena concluso uno studio sull'impatto economico di due forme di

nuova mafia particolarmente pervasiva ed insidiosa: la mafia russa e la mafia cinese. I risultati di tale studio saranno presentati nel pomeriggio. Inoltre stiamo collaborando con l'*International Drug Control Program* delle Nazioni Unite.

L'Università Bocconi ha inteso costituire con queste iniziative un punto di riferimento scientifico per elaborare analisi e proposte di intervento atte a migliorare la capacità delle autorità di prevenire e contrastare l'inquinamento di aree, settori e territori della nostra economia. Caratteristica del nostro impegno è l'utilizzo degli strumenti che la scienza economica ha approntato per comprendere il comportamento dei diversi operatori economici e, più in generale, il comportamento dei mercati e dei settori dell'economia e della società. Riteniamo cioè che gli strumenti di cui dispone l'analisi economica siano indispensabili per meglio comprendere comportamenti e scelte che portano alla violazione delle norme e perciò ai reati per motivi di natura essenzialmente economica, i quali possono incidere, anche profondamente, sul funzionamento dei mercati e dell'economia nel suo complesso. Siamo convinti che l'utilizzo di tali strumenti possa essere sempre più utile in un paese in cui i cittadini e le autorità sono sempre più preoccupati per la criminalità. L'analisi economica ha il grande vantaggio di poter mostrare le distorsioni ed i condizionamenti che la criminalità provoca sul funzionamento del sistema economico e delle singole aziende che lo compongono. Mettere in luce tali distorsioni e condizionamenti significa progredire non solo in termini di conoscenza, ma anche di consapevolezza della convenienza a combattere l'inquinamento dell'economia da parte della criminalità.

Partendo dai dati aggregati, i toni preoccupati usati delle autorità sono più che giustificati; riguardo a quella che potremmo chiamare l'offerta di criminalità, negli ultimi 20 anni in Italia essa è infatti cresciuta in modo impressionante. Tale crescita si accompagna per l'Italia ad una sua specificità qualitativa, rappresentata dalla presenza pervasiva di forme di criminalità organizzata che sono responsabili della netta prevalenza di delitti con evidenti finalità e motivazioni economiche e finanziarie, mentre sembrano riguardare in modo minore fattispecie delittuose più riconducibili



ad altre motivazioni. Indicazioni nello stesso senso provengono dagli studi da noi compiuti con la Polizia di Stato e la Direzione nazionale antimafia, in cui l'analisi della dinamica dei reati viene completata e arricchita da un esame del suo impatto rispetto alla struttura economica e sociale delle diverse regioni, proponendo degli indicatori di anomalie e di vulnerabilità delle diverse aree del paese rispetto alle diverse forme di manifestazione della criminalità. Al crescere della presenza e della pervasività della criminalità aumentano le difficoltà per uno sviluppo ordinato, equo e sostenibile delle attività economiche e finanziarie. La presenza di criminalità, ed in generale di illegalità diffusa, costituisce difatti una forte minaccia per lo sviluppo regolare dell'attività d'impresa. In presenza di criminalità non può esserci una sana attività di gestione e di investimento. Al contrario, se l'investimento precede il ripristino di condizioni di legalità, sono alti i rischi di inefficienza dello stesso investimento ed anche quelli di apporto di nuova linfa ai protagonisti della illegalità e della criminalità diffusa.

La teoria economica ha recentemente ribadito il ruolo fondamentale della sicurezza e della fiducia per la crescita e il buon funzionamento di un'economia di mercato, intese come insieme di regole e procedure che permettono produzione e scambio efficienti delle risorse in una società avanzata. La sicurezza e la fiducia degli operatori sono basate appunto sulla convinzione che esista un complesso di regole del gioco, sancite e garantite dalle pubbliche istituzioni, che indirizza i comportamenti, dirime i conflitti di interesse, sanziona le condotte sleali. La minaccia al regolare sviluppo dell'economia è rappresentata dalla quantità, ma soprattutto dalla qualità degli atti illeciti e criminali che la colpiscono. Il rifiuto delle regole del gioco dell'economia legale ha peraltro due livelli distinti di pericolosità: la violazione pura e semplice e la sostituzione di tali regole con altre regole, basate su autonome (e illegali) procedure di statuizione ed *enforcement*. Il rischio per i mercati legali, nel caso in cui l'inquinamento da illecito si espanda, è molto forte in quanto viene minata la base stessa del loro funzionamento.

Finora, per spiegare il fenomeno della criminalità, micro e macro, nel nostro paese è sempre prevalso l'approccio socio-cri-

minologico, in cui il comportamento criminale è essenzialmente ricondotto ad attributi psicologici e fisiologici. Ipotizzando per i reati il concetto di devianza o di patologia, l'analisi dell'evoluzione della criminalità in Italia ha così finito per oscillare tra posizioni minimaliste (è colpa del singolo individuo) e posizioni massimaliste (è colpa della società).

L'approccio economico, invece, spiega che, al limite, chiunque può commettere un illecito, partendo dall'analisi razionale costi-benefici delle diverse opportunità. Chi viola la legge lo fa perché si attende un beneficio netto positivo dalla violazione. In un certo senso, il reato diviene qualcosa di razionalmente spiegabile, legato principalmente non a tare genetiche o a situazioni personali od ambientali, ma ad una serie di vincoli e di opportunità, nell'ambito dei quali si decide di compiere gli atti illeciti e quelli leciti. Tali vincoli ed opportunità possono essere raggruppati in due grandi categorie, legate rispettivamente all'efficacia delle istituzioni nello svolgere i loro compiti e all'efficienza e all'equità nella produzione e nell'allocazione delle risorse. L'importanza dell'approccio economico emerge, quindi, con forza.

Riguardo all'efficacia delle istituzioni, è del resto crescente la consapevolezza che migliorare l'efficacia del nostro sistema di «regole del gioco», nonché in particolare l'efficienza nell'amministrazione della giustizia penale e civile, è assolutamente indispensabile per avere un sistema-paese in grado di competere a livello internazionale sul piano economico, sociale e civile. Un esempio per tutti: la letteratura economica ritiene unanimemente che, nei casi più generali, i migliori effetti di deterrenza si ottengono non inasprendo le pene, ma innalzando la probabilità che esse vengano effettivamente comminate. Questo implica la necessità di investire risorse per una razionalizzazione della macchina amministrativa, di quella giudiziaria e di quella investigativa.

Vengo ora all'ultimo punto, che riguarda la criminalità organizzata e l'attività di impresa. La prevenzione ed il contrasto al diffondersi della criminalità organizzata si attuano anche promuovendo sempre di più la trasparenza e la competitività sui mercati dei beni e dei servizi, nonché la contendibilità nel mercato di fattori produttivi come il lavoro e il capitale. In realtà, ogni battaglia



per la concorrenza è anche una battaglia contro la criminalità organizzata.

Gli economisti sono d'accordo nel ritenere che l'allocazione delle risorse è tanto più vicina all'ottimo, in termini di efficienza, quanto meno sono diffuse, nei diversi mercati, posizioni di rendita di taluni a svantaggio di altri. Ogni individuo, dato un certo livello di risorse iniziali, può cercare di migliorare la sua posizione a mano a mano che aumentano le sue opportunità assolute e relative di scelta nella domanda di prodotti e nell'offerta di lavoro e di risparmio. Ogni impresa, dato un certo livello di risorse iniziali, può cercare di aumentare la creazione di valore a mano a mano che aumentano le sue opportunità assolute e relative di scelta nella produzione e nello scambio di beni e di servizi. A mano a mano che gli individui e le imprese acquisiscono pari opportunità di scelta, dato un certo livello di risorse iniziali, il meccanismo dei prezzi provvederà ad equilibrare meglio domanda ed offerta, determinando il livello di soddisfacimento dei vari bisogni, il successo delle produzioni efficienti e l'opportuna remunerazione dei diversi fattori produttivi. Ogni posizione di rendita, intesa come capacità di trarre vantaggio da situazioni in cui non c'è pari opportunità di scelta, è nemica del meccanismo testé descritto, perché tende ad incepparlo e a distorcerlo. In questo caso crescono, infatti, i rischi di inefficienza e, a parità di altre condizioni, quelli di iniquità.

La criminalità organizzata, attraverso i diversi canali con i quali può influenzare i meccanismi di produzione e di allocazione delle risorse, è così fonte primaria di posizioni di rendita e di monopolio, cercate ed ottenute attraverso il «vantaggio competitivo» rappresentato dai diversi strumenti extraeconomici ed extralegali da essa utilizzati. La stessa criminalità, svolgendo attività di produzione illegale di reddito, di redistribuzione attraverso le attività predatorie, di riciclaggio, di consumo e di investimento nei settori legali, può alterare e condizionare sensibilmente le opportunità di scelta degli operatori che rispettano la legge.

L'analisi economica, negli ultimi anni, ha cominciato ad approfondire la natura della criminalità in quanto «organizzazione», applicando ad essa gli strumenti dell'analisi aziendale. Tale crimi-

nalità, al pari degli organismi legali, ha infatti il problema di organizzare nel modo migliore possibile le risorse di capitale e di lavoro. Inoltre, essa si deve preoccupare di rendere stabile e sostenibile la struttura gerarchica non potendo utilizzare, a differenza delle normali organizzazioni, la struttura di *enforcement* che le deriva dalla legge. L'analisi economica ha anche mostrato come l'organizzazione criminale si caratterizzi per la ricerca di posizioni *rent-seeking*, che sono ottenute, mantenute o consolidate grazie appunto agli strumenti extraeconomici ed extralegali.

L'imprenditore, il lavoratore o il consumatore, che rispettano la legge, possono trovarsi di fronte, in settori o in mercati in cui la criminalità organizzata è presente, a dilemmi assolutamente spiacevoli, che in ogni caso ledono la loro libertà di scelta, pilastro di una autentica economia di mercato. Pensiamo all'impresa che può essere costretta a subire trasferimenti unilaterali di reddito, tramite estorsioni; che può trovarsi, anche in conseguenza delle stesse estorsioni, involupata nell'abbraccio mortale della finanza di usura, fino ad essere catturata da interessi illeciti di varia natura; che può subire forme di concorrenza sleale o di abuso di posizione dominante, anche per collusioni fra criminalità e pubblica amministrazione, o di razionamento sui mercati dei prodotti e dei fattori produttivi o, infine, che può essere costretta a concentrare forzatamente la domanda solo su determinati mercati.

D'altronde, anche l'impresa che decidesse di colludere con l'organizzazione criminale, per trarre qualche vantaggio o per ridurre i danni, finisce quasi sempre per non trarre vantaggi stabili e duraturi da tale scelta. Questo accade perché una collusione o, peggio ancora, un accordo di *governance* con un simile *partner* nasce e si sviluppa in modo sbilanciato ed asimmetrico a sfavore dell'imprenditore, oppure perché introduce nell'attività di impresa un nuovo rischio, legato alla possibile scoperta, da parte dell'autorità costituita, della collusione o dell'accordo di *governance*, scoperta che può portare alla scomparsa stessa dell'azienda.

In conclusione, è evidente che l'analisi economica può far emergere, nelle diverse situazioni in cui la criminalità organizzata entra in contatto con l'economia legale, gli effetti distorsivi e distruttivi di tale contatto. Mettere in luce tali effetti non solo offre



un contributo alla definizione di efficaci politiche di prevenzione, ma rafforza anche la coscienza dell'assoluta convenienza, oltre che della necessità, di una lotta inflessibile alla criminalità organizzata.

Vi ringrazio per l'attenzione. (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Si esaurisce, con l'intervento del professor Roberto Ruozi, la fase dedicata agli ospiti e ai promotori del Convegno.

Pertanto, diamo ora avvio alla prima parte del Convegno dedicata all'attività della criminalità internazionale, che sarà presieduta dal senatore Guido Calvi, nella quale prenderanno la parola il procuratore nazionale antimafia, dottor Vigna, ed il procuratore generale presso la Corte di appello di Milano, dottor Borrelli.

### **L'attività della criminalità internazionale (I parte)**

#### **Presidenza del senatore Guido CALVI, componente della Commissione parlamentare antimafia**

**PRESIDENTE.** Dopo il saluto del presidente Del Turco e gli interventi del sindaco di Milano, dottor Gabriele Albertini, del capo della Polizia, prefetto Fernando Masone, e del magnifico rettore dell'Università commerciale Bocconi, professor Roberto Ruozi, ha inizio la prima sessione del Convegno, che reputo molto significativa, con le relazioni di due tra i magistrati più prestigiosi ed importanti del nostro paese.

Prima di dare la parola al dottor Vigna, procuratore nazionale antimafia, vorrei ricordare che la Commissione parlamentare antimafia si è a lungo impegnata sul problema delle nuove mafie in Italia ed in particolare sull'attività della criminalità internazionale. Ricordo che più volte la Commissione è venuta a Milano - anche pochi giorni fa - per svolgere al riguardo la sua funzione di indagine, attraverso la quale si sono potuti constatare alcuni fatti importanti.

Si è rilevato, primo fra tutti, che il contrasto alla criminalità organizzata è stato condotto in Italia, in particolare da Milano, con

gli strumenti tipici del controllo di legalità. In questa città sono stati svolti numerosi processi e sono state inquisite e condannate numerose persone. Non è un caso che Milano sia una città che vede abbassare il tasso della criminalità organizzata nei suoi reati più efferati. È un merito questo da attribuire certamente alle forze dell'ordine, ma innanzi tutto alla magistratura, la quale ha saputo condurre le indagini e i processi con rigore e legalità. Ritengo questo il segno più positivo dei risultati che sono stati raggiunti ed anche quella risposta che culturalmente dobbiamo saper cogliere rispetto a quanti, venti anni fa e più, ritenevano che la criminalità organizzata, straordinariamente presente in una città come Milano o nell'intero nostro paese, potesse essere contrastata solo attraverso gli strumenti dell'aumento di pena (penso al reato di sequestro di persone o all'uso di istituti processuali di natura inquisitoria), ma per fortuna così non è stato; sono stati celebrati vari processi e vi sono state diverse condanne. Ora sono nati nuovi problemi - certamente nuovi problemi - come quello della criminalità comune e dell'esecuzione delle pene, ma di essi ci occuperemo nel corso dei nostri lavori.

Il primo ad intervenire in questa prima parte del Convegno è il dottor Piero Luigi Vigna, che svolgerà il seguente tema: «La criminalità di matrice straniera in Italia».

VIGNA Piero Luigi, *procuratore nazionale antimafia*. Rivolgo, innanzitutto, un cordiale ringraziamento al presidente Del Turco e a tutta la Commissione parlamentare antimafia per l'invito a partecipare a questo Convegno. Un ringraziamento molto forte rivolgo anche al sindaco di Milano, dottor Albertini, che ho avuto occasione di conoscere a Palazzo Vecchio a Firenze, e al capo della Polizia, prefetto Masone, per la squisita ospitalità. Infine, un pensiero va anche al magnifico rettore dell'Università commerciale Bocconi, professor Roberto Ruozi. Ricordo che il lavoro che abbiamo svolto tutti insieme sarà presentato, grazie alla cortesia e all'interesse manifestato dal presidente Del Turco, a Palazzo San Macuto a Roma, il prossimo 24 marzo. L'idea è nata da una duplice riflessione. La prima riflessione - l'ho sempre avuta - è che il procedimento penale è diventato sempre più mul-



tidisciplinare – importa conoscere la procedura penale, ma non è certamente questa la cosa più importante – e si articola ormai su vari saperi. La seconda riflessione è che, se le mafie perseguono – come lo perseguono – il fine di arricchimento, non si capisce come si è potuto fare a meno del contributo degli economisti. Quindi, è un discorso molto semplice quello dal quale è nata questa sinergia.

Il tema che ho il compito di svolgere nel tempo assegnatomi, e quindi in maniera estremamente sintetica, riguarda le nuove mafie in Italia. La mia relazione, per la quale mi sono servito anche di elaborazioni effettuate dalla Polizia ed in particolare dalla Direzione investigativa antimafia, inizia con l'indicazione di alcuni dati statistici relativi a tre fattispecie criminose; si tratta dell'associazione per delinquere, dell'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti e dell'associazione di tipo mafioso, le quali hanno visto coinvolti, come loro autori, cittadini stranieri. Per tener conto dell'evoluzione del fenomeno, saranno presi in considerazione i dati relativi al primo e al secondo semestre del 1998.

Per quanto riguarda l'associazione per delinquere, nel primo semestre del 1998 rileviamo 141 arrestati (38 donne e 103 uomini) e 273 denunciati (tralascio le divisioni per sesso per non allungare troppo il discorso). Nel secondo semestre di tale anno rileviamo 208 arrestati e 205 denunciati a piede libero. I luoghi di prevalente manifestazione del fenomeno sono l'Emilia Romagna e la Lombardia nel primo semestre; l'Emilia Romagna, la Lombardia, il Friuli Venezia-Giulia e il Lazio, invece, nel secondo semestre.

Per quanto riguarda l'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, nel primo semestre del 1998 registriamo 103 arrestati e 92 denunciati. Nel secondo semestre rileviamo 164 arrestati e 42 denunciati. Le regioni di prevalente manifestazione del fenomeno sono la Lombardia, il Trentino e la Puglia nel primo semestre, mentre nel secondo semestre sono la Lombardia, l'Emilia Romagna, il Lazio e la Puglia.

Per quanto riguarda il reato di associazione di tipo mafioso, vi sono stati 21 arrestati e 8 denunciati nel primo semestre 1998, mentre nel secondo semestre vi sono stati 20 arrestati e

44 denunciati. Il fenomeno ha inciso in Toscana, in Calabria e nel Lazio.

Poi mi sono occupato anche del reato di estorsione: 177 arrestati e 168 denunciati nel primo semestre 1998 nel Piemonte, in Lombardia e in Emilia-Romagna; 279 arrestati e 111 denunciati nel secondo semestre del 1998, in tutto il territorio nazionale, con prevalenza nel Centro-Nord, specie in Piemonte, Lombardia, Toscana e Lazio.

Per quanto riguarda il reato di usura (sempre a proposito degli stranieri) vi sono stati 5 arrestati e 4 denunciati nel primo semestre 1998, in Lombardia, Liguria e Lazio, e 3 arrestati e 6 denunciati nel secondo semestre 1998 in Calabria e Sicilia.

Ottimale è il giudizio per il fatto che sia stato scelto proprio il capoluogo della regione Lombardia per svolgere questo Convegno. Abbiamo notato un forte aumento degli arresti, addirittura dal primo al secondo semestre del 1998; quindi, si è manifestata un'azione molto incisiva attraverso gli arresti proprio nel corso dell'anno.

Queste sono cifre mute; cerchiamo di vederne molto brevemente gli attori. La linea principale di analisi è stata quella del traffico delle sostanze stupefacenti, che costituisce una specie di chiave di lettura omogenea per le forme di criminalità oggetto di osservazione.

I primi gruppi di criminalità di matrice straniera sono quelli di etnia slava. Si tratta di gruppi diffusi sul territorio nazionale che sovrintendono alla distribuzione sul mercato, in particolare milanese, dell'eroina che proviene dalla Turchia e dall'Est asiatico, favoriti da un'ampia disponibilità di manovalanza connazionale, immigrata illegalmente. Notate bene che quanto ha detto il Capo della Polizia, e che tutti ribadiamo, sulla necessità di una sempre più forte collaborazione internazionale, deriva non da idee astratte, bensì dal fatto che nei vari paesi troviamo le medesime realtà. In altre parole, la crescita di questa fenomenologia può essere convalidata anche attraverso l'esperienza comparata di altri paesi europei, come - faccio qualche esempio - la Germania, la Romania e l'Ungheria, che conosco. Pochi giorni fa sono stato in Ungheria; oggi tale Stato pare un punto di snodo della cosiddetta rotta bal-



canica dell'eroina. Nel primo semestre del 1998 ne sono stati sequestrati 344 chilogrammi, mentre in tutto il 1997 ne erano stati sequestrati 206 chilogrammi. Il traffico di eroina, anche lì, è completamente gestito da organizzazioni di origine albanese, kosovara e turca, oltre che macedone. Queste organizzazioni hanno modificato le originarie strategie di trasporto: prima, abbastanza scioccamente, trasportavano la merce con TIR turchi e così via, mentre oggi cambiano i mezzi di trasporto e hanno costituito anche una rete di appoggio con distributori di benzina, parcheggi, officine e ristoranti.

Tornando all'Italia, tra questi soggetti di etnia slava una posizione particolare hanno gli albanesi provenienti dal Kosovo, che gestiscono e controllano per conto dei turchi, ma sempre con maggiore autonomia, la rotta balcanica. Questa è una rete criminale di spiccata efficacia che a volte si è affiancata, in modo non conflittuale, ai gruppi mafiosi nostrani, con i quali interagisce a livello paritario.

Debbo aggiungere che, per esempio, tanto per rimanere nella città che ci ospita, sono state rilevate queste forme di integrazione in un'indagine condotta dal ROS, sotto la direzione della DDA di Milano. Sono state indagate 125 persone per associazione finalizzata al traffico internazionale degli stupefacenti, con varie componenti - egiziana ma anche albanese - tutte impegnate nel commercio degli stupefacenti in questa città, con un ulteriore rilievo: che gli ex iugoslavi, cooperanti con la componente albanese, risultavano integrati nello scenario criminale milanese, figurando addirittura sovraordinati rispetto al gruppo siciliano formato dagli eredi delle famiglie Ciulla-Fidanzati e sostanzialmente paritetici ai calabresi del gruppo Mazzaferro. Quindi, si nota che questa criminalità di tipo albanese, che prima - lo vedremo sotto un altro profilo - agiva individualmente, opera soprattutto nel campo della prostituzione, e poi quando aumenta il livello del mercato, dà vita a forme associative che si pongono in dialogo, in rapporto paritario - proprio perché sono coloro che vendono certi tipi di merci - con organizzazioni criminali nostrane.

Ma questo non è un fenomeno unico. Un'indagine effettuata dalla DIA alla fine del 1998 in territorio pugliese su un gruppo di

albanesi molto forte, nel corso della quale, tra l'altro, furono sequestrati 105 pani di eroina da mezzo chilo ciascuno, ha evidenziato una notevole capacità di infiltrazione nella realtà locale da parte di questo sodalizio albanese, che dialoga con la malavita organizzata pugliese riuscendo a creare anche un forte collegamento con pregiudicati baresi. Quindi, vi è questa spinta ad avere certi rapporti.

Voi sapete che gli albanesi in generale, ma i kosovari in particolare, sono caratterizzati nelle loro azioni da un'estrema violenza, penso riconducibile al fatto che quando delle persone vivono per mesi in uno stato di guerra, in uno stato di lotta armata, la vita propria viene messa in gioco, per cui la stessa vita altrui perde probabilmente il valore che dovrebbe avere.

Questi gruppi di etnia slava, cioè gli albanesi, hanno cominciato a darsi forme associative. Dal 1992 al primo semestre 1998 sono stati denunciati a piede libero o arrestati per reati associativi 1.307 albanesi, di cui 1.222 uomini e 85 donne. Questa indagine, che è stata svolta dalla DIA con la DNA (non so se ho già inviato i documenti alla Commissione parlamentare antimafia, se non l'ho fatto provvederò al più presto), della quale attendiamo ansiosamente altri 2 volumi, ha evidenziato strani movimenti di capitale di varie decine di miliardi. Questo è stato un suggerimento che il mio ufficio ha dato all'Ufficio italiano dei cambi. Infatti, fino ad oggi, si era abituati a valutare sospetta un'operazione - e come tale da segnalare - solo sotto il profilo finanziario. L'idea che venne fu quella di leggerne la «sospettosità» anche in funzione del soggetto che la compiva, non solamente della natura finanziaria dell'operazione.

È allora emerso - ora gli atti sono stati inviati alla Procura della Repubblica di Milano e se ne sta interessando il collega Dell'Osso - che dei signori albanesi, che non risultano avere attività economiche, hanno fatto movimentazioni, non solo verso l'Albania ma singolarmente - vedremo perché - verso l'Algeria, di decine e decine di miliardi.

E passo al secondo gruppo criminale maggiormente presente: quello dei nigeriani. Le sezioni anticrimine dei carabinieri hanno condotto una importante indagine della quale vi riferirò.



A livello internazionale la Nigeria ha iniziato ad esprimere forme di criminalità organizzata nella seconda metà degli anni Ottanta. Il primo arresto in Italia risale al 1987 e da allora l'intercettazione di corrieri nigeriani che trasportavano stupefacenti è andata via via aumentando. In un primo tempo negli investigatori prevalse l'opinione che costoro costituissero manodopera a basso costo per organizzazioni criminali di altri paesi o fossero protagonisti di basso livello di un'attività di spaccio. Si è invece poi assistito all'aumento degli arresti di altri soggetti africani, che i nigeriani, ormai cresciuti per importanza e volume di affari, avevano iniziato ad impiegare come corrieri al loro posto per sviare i controlli.

Questa presenza dei gruppi nigeriani, coinvolti anche nello sfruttamento della prostituzione, è diffusa in tutte le regioni, con eccezione di Puglia, Calabria e Sicilia: qui ci sono organizzazioni più forti. Invece, particolarmente sensibili sono le presenze a Napoli. Il fenomeno della camorra napoletana si è manifestato in tale settore non gestendo direttamente la prostituzione, perché non pareva il caso di farlo, ma affittando i luoghi a questi gruppi e riscuotendo, per così dire, una tassa di occupazione del suolo pubblico, una sorta di canone di locazione. Ciò è particolarmente evidente sul litorale domizio e nell'*hinterland* romano.

Ho poc'anzi detto che i carabinieri del ROS hanno condotto di recente un'indagine molto importante nel Trentino disvelando, anche qui, l'esistenza di una rete composta prevalentemente da nigeriani, operante nel traffico degli stupefacenti: cocaina in arrivo dall'Olanda, dal Brasile e dal Perù, ed eroina dalla Turchia. Costoro non operano in una organizzazione verticistica, bensì in modo sciolto, cioè il sodalizio non ha una forma piramidale ma orizzontale a blocchi.

Abbiamo poi i colombiani. I cartelli colombiani dispongono in Italia di centri logistici, che perfezionano le transazioni relative alla droga con le organizzazioni italiane e che cercano anche di condurre a termine nel nostro territorio la fase finale della raffinazione. Cito anche a questo proposito un esempio tratto dall'esperienza investigativa del ROS sulla costa adriatica. Per ingenti quantità, soprattutto di cocaina, i cartelli colombiani raccolgono

la droga anche presso altri paesi produttori, curandone la gestione fino al paese di consumo. Per quantitativi più modesti esistono «piazziisti», cittadini colombiani, che fanno capo a strutture non collegabili ai cartelli e che assicurano un'attività di rifornimento estemporaneo.

Per quanto riguarda i cinesi, voi sapete che questi sono prevalentemente stanziati in Toscana, Lazio e Lombardia; sono difficilmente permeabili da interventi esterni, nel senso che è difficile fare una operazione di infiltrazione in un gruppo cinese se non si è cinesi, ci sono difficoltà di lingua ed esistono spiccati vincoli di omertà. Abbiamo avuto, per l'appunto in Toscana - ne dà oggi notizia «la Repubblica», è un'indagine che risale a vari anni fa - anche collaboratori di origine cinese. I cinesi presentano la caratteristica, per ora, di agire criminalmente all'interno della comunità, attraverso prostituzione, gioco d'azzardo e anche sequestri di persona a scopo di estorsione, che si sono avuti a Roma, sempre fra cinesi, per il rilevamento di ristoranti.

Questo pullulare di attività di tipo ristorativo ha indotto dei sospetti negli investigatori. La Polizia di Stato ha già fatto un'attenta analisi tempo fa, perché si notava che mentre la nostra economia stagnava, le loro attività proliferavano, talché ci si è posti delle legittime domande se non fossero utilizzate come forme di reinvestimento.

Quanto ai russi, le loro attività sono il traffico di stupefacenti (specie sintetici), di denaro falso (in particolare dollari, ma forniti dalla camorra o da cosa nostra), il traffico di opere d'arte e di auto di grossa cilindrata, lo sfruttamento della prostituzione. Una vasta indagine condotta dal Servizio centrale operativo della Polizia di Stato, che abbracciava varie parti d'Italia, ha consentito nel gennaio-febbraio 1997 di arrestare una ventina di persone e, secondo me, di bloccare un'attività di grossa infiltrazione che questi soggetti stavano operando, senza avere contatti, apparentemente, con nostre organizzazioni criminali, senza compiere attività che li esponessero all'attenzione, ma attraverso un'opera di mimetizzazione che giungeva anche a matrimoni falsi; venuti qui con falsi documenti, riuscivano a sposare una cittadina italiana, salvo poi, dietro retribuzione, mandarla via, far venire la moglie russa e mi-



metizzarsi, con investimenti in vari settori: oro, acquisto di fabbriche per la conservazione di prodotti ittici, fabbriche di mobili, commercio di prodotti petroliferi.

Non sono emersi collegamenti in Italia con le nostre organizzazioni, ma sicuramente i criminali italiani sono andati in Russia operando grossi investimenti. Resta famosa l'intercettazione di una telefonata fatta fra due 'ndranghetisti, uno dei quali si trovava a Berlino ovest al momento della caduta del muro, quindi nell'89, che all'altro chiede al telefono cosa deve fare, e l'altro gli risponde: compra. Il primo chiede ancora: cosa compro? E l'altro gli risponde: tutto, ristoranti, discoteche, bar, esercizi, case. Vi è stata una grossa opera di investimento favorita anche dalla privatizzazione non preceduta da leggi che consentissero di verificare la provenienza dei denari.

Dunque, non solo carattere internazionale delle organizzazioni criminali, perché questo carattere internazionale vi è sempre stato. Quando cosa nostra negli anni Settanta manda l'eroina negli Stati Uniti, fa un'attività di carattere internazionale. La nuova dimensione, come è stato posto in luce anche dal direttore dello SCO, è quella della transnazionalità, termine con il quale intendiamo che gruppi criminali di diverse etnie collaborano fra loro.

Un ultimo cenno a un dato - il Capo della polizia conosce questo dato, che io gli ho inviato - che rende ancora più difficoltose le indagini, in mancanza di veri rapporti di collaborazione. Sapete quanti sono gli albanesi ricercati perché evasi o latitanti? Sono 758, tutti ricercati per reati gravi, e di questi albanesi è difficile l'identificazione perché abbiamo solo nomi e cognomi, ma, come loro sanno, in Albania c'è una vasta produzione anche di documenti falsi operata dagli stessi albanesi. E quindi in mancanza, almeno per ora, di un notevole dato di impronte digitali o di foto, sicuramente - è questa un'esperienza comune - il latitante va laddove c'è una comunità; questo è proprio di tutti i latitanti, anche dei nostri. *(Applausi)*.

PRESIDENTE. Dottor Vigna, la ringrazio per la sua relazione, come sempre precisa e puntuale. La riflessione che viene da fare però è che forse il Parlamento dovrebbe trovare il modo

di impegnarsi in una riformulazione dell'articolo 416-*bis* del codice penale che appare sempre più insoddisfacente, perché i reati associativi possono essere colpiti in vario modo; ad esempio, con l'articolo 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309, per il delitto di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, con lo stesso articolo 416 del codice penale, ma le conseguenze che derivano dall'articolo 416-*bis* sono molto precise in relazione sia all'esecuzione della pena sia alla confisca del patrimonio. Quindi questo articolo - ripeto - andrà forse riformulato.

Vorrei leggere il telegramma inviato dal Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro: «Al senatore Ottaviano Del Turco. Invio un caloroso, partecipe pensiero al Convegno «Le nuove mafie. Presenza e ruolo della criminalità internazionale nel territorio e nell'economia». La ferma determinazione da parte dello Stato contro questa emergente e pericolosa forma di criminalità organizzata vede tutte le istituzioni preposte a tutela della legalità unite in un forte e comune impegno, che è testimoniato dalla qualificata iniziativa di Milano e dall'autorevole partecipazione ad essa assicurata da personalità italiane ed estere particolarmente attive nell'azione di contrasto. Sono lieto di esprimere il mio plauso più vivo e di porgere un cordiale saluto ed un fervido augurio di buon lavoro a lei, caro Presidente, ai promotori e a tutti i partecipanti al Convegno».

Credo che il Convegno debba ringraziare il Presidente della Repubblica per questo suo messaggio.

Prima di dare la parola al dottor Borrelli, vorrei apportare una modifica formale alla qualifica con la quale egli è indicato nel nostro programma. Infatti la qualifica che gli è attribuita nel nostro programma è quella di procuratore della Repubblica di Milano, ma tutti sappiamo che il Consiglio superiore della magistratura appena ieri gli ha conferito il prestigioso incarico di procuratore generale presso la Corte di appello di Milano.

Dottor Borrelli, desidero rivolgerle i miei migliori auguri di buon lavoro, con la certezza che lei saprà espletare anche questo incarico con il consueto rigore professionale e intellettuale. (*Vivi, generali applausi*)



Prego il dottor Borrelli di prendere la parola, per svolgere la sua relazione su: «La criminalità internazionale nelle grandi aree metropolitane»

BORRELLI Francesco Saverio, *procuratore generale presso la Corte di appello di Milano*. Ringrazio di cuore il presidente Del Turco e il senatore Calvi per le cortesi parole che mi hanno rivolto in un giorno certamente molto importante per la mia vita. Sarei insincero se negassi il senso di gratificazione che naturalmente mi proviene da questa nomina, ma con altrettanta sincerità devo dire che è di gran lunga soverchiante il senso della responsabilità che, rendendomi disponibile per questa nuova funzione, ho assunto verso le istituzioni e verso la collettività. Spero di non essere impari al nuovo compito.

Qualche rilievo preliminare vorrei fare, che non ha un intento critico, ma soltanto di precisazione. Intanto un rilievo di carattere terminologico: la criminalità che valica, per la nazionalità dei suoi protagonisti o per gli spazi in cui si espande, i confini di un singolo paese non dovrebbe essere definita «internazionale» ma «transnazionale», almeno secondo una aggettivazione che è stata accettata fin dal Quinto Congresso delle Nazioni Unite del 1975. Internazionali infatti sono le relazioni fra Stati o fra ordinamenti statuali e credo che neppure in una visione che spinga all'estremo la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici si possa attribuire alla delinquenza il carattere dell'internazionalità, salvo che - e l'ipotesi forse non è neppure del tutto irrealista - non siano gli Stati medesimi a delinquere.

Un rilievo di sostanza. Da un operatore della quotidianità nella repressione dei reati, come un pubblico ministero, per anziano che sia o elevato in grado, non credo vi sia da attendersi una analisi-sintesi criminologica del fenomeno della delinquenza organizzata transnazionale, un'analisi-sintesi che presupponga strumenti culturali di tipo sociologico, antropologico, economico, geopolitico che di regola non appartengono all'armamentario professionale del magistrato e che non è neppure conveniente maneggiare in modo dilettantesco. Mi limiterò quindi a dei cenni descrittivi di alcuni aspetti della fenomenologia emersa da indagini della

Direzione distrettuale antimafia di Milano come mi sono stati riportati dal procuratore aggiunto, consigliere Minale, che coordina la Direzione distrettuale e dai validissimi sostituti da lui coordinati, che ringrazio per il loro prezioso contributo. Ovviamente alcune delle cose che andrò a dire ripetono osservazioni e constatazioni che già abbiamo ascoltato per bocca del procuratore nazionale Vigna.

Ancora un rilievo inerente al contenuto: la realtà che può essere testimoniata accettabilmente in sede giudiziaria, in linea di massima non è una realtà in ripresa diretta, non rispecchia l'attualità, ma si presenta come in un retrovisore. Per sofisticati che siano i mezzi di osservazione e per sollecite che siano le prove storiche (ma non è neppure infrequente che le investigazioni partano già da spunti colti o pervenuti gran tempo dopo i fatti), l'assemblaggio dei dati e la riflessione sugli stessi conducono sempre, se non si vogliono arrischiare precipitazioni forse care ai *mass media*, ma professionalmente imprudenti, a una distanza più o meno ragguardevole dal tempo della realtà, specie quando questa è complessa e variegata. E dunque sull'attualità, sull'oggi, che è il domani rispetto ai dati registrati, si possono azzardare estrapolazioni, ma non presentare fotografie o radiografie, e meno ancora, ovviamente, sul futuro che è addirittura il dopodomani rispetto ai dati che si possiedono.

Il secolo che ci accingiamo a lasciare, senza troppi rimpianti, dietro le nostre spalle, con la mondializzazione delle guerre e delle trattative di pace, dei trasporti, della comunicazione-informazione, della scienza, delle tecnologie, dei commerci, dell'economia, non poteva non regalarci anche la globalizzazione di alcune forme di delinquenza, di quelle forme di delinquenza programmata, quindi dotata di un livello più o meno elevato di organizzazione, che non sono se non controfigure perverse, deformate dei modelli di relazioni intersoggettive vigenti nella società civile.

Gli stessi veicoli tecnici, tecnologici e giuridici che hanno permesso alle relazioni culturali ed economiche di infittirsi ed espandersi in modo esplosivo sulla intera estensione del globo; di più, gli stessi scrupoli etici e umanitari che informano l'ordinamento e le prassi internazionali non potevano non creare i presup-



posti, le occasioni e le facilitazioni perché parallelamente alle imprese legali nei mercati legali, le imprese illegali conquistassero anch'esse settori e aree di mercato illegale e legale, scavalcando confini politici, etnici e linguistici. Addirittura, se è comune a entrambi i mondi la ricerca a livello continentale o transcontinentale delle condizioni specifiche più favorevoli per operare e profittare (quello che nella finanza e nell'economia legale talvolta è stato chiamato *shopping* di ordinamenti), le imprese illegali, in quanto illegali, finiscono con il godere di una libertà di azione ben superiore rispetto agli operatori regolari perché non vincolate, come questi, a quel cemento unificante che è la morale dei mercati, né al rispetto delle norme quale condizione per ottenere dall'ordinamento la tutela dei propri interessi. Nell'economia legale internazionale alcuni divari sono stati individuati come fonti di contraddizione o almeno di tensione fra la globalizzazione dei mercati e il progresso sociale: così la disparità di potere fra gruppi sociali mobili e gruppi rappresentativi di fattori produttivi immobili, la disparità fra gli *standard* sociali attinenti nei singoli Stati alle condizioni del lavoro subordinato, il differenziale fra le rispettive prestazioni di *welfare state*, che accresce le difficoltà competitive nei sistemi economici socialmente più avanzati. Nell'economia illegale invece non v'è divario esterno, divario di origine pubblicistica che non venga utilizzato, senza possibilità di contraddizione, dal delinquente a proprio vantaggio per sottrarsi con agilità «anguillesca» ai meccanismi che qui o là possano pregiudicare il suo lucro o la sua libertà. Di fronte alla flessibilità della criminalità transnazionale nel diversificare, con perfetta adattabilità darwiniana, i propri obiettivi e i propri mezzi a seconda dei luoghi, degli ambienti normativi, dell'efficienza delle polizie e delle magistrature, diviene pressante, perentoria, irrecusabile, a dispetto di percorsi storici peculiari e tradizioni gelosamente care a questo o quel popolo, l'esigenza di superare gradualmente il sistema vigente di assistenza giudiziaria internazionale per arrivare ad una unificazione, non solo all'armonizzazione, negli spazi continentali degli apparati normativi e operativi di disincentivazione e repressione del crimine.

In concreto, le attività nel territorio milanese delle organizzazioni criminali transnazionali riguardano prevalentemente, com'è noto, il traffico di stupefacenti, il traffico di armi, il traffico di esseri umani con immigrazione clandestina per fini di prostituzione o per altri fini illeciti, il contrabbando di tabacchi lavorati esteri. Cominciando da quest'ultimo, segnalo che nel 1998 quattro operazioni di polizia tributaria, con il sequestro di 148 tonnellate di tabacchi lavorati esteri e circa 4 miliardi di lire in contanti, hanno riguardato varie organizzazioni contrabbandiere su base transnazionale, con fornitori residenti in Svizzera (dove il contrabbando non è perseguito), depositi costituiti nei Balcani (prevalentemente in Montenegro) e a Cipro, di merce acquistata presso le grandi multinazionali del tabacco, trasporto della merce sulle coste italiane dell'Adriatico mediante potenti motoscafi costruiti e consapevolmente forniti da un industriale del comasco, rete a numero chiuso di grossisti accreditati, prevalentemente campani ma anche pugliesi, organizzati in *clan* e tra loro consorziati, che distribuiscono la merce sul territorio nazionale o la inoltrano, mediante TIR e *container*, verso altri paesi europei (specie verso il remunerativo mercato inglese e quello spagnolo), talora corrispondendo un «pizzo» a mo' di pedaggio a esponenti della sacra corona unita e della camorra che controllano i territori di transito.

Il regolamento finanziario con i fornitori svizzeri viene fatto mediante spallonaggio o attraverso canali facenti capo a operatori della provincia di Como, e nell'utilizzo dei quali si sono riscontrati concorrere anche trafficanti di droga e riciclatori di proventi di corruzione. Per quanto riguarda gli altri ben più allarmanti settori di attività delle organizzazioni transnazionali nell'area metropolitana, un cenno può essere fatto, ed è già stato fatto anche dal Procuratore nazionale, alla cosiddetta mafia cinese, che è probabilmente emanazione di un'associazione provvista dei caratteri della mafiosità nel paese d'origine e che, gestendo l'immigrazione clandestina di cinesi in Italia e lo sfruttamento del lavoro di costoro con il ricorso anche a meccanismi usurari, a sequestri di persona a scopo estorsivo, a rapine, ha operato, almeno finora, sempre e solo all'interno della comunità cinese, in tale ambito avvalendosi della propria forza intimidatrice e acquisendo una sorta di ruolo di



rappresentanza esterna della comunità cinese. Un cenno merita anche la scoperta di un gruppo di nigeriani, già attivo a Napoli, insediatosi poi a Milano, che con il supporto di agenzie telefoniche e con addentellati anche a Roma, era dedito all'importazione di sostanze stupefacenti, prevalentemente cocaina. Costoro da una centrale posta in territorio greco facevano partire singoli carichi, affidati per lo più a insospettabili corrieri europei che provvedevano alla consegna ai fiduciari del gruppo. Sempre nel campo dell'importazione di cocaina va menzionata un'organizzazione capeggiata da un casertano e da alcuni pugliesi che dalla Colombia, dal Perù e dalla Spagna trasportavano quantitativi ingentissimi (non meno di 500 chilogrammi per volta): dalla Colombia occultandoli all'interno di grossi macchinari prodotti in Venezuela da un industriale friulano, ovviamente complice; dal Perù occultandoli in *container* di cassette di pesce congelato; dalla Spagna, e in particolare dalla Galizia, caricandoli su autocarri e autovetture. Il flusso dei corrispettivi si giovava in parte del trasporto in senso inverso di analoghi macchinari e ricambi - in cui venivano nascosti i pacchi di banconote americane - sotto il nome del medesimo industriale friulano, in altra parte di rimesse da banche svizzere, presso cui, tramite spallonaggio, era stato depositato il provento del narcotraffico. Deve peraltro registrarsi una graduale tendenza dei trafficanti colombiani a emanciparsi dal collegamento con le organizzazioni mafiose storiche e a gestire direttamente, incrementando numericamente i propri insediamenti nelle metropoli italiane, sia i trasporti in Europa, sia gli arrivi e la distribuzione della merce nel nostro paese, tutto ciò con cospicuo accrescimento del lucro, grazie all'autogestione. Sulla rotta atlantica si è delineato, e merita di essere segnalato, un altro traffico, dall'Italia verso la Colombia e altri paesi latino-americani, avente per oggetto i cosiddetti precursori, sostanze e reagenti chimici di cui non è vietata la commercializzazione, ma che risultano particolarmente utili nella coltivazione e nella lavorazione della coca e che vengono spediti in bidoni via mare da un agricoltore della provincia pavese.

Attenzione particolare, per le ragioni che si vedranno, deve essere posta nei riguardi della criminalità di origine albanese. In capo ai gruppi albanesi, e ai gruppi kosovari tra questi, si andrà

consolidando in un prossimo futuro – se il fenomeno non sarà stato tempestivamente neutralizzato e stroncato – il carattere della mafiosità in senso proprio. Le indagini ci offrono l'immagine di gruppi attivi nel settore del reclutamento, con metodi di brutale violenza, e della tratta delle prostitute, nonché dell'organizzazione e dello sfruttamento del meretricio e nel settore del traffico di stupefacenti e di armi, in collegamento anche con gruppi calabresi o siciliani e in posizione di preminenza rispetto a gruppi di altra origine, con una marcata tendenza a insediarsi stabilmente sul territorio con l'intento di controllarlo anche per mezzo di un reticolo di connivenze e legami, in tutto analoghi a quelli tipici della cultura 'ndranghetista. È abbastanza naturale che organizzazioni già attualmente o virtualmente orientate al crimine nelle terre d'origine ravvisino nelle grandi aree metropolitane europee gli spazi di elezione per sviluppare i loro mercati illegali, sfruttando la domanda di una clientela vasta, fluttuante, variegata, la mimetizzazione resa possibile dalla densità delle intraprese e delle transazioni economiche, utili anche per il reinvestimento dei proventi, e giovandosi di un calcolato margine di impunità che è conseguenza del basso coefficiente di coesione e di controllo sociale proprio degli agglomerati urbani, sia da parte degli stessi cittadini, sia da parte dei pubblici poteri. E riguardo al massiccio ingresso della prostituzione straniera nel nostro paese piuttosto che negli altri, credo si possa dire che questo non sia tanto conseguenza di un'ipotetica domanda più alta del maschio italiano, quanto della maggiore facilità di introdurre qui la merce umana e di una relativa desensibilizzazione verificatasi nel tempo verso il fenomeno della prostituzione in generale. Ciò ancora una volta dimostra la capacità adattiva della delinquenza organizzata.

Gli albanesi del Kosovo e della Macedonia, fortemente politicizzati e affratellati, sono disseminati nel nord e nel centro dell'Europa e si trovano in posizione strategica per controllare i flussi dell'eroina provenienti dalla Turchia e farne smistamento in tutta Europa. Di questo tipo era l'attività della famiglia Elezi, che aveva una base logistica a Bratislava dove concentrava, grazie a corrotte complicità nelle polizie e nelle dogane, la merce fornita da trafficanti turchi e donde con coppie di corrieri slovacchi la di-



stribuiva ai mercati d'Europa, ciascuno presidiato da un referente albanese. Scarsi e occasionali sembrano essere i contatti con costoro degli albanesi di Tirana e di Valona che in genere sono rappresentati da bande di giovanissimi dedite all'introduzione sistematica, mediante i ben noti gommoni, di uomini, donne, bambini, di marijuana, di armi. Il modulo organizzativo degli albanesi non è a struttura verticistica, come un decennio addietro era il gruppo degli uruguayani che gestivano la prostituzione e l'importazione della cocaina, bensì a struttura orizzontale, nel senso che esistono più bande autonome le quali sviluppano in proprio le diverse attività illecite senza essere sovrastate da un'autorità né da regole o codici comuni. Ciò spiega per un verso la diffusione capillare che costoro hanno acquisito sul territorio, e per un altro verso la peculiare e totalmente anarchica ferocia di tali personaggi, dimostrata anche da fatti di sangue commessi per motivi futili o difficilmente comprensibili. Certamente queste caratteristiche non facilitano l'azione di contrasto delle forze dell'ordine, ostacolata oltre tutto dagli appoggi e dalle coperture che sul territorio gli albanesi si sono procurati (alberghi utilizzati per la prostituzione, agenzie immobiliari che forniscono alloggi con intestazioni fittizie, procacciatori di permessi e documenti falsi o di prestanome, agganci in alcune banche per il riciclaggio).

Di notevole interesse è un aspetto già segnalato dal procuratore Vigna, circa le prospettive di integrazione delle organizzazioni albanesi con le organizzazioni mafiose italiane. Le organizzazioni storicamente presenti sul territorio milanese hanno preso atto della capacità organizzativa e di penetrazione da parte dei gruppi slavo-albanesi e, al fine di mantenere il proprio predominio criminale, sia cosa nostra che la 'ndrangheta hanno scelto di stringere alleanze con i gruppi più forti dei kosovari, dai quali si riforniscono di droga e ai quali ricorrono in caso di necessità per dirimere questioni con altri stranieri sul territorio metropolitano o nell'*hinterland*. In questi termini i gruppi kosovari hanno affermato la loro presenza sia nelle zone di Trezzano, Cesano Boscone, Baggio, tradizionalmente controllate da cosa nostra, ma anche nelle zone di Buccinasco, Corsico, Piazzale Loreto, fino a Cologno Monzese e Sesto S. Giovanni, dove operano i calabresi. Cor-

relativamente all'ingresso di slavi e albanesi nel trasporto e nella vendita della droga, le organizzazioni turche, del resto anche per propria scelta di convenienza, si sono ritirate su posizioni di sola produzione ed esportazione introducendo e stoccando l'eroina nell'est dell'Europa, dove forse democrazie e polizie neonate non le impensieriscono particolarmente.

Con la graduale attuazione, cui già sopra si è fatto cenno, di forme embrionali di controllo del territorio mediante violenza o minaccia nei confronti degli antagonisti, dei clienti, dei concorrenti, le organizzazioni dei kosovari hanno realizzato dunque un livello di integrazione con le organizzazioni criminali italiane superiore a quello di ogni altro gruppo straniero, come ad esempio gli egiziani, i tunisini, i marocchini, che hanno sempre gestito lo spaccio al minuto dello stupefacente sotto l'egida perlopiù della 'ndrangheta, senza acquisire una propria capacità criminale di spicco. L'espansione del potere criminale dei kosovari, del resto, non si limita all'Europa, dove essi hanno reclutato manovalanza di tutte le nazionalità, tedeschi compresi, ma ha propaggini anche a New York, dove sono stati realizzati insediamenti che curano il flusso della cocaina dall'America meridionale verso l'Europa. Da alcune operazioni bancarie sospette, segnalate da una banca nel centro di Milano, è stato infatti individuato un gruppo di Tirana con base a New York che, servendosi come corrieri di cittadini USA di etnia albanese regolarmente soggiornanti in America, rifornisce di cocaina il mercato italiano e forse quello greco, anche se allo stato attuale non è certo se la Grecia sia un territorio di transito o di destinazione.

Recentemente è risultato che finanziarie operanti a Tirana, in Albania, fanno rientrare i capitali in Italia e sembra delinearsi l'inizio di investimenti in attività economiche a Milano. Parimenti, gli slavi del Kosovo stanno creando una base di sostegno economico a Milano, costituita da bar, gioiellerie e da alberghi gestiti da prestanome italiani, ma funzionali alle loro illecite attività nell'ambito dei rapporti che hanno costituito con la criminalità ordinaria (ricettatori, autori di furti ed altro), rapporti che consentono loro quella penetrazione nel territorio di cui si è prima parlato.



Un cenno, da ultimo, va fatto a taluni collegamenti transnazionali di mafie storiche italiane. Vari dibattimenti, già conclusi, hanno dimostrato che da tempo 'ndrangheta e cosa nostra, presenti a Milano, hanno costituito a Buenos Aires e a San Paolo del Brasile dei nuclei di riferimento internazionali, in concorso anche con esponenti camorristici, per la contrattazione e l'invio di cocaina ed anche per l'investimento, servendosi in particolare di banche argentine.

Quanto ai collegamenti in tema di riciclaggio, in particolare risulta che il gruppo calabrese di Africo, che più di ogni altro ha investito nel centro di Milano, avvalendosi di supporti finanziari forniti e messi a disposizione da commercialisti e da operatori bancari di origine siciliana, già ricollegabili a cosa nostra, abbia utilizzato per il riciclaggio contatti con istituti bancari collocati in paesi diversi, con coordinamento di strumenti societari e finanziari collocati, in particolare, in Lussemburgo e in Svizzera. In concreto, e a titolo di esempio, la 'ndrangheta ha utilizzato società anonime del Lussemburgo, le quali hanno effettuato trasferimenti a favore di altre società anonime svizzere di Lugano, collegate al medesimo gruppo, ricorrendo a canali già emersi in indagini connesse a Mani pulite. Tali canali sono stati messi a disposizione della 'ndrangheta da un commercialista di Milano, già legato a Sindona, avente stretti rapporti con banche di Milano, del Lussemburgo e della Svizzera.

I gruppi croati e sloveni, presenti in Italia, risultano avere grosse disponibilità di armi comuni ed anche da guerra, a causa dei numerosi arsenali dismessi della ex Jugoslavia e dell'Albania. In particolare, nell'agosto e nel settembre 1998 sono stati sequestrati a Brescia e a Milano lanciarazzi anticarro (sono armi di facile utilizzabilità e maneggevoli, adoperate nelle guerriglie), che in realtà sembra non fossero richiesti in modo specifico in Italia, ma fossero destinati a conflitti in corso in Sud America e in Africa. In altre parole, Milano costituisce sicuramente un punto importante di transito di armi che vanno, in particolare, in Sud America (Venezuela ed Ecuador) per essere pagate con carichi di cocaina; pertanto, i gruppi criminali storici si riforniscono dai croati e sloveni ed ottengono in cambio cocaina.

Milano è anche punto di transito delle armi preferibilmente a canna corta (Scorpion calibro 9 ed altro), sempre di provenienza dall'Est Europa, che sono destinate ad alimentare le faide in corso in Sicilia (in particolare, nell'attualità, la faida di Vittoria).

Per concludere, dopo questa schematica rassegna della fenomenologia criminale transnazionale presente sul territorio metropolitano, non posso non porre l'accento sulla gravità dell'emergenza albanese. Questo non significa la demonizzazione di un'etnia, ma significa soltanto la constatazione che la civile e cristiana disponibilità italiana ad ospitare i poveri del mondo ha aperto fatalmente le porte anche ai gruppi criminali di talune disgraziate regioni flagellate da guerre, rivolgimenti e carestie. I gruppi criminali albanesi, sebbene ancora nei loro confronti non siano mai state elevate qui imputazioni di associazione mafiosa, presentano caratteristiche che, se gli apparati repressivi non si saranno mossi con prontezza, evolveranno inevitabilmente verso un assetto di dominio sul territorio - favorito dalla pluralità dei loro interessi delinquenziali, dalla duttilità intelligente dei modi operativi, dalle dotazioni di armi e dai gruppi di fuoco, dalla capacità di stabilire rapporti collaborativi con le mafie storiche e con altri gruppi e, infine, dall'abilità imprenditoriale - che li designa (mi riferisco ai kosovari e agli albanesi) come gli eredi necessari della 'ndrangheta calabrese.

Mi auguro che questo grido di allarme, che parte da una metropoli italiana ma che è alimentato da immagini provenienti da più punti del continente, e non solo di questo, non cada nel vuoto e che la risposta delle istituzioni - di tutte le istituzioni - sia adeguata all'emergenza, sotto il profilo della presa di conoscenza del fenomeno, attraverso la raccolta e l'elaborazione in via assolutamente privilegiata dei dati relativi, e sia forte sotto il profilo della normativa e sotto quello dell'azione di contrasto.

Vi ringrazio per l'attenzione. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Borrelli per la sua interessante relazione che conclude la prima sessione dei nostri lavori.

*I lavori, sospesi alle ore 11,45, sono ripresi alle ore 12,15.*



**L'attività della criminalità internazionale (II parte)****Presidenza del deputato Giuseppe LUMIA,  
componente della Commissione parlamentare antimafia**

**PRESIDENTE.** Come avete potuto ben rilevare, l'impostazione che questa mattina abbiamo voluto dare al Convegno, dopo gli interventi del presidente Del Turco, del sindaco Albertini e del prefetto Masone, è stata quella di inquadrare complessivamente il fenomeno delle nuove mafie in Italia sia sotto il profilo dei soggetti presenti nel nostro paese che sotto quello delle caratteristiche organizzative, delle attività e dei problemi che esse sollevano nell'attività di contrasto e di organizzazione della sicurezza nel territorio. Con gli interventi del procuratore Vigna e del procuratore Borrelli abbiamo, invece, voluto focalizzare il profilo giudiziario delle indagini, concentrando l'attenzione sui soggetti - giustamente il dottor Borrelli ci ha invitato a considerarli sotto il profilo dell'attività criminale transnazionale - presenti nel nostro territorio, su alcune loro caratteristiche, sulle loro alleanze con le nostre mafie locali, sulla loro organizzazione, sulle attività che riescono a porre in essere e sulle sfide che pongono al nostro sistema.

Abbiamo previsto di dare, già nella seconda parte del Convegno, delle prime risposte, le quali ci verranno offerte dal dottor Monaco sul piano delle misure nell'attività di contrasto al crimine transnazionale e dal Presidente del Senato della Repubblica, sul piano legislativo. Riceveremo domani, essendo tuttora in corso il Consiglio dei Ministri, le risposte del Governo, attraverso gli interventi dei Ministri dell'interno e di grazia e giustizia. Non vogliamo, infatti, rinunciare a dare un senso concreto alla nostra riflessione e al lavoro che stiamo svolgendo questa mattina.

Vi ricordo che in questa seconda parte del Convegno interverranno il dottor Monaco, vice capo della polizia e direttore centrale della polizia criminale, che svolgerà il suo intervento sul tema: «Le attività e le misure di contrasto al crimine internazionale»; l'onorevole Fabio Evangelisti, presidente del Comitato par-

lamentare Schengen-Europol, che potrà arricchire i temi che stiamo trattando, e infine il senatore Nicola Mancino, presidente del Senato della Repubblica.

Nel corso del pomeriggio i nostri lavori saranno concentrati sull'incidenza nell'economia della criminalità organizzata internazionale, al fine di avere la possibilità di continuare questo dialogo forte e critico - come avete potuto ben rilevare - attraverso le diverse sfumature e le proposte che verranno avanzate nel corso di queste due giornate.

Per quanto riguarda l'attività della criminalità internazionale, devo dire che dobbiamo utilizzare e confrontare i vari linguaggi, le strategie, i contenuti e i modelli organizzativi. Si tratta di una vera e propria sfida, che il nostro paese deve sentire e che deve pulsare nelle sue istituzioni, per trovare naturalmente dei possibili accordi e delle possibili sinergie non solo tra i livelli istituzionali, ma anche tra le forze politiche che intervengono in questo campo. Ci proveremo, ma naturalmente la questione è ancora aperta. Ricordo, comunque, che il nostro lavoro non parte da zero, perché abbiamo potuto rilevare l'esistenza di alcune esperienze e di primi risultati; è necessario ora elevare il tasso di sistematicità dell'intervento e, in particolare, del livello progettuale.

Per questo motivo reputo davvero importanti queste due giornate, che non sono isolate rispetto al cammino complessivo della Commissione parlamentare antimafia, attraverso le quali vogliamo delineare il quadro completo delle sfide che nel complesso le varie mafie oggi pongono al nostro paese.

Do, pertanto, la parola al dottor Monaco, che svolgerà il tema: «Le attività e le misure di contrasto al crimine internazionale».

*MONACO Gennaro, vice capo della Polizia e direttore centrale della polizia criminale.* Rivolgo un saluto cordiale a tutte le autorità presenti in sala e un saluto particolare al Presidente del Senato che, con la sua autorevole presenza, dà un'ampia valenza a questo Convegno. Ringrazio il Sindaco di Milano, per averci offerto la disponibilità di questo prestigioso e storico palazzo per svolgere questa manifestazione, e la Commissione parlamentare



antimafia e il suo Presidente per aver individuato una tematica di così grande impatto - quella delle nuove mafie - che sicuramente sarà nei prossimi anni la sfida più impegnativa per le forze di polizia.

Devo dire che negli ultimi dieci anni, accanto ai tradizionali fenomeni di tipo mafioso, che restano ancora attuali sebbene ridimensionati rispetto al passato, sono apparse nel nostro paese nuove realtà criminali. La «globalizzazione» dell'economia, le comunicazioni in tempo reale, la facilità degli spostamenti ed una integrazione sempre più vasta costituiscono oggi la ricchezza della civiltà occidentale moderna e la fonte del suo progresso. Ciò ha comportato migrazioni di popoli verso le zone più ricche, ove le condizioni di vita sono migliori e le prospettive di benessere più elevate. Frontiere impenetrabili sino ad alcuni anni orsono, come la «cortina di ferro», sono state abbattute in pochi giorni e l'unificazione europea è ormai una realtà irreversibile. Dai nuovi assetti internazionali derivano scenari del tutto nuovi nei quali, in progressione geometrica, si assimilano e si integrano diverse culture con prospettive innovative e di progresso. Tuttavia, allo stesso tempo, in questi innovativi contesti bisogna anche fare i conti con nuove ad agguerrite realtà criminali.

Tali mutamenti dalle imponenti dimensioni non hanno trovato adeguatamente preparata la comunità internazionale ed i paesi che, in ragione dei loro *standard* di vita elevati, rappresentano un polo di attrazione per le popolazioni dei paesi del Terzo mondo e di quelli in via di transizione. Le nazioni, infatti, non sempre hanno saputo superare i limiti della propria esperienza nazionale nella lotta alla criminalità e sono trascorsi anni prima che si arrivasse alla forte determinazione di adottare una strategia complessiva di lotta ad una criminalità organizzata anch'essa «globalizzata».

È emblematico che, mentre le ragioni inarrestabili dell'economia sono state capaci di abbattere barriere storiche (l'esempio più significativo è la moneta unica europea), nei settori della sicurezza e della giustizia permangono le maggiori resistenze legate alle prerogative della sovranità nazionale.

In questo scenario sono apparse le «nuove mafie». Esse non si riferiscono ad una realtà omogenea ma ad un panorama assai frastagliato, che ha come comune denominatore solo la strutturazione criminale.

In questo ambito troviamo: cellule operative delle grandi organizzazioni criminali straniere che in pratica sono ramificazioni operative di strutture con le loro basi altrove, mentre i proventi, impegnati in attività lecite e illecite, sono sparsi per il mondo; gruppi su base etnica che, sviluppatasi in maniera silente, vanno oggi acquisendo autonomia operativa e dimensione anche stanziata, persino in quelle aree del meridione d'Italia a tradizionale presenza mafiosa. Faccio riferimento ai gruppi criminali albanesi, a talune espressioni della criminalità cinese, ai gruppi delinquenziali del Nord Africa, alle formazioni malavitose di origine nigeriana e di altri paesi del Centro-ovest dell'Africa e ad altre etnie dell'Est europeo.

Ancor più complesso sarà il quadro allorché cresceranno, anche in Italia, i gruppi criminali su base multi-etnica, come avviene sempre più diffusamente nella maggioranza degli altri paesi europei - mi riferisco alla Spagna e alla Germania - dove essi costituiscono già oltre la metà dei fenomeni di criminalità organizzata.

Inoltre, in questi stessi paesi europei operano gruppi criminali etnici per ora sconosciuti in Italia, come ad esempio la criminalità vietnamita in Germania, e noi non siamo in grado di prevedere allo stato attuale se essi attecchiranno anche nel nostro paese.

Rispetto alla criminalità mafiosa del nostro paese, le nuove realtà sono talora simili per organizzazione strutturale per cui non vi sono particolari difficoltà ad applicare le categorie giuridiche e le metodiche investigative relative all'articolo 416-*bis* del codice penale. Il reato di associazione di tipo mafioso è stato infatti contestato, a seguito di operazioni che si sono concluse anche recentemente in alcune provincie del Nord Italia, anche nei confronti di criminali albanesi e russi.

Proprio nei giorni scorsi la Polizia di Stato ha arrestato a Fano un pericolosissimo esponente di un'organizzazione criminale russa, composta da oltre quindici persone che nel frattempo sono rientrate nel proprio paese di origine perché i tempi tecnici delle



*indagini in Italia sono purtroppo estremamente lunghi e complessi, mentre sicuramente con un sistema più celere ed efficace saremmo riusciti a catturare anche questi altri personaggi.*

Questa organizzazione aveva come attività delinquenziale il controllo di alcuni settori economici, relativi all'attività di importazione ed esportazione di prodotti commerciali tra l'Italia e i paesi dell'ex Unione Sovietica riuscendo ad estromettere dal mercato gli altri commercianti oppure assoggettandoli alle imposizioni dell'organizzazione stessa. Il sodalizio criminale perseguiva, altresì, il proposito di condizionare i cittadini russi operanti in Italia nel settore dei cosiddetti *shopping tour*, privandoli della loro autonomia imprenditoriale.

Ma spesso le bande criminali straniere sono assai meno organizzate, hanno una struttura embrionale ed una presenza pulviscolare sul territorio, sicché il ricorso agli strumenti tipici dell'azione antimafia non è sempre praticabile, né possibile. Quindi ne risulta fortemente ampliato il panorama complessivo del crimine organizzato italiano.

Di qui l'esigenza di una conoscenza approfondita e di un forte sviluppo delle attività di analisi, sia strategica sia operativa, che sappia conferire valore aggiunto all'azione sul territorio delle forze di polizia. In pratica, si tratta di impostare un approccio metodologico innovativo rispetto alla tradizionale *intelligence* antimafia che già poteva prendere le mosse da taluni dati certi come le aree di radicamento ed il ruolo indiscusso di taluni personaggi e di note famiglie.

Occorre quindi fare ampio ricorso alle tecnologie informatiche per la raccolta e l'elaborazione di tutti i dati disponibili, nonché correlare gli stessi ad altri sensibili indicatori socio-economici e sfruttare le occasioni e le possibilità di approfondimento a tutto tondo offerte da un approccio multidisciplinare al problema.

È necessario quindi interagire e definire più stabili raccordi anche con quelle strutture che operano nel sociale e nel settore economico-finanziario, nonché con il mondo accademico, per avere così angolazioni di lettura diverse e complementari rispetto al semplice dato di polizia.

Questo pomeriggio funzionari della Polizia di Stato e docenti dell'Università Bocconi presenteranno dettagliatamente i risultati di uno studio congiunto sulla presenza e sull'impatto della criminalità internazionale - o meglio transnazionale, come ha suggerito giustamente il procuratore Borrelli - sul territorio e sull'economia italiana.

Sul piano dell'azione concreta sono state delineate dal Dipartimento della pubblica sicurezza le direttrici di intervento della strategia di contrasto alla criminalità organizzata transnazionale. In estrema sintesi esse prevedono un significativo aumento delle specifiche professionalità degli operatori di polizia che agiscono a livello locale e un continuo e costante supporto delle strutture centrali in termini di diffusione delle conoscenze e di affinamento degli strumenti a disposizione dell'attività operativa.

In pratica, ferma restando la necessità di non allentare la presa sui fenomeni criminali di tipo mafioso, occorre oggi operare su quelle altre realtà che si integrano con le mafie tradizionali o sono state capaci di occuparne gli spazi con altri metodi e con altre strategie. Si tratta quindi, per usare un'espressione in voga, di allargare il *target*, superando, ove necessario, quei profili di esasperata specializzazione delle strutture che comportano rischi di parcellizzazione degli interventi, perdendo di vista la necessaria unitarietà d'azione.

Di conseguenza, è necessaria una capillare azione anticrimine sul territorio, non più incentrata esclusivamente su quelle che per anni sono state denominate le regioni a rischio, ma sull'intero territorio nazionale.

Significativi passi in avanti in tal senso sono già stati realizzati con l'attuazione delle direttive ministeriali del marzo 1998 che hanno ricondotto gli uffici specializzati antimafia nell'alveo delle strutture territoriali, definendo i criteri per una migliore osmosi informativa e distinguendo le competenze operative da un indispensabile momento di analisi e raccordo a livello centrale.

Specifiche iniziative di carattere tecnico già sono state avviate a supporto di quest'azione sul territorio, come la creazione di complesse procedure informatiche. Fra tutte, va richiamata l'attenzione sull'acquisizione, su una base regionale, di tutti i dati re-



lativi alle attività investigative riguardanti i criminali albanesi. Il sistema, già positivamente testato in Puglia, entro questa primavera verrà esteso a tutto il territorio nazionale: ciò a riprova della volontà di superare le difficoltà di carattere oggettivo, connesse alla natura stessa dei soggetti e dei gruppi criminali, che vantano cultura, tradizioni e, non ultimo, lingue e dialetti di difficile comprensione. Immaginate le difficoltà degli operatori di polizia nell'effettuare un ascolto telefonico di un'etnia cinese in cui sono perlomeno cinque o sei i dialetti ufficiali.

Accanto al potenziamento delle capacità di intervento delle forze di polizia - per il quale già sono state intraprese le opportune iniziative - occorre sviluppare un'azione sempre più corale e coordinata delle diverse istituzioni e componenti del corpo sociale al fine di evitare che le radici di questo nuovo male affondino nei tessuti sani del paese.

Vi è bisogno di acquisire la consapevolezza che, al di là delle momentanee illusioni di facili guadagni, l'afflusso di capitali illeciti produce irreparabili danni al sistema economico, produttivo e finanche al mercato del lavoro, con lo sconvolgimento degli equilibri e del suo assetto.

Ovviamente, l'azione di contrasto non può comunque essere rivolta in modo efficace esclusivamente sul piano interno; è necessaria una forte cooperazione internazionale ed il nostro paese è uno degli attori principali in questo contesto.

Siamo profondamente convinti della necessità di un'azione capillare, forte, incessante e sinergica, sia a livello nazionale sia su quello internazionale, perché essa deve essere ormai patrimonio di tutti. Nessun luogo della terra potrà essere più considerato un'isola felice.

L'impegno è senz'altro rilevante, ma sono certo che lo affronteremo con la necessaria determinazione, consapevoli che la sicurezza dei cittadini è un diritto fondamentale che va salvaguardato, profondendovi tutte le nostre migliori energie. Vi ringrazio. *(Applausi)*.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Monaco.

Come avete potuto ascoltare, c'è già materiale per operare, per riflettere e confrontarci apertamente su alcune ipotesi di lavoro.

Introduciamo adesso un tema molto importante perché nel nostro paese avvertiamo l'esigenza di procedere in modo più unitario sul piano legislativo-operativo: pensate, ad esempio, al lavoro che si sta facendo sul testo unico della legislazione antimafia.

Lo stesso problema lo stiamo ponendo a livello europeo circa lo spazio giuridico in tema di contrasto alle criminalità, perché le mafie che oggi operano sul piano internazionale o, meglio, transnazionale hanno caratteristiche comuni che le rendono in grado di pervadere tutto il tessuto europeo.

Ecco perché per noi della Commissione parlamentare antimafia, ma anche per tutte le istituzioni, l'esperienza del Comitato Europol-Schengen è molto importante, rappresenta una risorsa. Abbiamo perciò invitato il presidente di questo Comitato, l'onorevole Fabio Evangelisti, a partecipare ai nostri lavori e con molto piacere gli cedo la parola.

*EVANGELISTI Fabio, deputato, presidente del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen.* Sono io che vi ringrazio per l'invito e per l'opportunità che mi è offerta di sviluppare, insieme a un consesso così autorevole, alcune riflessioni che nascono dall'esperienza fatta sul campo.

Innanzitutto rivolgo un saluto e un ringraziamento agli autorevoli esponenti del mondo politico, delle forze dell'ordine, alle autorità istituzionali oggi presenti.

Ho iniziato l'attività di Presidente di questo Comitato parlamentare con l'idea che la libera circolazione dei cittadini nell'ambito degli accordi di Schengen potesse rappresentare un grosso contributo a quel processo di integrazione europea che si andava intanto definendo, dopo Maastricht, nella moneta unica, in vista della terza fase dell'Unione economica e monetaria, così come immaginavo che fosse un supporto alla definizione della politica comune di sicurezza ed estera.



Andando avanti in questo lavoro, mi sono reso conto sempre di più, pur conoscendone i testi, che gli accordi di Schengen solo apparentemente, solo per il grosso pubblico rappresentano uno spazio di libera circolazione, significano l'abbattimento delle frontiere interne. In realtà, gli accordi di Schengen - e chiedo scusa ai colleghi che più di una volta mi hanno sentito fare questo ragionamento, ma sono costretto tutte le volte a sottolinearlo e ribadirlo - sono, sì, accordi di libera circolazione, ma sono soprattutto accordi di cooperazione rinforzata di polizia e di cooperazione giudiziaria.

Se questo accordo non funziona, ci troviamo di fronte a casi magari banali che non comportano alcun problema, però qualche indesiderabile commerciante che viene dalla Russia per fare *shopping* a Rimini o acquistare calzature nelle Marche, non ottenendo il visto dall'Italia diretta su Madrid e da lì, senza alcun controllo, arriva nel nostro paese.

Dobbiamo quindi avere la consapevolezza che va compiuto uno sforzo per portare avanti la cooperazione sul piano continentale. Il Trattato di Amsterdam, che a giorni entrerà in vigore, prevede appunto che con il prossimo primo maggio, fra le altre cose, vi sia un'integrazione, nel quadro dell'Unione Europea, proprio dell'accordo di Schengen, e questo stesso Trattato di Amsterdam prevede un potenziamento di Europol.

Europol è una bella espressione che fa venire in mente una polizia europea, ma noi sappiamo che non è ancora così. Oggi Europol è un embrione di quella che domani potrebbe essere, secondo una simpatica espressione di Helmut Kohl, l'FBI europea. Ma oggi che cosa è Europol? È, appunto, un nucleo, un primo coordinamento fra le forze di polizia nazionali. Ma su questo alla fine del mio intervento tornerò perché in questo vedo delle potenzialità.

Ritorno alla premessa. Oggi mi trovo qui, nella veste di Presidente del Comitato parlamentare che si occupa di Schengen e di Europol, ad approfondire i vari aspetti di un unico tema. L'unico tema è quello delle organizzazioni che fanno un *business* intrecciato, e sempre più incrociato, fra traffico di armi, di droga, di essere umani, di auto rubate, riciclaggio di denaro sporco, e così via,

che sono proprio le materie della cooperazione di polizia prevista nell'ambito Schengen-Europol.

Come più volte stamattina è stato sottolineato, oggi sempre più la criminalità con cui ci troviamo a fare i conti ha i caratteri della transnazionalità. Ma quando parliamo di transnazionalità, o di criminalità internazionale, siamo immediatamente portati a fare un parallelo e rischiamo - questo lo voglio dire - di essere quanto meno incauti, quando si arriva al punto di sostenere dei sillogismi o peggio ancora delle equazioni, quali quelle circolate in questi ultimi mesi: immigrazione uguale criminalità.

Questo non significa, si badi bene, chiudere gli occhi, nascondersi di fronte al problema che tutti abbiamo di dare risposte al bisogno di sicurezza dei cittadini. Ma certamente dobbiamo sviluppare prima di tutto l'analisi dei fenomeni. Un paese come il nostro che fino al 1990 era terra di emigrazione, e che conosceva unicamente immigrazioni interne dalle regioni meridionali verso il Nord, non poteva non impattare con quanto si è poi verificato. Non si può, non lo può il paese e non possiamo noi, non riscontrare che una connessione vi è tra i flussi migratori e le attività criminose. Però, attenzione ai sillogismi. E allora, anziché cadere nelle facili equazioni, che poi portano con sé il tentativo spesso velleitario di dare risposte semplicistiche a problemi complessi, il problema per noi è semmai quello - lo ripeto ed insisto su questo - di andare a fondo oggi nell'analisi del fenomeno nelle sue diverse pieghe.

È quello che in qualche modo abbiamo cercato di fare come Comitato in questi mesi. Ci siamo recati in Puglia, siamo stati a controllare il confine con la Slovenia, 15 giorni fa siamo stati in Albania e abbiamo riscontrato situazioni assolutamente diverse da una realtà all'altra. In Puglia, ad esempio, c'è un grande impegno e dispiego di forze e di mezzi che fa onore al nostro Stato, così come fa onore al nostro paese l'abnegazione con cui le popolazioni pugliesi fanno fronte al flusso massiccio di immigrati e di profughi. E tuttavia qualcosa di meglio si potrebbe fare.

Diversa è la situazione della Slovenia. Faccio un esempio soltanto. Siamo stati a Gorizia, 54 chilometri di frontiera fra Udine e Trieste, di fatto una pianura, dove i contadini possono



quotidianamente zappare mezza giornata in Slovenia e mezza in Italia, tanto incerto è il confine; ebbene per 54 chilometri di frontiera vi è una sola volante. Responsabilità del questore? Responsabilità del sindaco o del prefetto? No. Carezza di mezzi, di uomini, di attenzione rispetto ad un problema del genere. Pertanto non c'è un vuoto legislativo, c'è semmai la necessità di adeguare alcuni aspetti e adempimenti amministrativi. Un problema in quell'area esiste: la pianta organica di quella questura è definita sul 1989, quando appunto il nostro era un paese di emigrazione e non di immigrazione. Bisogna allora intervenire sul piano legislativo oppure semplicemente sul piano amministrativo? Ma questo è solo un esempio, perché anche lì ci sono alti contributi di abnegazione e di intelligente lavoro delle nostre forze di polizia.

Siamo poi andati in Albania. Ebbene, in questo paese c'è un dato che dobbiamo conoscere e di cui dobbiamo tenere conto. I nostri interlocutori istituzionali albanesi insistono, non senza malafede, sul fatto che loro sono soltanto un segmento di percorsi ben più ampi che interessano non solo i flussi di clandestini che possono arrivare dal Kurdistan, dal Pakistan e giungere a Milano, a Parigi o a Bonn. Questo significa che sicuramente bisogna fare un'azione di contrasto sulle spiagge pugliesi, ma forse l'azione va portata più in profondità per tagliare le connessioni internazionali che in Albania hanno realizzato una domanda indotta, per cui anche quando la pressione e il flusso migratorio non sono così forti, si determinano ugualmente perché le organizzazioni criminali hanno organizzato questo fenomeno.

Mi avvio a concludere dicendo che in questa situazione tutto si può fare, e lo dico lontano da ogni volontà polemica: si possono indire *referendum*, si può introdurre la categoria di reato per quanto riguarda l'immigrazione clandestina ma poi bisogna anche dire agli imprenditori e agli amministratori del Veneto e del Trentino come fanno a dare risposte alle aziende che chiedono 40-50 mila uomini per la raccolta delle mele o per le attività manifatturiere di quella zona.

Penso che si debba lavorare molto in direzione di una cooperazione giudiziaria, di polizia, ma anche di cooperazione allo sviluppo. Vi sono 200 milioni di uomini che si affacciano nella

sponda sud del Mediterraneo, che guardano con il naso incollato ai televisori la nostra opulenza. O noi riusciamo a dare risposte anche in termini di sviluppo oppure questa pressione sarà incontenibile, e non serviranno né cavalli di Frisia né le mitragliatrici. Il problema è come governare questa pressione, che può, se governata, diventare anche una risorsa.

Vorrei infine fare un breve cenno. Qualche giorno fa il professor Amato, il quale ha inteso appunto esprimersi in veste di professore, ha buttato sul tappeto l'idea di una forza di polizia europea per il controllo alle frontiere. Trovo suggestiva questa idea, ma ho qualche dubbio sul fatto che possa essere efficace. Si tratta di capire di cosa si parla: se si tratta di portare un uomo della Gendarmeria francese a Otranto o un carabiniere dalla Sicilia sulle rive dell'Oder-Neisse non vedo una grande efficacia ed utilità della proposta; se invece politicamente serve a dire che il problema va sempre più portato a livello di responsabilità politica europea, credo che sia una strada da perseguire, perché da questo punto di vista, a livello europeo, si può davvero far crescere quella operazione giudiziaria e di polizia, ma soprattutto di *intelligence* che in ambito Europol e Schengen non è ancora soddisfatta, e può essere quel di più che serve in termini di flessibilità per tenere dietro al passo veloce delle organizzazioni criminali che gestiscono il traffico degli immigrati clandestini, delle armi, della droga e ogni altro traffico. (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Ringraziamo di questo intervento l'onorevole Fabio Evangelisti. Faremo un uso prezioso delle sue indicazioni e avremo modo sia in Commissione sia in altre sedi di confrontarci e di dettagliare alcune ipotesi e suggestioni che egli ci ha offerto.

È previsto ora l'intervento del Presidente del Senato, l'intervento più atteso, perché le istanze che il nostro paese esprime nella sua massima istituzione, che è il Parlamento, devono poter interagire con il lavoro che la Commissione antimafia, con le forze di polizia, sta sviluppando sull'intero territorio nazionale.

Quello odierno non è il primo incontro al quale il presidente Mancino partecipa: egli infatti ci ha seguiti a Palermo, a Napoli ed ora è qui a Milano. Questo è il segno della sua sensibilità per tutto



quello che stiamo facendo e, soprattutto, dovremo fare nelle prossime settimane, oltre, naturalmente, alla memoria degli incarichi istituzionali che il Presidente ha ricoperto in passato, e all'esperienza che ha accumulato in questo campo.

Presidente Mancino, la Commissione antimafia le è grata per questa sua continua presenza e disponibilità a confrontare la sua esperienza e il suo lavoro con quanto noi andiamo elaborando e proponendo, e penso che anche in questa occasione il suo contributo sarà preziosissimo.

Cedo senz'altro la parola al presidente Mancino.

MANCINO Nicola, *presidente del Senato della Repubblica*. Sono grato alla Commissione antimafia e al suo Presidente per questa occasione di riflessione ad alta voce su una presenza diffusa sul territorio e giustamente percepita nella sua pericolosità per la rilevanza che ha assunto e per le sue implicazioni rispetto alle realtà economiche e alle istituzioni territoriali. La Commissione antimafia, nel confrontarsi con gli organismi omologhi istituiti negli altri paesi, ha modo di rilevare la diversa sensibilità, dettata a volte anche da ragioni di prudenza o di salvaguardia dell'immagine, con cui altrove viene affrontata la questione dell'esistenza di fenomeni di questo tipo. Un tempo anche da noi, parlare di mafia o di criminalità organizzata in alcune aree del nostro paese sembrava un attentato al prestigio o all'onore nazionale. Eppure non si può disconoscere che la presenza mafiosa è diffusa, ha intrecci nel settore economico di rilevanza straordinaria, e riveste quindi carattere di accresciuta pericolosità.

Abbiamo avuto una fase acuta dell'assalto della malavita organizzata. In questo decennio, poi, pur avendo registrato successi notevoli, non siamo riusciti a sconfiggere completamente la mafia, la 'ndrangheta, la camorra, la sacra corona unita, che rappresentano ancora fenomeni preoccupanti, non solo per il dominio che conservano sul territorio, dove più profonde sono le loro radici, ma anche per la maggiore mobilità dovuta a tecniche più moderne, a cominciare dall'informatica. Noi avvertiamo che la malavita organizzata è presente nel nostro paese e questo è motivo di preoccupazione: non dappertutto percepiamo la stessa sensibilità.

Questa diversità rafforza l'esigenza di decidere con attenzione che fare, anche in relazione al fatto che, entrando definitivamente sul mercato dell'Euro, ci troveremo ad avere un condizionamento anche più forte: la scomparsa delle divise nazionali e l'entrata in circolazione dell'Euro caratterizzano diversamente la circolazione monetaria e i movimenti di capitali in tutti gli istituti di credito, quelli italiani e quelli degli altri paesi. E come Europa non siamo ancora attrezzati a fronteggiare la situazione. Avremmo bisogno di una legislazione omogenea che oggi non c'è. La libertà di circolazione di beni, di servizi e di persone e lo stesso diritto di stabilimento creano degli intrecci che dobbiamo valutare attentamente, per le implicazioni che vengono a crearsi sul piano generale.

Ci troviamo oggi - non perché mancassero prima, ma avevano magari dimensioni diverse, o erano comunque sconosciute - in presenza di vere e proprie *holdings* del malaffare. Esse sono state scoperte grazie ad una collaborazione più organica rispetto al passato, che si è avuta da parte delle forze dell'ordine e della magistratura. Non possiamo, infatti, non tenere conto del fatto che l'intensificazione dei rapporti e la maggiore sinergia esistente tra la magistratura e la polizia giudiziaria ha prodotto risultati straordinari, tuttavia non ancora sufficienti a garantirci la vittoria sui fenomeni malavitosi.

L'ONU ha avuto la sensibilità di predisporre uno schema di convenzione da sottoporre all'approvazione di vari paesi, non soltanto europei. Questo schema di convenzione dovrebbe essere recepito dai singoli ordinamenti, per dare vita ad una organizzazione sovranazionale tale da consentire un ombrello protettivo maggiore di quello che abbiamo oggi. Come le forme del contrabbando, così quelle del narcotraffico, del commercio delle armi, dell'immigrazione clandestina, non sono tutte uguali; soprattutto il commercio delle persone, dei bambini e delle donne, è problema che ci deve preoccupare, anche perché lo viviamo direttamente all'interno del nostro territorio. Credo che sia dal punto di vista del Governo, sia dal punto di vista delle istituzioni parlamentari, sia dal punto di vista delle relazioni con la diplomazia delle Nazioni Unite occorrerà portare avanti un'offensiva: a mio avviso il problema è drammatico nelle sue dimensioni e richiede, perciò, rimedi immediati.



La Commissione antimafia ha fatto bene a sviluppare nei tre Convegni di Palermo, di Napoli e di Milano, con temi diversi, una riflessione che gioverà all'intero Parlamento e potrà portare ad una integrazione della nostra legislazione.

Se la nostra amministrazione non è adeguata alla velocità della nostra economia, sarà bene riflettere sulle sue condizioni, con riferimento al rapporto tra la repressione, l'attività giudiziaria, i vari procedimenti collegati a manifestazioni di malavita organizzata. Nonostante le innovazioni legislative, i ritardi per arrivare alla confisca sono notevoli, in linea, del resto, con i tempi lunghi, troppo lunghi, dei nostri processi. È possibile separare il procedimento di confisca dalle sorti del procedimento penale, ponendo al riparo di eventuali errori, dovuti soprattutto alla maggiore fretta, alla maggiore velocità del procedimento di confisca. Però, questa lunghezza dei tempi, a mio avviso, non produce complessivamente effetti positivi: non sempre siamo così veloci da privare la malavita organizzata, quindi il malavitoso, di un bene, strumento per portare avanti l'offensiva criminale. Ed è il primo problema.

Il secondo problema è dato - diceva bene l'onorevole Evangelisti - dalla portata degli accordi di Schengen. Se c'è l'Europol c'è, a mio avviso, anche l'esigenza di denazionalizzare progressivamente le forze dell'ordine per la parte che riguarda reati che si verificano nell'ambito europeo. Un giorno avremo la polizia europea, fatto che porterà inevitabilmente anche ad una presenza magistratuale corrispondente. Potremo non essere d'accordo tutti per questo traguardo a breve, ma ci dobbiamo ugualmente impegnare: le prossime elezioni europee segneranno un ulteriore progresso nel rapporto tra politica ed eletti, tra Parlamento e Commissione europea.

Non possiamo giungere alla costituzione della federazione degli Stati europei nell'indifferenza di alcuni o di molti Governi.

Dovremmo esaminare attentamente il rapporto che inevitabilmente si stabilirà tra la Banca centrale europea e gli attuali istituti di emissione dei vari Stati. - Quanto al contributo che gli istituti di credito possono dare, vorrei ricordare una mia diretta esperienza: da Ministro dell'interno, ebbi intensi ed utili contatti con l'allora Governatore della Banca d'Italia, Ciampi. Ne scaturì un decalogo

che venne distribuito sul territorio alle varie forze dell'ordine. Ritenerne il funzionario una sorta di poliziotto è una pretesa a mio avviso eccessiva, ma auspicare che le banche collaborino per denunciare tempestivamente movimenti sospetti di capitale, a mio avviso è giusto e realistico, considerato che le nuove tecniche informatiche mettono in condizione l'operatore di avere la registrazione in tempo reale delle operazioni che si vanno ad effettuare.

Le mafie in Italia sono tantissime ed ormai provengono da diversi paesi. La *holding* non ha centrali in Italia o comunque soltanto in Italia, ma in vari paesi del centro-est europeo ed ha collegamenti internazionali come sempre è avvenuto, anche quando il mondo era diviso in due aree.

Questo aspetto - uno spazio maggiore agli investigatori nell'osservazione delle operazioni bancarie che si effettuano, ed un sempre più effettivo raccordo tra l'autorità di polizia e la stessa magistratura - non va dimenticato, se vogliamo ottenere una maggiore efficacia nell'azione dei pubblici poteri.

Alcuni fenomeni sono presenti - sono consapevole di parlare in una città la cui sensibilità si è manifestata anche di recente - in tante città italiane. Il nostro paese è cambiato, pur tuttavia siamo ancora in presenza di una insufficiente mobilità della manodopera. Mentre nel Mezzogiorno d'Italia si continua a registrare una forte disoccupazione con percentuali degne di paesi del centro-est europeo, al Nord si ha invece bisogno di manodopera.

Con l'allargamento dei confini derivante dall'applicazione degli accordi di Schengen, quando vi è bisogno di manodopera si creano fenomeni di forte immigrazione clandestina: si tratta di questioni che è la politica a dover affrontare, mentre alla polizia spetta di intervenire quando si è in presenza di fatti come gli attentati all'ordine pubblico. Certo, accanto all'emigrazione vi è un intreccio di malavita organizzata - fatto di speculazione, di commercio di donne e di bambini - che va colpito strenuamente e con decisione, perché la sicurezza è un'esigenza da non collocare in secondo piano.

Mi dispiace di non aver potuto ascoltare le relazioni del Procuratore generale presso la Corte di appello di Milano, dottor Borrelli, e del Procuratore nazionale antimafia, dottor Vigna: sono



---

- 60 -

---

convinto che dalla loro esperienza essi abbiano tratto utili elementi, che certamente hanno offerto alla riflessione collettiva.

Concludo auspicando la migliore riuscita del Convegno di Milano da cui, grazie anche ad altri autorevoli contributi, può scaturire un insieme di indicazioni importanti per affrontare questioni che condizionano la sicurezza collettiva e la qualità della vita civile nel nostro paese.

**PRESIDENTE.** Con l'intervento del presidente del Senato della Repubblica, senatore Nicola Mancino, si conclude la seconda parte della prima giornata del Convegno.

*I lavori, sospesi alle ore 13,15, sono ripresi alle ore 15.*

**L'incidenza nell'economia  
della criminalità organizzata internazionale**

**Presidenza del deputato Sebastiano NERI,  
componente della Commissione parlamentare antimafia**

**PRESIDENTE.** Diamo inizio ai nostri lavori che, nella prima parte del pomeriggio, saranno concentrati sul tema: «L'incidenza nell'economia della criminalità organizzata internazionale». Ricordo che interverranno il dottor Giorgio Fossa, presidente della Confindustria; il dottor Sergio Cofferati, segretario generale della CGIL, il professor Donato Masciandaro, docente presso l'Istituto di economia monetaria dell'Università commerciale L. Bocconi; il professor Luigi Spaventa, presidente della Consob, e l'ambasciatore Boris Biancheri, presidente dell'ISPI.

Invito, pertanto, il dottor Giorgio Fossa, presidente della Confindustria, a prendere la parola e a svolgere nel suo intervento il tema: «L'impatto del crimine organizzato sullo sviluppo industriale nelle grandi aree metropolitane», che reputo particolarmente sensibile per questa zona geografica del paese.

**FOSSA Giorgio, presidente della Confindustria.** Concentrerò il mio intervento sui nessi tra criminalità ed economia.

Il diffondersi del fenomeno criminale ha conseguenze dannose, oltre che sulla convivenza civile, anche sul tessuto economico-sociale. Altera il funzionamento dei mercati e comprime le potenzialità di crescita e di sviluppo del territorio. Gli effetti negativi indiretti sono altrettanto gravi di quelli diretti, che riguardano l'attentato alla sicurezza delle persone e dei beni.

L'obiettivo della criminalità organizzata è di conseguire, con mezzi illeciti, una posizione di dominio esclusivo, di monopolizzare il mercato (legale o illegale) in cui opera; in altre parole, di costituirsi una posizione di rendita. Per ottenere questo obiettivo, l'impresa criminale non ricorre soltanto all'esercizio della violenza. Essa si serve, infatti, anche dei capitali accumulati illegalmente con la produzione e il commercio di beni e servizi illeciti e può così disporre di mezzi finanziari a costi molto ridotti. Inoltre, la criminalità organizzata è spesso in grado di esercitare una capillare attività di *lobbying* illegale mediante la corruzione, l'intimidazione o la collusione, allo scopo di ottenere l'approvazione di norme o decisioni favorevoli, o piegare in senso favorevole l'applicazione delle norme già esistenti.

Gli effetti negativi diretti sono evidenti. Sono questi anche gli effetti tipicamente rilevati e sanzionati dalle norme penali, che colpiscono in modo oggettivo i singoli cittadini, gli operatori economici e le imprese. È a questo livello che spesso si riferiscono i tentativi di misurare il «costo economico» della criminalità organizzata, in termini appunto di «giro di affari» del racket, dell'usura e via dicendo. Gli effetti economici negativi della criminalità non consistono, però, solo nel taglieggiamento delle attività produttive e commerciali e nell'attentato alla sicurezza delle persone e dei beni. Viene alterata la concorrenza nel mercato dei prodotti, con la limitazione dell'ambito di attività o il fallimento degli operatori legali, ponendo forti barriere all'entrata, utilizzando forme di *dumping* ed altre pratiche di concorrenza sleale. Viene alterata la concorrenza – forse si tratta di quella che è dilagata maggiormente negli ultimi anni – nei mercati finanziari, in cui possono risultare spesso favorite istituzioni finanziarie inefficienti, ma compromesse o corrotte, che traggono il proprio potere di mercato dalla disponibilità al riciclaggio di capitali di provenienza illecita.



Spesso viene alterato anche il mercato della proprietà delle imprese. Si tratta di un altro fenomeno che dobbiamo monitorare particolarmente in questo periodo, ossia nel periodo di crisi congiunturale nel quale, per vari motivi, anche molte imprese possono trovarsi in difficoltà. Tale fenomeno, nel quale la proprietà può passare anche in mani sicuramente non trasparenti e lecite, è sicuramente e maggiormente possibile.

È attraverso questi meccanismi che si determinano ulteriori effetti negativi. In sostanza, l'impresa criminale riduce il prodotto totale della collettività in cui essa opera perché, per accaparrarsi risorse a proprio favore, conduce ad una allocazione distorta e inefficiente delle risorse, delle capacità imprenditoriali e del lavoro. Come è stato notato da tutti gli studiosi dei fenomeni mafiosi e camorristici, quella che viene minata è la capacità di concepire lo Stato di diritto come bene pubblico. Al suo posto prevale l'idea della società come una trama di relazioni personali da cui dipende il benessere individuale; si tratta, dunque, di una concezione profondamente antieconomica e antimercato della vita sociale.

Ovviamente questo incide in modo particolarmente grave laddove il tessuto economico è già di per sé debole per ragioni storiche; avviene soprattutto nel nostro Mezzogiorno, ma non più o solo esclusivamente nel Mezzogiorno. Ad un imprenditore appare evidente ciò che comincia ad emergere da varie ricerche: nelle regioni del Sud il fenomeno criminale è una delle principali cause del basso sviluppo. In questi studi, infatti, gli indicatori che misurano la dimensione e l'evoluzione dei reati tipici della criminalità organizzata risultano altamente significativi nello spiegare il fatto che, dagli anni Ottanta in poi, si è arrestato il processo di convergenza del reddito *pro capite* delle regioni meridionali e di quelle del Centro-Nord.

Le attività economiche e i meccanismi che le governano giocano dunque un ruolo importante nei confronti della lotta alla criminalità. Il mercato costituisce la più efficace tutela reale contro la criminalità economica: non c'è strumento migliore della competizione per sconfiggere l'intermediazione criminale o illegittima. Per abbassare il tasso di criminalità la prima regola è dunque

quella di favorire l'affermarsi di un mercato sano. Un compito delle forze sociali, e quindi anche dell'organizzazione che rappresento, è certamente quello di contribuire alla diffusione della cultura della legalità. La tolleranza dell'illegalità «minore» finisce, infatti, per indebolire la resistenza della società all'opera e all'influenza della criminalità organizzata.

Va però anche detto che fenomeni che vengono definiti di illegalità diffusa sono spesso il risultato proprio dell'azione dello Stato. Un fisco che favorisce il lavoro nero e il lavoro sommerso, leggi complesse e pressoché inapplicabili sicuramente non agevolano il percorso che dobbiamo compiere. Per affermare la cultura della legalità bisogna innanzi tutto eliminare le condizioni che spingono numerosi cittadini a vivere abitualmente ai margini della legalità; solo allora diventerà efficace l'azione repressiva, che comunque è necessaria.

Dunque, il primo punto è la diminuzione della pressione fiscale e contributiva, come condizione per ridurre l'area del sommerso e della disoccupazione, perché è quello il terreno di coltura della illegalità, ed è in questo substrato sociale che le organizzazioni criminali reclutano le loro leve.

La legalità diffusa richiede poi quelle che normalmente vengono definite buone leggi. Infatti, una legislazione troppo complessa, farraginoso, di difficile interpretazione e poco applicabile offre spazi sempre maggiori alle forme di illecito. C'è quindi un problema di leggi sbagliate, e di leggi di non facile interpretazione, di leggi da semplificare ma anche da cambiare. La Confindustria è stata favorevole, ad esempio, all'abolizione del segreto bancario e alla legislazione per la trasparenza degli appalti, per colpire l'usura e aiutare le vittime delle estorsioni. Siamo anche a favore di una pubblica amministrazione che dia ai suoi dirigenti maggiore responsabilità ed autonomia. Ci siamo battuti con particolare vigore per le norme antiriciclaggio, consapevoli che la criminalità organizzata internazionale ricicla ogni giorno circa 300 milioni di dollari.

Bisogna affrontare – e di questi tempi è un problema particolarmente sentito in tutto il paese – anche l'emergenza dell'immigrazione clandestina, che si stima renda ai trafficanti dai 5 ai 7



miliardi di dollari l'anno, e che va a danno non solo dei paesi che la subiscono, ma anche di coloro che cercano di uscire da una situazione di disagio e finiscono per cadere spesso in una condizione anche peggiore di forte degrado e di disperazione.

Un capitolo importante per il ripristino della legalità è quello dell'efficienza dell'apparato giudiziario. La lentezza dei processi penali e civili favorisce i comportamenti illegali; una giustizia lenta non è giustizia, svilisce le istituzioni e può indurre comportamenti opportunistici, falsando la correttezza della competizione in campo economico.

La Confindustria ha sempre indicato come una priorità il pieno recupero della legalità e della sicurezza sul territorio. Dobbiamo assolutamente riportare il livello di legalità e di sicurezza delle nostre grandi aeree metropolitane sui parametri dei paesi europei più avanzati sotto questo profilo. Sappiamo che anche gli altri paesi hanno situazioni non facili, ma si trovano mediamente in condizioni migliori delle nostre.

Abbiamo anche partecipato alla definizione del «Progetto sicurezza» che - varato dal Ministero dell'interno e finanziato con i fondi comunitari - ha lo scopo di consentire il controllo del territorio in alcune aree industriali del Sud più esposte al rischio criminalità. Ho voluto citare questo progetto sia per la sua intrinseca importanza sia perché esso nasce da un presupposto nuovo: che l'investimento in sicurezza è un investimento economico oltre che sociale.

Se non riusciremo ad investire in sicurezza soprattutto nelle aree deboli del paese, data anche la dimensione delle imprese italiane, difficilmente vi sarà un reale trasferimento di risorse aggiuntive dalle aree più ricche del paese a quelle più povere. Infatti, le imprese italiane, che normalmente sono molto piccole, hanno maggiori difficoltà a difendersi nei confronti dei fenomeni di delinquenza organizzata, sia grande sia piccola, e questo è uno dei motivi per cui molte volte le imprese, di fronte alla possibilità di trasferirsi nelle zone più deboli, non lo fanno.

Non credo spetti alla Confindustria indicare soluzioni tecniche per un'efficace lotta alla mafia e alla criminalità. Ritengo però di dover sottolineare alcuni punti fermi di carattere generale:

la difesa del sistema economico, dei valori del mercato e della libera competizione è una parte fondamentale della strategia di lotta al crimine organizzato; i singoli soggetti, specialmente i piccoli imprenditori – come ho ricordato poc'anzi – non vanno lasciati soli a fronteggiare i condizionamenti e le aggressioni delle organizzazioni criminali; servono trasparenza ed efficienza della pubblica amministrazione e in particolare il ripristino di condizioni di efficienza del sistema giudiziario; va abbassata la pressione fiscale per rimettere in moto la macchina dello sviluppo economico. Questo non è il solito pianto degli imprenditori – come qualcuno potrebbe facilmente affermare – che chiedono sempre la riduzione della pressione fiscale, perché è chiaro che una pressione fiscale di questo tipo (ormai è dimostrato) fatica a generare sviluppo e, come abbiamo detto prima, se non c'è sviluppo non togliamo alla base il rifornimento alla malavita.

Infine, la lotta alla criminalità organizzata non è solo un problema di singoli paesi e neppure di singole aree economiche, per quanto importanti, come quella dell'Unione Europea. È un problema che può essere affrontato e risolto solo attraverso una cooperazione internazionale nelle normative, nei comportamenti e nella cultura. Ma questa collaborazione non deve rimanere a livello delle intenzioni e dei pur importanti dibattiti: deve essere sancita da precise convenzioni e protocolli fra gli Stati e le aree del mondo, a mio giudizio a partire soprattutto dall'Unione Europea, che però, mi sento di sottolineare, non mi sembra che negli ultimi anni abbia fatto particolari passi avanti o abbia dimostrato fermezza o coesione nelle sue decisioni per affrontare il fenomeno della criminalità organizzata per lo meno a livello europeo. Con le loro difficoltà, i singoli Stati si sono comunque mossi quasi sempre autonomamente o troppo autonomamente. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Fossa per aver indicato alcune ipotesi di lavoro che andranno certamente approfondite, quale quella relativa alla strada che lo Stato può percorrere per ridurre i margini di convenienza dell'attività illecita, rendendo più praticabili le attività lecite delle imprese. Lo ringrazio altresì per aver voluto sottolineare ancora una volta – non è mai abbastanza



finché non avremo risolto tutti questi problemi – che l'efficienza dei servizi fondamentali in tema di amministrazione della giustizia e in tema di garanzie di sicurezza al cittadino e alle imprese è un percorso obbligato se si vuole sconfiggere quella criminalità organizzata che sempre di più sta invadendo il campo delle attività economiche.

Credo che la successione degli interventi sia più che opportuna, perché in relazione agli argomenti trattati dal dottor Fossa abbiamo ora la possibilità di ascoltare, per il contributo che il mondo del lavoro può dare alla lotta alla criminalità, il dottor Sergio Cofferati, segretario generale della CGIL, il quale svolgerà un intervento sul tema: «Il contributo delle associazioni sindacali nel preservare il mondo del lavoro dall'influenza della criminalità».

COFFERATI Sergio, *segretario generale della CGIL*. Vi ringrazio dell'invito. Sono convinto, e non da adesso, che il progresso di una società civile si può realizzare soltanto quando è garantita una forte e solida legalità e quando la legalità è accompagnata da politiche economiche e sociali che abbiano come fondamento l'esercizio condiviso della solidarietà.

È per questa ragione che grandi organizzazioni, come i sindacati confederali italiani, che fanno dell'esercizio della solidarietà e del rispetto dei diritti il loro fondamento, sono storicamente da sempre in prima fila nella lotta contro l'illegalità. Non si comprenderebbe una parte della nostra storia di questo secolo, comprese le tante vite spente con la violenza da parte della criminalità organizzata, se non si avesse ben chiaro questo fondamento della nostra esistenza.

Ritengo che tutte le forme di illegalità debbano essere debellate: da quelle che riguardano più direttamente la sfera del lavoro e le attività economiche, a quelle che condizionano il vivere civile, che sono state descritte questa mattina.

Noi siamo in una situazione in cui il paese ha finalmente le condizioni che gli consentono di tornare a crescere. Il risanamento della nostra economia e l'ingresso nel sistema della moneta unica rappresentano le basi per un futuro sviluppo in grado di dare risposte positive alle aspettative di tantissime persone. Creare la-

vorò, soprattutto nelle aree più deboli, a partire da quelle meridionali, credo sia una delle condizioni per battere l'illegalità. L'illegalità è contemporaneamente causa ed effetto dell'arretratezza economica e sociale di tanti territori nel mondo, in Europa e ovviamente anche in Italia. Per creare occupazione occorre basare le politiche espansive sui vantaggi che il risanamento che faticosamente ci siamo messi alle spalle ha garantito e occorre far sì che regole forti siano accettate e condivise, che vi sia trasparenza nei comportamenti di tutti i soggetti che sono chiamati ad operare nella sfera economica.

Ritengo sia per questo molto importante rispettare i diritti nel lavoro. Il tema dei diritti è un tema delicato, connesso direttamente a tanti fenomeni di illegalità diffusa: quelli che sono riconducibili all'esistenza di vecchie associazioni criminose e quelli che riguardano - come avete sentito questa mattina - anche gli effetti delle scelte che vengono compiute dalle nuove mafie.

La presenza e i condizionamenti della malavita anche internazionale nella sfera economica sono stati storicamente rilevanti da quando questo paese ha cominciato a ricostruirsi fino ad oggi. È per questa ragione che è a mio avviso importante, in tutte le circostanze nelle quali le parti sociali - nel loro rapporto diretto o in quello triangolare sia con i Governi centrali che con quelli locali - affrontano i temi dell'economia e del lavoro, che esse tengano sempre conto dell'esigenza di avere, insieme agli strumenti che vengono individuati e poi utilizzati, anche l'accortezza di introdurre tutti gli elementi che possano garantire trasparenza e legalità nella vita economica e civile.

Tutte le iniziative che riguardano il Mezzogiorno sono state da noi richieste e contemporaneamente abbiamo preteso che venissero accompagnate da interventi in grado di assicurare legalità, di dare certezza a coloro che lavorano e che vivono in quei territori, nei quali si possono finalmente creare, partendo dalle condizioni nuove che si sono determinate, occasioni di impiego e di reddito per tante persone.

È evidente che c'è un interesse forte della criminalità organizzata in tutte le attività che richiamano grandi investimenti, dove le risorse che vengono messe a disposizione sono consistenti;



e per il Mezzogiorno d'Italia gli investimenti infrastrutturali, come sapete, sono una delle condizioni decisive per abbattere le disconomie esterne che hanno penalizzato tanti territori. Per questa ragione, credo, molti dei fenomeni di criminalità organizzata sono tornati ad alzare la testa e a presentarsi anche in forme nuove in quelle realtà apparentemente prive di stimoli e di attrazione, e che invece lo stanno diventando perché bisognose di investimenti anche rilevanti.

Serve legalità; legalità da definire attraverso gli strumenti contrattuali, dalle parti sociali, cercando tutte le forme che garantiscano condivisione degli obiettivi e trasparenza, e anche attraverso gli strumenti di legge. Alcuni provvedimenti sono necessari, alcune correzioni a norme operative già attuate si rendono opportune sulla base dell'esperienza fatta. Vorrei ricordare un solo esempio. La legge sugli appalti, nata, nel suo grande intendimento di base, come soluzione in grado di sconfiggere un fenomeno devastante - com'è stato, per la coscienza di tante persone, Tangentopoli - ha introdotto da un lato, attraverso le forme al massimo ribasso, le condizioni utili perché non ci sia più in alcuna forma collusione fra l'attività economica e quella di rappresentanza politica, ma dall'altro, involontariamente, ha aggravato i limiti e le condizioni che riguardano la sicurezza e i diritti delle persone che lavorano.

Per questa ragione è opportuno che si dia rapidamente attuazione alla nuova legge accompagnandola, nei provvedimenti attuativi, con *standard* che garantiscano la sicurezza, il rispetto dei contratti e, così, il rispetto dei diritti delle persone.

Abbiamo per questo un'esigenza fondamentale nella ricerca di legalità del lavoro che va costruito, ma occorre non dimenticare mai che abbiamo bisogno di legalità anche nel lavoro che già esiste. Sono tanti i fenomeni che riguardano le attività produttive e che accompagnano una diffusione di forme di piccola o grande criminalità in virtù del fatto che manca trasparenza e mancano certezze per gli operatori, siano essi lavoratori o imprenditori.

Per questo è indispensabile agire su quello che già c'è. Basti pensare a un fenomeno così significativo quantitativamente e, ahimè, anche nella qualità delle distorsioni che introduce, come

il lavoro sommerso nel Mezzogiorno. Ricordava prima il Presidente della Confindustria come la mancanza di norme e di regole finisca con il diventare oggettivamente un'alterazione delle condizioni di mercato. Il lavoro sommerso è una delle condizioni peggiori che una società si trova a dover gestire. Nel lavoro sommerso sono negati i diritti delle persone e sono presenti tutte le condizioni che portano ad un'alterazione dei comportamenti delle imprese e delle dinamiche di mercato. Si favorisce evasione fiscale e contributiva, ci sono profitti illeciti. Da qui la nostra insistenza perché tutto venga reso trasparente e si introducano elementi di certezza che valgono, com'è ovvio, per i diritti che cerco di rappresentare, ma valgono anche per le stesse imprese. Bisogna perciò creare una cultura della legalità; occorre partire dal ruolo della scuola e dei formatori perché qualsiasi fenomeno piccolo o grande, che porta a considerare come il male minore l'anteporre un bisogno ad un diritto oppure l'accettazione di piccole forme di deviazione dalla legge, sia sconfitto, perché la criminalità attecchisce in questo modo.

Credo che il ruolo dei formatori e della scuola sia importante proprio per questa ragione. Non sfuggerà a nessuno di voi come la dispersione scolastica aiuti spesso lo sfruttamento dei minori ma anche una criminalità che introduce le sue terribili radici già nel mondo dei minori.

Le grandi città sono diventate in larga misura l'emblema delle difficoltà nel vivere civile. È nelle grandi aree urbane che oggi si incontrano i fenomeni più rilevanti di presenza della criminalità organizzata, come ci è stato ricordato continuamente questa mattina. Ciò crea insicurezza per le persone e per le famiglie. Qui è indispensabile intervenire prioritariamente, non soltanto a Milano, ma in tutti i grandi agglomerati urbani che hanno purtroppo spesso queste condizioni di base. Serve sicurezza, ma anche solidarietà. Sicurezza e solidarietà devono essere coniugate insieme; sicurezza vuol dire in primo luogo reprimere la criminalità, senza indugi, attraverso il presidio democratico della città e del territorio, che è uno dei compiti fondamentali dello Stato, e bisogna considerare come fenomeni pericolosi e distorsivi tutte le forme che puntano a sostituire i singoli cittadini ai compiti e alle funzioni



che sono invece dell'apparato pubblico. Le forze dell'ordine possono e debbono essere coordinate; la polizia urbana ha compiti e funzioni importanti e per quella via si può garantire un primo impatto positivo con i problemi dei cittadini che vivono in questa parte del nostro paese. Bisogna, qui come altrove, che sia sempre forte, se davvero si vuole combattere la criminalità, e non solo quella straniera ma anche quella italiana, il rispetto dell'autonomia e delle funzioni della magistratura che non possono mai essere messe in discussione.

Legalità e sicurezza richiedono però anche politiche sociali per le inclusioni a partire dalla scuola, perché bisogna creare le condizioni di ambiente economico e sociale per togliere manovalanza e non creare un ambiente nel quale possa attecchire la criminalità, piccola o grande che sia.

Bisogna fare molta attenzione; come si affrontano questi temi è compito di tutti coloro che hanno funzioni e ruoli pubblici. Proporre, come è stato fatto troppe volte, l'equazione illegalità uguale immigrati o emarginati è compiere una scelta profondamente errata. Io considero questi accostamenti sbagliati, impropri, tali da favorire forme di razzismo verso tutti coloro che sono diversi da noi. Lo dico qui convinto, alla luce delle cose che ho sentito, come voi, questa mattina: la presenza di forme di criminalità straniera organizzata nel nostro paese è un pericolo da combattere con decisione, con tutti gli strumenti che la democrazia mette a disposizione. Ma guai a confondere la criminalità, comunque organizzata e di qualunque provenienza sia, con i problemi delicatissimi, che riguardano tante persone.

Penso sia importante in una società civile far sì che etnie, religioni e culture diverse vivano insieme. Perché ciò accada pacificamente servono leggi sovranazionali e provvedimenti nazionali in grado di regolare i flussi migratori e costruire politiche per l'inclusione, compresa, com'è ovvio, quella dell'occupazione e del lavoro. Le leggi, una volta decise dal Parlamento, si devono applicare, sia per reprimere, combattere e allontanare tutti coloro che non le rispettano, sia per riconoscere direttamente il diritto di cittadinanza a chi decide di vivere qui e accetta, sulla base di principi elementari di convivenza, le nostre regole.

Per questa ragione ho pensato e continuo a pensare che alcune ipotesi affacciate anche nel dibattito di queste settimane siano fuori luogo, siano sbagliate. Quando il sindaco di Milano propone soluzioni come quelle che ha ripetuto stamani non avanza solo, a mio avviso, ipotesi sbagliate e assurde ma introduce un elemento pericoloso: l'idea di un sistema di diritti duale, che faccia diverse le persone in ragione della loro etnia, della loro provenienza; il passo successivo sarà quello dell'appartenenza religiosa, politica o sindacale: è una storia vecchia. Sono ipotesi oggettivamente tali da introdurre forme di razzismo. Io non credo che i problemi delicati di convivenza civile fra culture diverse possano essere affrontati in una città come Milano con questo approccio. Credo che Milano debba essere sempre, in ogni circostanza, al livello e all'altezza della sua storia, che non casualmente è sempre stata fondata sul rispetto dei diritti delle persone e su grandi esempi di solidarietà. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Cofferati, il quale ha opportunamente ribadito che nella lotta alla criminalità una idonea azione di prevenzione, sia offrendo livelli di piena occupazione e perseguendoli con determinazione, sia curando molto la formazione culturale delle giovani generazioni, è fondamentale. Il Convegno si è arricchito anche di questo contributo.

È stata svolta un'analisi congiuntamente dall'Università Bocconi e dal Servizio centrale operativo della Polizia di Stato sui medesimi temi di questo Convegno, ed è stato invitato ad illustrarla in questa sede il professor Donato Masciandaro, docente presso l'Istituto di economia monetaria dell'Università Bocconi, il quale svolgerà una relazione su: «I risultati di un'analisi condotta dall'Università L. Bocconi e dal Servizio centrale operativo della Polizia di Stato».

Do la parola al professor Masciandaro.

MASCIANDARO Donato, *docente presso l'Istituto di economica monetaria dell'Università commerciale L. Bocconi*. Autorità del Parlamento, signor sindaco, signore e signori, ringrazio innanzitutto per l'invito che mi è stato fatto dalla Commissione parlamentare antimafia e che mi dà la possibilità di presentare oggi,



ancorché in estrema sintesi, i risultati del lavoro che l'Università Bocconi insieme alla Polizia di Stato ha svolto sul tema dell'impatto economico che ha su un territorio e su una economia locale la presenza di criminalità organizzata transnazionale.

È questo un tema su cui la nostra Università negli ultimi anni è stata più volte impegnata. L'idea di fondo - e l'importanza di presentarla a Milano oggi è significativa - su cui nella nostra Università si ritiene importante lavorare e ricercare è che l'obiettivo dell'ordine pubblico, da un lato, e l'obiettivo dell'efficiente e regolare funzionamento dei mercati, dall'altro, sono non solo fra loro compatibili ma fortemente sinergici gli uni con gli altri.

I risultati della ricerca saranno illustrati, come dicevo, in estrema sintesi, utilizzando alcune diapositive. L'oggetto dell'analisi nasce da un lavoro impostato circa un anno fa fra le due istituzioni e parte da un problema specifico: quello di valutare l'impatto in determinate aree del territorio italiano di nuove forme di criminalità organizzata: la mafia russa, per quel che riguarda i territori dell'Emilia Romagna e la mafia cinese, per quanto riguarda alcune province della Toscana. L'oggetto è importante, ma quel che è più importante è il metodo di analisi sviluppato in questa sede. Tale metodo è rappresentato dalla possibilità di elaborare un modello di analisi economica volto a capire attraverso quali canali la presenza di nuove forme di criminalità organizzata può modificare il funzionamento di un sistema economico, dal punto di vista della dinamica sia dei settori reali - distribuzione e produzione - sia del settore bancario e finanziario.

Il gruppo di lavoro è stato interdisciplinare, e in questa sede devo ringraziare il gruppo della Polizia di Stato guidato dal dottor Alessandro Pansa, con il quale proficuamente abbiamo lavorato quest'anno; personalmente devo dire che ho imparato molto perché l'analisi economica non può fare a meno dei fatti, delle intuizioni, delle indagini sistematiche. Da questo punto di vista l'incrocio tra esperienza investigativa e analisi economica è stato, almeno per me, fonte di indubbio arricchimento.

Qual era il problema? Il problema era capire come analizzare per la prima volta questo tipo di questioni. Abbiamo allora elaborato un modello di analisi a due stadi: da un lato ci siamo chiesti

quali sono i canali attraverso cui nuove forme di criminalità organizzata possono influenzare il funzionamento di una economia. Dall'altro lato, ci siamo chiesti: data una certa pericolosità, dati certi meccanismi di infiltrazione, qual è il grado di vulnerabilità delle diverse economie? Sottolineo che il problema della vulnerabilità lo abbiamo affrontato anche traendo spunto da un lavoro parallelo che si è sviluppato in questi stessi mesi e che verrà presentato la prossima settimana nella sede della Commissione parlamentare antimafia, svolto dall'Università Bocconi con la Direzione nazionale antimafia, coordinata dal dottor Piero Luigi Vigna.

Il modello di analisi è stato sviluppato secondo un approccio di tipo generale, in cui sono state individuate tre fasi o stadi (i due diversi sostantivi non sono inutili perché il processo può presentarsi in maniera dinamica ovvero può presentare una sola delle tre caratteristiche o uno solo dei tre stadi). Attraverso quali canali le organizzazioni criminali entrano, inquinano, influenzano un territorio? Noi non potevamo rincorrere le solite classificazioni; dovevamo avere un modello che ci consentisse, forse per la prima volta, di capire, di giocare d'anticipo, perché il vero problema su questi fenomeni è che la loro natura non emersa li rende di difficile comprensione, e spesso comprendiamo singoli meccanismi quando ormai non sono più utilizzati.

Quindi la sfida in questo tipo di analisi è creare un approccio rigoroso per poi comprendere i singoli avvenimenti che si stanno realizzando sui singoli territori. Abbiamo allora identificato tre fasi, che sono state elaborate attraverso un modello di analisi economica e attraverso una formulazione sia analitica, sia econometrica; oggi, come è ovvio, risparmio sia la parte analitica sia la parte econometrica, che troverete nel volume che vi è stato distribuito.

L'intuizione però è molto semplice: le fasi possono essere essenzialmente tre. La prima è la fase di accumulazione di risorse illegali; è quella che di solito ha la più alta percezione. Le organizzazioni criminali commettono reati, ottengono reddito illecito. Attraverso la commissione di atti illeciti accumulano risorse. Questa è una prima caratteristica, poi però ne esiste una seconda, vale



a dire un territorio, un'economia può essere interessante perché viene utilizzata da un'organizzazione transnazionale per riciclare i propri proventi illeciti ovunque accumulati. Il riciclaggio - questo è un punto essenziale - rappresenta il moltiplicatore della forza economica, quindi politica, delle organizzazioni criminali transnazionali. Attraverso il riciclaggio voi trasformate un potere d'acquisto che è solo potenziale, in quanto più o meno macchiato dalla probabilità di essere incriminati, in un potere d'acquisto uguale a quello di tutti gli altri soggetti che operano in economia. Da quel momento in avanti diventate, con denaro riciclato, con potere d'acquisto riciclato, un soggetto che, come tutti gli altri soggetti, può fare scelte di consumo, scelte di investimento, scelte di reinvestimento nei settori illegali di provenienza. C'è infine una terza fase, o stadio, in cui un'economia può essere attaccata in quanto l'organizzazione criminale transnazionale la sceglie come territorio di investimento di proprie risorse ormai ripulite. Da quel momento in avanti le scelte dell'operatore criminale sono le stesse scelte dell'operatore lecito, con la differenza però che il suo comportamento *ab origine* è sempre comunque diverso da quello degli operatori legali.

I risultati di questo modello che abbiamo sviluppato sono essenzialmente due. Il primo: qualunque analisi del problema che considerasse una sola delle tre diverse fasi sarebbe un'analisi parziale e probabilmente rischierebbe di sottostimare il fenomeno. Il secondo risultato è che le politiche anticrimine generali e le politiche antiriciclaggio specifiche devono il più possibile giocare d'anticipo su questi fenomeni, nel senso che le penetrazioni che avvengono attraverso la fase del riciclaggio e la fase del reimpiego hanno una visibilità bassissima da un lato, dall'altro tendono ad intrecciare sempre più il reddito illegale con i settori legali dell'economia. Per cui quanto più alti sono i ritardi di percezione, di intervento e di repressione, tanto più i redditi illegali saranno intrecciati ai redditi legali e si abbasserà, a parità di altre condizioni, l'efficacia della politica anticrimine.

Con questi risultati abbiamo intrecciato i risultati dedicati all'analisi della vulnerabilità. Non c'è solo un'offerta di penetrazione, ci può essere anche una vulnerabilità più o meno alta. Ab-

biamo elaborato tutta una serie di indici di vulnerabilità e voglio qui segnalare quale è l'approccio di fondo. L'approccio di fondo è che un sistema economico, e quindi sociale e politico, è tanto più vulnerabile quanto più bassa è la competitività sul mercato dei beni e dei servizi e tanto più bassa è la contendibilità sul mercato del lavoro e sul mercato del capitale. L'intuizione è molto semplice. L'analisi economica ha mostrato come la concorrenza è un bene pubblico e tutte le posizioni di difesa della rendita sono contro la concorrenza. Ogni qual volta - è stato ricordato nell'intervento del magnifico rettore di stamani - esiste una posizione di difesa di rendita, quella posizione provoca allocazione non ottimale delle risorse ed iniquità. Il punto centrale è che, essendo un bene pubblico, la concorrenza è un bene che va difeso dalle autorità, perché i singoli operatori di per sé non cercano la concorrenza, cercano le posizioni di rendita. Allora responsabilità delle autorità di settore e politiche è perseguire la concorrenza. Questo principio generale di difesa del bene pubblico trova un'applicazione immediata nelle aggressioni da parte della criminalità organizzata.

Quanto più un'economia locale è caratterizzata da posizioni di rendita, da mercati dei beni e dei servizi non competitivi, da mercati del lavoro bloccati, da mercati dei capitali ingessati, tanto più chi è abituato a sfruttare posizioni di rendita, cioè le organizzazioni criminali, attraverso la corruzione, attraverso tutti gli strumenti che potremmo chiamare dolcemente metaeconomici, prima ricordati nell'intervento del presidente Fossa, troverà in questi territori una vulnerabilità più alta.

I risultati mostrano come la mafia russa, applicando questo modello alle due organizzazioni criminali sopra citate, è un'organizzazione transnazionale ad alta pericolosità perché ha scelto nei territori oggetto di indagine di non accumulare risorse illegali, ha scelto cioè di evitare il più possibile la prima fase, ha scelto questi territori essenzialmente per la seconda e terza fase. Ha trovato dei territori in cui la vulnerabilità è medio-alta, non è grave come in altre regioni italiane ma non è massima, quindi la pericolosità del fenomeno è molto alta, mentre la percezione sul territorio è molto bassa.



Per quel che riguarda la mafia cinese – naturalmente non scendo nel dettaglio delle descrizioni, anche perché questa parte verrà poi sviluppata nell'intervento del dottor Pansa nel pomeriggio – essa ha un percorso molto simile; sceglie, come ricordato nell'intervento di stamani del dottor Vigna, di non infrangere le leggi contro le comunità indigene, compie magari efferati delitti nei confronti dei membri della propria comunità (traffico degli esseri umani e altri traffici illeciti), ma non contro le comunità indigene, in questo caso le comunità toscane. Piuttosto questi sono territori di riciclaggio, ma soprattutto di reimpiego, di crescita attraverso l'investimento in certi settori della distribuzione, in certi settori produttivi. Di nuovo, vulnerabilità dei territori medio-alta, pericolosità molto alta, percezione ancora molto bassa.

Da questi risultati viene una chiara indicazione politica di intervento. Occorre creare un circolo virtuoso tra difesa dell'ordine pubblico, economia competitiva, ordine pubblico; servono tutti e tre gli elementi in quell'ordine. Se si parte prima con l'intervento pubblico per lo sviluppo senza aver assicurato l'ordine pubblico si creano solo le condizioni per maggiore corruzione, maggiore infiltrazione, maggiori rischi di inquinamento. La preconditione è creare quindi gli *assets* invisibili che occorrono agli imprenditori: sicurezza, tutela dei diritti fondamentali, dei diritti della proprietà, dei diritti della persona. Questo aiuta i mercati a divenire sempre più competitivi; a quel punto la competitività delle imprese diventa fattore virtuoso, ulteriore crescita dell'ordine pubblico. L'intuizione di fondo credo sia quella della sfida, mostrare cioè che sia possibile combattere la criminalità organizzata non contro il mercato, non fuori dal mercato, ma utilizzando le stesse forze del mercato. (*Applausi*)

**PRESIDENTE.** Grazie al professor Masciandaro. Credo che a nessuno sia sfuggita l'importanza dei risultati di quest'analisi, che servono poi a predisporre gli strumenti più adeguati per impedire le infiltrazioni sul territorio di queste nuove organizzazioni criminali rispetto alle quali, forse, siamo anche poco culturalmente attrezzati, trattandosi di fatti nuovi che vengono importati grazie a quella che viene definita la globalizzazione. E parlandosi di

flussi finanziari e di implicazioni che riguardano questo nuovo campo di attività, che è diventato poi il campo di attività delle nuove organizzazioni criminali, credo non ci sia occasione migliore per dare la parola al professor Luigi Spaventa, presidente della Consob, che svolgerà una relazione dal titolo: «Riflessi della criminalità internazionale sul sistema borsistico e societario».

**SPAVENTA Luigi, presidente della Consob.** La ringrazio, signor Presidente, signori, di questo invito. Come vedrete non vi è moltissimo da aggiungere da parte mia a motivo dello scarso coinvolgimento della Consob nel fenomeno del riciclaggio, però qualcosa vorrei provare a dire. Anzitutto sarà stato qui ricordato, e mi scuso se lo ripeto, che le dimensioni del fenomeno sono enormi: secondo il Fondo monetario internazionale parliamo di un ordine di grandezza tra i 300 e i 500 miliardi di dollari all'anno che entrano nel mercato internazionale dei capitali da attività illecite. Si tratta di cifre comprese fra il 2 e il 5 per cento del prodotto interno lordo globale.

Le cause patologiche sono note. Vorrei osservare tuttavia – anche questo è noto e scusate se lo ripeto – che il fenomeno si è accelerato grazie alla globalizzazione dei mercati e all'evoluzione delle tecniche di gestione dei pagamenti. Questo indubbio progresso dal punto di vista della liquidità e dello spessore dei mercati finanziari tuttavia ha avuto l'effetto di meglio mascherare e meglio accelerare questi movimenti illeciti dei capitali. A ciò si è aggiunta un'altra tendenza in sé positiva, ma che manifesta una sua patologia, ossia la liberalizzazione crescente e la deregolamentazione.

Mentre negli antichi Stati-nazione le istituzioni si erano sviluppate più o meno al passo con la realtà, in sede internazionale abbiamo una realtà che è migliaia di miglia avanti allo sviluppo istituzionale. Non vi sono – lo abbiamo verificato recentemente, anche nel caso di crisi finanziarie – istituzioni che siano in grado di operare un controllo transfrontaliero o da paese a paese o di controllare quello che i propri investitori domestici fanno.

Credo che il fenomeno in Europa sarà accelerato dall'introduzione della moneta unica; infatti, venuto meno il rischio di cam-



bio, l'investimento diventa più agevole e meno rischioso. Inoltre sarà d'aiuto anche la denominazione massima che si è scelto di fare delle banconote di Euro. Le banconote da un milione offriranno certamente occasioni più agevoli per il riciclaggio.

Gli effetti sono stati già indicati - mi sembra - in modo esauriente dal professor Masciandaro, quando ha parlato di una distorsione nella allocazione delle risorse. Questi capitali non cercano necessariamente il massimo rendimento di medio periodo, contribuendo in tal modo alla funzione allocativa sul mercato dei capitali; spesso si accontentano, infatti, anche di un rendimento nullo. Quando a volte ci sorprendiamo del fatto che alcuni investimenti privi di rendimento trovano tuttavia alimentazione, dobbiamo rilevare che si tratta di investimenti che manifestano il loro rendimento non in termini di quanto rendono in percentuale all'anno, ma nel lavaggio di capitali sporchi.

Un'altra conseguenza da indicare, che si va manifestando perfino all'interno dell'Europa, è la concorrenza regolamentare. Non esiste solo una concorrenza fiscale tra sistemi per produrre le condizioni tributarie più agevoli all'investimento: esiste anche e purtroppo una concorrenza al ribasso nella regolamentazione e nella supervisione.

Per quanto concerne i rimedi, devo dire che di essi è difficile parlare. Naturalmente possiamo invocare e cerchiamo di perseguire la cooperazione internazionale. Esiste una organizzazione internazionale dei regolatori, che si chiama IOSCO, la quale ha approvato un documento importante sugli obiettivi ed i principi della regolamentazione delle attività finanziarie, che sono gli *standard* minimi di incremento a cui dovrebbero aderire tutti i 90 paesi partecipanti. Si tratta di un passo in avanti, e forse un altro è stato compiuto recentemente con la riunione del G7, che ha istituito un gruppo che sta esaminando le varie iniziative per combattere i reati finanziari. In questo caso si tratta soprattutto di incrementare i flussi informativi tra le autorità di vigilanza.

Le autorità regolamentari italiane, e in particolare la Consob, hanno stipulato un largo numero di *memorandum* di intese e di recente siamo riusciti ad averne uno, anche se non del tutto com-

pleto, con la Svizzera; tuttavia, abbiamo ancora altri problemi in centri sia interni che prossimi ai nostri confini.

Ho menzionato il problema della concorrenza al ribasso, ma devo dire che vi sono altri problemi che cominciano a diventare urgenti, come quelli di giurisdizione. Nel momento in cui si sviluppano mercati transfrontalieri, nel momento in cui – ad esempio – si avrà una piattaforma unica elettronica per le 300 azioni più quotate in Europa – le famose 300 *blue chips* – la giurisdizione dove si situerà? Al riguardo non vi è una risposta (non l'ha data neanche la Commissione della Comunità Europea); non esiste neanche un embrione di istituzione simile a quello della Banca centrale europea. In questo caso il passaggio tra la giurisdizione nazionale e questa zona grigia, nella quale sarà molto difficile definire la giurisdizione, potrà creare ulteriori problemi.

Vorrei ora trattare qualche nostro problema interno, che riguarda o ha riguardato il legislatore con esiti – me lo consenta il presidente Del Turco – non sempre del tutto entusiasmanti. L'attività di riciclaggio non rientra nei compiti istituzionali di controllo della Consob. È naturale che, se la Consob, nell'ambito della sua attività ispettivo-sanzionatoria, rileva un episodio di riciclaggio, immediatamente lo comunica all'Ufficio italiano cambi e all'autorità giudiziaria. La normativa antiriciclaggio non è stata forse uno straordinario successo. Infatti, se si vanno ad esaminare i dati dell'attività ispettiva – ad esempio, quelli della Guardia di finanza – riguardo a quanto è stato accertato per riciclaggio, si rilevano cifre del tutto secondarie. È, anche, una legge molto macchinosa, che non favorisce gli operatori e non li induce al rispetto perché manca di quella amicizia verso il mercato: le complicazioni sono tali che spesso si offre quasi un incentivo a violare le norme.

Ricordo che la Consob ha stipulato un protocollo di intesa con l'Ufficio italiano cambi nel 1993 e questa potrà essere una iniziativa molto importante. Con il recepimento della direttiva comunitaria, è stato posto in essere il decreto legislativo n. 153 del 1997, il quale ha introdotto importanti innovazioni, e attualmente si stanno portando a termine i lavori di relazione dello schema del disegno di legge delega per l'emanazione di un testo unico per le



disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio, con un ampliamento dei poteri repressivi e degli elenchi delle categorie a rischio. Tuttavia, in questi casi il rischio che forse si corre di nuovo è quello della sovrapposizione delle competenze e della concorrenza tra le diverse competenze.

Probabilmente un buon contributo alla lotta al riciclaggio è stato dato dalla dematerializzazione delle attività finanziarie. Se un tempo si potevano pagare i riscatti dei sequestri con pacchi di CCT o di BTP, oggi questo non è più possibile perché tali titoli non esistono più nella loro fisicità. Ciò significa che ogni transazione su questi titoli deve passare attraverso un intermediario per una maggiore garanzia. Ho già sottolineato, tuttavia, che il grosso taglio delle banconote sta restaurando dei piccoli BTP a cedola zero.

Per quanto riguarda l'efficacia della repressione, penso che essa dipenda molto dall'ambiente in cui si opera. La repressione, infatti, può essere più efficace e al tempo stesso più comprensiva dei bisogni del mercato se il mercato stesso collabora. Se non vi è la generale consapevolezza che il mercato e la trasparenza finanziaria sono un bene pubblico che tutti devono concorrere a proteggere, il compito del regolatore e del vigilante diventa sempre più difficile.

Vorrei aggiungere che anche i reati finanziari diventano sempre più complicati e che questo fatto rappresenta un ostacolo. La crescente complicazione dei redditi finanziari richiede competenze specifiche estremamente sofisticate. Ad esempio, nei casi di manipolazione dei prezzi, che per capirli occorre non solo andare ad esaminare i testi sugli strumenti derivati, ma anche chiedere l'aiuto degli operatori perché le tecniche operative sono di una straordinaria complicazione.

Per quanto riguarda i poteri inibitori e sanzionatori circa i reati finanziari, essi in Italia sono attribuiti soprattutto al magistrato penale. Nei paesi a diritto comune, come gli Stati Uniti o l'Inghilterra, i regolatori hanno la possibilità di condurre indagini parallele per l'applicazione di sanzioni civili, che sono immediate. Nel caso italiano, invece, i poteri della Consob sono direttamente sanzionatori solo sui promotori finanziari. Nel caso delle SIM, la

Consob può proporre sanzioni al Ministro del tesoro. Nei casi di *insider trading*, manipolazione di prezzi e di esercizio abusivo della professione all'investimento, la Consob può solo fare indagini e mettere il tutto in una busta - senza dire niente per non violare il segreto istruttorio - da spedire alle procure presso le preture, ove già vi sono centinaia di migliaia di pratiche giacenti (è il caso di Roma).

La lunghezza dei procedimenti e l'incertezza del loro esito riducono il potere dissuasivo delle sanzioni previste. In particolare l'impossibilità di comunicare i risultati delle indagini, in ossequio al segreto istruttorio, svuota la sanzione di un suo «effetto di reputazione», che è quello più importante nel caso dei reati finanziari. Inoltre, nel caso di esercizio abusivo, vi è il rischio di continuazione del reato: un problema, questo, che diventerà sempre più acuto con *Internet*, anche ammesso che si riesca a prendere un sito *Internet* che non abbia sede fuori dei confini.

In ogni caso, ci si può solo inchinare alla scelta del legislatore delegato, che l'ha compiuta per un parere espresso dal Parlamento; infatti, i poteri sanzionatori erano previsti in misura ben maggiore nell'originario testo del decreto delegato, ma il Parlamento ha disposto altrimenti.

Signor Presidente, consapevole dell'importanza del problema, le devo dire che la Consob si impegnerà per tutto quello che potrà fare, collaborando anche con il Parlamento e con l'autorità giudiziaria. (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professor Spaventa per aver evidenziato in modo molto chiaro come una società globale e multimediale renda sempre più difficile l'inserimento di attività che finiscono per incidere pesantemente nel mercato, soprattutto in quello mobiliare, e nei flussi finanziari. Lo sforzo che il legislatore deve compiere è certamente quello di predisporre una rete - per quanto possibile - di prevenzione.

Ci stiamo tutti confrontando con le nuove tematiche e credo che non ci sia nessuno, sul piano mondiale, che abbia la ricetta o, comunque, una soluzione migliore rispetto a tutte le altre. Dovremo procedere empiricamente, augurandoci di trovare presto i



giusti rimedi per evitare che per questi canali possano proseguire le attività illecite.

Do ora la parola all'ambasciatore Biancheri, presidente dell'ISPI, il quale illustrerà la posizione degli organismi internazionali riguardo alla lotta alla grande criminalità.

BIANCHERI Boris, *presidente dell'ISPI*. Grazie, signor Presidente. Il tema assegnatomi, concernente «La posizione degli organismi internazionali riguardo alla lotta alla grande criminalità», è in realtà un tema talmente vasto che necessiterebbe di un intero seminario. Nel trattarlo si rischia in qualche modo o di limitarsi a delle generalità e a delle banalità o invece di fare delle liste di single, di progetti e di organismi che chi ascolta dimentica certamente subito dopo e il cui significato molto spesso non è chiarissimo neanche a chi le elenca.

Mi limiterei a fornire alcune indicazioni di fondo su come si atteggiavano i maggiori organismi internazionali in questa materia, certamente diventata di grande importanza nella vita internazionale.

I nuovi rischi – come vengono definiti – e cioè la criminalità organizzata, il traffico di droga e di persone, e anche altri rischi, come il terrorismo o il traffico e il possesso di armi di distruzione di massa, sono da oltre venti anni a questa parte un tema costante nella vita internazionale. In realtà, questi rischi non sono nuovi ma vecchi; nuova è semmai la consapevolezza della loro incidenza non soltanto sulla sicurezza di ogni singolo paese, bensì sulla stabilità della vita internazionale in generale. Questo mi sembra sia stato un salto di qualità che si è verificato di recente e che non è senza importanza, perché per molti paesi – penso in particolare ai paesi in via di sviluppo – la sicurezza interna forse gioca un ruolo e desta un'attenzione minore rispetto al problema della sicurezza internazionale e della stabilità di una certa area geografica nella quale essi si trovano.

Perché questi fenomeni incidono sulla stabilità internazionale? Anzitutto perché ledono l'autorità degli Stati, che sono i soggetti della vita internazionale, creando dei nuovi soggetti che non rispondono ad alcuna autorità ma che hanno una influenza

nella vita internazionale, sia sul piano economico, sia su quello finanziario. In secondo luogo, perché incidono sul processo democratico, che bene o male in questa ultima parte del secolo rappresenta una delle linee profonde di tendenza della vita internazionale. Bastano alcuni esempi a dimostrare quanto questi fenomeni incidano sul processo democratico. Si può citare l'Albania, ovviamente, ma forse ancor più ovvio è l'esempio della Russia. La criminalità interna e le sue ripercussioni internazionali incidono sulla stabilità del governo russo e questa instabilità è suscettibile di creare a sua volta una instabilità generale sul piano internazionale.

Tale crescente consapevolezza ha portato a porre questi nuovi rischi al centro della vita internazionale, anche per effetto delle grandi riunioni del G7, che già da un paio di decenni si sono prefissate questo tema. Nate come scambi di vedute sul processo economico generale, hanno poi messo l'accento su alcuni problemi trasversali della società contemporanea e tra essi quest'ultimo, alimentando una proliferazione di iniziative che, come dicevo poc'anzi, è quasi impossibile seguire in tantissime organizzazioni internazionali. Mi limito a queste, senza parlare di accordi bilaterali, trilaterali o multilaterali tra Governi che non diano origine ad organizzazioni, perché una mappa in tal senso sarebbe del tutto impossibile e probabilmente non è mai stata fatta. Ma c'è un punto sul quale vale la pena di soffermarsi, perché molto spesso si rimprovera la comunità internazionale di non dotarsi degli strumenti appropriati: vi è una differenza di impostazione culturale di fondo tra alcuni paesi ed altri in materia di imposizione dell'osservanza di norme internazionali. Ci sono grosso modo due orientamenti: il primo, che ritroviamo di solito nel mondo anglosassone, tende a dare per scontati alcuni principi etico-giuridici fondamentali e ad intervenire singolarmente, di volta in volta, quando si ritengono violati questi principi. Direi che ciò è forse ancora più manifesto nel caso del terrorismo, ma lo abbiamo notato varie volte anche in materia di lotta alla criminalità e di traffico della droga. Abbiamo visto gli Stati Uniti intervenire con delle sanzioni nei confronti di paesi latino-americani e addirittura, in un caso, prelevando un Capo di Stato e portandolo via.



L'altra cultura, più vicina a noi, tende a predisporre dei sistemi normativi generali e a chiedere su di essi l'adesione dei vari paesi della comunità internazionale e quindi è orientata a costituire delle basi giuridiche. Il risultato è che qualche volta ci si preoccupa più dell'apparato normativo che del sanzionamento delle sue violazioni. Non ritengo che per parte nostra si debba mutare di campo; credo però che un contemperamento di queste due diverse culture in ambito internazionale potrebbe produrre dei risultati efficaci. Certo, questa è una delle ragioni per cui si ravvisa tanta difficoltà ad operare concretamente nel campo della repressione, della lotta alla criminalità e agli altri fenomeni di cui parlavo prima molto brevemente, perché - lo ripeto - un'analisi dell'operato internazionale sarebbe inesauribile.

Mi sembra che gli attori principali siano, a livello globale, le Nazioni Unite e, a livello regionale, l'Unione Europea, anche se a livello regionale vi sono progressi importanti in altri campi, che forse però ci riguardano meno direttamente in questo momento. Per quanto riguarda l'Unione Europea, è stato ricordato più volte molto efficacemente dall'onorevole Evangelisti e dallo stesso presidente Mancino il Trattato di Schengen e la problematica che esso crea, e anche le apprensioni che l'allargamento della Comunità genera nei paesi membri, apprensioni tutt'altro che indifferenti data la consistenza dei fenomeni di criminalità nel centro-est dell'Europa e le notevoli assenze che la disciplina di Schengen ancora determina nel campo della repressione. Conosciamo tutti le difficoltà che esistono e che il Trattato di Schengen crea per il contemperamento di azioni amministrative e di questioni giudiziarie in questa materia.

Ciò premesso, l'Unione Europea è attiva; ha tutta una serie di programmi efficaci e vi è il necessario stanziamento di fondi per implementarli. Si tratta di programmi che tendenzialmente mirano più all'addestramento, allo scambio di informazioni, alla formazione di *data base* generali, a preconstituire un'azione piuttosto che a effettuare una azione. D'altronde, non esiste una forza pubblica europea, anche se il presidente Amato l'ha auspicata in un suo recente intervento, e quindi sarebbe difficile andare oltre.

Menzionerò soltanto come, in prospettiva, il Consiglio dei ministri dell'Unione abbia adottato una risoluzione per l'identificazione di una strategia globale; direi che siamo alla premessa di una premessa, però si tratta certamente di un primo passo: Commissione e Stati membri debbono contribuire entro il 2000 alla formazione di un rapporto che dovrebbe identificare dei criteri generali di strategia, sia per quanto riguarda i mezzi di prevenzione, sia per quanto attiene alla repressione, sia per ciò che concerne l'essenziale normativo - chiamiamolo così - necessario per un'efficace lotta alla criminalità organizzata. Credo che anche in questo caso ci troveremo di fronte a quella dicotomia cui ho accennato poc'anzi, con paesi riluttanti ad entrare dentro sistemi normativi generali e ad adattarvisi.

L'altro grande attore sono le Nazioni Unite; non è possibile non ricordarle, non fosse altro per il ruolo molto importante che l'Italia vi ha avuto, perché a partire da Di Gennaro, poi con l'ambasciatore Giacomelli e attualmente con il senatore Arlacchi, l'Italia ha sempre esercitato nelle varie Agenzie per la lotta contro la droga e ora nell'Agenzia che ha l'impronunciabile nome UNDCCP, un ruolo di impulso non soltanto per averne avuta la direzione (prima delle varie Agenzie e poi dell'Agenzia unificata), ma anche per essere stata per molto tempo uno dei maggiori contribuenti, in qualche caso il maggior contribuente in senso assoluto, non sulla scala delle contribuzioni ordinarie, che è quella che è, ma sulla scala dei contributi speciali.

Al di là di questo ruolo che ora si è venuto affievolendo (ed è con rammarico che chi fa parte della vita internazionale constata come la posizione di assoluta preminenza che l'Italia aveva in questo campo si viene attenuando), avere un organismo unificato che tratti la materia è stato estremamente positivo. In caso contrario, non avremmo avuto il vertice di Napoli nel 1994, non avremmo avuto l'Assemblea straordinaria delle Nazioni Unite dell'anno scorso, non avremmo oggi - e questo mi sembra sia uno dei maggiori intendimenti dell'organismo delle Nazioni Unite per la lotta al traffico di droga e alla criminalità organizzata - l'idea di una grande convenzione internazionale che fissi per tutti i paesi i principi di fondo ai quali essi debbono attenersi per rendere



possibile quella interattività tra un paese e l'altro e superare gli ostacoli giuridici che tuttora esistono per una collaborazione più stretta in questa materia.

Mi fermo a questa breve analisi su un tema che peraltro è estremamente vasto, complesso e, a mio avviso, di grande importanza per il futuro. Vi ringrazio per l'attenzione. (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Ringrazio l'ambasciatore Boris Biancheri per il contributo di conoscenza in ordine all'attività degli organismi internazionali che diventano sempre più importanti.

Con l'intervento dell'ambasciatore Biancheri si chiude questa sessione dei nostri lavori.

*I lavori, sospesi alle ore 16,25, sono ripresi alle ore 17.*

### **Il contrasto alla criminalità internazionale**

**Presidenza del senatore Roberto CENTARO,  
componente della Commissione parlamentare antimafia**

**PRESIDENTE** Do avvio ai lavori dell'ultima sessione di questa giornata dedicata al contrasto alla criminalità internazionale. Continuo a utilizzare questo aggettivo, malgrado il rilievo formulato dal dottor Borrelli, perché ritengo che sia criminalità transnazionale quella che da uno Stato si espande in altri Stati mentre si parla di criminalità internazionale nel confronto e nel rapporto fra più organizzazioni criminali differenti che hanno sede - mi si passi il termine improprio - in Stati diversi e che si rapportano e si correlano fra loro in analogia a quanto avviene fra gli Stati.

La sessione a cui do inizio ritengo abbia particolare importanza perché se è vero che dobbiamo muovere dalle analisi per delineare lo scenario, è altrettanto indispensabile, per evitare che il confronto rimanga a livello teorico, di mera enunciazione, pervenire a risposte concrete sul versante legislativo e su quello operativo.

Gli scenari sono certamente tanti, perché le grandi organizzazioni criminali utilizzano l'Italia come punto di partenza, come

mercato primario e secondario, come punto di transito. Da ciò consegue una difficoltà dell'azione di contrasto derivante dal confronto con ordinamenti giuridici diversi; è allora importantissimo perseguire una uniformazione almeno su linee generali, così come il coordinamento fra polizie di Stati diversi, con tutto ciò che comporta, superando una competizione non sempre virtuosa, e il confronto con alcuni Stati in cui vi è minore sensibilità ed interesse, come diceva il Presidente del Senato, ad affrontare questo fenomeno. Alcuni Stati, infatti, hanno consentito enormi flussi di investimenti di denaro sporco girandosi dall'altra parte, perché in quel momento della loro storia quel denaro serviva a risollevarne le sorti della loro economia collassata, che si sarebbe risolledata, per le vie ordinarie, nell'arco di decenni e non di anni.

Ma ci rendiamo conto poi che questo flusso di denaro arriva anche in Italia, nelle regioni più tranquille, o ritenute tali, dalla Toscana all'Emilia Romagna; ci rendiamo altresì conto di come le grandi organizzazioni criminali appaltano ai nuovi arrivati, alle nuove mafie le attività «minori» - la prostituzione ne è un esempio - considerandole meno lucrose nella comparazione fra il maggior dispendio di uomini, energie e rischi rispetto al profitto ricavabile con riferimento ad altre attività ben più lucrose. Questo però comporta, alla fine, un insediamento di nuova criminalità sul territorio, che tende a radicarsi e poi a crescere inevitabilmente.

Allora, se il nostro compito è quello di sradicare la criminalità esistente, deve esservi anche il compito di prevenire il sopravveniente, ed è un compito importante perché bisogna eliminare un terreno di coltura in cui la criminalità, che noi paragoniamo ad un virus, cresce. Molto possono fare gli enti locali ripristinando un clima di trasparenza, di legalità, di attenzione ai bisogni dei cittadini evitando quell'*humus* fertile quale l'emarginazione, la disoccupazione, l'illegalità diffusa, la sfiducia nelle istituzioni. Forse Milano non sarà la città migliore d'Italia - anche se mi auguro che lo sia per i milanesi - però è una città ancora permeata da quel calvinismo che porta ad individuare i problemi e a tentare coraggiosamente alcune soluzioni su cui è utile dialogare piuttosto che demonizzarle, anche perché esse portano in sé la sostanza di soluzioni esistenti già nella legislazione nazionale e regionale,



come i lavori socialmente utili e i corsi di formazione. La verità è che tutti insieme dobbiamo collaborare per arrivare al risultato.

Fatta questa non breve introduzione, per la quale mi scuso, cedo la parola alla senatrice Tana de Zulueta che è coordinatrice del Comitato di lavoro della Commissione antimafia sulla criminalità organizzata internazionale e che svolgerà una relazione su «Il traffico della droga e degli esseri umani».

DE ZULUETA Tana, *senatrice, componente della Commissione parlamentare antimafia*. Il tema che illustrerò questo pomeriggio riguarda il traffico di droga e quello degli esseri umani. In questa legislatura per la prima volta la Commissione parlamentare antimafia si è dotata di un Comitato con il compito specifico di valutare la nuova minaccia posta all'Italia dalle organizzazioni criminali straniere che operano sul nostro territorio. La scelta, come ampiamente dimostrato da questo Convegno, si è rivelata quanto mai tempestiva.

L'internazionalizzazione del crimine è legata alla natura stessa dei traffici di droga e armi nonché al riciclaggio di proventi, ma il terzo Comitato della Commissione antimafia che ho avuto l'onore di coordinare si è trovato ben presto di fronte ad un altro traffico: quello degli esseri umani. Un traffico che sta assumendo una vera e propria centralità per molte organizzazioni criminali straniere. Si tratta di un fenomeno criminale mondiale, relativamente nuovo nelle sue dimensioni attuali, che sfrutta spregiudicatamente le grandi diseguaglianze che esistono a livello planetario e la pressione di milioni di persone spinte o dalla guerra o dal disagio economico a tentare di trovare migliore fortuna o semplicemente rifugio nei paesi più ricchi o più tranquilli.

L'Italia, che fino a poco tempo fa si considerava paese di emigrazione, si è trovata ad essere paese di frontiera davanti a questa fortissima pressione migratoria e in prima linea contro i nuovi trafficanti di persone. Credo che si possa affermare che oggi il Rio Grande dell'Europa è il Canale di Otranto. (Ricordo che il Rio Grande è il fiume che separa gli Stati Uniti dal Messico, ed è una frontiera sotto fortissima pressione migratoria).

Si tratta, come si è detto, di un fenomeno nuovo che solleva problemi sia di contrasto alla criminalità transnazionale sia di tutela dei diritti umani. Di qui l'urgenza di un vero e proprio salto di qualità nella risposta nazionale e internazionale.

Per tornare allo specifico italiano e al lavoro del nostro Comitato, già dall'estate dello scorso anno il Comitato, con decisione unanime, ha avviato un'indagine sul fenomeno apparentemente in rapida espansione della criminalità albanese in Italia, un'indagine che ci ha ben presto portati all'intreccio che esiste fra traffico di droga e traffico di persone, un intreccio che affonda le sue radici nella particolare situazione in cui si è venuta a trovare l'Albania, in particolare dopo il crollo istituzionale che è seguito al collasso delle cosiddette finanziarie piramidali, in cui era stata convogliata buona parte del risparmio del paese.

Senza entrare nei dettagli della soffertissima transizione albanese, basti dire che le perduranti debolezze istituzionali hanno fatto dell'Albania degli anni Novanta una terra di conquista per trafficanti internazionali. In primo luogo per il riciclaggio di capitali esteri, compresi quelli di origine delittuosa anche di altri paesi, compresa forse l'Italia, nelle spericolate operazioni piramidali; poi per il traffico di stupefacenti di provenienza straniera, spostando le rotte tradizionali del traffico di eroina, in particolare in seguito alla guerra nella ex Jugoslavia. E infine con le prime forme di sfruttamento della immigrazione clandestina.

Il favoreggiamento della immigrazione clandestina si sviluppò inizialmente con modalità spontanee e apparentemente poco organizzate. Sembra infatti che la prima ondata di profughi dall'Albania fu gestita dai primi arrivati con mezzi propri o reperiti occasionalmente. Numerosi contrabbandieri brindisini e leccesi o anche semplici proprietari di motoscafi veloci si buttarono nell'affare, offrendo passaggi in cambio di somme oscillanti fra mezzo milione e un milione per passeggero. Non vi è traccia, in quella fase, del coinvolgimento della criminalità organizzata italiana, in particolare della sacra corona unita.

Poco a poco, però, furono gli stessi albanesi ad impadronirsi del traffico. Dal 1994 fu assolutamente inibito ai motoscafi italiani di approdare sulle coste albanesi per caricare i clandestini. L'e-



sclusiva del traffico passò allora agli scafisti albanesi che lo gestiscono tuttora con le modalità che sono sotto gli occhi di tutti, e con un aumento esponenziale del numero di passeggeri. Si è infatti sviluppato un vero e proprio sistema dello sfruttamento dell'immigrazione clandestina, probabilmente con un forte nucleo associativo in territorio albanese. Di qui certe caratteristiche del traffico come il prezzo unitario attestatosi su un milione circa.

La frequenza e la relativa sicurezza di questi viaggi ha creato le premesse per lo sviluppo del contrabbando di *cannabis* che ora viene coltivata in Albania, in modo apparentemente piuttosto esteso. Anche qui ci sono indicazioni della presenza di un'unica organizzazione: la *cannabis* e la *marijuana* vengono trasportate sugli stessi gommoni su cui viaggiano i clandestini; lo stupefacente è sempre confezionato nella stessa carta e le perizie chimiche sulla *cannabis* sequestrata mostrano come questa contenga sempre lo stesso principio attivo e risulti trattata con lo stesso reagente chimico per ridurre i tempi di essiccazione.

Mostrerò dei grafici per illustrare quello che trovo un accostamento significativo fra una quantità impressionante di *cannabis* sequestrata, che l'anno scorso fu di 18 tonnellate a fronte di 300 nel 1994 (Grafico n. 1, pag. 147).

Lo stesso aumento esponenziale dei sequestri riguarda la canapa, come vedete dal grafico, seguito dai dati sui sequestri di eroina che confermano il consolidamento di questa rotta. (Grafico n. 2, pag. 148).

Non ho una sequenza storica per i clandestini fermati, perché il servizio di immigrazione fornisce questo dato solo dall'anno scorso. Mi sono allora rivolta alla Guardia costiera per conoscere il numero degli immigrati fermati in alto mare: quello che vedete sul grafico è solo un campione, però vi mostra l'aumento esponenziale del numero di persone fermate (Grafico n. 3, pag. 149).

Qui siamo di fronte a delle vere e proprie economie di scala criminali che hanno consentito ingenti guadagni per la criminalità albanese, rafforzando senza dubbio il controllo del territorio e la capacità delle bande locali di mobilitare il consenso nel proprio paese, anche per via delle gravi difficoltà economiche in cui si trova. Gli effetti negativi sia a danno dell'Albania che dell'Italia

sono evidenti. Si pensi soltanto alle crescenti difficoltà che incontrano imprese legittime, desiderose di investire in Albania, ad operare in un contesto economico dove spadroneggiano gruppi criminali. Per non parlare dell'Italia, costretta ad affrontare un problema delicato di immigrazione clandestina.

Questo problema è delicato non solo dal punto di vista pratico, in quanto genera i noti problemi di accoglienza e poi di selezione tra profughi veri e semplici aspiranti immigrati, per non parlare dei rischi costituiti da una forte presenza di immigrati clandestini. Il traffico tuttora in corso nel canale di Otranto, però, ha creato anche una emergenza umanitaria. Si pensi ai rischi che corrono i passeggeri che si affidano ai trafficanti. Al momento della partenza e del pagamento, questi, infatti, si ritengono clienti, per ritrovarsi, appena iniziato il viaggio, ridotti allo stato di merci: minacciati, usati come scudi dagli scafisti per tenere lontana la polizia italiana, o anche buttati a mare come se fossero stecche di sigarette. Il viaggio è in sé estremamente pericoloso. A parte le numerose occasioni in cui unità italiane sono dovute intervenire per salvare la vita ai passeggeri di imbarcazioni in difficoltà, le capitanerie di porto italiane segnalano il recupero di numerosi cadaveri nel tratto di mare che separa la Puglia dalle coste albanesi. Data l'altissima velocità a cui viaggiano i gommoni, per lo più di notte, il rischio di una collisione con un oggetto galleggiante qualsiasi è altissimo. Molti poi sono i feriti durante il tragitto per traumi e lesioni interne.

Per porre fine a questo stato di cose la prima priorità dell'Italia non può che essere quella di moltiplicare gli sforzi per consentire un ritorno alla legalità su tutto il territorio albanese. Questo sforzo è in corso grazie ad importanti iniziative di cooperazione sia di polizia, sia giudiziaria. Il terzo Comitato della Commissione antimafia però intende tentare una propria valutazione dell'azione repressiva e giudiziaria in Albania con un sopralluogo. E questo non potrà non comprendere il porto di Valona, attualmente il vero centro della gestione criminale del traffico di clandestini, come dimostra l'increscioso recente episodio del sequestro del capo della polizia del luogo. C'è però il rischio di fermarci a Valona anche nell'azione di cooperazione di polizia. Occorre invece



ricordare che Valona non è che l'ultimo anello di una catena che convoglia, senza distinzioni, profughi ed immigrati clandestini non solo dai Balcani, ma anche dall'Asia e dall'Africa verso l'Europa. Per fermare questo traffico bisognerà mettere a fuoco e colpire, con azioni di coordinamento internazionale maggiori di quelle attualmente in essere, le reti che organizzano il traffico. A questo proposito va sottolineato che numerose indagini giudiziarie hanno evidenziato la centralità di organizzazioni turche nella gestione del traffico di clandestini verso le coste italiane. Il pagamento per molti viaggi verso l'Italia è avvenuto in Turchia, con lo scafista albanese compreso nel prezzo; questo da testimonianze che ho potuto raccogliere di persona nei campi di Brindisi.

Vorrei adesso portare alla vostra attenzione un drammatico episodio che è stato esaminato dal Comitato e che, per molti versi, illustra le perduranti difficoltà sia a livello nazionale che a livello internazionale a colpire il traffico di immigrazione clandestina. Si tratta di un naufragio avvenuto a sud delle coste siciliane nella notte di Natale del 1996. Di fatto, più che un naufragio fu una collisione tra una nave ed un peschereccio sul quale erano stati scaricati circa 300 aspiranti immigrati che dovevano essere portati sulle spiagge siciliane. Ci fu una collisione perché quella notte il mare era in tempesta ed i morti sono stimati in 283, secondo le segnalazioni dei paesi di origine, che sono l'India, il Pakistan e lo Sri Lanka. Una cifra che ne fa uno dei più gravi disastri marittimi avvenuti nel Mediterraneo in anni recenti. In un primo momento si è addirittura dubitato che fosse accaduto in quanto le capitanerie di porto, avvertite con circa una settimana di ritardo, non ne hanno trovato traccia. Quattro indagini giudiziarie, due in Italia, una in Grecia, ed una in India, hanno poi dimostrato che il disastro è purtroppo effettivamente avvenuto. L'ultima, della procura di Siracusa, è stata chiusa in questo mese con una richiesta di rinvio a giudizio per il comandante della nave, l'armatore e l'equipaggio, con l'accusa anche di associazione a delinquere di stampo mafioso. Tutti quanti, però, sono latitanti. Paradossalmente il comandante, un tale Tallal Yousouf, è stato arrestato due volte in Italia, riconosciuto grazie alle impronte digitali, sempre per im-

migrazione clandestina, per poi venire rilasciato per decadenza dei termini o conflitti di competenza.

Permettetemi di riassumere quello che si sa sul naufragio causato dalla nave «Yohan». Questa nave parte da Alessandria d'Egitto e nel Mediterraneo, in acque internazionali, viene raggiunta da una nave chiamata «Friendship», che parte dalle coste della Turchia. A quel punto ci sono circa 500 clandestini nelle stive della nave che, dopo un giro di un mese nel Mediterraneo, approda a Malta, dove non viene disturbata, e dove viene fatto un accordo con un peschereccio, che dovrà essere il mezzo per portare i clandestini in Sicilia. C'è la collisione, come vi ho raccontato. Il comandante si spaventa, fa rotta verso la Sicilia e scarica lì i clandestini che sono a bordo della nave. Premetto che per questo viaggio i passeggeri hanno pagato circa 7.000 dollari a testa. In un primo momento, da quello che si sa, la nave appare in Grecia; le autorità maltesi un giorno dopo segnalano che è possibile una collisione perché il peschereccio non è mai tornato a Malta e il comandante è morto. I sopravvissuti si presentano alla polizia greca e, interrogati da un magistrato, raccontano, anche in lingue diverse, la stessa storia. La notizia naturalmente è troppo grossa per venire tenuta nascosta ed esplose nei paesi di origine. In Europa l'eco è molto più attutita fino al marzo dello stesso anno, quando un giornalista inglese scopre la «Yohan» nel porto di Reggio Calabria. Il nome della nave, cambiato più volte, era nascosto da una mano di vernice e al suo interno si trovano i drammatici messaggi delle persone che erano state chiuse nelle stive al buio per circa quattro settimane, temendo naturalmente di essere condannate a morte.

Un altro dato significativo riguarda una società, la Claremont Shipping, che si occupa proprio del traffico di immigrati clandestini. È una società internazionale con uffici nel Pireo, in India e in Pakistan. Il suo presidente è stato identificato, ha una rete di complici nelle dogane e prende la cifra di 7.000 dollari per viaggio dai suoi clienti. L'esistenza di numerose società di questo genere è stata più volte assodata, ma i paesi che ne vengono colpiti non hanno ancora trovato gli strumenti più appropriati per rispondere. Io credo che questo disastro, anche per la forte mobili-



tazione che ha creato nei paesi di origine delle vittime, sia da considerare emblematico. Dimostra l'urgenza del lavoro in corso per trovare nuovi strumenti internazionali adatti per colpire sia le reti di trafficanti, sia il fenomeno di nuove navi negriere, come la «Yohan», che vagano indisturbate nel Mediterraneo, e non solo nel Mediterraneo, con il loro carico di disperazione.

La nuova Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato, e in particolare il protocollo aggiuntivo alla stessa Convenzione, dedicato al traffico di immigrati clandestini, dovrebbe offrire uno strumento, prevedendo la possibilità di azioni repressive anche in acque internazionali contro l'equipaggio di navi come la «Yohan» ed il sequestro delle stesse navi. La Convenzione è tuttora in fase di negoziato, ma l'Italia, insieme all'Austria, è impegnata nella stesura di un documento atto a colpire i trafficanti. Si punta ad una ratifica entro l'anno 2000. Questa relazione si è volutamente soffermata su un aspetto del traffico di esseri umani, che potremmo definire come un vero e proprio contrabbando delle persone o come traffico di immigranti.

Tuttavia, esiste un'altra forma di traffico, gestita in buona parte in Italia dalla criminalità albanese, che è quella della tratta delle donne o dei minori, la quale ha contribuito a cambiare la fisionomia stessa del mercato della prostituzione. Mentre fino alla fine degli anni Ottanta questo mercato era caratterizzato, per lo più, dalla presenza di singoli lenoni, si giunge negli anni recenti alla gestione sempre più diffusa del traffico delle donne a fine di prostituzione da parte di organizzazioni criminali. Questo sfruttamento, posto in essere in particolare dalle bande albanesi operanti in Italia, si caratterizza per il ricorso ad una violenza estrema nei confronti delle donne.

Dati statistici, elaborati dall'Organizzazione per l'emigrazione di Vienna, fanno rilevare che tale fenomeno ha investito l'Italia in modo particolarmente rilevante e che risulta preponderante, sempre nel contesto italiano, la presenza albanese. La centralità di questo traffico, posto in essere in Italia dalle bande albanesi, è emersa anche dalle nostre audizioni. Sono emersi altresì - in primo luogo - i problemi particolari di tutela delle vittime e - in secondo luogo - quelli di contrasto al fenomeno che

tale traffico comporta. Il Governo ha già dato, al riguardo, una prima ed opportuna risposta con un disegno di legge sul traffico delle donne, approvato due settimane fa.

In conclusione, sono partita dall'intreccio che esiste tra traffico di droga e traffico di esseri umani e, in particolare, dal ruolo che svolge la criminalità albanese in Italia. Vorrei concludere, quindi, il mio intervento con una raccomandazione: si deve tentare di colpire il traffico delle persone e le reti internazionali che lo sostengono con la stessa severità e la stessa intensità di cooperazione internazionale che vengono esercitati contro il traffico della droga, soprattutto a livello di polizia.

Faccio un esempio: tutti i profughi sbarcati sulle coste italiane vengono sottoposti ad un interrogatorio abbastanza dettagliato da parte della polizia di Stato, per consentire una corretta valutazione di una loro eventuale richiesta di asilo. Tali interrogatori dovrebbero, dunque, contenere notizie sulla rete che ha portato il profugo in Italia, fin dalla partenza da casa, comprendendo i nomi di eventuali società e di persone, i prezzi pagati e le modalità di trasporto. Se queste notizie non vengono già sistematicamente raccolte a fini investigativi, si potrebbe cominciare a farlo con veri e propri *debriefing* di ciascun profugo. Per quanto individualmente parziali, la massa stessa delle singole testimonianze costituisce un potenziale capitale investigativo dal quale risalire lungo le rotte che portano migliaia di clandestini in Europa - vi ricordo che nel 1998 sono stati intercettati 18.000 immigrati nella sola regione Puglia - attivando tutte le strutture di cooperazione esistenti (al riguardo mi rifaccio alle testimonianze sul coinvolgimento della Turchia).

Concludo il mio intervento con una constatazione. Grazie alle indagini di ben quattro procure, dopo tre anni sappiamo quasi tutto sul naufragio della «Yohan» e sulle reti di trafficanti che hanno portato 500 e più clandestini a bordo della nave nel dicembre 1996. Tuttavia le notizie, anche quelle dettagliate, raccolte - per esempio - in India, non sono conosciute dalla procura di Siracusa. Lo stesso procuratore indiano non ha potuto assicurare alla giustizia gli organizzatori indiani del viaggio, in quanto le conseguenze



dei loro atti sono avvenute fuori dalla giurisdizione indiana. I trafficanti, intanto, sono tuttora liberi. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio la senatrice de Zulueta per la sua relazione e prego l'onorevole Michele Saponara, coordinatore del Comitato della Commissione parlamentare antimafia sui fenomeni di criminalità organizzata nelle zone non tradizionalmente interessate dall'attività mafiosa, di svolgere il suo intervento sul tema: «*L'incidenza della criminalità internazionale nelle zone non tradizionalmente mafiose*».

SAPONARA Michele, *deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia*. La Commissione parlamentare antimafia, se ha dedicato e dedica - come è ovvio - il massimo dell'attenzione ai problemi della lotta alle varie forme di criminalità organizzata nelle quattro regioni di insediamento tradizionale (la Sicilia per la mafia, la Calabria per la 'ndrangheta, la Campania per la camorra e la Puglia per la sacra corona unita), non ha trascurato né trascura tutte le altre zone dell'Italia che in qualche modo possono essere oggetto di infiltrazione di quelle organizzazioni criminali o, comunque, possono essere interessate da altre forme di criminalità. Per questo motivo la Commissione ha istituito nel proprio seno il Comitato di lavoro sui fenomeni di criminalità organizzata nelle zone non tradizionalmente interessate dall'attività mafiosa, che ho l'onore di coordinare. In questa veste sono chiamato, quindi, a riferire sull'incidenza della criminalità internazionale in dette zone.

È chiaro che sarò costretto a ripetere - cercherò di farlo il meno possibile - quanto è stato già detto dal procuratore nazionale antimafia Vigna, dal procuratore generale Borrelli e da tutte le altre illustri personalità che mi hanno preceduto e che hanno trattato l'argomento della criminalità organizzata internazionale. Vorrei, infatti, delineare un quadro della situazione per rilevare quale evoluzione ha avuto la criminalità internazionale nelle zone non tradizionalmente mafiose ed anche per illustrare la sensibilità della Commissione nei confronti del problema.

Devo dire che tale sensibilità non è stata dimostrata solo recentemente, dal momento che di questo fenomeno trattava già la relazione approvata dalla Commissione della XI legislatura, in data 13 gennaio 1994, e redatta dal senatore Smuraglia, il quale aveva presieduto un gruppo di lavoro con compiti analoghi a quelli del Comitato da me coordinato. In quella relazione, premessa la presenza in Italia di tutte le mafie e soprattutto l'insediamento sempre più ramificato e minaccioso della mafia calabrese in Lombardia, si accennava al pullulare di altre organizzazioni, quali le associazioni di turchi, molto attive nel traffico di eroina; gruppi di slavi, che si occupavano del traffico di armi e, infine, gruppi di slavi e sudamericani, che controllavano la prostituzione. Vi si segnalavano, poi, altre situazioni a rischio connesse alla forte immigrazione clandestina ed al pericolo che si formassero vere e proprie bande, che potessero agire autonomamente sul territorio o essere strumentalizzate da altre organizzazioni di stampo mafioso bisognose di manovalanza. Si accennava anche a fatti, quali estorsioni o sequestri di persone, commessi solo all'interno della comunità cinese di Milano e, in particolare, in danno di imprenditori ed operatori commerciali cinesi. La stessa situazione veniva segnalata in Toscana, dove si erano insediate alcune comunità cinesi (solo a Prato si contavano quasi 3.000 membri). Si segnalavano un traffico di armi, nella zona di Bergamo, con la Jugoslavia e la Polonia ed uno analogo nel Veneto, dove la vicinanza dei paesi in conflitto con la ex Jugoslavia aveva consentito alla criminalità straniera di entrare in contatto con la criminalità veneta.

La Commissione parlamentare antimafia, intendendo effettuare un attento monitoraggio, ad epoca più recente, dell'evoluzione dei fenomeni di criminalità, ha delegato il Comitato da me coordinato a svolgere questo compito. A tal fine sono stati effettuati dei sopralluoghi, il giorno 10 e 11 di questo mese a Milano e nel giugno del 1998 ad Ancona.

Nell'importante audizione di Milano il dottor Minale - procuratore aggiunto DDA della procura della Repubblica - altri sostituti procuratori, il procuratore aggiunto presso la pretura di Milano, dottor Cerrato, del quale parlerò successivamente, e tutti gli altri responsabili dell'ordine e della sicurezza hanno descritto una



situazione veramente allarmante: purtroppo, anche la criminalità straniera si è insediata stabilmente sul territorio e si comporta in modo sempre più aggressivo.

Prima fra tutte vi è la criminalità albanese, la quale si dedica a varie attività come l'accattonaggio; lo sfruttamento della prostituzione maschile connessa all'accattonaggio; lo sfruttamento della prostituzione femminile da parte di gruppi albanesi che si dedicano al reclutamento, al trasporto, all'iniziazione e alla gestione delle ragazze che vengono anche affittate ad altri gruppi stranieri; il traffico di stupefacenti; il traffico di armi, ove viene reimpiegato, specie dai kosovari, parte del ricavato del narcotraffico.

La criminalità albanese, attesi gli ingenti profitti ricavati dalla prostituzione e dal traffico di stupefacenti ed attesa anche una tipica subcultura violenta di cui è portatrice, ha acquisito in Italia grande autorità, che le consente di operare in modo autonomo e senza vincoli di soggezione alle criminalità locali o addirittura in rapporti di collaborazione. Gli albanesi si pongono in posizione di preminenza sui calabresi come gestori nella fase più importante (cioè l'importazione della droga) e come destinatari della sostanza in pieno collegamento, con accettazione dei ruoli da entrambe le parti.

Gli albanesi sono presenti anche nel campo del riciclaggio. Secondo alcune segnalazioni, nove soggetti albanesi, in 2-3 settimane, hanno effettuato depositi per un importo totale di 2 miliardi di lire presso la banca cittadina Cesare Ponti. In ogni caso, gli albanesi - secondo il giudizio del dottor Minale - diverranno la nuova 'ndrangheta, perché hanno molti aspetti simili, con un connotato di ferocia assai superiore che indurrà lo stato di soggezione. In sostanza, gli albanesi, essendosi formati sulla strada con lo sfruttamento della prostituzione, con l'occupazione dei marciapiedi, con i piccoli alberghi che pullulano a Milano, con le agenzie e con tanti piccoli personaggi, in parte hanno già conquistato il territorio e potrebbero passare anche ad altri settori, come le estorsioni o i sequestri di persona volanti, che è un tipo di delitto che si può riferire al costume degli albanesi criminali.

Per quanto riguarda la mafia cinese, abbiamo parlato di episodi isolati di estorsione e di sequestri di persona commessi in

danno di imprenditori cinesi, di fatti che comunque non sono stati più di tanto pubblicizzati, atteso il carattere omertoso degli stessi cinesi. Devo dire che in questi ultimi tempi la criminalità cinese è esplosa. Si sono, infatti, scoperte attività criminali ben più consistenti ed organizzate, quali l'immigrazione clandestina e la pratica dei sequestri di persona (23 nel solo distretto di Milano), diretti ad ottenere il pagamento del prezzo dell'ingresso clandestino. Di recente si è assistito anche a casi di sfruttamento della prostituzione di donne cinesi nella zona di via Paolo Sarti, nel quartiere cinese.

L'autorità giudiziaria di Milano ha avviato un'indagine, che si sta per concludere, a carico di 40 cinesi imputati di associazione di stampo mafioso. Il tribunale ha escluso il connotato della mafiosità, mentre la Corte d'appello ha accolto l'impugnazione della procura. Come accennava stamani il procuratore Vigna, anche in Toscana è in corso un processo nel quale sono imputate comunità cinesi; l'indagine, denominata «Gladioli rossi», gestita da Firenze, ha evidenziato la presenza di vari gruppi operativi in diverse zone dell'Italia centro-settentrionale, tutti collegati alla triade «Testa del dragone». A Firenze è in corso un processo a carico di 22 cinesi accusati di far parte di questa triade. Primo caso nella criminalità cinese, l'accusa si fonda anche sulle dichiarazioni di un collaboratore di giustizia cinese, Zhen Zhang, che è in attesa di essere ammesso al programma di protezione (si deve ancora verificare la sua serietà ed attendibilità).

Questa mattina si parlava della criminalità nigeriana, meno pericolosa delle altre criminalità straniere sia dal punto di vista numerico sia dal punto di vista delle attività svolte (immigrazione clandestina e prostituzione). È un'organizzazione che fa arrivare le ragazze dalla Nigeria; queste risiedono normalmente a Torino e a Genova e raggiungono Milano di sera, per poi ritornare la mattina nella città da dove sono partite. Per indurre le donne a prostituirsi si ricorre a pressioni di vario genere, quali il ritiro del passaporto e la violenza fisica, nonché ai riti magici tipici della cultura di provenienza. Questo sfruttamento viene effettuato non solo da nigeriani ma anche da italiani.

C'è comunque un dato nuovo. Risulterebbe che i nigeriani hanno aperto a Milano una vera e propria agenzia: si tratta di



un gruppo presente in Campania, in Veneto e a Roma. Questa organizzazione utilizza vere e proprie agenzie di viaggio o di affari per svolgere un'attività di importazione di cocaina dalla Colombia, dove operano soggetti nigeriani, mentre il cervello del gruppo si trova in Grecia ed organizza i viaggi. Questa attività dei nigeriani rappresenta una realtà nuova ma già saldamente presente nel territorio.

Quindi, come potete notare, rispetto alla relazione Smuraglia del 1994 c'è un'evoluzione in termini sempre più pericolosi ed allarmanti.

Anche la criminalità russa, in aumento ancorché in misura inferiore alle altre criminalità provenienti dall'Est, può essere sempre più interessata ad un ricco territorio come la Lombardia. I russi trattano la prostituzione femminile (che viene esercitata sulla strada, gestita spesso da persone di diversa etnia, quale quella albanese, o nei locali pubblici, tramite ragazze *hostess* che si accompagnano ad influenti e ricchi uomini russi), il traffico di autovetture e quello di sostanze stupefacenti.

E veniamo al fenomeno del riciclaggio del denaro sporco. Da tempo è stata accertata in Italia la presenza di imprenditori in contatto con aziende italiane di diversi settori, quali sponsorizzazioni, *media* e grande distribuzione. Una caratteristica della mafia russa è il possesso di enormi risorse finanziarie che, ovviamente, si prestano al riciclaggio. Dall'inchiesta *Cheque to cheque* diretta dalla procura della Repubblica di Torre Annunziata sarebbe emerso che nell'estate del 1995 sarebbero giunti in Italia 50 milioni di dollari provenienti da Mosca dopo essere transitati da un piccolo istituto di credito tedesco che li avrebbe «ripuliti». Le stesse risorse finanziarie vengono impiegate nell'acquisto di immobili di ingente valore da parte di cittadini che non svolgono, in apparenza, alcuna attività.

Desta preoccupazione anche la criminalità iugoslava, nella quale sono inseriti cittadini della ex Jugoslavia. Impegnati in precedenza in attività contro il patrimonio, i serbi si dedicano ora al traffico internazionale di armi e i kosovari al traffico di stupefacenti, come è stato confermato da un'operazione giudiziaria denominata «Savana», nella quale sono coinvolte le famiglie della

'ndrangheta Morabito-Bruzzaniti a cui i kosovari avevano fornito stupefacenti.

Ho parlato di un sopralluogo del Comitato nelle Marche, perché la criminalità straniera è presente pure in questa regione, che era ritenuta un'isola felice, anche se dobbiamo concludere che in Italia non vi sono più isole felici. Ad Ancona vi sono due snodi: il porto, dove sbarcano centinaia di TIR provenienti dalla Grecia, controllati solo a campione e certamente usati anche per il trasporto della droga, specialmente dalla Turchia, e l'aeroporto.

Qui vi è il fenomeno abbastanza diffuso di un massiccio traffico di *import-export*; molti ucraini e russi arrivano settimanalmente ad Ancona e a Pescara con voli di linea per rifornirsi di merce di vario tipo: pelletteria, argenteria, scarpe per grossi importi, pagati naturalmente e sempre in contanti. Il che, naturalmente, fa sospettare operazioni di riciclaggio. Ad analogo sospetto induce l'acquisto da parte di russi di alcuni centri alberghieri specialmente nel sud delle Marche: a S. Benedetto del Tronto, a Grottamare e in altre località della provincia di Ascoli. A S. Benedetto del Tronto uno di questi alberghi è stato pagato 10 miliardi di lire in contanti. Comunque, la Guardia di finanza non ha saputo dire se i sospetti di riciclaggio abbiano trovato qualche supporto probatorio e se quegli acquisti fossero rivolti a realizzare un profitto o vi fosse nascosta solo un'attività di riciclaggio.

Che si tratti di una zona non più definibile isola felice è confermato dal procuratore della Repubblica di Ascoli Piceno il quale, parlando del massiccio ingresso di prostitute in quella zona, ha detto che, dalle dichiarazioni delle interessate, risulta che esse sarebbero reclutate, finanziate e costrette a versare tangenti ad organizzazioni criminali ucraine, cecene e di altre Repubbliche dell'ex Unione Sovietica, che si teme possano creare strutture *in loco* e prendere contatti con organizzazioni criminali italiane.

Anche nel territorio dell'ascolano è presente la prostituzione albanese, che è connessa all'immigrazione di albanesi, ed ha caratteristiche completamente diverse. Particolarmente in certe zone interne, esistono *clan* tribali soprattutto di origine musulmana



presso i quali il matrimonio avviene attraverso la vendita della bambina, la quale ha il dovere di portare denaro in qualunque forma. Infatti, sono stati celebrati processi per il reato di riduzione in schiavitù.

Concludendo, anche la criminalità straniera ha operato un salto di qualità e di quantità che non può non destare allarme ed allertare gli organi dello Stato preposti alla sicurezza.

A mio avviso, una seria azione di contrasto deve partire - e questo è un argomento di grande attualità - da un controllo più rigoroso dell'immigrazione diretto a stroncare l'immigrazione clandestina che, come abbiamo visto, è la causa principale, o una delle più importanti, del prosperare della criminalità straniera.

Il cardinale Ruini e il sindaco Albertini hanno accennato alla necessità di regolare l'ingresso degli stranieri onde evitare che con la gente desiderosa di lavorare entrino anche persone che non ne hanno alcuna voglia e intendono soltanto delinquere.

È chiaro che il contrasto c'è stato; da parte del dottor Minale e del procuratore Borrelli abbiamo sentito parlare di processi che sono stati celebrati a Milano a carico della criminalità organizzata italiana nei confronti di soggetti affiliati alla 'ndrangheta. A Milano sono state arrestate centinaia di persone, imputate in maxi processi, e pare che la 'ndrangheta calabrese sia in diminuzione. Però, sappiamo - ce lo ha riferito lo stesso dottor Minale - che diventa sempre più virulenta la criminalità albanese, tanto è vero che, per la sua ferocia, cerca addirittura di prevalere su quella calabrese.

Il ROS ha avuto grandi meriti nella scoperta di un traffico di nigeriani e albanesi; comunque, tutti parlano del diritto alla sicurezza (lo hanno fatto il presidente Mancino e il sindaco Albertini) e qui si innesta il problema della microcriminalità e della sua incidenza sulla criminalità organizzata. Ai cittadini forse sfugge e non interessa tanto il problema della grande criminalità: ai cittadini interessa rimanere tranquilli, non essere derubati e scippati, non essere violati nei loro appartamenti e nella loro intimità. Questa microcriminalità diffusa crea allarme.

Ecco perché il Comitato da me coordinato ha deliberato di procedere all'audizione del procuratore della Repubblica presso

la pretura dottor Cerrato, il quale ci ha delineato un quadro allarmante e ci ha dimostrato la connessione esistente tra la microcriminalità e la grande criminalità. Egli ci ha parlato del pullulare di piccoli delinquenti che rendono insicura la vita dei cittadini e addirittura inducono tanti esercenti ad accettare la protezione di chi è dedito al *racket* e alle estorsioni. È un argomento importante, che fa pensare come lo Stato non può disinteressarsi della piccola criminalità che poi diventa grande criminalità. Si dice che si aumenteranno le pene; ma questo non basta: è necessario un maggiore controllo del territorio, una presenza sempre più costante da parte dello Stato.

Il presidente Mancino ha parlato di collaborazione internazionale e di omogeneizzazione della legislazione. Il presidente Mancuso mi ha fatto presente la difficoltà di omogeneizzare la legislazione, attese le diverse costituzioni dei vari paesi.

In Parlamento è in corso l'esame di un provvedimento legislativo tendente a combattere la frode in danno della Comunità Europea e - anche questo è un argomento attuale - i reati di corruzione e di concussione. Si pensava addirittura di far rispondere penalmente le società, là dove noi diciamo che la responsabilità penale è personale e che quindi non si può ritenere responsabili dei reati le persone giuridiche. In questa occasione abbiamo presentato un emendamento soppressivo di tale norma. Ho detto questo perché è difficile omogeneizzare le varie legislazioni, ma è necessario che vi sia una collaborazione internazionale più stretta, un coordinamento tra le varie polizie e un'assistenza giudiziaria assai più intensa.

Ritengo che la situazione sia delicata e ciò è dimostrato dall'evoluzione di cui parlavo all'inizio, cioè dalla relazione Smuraglia alla relazione che la procura distrettuale antimafia di Milano ha redatto in questi giorni e dalla situazione di Ancona, isola felice che felice non lo è più (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Saponara per il suo intervento e do la parola al generale Carlo Alfiero, direttore della Direzione investigativa antimafia, il quale svolgerà una relazione



su: «I meccanismi della criminalità organizzata a livello internazionale».

Con questa relazione diamo l'avvio a una serie di interventi dei protagonisti sul campo del contrasto alla criminalità internazionale da cui ci attendiamo oltre che una radiografia anche proposte operative, ove ciò sia possibile.

ALFIERO Carlo, *direttore della DIA*. Signor Presidente, signor Presidente della Commissione antimafia, signor Capo della polizia, vi ringrazio innanzitutto per l'invito che mi avete rivolto. Queste sono occasioni irripetibili, anche per noi operatori, di confronto, di arricchimento e di aggiornamento.

Svolgerò la mia relazione, riprendendo qualche concetto che già è stato esposto sui meccanismi della criminalità organizzata a livello internazionale. Mi soffermerò sui momenti della nascita, dello sviluppo e del radicamento della criminalità sul territorio.

Per quanto riguarda la nascita, il primo riferimento attiene al contesto sociale, cioè a un complesso sistema legislativo, economico e politico. Per l'aspetto legislativo, mi richiamo ad argomenti di sostanziale importanza, come il delicato rapporto fra garantismo e prevenzione: nell'assicurare forme di tutela sempre maggiore ai singoli, si consentono spazi di manovra alla criminalità organizzata. Quindi fra rispetto dei diritti dei singoli e tutela della collettività in quanto tale occorre un equilibrio, all'interno del quale vi è il margine di operatività delle forze di sicurezza. Ovviamente il riferimento, in questo caso, è all'area culturale occidentale.

Per quanto riguarda gli aspetti economici, la presenza, ad esempio, di disponibilità rilevanti di capitali consente margini speculativi che favoriscono notevolmente la nascita di gruppi criminali (si pensi all'area dell'Estremo Oriente).

Infine, per quanto attiene alle condizioni politiche, è sufficiente dare uno sguardo all'area dell'Europa dell'est: le condizioni di incertezza politica o i repentini stravolgimenti di assetti strutturali dello Stato agevolano la nascita di realtà criminali organizzate. In questi contesti il perseguimento della varie attività illecite

può portare fino al condizionamento delle scelte politico-economiche di un intero paese.

Altre condizioni favorevoli allo spuntare della criminalità organizzata sono legate a nuove imprevedibili sopravvenienze, sia di carattere naturale (si pensi, ad esempio, ai disastri ambientali) sia di carattere evolutivo tecnologico (si pensi a tutto il mondo della comunicazione, della telematica) che determinano un'attivazione in capo a quei soggetti che riescono ad assommare velocità decisionale, disponibilità economica e spregiudicatezza.

Il secondo aspetto è quello legato allo sviluppo della criminalità organizzata, uno sviluppo che parte dalla cosiddetta fase predatoria, cioè della delinquenza pura, e che passa poi alla penetrazione nel tessuto legale, sia politico (si pensi alla corruzione, alla collusione, alla pressione elettorale o addirittura alla partecipazione attiva alla vita politica), sia economico (e a questo proposito il professor Masciandaro e il professor Spaventa hanno tracciato un quadro molto preciso degli stravolgimenti che i mercati possono subire), e alla penetrazione nel tessuto sociale (con offerte di servizi sottocosto al fine di condizionare la mentalità sociale fino ad indurla a considerare conveniente e quindi accettabile un progressivo coinvolgimento in attività illegali di forte redditività).

Anche lo sviluppo della criminalità è condizionato dallo sviluppo tecnologico. Sotto questo profilo la disponibilità di ingenti risorse economiche in capo a gruppi mafiosi può loro consentire una disponibilità di mezzi, quindi un vantaggio notevole rispetto all'apparato di contrasto.

Il cerchio si chiude con il radicamento della criminalità. Attraverso una serie di passaggi la criminalità organizzata mira a rigenerare se stessa, riconfermando una «signoria sul territorio», che a questo punto non è più solo quella di origine, ma si è estesa a contesti internazionali sempre più vasti.

Il radicamento sul territorio avviene prima nelle aree criminali lasciate scoperte dalla criminalità endogena (pensiamo alla prostituzione, alla collocazione di manodopera immigrata sotto costo, allo spaccio minuto di sostanze stupefacenti, cioè ad attività molto elementari); successivamente si stabiliscono dei reciproci contatti dai quali poi possono nascere alleanze (con trasmissione



di *know how*), scontri oppure posizioni di subalternità. Stamattina il procuratore nazionale antimafia, dottor Vigna, e ora l'onorevole Saponara, ci hanno delineato il quadro di alcune situazioni.

È quindi necessario rivoluzionare il concetto di «mappatura del territorio» corredandolo a dinamiche più fluide rispetto al passato: la valenza dell'azione di risposta starà in buona parte nella capacità di individuare e di anticipare la geografia criminale, non più limitata al solo territorio nazionale ma estesa al campo europeo, addirittura con proiezioni mondiali.

Delineati in questo modo i meccanismi principali della criminalità organizzata a livello internazionale, vediamo come si modula l'azione di risposta, con particolare riferimento alla DIA.

Una prima fase è quella conoscitiva. Ogni tipo di organizzazione criminale ha un suo *modus operandi* diverso, che si pone come la risultante del retroterra storico-culturale che la caratterizza. Valore fondamentale, pertanto, assume il conoscere quali meccanismi caratterizzino un gruppo rispetto ad un altro.

La DIA raccoglie, a livello nazionale e internazionale, tutto il materiale di interesse e sviluppa in modo sistematico proprio questo tipo di studio conferendogli altresì il valore aggiunto dell'esperienza maturata in questi anni di lotta al fenomeno mafioso.

Vi è poi la fase dinamica. L'organizzazione criminale modifica le strategie evolutive adattandole alla realtà del contesto nel quale opera. Si tratta di una capacità di adattamento che risulta vincente ogniqualvolta si realizza in tempi inferiori rispetto a quelli necessari per la risposta dello Stato.

La DIA mira ad abbassare i tempi di risposta attraverso una connotazione tipicamente preventiva di tutto l'impianto di contrasto. Individuati i caratteri strutturali tipici di ogni sodalizio (fase conoscitiva), si costituiscono degli ambiti informativi estesi (parliamo di banche dati) che, attraverso l'implementazione di tutti i dati provenienti dall'osservazione e dall'azione di contrasto sul territorio, consentano di percepire le linee strategiche del gruppo criminale anticipandone i tempi di risposta.

Sia la fase conoscitiva che quella dinamica sono alla base di importanti recenti lavori che la DIA ha messo a disposizione di tutte le altre forze non solo perché ne utilizzino i contenuti, ma

anche perché concorrano nella ulteriore attività di implementazione: mi riferisco in particolare ai progetti «criminalità organizzata sovietica» e «criminalità organizzata albanese».

Ritengo importante sottolineare questo aspetto dinamico dei due progetti, ovvero il fatto che essi non si pongono come fotografie di una realtà che è in evoluzione nel momento stesso in cui viene documentata, ma comportano un costante aggiornamento che vede coinvolti tutti i soggetti a qualunque titolo deputati all'azione di contrasto.

Vi è poi la fase operativa. All'interno di ogni sodalizio è fondamentale individuare la «cellula dominante», ovvero i soggetti che, collegati fra loro, gestiscono nel concreto l'attività del gruppo e delle sue articolazioni periferiche.

La DIA sviluppa principalmente l'attività di disarticolazione delle cellule dominanti. Si tratta in effetti di un'attività di alto profilo che si attaglia perfettamente alle caratteristiche di una struttura istituzionalmente votata ad obiettivi selezionati. La parallela attività di contrasto sul territorio punto su punto, effettuata dalle forze territoriali, costituisce l'altra leva della tenaglia, la leva fondamentale ed irrinunciabile, che consentirà di raggiungere risultati definitivi. Anche a questo proposito cito qualche caso. È in corso, ad esempio, una complessa ed articolata attività investigativa in Nord Italia in cui sono stati individuati i capisaldi di una organizzazione criminale russa di altissimo profilo dedita in particolare all'investimento di capitali illeciti.

Parallelamente, attraverso lo spunto fornito dall'analisi di alcune operazioni sospette, è stato individuato un gruppo albanese che ha movimentato somme ingentissime in tempi ristretti e che, sempre nel Nord Italia, sta cercando nuovi spazi di manovra. Anche in questo caso l'indagine è ancora in corso.

Tra breve verrà portata a compimento una indagine sul traffico di tabacchi lavorati esteri che vede coinvolti soggetti imprenditoriali di assoluto spessore (latitanti italiani riparati sull'altra sponda dell'Adriatico) nonché rapporti di cogestione fra gruppi mafiosi italiani ed esteri. È così intenzione della DIA colpire, in queste cellule dominanti, la testa e non solo le innumerevoli code di sodalizi che, attraverso il contrabbando, arrivano ad avere



il monopolio su rotte di traffici illeciti sulle quali vengono poi veicolati armi, droga, clandestini o quant'altro.

Infine, vi è la fase internazionale. Le attività di contrasto svolte solo sul territorio nazionale non sono sufficienti. È sul piano transnazionale - a prescindere ora da ogni definizione terminologica - cioè è nel mondo senza confini che avviene il travaso delle metodologie criminali, con il conseguente reciproco aggiornamento delle strategie tese all'illecito arricchimento e anche con le maggiori opportunità di arricchimento che offre un mondo senza frontiere. Siamo in pieno nel cosiddetto processo di globalizzazione, e in questo caso di globalizzazione criminale.

Occorre allora interagire con gli altri organismi di polizia estera e a nostra volta trasmettere e ricevere *know how*.

In questo settore la DIA è molto attiva. Noi abbiamo ottimi rapporti con i nostri organismi corrispondenti, dai quali apprendiamo esperienza specifica sul singolo sodalizio criminale estero e a nostra volta offriamo tecnologia, metodologie ed esperienze che abbiamo maturato in Italia. (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Ringrazio il generale Alfiero e prego il dottor Alessandro Pansa, direttore del Servizio centrale operativo della polizia di Stato, di svolgere la sua relazione su: «I principali insediamenti criminali di matrice straniera in Italia».

**PANSA Alessandro, direttore dello SCO.** Ringrazio il Presidente della Commissione antimafia, la Commissione antimafia e tutte le autorità.

Signore e signori, presento, a seguito di quanto ha già fatto il professor Masciandaro nella precedente parte di questo Convegno, il lavoro di analisi che abbiamo svolto all'Università Bocconi con la Polizia di Stato su due fenomeni criminali, la criminalità russa e quella cinese in due determinate aree del nostro territorio.

In primo luogo occorre chiedersi quale sia l'esigenza degli investigatori di disporre di una analisi così articolata, complessa, economica e soprattutto multidisciplinare.

La domanda ha una risposta molto semplice: è per capire. Questa mattina il direttore del Dipartimento della Pubblica sicu-

rezza, il capo della Polizia, prefetto Masone, ha chiaramente detto che vi è bisogno di conoscere, vi è necessità di *intelligence*. E l'*intelligence* su fenomeni nuovi così articolati come le nuove mafie richiede una forma di conoscenza ed un approccio molto più complessi.

Vi era poi un altro obiettivo. Le indagini che sono state condotte negli ultimi anni dalla Polizia di Stato in alcune aree del paese su presenze criminali straniere, ad esempio a Rimini o in altre aree dell'Emilia Romagna, sono state percepite in modo non sempre favorevole soprattutto a livello locale. Alcune volte ci è stato detto che queste indagini producevano danno all'economia. A noi è sorto anche il legittimo dubbio che forse avevamo sbagliato, pur avendo utilizzato sempre, come strumenti del nostro agire, solo il codice penale e le leggi che il Parlamento ha varato. Lo studio eseguito con un'analisi economica da parte della Bocconi ha fatto chiaramente rilevare che il danno all'economia c'è, ma non è dovuto assolutamente alle indagini, bensì è dovuto al fenomeno criminale contro cui le indagini sono state sviluppate.

L'analisi che è stata condotta ci ha portato ad individuare alcune caratteristiche del lavoro e della realtà con la quale ci andiamo a confrontare. Uno dei primi risultati emersi è che gli insediamenti criminali di matrice straniera presenti in Italia tendono ad assumere connotati strutturali e funzionali diversi rispetto a quelli delle rispettive case madri: ad esempio, la mafia russa in Italia ha caratteristiche diverse da quella che opera in Russia, così come la mafia cinese nel nostro paese è diversa da quella in Cina. Le diverse collocazioni e formazioni sul nostro territorio fanno acquisire a queste organizzazioni forme e strutture diverse. I motivi sono molteplici. Quello fondamentale va individuato nelle ragioni per cui questi gruppi criminali si sono spinti fuori dal loro paese. Se noi consideriamo la realtà criminale dei sudamericani, ad esempio dei colombiani presenti nel nostro paese, rileviamo che la loro esigenza è quella di collocare il loro prodotto. Se invece esaminiamo la realtà criminale di altri tipi di organizzazioni, ad esempio i cinesi, notiamo che la loro esigenza è quella di insediarsi in Italia per produrre un reddito spesso illegale.



Influenza la caratterizzazione degli insediamenti delle criminalità straniere in Italia la realtà con la quale essi vanno ad impattare, ed è, in varia misura, quella delle peculiari caratteristiche del nostro paese. Influenzano ancora questa struttura la normativa anticrimine, la presenza di organizzazioni criminali autoctone, forme ed assetti di circuiti economici di produzione e scambio di beni e servizi. Occorre quindi individuare gli specifici connotati strutturali e funzionali delle presenze criminali straniere nel nostro paese.

Lo studio che è stato condotto dalla Polizia di Stato e dall'Università Bocconi offre, quindi, nuovi strumenti di comprensione. Tale metodo di analisi, sebbene sia stato applicato a due realtà circoscritte, è suscettibile di essere impiegato in prospettive assai più ampie sia in termini spaziali, sia con riguardo alle altre espressioni criminali. Il modello di analisi economica proposto individua tre diverse fasi o stadi. Questa mattina sia il Capo della Polizia che il professor Masciandaro ci hanno indicato queste tre fasi: l'accumulazione di risorse illegali, il riciclaggio dei profitti illeciti, l'impiego delle risorse ripulite. Noi nell'analisi abbiamo verificato la fase del riciclaggio nel nostro paese e, partendo dalle indagini che sono state condotte dalla Polizia di Stato, abbiamo verificato che si giunge ad individuare tre distinte fasi del riciclaggio, che sono spesso univoche, contemporanee, addirittura sono ricondotte ad un unico comportamento. Le tre fasi tipiche del riciclaggio sono il *placement*, il *layering* e l'*integration*. La prima fase consiste nel collocamento dei proventi del reato, la seconda fase comporta il compimento di una serie di operazioni finanziarie o commerciali volte a separare il capitale dalla sua origine illecita, la terza implica lo sforzo di integrazione nei circuiti dell'economia lecita dei capitali di origine illegale. Le indagini che sono state condotte, soprattutto le indagini sulla criminalità russa, ci consentono di capire come queste fasi siano in effetti le tre facce di un'unica condotta, di un unico comportamento; e l'azione stessa è spesso unica.

Venendo ad esaminare i risultati specifici dell'analisi condotta sulla mafia russa, vediamo che i dati di cui abbiamo potuto disporre e che abbiamo preso in esame vanno dal 1987 al 1998 ed

indicano un *trend* di crescita dei reati commessi dai soggetti provenienti dall'ex Unione Sovietica. In particolare, dal 1992 al 1998 si è passati da 354 a 1953 denunce. Ma la crescita numerica, se ponderata, dà un ulteriore dato di valutazione. La maggior parte dei reati che sono aumentati spostano l'asse da reati di cosiddetta criminalità diffusa a reati di macrocriminalità. (Mi sarebbe venuto meglio dire da microcriminalità a macrocriminalità, ma questa differenza sembra che non sia più di moda, quasi offendessimo, parlando di microcriminalità, il bene giuridico che la norma penale tutela). Questi dati hanno evidenziato poi che esiste un *trend* particolarmente elevato a partire dal 1997 in poi.

Per quanto concerne nello specifico la riviera adriatica, poi, lo studio ha evidenziato due particolari caratteristiche. La prima: il ridotto numero di soggetti direttamente riconducibili ad organizzazioni di matrice straniera. In Italia i mafiosi russi, cioè coloro che hanno caratteristiche da farli assomigliare ai nostri mafiosi, sono molto pochi ed essenzialmente sono soggetti che non delinquono. In una indagine che la Polizia di Stato ha condotto a Roma nel 1997 e che si è conclusa con l'arresto, avvenuto a Madonna di Campiglio, di 13 esponenti della criminalità organizzata russa, noi abbiamo individuato alcuni soggetti che erano integrati in una struttura criminale che aveva gerarchie, rituali e forme di comportamento tipiche delle associazioni mafiose italiane, addirittura con dei rituali quasi arcaici e superati ormai dalla criminalità italiana più evoluta. Ma il numero di questi soggetti è estremamente ridotto. La caratteristica essenziale della realtà russa in Italia è che si rileva un cospicuo e costante flusso di capitali e di beni, indicativo unicamente di un crescente interesse dei gruppi criminali russi a spingere verso il nostro paese essenzialmente le loro ricchezze e non le loro persone.

L'analisi condotta e la lettura dei dati, sia investigativi che economici, evidenzia quindi che la criminalità organizzata russa predilige in questa fase un comportamento che è esclusivamente legato all'attività di riciclaggio. In particolare, i danni, come sono stati rilevati nella ricerca illustrata stamattina dal professor Masciandaro, che questo tipo di attività infligge al nostro paese hanno conseguenze notevolmente negative sui flussi bancari e fi-



nanziari, mentre gli interventi di reimpiego comporteranno impatti negativi anche sui mercati dei beni e dei prodotti, sul mercato del capitale, sulla struttura proprietaria, sul controllo delle imprese, sul mercato del lavoro. Quindi, pur essendo una realtà che per grandezza non preoccupa, pur essendo una realtà che non presenta i vertici della propria organizzazione nel nostro paese, ha effetti economici devastanti. L'analisi, poi, ha riguardato anche la criminalità cinese ed al riguardo abbiamo potuto verificare un periodo, che va dal 1987 al 1998, in cui si è visto che la crescita della presenza di cinesi in Italia è aumentata di circa dieci volte. Le maggiori presenze si registrano in Lombardia ed in Toscana. Non spaventati Milano e i lombardi per la maggiore presenza d'Italia di cittadini cinesi, perché a Milano c'è la maggiore presenza anche di cittadini svizzeri, di lussemburghesi, perché la Lombardia è particolarmente grande e ricca e assorbe una maggiore quantità di soggetti, ma non in termini di pericolosità, bensì in termini di occupazione. Il dato caratterizzante poi della realtà cinese che è emerso dall'analisi che è stata condotta, ma soprattutto dalle indagini che sono state svolte dalla Polizia di Stato e che sono state riesaminate in questo laboratorio, dimostra che la struttura organizzativa propria delle «Triadi», di origini assai antica, è stata adottata in tempi relativamente recenti da gruppi criminali che si sono andati formando sia nell'isola di Taiwan che ad Hong Kong e che si sono dedicati poi al traffico internazionale degli stupefacenti. Per questo motivo, quando si parla oggi di mafia cinese, si tende a definirla con l'espressione «Triadi», anche se solo una ristretta élite delle organizzazioni criminali di matrice cinese è riconducibile alle «Triadi» vere e proprie.

In Italia, invece, sono scarse le presenze di criminali provenienti sia da Taiwan che da Hong Kong, e pertanto le attività criminali poste in essere dai gruppi cinesi non sono direttamente riferibili alle «Triadi» e consistono essenzialmente nell'immigrazione clandestina e nello sfruttamento della manodopera. Occorre però tener presente che le «Triadi», come è emerso da alcune indagini, e precisamente da quattro attività investigative che sono state svolte a Milano, a Firenze, a Roma e a Torino, tendono essenzialmente ad infiltrarsi nelle altre associazioni criminali

piuttosto che a garantirsi un diretto controllo di tutte le attività criminali. Le stesse modulano il grado della propria partecipazione ai vari settori di intervento per trarne vantaggi ed opportunità. Questo potere, che potremmo definire di coordinamento criminale, contribuisce spesso a formare il tessuto connettivo dell'organizzazione delle comunità cinesi in quanto gran parte delle comunità cinesi nel nostro paese, ancorché regolarizzate sotto l'aspetto della presenza in Italia, sviluppano una serie di attività, generando reddito illegale. Questo perché non rispettano la normativa sul lavoro, non rispettano la normativa sui marchi, svolgono quindi una attività che produce un reddito non trasparente. Ciò crea l'esigenza che a gestire questo sistema sia una struttura criminale e la struttura criminale cinese - è stato evidenziato da attività investigative tuttora in corso svolte dalla questura di Roma - anche per la rappresentatività esterna di fronte alle istituzioni della comunità cinese, riceve un contributo. Sia a livello nazionale che a livello europeo, l'associazionismo cinese è contaminato dalla presenza di soggetti attualmente indagati in Italia o da soggetti che sono stati in passato indagati in Italia per associazione mafiosa o che sono stati arrestati nel nostro paese. È questo un elemento di particolare pericolosità e gravità.

Tali fenomenologie, secondo il lavoro svolto e l'analisi svolta, hanno un elevato rischio prospettico, cioè dimostrano un pericolo in relazione alla loro possibilità di crescita. Attualmente la loro dimensione è agevolmente contrastabile; le nostre risorse attualmente sono sufficienti a contrastare questo tipo di fenomeno, ma non si può indulgere in facili ottimismo in quanto il *trend* di crescita è particolarmente elevato.

Il senatore Centaro ha chiesto all'esperienza degli investigatori dei suggerimenti e delle idee. Devo dire che i suggerimenti fondamentali per il contrasto di questo tipo di criminalità sono già stati forniti questa mattina sia dal Capo della Polizia sia dal vice capo della Polizia, direttore centrale della Polizia criminale. Due sono gli elementi fondamentali: il primo è l'*intelligence*, cioè la conoscenza di questa realtà; il secondo è la cooperazione internazionale. Noi in termini di conoscenza abbiamo fatto tanto ed il lavoro con l'Università Bocconi lo dimostra. Quindi noi ci



stiamo sempre più attrezzando per combattere questi fenomeni. Ma tutto ciò basterà? Il professor Masciandaro questa mattina ha concluso il suo intervento tracciando un circolo virtuoso: ordine pubblico, ordine economico, ordine pubblico.

Sono realtà che devono camminare all'unisono. Noi, investigatori che concorriamo al mantenimento dell'ordine pubblico, la nostra parte la stiamo facendo e la continueremo a fare sempre meglio, ma negli altri settori andrà fatto molto di più. Ci vorranno regole, ma non basterà, secondo me, soltanto l'intervento pubblico; saranno necessari sicuramente degli interventi all'interno delle stesse strutture che regolano le economie. Si parla oggi molto di autoregolamentazione e forse questa è la chiave di volta. L'autoregolamentazione dovrà essere basata su concetti come quello della collaborazione, come quello degli incentivi, ma il meccanismo dovrà rispondere, perché noi sicuramente faremo la nostra parte, ma non possiamo restare da soli. (*Applausi*)

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Pansa per le indicazioni anche concrete e mi auguro veramente che non si parli più di danno all'economia per l'attività degli organi inquirenti, perché così si continuerebbe a confermare quell'assunto assurdo che la mafia dà lavoro: è tutto il contrario in realtà.

Invito ora ad intervenire il generale Sabato Palazzo, comandante del Raggruppamento operativo speciale dell'Arma dei carabinieri, che svolgerà un intervento dal titolo: «Rapporti tra criminalità organizzata italiana e straniera».

**PALAZZO Sabato, comandante del ROS.** Sono grato alla Commissione parlamentare antimafia, al suo Presidente e alla Polizia di Stato, che hanno organizzato il Convegno, per aver voluto, invitando il comandante del ROS, affrontare il tema attraverso la voce di coloro che misurano il fenomeno della criminalità organizzata nella prassi. Per tale motivo il mio intervento sarà essenzialmente caratterizzato da note di esperienza investigativa e sarà sviluppato analizzando, prima, l'infiltrazione della criminalità serbo-albanese in Italia e, di seguito, alcune proiezioni mafiose italiane all'estero, con particolare riguardo al narcotraffico, al rici-

claggio e al reimpiego dei proventi, proprio in relazione all'incidenza di questi fenomeni sul territorio e sull'economia, che è il tema dell'incontro.

Il primo aspetto, l'infiltrazione della criminalità serbo-albanese in Italia, ha avuto recentemente particolare risonanza, talvolta erroneamente collegato alla momentanea recrudescenza di episodi omicidiari nel Nord Italia, soprattutto nella provincia milanese ove l'immigrazione clandestina è ritenuta causa principale di una crescente insicurezza della popolazione. La situazione richiede, però, un esame più approfondito, che metta in luce l'effettiva portata della minaccia e, conseguentemente, renda possibile l'adozione di efficaci misure di contrasto.

È innanzitutto necessario sgombrare il campo dalle suggestioni emotive, che potrebbero indurre a generalizzare o a confondere il dato visibile della sempre maggiore presenza di immigrati sul territorio nazionale con quello certamente più pericoloso e sommerso della cosiddetta criminalità multietnica, la quale conta - soprattutto nell'Italia settentrionale - significativi ed ormai stabili insediamenti operativi.

L'Italia ha da tempo assunto una rilevante posizione nel generale fenomeno migratorio internazionale, diventando meta privilegiata dei flussi immigratori soprattutto di matrice africana ed est-europea. Ciò è frutto di diversi fattori quali la peculiare collocazione geografica del nostro paese, che favorisce un più agevole accesso all'area occidentale del continente europeo; la difficoltà di controllare efficacemente i circa 8.000 chilometri di costa; una normativa di settore, forse meno restrittiva e punitiva rispetto a quella vigente in altri paesi; l'esistenza di collegamenti funzionali tra i sodalizi che organizzano la raccolta dei clandestini nelle aree di origine e le strutture criminali italiane, che garantiscono un buon livello di efficienza nel sistema di inclusione sociale degli immigrati e facilitano il loro successivo ingaggio in attività delinquenziali interne.

Soprattutto gli immigrati di etnia albanese e quelli provenienti dall'Est europeo sono, infatti, riusciti a diventare gestori in proprio di attività e di traffici illeciti di varia natura, tra cui rilevano principalmente la tratta di donne dai paesi di origine, l'in-



duzione, il favoreggiamento e lo sfruttamento della prostituzione e, in particolar modo, il traffico di droga e di armi. La partecipazione a tali attività ha progressivamente emancipato i gruppi criminali slavi ed ha messo in evidenza una crescente *leadership* albanese tra i sodalizi stranieri presenti in Italia. In tal senso è stata determinante anche la collocazione dell'Albania sulla rotta del narcotraffico, che ha offerto alle locali organizzazioni criminali valide opportunità di sviluppo a livello internazionale. Infatti, l'impraticabilità momentanea della cosiddetta rotta balcanica, connessa all'evoluzione del conflitto nella ex Jugoslavia, ha trasformato il territorio dell'Albania in un importante snodo del traffico della droga che, dal Medio Oriente e dal Sud-Est asiatico, viene trasportata - attraverso la Turchia, la Grecia e la Macedonia - in Italia.

Inoltre, si è a lungo ritenuto che la devianza straniera potesse occupare in Italia solo spazi marginali, per l'impossibilità di competere con la totalizzante capacità di controllo del territorio delle associazioni mafiose italiane. Tale presunzione ha sicuramente ritardato la sensibilizzazione al problema dell'infiltrazione di gruppi delinquenziali esteri in Italia che invece, forse anche grazie all'intensa repressione che ha interessato in special modo cosa nostra e la camorra, si sono progressivamente affrancati dalle originarie posizioni di subalternità, per guadagnare inediti spazi d'azione illecita. Ciò ha fatto sì che nel Nord Italia - soprattutto in Lombardia, centro nevralgico per lo sviluppo delle attività illegali di rilievo nazionale ed internazionale, eminentemente connesse al traffico degli stupefacenti e delle armi e al riciclaggio dei relativi proventi - il controllo criminale, esercitato dalle organizzazioni autoctone, si affievolisse a tal punto da consentire una supremazia criminogena extranazionale. Sono, pertanto, emerse aggregazioni delinquenziali di differenti etnie (serbo-macedoni, nord-africane ed albanesi) che, oltre allo sfruttamento della prostituzione ed ai reati contro il patrimonio, si sono dedicate ad attività strutturalmente più complesse, che necessitano di un elevato profilo organizzativo e di un buon radicamento sul territorio. I serbi e gli albanesi, in particolare, sono divenuti incontrastati gestori del mercato milanese dell'eroina proveniente dalla Turchia e dall'Est

asiatico, in ciò favoriti dall'ampia disponibilità di manovalanza fornita dai connazionali immigrati clandestinamente.

Estremamente significative al riguardo sono le risultanze dell'operazione «Africa», realizzata dal ROS nel 1998, che hanno consentito di definire in maniera inedita la situazione della criminalità nel capoluogo lombardo, oggettivandone la sempre più marcata caratterizzazione extracomunitaria. L'attività investigativa in parola ha infatti accertato che a Milano le tradizionali espressioni di matrice mafiosa nazionale sono state progressivamente soppiantate o affiancate dalle emergenti aggregazioni albanesi e serbo-macedoni, che hanno evidenziato elevate potenzialità criminogene e propensione ad interagire con la mafia italiana (specie con i sodalizi calabresi). Queste componenti, in particolare quella di etnia albanese che ha ricordato questa mattina il dottor Vigna, oltre a gestire il mercato della prostituzione e ad operare capillarmente nel settore dei delitti patrimoniali, si sono progressivamente imposte nel commercio delle droghe pesanti, distribuendole in proprio o cedendole a gruppi italiani e stranieri, realizzando altresì meccanismi di controllo territoriale sempre più simili a quelli tipicamente mafiosi.

Gli elementi innovativi sono rappresentati dalla piena partecipazione dei trafficanti albanesi e del Kosovo a tutti i segmenti del traffico, cioè all'importazione e alla commercializzazione, e non solo alla fase di trasporto, assicurata con autocarri ed autovetture di grossa cilindrata appositamente predisposte e condotte da cittadini europei. La contestuale commercializzazione di notevoli quantitativi di cocaina, sinora egemonizzata dai gruppi di matrice colombiana, ha poi fatto comprendere come anche questa sostanza venisse raffinata nei Balcani e, quindi, distribuita insieme all'eroina.

Gli albanesi e gli slavi del Kosovo si sono, quindi, confermati i reali controllori della cosiddetta rotta balcanica, in diretto rapporto con le famiglie turche per il solo approvvigionamento, e gestori della fitta rete logistica localizzata in Bulgaria, Slovacchia, Ungheria, Grecia, ex Jugoslavia e, naturalmente, Albania. I frequenti arresti dei corrieri, operati nel corso delle indagini, hanno riscontrato la diversificazione delle località prescelte per lo stoc-



caggio dello stupefacente nonché il ricorso, per il trasporto, a mezzi diversi e a corrieri di nazionalità europea, senza mai interrompere un flusso di intensità crescente. In particolare, l'utilizzo di cittadini tedeschi per il trasporto dell'eroina, a bordo di autovetture di grossa cilindrata opportunamente preparate, ne aveva permesso l'introduzione di enormi quantitativi in quasi tutti i paesi dell'Europa occidentale e non solo in Italia.

L'indagine ha fatto emergere anche la spiccata operatività degli stessi albanesi sul versante del traffico di armi, effettuato su vasta scala in funzione della rivolta del Kosovo (peraltro in gran parte finanziata con i proventi illeciti rastrellati sui mercati criminali italiani), nonché la progressiva acquisizione dei caratteri strutturali e del modello organizzativo tipici della mafia italiana, specie con riferimento al controllo del territorio, assicurato attraverso il sistematico ricorso alla violenza nei confronti dei gruppi antagonisti e degli stessi affiliati, sia per ottenere i pagamenti delle forniture agli acquirenti, sia per impedire invasioni dei mercati acquisiti.

In tale quadro è pertanto evidente che il fenomeno dell'immigrazione clandestina, pur avendo originariamente costituito uno dei principali canali di penetrazione della criminalità estera nel territorio nazionale ed assolvendo ancora oggi una funzione di alimentazione, rappresenta soltanto un dato esteriore della minaccia, che è invece concretamente individuabile nel processo di costante «mafizzazione» della criminalità di matrice serbo-albanese che, sebbene non abbia ancora raggiunto l'autonomia necessaria ad egemonizzare stabilmente le attività illegali sul territorio, in prospettiva potrebbe incidere in maniera significativa sugli assetti criminali nazionali.

In questo senso, l'allarme scaturito dalle più qualificate attività operative, soprattutto relative al narcotraffico e al traffico di armi, trova ampio ascolto in seno agli apparati di sicurezza, in funzione di un'azione informativa e repressiva espressa con continuità ed organicità, sia in ambito nazionale che sul fronte internazionale.

Relativamente alle proiezioni internazionali della criminalità organizzata italiana nel campo del riciclaggio e del reimpiego

dei proventi illeciti - è il secondo aspetto del mio intervento - la consolidata esperienza operativa del ROS consente alcune utili valutazioni, frutto peraltro di indagini recentemente concluse o ancora in atto, che hanno confermato come la dimensione transnazionale assunta dal traffico della droga abbia immediate applicazioni economico-finanziarie.

Infatti, gli enormi proventi derivanti dal commercio degli stupefacenti, cui va aggiunto quanto indirettamente prodotto dalle economie esterne collegate al traffico, immessi nel circuito finanziario, sono oggi in grado di condizionare le scelte economiche di interi Stati e non sono certo irrilevanti anche per quelli europei, interessati soprattutto al consumo.

La consapevolezza della fondamentale importanza, per un efficace contrasto al narcotraffico, di attività di indagine che permettessero di aggredire anche l'area del reimpiego del denaro ha quindi orientato le scelte investigative del ROS sin dagli inizi degli anni Novanta. Con le operazioni denominate «Cartagine», «Pilota», «Casablanca» e «Zama», fasi di un unico e coordinato progetto investigativo, si è cercato di portare l'azione di contrasto al narcotraffico ad un momento più avanzato: vale a dire il tentativo di incidere non solo sul fronte degli acquirenti italiani della cocaina ma, contestualmente, su quello dei fornitori dello stupeficante, per comprendere meglio i rapporti intercorrenti tra le varie componenti, i meccanismi di trasporto e distribuzione, i sistemi di pagamento e reimpiego di proventi illeciti.

Grazie allo sfruttamento delle tecniche investigative previste dalla normativa antidroga e dalle speciali norme in materia di riciclaggio, sono stati inseriti nelle organizzazioni criminali ufficiali di polizia giudiziaria operanti sotto copertura e ciò ha consentito di osservarne dall'interno le dinamiche criminali e, soprattutto, di analizzarne le modalità attualmente ricorrenti per il riciclaggio ed il reimpiego dei proventi. I risultati conseguiti, oltre che riferiti all'aspetto repressivo, in termini di qualità ed ampiezza del patrimonio informativo acquisito sono stati di assoluto rilievo. La verificata compartecipazione ai vari filoni della distribuzione e smercio del narcotico di esponenti della criminalità mafiosa nazionale e straniera, cointeressati a commercializzare la sostanza, costitui-



sce riprova del grado di moderna integrazione imprenditoriale raggiunto da queste articolazioni criminali.

Ulteriore conferma del loro carattere imprenditoriale si ricava dall'analisi dei sistemi utilizzati per il pagamento dello stupefacente che, a fattor comune, sono strutturati in modo tale che il flusso di denaro, originato dalla vendita della cocaina, segua percorsi assolutamente distinti da quello legato al traffico, con sofisticati meccanismi di dissimulazione e di mimetizzazione. Questo aspetto ha consentito la nascita di figure professionali particolari che, completamente avulse da tutti gli aspetti legati al narcotraffico, si occupano esclusivamente di riciclarne i proventi.

Le indagini, realizzate spesso congiuntamente alle forze di polizia di numerosi paesi esteri, hanno confermato il ruolo centrale della criminalità mafiosa italiana che, grazie anche alle sue propaggini radicate nel continente americano, ha nel tempo allacciato e progressivamente consolidato i rapporti con i cartelli dei produttori colombiani e messicani.

Risale alla metà degli anni Settanta la nascita della cosiddetta «famiglia venezuelana» di cosa nostra, capeggiata dai noti Pasquale Cuntrera ed Alfonso Caruana ed operante al di fuori del contesto territoriale di origine - la provincia di Agrigento - nei settori del traffico degli stupefacenti e del riciclaggio del denaro, ma nello stesso tempo interfaccia delle più importanti famiglie della 'ndrangheta consorziate quali acquirenti.

Sulle tracce dell'attuale capo *clan*, Alfonso Caruana, indagato per l'importazione in Italia di 12.000 chilogrammi di cocaina, dei quali circa la metà sequestrati nel 1994 a Borgaro Torinese (è tuttora il più importante sequestro operato in Europa), il ROS ha condotto l'operazione «Cartagine», ricostruendo il flusso di denaro originato dal traffico e facendo emergere l'impressionante spaccato legato ai relativi intrecci politico-affaristici. Mentre una parte del denaro, accantonata inizialmente in banche svizzere ed olandesi, si è dispersa in una miriade di conti correnti di banche del Nord e del Sud America, una parte consistente è stata reinvestita in Europa per l'acquisto di sofisticati aviogetti, ad opera di società panamensi risultate controllate dai cartelli della droga colombiani,

che sono stati impiegati successivamente nel trasporto della cocaina tra la Colombia ed il Nord America.

Ancor più sorprendenti sono state le risultanze dell'esame di alcuni conti correnti americani alimentati dal denaro originato dal pagamento della cocaina proveniente dalle banche europee. Infatti, diversi miliardi di lire sono confluiti nei conti di un discusso imprenditore brasiliano, Paulo Caesar Farias (ucciso nel 1996 in Brasile e legato all'ex presidente della Repubblica del paese sudamericano, Fernando Collor De Mello), accusato dai giudici del proprio paese di essere il promotore di un vasto e ramificato sistema di tangenti.

Con l'operazione «Pilota» è stato invece vanificato l'intendimento dei produttori del narcotico riferibili alle famiglie colombiane di Cali, Medellin, Barranquilla e Perreira, di utilizzare i mezzi aerei della loro struttura logistica per introdurre grossi quantitativi di cocaina anche in Europa.

La scelta dei colombiani, già presenti nel territorio europeo con propri esponenti collegati alla criminalità organizzata nazionale, era dettata dalla necessità di diversificare i metodi di invio del narcotico in conseguenza dei rovesci subiti nel trasporto marittimo.

In questa circostanza il ROS, oltre al sequestro di oltre 1.000 chilogrammi di cocaina, ha seguito anche la fase del reimpiego dei proventi del traffico, individuando tutta la rete dei conti bancari utilizzati a Panama, negli USA e in Italia.

Gli ufficiali di polizia giudiziaria infiltrati hanno così verificato che buona parte del denaro veniva utilizzata per l'acquisto di oro e preziosi in Italia, da parte di ditte colombiane operanti nel settore.

Quest'ultima risultanza, in termini assolutamente convergenti, è stata ricavata anche dagli esiti dell'operazione «Casablanca» condotta congiuntamente ai Customs degli USA, e fonte di ripercussioni notevoli in alcuni paesi del Centro e del Sud America.

In Venezuela, ad esempio, a seguito del sequestro di documentazione effettuato a Milano, il provato coinvolgimento dei vertici di alcune banche di rilievo nazionale nel riciclaggio ha determinato mutamenti politico-istituzionali.



Il grimaldello utilizzato per pervenire a quella che il Segretario del Tesoro USA Robert E. Rubin ha definito il più grande ed esteso caso di riciclaggio di denaro nella storia della giustizia americana, è stato l'inserimento di ufficiali di polizia giudiziaria, operanti sotto copertura, nei più alti livelli del traffico internazionale di droga.

In Italia, il ROS ha costituito veri e propri uffici finanziari che, su incarico della componente a ciò preposta per conto del cartello colombiano di Cali, nonché di quello messicano di Juarez, degli stessi Caruana-Cuntrera, hanno raccolto per due anni il denaro originato dal traffico della cocaina in Italia ed in Europa, convogliandolo, su indicazione dei trafficanti, su conti correnti italiani ed esteri.

Una consistente parte del denaro, come già constatato nelle operazioni «Cartagine» e «Pilota», è rimasta in Europa ed è stata indirizzata all'acquisto, da parte di società colombiane operanti nello specifico settore, di consistenti partite di oro lavorato e di gioielli. La parte rimanente, convogliata nei paradisi fiscali caraibici, è stata invece sequestrata dalle autorità statunitensi.

La centralità nel traffico mondiale degli stupefacenti e nel riciclaggio dell'aggregato criminale rappresentato dalle famiglie originarie di Siculiana (Agrigento) ha trovato definitiva consacrazione con gli esiti dell'operazione «Zama», condotta unitamente alle polizie canadese, svizzera, messicana, inglese, statunitense e venezuelana.

La citazione della nazionalità e del numero delle forze di polizia giudiziaria coinvolte nell'indagine non è pleonastica, ma è significativa della dimensione mondiale raggiunta dal fenomeno legato al riciclaggio dei profitti derivanti dal traffico delle droghe.

Nel caso dell'operazione «Zama» si è riusciti a superare le inevitabili difficoltà, derivanti dalle diverse procedure investigative e processuali vigenti nei vari paesi, solo grazie al rapporto di reciproca fiducia instaurato tra gli investigatori.

È chiaro che per il futuro le speranze di successo di simili attività investigative nei confronti di organizzazioni criminali dalla spiccata vocazione internazionale dipendono dalla capacità di armonizzare le tecniche di indagine e le normative repressive.

Contrariamente a quanto verificato negli anni Ottanta con l'inchiesta «*Pizza connection*», quando i Caruana-Cuntrera si erano direttamente impegnati nel reimpiego del denaro provento del traffico di droga, in questa circostanza l'organizzazione si è strutturata in modo da separare nettamente i due momenti del commercio del narcotico e del reimpiego dei proventi.

Per quest'ultimo aspetto, la scelta è stata quella di affidare la raccolta del denaro in Europa ad insospettabili imprenditori che, oltre a curarne il trasferimento su conti correnti di banche statunitensi e messicane, per permettere la reiterazione dell'illecito commercio, hanno proceduto ad investire i rilevanti profitti nel settore immobiliare.

Solo l'esame complessivo dei risultati in tutti i paesi interessati ha consentito di individuare in Venezuela gli immobili oggetto del riciclaggio e di fornire le prove del reato a quelle autorità che hanno recentemente proceduto ad uno dei più rilevanti sequestri di beni mai eseguiti al mondo nei confronti di un'organizzazione criminale di narcotrafficanti.

Il 13 dicembre 1994, infatti, tra le altre cose, la struttura finanziaria dei Caruana-Cuntrera aveva acquistato, in una procedura di vendita all'asta presso la Corte di Prima Istanza Civile dello Stato del Bolivar (Venezuela), un terreno minerario dell'estensione di 400.000 ettari, del valore commerciale di 2.572.000.000 dollari USA (circa 4.000 miliardi di lire). L'appezzamento, grande quanto una regione italiana, è attraversato dal fiume Paraguay e contiene impressionanti riserve di ferro, tungsteno, titanio, cesio, oltre che diamanti e oro.

Questo sequestro, intervenuto poco prima dell'inizio dello sfruttamento minerario del terreno, apre ulteriori scenari con riferimento al fenomeno del riciclaggio ed impone nuovi interrogativi sulle capacità delle organizzazioni criminali nazionali che, duramente colpite in patria, hanno dimostrato la capacità di rigenerarsi altrove.

Il millennio alle porte porterà quindi inevitabilmente alla necessità di confrontarsi con le sempre più estese connessioni tra chi, come le organizzazioni criminali, detiene ingenti risorse fi-



nanziarie, e chi, nel mondo economico, possiede le capacità per massimizzare i profitti.

Un breve cenno mi sia infine consentito sulla necessità di aggiornare ed adeguare gli strumenti legislativi che pure hanno consentito, con grave rischio personale dei militari, queste attività di infiltrazione nelle organizzazioni criminali, per colpirle nei loro gangli più vitali e cioè in quelli economici.

Gli istituti oggi applicabili, come sottolineato dai magistrati che su queste attività sono stati già chiamati a giudicare, non sono assolutamente idonei a consentire una profonda e prolungata penetrazione della polizia giudiziaria nelle organizzazioni criminali, in operazioni di ampio respiro, se non a rischio di esorbitare dalle scriminanti offerte dalla legislazione antidroga e da quella antiriciclaggio.

A ciò si aggiunga che, malgrado una recente e innovativa sentenza della Corte suprema di Cassazione, intervenuta in relazione all'indagine «Pilota», abbia ampiamente legittimato l'operato dell'Arma dei carabinieri, non sempre la stessa sensibilità viene manifestata da tutti gli organismi preposti alla cooperazione internazionale nella materia, a fronte di fenomeni che, per dimensioni e interconnessioni internazionali, richiedono interventi non solo organici ed estesi, ma anche univocamente disciplinati e tutelati.

L'auspicio è quindi che le iniziative di modifica, già da tempo intraprese, siano quanto prima recepite in un corpo legislativo moderno ed omogeneo, idoneo ad affrontare con efficacia la sfida di una criminalità organizzata transnazionale che, nelle nostre carenze, può trovare i suoi punti di forza. (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Ringrazio il generale Palazzo per l'interessante panoramica e per le proposte operative suggerite.

Prego ora il generale Lucio Macchia, comandante del Servizio centrale di investigazione sulla criminalità organizzata della Guardia di finanza, di svolgere il suo intervento sul tema: «Il riciclaggio del denaro sporco nella sua dimensione internazionale».

**MACCHIA** Lucio, *comandante dello SCICO*. Autorità, signore e signori, a tutti i presenti vada il mio più cordiale saluto;

alla Commissione parlamentare antimafia, al suo presidente, senatore Ottaviano Del Turco, e al capo della Polizia prefetto Fernando Masone un sincero ringraziamento per avermi invitato a partecipare a questo Convegno e soprattutto per avermi dato la possibilità di esporre alcuni punti di vista della Guardia di finanza in tema di lotta alla criminalità economica.

I temi oggi in discussione sono di una straordinaria attualità e continuano a reclamare l'attenzione delle massime autorità nazionali ed internazionali. Indubbiamente, tra questi, il reato di riciclaggio costituisce la fattispecie criminale delittuosa più preoccupante, sia per le dimensioni e per le proiezioni internazionali del fenomeno, sia per le sue interconnessioni a livello interno che si verificano spessissimo con altri reati, quali ad esempio l'usura, sia anche per le difficoltà che quotidianamente si registrano nell'attività di contrasto. Quest'ultimo richiede l'intervento di diverse autorità che operano in settori diversi, ma soprattutto, oggi più che mai, richiede l'intervento degli intermediari bancari.

Non sto qui a ripetere le cifre del fenomeno, però vorrei richiamare l'attenzione su una sola di esse, citata anche dal professor Spaventa: circa 300 miliardi di dollari vengono riciclati ogni anno su scala mondiale. Questo fa sì che le organizzazioni criminali si comportino come vere e proprie *holding* del crimine. Per brevità di tempo, evito di ripetere quelle tematiche che sono state affrontate anche oggi nel corso dei precedenti interventi e che sicuramente trovano ormai tutti concordi. Mi riferisco alla necessità di proseguire sulla strada dell'armonizzazione tra le legislazioni nazionali, cosa ormai ovvia; forse si dovrebbe seguire maggiormente un'attività premiale: spingere le varie nazioni a seguire queste convenzioni - non solo a firmarle ma anche a rispettarle -; realizzare un universo giuridico comune per non vanificare gli sforzi dei singoli Stati; sviluppare sempre più un'effettiva cooperazione internazionale non soltanto sul piano investigativo e giudiziario ma anche su quello amministrativo e soprattutto della prevenzione; approfondire l'analisi dei sistemi finanziari, soprattutto caratterizzati da relevantissimi flussi monetari che poi si confondono fra loro. A questo proposito, il capitale sporco si confonde enormemente con i *megatrends* dell'economia mondiale,



rappresentati dal mercato del dollaro, dalla speculazione finanziaria e dal commercio internazionale.

Questi sono traguardi certamente ineludibili ma di difficile realizzazione pratica, almeno sino a quando continueranno a permanere delle nazioni sparse per il globo che costituiscono dei veri e propri «buchi neri» e che difficilmente possono essere «trapasati».

A tale proposito, ben venga la convenzione - richiamata anche oggi dal Presidente del Senato, senatore Mancino - che è stata proposta in occasione del recentissimo Convegno svoltosi presso il Senato della Repubblica dal senatore Arlacchi. Tale convenzione si propone di creare uno *standard* di giustizia comune a tutti i paesi aderenti alle Nazioni Unite nella lotta al riciclaggio, al contrasto in genere della droga e a tutte le forme di criminalità che operano a livello internazionale. Questo è certamente un progetto ambizioso e meritorio che sarà portato all'approvazione dell'Assemblea generale dell'ONU entro il prossimo anno.

Comunque, devo rispettare il contenuto del mio intervento, che riguarda il riciclaggio del denaro sporco nella sua dimensione internazionale. Di conseguenza, devo soffermarmi sulle principali linee di tendenza, in particolare su quelle più attuali a livello mondiale; consentitemi, però, anche di concludere, per dare un apporto di maggiore concretezza al mio intervento, con una problematica che concerne un vuoto normativo interno - per la verità avrei voluto citare due vuoti normativi, ma uno per brevità lo ometterò - che deve essere assolutamente colmato al più presto per non offrire ai sodalizi criminali la possibilità di riciclare ingenti capitali.

Infatti, è noto che non si può fare la lotta alla criminalità organizzata a livello internazionale se prima ogni Stato non predisponesse al proprio interno gli strumenti più idonei a contrastare lo stesso riciclaggio.

La caduta delle barriere che limitavano la libera circolazione dei capitali da un lato e l'introduzione di nuove tecnologie per il trasferimento dei fondi o l'esecuzione dei pagamenti dall'altro hanno agevolato all'interno delle organizzazioni criminali lo sviluppo di logiche di gestione di tipo economico basate su un'attenta pianificazione a livello mondiale dell'impiego di capitali,

per molti versi non dissimile da quella attuata dalle ordinarie imprese che operano nel settore del lecito.

Infatti, come un imprenditore legale ricerca la migliore allocazione delle sue risorse finanziarie, soprattutto per limitare il peso dell'imposizione fiscale, così il soggetto criminale, sulla base di un'analisi costi-benefici, programma l'impiego delle proprie risorse finanziarie, tenendo in considerazione le opportunità esistenti nel vasto panorama internazionale ormai facilmente percorribile, attesa la presenza dell'apertura dei cambi.

Secondo la nostra esperienza operativa, le più recenti linee di tendenza sono rappresentate, da una parte, da una sempre maggiore diffusione del commercio elettronico, che aumenta notevolmente la possibilità di aggirare gli ordinari sistemi di controllo. A tale proposito va precisato che almeno per ora mancano delle stime precise per quanto riguarda le potenziali utilizzazioni; si possono fare solo valutazioni teoriche. Resta il fatto che se non verranno tempestivamente congegnati adeguati sistemi di controllo, le nuove tecnologie, già ben radicate, come le *smart card* e le *bank on line*, saranno facilmente utilizzabili per attività di riciclaggio.

L'altra linea di tendenza di riciclaggio è quella tramite indebitamento, vale a dire la possibilità di finanziare nuove attività imprenditoriali mediante il ricorso all'indebitamento presso intermediari nazionali garantiti da soggetti che si trovano nei paradisi fiscali o «buchi neri». Da qui la necessità di focalizzare l'attenzione non solo sul movimento dei fondi, ma anche su quello di altri strumenti come, appunto, le garanzie. Mi riferisco, in particolare modo, all'utilizzo delle PBG'S o titoli simili. I capitali sporchi, in effetti, che sono soggetti, o meglio esposti, al rischio del monitoraggio non si muovono, restano fissi nel paese «paradiso fiscale», quel che invece si muove sono le garanzie. Come avviene? Si ricorre alle PBG'S quando una banca commerciale garantisce una linea di credito concessa da un'altra banca ad un imprenditore, un beneficiario, accollandosi il rischio di pagamento nel caso in cui il beneficiario in effetti non restituisca il prestito. Il titolo finanziario che ne viene fuori costituisce una specie di asse-



gno circolare che può essere negoziato sul mercato, a condizioni che sono decise dalla domanda e dall'offerta.

Ma c'è di più: la stessa Banca d'Italia continua a dire che queste transazioni di PBG'S avvengono in un segmento di mercato internazionale di capitali che non è regolamentato, pressoché in totale assenza di controlli, che sono resi oltremodo difficili dalla presenza di società che sono ubicate in paradisi fiscali.

Siamo venuti a conoscenza di tali meccanismi perché lo SCICO ha condotto un'operazione che ha consentito di disvelare un giro di affari di circa 2000 miliardi di lire che erano stati movimentati dal noto *clan* Cannizzo-Santapaola.

Comunque le PBG'S non sono l'unica novità nel settore dei grandi capitali illeciti. Nel giro degli intermediari pseudocriminali si parla oggi di investimenti nei cosiddetti prodotti derivati, nelle *swap*, nelle *option* che sono utilizzati per costituire fondi neri o per il lavaggio di denaro di provenienza illecita. Tutto ciò è agevolato dalla presenza di questi paesi *off-shore* che possono essere considerati come i forzieri delle organizzazioni criminali. In alcuni paesi è addirittura possibile costituire società anonime che svolgono attività finanziaria.

È evidente dunque la difficoltà propria di questo tipo di accertamenti in ordine ai quali solo una concreta e concertata cooperazione internazionale potrà sortire effetti positivi.

E vengo ora alla problematica di carattere interno, al vuoto normativo. Sono infatti convinto che il contrasto al riciclaggio a livello internazionale sarà produttivo di effetti se tutti gli Stati nel loro ambito fanno la propria parte per non lasciare spazio alla criminalità. Occorrono in sostanza fatti, non parole o meglio occorre che le parole - come è stato detto in un recente Convegno tenutosi presso la Confcommercio - siano riempite dai fatti.

Come propugnava il giudice Falcone, l'esperienza italiana ci porta ad indicare che la strada per il contrasto al crimine organizzato deve avvenire sul versante economico e non solo su quello delle tradizionali tecniche di polizia. È facilmente intuibile come l'abolizione del segreto bancario (in Italia infatti, il segreto bancario, come è a tutti noto, non esiste più; io sento ancora parlare di segreto bancario quando ormai per la legge fiscale, per quella pe-

nale, per le varie leggi tese al contrasto della criminalità organizzata questo segreto - ripeto - non esiste più) abbia costituito una leva straordinaria, al di là dell'introduzione dell'obbligo delle cosiddette segnalazioni per le operazioni sospette.

È appena il caso di rilevare, però, che per svolgere gli accertamenti bancari è necessario preliminarmente conoscere con quale istituto di credito la persona sottoposta ad indagini abbia o abbia avuto determinati rapporti di conto corrente o di deposito. È evidente che in mancanza di dati centralizzati il rilevamento debba avvenire su tutto il territorio nazionale. Vi faccio un solo esempio: una ricerca a tappeto comporta l'invio di una richiesta di informazioni a circa 1.300 istituti di credito e a circa 20.000 società finanziarie.

Proprio per snellire questo tipo di indagini, nel 1991 il nostro legislatore, con la legge 30 dicembre 1991, ossia con il collegato alla finanziaria per l'anno 1992, aveva previsto all'articolo 20 la costituzione dell'archivio dei conti correnti e dei depositi. Per rendere operativo il sistema, occorre che fosse emanato entro sessanta giorni un decreto attuativo del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro delle finanze, che doveva dettare le modalità attuative. Sono passati otto anni e questo decreto non ha mai visto la luce, sebbene la Guardia di finanza, nella persona del suo Comandante generale - da ultimo in un recentissimo Convegno per l'inaugurazione dell'anno di studi della Scuola di polizia tributaria, alla presenza del Capo dello Stato - ne avesse più volte sollecitata l'emanazione.

Ma ancora più singolare è che il nostro legislatore continui a legiferare come se questo archivio fosse già esistente. Infatti, una legge del 1997, che ha modificato l'*iter* delle segnalazioni per le operazioni sospette, ha dato la possibilità all'Ufficio italiano dei cambi di utilizzare questo archivio quando in realtà esso non ha mai visto la luce.

Quando il Ministro delle finanze alla fine dello scorso anno ha annunciato la sua promulgazione vi è stata soltanto una levata di scudi. Non voglio essere polemico, riporto quello che ho appreso dai *mass media*: chi ha parlato di controllo politico che avrebbe nascosto una stangata fiscale, chi di violazione della *pri-*



vacy economica delle famiglie italiane, chi ha ritenuto che fosse inquietante, chi inutile, chi inopportuno, chi restava persuaso che il Governo stesse realizzando un controllo incrociato sulla vita pubblica e privata dei cittadini. Nessuno, però, ha mai interpellato gli addetti ai lavori, che avrebbero chiaramente fatto comprendere che in effetti non si trattava di un allargamento delle indagini, né si aumentavano i poteri degli organi di controllo. Si dava soltanto la possibilità di svolgere delle indagini in modo molto più celere perché questo archivio è composto soltanto dall'indicazione di un nome, compreso il codice fiscale, e della banca con la quale ha avuto rapporti. Ovviamente poi le indagini bancarie verranno indirizzate nei confronti di quell'istituto di credito con il quale il soggetto ha avuto determinati rapporti.

Nella mia esperienza di comandante dello SCICO, ho individuato, inoltre, un altro vuoto normativo e in questa sede reclamo che venga colmato: è una mancanza di coordinamento tra la legge fallimentare del 1930 e le misure di prevenzione, che risalgono ad anni recenti, che consente alle organizzazioni criminali di tornare in possesso delle imprese che sono state sequestrate attraverso il fallimento. Comunque, di questo ho già informato il Procuratore nazionale antimafia.

Ho voluto sinteticamente accennare a questa tematica perché sono convinto che, al di là dei buoni propositi e delle buone intenzioni, contino i fatti. È inutile che a parole si sia tutti convinti quando poi i comportamenti dimostrano esattamente il contrario. Diceva oggi il dottor Cofferati che un paese si può considerare civile se al suo interno si realizzano i principi dell'efficienza, della legalità e della trasparenza. Occorre a mio avviso, in altre parole, optare per una società della chiarezza anziché per quella del segreto, non frapporre ostacoli al movimento dei capitali, non limitare la costituzione del risparmio ma è necessario che il movimento dei capitali lasci una traccia che sia univoca e facilmente accessibile agli organi di controllo. Chi è onesto non avrà nulla da temere: legalità, efficienza e trasparenza sono sinonimi di onestà, soprattutto mentale. Solo in tal modo, ritengo, potranno dissolversi certezze di impunità sulle quali hanno confidato, confidano e

credo continueranno a confidare ancora pericolose organizzazioni criminali. (*Applausi*)

**PRESIDENTE.** Ringrazio il generale Macchia per il suo intervento propositivo. Dalla sua relazione e da quelle che l'hanno preceduta si evidenzia a chiare lettere la necessità di una seria riflessione sulla operatività dei trattati di cooperazione e dei sistemi di controllo interni ai soggetti economici, in particolare pubblici, che è indispensabile concorrano, ciascuno nel proprio ambito, a quel circolo virtuoso utile a combattere la criminalità organizzata.

Concludiamo questa sessione con gli interventi dei graditi ospiti stranieri. Prego il signor Vladimir Alferov, primo vice capo del Comitato investigativo russo, di prendere la parola per svolgere la sua relazione su: «L'espansione della criminalità russa verso l'Europa occidentale».

**ALFEROV Vladimir, primo vice capo del Comitato investigativo russo.** Onorevole Presidente, signore e signori, innanzitutto ringrazio gli organizzatori per avermi invitato a partecipare alla discussione sui problemi che sono oggetto di studio del presente Convegno e saluto i partecipanti convenuti a discutere gli aspetti importanti dell'azione contro la criminalità transnazionale. Ovviamente per noi è difficile giudicare direttamente la penetrazione della criminalità organizzata russa nei paesi occidentali perché riceviamo normalmente queste informazioni da una serie di cause penali, e di altre informazioni operative veniamo a conoscenza grazie ai nostri colleghi occidentali. Sotto il profilo storico possiamo dire che i nostri gruppi sono ancora in fase embrionale. Tuttavia seguiamo queste loro azioni perché sono particolarmente pericolose per il processo politico e sociale di sviluppo della Russia. I risultati delle nostre ricerche consentono di evidenziare una serie di tendenze negli ambienti criminali russi. I gruppi criminali organizzati manifestano interesse non solo alle strutture criminali dei paesi europei ma anche ai soggetti economici che operano legalmente. Aumentano le dimensioni delle operazioni di esportazioni illegali, soprattutto di fonti energetiche e in particolare del petrolio, di materie prime strategiche che portano danni agli inte-



ressi russi, e in questo concorrono non solo le nostre organizzazioni nazionali ma anche i loro *partner* esteri. Notiamo che il rafforzamento della loro base si verifica anche grazie all'ampliamento dei loro contatti internazionali. In tutto il territorio russo sta crescendo l'attività delle formazioni criminali etniche che hanno i loro contatti non solo nei paesi esteri e nei paesi della ex Unione Sovietica e non solo nella sfera del *narcobusiness*, ma cresce la loro organizzazione ed interazione con le strutture analoghe all'estero (il contrabbando di armi e munizioni, la fuga dalle regioni dei conflitti armati) e spesso anche con gli obiettivi militari e con le fabbriche produttrici. Sempre più spesso le armi di produzione occidentale arrivano in Russia attraverso le vie del contrabbando. Insieme alla penetrazione di determinati gruppi criminali russi in Europa occidentale ha luogo anche il processo inverso, ovvero il rafforzamento delle organizzazioni mafiose straniere in territorio russo, sia nelle attività criminali tradizionali, sia nella sfera dell'economia legale.

Questi gruppi stranieri innanzitutto lavorano con i loro omologhi russi nella vendita nei territori dell'ex Unione Sovietica di macchine rubate, di armi, droga, beni storici e culturali e usano il territorio russo per la migrazione illegale, la vendita di merce e di materie strategiche. In questo senso voglio sottolineare che la lotta a queste organizzazioni spesso non dipende dalla loro differenziazione, tenuto conto che nel territorio dell'ex Unione Sovietica esistono ora 15 Stati sovrani. Tutto questo ha radici non solo nazionali, ma anche internazionali. Lo smercio di metalli ferrosi, di droga, le importazioni illegali di armi, lo sviluppo del sistema bancario, la debole legislazione di lotta alla criminalità ovviamente sono fattori molto attraenti per la criminalità russa per penetrare nell'Europa occidentale. I nostri esperti ritengono che i traffici di origine criminale rappresentino dal 45 al 50 per cento del volume complessivo dei soldi russi portati all'estero. Questi soldi poi vengono utilizzati per il *business* legale: immobili, agenzie turistiche, eccetera. Fra gli indirizzi pericolosi nell'utilizzazione dei soldi di origine criminale vi è il loro reinvestimento attraverso l'accaparramento di azioni in società di lavorazione di beni strategici e militari: diamanti, petrolio, eccetera. Il risultato

di ciò è che queste azioni possono poi tranquillamente soggiacere alle influenze delle strutture criminali sia russe che estere. Molti esperti ritengono che negli ultimi cinque anni dalla Russia verso i centri finanziari internazionali sono passati illegalmente circa 60 miliardi di dollari. Per far passare questi dollari vengono utilizzate persone fisiche che attraversano le frontiere, fino a complicatissimi schemi di operazioni finanziarie di *import-export*. A sua volta la Russia rappresenta una grande opportunità per il riciclaggio di denaro sporco da parte delle organizzazioni criminali internazionali.

Su richiesta del Ministero della giustizia italiana, con una operazione dell'Interpol è stato trattenuto un cittadino americano che nel solo 1997 è riuscito a legalizzare nelle banche russe 10 miliardi di dollari circa. Negli ultimi cinque anni nella Federazione russa si registra un aumento del contrabbando di armi e munizioni. Gli specialisti ritengono che i conflitti armati in vari punti del globo sarebbero impossibili senza una rete internazionale di produttori e fornitori di armi. Qui un ruolo fondamentale viene svolto dalle strutture criminali e internazionali che si sono specializzate nel *business* di armi e che collaborano con le corrispettive strutture degli ambienti criminali russi.

Un fenomeno relativamente nuovo è quello del trasferimento illegale attraverso il territorio russo di cittadini asiatici e africani verso i paesi dell'Europa centrale e orientale, con contraffazione di documenti. Tale trasporto non sarebbe possibile senza l'esistenza di determinate strutture e di contatti sia all'estero, sia all'interno della Russia. Un altro grave problema nazionale è quello dell'uscita, ovviamente illegale, di beni storici e culturali. Ci sono circa 40 gruppi di contrabbandieri in Europa occidentale che si sono specializzati proprio nell'esportazione di beni storici e culturali dalla Russia. Il volume di queste operazioni attualmente raggiunge oltre gli 8 miliardi di dollari all'anno e aumenta esponenzialmente. Occorre inoltre tener presente che i nostri colleghi occidentali riescono ad intercettare non più del 10 per cento degli oggetti portati fuori dalla Russia, ma persino in questi rari casi talvolta non funziona il meccanismo di restituzione dei beni e delle merci rubate. Ad esempio, 45 icone che sono state requisite nel



settembre del 1994 nell'aeroporto romano di Fiumicino, identificate come merce rubata precedentemente in diverse regioni della Russia, al giorno d'oggi non possono ancora varcare il confine italiano e tornare in Russia ai proprietari legittimi. Noi riteniamo che la ragione di ciò consista nel fatto che simili casi non sono regolamentati tra i nostri Stati con un apposito accordo.

Riteniamo che il problema dell'integrazione della criminalità russa ed estera nello svolgimento di operazioni illegali con le macchine vada sottolineato in modo particolare. Infatti gli studi mostrano che i gruppi criminali che si occupano appunto di operazioni illegali di traffico di automobili agiscono con i loro corrispondenti dei paesi baltici: Germania, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia. Ci sono enormi investimenti con rischi minimi in questo campo e quindi è diventato molto attraente per le organizzazioni criminali organizzate ed una delle fonti principali delle loro rendite.

Parlando di tendenze e previsioni circa il fenomeno della criminalità russa, riteniamo che il processo di integrazione degli organizzatori e dei *leader* delle strutture criminali che agiscono nelle sfere economiche criminali a breve termine continuerà con il consolidamento di questi raggruppamenti e può portare al controllo di interi comparti dei trasporti legati al *business* di grandi e piccole dimensioni. Occorre anche sottolineare la tendenza di questi *leader* criminali che hanno accumulato grossi capitali ad entrare in politica, quindi a comprare i vari funzionari, scegliere i deputati, e addirittura entrare direttamente negli organi di potere statali. Gli organi di pubblica sicurezza agiscono in maniera molto attiva e lottano contro questi gruppi; questo certo concorre alla creazione di una base legislativa di lotta alla criminalità.

Due anni fa è entrato in vigore il nuovo codice penale della Federazione russa che per la prima volta ha stabilito una responsabilità penale per tutta una serie di attività tra cui, ad esempio, alcune azioni nella sfera economica, la legalizzazione di beni ottenuti illegalmente, informazioni ottenute dai *computers*, eccetera. Il Parlamento ha approvato anche una legge per la lotta contro il *narcobusiness*, traffico di armi, eccetera e per la lotta alla corruzione e la protezione dei testimoni e di altri soggetti nei processi;

esiste anche un progetto di nuovo codice penale processuale, che riteniamo il mezzo principale di lotta alla criminalità. Questo progetto è adesso al vaglio di esperti dell'Unione Europea e crediamo che i consigli e le raccomandazioni del Consiglio Europeo potranno essere utilizzati dai nostri parlamentari per avvicinare le procedure di coinvolgimento alle responsabilità dei criminali. È stato anche organizzato un programma per quanto riguarda le società per azioni, per quanto riguarda l'estrazione dei minerali, per combattere i reati legati alla produzione illegale di alcolici, l'esportazione illegale di mezzi valutari e di altri beni fuori dal paese. Esiste poi un progetto anticorruzione ed il Ministero dell'interno della Russia, insieme alla procura generale, ha rafforzato il controllo e la reazione rispetto alle denunce che vengono presentate. Il risultato è che l'anno scorso è stato possibile accertare i responsabili di almeno un milione e mezzo di reati: è un dato almeno del 10 per cento superiore a quello dell'anno precedente. Sono stati identificati i responsabili di reati particolarmente gravi come gli omicidi, eccetera.

Per quanto riguarda il rafforzamento della lotta alla criminalità organizzata ed ai funzionari corrotti, ci piace molto quello che stanno facendo i paesi occidentali nella loro lotta contro le forme più pericolose di criminalità organizzata economicamente, innanzitutto contro le forme del riciclaggio di proventi derivanti da attività illegali, commercio di uomini, immigrazione clandestina e lotta alla droga. Purtroppo occorre registrare che spesso e volentieri questi criminali si organizzano molto più velocemente di quanto non si organizzino gli organi di contrasto alla lotta alla criminalità transnazionale. Fa piacere sottolineare che l'interazione degli organi di sicurezza tra la Russia e l'Europa occidentale si rafforza e si amplia continuamente. Vi sono molti esempi, come quello della collaborazione dei vari comitati russi con i corrispondenti organi della Svizzera, che ha permesso al nostro Stato di requisire vari beni che erano stati depositati a Zurigo (più di 2 milioni di franchi svizzeri). Con un'azione congiunta dell'Interpol e delle autorità della Svizzera è stato consegnato alla Russia un commerciante accusato di aver commesso reati valutari. Occorre tener presente che questa collaborazione si basa su una certa legi-



slazione che riguarda l'interazione tra il Ministero della giustizia della Federazione russa ed il dipartimento della polizia della Confederazione elvetica, nonché su un *memorandum* di collaborazione. Se a questi documenti aggiungiamo i rapporti bilaterali tra il Ministero dell'interno della Russia con i Ministeri dell'interno dell'Austria, dell'Italia e della Francia, credo che con questo elenco abbiamo esaurito il novero degli accordi esistenti tra gli organi russi e i loro colleghi in Europa occidentale. Quando occorre, ad esempio, ottenere informazioni dall'Inghilterra, dalla Germania o dall'Olanda dobbiamo semplicemente basarci sui rapporti di cortesia internazionali e sui principi internazionali di lotta alla criminalità. Certo, in questo caso non si riesce sempre ad ottenere dei successi, come invece è accaduto l'anno scorso con l'Austria quando è stato riportato in Russia un cittadino russo capo di un raggruppamento criminale organizzato che aveva commesso reati valutari.

Ritengo che questo nostro incontro debba portare i partecipanti a pensare che è necessario lottare e non ci si può basare solamente sulla buona volontà reciproca. Occorre organizzare una base interstatuale sicura; dobbiamo aiutarci reciprocamente, e sono già due anni e mezzo che noi invitiamo a questo. Purtroppo la ratifica dei vari documenti nel nostro Parlamento è andata per le lunghe, ma speriamo che avvenga nei prossimi mesi. Abbiamo questa speranza.

A quel punto ci rivolgeremo ai nostri colleghi occidentali, basandoci su accordi multinazionali che siano stati sperimentati già da alcuni anni. Crediamo che la collaborazione nella lotta contro la criminalità internazionale debba basarsi sullo scambio di informazioni tra gli organi di sicurezza, riguardanti le persone facenti parte delle organizzazioni criminali, allo scopo di recidere le formazioni criminali transnazionali e di creare dei gruppi operativi temporanei nei vari Servizi dei singoli paesi, capaci di realizzare una documentazione congiunta ed una neutralizzazione di tali organizzazioni nella loro fase embrionale.

Con la creazione di una base giuridica internazionale dei paesi coinvolti non si avrebbe, a quel punto, alcuna difficoltà nello svolgere le ricerche quando i capitali sporchi si trovano in altri

paesi. Se le frontiere sono così facilmente aperte per i criminali, perché devono essere così difficilmente aperte per gli organi che li perseguono? La lotta alla criminalità transnazionale è possibile solo se vi partecipa tutta la comunità internazionale: non dobbiamo farci sfuggire nessuna possibilità.

In base alla legislazione nazionale siamo intenti a rafforzare la lotta ai gruppi nazionali criminali, in strettissima collaborazione con gli organi competenti di tutti i paesi e, innanzitutto, con gli organi della Repubblica italiana.

Vi ringrazio per l'attenzione. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio il signor Alferov per il suo interessante intervento.

Interverrà ora il dottor Storbeck, direttore dell'Unità Europol, che illustrerà il seguente tema: «Le contromisure predisposte dall'Europol contro la criminalità esterna all'Unione Europea».

STORBECK Jürgen, *direttore dell'Unità Europol*. Vorrei innanzitutto ringraziare la Commissione parlamentare antimafia e la Polizia italiana per avermi invitato ad un Convegno così importante. Sono molto onorato di parteciparvi, perché l'Italia ha fornito il maggiore sostegno alla creazione dell'Europol rispetto a tanti altri paesi. Esprimo, quindi, tutta la mia gratitudine alle varie autorità italiane, al prefetto Monaco e al prefetto Masone presenti in sala, e a tutti gli altri organismi ed enti che hanno lavorato insieme a noi.

Devo ammettere che è difficile parlare alla fine di un Convegno, dopo gli interessanti interventi di esperti italiani o di altri paesi, come l'esperto della Federazione russa. Pertanto, devo modificare leggermente il mio discorso, che comunque è strutturato nel seguente modo: innanzitutto, vi esporrò alcuni commenti sulla attuale situazione delle attività criminali nell'Unione Europea, visti dal punto di vista dell'Europol; in secondo luogo, menzionerò alcuni problemi incontrati dalle autorità preposte all'applicazione della legge e dalle forze di polizia dei vari paesi; in terzo luogo, descriverò l'impostazione dell'Europol per quanto riguarda l'Unione Europea. Non mi dilungherò molto sull'armonizzazione



delle legislazioni, dal momento che se ne è già parlato. Pertanto, vorrei iniziare il mio intervento descrivendo innanzitutto la situazione dell'attività criminale in base ad alcuni commenti generali.

L'Unione Europea ha un popolazione di circa 350 milioni di abitanti ed è un'area comune per l'economia, gli scambi e la vita sociale. Purtroppo, però, è anche un'area comune per le attività criminali, con circa 350 milioni di vittime potenziali. La criminalità organizzata si è sviluppata in Europa in modo allarmante. Durante gli ultimi decenni, infatti, le organizzazioni criminali a livello mondiale si sono espanse ed hanno dei *budget* probabilmente maggiori di alcuni dei minori Stati europei.

Varie circostanze hanno portato alla crescita e ai cambiamenti della scena della criminalità organizzata nell'Unione Europea. L'apertura dei confini attraverso l'Europa, il grande aumento degli scambi e della mobilità sociale, il miglioramento dei sistemi di trasporto e delle comunicazioni (non parlo delle opportunità offerte da *Internet* e dai sistemi bancari elettronici, perché sono stati già menzionati) giocano un ruolo importante non solo nell'internazionalizzazione degli scambi e delle economie, ma anche e purtroppo nel campo della criminalità.

Milioni di *container*, che arrivano - attraverso il confine di Rotterdam - in Europa, non possono essere controllati efficacemente e per questo motivo si deve lavorare insieme per poter superare questo problema e per rendere i nostri paesi meno attraenti per le attività delle organizzazioni criminali di Stati non facenti parte dell'Unione Europea, i quali possono contare su sistemi e tecniche sempre più sofisticati. I grandi profitti generati illecitamente da tali organizzazioni permettono, addirittura, di acquisire e controllare varie aziende e di avere influenza anche sulla pubblica amministrazione.

Tre sono le caratteristiche generali delle organizzazioni criminali esterne all'Unione Europea. La prima caratteristica è che questi gruppi criminali, di solito, si concentrano in punti nei quali sono presenti comunità della stessa nazionalità. Spesso portano avanti la propria attività all'interno di tali comunità, per cui alcune aree dell'Unione Europea sono state e continuano ad essere particolarmente vulnerabili alla loro diffusione (ad esempio, troviamo

la criminalità organizzata russa nella ex Germania dell'Est, le triadi cinesi nel Regno Unito e in Olanda e via dicendo).

La seconda caratteristica è la violenza di alcune organizzazioni criminali asiatiche, sudamericane o dell'Europa orientale (ricordo che ad Amburgo vi sono stati degli scontri particolarmente violenti). Purtroppo questa seconda caratteristica ha portato ad una proliferazione degli omicidi; non siamo abituati a questo tipo di violenza così efferata e, quindi, siamo molto preoccupati.

La terza caratteristica è la creazione di monopoli da parte di gruppi criminali che non cooperano con la criminalità locale. Ciò rende le operazioni di polizia e la raccolta di informazioni ancora più difficili (pensiamo ai gruppi cinesi nel Regno Unito o nei Paesi Bassi). Quindi, i metodi di polizia tradizionali sono diventati, in pratica, inefficienti.

Il traffico di droga è ancora l'attività principale della criminalità organizzata esterna all'Unione Europea ed è probabile che non perda questa forza. Continuiamo a prevedere ulteriori aumenti nella quantità e nella frequenza delle operazioni di traffico di droga - ciò è particolarmente vero per alcuni tipi di droga, come quelle sintetiche - e nelle coltivazioni di droga nelle grandi aree produttive del mondo.

Il traffico di esseri umani e l'immigrazione illegale sono le altre attività criminali che pongono in essere questi gruppi, attività che richiedono un'azione sempre più concertata. La violenza (in essa sono compresi i rapimenti) e la minaccia di violenza fanno sempre parte dell'attività criminale. Nei vari Stati membri dell'Unione Europea sono state preparate forme di partecipazione e di collaborazione criminale: talvolta, dei cittadini iugoslavi, albanesi, russi o ceceni sono stati assunti da criminali locali o da gruppi turchi per portare avanti le loro attività violente. A volte alcune aziende vengono utilizzate come società di copertura per attività illegali (le organizzazioni criminali gestiscono aziende nel campo dei trasporti, nell'industria sessuale e nella ristorazione; costituiscono società di *import-export* e tutto questo, naturalmente, facilita le loro attività criminali). Un numero crescente di società nell'Unione Europea è sospettato di aver legami con la criminalità organizzata dell'Europa orientale (ad esempio, sotto forma di so-



cietà di copertura per il riciclaggio di proventi di attività criminali dell'Europa dell'est). Questo è il quadro attuale - non sono sceso nei dettagli - dell'attività criminale.

A questo punto vorrei menzionare quali sono i problemi delle forze di polizia. Continuiamo a combattere il crimine in modo tradizionale e ciò significa che tendiamo a reagire dopo l'evento, ad agire cioè dopo che un certo reato è stato commesso. Tuttavia, per poter combattere la criminalità organizzata che proviene dall'esterno dell'Unione Europea attraverso i suoi metodi sofisticati, dobbiamo adottare una impostazione progressiva più attiva e dobbiamo anche migliorare i nostri sistemi di scambio di informazioni. Dobbiamo essere in grado di prevedere i modelli futuri e le future evoluzioni della criminalità organizzata, in modo da poter adottare delle misure strategiche.

Devo dire, purtroppo, che non esiste una consapevolezza sufficiente su questo tipo di criminalità, sulla sua scala o sulle minacce che essa pone, e quindi si ha un numero insufficiente di modelli di prevenzione. Le informazioni sulla criminalità organizzata, disponibili alla polizia, alle autorità di dogana e via dicendo, vengono raccolte ed analizzate a livello nazionale soltanto in un esiguo numero di Stati europei. La polizia italiana e la DIA costituiscono delle eccezioni alla situazione globale, dal momento che i Servizi italiani fanno sempre maggiore uso del lavoro di raccolta e di studio delle informazioni. A livello internazionale non esistono istituzioni che riescano ad effettuare una raccolta efficace di informazioni che possa aiutare a combattere la criminalità organizzata.

Devo aggiungere che le indagini sulla criminalità organizzata sono sempre sottoposte a procedure burocratiche che rallentano il lavoro. Inoltre, lavorando in lingue diverse, spesso la traduzione può ritardare ulteriormente questo lavoro. Una risposta ad una richiesta di informazioni richiede giorni di lavoro e, talvolta, addirittura settimane; se riguarda poi, ad esempio, informazioni su conti bancari, possono essere addirittura necessari mesi e talvolta più anni. Abbiamo, quindi, bisogno di indagini internazionali congiunte.

I metodi di polizia di ricerca tradizionale si concentrano soltanto sui reati commessi in aree ristrette (ad esempio a Monaco, a Milano e a Bordeaux), cioè nelle aree di competenza delle autorità di polizia locale. Questo tipo di approccio normalmente fallisce quando è applicato ad operazioni o ad indagini internazionali riguardanti organizzazioni criminali internazionali (non possiamo lottare contro la criminalità organizzata combattendo soltanto a livello locale).

Per quanto riguarda l'Europol, devo dire che la sua creazione rappresenta una chiave di volta nella storia degli sforzi diretti a rafforzare la cooperazione in un'Europa senza frontiere. Dal 1° ottobre 1998 è in vigore la Convenzione Europol. A seconda dei tempi nei quali gli Stati membri aderiranno alla Convenzione o, procederanno alla ratifica del protocollo, l'Europol inizierà a svolgere la sua attività. L'Italia è uno dei paesi che non ha ancora ratificato uno degli importanti protocolli e, quindi, vi sollecito a farlo nell'interesse della lotta alla criminalità organizzata ed anche nell'interesse dei diritti umani. Pertanto, vi invito a procedere alla ratifica.

Comunque, abbiamo iniziato la nostra attività nel 1994, cioè cinque anni fa, lavorando sulla base di un quadro giuridico provvisorio. Abbiamo già raccolto un certo numero di esperienze e abbiamo anche riscosso successi nella lotta contro la criminalità organizzata.

L'Europol ha fra le proprie competenze la lotta contro la criminalità legata alla droga, al traffico di sostanze nucleari e radioattive, all'immigrazione clandestina, al traffico di esseri umani soprattutto per quanto riguarda lo sfruttamento sessuale, al traffico di veicoli rubati, alle attività associate al riciclaggio del denaro e dall'estate del 1999 in poi, cioè dopo la ratifica dei protocolli, combatterà anche contro la pornografia infantile, il terrorismo e la contraffazione di denaro e di altri metodi di pagamento, nonché la contraffazione di valuta, che sarà una dei nostri compiti futuri, considerando anche l'introduzione dell'Euro. Le nostre competenze saranno quindi estese alle varie forme di criminalità organizzata che sono menzionate nella nostra Convenzione.



L'Europol è un ente europeo di polizia ed ha anche le competenze di autorità doganali e di altri tipi di autorità circa l'applicazione della legge; penso, ad esempio, alla *Gendarmerie* o all'Arma dei carabinieri o alla Guardia di finanza.

L'Europol sostiene gli Stati membri nelle loro attività di polizia senza però poter contare su poteri esecutivi propri. Infatti, non abbiamo la competenza e la possibilità di eseguire una perquisizione o di effettuare un arresto in Austria o in Italia. Quindi, le capacità di azione nel campo delle indagini penali sono piuttosto limitate, però l'Europol si prefigge in futuro di aumentare le proprie competenze.

Abbiamo cercato di ampliare i nostri campi e le nostre tecniche, di adottare metodi sempre più aggiornati in modo da poter soddisfare le necessità delle polizie che si occupano della lotta contro la criminalità organizzata a livello mondiale. Ci troviamo naturalmente in una fase di espansione; stiamo cercando di orientarci verso un tipo di lavoro personalizzato e quindi ogni futura azione dovrà essere coordinata con le autorità centrali degli Stati membri.

Sulla base di quest'analisi noi offriamo determinati servizi: innanzi tutto la raccolta di informazioni e il coordinamento delle indagini. Per un'efficace lotta contro la criminalità organizzata le autorità investigative nazionali hanno bisogno di informazioni su persone sospettate, su aziende e banche, su oggetti e *modi operandi* e così via nel giro di poche ore o giorni e non certamente di mesi o di anni.

L'Europol fornisce dati che vengono dai servizi informatici, dalle polizie di frontiera, dalla gendarmeria, dalle autorità doganali e, più limitatamente, anche da parte delle autorità amministrative degli Stati membri, di paesi terzi, di organizzazioni internazionali e di altre fonti. Degli oltre 190 membri dello *staff* dell'Europol provenienti dai 15 Stati membri, 45 sono funzionari di collegamento di polizia di frontiera, polizia doganale, e così via. In Italia vi è la Polizia di Stato, la Guardia di finanza e l'Arma dei carabinieri. I funzionari di collegamento che lavorano con l'Europol hanno accesso diretto ad una serie di sistemi informativi nazionali a disposizione della polizia per l'applicazione

della legge. Possono avere accesso a 40 sistemi informativi della polizia e delle dogane e anche ai *file* amministrativi ed elettronici, agli archivi, eccetera. Naturalmente questi *file* facilitano la ricerca e possono fornire dati su persone o su gruppi sospettati di reato e possono fornire indirizzi, numeri di telefono e notizie di vario genere. Alcune di queste informazioni sono chiamate *soft information*, sono cioè informazioni che non sono state corroborate da prove.

Dal nostro quartiere generale che è a L'Aia cerchiamo di coordinare questi lavori a livello internazionale. Inoltre, i nostri funzionari di collegamento possono anche invitare i propri paesi a portare avanti indagini di polizia, ad esempio a condurre maggiori investigazioni su sospettati sulla base delle varie richieste, o anche possono analizzare e preparare dati per lo scambio di informazioni nell'ambito di indagini nazionali. Le informazioni ricevute dagli Stati membri sono di solito analizzate dai nostri funzionari attraverso ricerche sui sistemi informativi elettronici degli Stati membri prima che vengano sottoposte a scambi. Quindi, ciò che noi forniamo quando riceviamo richieste di informazioni sul *modus operandi* o sull'attività di un gruppo criminale concerne un quadro complessivo e non una singola informazione. Inoltre, il nostro servizio è attivo 24 ore su 24, collaboriamo con i servizi nazionali nelle 11 lingue di lavoro dell'Unione Europea e possiamo essere raggiunti per via elettronica così come per via tradizionale.

Sulla base dello scambio di informazioni fra gli Stati membri e attraverso l'Europol le polizie dei vari Stati possono iniziare indagini contro un certo gruppo criminale. Le indagini in atto in diversi Stati, ad esempio la ricerca di un'attività di una organizzazione criminale, possono essere integrate da altre informazioni e aiutate dal coordinamento che viene effettuato dai nostri funzionari di collegamento Europol.

In questo senso l'Europol fornisce un sostegno nell'effettuare operazioni di polizia transfrontaliere, cioè di carattere internazionale, come ad esempio quelle di controllo di spedizioni di merci illegali. Nel 1998 l'Europol ha dato il proprio contributo a indagini contro criminali internazionali e contro organizzazioni crimi-



nali. Nello stesso anno l'Europol ha coordinato il controllo su oltre 40 spedizioni di droga e di altre merci illegali che sono transitate attraverso due o tre Stati ed ha fornito assistenza nell'ambito di altre indagini anche in Italia, il che ha portato all'arresto di molte persone, non soltanto cittadini dell'Unione Europea ma anche di altri paesi quali la Slovacchia, la Bulgaria e la Romania. In totale abbiamo dato il nostro sostegno a 2.300 indagini contro gruppi criminali.

Un altro nostro compito è la raccolta e l'analisi di informazioni. A tale riguardo l'Europol usa moderni sistemi per mettere allo scoperto le attività, le strutture e i procedimenti utilizzati da gruppi criminali internazionali. I risultati di queste analisi vengono trattati in modo tale che le indagini riescono spesso a raggiungere una conclusione soddisfacente. Nel campo strategico l'Europol descrive il fenomeno della criminalità organizzata con tutte le sue tendenze, i suoi *modi operandi*, le sue caratteristiche, e fornisce anche suggerimenti per combattere tali attività. Noi utilizziamo anche analisi strategiche, espletiamo delle indagini congiunte insieme agli Stati membri e ciò viene effettuato in tre diverse fasi.

Nella prima fase prepariamo un'analisi generale che riguarda le minacce poste da un certo tipo di criminalità: ad esempio quella legata alla droga. Nella fase successiva analizziamo una parte assai pericolosa di questa minaccia: ad esempio la distribuzione di droga sintetica. Nella terza fase cerchiamo di portare l'attenzione sulle maggiori organizzazioni criminali, sul loro tipo di *business* e sul loro *modus operandi*.

In seguito, sulla base di questi dati invitiamo le autorità dei vari paesi a condurre indagini parallele. Dall'inizio di quest'anno abbiamo messo in atto un sistema di analisi e il nuovo sistema informativo dell'Europol sarà disponibile tra circa due anni.

Inoltre, abbiamo cercato di sviluppare nuovi metodi e nuove tecnologie. Stiamo partecipando alla ricerca su un sistema analitico multilaterale che possa analizzare testi non soltanto nelle lingue degli Stati membri ma, ad esempio, anche in arabo, in russo o in cinese. Questo è un lavoro di ricerca che viene condotto nel nostro quartier generale e che è volto ad aiutare le forze di polizia di vari Stati.

Abbiamo questa specializzazione che ci permette anche di inviare esperti nei vari paesi per prestare aiuto *in loco* (a volte c'è bisogno di esperti specializzati nel risolvere problemi legati, ad esempio, ad attività terroristiche del PKK, quindi soggetti che si occupano di campi molto specifici) e tutto ciò ci consente di contribuire alla lotta contro la criminalità organizzata internazionale e in particolare alla criminalità che proviene dall'esterno dell'Unione Europea.

Qual è il futuro dell'Europol? Il Trattato di Amsterdam ha portato delle idee nuove ed ha stabilito che noi dobbiamo assistere le autorità degli altri paesi nelle loro indagini. Tra breve saremo in grado di inviare i nostri esperti *in loco* anche per periodi piuttosto lunghi per sostenere gli Stati membri nelle loro indagini. Inoltre, contribuiamo al coordinamento delle indagini tra i vari paesi e abbiamo deciso di costituire delle squadre, delle specie di *task force* che collaboreranno con le autorità dei vari Stati membri per combattere contro gruppi particolari (nigeriani, albanesi e così via), in modo che queste squadre possano lavorare insieme per anni e portare avanti delle indagini che siano condotte non soltanto dalle autorità nazionali ma anche in sinergia con le agenzie e le autorità di altri paesi, affinché i risultati e gli sforzi possano essere comuni e quindi più efficaci.

Non siamo una specie di FBI europea, bensì un'unità di sostegno, un ente che coordina gli sforzi, che aiuta gli Stati membri ad ottenere tutte le informazioni di cui hanno bisogno per condurre le proprie indagini.

Per quanto riguarda la criminalità esterna all'Unione Europea, si tratta di una preoccupazione per gli Stati membri, per l'Europa intera e per il mondo. La storia ci ha insegnato che una politica forte e coerente può funzionare quando vi sono risorse comuni, quando ci concentriamo veramente sulla distruzione delle strutture di controllo e di comando delle organizzazioni criminali, eliminando il clima di corruzione e di intimidazione che permette a queste organizzazioni di prosperare.

Uno sforzo di polizia volto all'applicazione della legge nei confronti delle strutture di controllo e di comando di tali gruppi criminali può neutralizzare la loro capacità di commettere reati.



---

- 146 -

---

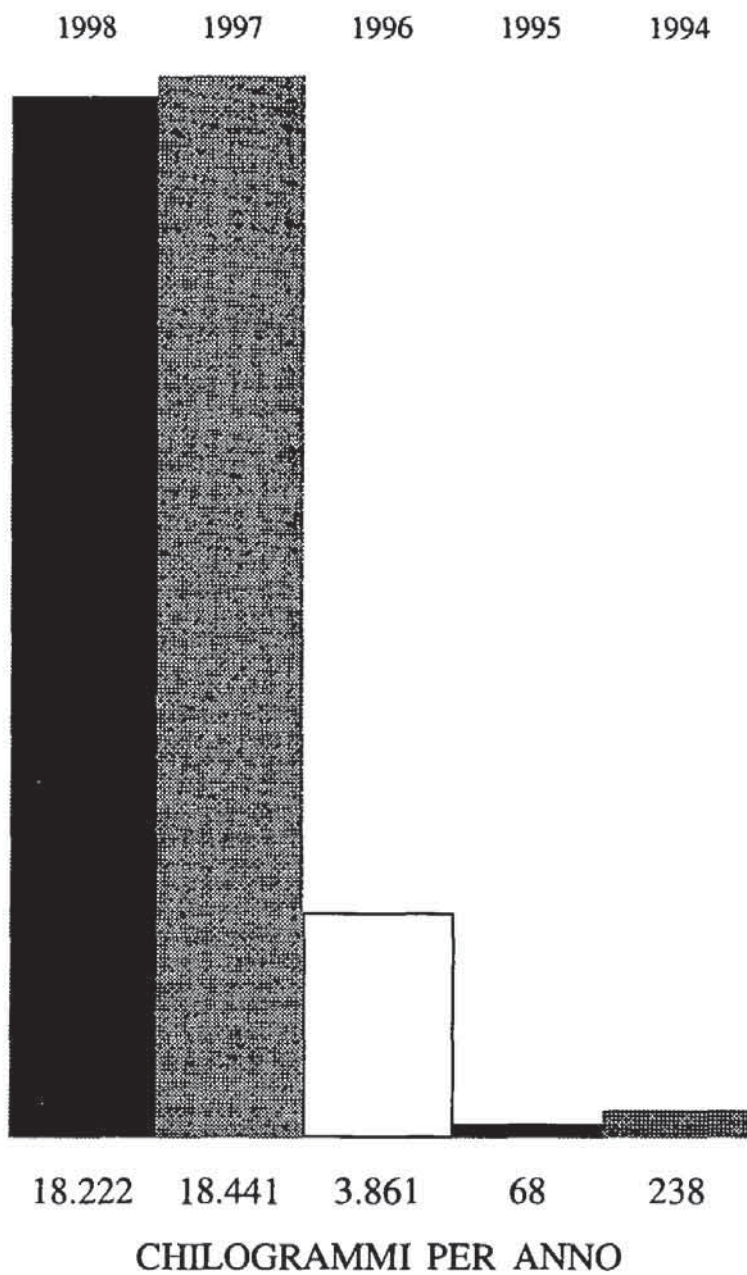
Nei prossimi decenni sarà importante che le nazioni assumano un impegno veramente notevole per mettere in comune tutti gli strumenti disponibili per combattere le organizzazioni criminali internazionali. È inoltre importante che noi possiamo contare su una flessibilità e su risorse sufficienti. Dovremo utilizzare tutte le tecnologie e tutti gli strumenti a nostra disposizione per far fronte a tale sfida. Ringrazio i presenti per l'attenzione. (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Con l'intervento del dottor Storbeck si conclude il primo giorno di questo Convegno. Ringrazio tutti i presenti e vi do appuntamento a domani mattina.

*I lavori terminano alle ore 20.*

GRAFICO N. 1

**REGIONE PUGLIA  
CANNABIS SEQUESTRATA**



Fonte: Ministero dell'Interno, Direzione Centrale per i Servizi Antidroga.



GRAFICO N. 2

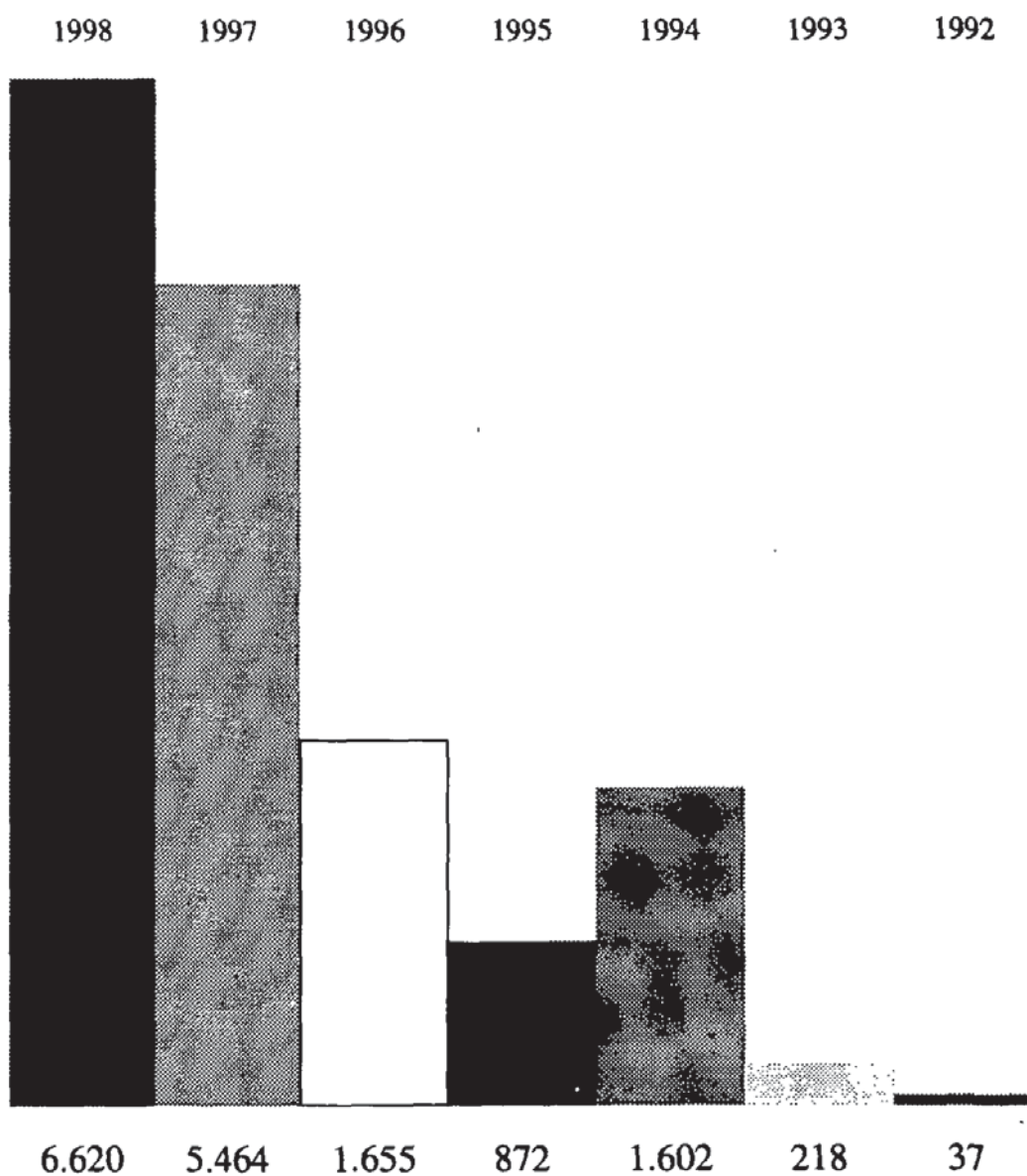
**REGIONE PUGLIA  
EROINA SEQUESTRATA**

Fonte: Ministero dell'Interno. Direzione Centrale per i Servizi Antidroga.

GRAFICO N. 3

**ITALIA**  
**GUARDIA COSTIERA**

CONSUNTIVO DELL'ATTIVITÀ ANTIMIGRAZIONE CLANDESTINA  
INTERCETTAZIONE IN MARE



NUMERO DI PERSONE FERDATE



VENERDÌ, 19 MARZO 1999

*I lavori hanno inizio alle ore 10,15.*

**Presidenza del senatore Ottaviano DEL TURCO,  
Presidente della Commissione parlamentare antimafia**

**L'informazione e i fenomeni di mafia internazionale**

TAVOLA ROTONDA

*Moderatore: dottor Sergio ZAVOLI*

*Partecipano: il dottor Giulio Borrelli, direttore del TG1; il dottor Enrico Mentana, direttore del TG5; il dottor Paolo Garimberti, vice direttore de «la Repubblica»; il dottor Marcello Sorgi, direttore de «La Stampa»; il dottor Ferruccio De Bortoli, direttore del «Corriere della Sera».*

**PRESIDENTE.** Ringrazio molto i nostri ospiti che hanno accettato l'invito rivolto loro dalla Commissione antimafia, innanzitutto il moderatore Sergio Zavoli e via via i direttori delle più importanti testate giornalistiche e televisive del nostro paese.

Questa è una vera novità per i nostri lavori; abbiamo sempre cercato interlocutori che ci parlassero il linguaggio che conosciamo meglio, quello dell'indagine e della ricerca sulle organizzazioni criminali. Oggi ci misuriamo con coloro che ci spiegano, più o meno bene, in molte circostanze, i risultati dell'azione delle forze dell'ordine, dei magistrati, delle istituzioni preposte al contrasto dell'attività criminale.

Lascio ora la parola a Sergio Zavoli, però vorrei cominciare, come si conviene quando si parla con dei giornalisti, con una notizia; naturalmente spetterà a loro decidere quanto sia grande o piccolo il valore di questa notizia.

La notizia riguarda un evento che avrà luogo domenica mattina, alle ore 12, in un paese che si chiama Corleone, e che, per chi ricorda la storia del dopoguerra, è, nel 47, il paese del dottor Navarra e dei suoi picciotti, uno dei quali si chiamava Luciano Liggio, che uccise nella piazza del paese un sindacalista socialista che si chiamava Placido Rizzotto. Di Placido Rizzotto non venne ritrovato praticamente nulla, solo le scarpe e le stringhe delle scarpe.

Conoscete poi la storia. Una delle più belle copertine del giornalismo italiano è probabilmente quella de «L'Espresso» che propone l'immagine di una vecchia «1100-103» crivellata di colpi. Era la macchina del dottor Navarra. È una copertina del 58: siamo alla fine degli anni Cinquanta, gli anni in cui si svolge una piccola guerra di mafia fra i corleonesi; muore la vecchia mafia dei feudi e dei giardini e comincia a vincere la mafia che interpreta il nuovo, quella di Luciano Liggio. Vengono poi i corleonesi guidati da Totò Riina.

Bene, la storia di questi anni la conoscete tutti perfettamente e non voglio ripercorrerla. Domenica mattina succede qualcosa di eccezionale: un gruppo di parlamentari della Commissione antimafia, della maggioranza e dell'opposizione, con il Presidente e i vice presidenti della Commissione stessa si ritroveranno a mezzogiorno nell'aula dell'Istituto agrario di Corleone. Questa non sarebbe di per sé una notizia, capisco che per tutti i giornalisti presenti non lo è; la notizia sta nel fatto che l'aula dell'Istituto agrario di Corleone è una parte di una villa che era di proprietà di Totò Riina, anzi era il segno del comando, del potere, della ricchezza, del dominio di quella famiglia su tutti i *clan* corleonesi e sulla vita di Corleone. Se posso usare questa formula, domenica mattina il Parlamento riprende possesso di una parte del territorio dello Stato che era stato sottratto al suo dominio. Questa è la notizia.

Siccome non abbiamo l'abitudine di ringraziare i giornalisti con dei *gadget* della Commissione che, per il lavoro che facciamo, sarebbero terribili perché riferiti sempre a cose non simpatiche, l'unica forma di gratitudine che possiamo esprimere è quella di darvi una buona notizia come quella che ho appena dato.



Do quindi la parola al dottor Sergio Zavoli.

ZAVOLI Sergio. Siamo chiamati ad inserirci in questo Convegno con una responsabilità particolare, quella di dar conto di come il mondo dell'informazione segue, interpreta e diffonde le problematiche gravi, inquietanti che ci circondano.

Non per mettere le mani avanti, perché oltretutto non ne avrei titolo, perché non sono qui per interpretare le prerogative e men che meno interessi corporativi, vorrei dire che il mondo della informazione in questo tempo che stiamo vivendo è condizionato da fattori obbliganti e a loro volta anche gravi. Per esempio la velocizzazione che si va producendo in tutte le manifestazioni della realtà del mondo investe l'informazione in un modo che non può lasciarci indenni. Va da sé che la rivoluzione non è più il cambiamento, ma la velocità del cambiamento; che la velocizzazione degli eventi ha introdotto nella informazione il bisogno sempre più affannoso di starvi dietro, con la difficoltà spesso di riuscirvi. Secondo Naisbitt, futurologo di grande fama - molto usato ed abusato - per la verità, staremmo vivendo addirittura nella civiltà della parentesi. Che cosa vuol dire Naisbitt? Che tutto quanto accade non ha più stretto riferimento con ciò che sappiamo, men che meno con l'opinione che ci facciamo dei fatti. È venuto meno il rapporto fra il prima e il dopo, fra la causa e l'effetto; questa «coriandolizzazione» della realtà prodotta dalla velocità dell'informazione non ci consente più di indugiare su nulla, sicché tutto parrebbe diventare accessorio, marginale, fungibile, ritrattabile. Siamo alle prese con una informazione che irrompe ogni giorno nelle nostre case a una velocità crescente. Di qui la responsabilità di continuare a fare il nostro mestiere secondo le modalità che si richiedono professionalmente e i principi, i criteri, i valori che sarebbero auspicabili dal punto di vista della partecipazione civile e etica.

Abbiamo affrontato e stiamo affrontando, nel nostro paese, tre emergenze. La prima, debellata, quella del terrorismo. La seconda, Tangentopoli, si trascina con i suoi colpi di coda, ma vi sono segni emblematici, come la nomina del dottor Borrelli a procuratore generale, a indicarci che forse siamo alle soglie di uno

scenario nuovo e che qualcosa, al centro di questo straordinario e grave fenomeno, va in qualche modo ridimensionandosi.

La terza, invece, è l'emergenza nella quale ci troviamo immersi, e non a caso è l'argomento di cui si occupa questo Convegno: la mafia, con le sue complicazioni gravi. Fenomeno transnazionale, lo ha definito Borrelli, e il presidente Del Turco si è dichiarato d'accordo. Pare vada producendosi qualcosa di sinergico, nella sua perversione, che sta mettendo insieme pezzi di mafia all'interno di un interesse comune. Se cambiano le strategie e i metodi non vengono meno, anzi aumentano l'aggressività e l'inquinamento prodotti da questo fenomeno. La perspicuità criminale, cioè la sua fantasia, il suo acume, e lo sforzo da parte della stampa per tenervi dietro, sono due realtà sotto i nostri occhi. Bisogna studiare, indagare, prevedere e, al tempo stesso - ciò riguarda le forze dell'ordine, le istituzioni e lo Stato - prevenire, dividendo e scompaginando, i sistemi che vanno organizzandosi intorno a noi. Le tre mafie, quella propriamente detta, la camorra, la 'ndrangheta, alle quali si potrebbe aggiungere, sebbene abbia subito colpi durissimi - e il maxiprocesso sta a testimoniare - anche la sacra corona unita, sono la forma di una criminalità cresciuta all'interno di culture proprie, con identità sociali precise, con caratteristiche criminali ben definite. Ciò implica che il fenomeno si costituisca come una vera e propria categoria eversiva cui lo Stato, le istituzioni, la cittadinanza devono dare risposte appropriate.

Anche qui, per la natura stessa del suo operare, è assolutamente strategico il ruolo dell'informazione. Che non deve essere di segno virtuoso, né pedagogico - non è questo il nostro mestiere - ma strumentale, legato cioè alla capacità di esercitare la dissuasione civile e la ripulsa morale, come raccomandava un laico dalla severità scomoda, non di rado radicale, e a un certo punto della sua vita persino ingiusta nei confronti delle istituzioni, soprattutto della magistratura: sto parlando di Leonardo Sciascia, che dopo avere studiato i grandi teoremi, avere scoperto le piste per introdurci in essi, se ne era uscito con quel giudizio di «un professionismo dell'antimafia», che ha creato nel paese molta inquietudine.



Qual è oggi, di fronte all'affacciarsi delle cosiddette nuove mafie interne ed esterne, l'atteggiamento professionale dei *mass media*? Siamo qui per saperlo dai direttori, in un caso da un vice direttore, di alcune fra le più autorevoli testate giornalistiche del nostro paese.

Chiederò di dare risposte brevi, per consentire eventualmente delle repliche; si tratta di dare il tempo per sviluppare un minimo di ragionamento.

Vorrei cominciare con un dato: negli ultimi due vertici fra gli otto grandi, la maggior parte dei documenti finali è dedicata al crimine organizzato e all'incidenza che esso ha nella vita, anche economica, internazionale. Si calcola che oltre la metà dei colloqui degli otto statisti abbia avuto per tema lo stesso argomento, precisamente questo: l'irrompere della criminalità nella vita economica del pianeta. Ci si chiede quale sia in proporzione l'impegno dei nostri giornali nel rappresentare un fenomeno e un pericolo di queste proporzioni. Non si tratta, credo, di contare le righe - o i minuti, per quello che riguarda i miei colleghi Borrelli e Mentana - se ci viene sotto sotto rivolto un rimprovero. Responsabilmente, anche se molto civilmente, il presidente Del Turco ha invitato il vertice del servizio pubblico radiotelevisivo a rendersi conto che in qualche caso, in modo magari ingenuo, certamente non meditato, si possono dare messaggi, attraverso i *mass media*, che vanno a coincidere con l'interesse di chi invece dovremmo colpire, e duramente, offrendo pretesti alla gente per immaginare, persino credere che il collaborare con la giustizia possa tradursi in un grave danno per il cittadino italiano. Si tratta di questioni sottili e gravi.

Il giornalismo, in sostanza, non di rado viene accusato di dare uno spazio sproporzionato, a volte addirittura smodato, ad eventi come i festival, gli arbitraggi, i matrimoni in crisi e a tutto quel vocio della politica che finisce per avere più ascolto di tante voci anche della società civile ben più importanti che dovremmo ben altrimenti registrare sui giornali.

Resta da chiedersi se il giornalismo italiano sia pronto a dare una rappresentazione non soltanto episodica, cioè indotta dall'attualità, ma organica ed esauriente, al fenomeno mafioso che va

configurandosi in termini così complessi. Quali spazi, quali mezzi, quali linguaggi dare a questi nuovi scenari?

Parlando questa mattina con Enrico Mentana ci dicevamo, con un briciolo di ribalderia professionale: queste cose non tirano. La gente non è molto interessata a queste cose, ecco perché sui giornali si insediano e bivaccano argomenti più adescanti. Dobbiamo farci carico di questo problema, perché siamo il punto di mediazione tra i fatti e l'opinione pubblica, ci spetta il dovere di essere puntuali e corretti rispetto a questi appuntamenti. Come, con quali mezzi, con quali linguaggi farlo? Vorrei cominciare da Mentana.

**MENTANA Enrico.** In estrema sintesi e cercando di rispettare i tempi e l'interesse di un così autorevole auditorio a qualcosa che non sia evidentemente retorico o inutile, cercherò di svolgere un intervento di lavoro.

È evidente che noi, che trattiamo informazione più che quotidianamente, che abbiamo un flusso di rapporto per cui siamo tramite tra la notizia e i suoi fruitori, i cittadini, gli ascoltatori, i telespettatori, i lettori, noi che siamo in qualche modo i titolari del rubinetto, del flusso di queste notizie, è evidente che non possiamo mitridatizzare al rango dei minuti di cronaca fenomeni che sono evidentemente di più vasta, di più lunga portata, di più difficile metabolizzazione e interpretazione. Da questo punto di vista la stampa quotidiana, e molto di più per questioni di spazio e di frequenza di appuntamenti l'informazione radiotelevisiva, per quanto mi riguarda l'informazione televisiva, non può essere un'arma di riflessione o in qualche modo di rappresentazione comprensibile e utile dei grandi fenomeni di mutamento nel crimine organizzato e nella lotta al crimine organizzato. Dico questo non per pararmi le spalle in qualche modo all'inizio del mio intervento da quella che può essere un'accusa di basso livello raggiunto nell'informazione riguardo a questi grandi temi; dico questo perché è un dato obiettivo, che però non può essere il paravento per un'analisi più spietata, e quindi più utile. Come informazione ci siamo trovati in quello che qualcuno un po' pomposamente può chiamare il volgere del millennio, comunque in que-



sti ultimi anni, alle prese con tanti riflussi, e lo sappiamo: riflussi politici, riflussi per spossatezza rispetto a lotte civili, morali e di vario tipo, quelle che noi abbiamo sempre chiamato le emergenze. Accennava anche Zavoli alle tante emergenze, alle tante lotte forti che sono state compiute chiamando il paese all'adesione. La tenuta del paese e dell'opinione pubblica rispetto alle emergenze è quella che è, perché un'emergenza è un'emergenza, non può essere l'emergenza continua. E la rappresentazione giornalistica non può essere portata sempre ad alzare i toni e a chiamare a raccolta, quasi che l'informazione dovesse formare o reclutare, e non informare. Per questo l'iterazione di alcuni temi è addirittura controproducente, porta alla loro mitridatizzazione. Tanto più che stiamo parlando di fenomeni, quali ad esempio quello dei nuovi elementi di criminalità organizzata, che approdano in Italia addirittura da altri punti dello scacchiere geografico e politico. Si tratta di fenomeni che si intrecciano con altri momenti di riflessione e di paura profonde, anche se sorde, nell'opinione pubblica.

Ieri il procuratore generale Borrelli nel suo intervento ha insistito sulla mafia albanese, e in qualche modo questa è stata la maggiore risonanza data dagli organi di stampa. Quando si parla di mafia albanese, nell'opinione pubblica si parla di albanesi. Quando si parla di albanesi - ho davanti a me il Ministro dell'interno - non si pensa al crimine organizzato, si pensa a quell'altro fenomeno che abbiamo tutti ben presente, quello dell'afflusso, si pensa alla microcriminalità, si mettono cioè insieme tre-quattro ordini di problemi diversi: il problema dell'accoglienza e solidarietà, il problema della capacità di selezionare gli ingressi, il problema della microcriminalità, e poi si arriva alla mafia albanese. Tutto questo entra nello stesso frullatore quale che sia la qualità informativa di chi informa. È un problema con cui abbiamo a che fare, che è poi quello di cui si vedono spesso i contraccolpi, soprattutto in questa città. Dobbiamo quindi avere un'altra attenzione, e abbiamo tentato di avere un'altra attenzione, nell'enucleare, nel ritagliare quello che è l'ambito di queste notizie. Se noi parliamo delle nuove mafie internazionali, mettiamo insieme anche un elemento di dissolvimento di quelli che erano i punti di riferimento consolidati per 50 anni nell'opinione pubblica, e

non solo nell'opinione pubblica, rispetto allo scenario internazionale. Ciò a cui ci troviamo di fronte di diverso dal nostro tradizionale rapporto Stato-antistato è proprio anche frutto del dissolvimento dell'equilibrio strategico del pianeta.

Ricordo le polemiche, ma anche i sorrisi di sufficienza, che accompagnarono le prime denunce da parte del procuratore nazionale antimafia Vigna riguardo alle mafie dell'Est, riguardo al fatto che, nel momento in cui il crimine organizzato può fruire del crollo di uno Stato, fruisce di tutti i mezzi forti, fortissimi, che aveva quello Stato. E quello era un grande Stato dal punto di vista strategico e militare. Ricordo gli sguardi di sufficienza e le polemiche forti quando si parlò addirittura del possesso di bombe nucleari, della possibilità di commercio internazionale di qualcosa che neppure grandi governi sono in grado ancora oggi di possedere. Ci troviamo di fronte, quindi, ad un flusso anche di notizie che va interpretato, che va cautamente portato all'opinione pubblica, che va inquadrato e che va messo insieme a tutta quell'altra serie di paure. Spesso il nostro lavoro è fatto di tutte queste cose messe insieme, con l'incapacità nostra di farlo, l'incapacità nostra, a volte, di spiegarlo e la scottatura che sta nell'opinione pubblica rispetto a lunghi periodi in cui nella consueta presa di posizione a favore dello Stato e contro l'antistato i mezzi di informazione hanno abituato. L'opinione pubblica che guarda la televisione sa tutto della «piovra» più per trasposizione romanzesca televisiva che per informazione pura. È stato ovvio negli anni all'inizio di questo decennio schierarsi fortemente e senza infingimenti da parte dello Stato di fronte alla più cruda e dura offensiva mafiosa. Ma non abbiamo saputo reggere sul lungo periodo come mezzi di informazione nel nostro complesso nella capacità di continuare a fare informazione senza fare quelli che io chiamo «volantini», senza fare sempre quelle petizioni di principio che servono a dire: noi siamo dalla parte giusta, quella è una battaglia, siamo noi e loro. Era doveroso farlo, ma non siamo riusciti a costruire un patrimonio comune che andasse a capire i fenomeni, come cambiavano, come ci fossero delle terre (stiamo parlando quasi di un quarto del territorio italiano) che sono state schiacciate dall'informazione sui fenomeni mafiosi, che reclamavano la loro



parte anche di quelle che considerano un po' utopisticamente le notizie in positivo. Non abbiamo saputo far crescere, al di là delle affermazioni di principio («con lo Stato contro l'antistato», che evidentemente mutuavano quelle di un decennio precedente «con lo Stato contro il terrorismo», «con lo Stato contro le BR»), una consapevolezza che fosse fatta di informazione, non di arruolamento culturale. Questo è stato il nostro problema, che ha spossato l'opinione pubblica rispetto ai fatti mafiosi e fa trovare adesso poco attenta, poco intenzionata ad essere attenta l'opinione pubblica rispetto alla spiegazione di nuovi fenomeni, che noi possiamo raccontare soltanto *de relato*, che non sono spettacolari. Sapete meglio di me quanto è improponibile dal punto di vista informativo televisivo, soprattutto senza immagini, spiegare il fatto che ci sono nuovi tipi di criminalità mafiosa che tendono a permeare i circuiti finanziari, che tendono ad usare i circuiti finanziari. Lo dici, cosa fai? Lo vedi, non lo vedi, lo fai vedere? Non hai casi specifici, hai una quasi certezza che si fonda su fenomeni impalpabili però; hai documenti - ricordava Zavoli - i grandi documenti dei grandi governi della terra alla fine dei vertici. Io non ho memoria rispetto alla lotta contro la criminalità organizzata, non ho memoria dei grandi documenti di questi vertici. I grandi documenti di questi vertici, per colpa forse dell'informazione, ma per colpa forse dei governanti del pianeta, sono momenti rituali. L'unica svolta che si ricorda seguita ad un vertice fu quella di Rambouillet 24 anni fa, praticamente; se no i vertici vengono considerati momenti rituali e i documenti dei vertici ritualità spinte di momenti rituali.

Noi non possiamo e non dobbiamo, non è il nostro compito e non è il nostro ruolo, educare rispetto ai fenomeni. Però abbiamo un grande bisogno, laddove il nemico è comune e accertato (e in determinate circostanze di vera emergenza l'opinione pubblica ci sta ad arruolarsi), di avere degli strumenti, che non sono gli strumenti che chiedono le forze di polizia giustamente nei momenti di emergenza, ma degli strumenti di interpretazione e di rappresentazione che spesso non ci sono, per raccontare non che il fatto è grave, non che la mafia è cattiva (che a furia di dirlo, l'iterazione non genera consapevolezza, genera dubbio semmai), di capacità di

rappresentazione, che i giornalisti quasi sempre da soli non possono avere, di questi fenomeni nuovi.

Vorrei concludere con una piccola nota, che vuole essere anche polemica, invitando a non far uscire queste cose dai convegni. Non è il caso di questo Convegno, ma spesso cose importanti, cose clamorose, cifre rotonde magari escono dai convegni quasi che fossero merce da convegno, che servissero a lanciare i convegni e che non fossero veri allarmi. Se ci fosse un flusso di informazione tra autorità di governo, forze di polizia, forze della magistratura impegnate a livello centrale e sul territorio, e quindi un flusso di informazione rispetto all'opinione pubblica, fondato appunto su certezze di momenti e di appuntamenti importanti (e non su convegnistica che di volta in volta fornisce lo spunto o la notizia), aumenterebbe di certo la nostra consapevolezza e capacità di informare sui grandi fatti, sui grandi fenomeni, sulle grandi notizie.

ZAVOLI Sergio. Poco fa ho salutato il Ministro dell'interno, onorevole Jervolino Russo, al suo ingresso in sala, e non ho fatto altrettanto con il Ministro di grazia e giustizia. Saluto dunque l'onorevole Diliberto, chiedendogli scusa.

Mentana ha detto, nel suo intervento, una cosa inquietante: ha detto che, tutto sommato, più nell'ambito dei palinsesti gestiti dall'intrattenimento, come «La Piovra», che in quelli gestiti dall'informazione si sono avuti gli strumenti efficaci per intervenire nel grande discorso della mafia da parte della televisione.

Il presidente Del Turco mi ha raccontato, a questo proposito, un aneddoto significativo: Gorbaciov, invitato a Giffoni al Festival del cinema dei giovani, incontrando Michele Placido lo ha chiamato spontaneamente commissario Cattani, chiedendogli come stava e dicendogli che in Russia tutti vedevano i suoi bei film, con la sensazione, però, di vedere dei cartoni animati rispetto alla loro mafia. Questo episodio la dice lunga su come il problema cosiddetto «transnazionale» oggi ci riguardi.

Tuttavia, rispetto ai volantini dei quali Mentana ha parlato con un'autocritica - credo - anche un pò dolorosa, ritengo che ci dovremmo riproporre proprio oggi, in questo Convegno, il pro-



blema di come dare conto dell'irrompere delle nuove mafie, per esempio, nel sistema del denaro: da quello bancario a quello finanziario, degli appalti e delle intraprese con sfondo addirittura sociale, e questo per prevenire la vulnerabilità di interessi che, a questo punto, sono generali e diffusi.

Il procuratore nazionale antimafia Vigna, che parla di silenziosa occupazione del terreno economico e chiede la riforma del diritto societario e la trasparenza dei capitali, pone questioni gravi che investono principi e interessi non da poco. D'altronde, proprio da questo Convegno sono venute anticipazioni - per così dire - istituzionali, che offrono un insieme di notizie inedite per lo stesso mondo dell'informazione (gli stranieri arrestati nel primo semestre del 1998 sono 103, mentre nel secondo sono già 164); il pericolo albanese e kosovaro supera di poco quello rappresentato dai nigeriani, cinesi e russi (questi ultimi controllano, nientemeno, il traffico del materiale nucleare). Urge, l'ha detto il Presidente del Senato, una legislazione unitaria europea, che non c'è. Ci sono avvisaglie di iniziative mafiose in materia di Euro e recentemente abbiamo saputo che è stata scoperta addirittura una stamperia della nuova moneta.

Di fronte alla proposta di nazionalizzare le forze dell'ordine per quanto riguarda il crimine organizzato, alla denuncia del prefetto Masone delle aree di instabilità - come lui le ha chiamate - e al rischio del radicamento di vere e proprie mafie etniche, vorrei avere il parere dei direttori dei due giornali che, esprimendosi largamente con le immagini, sono quelli che lasciano più tracce nell'immaginazione della gente. Vorrei avere il parere di Borrelli su come intervenire in questa materia, con quali spazi, con quali linguaggi e con quale impegno, in definitiva, nell'informazione quotidiana; e non soltanto in quella di cui finisce per occuparsi l'intrattenimento, trasformando grandi questioni della politica, della società e via dicendo, in sceneggiati, telefilm, eccetera.

**BORRELLI Giulio.** Non c'è dubbio che l'informazione, soprattutto quella televisiva, possa avere un ruolo importante nello smascheramento di una criminalità che ha implicazioni, connessioni e ramificazioni internazionali, oltretutto in forma capillare

e diffusa. Tuttavia, prima ancora di parlare di linguaggi, penso che occorra fare una riflessione preliminare, suggerita dalla sede in cui ci troviamo. Vorrei riferirmi all'effetto che l'informazione produce sul cittadino qualunque, quando si parla di lotta alla mafia e, in generale, alla criminalità.

Il punto è il seguente: se non c'è un sistema di valori e di comportamenti condiviso e accettato, rischiamo di rappresentare anche la lotta alla criminalità come il teatrino del «chiacchiericcio» quotidiano italiano, che riguarda la politica, alcune volte la cultura, l'arte e altre manifestazioni. Anche quando in politica la dialettica è normale, pur con gli inevitabili eccessi, nel caso della lotta alla mafia si arriva ad aspetti patologici. Mi spiego. Non possiamo prescindere dallo sconcerto che producono alcune notizie (magari amplificate dall'informazione, ma questa discussione potrebbe far parte di un altro Convegno). Per esempio lo sconcerto del cittadino di fronte al caso Dell'Utri - non entro nel merito, perché non è mio compito - non potete non rilevarlo. Lo sconcerto del cittadino di fronte al processo Andreotti - - e neanche qui entro nel merito - che si protrae così a lungo nel tempo, al di là delle singole responsabilità e della giustizia delle accuse, riguarda soprattutto il fatto che non si arriva ad una definizione, ad un accertamento giuridico, umano e materiale di quella realtà. C'è un prolungarsi, un esasperarsi delle situazioni e delle accuse. Ma dirò di più: questo non riguarda solamente la lotta al grande crimine. Come spettatore, ieri ed anche oggi, leggendo i giornali, sono rimasto colpito dalle reazioni nei riguardi del provvedimento dei ministri Jervolino e Diliberto sulla lotta alla criminalità.

Perché? Avevo capito che c'era un problema che nasceva da Milano. Gli episodi dell'inizio dell'anno - lasciamo stare se la televisione li ha amplificati - erano un dato di fatto. Cioè era stato preso atto della esistenza di un problema. Anche in questo caso non è necessario entrare nel merito per stabilire se si trattava di criminalità diffusa: i dati statistici dicono che la criminalità sta diminuendo e che, quindi, gli allarmi lanciati dal sindaco Albertini e da altri sarebbero esagerati di fronte alle nude statistiche. Il sociologo ci spiega, però, che l'insicurezza del cittadino è forte e prescinde dalle statistiche riguardanti il numero dei reati. Spesso è



un'insicurezza determinata da quello che il sociologo chiama «disordine sociale», cioè - ad esempio - dall'andare in giro la sera e vedere le prostitute, un ambiente degradato, una situazione nella quale non si può passeggiare con moglie e figli. Questo determina un allarme sociale ed una preoccupazione.

Di fronte a tutto questo pensavo che le forze politiche ed il Governo avessero discusso come migliorare gli strumenti legislativi e quelli operativi. Nella mia ingenuità di cronista pensavo che almeno fosse stato trovato un punto sul quale essere d'accordo e dal quale in ogni caso ricominciare. Ho capito, invece, che abbiamo ritrovato un punto da dove ricominciare a polemizzare e a discutere, cioè a dare modo a noi giornalisti e «pressapochisti» di rappresentare il teatrino quotidiano della politica e del «chiacchiericcio» sulla criminalità. Due, infatti, sono le cose: o il provvedimento è stato adottato da persone poco responsabili, ed allora dobbiamo chiedere le dimissioni del Governo, oppure, se questo provvedimento ha un senso, deve essere sostenuto ed appoggiato, perché tanti distinguo non hanno senso.

Non vorrei ora suscitare le ire e le rimostranze del Presidente di questo dibattito, che pure ha avuto dei distinguo e dei dissensi. Sicuramente le sue ragioni sono legittime. Vedo l'amico senatore Calvi. Ho letto con molto interesse la sua intervista e vorrei capire: fermo restando che non sono arruolabile, ma se lo fossi, con chi dovrei stare? Me lo dite? Se riuscissimo a fare chiarezza su alcuni punti, su alcune direttive di fondo e su alcuni principi, probabilmente anche la lotta alla criminalità (organizzata o meno, microcriminalità o criminalità diffusa) se ne avvantaggerebbe. Non vorrei essere nei panni di quel poliziotto che la sera accende la televisione e la mattina legge i giornali, perché non capisce se questa legge va applicata perché serve (cioè perché l'aumento delle pene nei confronti degli scippi può rendere più sicuri i cittadini) oppure se bisogna essere ancora più preoccupati perché vengono proposte soluzioni illusorie.

Lo stesso vale per la mafia albanese. Anche a questo riguardo abbiamo ricevuto valanghe di critiche. Si sa per definizione che il giornalismo ha una caratteristica che un nostro maestro definisce «coriandolizzazione», mentre io alcune volte la chiamo «pressap-

pochismo», perché è tipico della natura di questo mestiere: si fa «a tambur battente» e talvolta si sbaglia. La fortuna del telegiornale è che, essendoci più edizioni, si può sempre correggere un'ora dopo o il giorno seguente. D'altra parte non c'è sempre questa possibilità e, quindi, chi guarda il TG in quel momento può rimanere sconcertato e giustamente criticare alcune lacune.

Oggi viene detto che nella immigrazione, ad esempio in quella albanese ma non solo, si inserisce la criminalità organizzata (l'aveva anticipato il procuratore Vigna e l'avevano detto anche altri). Questo oggi non fa scandalo, perché magari viene detto da personaggi autorevoli. L'informazione ha tanti difetti, ma alcune volte anticipa. E non piace sentir dire certe cose con qualche anno d'anticipo perché dà fastidio, perché disturba il «manovratore», perché inquina il processo di risanamento che ogni Governo giustamente tenta faticosamente di portare avanti.

Quando quotidianamente sulle coste pugliesi sbarcano 250 persone, come si fa a distinguere il mafioso, l'emissario delle cosche albanesi dal poveraccio che cerca solamente di sopravvivere a tragedie di questo secolo come la fame, la carestia e la guerra? Non è questo un compito facile: non è facile naturalmente per chi fa la vigilanza e la sorveglianza delle coste né per chi sovrintende all'ordine pubblico, ed è ancora più difficile per chi fa informazione.

Quindi, spesso in alcuni fenomeni sono intrecciate realtà tra loro contraddittorie che è difficile distinguere, e di fronte alle quali certamente potrebbe aiutarci maggiore precisione, puntualità, rigore professionale da parte dei giornalisti - su questo siamo d'accordo - ma potrebbe agevolare anche una migliore comprensione storica e politica di questa realtà. Spesso, infatti, alcune contraddizioni vengono scaricate così come sono nel sistema e nel circo dei *mass media*, con l'effetto devastante che ci ritornano in faccia con forza aumentata e duplicata.

Anch'io ricordo le illuminanti affermazioni del procuratore Vigna su questi fenomeni e sull'internazionalizzazione. Ricordo alcuni servizi speciali sui giornali e in televisione a proposito di questi fenomeni, che suscitarono reazioni negative perché si inventava un po', si facevano servizi fantasiosi che esageravano.



Probabilmente lo sceneggiato «La Piovra» è stato l'antesignano di questo Convegno (parlo delle prime serie; ci si è fermati alla «Piovra 8»), perché in qualche modo anch'essa in epoche molto lontane ha dato fastidio, perché sembrava dilatare, ingigantire una realtà che non era dimostrata e non era dimostrabile e, quindi, non poteva essere oggetto di narrazione cronachistica e giornalistica. Non solo non c'erano le immagini per documentare quei movimenti finanziari, ma mancavano i protagonisti, i nomi ed anche le conclusioni di alcune inchieste che erano appena nella fase iniziale.

Tano Cariddi è stato il precursore di tutta questa realtà. Poi, se Tano esportasse la mafia siciliana in Russia oppure se fosse un emissario dei russi, potrebbe essere oggetto di dibattito e di convegni, ma quei fenomeni erano tutti anticipati. Si diede, all'epoca, la rappresentazione scenografica, la *fiction* su quei fenomeni e ciò dette molto fastidio. Ogni volta si fece molta fatica a girare, dopo «La Piovra 4», «La Piovra 5» e «La Piovra 6», tanto è vero che ad un certo punto lo sceneggiato si fermò, e quando ricominciò lo fece dall'inizio, cioè dalla mafia degli appalti, la mafia rurale e agricola. La trasmissione dava fastidio perché sembrava che qualcuno facesse un'operazione politica dissacrante delle istituzioni, si adombrava che lì si potesse rispecchiare qualche elemento di attualità istituzionale o politica.

Ma il fatto stesso che in una *fiction* qualcuno potesse ritrovare elementi di attualità è estremamente grave e preoccupante, e ciò indica come probabilmente, accanto a tutte le correzioni e agli ulteriori affinamenti di linguaggio che sicuramente l'informazione deve realizzare, bisogna che vi sia questa condivisione di valori e di comportamenti.

Altrimenti potremo moltiplicare i convegni e gli interventi legislativi, ma non faremo concreti passi in avanti rispetto a quelli che abbiamo già fatto e che ci permettono di vivere, se non altro, una domenica diversa dalle altre a Corleone, domenica prossima. E naturalmente non è poco.

ZAVOLI Sergio. Rispetto alle ammissioni coraggiose di Borrelli mi viene da ricordare -passatemi l'autocitazione - che ai

tempi del terrorismo io stesso dedicai a quel fenomeno 50 ore di televisione.

Perché non si fa altrettanto per un fenomeno che da certi punti di vista non è meno pericoloso? Di fatto si dovette interrompere «La Piovra» per le ragioni che ha appena ricordato Borrelli. Si tratta di un interrogativo inquietante.

Vorrei ora ascoltare le parole di un altro grande giornalista, Marcello Sorgi, che è stato a cavallo tra le due esperienze: ha diretto il TG1 e attualmente dirige il quotidiano «La Stampa».

**SORGI Marcello.** Ritengo di poter dare a questo Convegno un contributo originale non solo per le diverse esperienze che ho avuto nel mio lavoro, ma anche perché faccio questo mestiere da ventisei anni e devo dire che la mafia mi ha accompagnato sempre, un po' perché sono siciliano, un po' perché ho iniziato a lavorare in un piccolo giornale che si chiamava «L'Ora» e che faceva della lotta alla mafia una delle ragioni fondanti della sua storia (fu anche oggetto di un attentato), un po' anche per ragioni familiari.

Ho sentito il presidente Del Turco parlare dell'assassinio di Placido Rizzotto e dell'assassinio di Salvatore Carnevale, e avendo un padre avvocato che assisteva le parti civili in questi processi, cioè difendeva ed esercitava l'accusa per conto delle famiglie delle vittime, a me capitò da bambino di conoscere Pertini, ad esempio, perché veniva a guidare i colleghi di difesa in questi processi che erano assai difficili.

Quindi, se guardo l'arco della mia vita, anche se ho 44 anni, in circa 35 anni il paese è cambiato tantissimo. Se ripercorro la mia esperienza professionale, mi fa impressione notare quanto sono cambiate le cose. All'inizio degli anni Settanta, quando ho iniziato a fare questo lavoro, erano pochissimi ad occuparsi di mafia. La mafia era un argomento a cui i giornalisti si dedicavano di tanto in tanto, trattandone sempre gli aspetti più folcloristici; finiva spesso in terza pagina, o meglio nelle terze pagine di allora che erano molto letterarie, e anche grandi giornalisti che ho conosciuto e che mi hanno fatto venire la voglia di fare questo mestiere (penso a Gianpaolo Pansa, a Giorgio Bocca, ma anche a



giornalisti come Nando Pensa del «Giorno», che venivano spesso in Sicilia per occuparsi di mafia), all'inizio degli anni Settanta non avevano idea che il fenomeno fosse di queste dimensioni. Noi stessi, che facevamo i cronisti e seguivamo i fatti giorno per giorno, non riuscivamo a renderci conto dello stato delle cose. Ricordo alcune pagine il cui titolo forte era il seguente: «Che succede a Palermo?», perché non riuscivamo mai a spiegarci la connessione tra un evento e l'altro, eppure ci passavano sotto gli occhi fatti di una ferocia incredibile.

Ad esempio, ricordo quando venne sequestrato il suocero dei Salvo, il vecchio esattore Forleo, molti anni prima che i Salvo fossero processati ed uno dei due condannato per associazione di stampo mafioso. Quando fu rapito il suocero dei Salvo, dopo una quindicina di giorni furono ritrovati in un fiume i corpi di tre giovani crocifissi, tra i quali quello di una ragazza. Tutti noi, che eravamo giovanissimi, andammo a vedere e capimmo che c'era un qualche rapporto con quel rapimento, ma non capivamo quale. Quelli erano tre sequestratori di Forleo, ma anni dopo si venne a sapere che la famiglia dovette pagare anche solo per avere il corpo o i resti di Forleo, che probabilmente era morto durante la prigionia.

Quindi, non ho alcuna difficoltà a dire che l'informazione sulla mafia ha fatto dei grandi progressi, in un tempo brevissimo e parallelamente ai passi da gigante che l'intero apparato antimafia ha compiuto. Negli anni Cinquanta, quando io sono nato, la conoscenza del fenomeno mafioso era patrimonio di una piccolissima *enclave* politica e professionale, per cui vi erano pochi avvocati che facevano i processi di mafia dalla parte dell'accusa, vi erano pochi poliziotti e pochi carabinieri impegnati nella lotta antimafia; vi era, soprattutto, un sistema politico che non pronunciava la parola «mafia», accompagnato da una magistratura che non voleva che essa si scrivesse nelle sentenze.

Negli anni Settanta la mafia è diventata non solo un nemico visibile e da combattere, ma anche un pezzo del patrimonio culturale e un esempio, sia pure negativo, della modernità. Di tutte le esperienze che ho avuto nel mio lavoro la più interessante in questo campo è stata senza dubbio il rapporto con Falcone. Voi sapete

che Giovanni Falcone diventò, sia pure per breve tempo, collaboratore de «La Stampa», perché furono pubblicati sulla prima pagina di tale quotidiano sette suoi editoriali, l'ultimo dei quali proprio pochi giorni prima che venisse assassinato nella strage di Capaci.

Ma prima di quei sette editoriali, che furono pubblicati nell'arco di un paio di mesi, vi fu una lunga trattativa, perché Falcone era abbastanza avaro di parole e aveva poco tempo, e non gli interessava molto fare il commentatore per un giornale. Mi ricordo che la trattativa fu portata avanti da Mieli, allora direttore de «La Stampa», da Mauro, che era il condirettore, da me e da La Licata, che ancora oggi lavoriamo presso questo quotidiano. Diventammo molto amici di Falcone cercando di convincerlo a collaborare per «La Stampa». Ricordo che quando venne a Torino per darci una risposta definitiva, decisivo fu il suo incontro con Norberto Bobbio. Io partii da Roma con lui, che mi diceva di non sapere ancora se avrebbe risposto sì o no; poi arrivammo a Torino, dove incontrò il professor Bobbio e durante quella conversazione si convinse a iniziare la collaborazione.

Gli articoli nascevano da conversazioni, e la nostra raccomandazione era quella di scriverli in modo semplice, evitando tecnicismi. Poiché questa raccomandazione gliela facevamo continuamente, il più delle volte le conversazioni finivano con una lite e il centro della lite era che Falcone sosteneva che la lotta alla mafia è fatta soprattutto di professionalità, di tecnicismi, di strumenti molto appropriati e di un continuo affinamento delle specializzazioni, per cui chiedere ad una persona che lotta contro la mafia di spiegare in modo semplice una cosa che semplice non è era sbagliato. E poiché lui aveva anche un certo carattere, ogni tanto si stufava e diceva che non avrebbe più collaborato al giornale. Poi però, pazientemente, accettava le correzioni.

Credo che vi saranno altre occasioni per ricordare sia Falcone sia Borsellino, e ritengo che il loro contributo alla consapevolezza del fenomeno mafioso sia stato molto forte. Dalle stragi di Capaci e di via D'Amelio parte un'epoca. Davanti a quelle immagini così terribili, davanti alla forza di quegli avvenimenti è molto difficile per la gente non capire cosa stava succedendo.



Ma quando si parla di professionalità, di specializzazione e di tecnicismi si tocca un argomento delicato, un argomento in cui – lo dico con grande sincerità – l'informazione può fare veramente poco.

Ho letto ieri e anche questa mattina gli articoli che sono stati pubblicati su tutti i giornali in merito alla mafia degli albanesi, alla mafia cinese, eccetera. Si tratta di un punto interessante e a mio avviso anche reale, ma siccome per un certo periodo di tempo sono stato al telegiornale, e quindi maneggiavo qualcosa che ha un impatto emotivo sulla gente molto più forte di una pagina di giornale, ricordo benissimo le polemiche sugli albanesi. Penso che non vi sia nulla da eccepire sul fatto che un paese come l'Italia, che ha un vicino come l'Albania, si faccia carico di compiti di assistenza e di solidarietà, ma anche di intervento duro di polizia, come è accaduto nel 1997 e come di tanto in tanto capita quando si opera nel canale di Otranto. Credo però che la discussione che si è sviluppata sugli albanesi sia stata in una prima fase molto più attenta a temi come la solidarietà e i diritti all'immigrazione. Intendiamoci, si tratta di argomenti seri, che un paese moderno come il nostro, con la prospettiva di avere una fortissima presenza di immigrati, deve affrontare. Ma la discussione su questi problemi è sempre stata venata di ideologismi.

Un altro aspetto che mi colpisce come giornalista è il cambiamento del nostro atteggiamento rispetto a questo fenomeno. Dobbiamo essere sinceri: spesso su materie come la mafia i giornalisti fanno i furbi, non c'è niente da fare; spesso si dividono, ma non a causa di principi, di opinioni o di prese di posizione che, per quanto interessate, possono essere legittime, bensì sulla base di interessi particolari. Ad esempio, scoprono che l'apparato della sicurezza non è sempre concorde ma registra al suo interno degli scontri, che in queste lotte si adoperano anche strumenti non proprio legittimi (scambi di verbali, distribuzione di intercettazioni, eccetera). Ecco, è abbastanza comodo scaricare questo sul fatto che siamo giornalisti e quindi non possiamo che interessarci, pubblicare o mandare in onda queste cose. La verità è che da un po' di tempo l'informazione partecipa a questo genere di tensioni interne all'apparato di sicurezza.

Non voglio dilungarmi ancora, anche perché abbiamo detto che saremmo stati brevi. Sono convinto che l'informazione sulla mafia nell'arco degli ultimi 20-25 anni, per quella che è la mia esperienza, ha fatto passi da gigante, che, a loro volta, hanno seguito i passi da gigante fatti dalla lotta alla mafia.

Appartengo a una generazione che ha conosciuto tutte le vittime illustri della mafia a Palermo. Non c'è nessuna delle persone che operavano nelle istituzioni dello Stato, nella politica, nella polizia, nei carabinieri, e che sono state ammazzate dalla mafia, che io non abbia conosciuto. Credo quindi di avere qualche titolo di esperienza.

Però sono preoccupato per quanto sta avvenendo nel mondo dell'informazione. Penso sia giusto dire che bisogna smetterla di fare i furbi, che è molto meglio essere sinceri, altrimenti - scusate se la dico un po' grossa - invece di fare informazione sulla mafia si finisce col fare mafia nell'informazione.

ZAVOLI Sergio. Mi pare che sul piano dell'autocritica non ci possiamo davvero lagnare, a giudicare dall'affermazione finale di Sorgi.

Do ora la parola a Paolo Garimberti, vice direttore de «la Repubblica».

GARIMBERTI Paolo. Se mi permetti, Zavoli, partirei da una tua affermazione iniziale, quando hai fatto riferimento alla velocizzazione dell'informazione, per dire che non si può trascurare anche la velocizzazione dei cambiamenti.

ZAVOLI Sergio. Scusami se ti interrompo, avevo premesso che la rivoluzione non è più il cambiamento, ma la velocità del cambiamento...

GARIMBERTI Paolo. Mi riferivo per la verità ad un altro tipo di cambiamento, e adesso mi spiego.

Dicevo che quando si parla di mafia o di criminalità transnazionale non si può ignorare il dato politico che è alla base, probabilmente, di un certo fenomeno che viviamo adesso. Sintetizzando, quando nel 1975 seguii la Conferenza per la sicurezza e per la



cooperazione internazionale a Helsinki, gli Stati europei erano 33 - mancava l'Albania che non partecipava mai a questo tipo di incontri perché riteneva che fossero diavolerie capitaliste - e c'erano poi Stati Uniti e Canada, quindi si arrivava a 35 paesi.

Nel 1991, al momento del secondo Trattato di Helsinki, gli Stati europei erano 51. Questo dato dovrebbe già farci riflettere. Siamo passati da 33 (34 con l'Albania) a 51 Stati, e fra l'altro mancava la Serbia che era stata, come sanzione, esclusa. La seconda Conferenza per la sicurezza e la cooperazione di Helsinki fu quella che si trasformò poi in Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione, l'OSCE. Dei 33 Stati che parteciparono alla prima conferenza di Helsinki, sette, come membri del patto di Varsavia, avevano un apparato di sicurezza e di repressione interna che certamente non consentiva non solo alcuna forma di dissenso organizzato, ma soprattutto nessuna forma di criminalità organizzata. Io allora abitavo a Mosca e si favoleggiava della mafia georgiana, ma erano, per l'appunto, favole, la cui realtà era sconosciuta.

Nella situazione attuale, l'intreccio in alcuni Stati post-comunisti tra politica e affari è difficilmente districabile. Avete letto, credo, in questi giorni sui quotidiani la strana vicenda del procuratore generale russo Skuratov. Oggi, su «Herald Tribune», in prima pagina c'è la storia di un filmino a luci rosse di cui Skuratov sarebbe protagonista. Chi è Skuratov? È un signore che ha cercato di mettere il naso in alcune società delle quali una conduce direttamente al Cremlino, a un certo Pavel Borodin che è uno degli uomini di Eltsin, attraverso una società svizzera sulla quale vi è stato anche un tentativo di inchiesta da parte del procuratore Carla Del Ponte, e un'altra conduce direttamente al sindaco di Mosca, Jurij Luzhkov.

Naturalmente non vi sono prove. Ma cosa è successo a Skuratov? Egli è stato misteriosamente dimissionato nel momento in cui ha cercato di mettere il naso in questi affari e adesso viene fuori un filmino a luci rosse: sarà pure una Russia post-comunista ma i sistemi sono quelli del KGB comunista, non c'è molta differenza.

L'intreccio, dicevo, arriva molto in alto. Quando si tratta di intreccio fra politica e affari, è difficile non vedere che in questo intreccio si inserisce facilmente la criminalità organizzata. Prima Zavoli diceva che negli ultimi anni al G8 si parla la metà del tempo di lotta alla criminalità internazionale e al traffico di stupefacenti; io credo che se ne parli da sempre. Nel primo G7 che ho seguito a Bonn nel 1977 ci fu già un documento dedicato a tali questioni. Il problema però non è che se ne parli o che si preparino dei documenti. Il problema è la capacità che ha la comunità internazionale – questa definizione un po' vaga ma che in realtà tanto vaga non dovrebbe essere – di intervenire al di fuori degli otto Stati che si riuniscono ogni anno al G8.

Prendiamo il caso del Kosovo: non è solo importante intervenire sul piano della morale internazionale per porre fine a quanto sta accadendo, cioè all'ennesima pulizia etnica. Il problema è che finché vi è un'instabilità di quel tipo in Kosovo o in Albania, noi non saremo mai garantiti nella possibilità di controllare il flusso degli immigrati. Quando ci si allarma per la criminalità a Milano, statistica a parte, perché la gente si sente insicura, si tende – e questo è un problema che riguarda direttamente anche noi giornalisti – a dimenticare che la criminalità preoccupante non è quella che arriva sui gommoni, ma quella che arriva in Mercedes o in aereo, quella che ha già i contatti qui.

Come si controlla tutto questo? Non facendo dichiarazioni declamatorie al G8, ma arrivando a stabilire una sorta di ordine, con leggi internazionali che garantiscano in qualche modo rispetto a certe nazioni, dove non esiste un apparato statale; molte delle persone che sono qui mi insegnano, perché lo conoscono meglio di me, qual è il problema dell'Albania, che noi cerchiamo di aiutare a mettere su un apparato statale e di polizia. Ma ora addirittura un paese del livello e della forza, anche militare – con tutte le implicazioni che ne conseguono – della Russia si trova in una situazione come quella che ho cercato sommariamente di descrivere. È una situazione straordinaria anche dal punto di vista dell'interesse giornalistico, e mi dispiace che queste informazioni le ho lette su «Le Monde» che vi ha dedicato due pagine qualche tempo fa, mentre non le ho mai lette sulla stampa italiana. Si è



parlato ora di Skuratov perché c'è un filmino a luci rosse, e quindi la notizia diventa «sfiziosa».

C'è un problema politico di fondo che andrebbe affrontato insieme, o forse prima del problema criminale. Il mio amico Attilio Bolzoni, che sta facendo in questi giorni una inchiesta per «la Repubblica» molto interessante sulle mafie etniche, mi diceva che secondo lui la vera data di inizio della mafia transnazionale si può situare in un vertice del '92 a Praga tra mafia russa e quella italiana per dividersi il controllo del territorio in materia di riciclaggio. Quando me lo ha detto mi è venuto in mente che proprio in quell'anno mi capitò di andare a Mosca e di incontrare Gorbaciov. È un incontro che purtroppo non diventò mai un'intervista, perché Gorbaciov rifiutò l'intervista, ma chiacchierammo a lungo, parlando di quello che era successo un anno prima, della fine dell'Unione sovietica, eccetera. A un certo punto Gorbaciov mi disse: lei sta facendo un ragionamento da vecchio sovietologo, che non vale più in questo momento; lei parla del PCUS, di cambiamenti al vertice, ma guardi che oggi sta cambiando tutto. Dovremmo parlare di mafia cecena, di mafia russa, di mafia georgiana; dovremmo parlare dell'impossibilità di controllare un territorio che prima, bene o male, quella cosa che a voi occidentali non piaceva tanto, e che si chiamava KGB, controllava molto bene.

Mi è venuto in mente questo perché Gorbaciov guarderà pure i film di Michele Placido però in questa materia qualcosa ci capiva e in quella circostanza fu profetico. Allora, per venire alla domanda che ci ha rivolto Zavoli a proposito del rapporto fra lo spazio che il G8 dà a questi fenomeni e lo spazio che gli danno i giornali, penso che noi abbiamo commesso l'errore che si fa spesso sulla stampa, cioè di porre attenzione, di dare risalto, anche molto grande, a questi fenomeni quando c'è l'emergenza, quando c'è il fatto grosso, quando c'è, come dice un mio amico, vecchio cuciniere di giornali, «il bagno di sangue». Ma quando c'è il bagno di sangue, è facile fare i titoli e riempire più pagine. È quando il bagno di sangue non c'è che diventa più difficile.

E qui veniamo a una carenza, che non riguarda solo il problema della mafia, ma che è strutturale, che fa parte del dna del giornalismo italiano: vi è non dico la totale mancanza, ma la

scarsa penetrazione nel nostro tessuto giornalistico di quello che è un fenomeno caratteristico soprattutto del giornalismo anglosassone, cioè il giornalismo investigativo. In parole povere, si fanno poche inchieste; in parole meno povere, il giornalismo investigativo è qualcosa di più della semplice inchiesta. Pur avendo abbastanza anni per ricordare com'erano i giornali degli anni Sessanta, non sono però tra quelli che fanno discorsi laudatori del tempo passato, in cui ci sarebbero stati grandi giornali e grandi inchieste di terza pagina: ne ho viste tante di inchieste di terza pagina e non c'era questo grande approfondimento. In quelle inchieste c'era poco approfondimento vero e molte ambasciate. Quindi quando parlo di giornalismo investigativo, mi riferisco a qualcosa che supera la cultura dell'emergenza e cerca di individuare i *trend* che cambiano nella società nazionale e transnazionale. I *trend* della società europea erano quelli di cui ora vediamo i risultati, cioè il fatto che non vi sono più possibilità di controllare i flussi migratori. Ralf Dahrendorf, che è collaboratore de «la Repubblica», nel 90 mi disse: non dobbiamo essere miopi perché se non aiutiamo questi paesi a integrarsi, se non accettiamo le loro merci, dovremo accettare i loro uomini: ce li troveremo tutti in casa nostra perché da qualche parte devono andare a lavorare. Tra quelli che arrivano ci sono tanti che vogliono lavorare, ma tanti altri che il lavoro ce l'hanno già, però di altro tipo.

Il problema è disporre di maggiore attenzione. Certo, oggi è difficile, perché la velocità dell'informazione, tanto per tornare al punto di partenza, è enorme, e quindi spesso nel fare il giornale c'è il conflitto tra dare le notizie e fare le inchieste. E chi vince sono sempre le notizie, fatalmente, e le inchieste perdono. E allora le inchieste, come si dice, giacciono e a forza di giacere a volte non escono più, i giornalisti si scoraggiano a fare le inchieste in questo modo e quindi questo tipo di fenomeni, che richiedono lavoro paziente di ricerca di fonti, di contatti, risultano penalizzati. Ci sono due agenzie da mettere insieme, poi arrivano i titoli dei telegiornali, che tutti religiosamente guardiamo (sono state scritte e dette ormai troppe cose, e si è ironizzato troppo su queste cose, ma c'è una parte di verità), dopodiché sull'onda emotiva di tutto questo, dell'Ansa, della Reuter, della France Press, del TG1, del



TG2, del TG3, del TG5, eccetera, le cose prendono la piega che sappiamo. Anch'io ho diretto un telegiornale e mi rendo conto di quanto in un telegiornale sia estremamente difficile in un minuto e mezzo, cioè più o meno una pagina di giornale, 400 righe, trattare la notizia. Ed è difficile anche per i giornali e questo è un fatto culturale, badate bene, che noi che dirigiamo i giornali abbiamo un po' il dovere di cercare di cambiare. Dobbiamo far capire alle nuove generazioni, che sono un po' sballottate, perché non hanno più i modelli di riferimento che avevamo noi (noi avevamo i grandi miti del giornalismo, Montanelli, Bocca) qual è la via da percorrere. Il discorso sarebbe lungo, non soltanto sui temi della scrittura, fare bene l'informazione, sono tutti problemi complicati. Secondo me il giornalismo italiano vive una fase di importante transizione, con dei direttori giovani, come Ferruccio De Bortoli, come Marcello Sorgi, come il mio amico Ezio Mauro che qui rappresento, che hanno una visione diversa dei giornali e che dovrebbero, secondo me, cominciare a capire che il giornalismo dell'emergenza, del grande effetto, del bagno di sangue, tanto per capirci, non funziona più e non è tanto adatto alla società che viviamo.

ZAVOLI Sergio. C'è questa questione degli approfondimenti che stanno decadendo, perché viene meno lo spazio per indugiare su analisi e giudizi. Mi tocca molto da vicino: ho praticato per tutta la vita l'inchiesta, e mi dolgo che il sistema comunicativo, in questo caso nel suo complesso, quindi non solo la televisione tenda a privarsi di questo genere giornalistico.

Concludiamo il primo giro. Dico subito che il secondo sarà fatto di una domanda semplice, che esigerà una risposta quasi epigrammatica, e questo perché bisogna chiudere e perché abbiamo già molto abusato della vostra attenzione. Chiude il primo giro quello che io chiamo confidenzialmente, lui me lo perdona, il megadirettore, cioè Ferruccio De Bortoli.

DE BORTOLI Ferruccio. Riprendo un po' quello che hanno detto i miei colleghi negli interventi precedenti, proponendomi di fare soltanto una serie di brevissime annotazioni. Noi in questa mattinata abbiamo discusso dell'informazione e dei fenomeni di

mafia internazionale; abbiamo parlato, come giustamente diceva Paolo Garimberti, che mi ha preceduto, della necessità che il giornalismo si dedichi di più alle linee sommerse e un po' di meno, forse, alle linee di superficie della realtà. Del resto anche voi, che svolgete un compito estremamente importante per l'ordine, il benessere, e la civile convivenza di questo paese, siete in lotta con le emergenze quotidiane e poi dovete dedicare molto spazio, tempo, uomini e risorse anche allo studio di fenomeni che non vorremmo che ci apparissero nella loro virulenza quando non abbiamo avuto il tempo di studiarli in origine. Questo è accaduto per altri fenomeni che hanno turbato e insanguinato il nostro paese. Ne cito uno che abbiamo vissuto un po' tutti anche dal punto di vista professionale, che è stato quello del terrorismo. Se lo avessimo studiato di più e prima, e forse se qualcuno di noi non lo avesse accarezzato, blandito, giustificato, probabilmente saremmo riusciti a risparmiare qualche vita.

Riprendendo il discorso sulle mafie internazionali, consentitemi di fare un accenno ad un aspetto che abbiamo forse un po' trascurato tutti, noi giornalisti e voi operatori, in questa fase, e che è legato direttamente all'evoluzione dei mercati finanziari e all'apertura e globalizzazione dell'economia. Io vorrei parlarvi brevemente di due paradossi. Il primo è il paradosso della trasparenza. Noi viviamo finalmente in un'economia aperta, globalizzata; nessuno di noi, ovviamente, ha nostalgia dei regimi che mantenevano al proprio interno alcuni fenomeni criminosi. Certamente dovremmo essere grati *ex post* a Tito per tutto quello che ha fatto per molti anni; forse è una figura storica un po' da rivalutare alla luce dei discorsi che abbiamo fatto stamattina. Ma certamente nessuno vuol tornare indietro, siamo tutti felici che la democrazia si affacci in una parte consistente del globo. La globalizzazione dei mercati finanziari però pone una serie di problemi, nel senso che c'è stato nei mesi scorsi un interessante studio fatto dall'università di Harvard, in cui si diceva sostanzialmente alcune aperture troppo affrettate alla trasparenza, per esempio di società e di gruppi in situazioni di sviluppo caotico dell'economia, siano stati un formidabile aiuto alla criminalità organizzata. Nel senso che laddove non ci sono regole, il fatto di adottare regole di trasparenza



pone gruppi, società e quella parte di economia che cerca di affrancarsi dal passato e di entrare in una serie di regole internazionali, in una situazione di straordinaria debolezza; la trasparenza dovrebbe quasi essere bandita in quelle situazioni, perché rischia di essere in qualche modo un aiuto formidabile alla criminalità.

Così, per esempio, l'innovazione finanziaria. Ho letto alcune relazioni svolte ieri, molto interessanti, come quella del generale Macchia, dove si dimostra che alcuni spezzoni di criminalità classica anche nostra hanno una grande intraprendenza e modernità nell'uso di strumenti dell'innovazione finanziaria, e mi riferisco principalmente ai prodotti derivati. Credo che il generale Macchia si riferisse ad un'inchiesta su un *clan*, credo Cannizzo ed altri, per il quale il «Corriere della Sera» ha subito una serie di querele miliardarie. Però evidentemente c'è nell'innovazione finanziaria anche il fatto che si affacciano gruppi nuovi di criminalità, magari anche provenienti dall'estero, che vorremmo invece molto concentrati su quella che è la criminalità classica, su quelle che sono le fonti di approvvigionamento classiche; e invece hanno fatto un salto enorme, così come avviene nei paesi in via di sviluppo, dove si salta subito all'ultima generazione tecnologica, si evitano i passaggi intermedi che hanno fatto le altre economie più mature. E così lo stesso avviene per le nuove mafie e per le nuove organizzazioni criminali. Forse questo è un aspetto che dovrebbe essere in qualche modo approfondito, rispetto al quale credo che una buona informazione potrebbe dare il suo contributo. In sintesi, il mercato che funziona è una grande deterrenza per l'ingresso di forze criminali, ma un mercato che funziona poco è un grandissimo aiuto, diventa assolutamente vulnerabile e permeabile all'ingresso di operatori che hanno origine nella criminalità, e non nella legalità. Questo forse è un tipo di riflessione che dovremmo fare, tenendo conto che noi siamo un paese che, pur essendo uno fra i più sviluppati del mondo, è dal punto di vista delle regole di mercato in una fase di fragile transizione, forse più esposto di altri alla penetrazione e all'inquinamento di queste forze. Quindi questo è un tipo di attenzione che l'informazione dovrebbe avere, nel senso di capire anche la vastità, l'arretratezza delle strutture di controllo di questi nuovi fenomeni criminali mafiosi, ma anche

il loro straordinario e inaspettato tasso di modernità, che si vede dal fatto che possono approfittare del grado di trasparenza delle società, specialmente nel riciclaggio del denaro sporco, e possono approfittare di questo per scalare delle società, e quindi per diventare essi stessi - come è avvenuto in alcuni paesi di democrazia giovanissima, se non incerta e forse, in alcuni casi, poco duratura - nello stesso tempo controllori dei principali gruppi e quindi condizionatori della scelta dei governi di quei paesi. Quest'ultimo è l'aspetto più importante, e mi riferisco non solo al caso russo, ma al caso, ad esempio, di molte repubbliche caucasiche.

E allora questo fenomeno va indagato di più, con un'apertura diversa anche dei nostri mezzi di informazione a quello che avviene all'estero, tenendo conto che nell'era della globalità non ci sono più le distanze, e quindi quello che può accadere in una sperduta regione asiatica probabilmente ha una straordinaria e immediata ripercussione su qualche aspetto anche dell'attività produttiva, e quindi anche del grado di convivenza civile, di un paese come il nostro.

Termino con una brevissima annotazione che riguarda il ruolo dell'informazione e una cultura delle regole nel nostro paese. In più di un'occasione, anche durante questo Convegno, si è parlato della necessità di nuove regole, si è parlato della necessità di un diverso rapporto, specialmente fra l'economia e la politica. Quello che vorrei dire, e che credo possa rappresentare un utile impegno da parte degli organi di informazione, è che è necessario promuovere - sempre nell'ottica di una maturazione e di un affrancamento dai nostri difetti verso un'economia e una società più moderna - anche un'etica non legale, e cioè il fatto che esistano delle comunità dove il giudizio morale su una persona non sia soltanto legato al fatto che questa persona può aver infranto delle regole del codice penale o in qualche modo può essersi messa in una situazione di illegalità, ma anche al proprio comportamento. A differenza di altre *business communities*, ad esempio, quella italiana - qui faccio una critica ad una parte che non credo sia estremamente rappresentata in questa sala - ad esempio, espellere coloro che fanno un gioco sporco.



Non viene a patti con coloro che fanno un gioco sporco, che magari non hanno infranto delle regole ma sono semplicemente più furbi. Allora, i furbi non vanno considerati nella loro grande scaltrezza economica, per il fatto che generalmente, anche in questo paese, ammiriamo coloro che riescono ad essere molto *border line* a livello legale ed economico. Forse sarebbe anche giusto, in una diversa maturazione, che questa *business community* - come avviene in altri paesi - sappia trovare al proprio interno, autoregolamentandosi, la capacità di espellere coloro che, con il loro comportamento, potrebbero in qualche modo essere complici diretti o indiretti della penetrazione delle nuove mafie internazionali.

ZAVOLI Sergio. Prima di avviarci alla fase delle domande e delle risposte conclusive, vorrei soffermarmi molto brevemente sulla questione della globalizzazione.

Anche se non sono un economista, un esperto del settore, quando sento la parola globalizzazione mi viene sempre in mente il villaggio globale, che invece riguarda il mio mestiere. Credo che questa espressione dell'abusato McLuhan sia una delle più grandi menzogne dette dalla sociologia e dalla comunicazione in questi ultimi 30 anni. Nell'epoca proveniente dai lumi un miliardo di persone non conosce la luce elettrica, eppure nel suo teorema McLuhan sostiene che si può essere al tempo stesso protagonisti e testimoni del medesimo evento e che questo ci rende in un certo senso più uguali. Ritengo, invece, che ci siamo trovati nella condizione di capire quanto siamo ancora disuguali solo da quando - per fortuna - la televisione ci ha messo sotto gli occhi la realtà del mondo.

La storia della globalizzazione implica anche un grande alibi, persino nostro, che è quello di far credere alla gente che non c'è più motivo di farsi carico dei distanti, degli attardati e dei deboli, perché il mondo tende a mettere tutti nelle stesse condizioni e ad offrire a tutti le stesse opportunità. Quei famosi 50.000 bambini che ogni giorno muoiono di fame nel Sud della terra - mi esprimerò con il linguaggio del mio mestiere, ossia attraverso un'immagine - equivalgono a circa 500 jumbo che ogni giorno precipitano sulla terra carichi di bambini. Eppure, nell'informazione di

questo non si parla, perché nella civiltà dell'immagine e nell'epoca della trasparenza immagini del genere non vengono distribuite. Soltanto un paio di settimane fa Rai 3 ha trasmesso un documentario sulla fame nel Sudan che - non a caso - ha gettato lo sconcerto nel paese; tuttavia, si tratta di fatti vecchi di 50 anni, che appartengono al momento nel quale le ideologie si sono fatte carico di rappresentare gli interessi del mondo - chi da una parte, chi dall'altra - e, in particolare, al tempo in cui si diceva che il comunismo era la parte di dovere non compiuta dai cristiani e che il capitalismo era il sistema delegato a raccogliere il massimo di benessere a condizione, però, che fosse distribuito nel modo più equo. Queste ideologie inadempienti hanno lasciato, in realtà, il mondo com'era. Altro che globalizzazione da questo punto di vista! Quindi, l'informazione deve essere molto cauta nell'usare questo termine e nell'affrontare questo tipo di problema.

Per quanto riguarda l'ultima domanda devo dire che di frequente viene sollevato - per questo motivo siamo un pò allarmati - il sospetto che lo Stato italiano abbia abbassato la guardia nei confronti della mafia. Non so se questa sia l'opinione anche dei direttori qui presenti. Perché, mi domando, per trovare qualche esplicito apprezzamento del lavoro dell'Italia in questo ambito bisogna leggere i giornali stranieri? Non a caso, dal punto di vista degli uomini, degli strumenti e delle normative, l'Italia è il paese più avanzato dopo gli Stati Uniti. Reputo questa una buona notizia, ma credo che gli italiani non la conoscano. Questo stesso giudizio, badate bene, è condiviso dal poliziotto più accreditato del mondo, che è il capo del FBI, il quale si è espresso nel modo seguente (devo dire: «si è espresso quasi nel modo seguente», perché nella traduzione può essere andata perduta qualcosa): «In una sorta di piano Marshall per affrontare il tema della criminalità organizzata in ogni parte del mondo, e ovunque con la medesima energia, gli Stati Uniti non potrebbero assumersi il ruolo che ebbero nel dopoguerra. Noi, in questo nuovo, diverso ed ipotetico piano Marshall, potremmo occuparci soltanto dell'area del Pacifico e all'Europa dovrebbe pensare l'Italia. Al resto il resto del mondo.»



Perché a giudizi così lusinghieri corrisponde in Italia un clima di disincanto, di sfiducia, di sospetto? Quale ruolo, allora, può avere l'informazione in un fenomeno del genere? L'informazione che a sua volta ha disincanto ed è persino sospettosa?

Ricordo che Marcello Sorgi ha usato una espressione forte: ha parlato di mafia dell'informazione. Se, allora, siamo alle prese con la nostra incapacità di interpretare il nostro stesso ruolo - probabilmente ha la sua incidenza anche il fenomeno denunciato da Garimberti a proposito della nostra scarsa inclinazione un giornalismo investigativo, che invece ha grande spaccio in altre parti del mondo - e se ciò indebolisce il sistema informativo sulla mafia, e se tutto questo è vero, come possiamo affrontare il nostro compito di analisi e di critica nei confronti dei comportamenti istituzionali? Rivolgo questa domanda, intanto, a Garimberti.

GARIMBERTI Paolo. Sinceramente non sono in grado di rispondere a questa domanda.

In effetti, devo dire che a volte si ha questa impressione - la ricavo leggendo i giornali che scrivono i miei colleghi - ma ancora una volta ci troviamo di fronte alla stessa situazione: questa impressione nasce dal fatto che scriviamo di certi fenomeni quando c'è l'emergenza ed essa è quasi sempre negativa. Quindi, reputo fatale il fatto che si dica che lo Stato ha abbassato la guardia. In realtà, se cercassimo di approfondire maggiormente, sulla lunga distanza, tutto quello che accade, probabilmente daremmo un giudizio diverso.

Tornando al discorso che ho fatto prima, che credo sia condiviso in grande misura dai partecipanti a questo tavolo rotondo, non posso non affermare che noi giornalisti corrispondiamo alla emotività tradizionale latino-mediterranea della società italiana. Questo forse è un errore.

MENTANA Enrico. Non penso che si tratti del problema di alzare e di abbassare la guardia. Anzi, in alcuni casi la guardia forse è stata troppo alta e c'è stato troppo allarme - qualcuno dirà che non c'è mai troppo allarme - troppa iterazione nelle grida d'allarme e che non si regge un livello così iperbolico rispetto all'informazione.

Nei confronti della lotta alla mafia lo Stato, nella percezione giornalistica - di questo solo posso parlare - continua ad avere e a tenere forte il suo ruolo. L'informazione si è laicizzata rispetto alla trattazione della lotta contro la mafia, perché è passata da una lunga fase mitica - in alcuni casi doverosamente enfatica, soprattutto per ricordare i caduti in tale lotta - ad una fase laica, nella quale si guardano anche i problemi e gli aspetti in controluce e in chiaroscuro. Questo non vuol dire abbassare la guardia, ma consolidare ed articolare il nostro intervento critico, responsabile e consapevole nei confronti della battaglia verso e contro il fenomeno della criminalità organizzata, soprattutto in quelle determinate regioni. A chi mi dice - è una frase ricorrente - che lo Stato ha abbassato la guardia o che si assiste ad una caduta di tensione nel settore dell'informazione, rispondo che bisogna fare attenzione, perché non c'è una caduta di tensione, ma solo un aggiustamento - o quello che vorrebbe essere un aggiustamento - perché non siamo infallibili o depositari della verità e della rappresentazione della realtà. Abbiamo cercato di mettere a fuoco come debba essere l'informazione su questo argomento. Alcune critiche o la pubblicazione e la rappresentazione di divergenze, di storture e di alcuni eccessi sono a favore della lotta alla mafia, ma ciò non vuol dire abbassare la guardia o favorire il nemico, ma vuol dire favorire la democrazia che lotta democraticamente contro la mafia e lo Stato che lotta democraticamente contro l'antistato.

Si tratta, quindi, di una critica - se posso esprimermi in maniera più enfatica - che respingo completamente.

DE BORTOLI Ferruccio. Il nostro paese è apprezzato a livello internazionale, al di là della troppo cortese affermazione attribuite al Capo del FBI, per due grandi risultati che ha ottenuto, che sono «palpabili» in tutti gli osservatori internazionali.

È apprezzato per il risanamento finanziario che ha attuato e per la lotta che ha condotto contro la mafia e la criminalità organizzata, nella quale ha ottenuto successi significativi. Dopo di che - come dice Mentana - il fatto che ci siano discussioni e polemiche e che possano essere anche rivolte delle critiche alla stessa



magistratura vuol dire che abbiamo recuperato una normalità democratica e di questo dovremmo essere in qualche modo contenti.

Certamente dispiace pubblicare, qualche volta, notizie non perfettamente gradite agli inquirenti e questo fatto può essere, in qualche modo, scambiato come una sorta di scarsa considerazione nei riguardi del lavoro compiuto, di abbassamento della guardia e di tensione dal punto di vista dell'informazione. Tuttavia, se ciò accade in questa fase, vuol dire che abbiamo recuperato una normalità, che ci sono stati successi e che i meriti sono di molte delle persone presenti in questa sala.

**BORRELLI Giulio.** A mio giudizio, c'è stata probabilmente una ripetitività nel raccontare e nel descrivere alcuni fenomeni, come sempre succede e come tutti sappiamo. Nella dinamica dell'informazione questo induce alla stanchezza, per cui più che di un abbassamento della guardia si tratta di un logoramento non della lotta alla mafia, ma del racconto della lotta alla mafia. L'informazione ha dovuto, infatti, prendere atto di alcuni fenomeni accaduti, come - ad esempio - il fenomeno dei pentiti.

Non c'è dubbio che, agli inizi della lotta alla mafia, Buscetta rappresentava una figura emblematica, mitica, sulla quale c'era da raccontare parecchio. Nel momento in cui si è avuta la «serializzazione» dei pentiti - abbiamo anche visto che alcuni di questi erano delle «patacche» - a quel punto non è diminuita la lotta alla mafia, ma è aumentata la necessità di rigore e di verifica da parte degli inquirenti. È aumentata anche la necessità, da parte dell'informazione, di non seguire tutte le dichiarazioni dei pentiti, perché altrimenti avremmo portato tutti fuoristrada ed avremmo anche contribuito ad inquinare alcune fasi delle indagini.

Quando nacque, il fenomeno dei pentiti sembrò molto importante. Si intravedeva l'apertura di una breccia ed oggi si può affermare che ne sono state aperte tante di brecce, a dimostrazione che la lotta alla mafia è andata avanti. Tuttavia, sappiamo anche che sono stati introdotti elementi di torbidezza e di inquinamento.

A questo punto devo fare una considerazione finale in merito ad una domanda rivolta da Zavoli in uno dei suoi precedenti interventi. Zavoli ha realizzato 50 puntate sul terrorismo, peraltro pre-

gevoli, e quasi a mo' di sfida mi è stato chiesto di farne oggi altrettante sulla mafia. La ragione per cui non sono state fatte è molto semplice: è stato possibile raccontare il terrorismo perché esso è un fenomeno storicamente concluso, riguardante una fase della nostra vicenda passata: ne conosciamo protagonisti e comparse, anche se non sono state del tutto chiarite alcune zone d'ombra. In ogni caso, lo si può considerare un fenomeno storico concluso. La mafia, invece, è realtà ancora attuale, palpitante, viva e molto intrecciata con le vicende politiche ed istituzionali di questo paese. Ho ricordato, nel precedente intervento, le difficoltà che ha incontrato, non a caso, uno sceneggiato come «La Piovra». Nessuno ci vieta o ci impedisce di fare oggi 50 puntate sulla mafia, ma sicuramente esse non avrebbero il rigore e la serietà che hanno avuto quelle sul terrorismo, perché ne mancano gli elementi essenziali e perché non le potremmo guardare con un sufficiente distacco storico, dal momento che sono in corso non solo processi ma anche varie inchieste. Come facciamo a raccontare al passato qualcosa che stiamo coniugando ancora al presente?

SORGI Marcello. Anch'io non credo che lo Stato abbia abbassato la guardia contro la mafia, tutt'altro; ritengo invece che abbia un problema di ridefinizione e di affinamento del suo impegno. Come è stato già detto in questo Convegno, la mafia è diventata un'organizzazione moderna con una consistente forza economica in grado di condizionare i mercati e con un'aspirazione a crescere proprio in tale settore. Probabilmente è questo il campo in cui lo Stato dovrebbe impegnare la maggior parte delle sue forze. Scoprire la mafia albanese che controlla il traffico degli immigrati è molto importante, ma ritengo che il dottor Masone e il ministro Jervolino Russo troveranno i loro nuovi investigatori più facilmente tra i funzionari di banca e tra i consulenti di borsa. È quello il genere di indagini che va affinato.

Invece, mi sembra di cogliere che tutto il fenomeno del pentitismo conosca una certa autocritica e delle limitazioni, perché ha dei costi che forse lo Stato non può più permettersi e quindi se in questo campo lo Stato rivedesse il suo impegno probabilmente nessuno potrebbe dire che ha abbassato la guardia.



Del resto, ciò è accaduto anche negli Stati Uniti, dove la stagione più forte della lotta alla mafia è iniziata quando ci si rese conto che alcune organizzazioni mafiose erano in grado di condizionare Wall Street, che i figli dei mafiosi frequentavano i maggiori *colleges* e le più importanti accademie militari, quando si è capito che uno Stato è minacciato non solo dalla potenza criminale, dalla ferocia e dal bagno di sangue di cui parlava Garimberti, ma da organizzazioni che possono influire sul suo equilibrio economico.

ZAVOLI Sergio. Siamo arrivati alla conclusione di questa tavola rotonda.

Mi pare che le risposte a quest'ultima domanda non siano inclini a un ottimismo generico, consolatorio, virtuoso ma che possano tuttavia giustificare la fiducia: è di questo che abbiamo bisogno ed è di questo che, a conclusione della partecipazione a questo importante Convegno, possiamo compiacerci.

PRESIDENTE. Non posso che esprimere una grande gioia da parte della Commissione parlamentare antimafia per il livello degli interventi e per la serietà e l'attenzione con cui è stata ascoltata questa parte del Convegno.

A conclusione della tavola rotonda sospendiamo i nostri lavori per una breve pausa.

*I lavori, sospesi alle ore 12,05, sono ripresi alle ore 12,25.*

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori.

Prima degli interventi dell'onorevole Oliviero Diliberto, ministro di grazia e giustizia, e dell'onorevole Rosa Jervolino Russo, ministro dell'interno, abbiamo pensato di dare la parola all'onorevole Mario Borghezio, il quale svolgerà una breve relazione sul tema «Modernizzazione e sburocratizzazione della risposta delle forze di polizia alla criminalità organizzata».

BORGHEZIO Mario, *deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia*. Ringrazio il Presidente e l'intera Commissione parlamentare antimafia per avermi dato modo di

svolgere qualche brevissima puntualizzazione su un aspetto che ritengo fondamentale: quello delle strategie da adottare nella lotta contro la criminalità organizzata, che questo Convegno - non attraverso le polemiche ma attraverso una serie di interventi e di contributi molto importanti, anche a carattere scientifico - ha indicato con precisione.

L'analisi a mio avviso rischierebbe però di restare monca se non ci ponessimo il problema dell'adeguamento delle strutture dello Stato nel senso della sburocratizzazione e dell'avviamento di un processo di introduzione di quei meccanismi di efficienza, di modernità e di rapidità (per impiegare gli stessi termini con cui questa mattina alcuni esponenti del mondo dell'informazione hanno dipinto l'azione delle mafie) che sono necessari a fronte della velocizzazione - cito testualmente il termine che è stato usato - dell'espansione della macchina infernale delle organizzazioni criminali e della loro infiltrazione nel nostro tessuto anche e soprattutto economico. A mio avviso, dobbiamo domandarci - e questa mattina lo chiediamo direttamente ai Ministri dell'interno e di grazia e giustizia, cioè al Governo qui presente - cosa fa lo Stato per superare questa distanza che in molti settori appare talora incolmabile.

Io vorrei limitarmi ad avanzare alcune modeste proposte che mi vengono da osservazioni personali e anche da uno stretto colloquio e collegamento con le forze dell'ordine che sono impegnate in prima fila nell'attività di contrasto.

Intanto, ritengo che sia necessario un intervento urgente: creare un collegamento diretto tra le banche dati del Ministero dell'interno e del Ministero di grazia e giustizia. Oggi la Polizia di Stato, le forze dell'ordine non hanno accesso diretto alla banca dati del Ministero di grazia e giustizia e quando devono richiedere informazioni debbono impegnarsi in una procedura burocratica lunghissima. Non vi è ancora un collegamento della banca dati del Ministero dell'interno con le banche dati, assai importanti, della Consob e dell'Ufficio italiano dei cambi. In questa sede abbiamo ascoltato relazioni, interventi e suggerimenti, provenienti anche dalla stampa, sui problemi relativi alla difficoltà di svolgere



determinate indagini, e questo lo notiamo anche nel mondo dell'informazione.

Vorrei ricordare che un'indagine in corso della procura della Repubblica di Lecce parla, se non sbaglio, di circa 300 miliardi di dollari trasferiti materialmente in Italia attraverso il mare Adriatico e finiti in alcuni istituti bancari italiani. Si tratta di un serpente finanziario a cui vanno ad aggiungersi i proventi dei vari *racket* della mafia albanese, che si vorrebbe sapere dove investe, dove va a collocarsi e dove finisce. Da tale punto di vista, il fatto che non vi siano questi collegamenti tra le varie banche dati mi pare grave e ritengo indichi una linea di intervento su cui si possa, anzi si debba immediatamente operare.

Si è inoltre parlato delle indagini sui reinvestimenti delle mafie straniere, non solo quella albanese, ma anche quella cinese. Chi indaga su questi reinvestimenti? Mi si risponderà: la Guardia di finanza e la DIA. Ma all'interno delle nostre forze dell'ordine quanti sono e di quali mezzi, anche tecnologici, dispongono? Mi risultano organici ridotti, se non ridottissimi, specialmente sul piano territoriale e mezzi assolutamente inadeguati ed obsoleti.

Si è parlato dei proventi del lavoro nero, della contraffazione di prodotti, di un'economia sporca che utilizza anche e soprattutto manodopera illegale e sfruttata; propongo un'innovazione legislativa, e cioè dare ai questori il potere di confisca in sede amministrativa dei proventi e dei mezzi usati da queste aziende mafiose (quindi licenze, attrezzature, conti correnti, e così via).

Si è parlato giustamente della pericolosità e dell'infiltrazione nel tessuto economico e sociale del paese delle mafie etniche - cinesi, russe, eccetera -, ma mi risulta che a livello centrale non vi siano in realtà dei nuclei di *intelligence* con adeguato supporto di conoscenze, di tecnologie e di mezzi logistici per effettuare indagini mirate che corrispondano al livello di velocità, di pericolosità e di sofisticatezza delle tecniche di infiltrazione, di azione e di penetrazione nel nostro tessuto criminale ed economico da parte di queste attività che sono commerciali ma che possono essere, anzi sicuramente lo sono, anche finanziarie. Come possiamo pensare che i fruitori degli enormi utili derivanti da tali attività non col-

gaño, ad esempio, l'occasione di investire nelle azioni di risparmio che oggi il mercato finanziario e borsistico italiano offrono?

Un'altra considerazione sulle banche dati. Mi domando: è vero o non è vero che attualmente in molti casi le banche dati dei nostri organi di *intelligence* non sono in grado di translitterare correttamente le generalità dei soggetti da controllare, e che quindi questa attività di trasmissione dati avviene con estrema difficoltà? Siamo in grado oggi di trasmettere correttamente attraverso queste banche dati il nome di un esponente della mafia cinese? Al riguardo, credo vi sia qualche grosso problema.

E qui si pone anche la sfida della formazione permanente e del reclutamento del personale. Temo che si stia andando in una direzione esattamente opposta, quando sento parlare di funzionari e di dirigenti che possono, anche per il domani, non essere laureati. Altro che non laureati! Io dico che funzionari e dirigenti debbono essere addirittura messi nelle condizioni di effettuare *stage* di formazione professionale, di specializzazione. Come possiamo pensare di sfidare l'infiltrazione nel mondo finanziario ed economico se non mandiamo i nostri funzionari ed i nostri dirigenti a fare degli *stage* nelle piazze borsistiche, nelle banche d'affari? Questo dobbiamo fare; dobbiamo avere un personale delle forze dell'ordine adeguato anche a livello culturale visto che ce ne sono i presupposti, perché le persone che lavorano nelle nostre forze dell'ordine hanno e possono avere sempre di più - con un adeguato reclutamento - queste propensioni e queste capacità: bisogna naturalmente potenziarle e migliorarle.

Non posso non sottoporre all'attenzione del gentile Ministro dell'interno il problema della motivazione delle forze dell'ordine, anche alla luce dei provvedimenti che sono stati annunciati e rispetto ai quali attendiamo notizie più particolareggiate. Gli attuali provvedimenti, nonché quelli che in futuro si renderanno necessari ed indilazionabili, devono mirare anche a questo. Le forze dell'ordine sono impegnate a contrastare questo tipo di criminalità, però sono profondamente demotivate. Allora, pensiamo anche a provvedimenti che incidano sulla certezza delle pene, non solo ai ritocchi edittali.



Avviandomi alla conclusione, vorrei svolgere qualche osservazione sul problema dei controlli alle frontiere. Si tratta di un problema di dimensioni enormi, di una voragine per gli organici e per i mezzi, ma mi risulta che non vi sia nemmeno un collegamento funzionale tra la polizia di frontiera e gli Uffici stranieri. Inoltre, a fronte di un'emergenza qual è quella di 350.000 domande di regolarizzazione, quanti sono gli addetti agli Uffici stranieri? 1.500-1.800 unità: risibile!

E poi, qual è il livello tecnologico di funzionamento di questa struttura, a cui lo Stato dovrebbe fornire mezzi sofisticati ed adeguati? Mi pare che siamo ancora al livello del cartaceo. Occorrono investimenti per la sicurezza perché i nostri poliziotti, i nostri carabinieri lavorano duramente; hanno fatto migliaia di controlli in questi anni, ma c'è un patrimonio immenso che, a quanto mi risulta, giace polveroso negli archivi.

E per concludere vengo alla questione degli «alias»: questa è un'altra vicenda di cui ci parlano sempre il personale impegnato e gli stessi magistrati. È un problema eterno. Risulta addirittura non esservi omogeneità fra il sistema di rilevazione dei dati dattiloscopici da parte delle forze dell'ordine e quello moderno del Ministero dell'interno, e quello ancora diverso e non compatibile in uso nelle nostre carceri, per cui non comunicano. I dati dattiloscopici ricavati dagli uffici matricole intanto non sono omogenei neppure fra carcere e carcere e non risultano intelligibili da parte delle strumentazioni moderne in uso al Ministero dell'interno. Mi si risponderà che c'è una commissione che sta lavorando per risolvere questo problema. È vero, lo so, ma non vorrei che mentre le commissioni lavorano continuasse ancora per anni il dramma, che credo rappresenti un caso forse unico fra gli Stati occidentali avanzati, delle decine e decine di «alias», con difficoltà di carattere burocratico, che sono state affrontate con grave ritardo e che impediscono alle istituzioni, allo Stato italiano di raggiungere spesso pericolosi delinquenti.

Forse, se ci si fosse impegnati tutti anche a livello legislativo meglio su questo tema non avremmo avuto casi anche gravi, episodi che hanno toccato la sensibilità di tutti: mi riferisco in particolare alla violenza subita da una povera ragazza che credeva nel-

l'amicizia, nella simpatia, nel rapporto umano con le persone di altro colore; questa vicenda, per questo motivo, pesa sulla nostra coscienza come nessun altro fatto.

**PRESIDENTE.** Ringrazio l'onorevole Borghezio. Anche il suo intervento, che peraltro non era previsto dal programma iniziale dà il segno di una serenità del dibattito e dei rapporti nella Commissione antimafia che fa onore a tutti i componenti di questo organismo parlamentare.

Entriamo ora nella fase conclusiva dei nostri lavori, gli ultimi trenta minuti in cui si tireranno le somme di questo Convegno. Comincio dando la parola al Ministro di grazia e giustizia, onorevole Diliberto.

**DILIBERTO** Oliviero, *ministro di grazia e giustizia.* Signor Presidente, autorità, signore e signori, sono particolarmente lieto, al di là delle frasi di circostanza, comuni in queste occasioni, di intervenire nel corso di questo Convegno, la cui importanza credo sia, alla fine dei lavori, sotto gli occhi di tutti, e desidero ringraziare il Presidente della Commissione parlamentare antimafia e il Capo della Polizia di Stato che all'organizzazione ha così efficacemente contribuito.

Mi occuperò nel mio intervento dei profili di cooperazione internazionale relativi al contrasto alla criminalità organizzata, mentre il Ministro dell'interno, in accordo fra noi, si occuperà dei profili di contrasto interno.

Tutti sappiamo che il crimine organizzato è fenomeno complesso e i fattori di tale complessità, che sembrano oggi prevalere, non solo suggeriscono, ma, a mio modo di vedere, impongono l'adozione di politiche anticrimine basate sulla concertazione internazionale e sulla collaborazione fra gli Stati. Questi fattori possono essere individuati collegandosi alle caratteristiche della internazionalità e della transnazionalità del crimine organizzato, distinte fra loro.

Il crimine organizzato è transnazionale nel senso che gli scopi dei gruppi criminali comportano che l'organizzazione e l'esercizio delle loro attività illecite interessino contemporaneamente più Stati. Ne consegue, dunque, che l'efficacia della prevenzione e



della repressione in buona misura dipende dalla cooperazione fra più Stati.

Non sarebbe difficile dimostrare, soprattutto in relazione alle indagini e ai processi, che non vi è praticamente settore dell'illecito coltivato dalle organizzazioni criminali nel quale non si richieda sempre più frequentemente la collaborazione di enti stranieri. Sulla base della esperienza, non solo italiana, degli ultimi anni, sono infatti convinto che questa esigenza non possa essere completamente soddisfatta soltanto attraverso i rapporti bilaterali, né da regimi di cooperazione instaurati in ambiti regionali, ma che invece occorra costruire nei tempi che saranno necessari un sistema normativo internazionale che consenta lo sviluppo della cooperazione nel quadro più vasto possibile di paesi.

L'integrazione fra i diversi livelli di cooperazione internazionale costituisce dunque un primo e importante obiettivo che impegna l'azione del Dicastero della giustizia nelle varie sedi negoziali.

Una concreta traduzione di tale approccio credo debba essere rinvenuta nello sforzo dispiegato nei confronti delle competenti autorità albanesi al fine, da un lato, di accelerare il già avviato procedimento interno di ratifica della Convenzione europea sulla mutua assistenza penale del 1959 e, dall'altro, di pervenire rapidamente alla sottoscrizione di protocolli aggiuntivi che recepiscano nei rapporti fra i due paesi le più avanzate ed utili forme di cooperazione giudiziaria previste negli accordi bilaterali sottoscritti dall'Italia.

Si vuole con ciò offrire alle competenti autorità giudiziarie gli strumenti operativi necessari per condurre in maniera efficace indagini particolarmente delicate e complesse sui gruppi criminali così pericolosi che trovano al di là dell'Adriatico appoggi logistici ed organizzativi.

In questo quadro si inserisce la partecipazione del Ministero della giustizia alla definizione di iniziative di assistenza tecnica volte, nel contesto della cosiddetta «Iniziativa Adriatica», alla formazione specialistica di magistrati albanesi e montenegrini nel campo della lotta al crimine organizzato, ovvero alla creazione in quei paesi di banche dati, suscettibili di offrire ulteriori possi-

bilità investigative alla cooperazione internazionale tra autorità giudiziarie e di polizia.

Mi permetto di insistere sulla fondamentale importanza dell'assistenza tecnica al fine di innalzare il livello operativo della cooperazione in materia penale: credo che noi siamo tutti ben avvertiti che il rafforzamento del complessivo sistema internazionale di contrasto al crimine organizzato non deriverà, come d'incanto, dalla semplice adozione di disposizioni pattizie. Al contrario, queste, per trasformarsi in realtà nei rapporti fra le autorità giudiziarie e di polizia dei diversi paesi, dovranno essere riflesse in complesse attività di attuazione. E il processo di attuazione, laddove sono limitate le risorse umane, finanziarie e tecniche, o manca una specifica esperienza di settore, rischia di prolungarsi troppo o addirittura di non essere portato a compimento.

Tutte le risorse disponibili dovranno essere mobilitate per impedire che ciò avvenga. A questo scopo il Ministero della giustizia è impegnato nella realizzazione di specifici progetti di assistenza in favore di diversi paesi dell'Europa centrale ed orientale candidati all'adesione all'Unione (Romania, Ungheria, Slovenia, Repubblica Ceca).

L'Unione europea finanzia tali progetti. Ma ulteriori risorse potrebbero a tal fine essere assicurate da norme pattizie che obblighino gli Stati ad introdurre nei loro ordinamenti interni efficaci misure di aggressione dei patrimoni criminali, prevedendo al contempo la destinazione di parte dei valori recuperati al finanziamento di programmi di assistenza tecnica in favore dei paesi meno attrezzati.

In questo senso mi adopererò, e ci stiamo adoperando, perché norme di questo tipo siano inserite nella Convenzione ONU, in corso di elaborazione, sul crimine organizzato.

Ma, accanto alla caratteristica transnazionale di cui ho parlato sinora, la natura internazionale del crimine organizzato, e dunque dell'azione di contrasto, emerge anche per altri e diversi aspetti.

Nonostante il rilievo delle connotazioni locali, infatti, il fenomeno del crimine organizzato si presenta sempre più in forme tra loro simili in un gran numero di paesi. Accanto alla cosiddetta pervasività della criminalità organizzata, si constata in molti paesi



che le attività criminali organizzate vanno modellandosi secondo tipologie internazionalmente riconoscibili e sufficientemente standardizzate.

Ciò, dunque, rende legittimo e fruttuoso un altro indirizzo della normazione internazionale pattizia che intendiamo favorire e rafforzare, quello cioè secondo cui, accanto alla cooperazione interstatuale, è opportuno mirare anche al ravvicinamento degli ordinamenti nazionali, potenziando quelli che appaiono più deboli e utilizzando, per quanto possibile, i modelli offerti da quelle leggi e da quelle prassi nazionali che si possa dimostrare abbiano dato concretamente buoni risultati.

Si tratta di una prospettiva certo più facile se inserita nel quadro di rapporti regionali (in questo senso è significativa l'adozione di strumenti attuativi del Piano di azione comune contro la criminalità organizzata adottato dal Consiglio dei Ministri dell'Unione europea nel giugno 1997), ma comunque praticabile, fatte le debite proporzioni, anche a livello mondiale. Penso a questo proposito al negoziato in corso per il completamento del progetto di Convenzione ONU contro il crimine organizzato, progetto che prevede obblighi di uniforme criminalizzazione della partecipazione ad associazioni criminali e del riciclaggio, e disposizioni, che noi giudichiamo con estremo favore, volte a conferire maggiore efficienza all'operato delle strutture nazionali di prevenzione, investigazione e repressione del crimine organizzato, utilizzando, per quanto appropriato, proprio modelli organizzativi sperimentati con fortuna qui in Italia.

Questa impostazione si basa su due osservazioni che ritengo fondamentali.

La prima: la stessa collaborazione fra le polizie o le autorità giudiziarie di due paesi incontra obiettivi limiti intrinseci nelle eventuali diversità dei due ordinamenti nazionali (sia che attengano al diritto sostanziale che a quello processuale) e pertanto il ravvicinamento ordinamentale viene a costituire un prerequisito essenziale per la creazione di efficaci schemi di cooperazione.

La seconda è che vi è un evidente interesse ad evitare che i gruppi criminali possano approfittare delle discrasie dei sistemi nazionali o delle lacune o delle debolezze di alcuni di questi.

Ed è ovvio che si tratta di un interesse contemporaneamente comune a tutti gli Stati, perché gli effetti negativi dell'espansione o della riallocazione delle attività di una organizzazione criminale in un paese a sistema di contrasto debole toccheranno non solo quel paese, ma anche molti altri che pure abbiano ordinamenti più sviluppati.

La complessità dei fenomeni da affrontare rende dunque opportuna la previsione negli strumenti internazionali di moderni regimi di prevenzione comuni. Prevenzione che da un lato tenga bene in conto la naturale permeabilità dei mercati finanziari e dei sistemi economici ai proventi del crimine organizzato e che, dall'altro, utilizzi tutti gli strumenti disponibili, e non solo quello penale, per far fronte ad organizzazioni il più delle volte radicate in situazioni di particolare degrado sociale.

È a partire da tale consapevolezza, ad esempio, che durante il negoziato per l'adozione della Convenzione ONU sul crimine organizzato, la delegazione italiana ha sostenuto e continuerà a sostenere l'inserimento di norme volte a prevenire il riciclaggio, ovvero a favorire un ampio raggio di interventi, dalla trasparenza degli assetti societari alla prevenzione nel settore degli appalti pubblici, alla prevenzione sociale.

A questo proposito non si deve dimenticare che sia gli strumenti adottati in sede europea che il progetto di Convenzione ONU in corso di elaborazione sono il risultato di prolungati processi negoziali che, lungi dal concentrarsi sugli aspetti della normazione, hanno concepito questa come una componente essenziale, ma non esclusiva, da inserire in un più vasto contesto operativo in cui essa possa favorire un approccio multidisciplinare ai fenomeni criminali integrandosi con altre modalità di collaborazione internazionale.

Vorrei concludere affrontando alcune ulteriori prospettive.

La prima di esse prende spunto non solo dalla positiva consapevolezza dell'importanza di questi temi da parte degli uffici giudiziari, dai quali sono giunti spunti essenziali per la conclusione di rilevanti accordi bilaterali, ma anche dal rilievo dell'attività che la Procura nazionale antimafia sta sviluppando attraverso la costituzione di un apposito Dipartimento affari internazionali. I



contatti stabiliti attraverso tale canale potranno consentire alle autorità di Governo la stipulazione di accordi generali di particolare utilità, perché originati da una rilevazione sul campo dei fenomeni criminali e delle necessità operative.

Proprio in ragione della specifica esperienza accumulata negli anni dalla Procura nazionale antimafia, quale organismo di raccordo e di coordinamento tra singole indagini, desidero nei prossimi giorni approfondire la possibilità che tale organismo sia direttamente coinvolto, nel rispetto della sua peculiare natura ordinamentale e delle prerogative degli uffici giudiziari territoriali, nell'attività della rete giudiziaria europea, istituita sulla base dell'azione comune adottata dal Consiglio europeo nel giugno del 1998.

Una seconda prospettiva, che spetta ai Ministri della giustizia e dell'interno dell'Unione delineare ancora compiutamente, attiene invece alle potenzialità offerte dal Trattato di Amsterdam per il miglioramento dei meccanismi della cooperazione giudiziaria penale. Non va dimenticato al riguardo che la cooperazione giudiziaria penale, così come quella di polizia, rimangono, anche dopo Amsterdam, di natura intergovernativa. Tutti noi verifichiamo al proposito quanto difficile sia pervenire a risultati concreti anche in settori di importanza fondamentale quale quello del crimine organizzato.

I passi che si stanno compiendo sono di estremo rilievo e vedono fortemente impegnato il mio Dicastero. Stiamo lavorando attivamente per favorire la rapida adozione della nuova Convenzione sulla mutua assistenza penale, che prevede sistemi rapidi ed innovativi che superano i tradizionali, e credo ormai obsoleti, strumenti rogatoriali. Abbiamo ottenuto - con la proposizione di un apposito emendamento - che il piano d'azione per la realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, vero e proprio documento programmatico dell'Unione per il quinquennio post-Amsterdam adottato nel dicembre scorso, preveda la possibilità di attività collegate delle autorità giudiziarie degli Stati membri nell'ambito territoriale dell'Unione, ciò che consente in prospettiva, nei tempi che saranno necessari e sicuramente senza forza-

ture, ma anche senza incertezze, di ipotizzare l'utilizzabilità diretta degli atti compiuti all'estero.

Intendiamo promuovere il passaggio dal sistema dell'estradizione ad altro, analogo alla semplice consegna, fondato in larga misura su meccanismi automatici, sulla riduzione dei motivi di rifiuto e su possibilità di controllo giudiziario a livello europeo. Ma il miglioramento della cooperazione intergovernativa mi sembra comunque insufficiente a rispondere adeguatamente alla sfida postaci dal Trattato di Amsterdam. Un'Europa che non voglia ridursi ad essere solo un centro di regolazione economica non può esimersi, a mio avviso, dopo Amsterdam, dal porre dinanzi a sé la prospettiva della costruzione di una vera e propria giustizia europea, fatta al contempo di un *corpus* di norme armonizzate in settori specifici e ben determinati non solo del diritto civile, ma anche di quello penale, e di strutture giudiziarie competenti ad applicare quel diritto comune come prosecuzione e completamento delle autorità giudiziarie nazionali laddove l'effetto delle decisioni abbia carattere transfrontaliero. Penso al riguardo ad una corretta applicazione del principio di sussidiarietà stabilito dall'articolo 2 del Trattato, nel senso che, ove sia chiaro che i singoli Stati possono meglio realizzare gli obiettivi posti dal Trattato, dovrà essere loro riconosciuta una competenza esclusiva. Viceversa, laddove la dimensione europea è la sola a garantire un utile approccio ai problemi, la difesa delle sovranità nazionali non dovrà rendere sterile la concreta risposta alle esigenze di tutela dei diritti, di sicurezza e di miglioramento della vita quotidiana dei cittadini europei: credo che in quel caso non si debba esitare, anche in campo penale, a definire una sorta di diritto comune attorno a nuclei essenziali di interessi fondamentali e a mettere in opera organi giudiziari europei in grado di applicare quello *ius commune*. È di tutta evidenza che il prioritario ambito di tale diritto comune dovrà essere proprio quello della criminalità organizzata. Occorrono volontà politica e fantasia riformatrice; entrambe sono necessarie, se si vuole che i progressi siano reali anche nel campo della cooperazione giudiziaria penale. Al riguardo ho proposto ai miei colleghi europei, ministri della giustizia, che per alcune specifiche materie oggetto della cooperazione giudiziaria penale sia applicato l'articolo



42 del Trattato di Amsterdam; il Consiglio, deliberando all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, potrebbe decidere che un'azione nel settore della cooperazione giudiziaria penale rientri nel titolo IV del Trattato istitutivo della Comunità europea, stabilendo al contempo le relative condizioni di voto. Siamo lavorando perché queste prospettive prendano corpo nel Consiglio europeo straordinario di Tampere del prossimo ottobre, allorché i Capi di Stato e di Governo saranno chiamati a definire gli orientamenti per le azioni dell'Unione nel settore della giustizia e degli affari interni. (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Grazie, Ministro. Ha ora la parola l'onorevole Rosa Jervolino Russo, ministro dell'interno.

**JERVOLINO RUSSO** Rosa, *ministro dell'interno*. Innanzitutto desidero anch'io unirmi al collega ed amico ministro Diliberto nel ringraziare il Presidente della Commissione antimafia e tutta la Commissione, il capo della polizia, prefetto Masone, ed i suoi collaboratori per questo Convegno. Io l'ho potuto seguire fino a ieri sera soltanto attraverso le agenzie e la stampa, ma non mi è affatto sfuggita non soltanto la serenità e la costruttività del dibattito, ma anche la ricchezza delle proposte che fa di questo Convegno un momento non di arrivo, ma di partenza non soltanto per ulteriori provvedimenti sul piano legislativo, ma anche per portare avanti un cammino che radichi sempre più nella coscienza dei cittadini la cultura della legalità e la volontà di contrasto alla criminalità organizzata.

Non ero ancora Ministro, comandante Mosca Moschini, quando la Commissione antimafia ha organizzato il Convegno con la Guardia di finanza, quindi non ho avuto modo di seguirlo, ho seguito invece a Napoli quello organizzato con l'Arma dei carabinieri e anche lì, nella mia città, ho potuto constatare le stesse caratteristiche. Il Ministro della giustizia ha già detto che in certo qual senso ci siamo un po' divisi la materia tra di noi e credo che non vi dispiaccia se il Ministro dell'interno approfitta di questa occasione anche per dare alcune notizie, per ripensare un momento insieme sulle decisioni che sono state prese ieri dal Consiglio dei Ministri. Sindaco Albertini, mi sembrava anche bello e in

un certo qual senso doveroso che un cammino del Governo, che è partito anche per suo *input* qui da Milano all'inizio di gennaio, portasse il Governo a dover riferire il lavoro compiuto proprio nella stessa città. Ed è anche evidente che quando io parlo di lavoro compiuto mi riferisco a disegni di legge già varati dal Governo, a leggi che anche con il contributo attivo del Governo sono state varate dal Parlamento, o sono in via di avanzata approvazione, ma il mio approccio non è affatto trionfalistico, avendo sempre presente con grande chiarezza, come credo sia istituzionalmente doveroso per chiunque ha responsabilità di Governo, ciò che ancora si deve fare più che ciò che è stato già fatto.

Premesso questo, credo che non si possa non dare atto al Governo D'Alema di aver compiuto in pochi mesi di lavoro un'azione molto forte sul contrasto alla criminalità. Io oggi parlerò soprattutto (proprio in riferimento ai provvedimenti adottati) di criminalità diffusa, il che non significa però non avere attenzione viva per i temi della macrocriminalità, non soltanto per quella connessione che c'è tra micro e macrocriminalità, ma perché secondo me una lotta alla criminalità diffusa, oltre a garantire i diritti dei cittadini e la libertà, la sicurezza dei cittadini, li motiva in modo più profondo e fa scattare con maggior vigore la fiducia nelle istituzioni e quindi la volontà di contrasto, assieme con le istituzioni, anche alla macrocriminalità.

Noi avevamo preso qui a Milano una serie di impegni, che abbiamo appunto mantenuto. C'eravamo impegnati ad aumentare il numero delle forze dell'ordine e questo è avvenuto, nei limiti del possibile, con le assunzioni programmate per il 1999; c'eravamo impegnati a dare finalmente attuazione all'articolo 36 della legge n. 121, rendendo possibile il massimo impiego di addetti alla Polizia di Stato attualmente impegnati in azioni amministrative non di mero supporto, ma in vere azioni amministrative improprie rispetto ai compiti di istituto, all'azione della Polizia che agisce sul territorio, ed anche questo con una decisione che vede l'assunzione di 5.000 nuove unità nell'amministrazione civile del Ministero dell'interno è stato portato avanti; c'eravamo impegnati, ed è elemento essenziale, ed è *leitmotiv* anche del provvedimento di ieri, non solo a disancorare da un momento di forte



---

- 198 -

---

stasi che si era verificato in Senato il disegno di legge n. 2793 con la delega per la riforma della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri, della Guardia di finanza, ma ad adottare un disegno di legge che rafforza il momento del coordinamento, e anche questo disegno di legge sta andando avanti. È stata varata, come voi sapete, la norma che prevede la presenza dei sindaci nei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica. Il Governo lo ha sostenuto, ma dà atto al Parlamento di aver deciso di varare immediatamente la legge *antiracket*, e noi ci siamo impegnati non nei sei mesi che la legge ci concede, ma molto prima, a varare il regolamento attuativo perché questo strumento, che è uno strumento prezioso di lotta alla criminalità, possa partire al più presto.

Va avanti, e anche qui lo dico con piacere, e con un concorso molto forte da parte dell'opposizione, non solo nel momento propositivo, ma anche nel momento della vera e propria costruzione delle norme, la legge sulle polizie locali e contiamo che si riesca a terminarne l'esame almeno in Commissione affari costituzionali prima della pausa per le festività di Pasqua; io conterei anche di poter avere l'assenso di tutte le forze politiche per la sede legislativa. Sindaco Albertini, di nuovo ne abbiamo parlato: una forte sinergia fra forze dell'ordine e polizie locali è un argomento che ha delle ricadute immediatamente sulla sicurezza dei cittadini. C'eravamo impegnati ad approvare norme per combattere lo sfruttamento di esseri umani attraverso la prostituzione, il grande, doloroso tema della prostituzione, che va affrontato e risolto in radice tutelando la dignità degli esseri umani sfruttati e contemporaneamente andando avanti con azioni molto severe nei confronti della malavita che li sfrutta. E anche questo è un provvedimento varato.

Ieri è stato varato il pacchetto sicurezza e vi devo dire che - dal mio punto di vista - si tratta di una linea di alto profilo, che passa attraverso significative modifiche del codice penale e di quello di procedura penale; è il contributo della cultura di libertà e di quella di tutela dei diritti e il ministro Diliberto è stato un elemento determinante nella predisposizione delle varie norme, attraverso le quali siamo convinti di avere la possibilità di dare risposte incisive nel senso di prevenire, di reprimere i danni alla si-

curezza e alla libertà dei cittadini, prodotti dalla cosiddetta criminalità diffusa.

Anche a tal riguardo occorre fare una riflessione che - vi assicuro - non è assolutamente polemica, perché questo non è il primo e non sarà neanche l'ultimo grande disegno di legge che vedrò nascere. Ogni volta che viene posto in essere un disegno di legge è abbastanza normale che in un paese vivace come l'Italia si scatenino delle reazioni che, in qualche modo, fotografano le varie sensibilità culturali e le varie posizioni politiche presenti nel territorio. Non è tutto questo che spaventa; personalmente non mi spaventa per nulla, anche perché credo nella centralità del Parlamento e nel suo lavoro di mediazione nel senso più alto del termine: non lavoro di ricerca di un compromesso, ma lavoro di ricerca di una sintesi alta, che possa prendere il meglio delle varie posizioni.

Il procuratore Borrelli ha parlato di sconcerto e forse un po' di sconcerto l'ho avuto anch'io, ma vi assicuro non più di tanto. È necessario, infatti, che il Parlamento affronti la discussione con vivacità e - me lo auguro - anche con una certa celerità e serenità, senza cioè pregiudiziali posizioni irrinunciabili e senza strumentali scontri fra maggioranza ed opposizione. Sarà il banco di prova per vedere chi veramente crede nella necessità di tutelare la sicurezza dei cittadini e chi invece, magari inconsapevolmente, fa della sicurezza dei cittadini un tema soltanto polemico.

Anche in questa sede voglio dire con convinzione, perché nasce da un processo di riflessione interiore non di un solo Ministro ma di molti (soprattutto di quelli direttamente interessati, come il Ministro di grazia e giustizia e lo stesso Ministro della difesa), che non abbiamo agito sulla base di spinte emozionali; è l'ora di mettere un punto e di fare chiarezza anche a tal proposito. Devo dire che siamo stati certamente attenti alla richiesta di sicurezza avanzata in modo forte dai cittadini e non abbiamo dato delle risposte tanto per darle. Abbiamo cercato, infatti, di riflettere a lungo sui problemi, abbiamo valutato le risposte e abbiamo dato quelle che a noi sembravano le più adatte e più in armonia, innanzitutto, con i valori costituzionali e poi con il sistema dei codici. Abbiamo poi offerto - è stato detto anche ieri in Consiglio dei Ministri -



una piattaforma di discussione che – ne sono sicura – sarà arricchita e articolata dal Parlamento stesso.

Certamente questo disegno di legge, come tutti gli altri e soprattutto quelli non semplici, è perfezionabile; tuttavia, non credo che si possa parlare né di provvedimento liberticida, né meno che meno di mera operazione propagandistica portata avanti dal Governo. Infatti, l'aver individuato una nuova fattispecie di reato, ossia il furto in abitazione come reato che viola la persona umana nel rapporto con un ambiente che in pratica è quello nel quale essa realizza le sue potenzialità e le sue relazioni interpersonali e che pertanto deve essere particolarmente protetto, è – dal mio punto di vista – una operazione culturale prima che giuridica e politica. Anche l'aver alzato la soglia della reazione penale di fronte ai furti con strappo rappresenta la risposta ad una domanda che per mesi c'è stata rivolta e sulla quale – come ho detto prima – per mesi abbiamo riflettuto. Ritengo anche che non sia priva di significato la nuova aggravante di carattere generale, la quale consiste nell'aver approfittato di circostanze tali da ostacolare la difesa o nell'aver commesso il fatto in danno di persone che, per particolari condizioni anche dipendenti dall'età, hanno minori capacità di difesa. Nel momento in cui scrivevamo tale norma, mi è venuto immediatamente in mente l'articolo 3 della Costituzione. Il sistema previsto per l'arresto in flagranza, per la custodia cautelare, per il processo per direttissima, per la sospensione condizionale della pena e la stessa esclusione dai benefici della legge Simeone del nuovo reato di violazione di domicilio a scopo di furto, nonché di quello di rapina e di estorsione vanno proprio nel senso di garantire l'effettività della pena. Chi ha già detto che questo tema centrale dell'effettività della pena non è stato neanche sfiorato dovrebbe riflettere per un momento.

Per quanto riguarda i poteri di indagine della polizia giudiziaria, devo dire che essi sono stati aumentati significativamente, ferma restando – come è logico e come è nel nostro sistema giuridico – la responsabilità del magistrato. Credo che anche questa norma (un altro dei problemi che avevamo davanti al nostro tavolo era quello dei reati che rimangono impuniti), cioè l'amplificazione dei poteri della polizia giudiziaria, potrà dare, se ben usata

– non ho dubbi che le forze dell'ordine la usino bene – un contributo ad ampliare il numero dei reati dei quali si scopre il colpevole e a diminuire il numero di quelli che rimangono impuniti.

Vorrei anche sottolineare che offre un ulteriore strumento a disposizione dello Stato il fatto di aver portato a regime, sottraendola alla logica della casualità e dell'emergenza, la possibilità di impegno del personale militare di fronte a specifiche ed eccezionali esigenze di contrasto alla criminalità organizzata. Si tratta di uno strumento che opererà nella logica di un programma complessivo di sicurezza adottato dal Ministro dell'interno, previa consultazione del Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, integrato in questo caso dalla presenza del Capo di Stato maggiore della forza armata interessata.

Quindi, il discorso della programmazione degli interventi e della sinergia tra le forze dell'ordine e le polizie locali e, nei casi eccezionali, tra le forze dell'ordine e i rappresentanti delle forze armate, che opereranno con compiti di contrasto alla criminalità organizzata, rappresenta un quadro armonico, nel quale non c'è nulla di episodico. La logica dell'analisi dei bisogni, della programmazione delle risposte e della sinergia coordinata è il *leitmotiv* che tiene insieme il disegno di legge; non si tratta, quindi, di una militarizzazione del territorio.

Vi devo dire, anche a tal proposito, come ho vissuto dentro di me la redazione di questa norma che abbiamo approvato ieri. A mio giudizio, essa costituisce una moderna interpretazione dell'obbligo costituzionale di difesa della patria. In un momento nel quale la guerra – così, come del resto, vuole l'articolo 11 della Costituzione e lo vogliamo tutti noi – è ripudiata completamente come strumento di relazione con gli altri popoli, tale norma si estrinseca nella difesa del diritto dei cittadini alla sicurezza; difendere, cioè, il diritto dei cittadini alla sicurezza significa nella mia logica, nella logica del Governo difendere la patria.

Inoltre, fanno parte del pacchetto di sicurezza il potenziamento delle possibilità per le forze dell'ordine di compiere operazioni sotto copertura (pensiamo alla ricaduta pratica che una norma di tal genere, senza dubbio, potrà avere anche nel contrasto alla criminalità organizzata, per quanto riguarda l'immigrazione



clandestina sulle nostre coste) ed una serie di azioni amministrative - è una parte logica, in quanto non occorrono norme - come è stato di recente richiesto anche dalla Commissione agricoltura del Senato, allo scopo di prestare un'attenzione particolare alla sicurezza dei cittadini nelle campagne.

Ricordo che lunedì scorso qui a Milano abbiamo inaugurato con il Presidente del Consiglio l'interconnessione delle sale operative. Ci è stato detto, e non soltanto dai rappresentanti delle forze dell'ordine, che questo esperimento, anche se è stato attivato da poco tempo, ha avuto una qualche ricaduta sensibile e positiva, che la gente sente già in termini di maggiore sicurezza, e questo ha incoraggiato il Governo ad andare avanti più celermente attraverso degli interventi che, del resto, aveva già programmato. Quindi, l'obiettivo è quello di estendere, certamente gradualmente ma il più rapidamente possibile, l'interconnessione a tutto il territorio nazionale con alcune priorità, come quelle della città di Roma, rese possibili dall'esistenza di un finanziamento e rese necessarie dal Giubileo. Ci sono poi tutte quelle interconnessioni rese possibili dal progetto sicurezza per lo sviluppo, che opera soprattutto nelle città del Sud e che è già cofinanziato da risorse comunitarie. Il Governo poi, in ragione di particolari emergenze, ha compiuto una scelta prioritaria, peraltro ancora da finanziare - in base ai programmi, sarà a breve finanziata - per due città, che sono Torino e Bologna.

Qualcuno ieri, commentando i provvedimenti adottati dal Governo (anche oggi lo ha fatto l'onorevole Borghezio, ma con la solita cortesia e per questo lo ringrazio), ha parlato della necessità di motivare le forze dell'ordine. Devo dire che, quando ho letto la norma, l'ho immediatamente collegata ad una esperienza che ho vissuto giorni addietro, quando cioè ho firmato gli attestati, alcuni dei quali alla memoria dei giovani di Udine, che consegneremo ai ragazzi o alle loro famiglie alla festa della Polizia che si terrà la prossima settimana. Mi è parso con molta freddezza, senza nessuna demagogia e senza nessun tentativo di commuovere qualcuno, che anche questi elementi dimostrano che c'è già una motivazione nelle forze dell'ordine; lo dimostra poi il fatto - questa mattina mi ha detto il Capo della Polizia che si è conclusa una

operazione positiva – che quotidianamente viene portato avanti con coraggio, con senso civile e con senso dello Stato un faticoso lavoro. Questo non significa che non si possa e non si debba fare di più; infatti, è evidente che gli strumenti rimangono inefficienti se non sono messi a disposizione di persone che li usano con convinzione e con profonda motivazione.

Nello scrivere tutte queste norme abbiamo anche pensato di offrire un ulteriore strumento alle forze dell'ordine, al fine di operare sempre in modo migliore. Certamente non mi soffermo su questo tema, perché lo ha già fatto in modo molto egregio il Ministro della giustizia. L'azione di contrasto al crimine non può più avere limiti definiti dai territori nazionali sia per l'internazionalizzazione e la sovranazionalizzazione delle comunità, sia per l'organizzazione ormai sovranazionale del crimine. Quindi, tutto quel lavoro al quale il ministro Diliberto ha fatto riferimento in sede di Unione europea, che è stato compiuto anche nel Consiglio dei Ministri di venerdì scorso, ha un rilievo, un collegamento e deve avere una ricaduta; ci auguriamo poi che abbia una grande ricaduta anche la Convenzione ONU contro la criminalità organizzata. Durante il recente Convegno svolto a Roma nella Sala Zuccari del Senato si è potuto insieme approfondire la positività delle proposte dell'ONU e la volontà del Governo italiano di inserirsi come motore traente, o come uno dei motori traenti, all'interno della logica che Arlacchi sta portando avanti.

Mi auguro che in tale contesto, che naturalmente vede nel Parlamento – istituzionalmente non può non essere così – un momento centrale e strategico e nella Commissione antimafia – lo ha detto il presidente Del Turco – l'organo parlamentare più autorevole nella strategia di contrasto alla criminalità organizzata, ci sia questa continua sinergia tra Governo e Parlamento. Mi auguro altresì che anche all'interno del Parlamento – come è possibile, come spesso riesce e lo dico con passione e convinzione, avendo per anni ricoperto l'incarico di Presidente di varie Commissioni parlamentari – si svolga un dibattito magari acceso, appassionato, ma libero da strumentalizzazioni e con l'obiettivo comune di un vero servizio per la sicurezza e la libertà dei cittadini.

Vi ringrazio per l'attenzione. (*Applausi*).



**PRESIDENTE.** Ho chiesto al prefetto Masone di rivolgere un saluto agli ospiti alla conclusione di questo Convegno, come è capitato a me di dover fare ieri mattina all'inizio dei nostri lavori. Spero che sulla faccia sempre seria del prefetto Masone si stampi un bel sorriso, perché siamo arrivati alla conclusione di un Convegno che è andato bene e quindi possiamo anche tirare un sospiro di sollievo rispetto alle preoccupazioni che abbiamo più volte manifestato nell'organizzarlo.

Personalmente, per dimostrare il livello della mia soddisfazione, cerco di imitare il sindaco Albertini che ha cominciato il suo discorso ieri mattina dicendo: benvenuti a Milano, la migliore città d'Italia.

Io vi dico: grazie per aver partecipato ad un buon Convegno della Commissione parlamentare antimafia, un Convegno molto efficace, molto serio, molto partecipato e con un livello di attenzione e di tensione molto grande, anche con un livello, per coloro che hanno avuto la possibilità di intervenire, di contributi assolutamente rilevanti.

Naturalmente non è stato organizzato a caso questo Convegno, a Milano e con questi temi, perché di nuove mafie si può parlare in qualunque parte del nostro paese. Ciò che ci interessava (e da tale punto di vista questo è l'aspetto che sottolineerei di più come parte riuscita del Convegno), il nostro tentativo era quello di spostare l'attenzione degli osservatori, dei giornalisti, degli studiosi e anche dell'opinione pubblica dall'immagine congelata dell'universo criminale del nostro paese e anche della sua dislocazione territoriale, in una sorta di maledizione biblica. Dove si va per parlare di criminalità organizzata? Si va a Napoli, a Reggio Calabria e a Palermo.

Noi continuiamo spesso a discutere di cose che non ci sono più o di cose che hanno un'altra dimensione e nel frattempo rischiamo di farci sfuggire il dinamismo di alcuni fenomeni che invece hanno questa dimensione mondiale, o meglio transnazionale, per usare il cortese invito che ci è stato rivolto dal nuovo procuratore generale di Milano. Attenzione, però: spostando l'asse dell'attenzione da Palermo e da Napoli a Milano succede quello che è accaduto a coloro che hanno partecipato a tutti e tre i convegni,

e cioè che parlando di riciclaggio a Palermo o di territori a rischio a Napoli non abbiamo incontrato il tema che invece è stato quasi il centro di questa discussione: il rapporto tra il fenomeno dell'immigrazione e la dimensione dei fenomeni criminali che tale fenomeno porta con sé.

Il fatto che questo Convegno lo abbia tenuto dentro limiti accettabili per tutti, quale che sia la nostra collocazione politica, culturale e ideale, a me pare, anche questo, un buon risultato del nostro comune sforzo; ormai bisogna prendere atto che abbiamo cancellato in due anni un secolo di patrimonio della cultura dell'immigrazione che ha costituito il tratto fondamentale del nostro paese. Quando ragioniamo di immigrati in Italia, mi chiedo spesso come si trovano i nostri emigrati nel mondo; essi chiedono un trattamento, nei paesi dove risiedono, che, se venisse richiesto dagli immigrati nel nostro paese, scatenerebbe un putiferio insopportabile e ingovernabile per l'attuale maggioranza o per qualunque maggioranza di qualunque Parlamento nel nostro paese.

Dunque, non impiegherò più di dieci minuti - sarebbe un guaio disturbare l'andamento di questo Convegno con una lunga conclusione - per dire quali sono i fatti sui quali la Commissione parlamentare antimafia può lavorare, perché questa è poi la dannazione di una Commissione parlamentare che organizza convegni: non si può limitare a redigere atti parlamentari, ma li deve tramutare in iniziative politiche.

Una riguarda il Ministero degli affari esteri. Mi dispiace che la somma dei guai interni ed internazionali non abbia consentito all'onorevole Dini di essere qui con noi; sarebbe stata la prima volta che un Ministro degli affari esteri avrebbe partecipato ad un Convegno su questi temi, ma il suo punto di vista, il suo approccio sarebbe stato di grandissimo valore per tutti quanti noi, perché probabilmente uno dei dati emersi da questo Convegno è che bisogna introdurre molte novità nell'attività diplomatica del nostro paese, ad esempio nel ruolo delle ambasciate.

Infatti, vi sono profili professionali, nelle ambasciate italiane nel mondo, che non hanno più alcun senso, mentre non ci sono quelle figure che possono garantire il livello necessario di collaborazione tra paesi alle prese con un rapporto quotidiano dramma-



tico, derivante dal fatto che non siamo in condizione di affrontare il tema dell'origine nazionale dei fenomeni criminali se non siamo capaci di stabilire dei buoni rapporti con questi Governi.

Il prefetto Masone sa che durante questo periodo sono migliorati gradualmente, ma sempre di più, i rapporti con la Nigeria e questo ci ha consentito, nei giorni passati, di ottenere i primi risultati importanti. In precedenza era praticamente impossibile restituire le nigeriane che occupano i territori che conosciamo, perché sapevamo che era impossibile rimandarle in patria. Non è che improvvisamente abbiamo scoperto gli aerei o i mezzi di comunicazione: abbiamo finalmente stabilito un rapporto con il Governo, con la polizia e con le autorità nigeriane, che ci ha consentito di fare delle cose che solo fino a un anno fa erano impossibili.

E vengo ad una seconda questione. Stamattina il dottor Zavoli ha ricordato il documento del G8 e mi pare che il dottor Mantana abbia detto che questi documenti sono importanti ma rimangono carte segrete, che difficilmente diventano strumenti con i quali i giornalisti, attraverso la stampa e i telegiornali, possano lavorare. A me piacerebbe, per esempio, visto che le riunioni del G8 dedicano al tema della criminalità organizzata sempre una quota fondamentale del loro tempo - è un tema che discuteremo con i presidenti Mancino e Violante - che i partecipanti a tali grandi consessi potessero lavorare in più stretto rapporto con gli otto Parlamenti dai quali traggono la legittimità per un'azione di governo. Certo, scrivere per 70 pagine, come è successo ai Capi degli otto paesi più grandi del mondo, che questo è il tema fondamentale e poi non trovare una sede nella quale il tema stesso possa diventare terreno di riflessione per un'attività legislativa, a me pare una contraddizione che prima o poi dovrà essere sanata.

Un terzo segnale. Non so quanti di voi hanno avuto la possibilità di ascoltare ieri il presidente della Consob, professor Spaventa. Con il piglio che lo distingue egli ci ha detto delle cose molto importanti e mi riservo di inviare il testo del suo intervento, come quello di tutti gli altri che si sono susseguiti - perché i contributi sono stati molti - in questo Convegno, alle varie Commissioni parlamentari competenti in tali materie. Voi sapete che la Commissione parlamentare antimafia non ha responsabilità di me-

rito nell'*iter* parlamentare dei disegni di legge, ma il professor Spaventa ha fatto un ragionamento attorno al fatto che non tutto in questo paese si può risolvere con l'esercizio della sola azione penale; che anzi i ritardi che si accumulano con l'affidarsi solo ad esse rischiano di vanificare quello che è l'elemento fondamentale per chi deve intervenire sui processi di mobilitazione di migliaia di miliardi che avvengono attraverso le operazioni poste in essere in Borsa o attraverso il mercato finanziario che non passa direttamente in Borsa. Il professor Spaventa ha detto che sbaglia chi pensa che si possano risolvere le questioni imbucando ogni tanto una lettera in cui si denuncia un fatto e inviandola alla procura della Repubblica, perché i fenomeni illeciti di mobilità dei capitali nel mondo oggi non si possono più fermare in questo modo.

E allora, un rafforzamento del dispositivo penale, ma anche la capacità di individuare i provvedimenti amministrativi più urgenti - quelli che si possono adottare senza bisogno di aspettare non so quanti giorni per l'azione della polizia giudiziaria, l'intervento del magistrato, del GIP, eccetera - sono elementi fondamentali che devono agire in combinazione. A mio avviso, il ragionamento del professor Spaventa, che non vive nella Consob da moltissimi anni, ma solo da qualche mese (tanto che non ha potuto partecipare al Convegno di Palermo perché la sua nomina non era stata ancora ratificata dal Senato, per cui non sono passati neanche sei mesi dal momento in cui ha preso possesso dell'incarico), è un ragionamento ineccepibile.

Un quarto segnale vorrei rendere evidente in particolare ai Ministri dell'interno e di grazia e giustizia. Per una serie di circostanze fortuite, che però hanno un senso, in questa settimana si sono susseguiti i seguenti avvenimenti. Lunedì lei, onorevole Russo Jervolino, è venuta qui a Milano con il Presidente del Consiglio per inaugurare la nuova sala operativa comune tra le varie forze dell'ordine; martedì è iniziato a Roma, promosso dalla Confindustria in collaborazione con alcune autorità degli Stati Uniti che hanno una grandissima esperienza sul campo, un importantissimo Convegno sul tema del riciclaggio; mercoledì Legambiente e Commissione parlamentare sul ciclo dei rifiuti e sulle attività ille-



cite ad esso connesse (quella che per brevità chiamiamo ecomafia) hanno prodotto del materiale utilissimo per comprendere cosa sta succedendo nel mondo a proposito di difesa dell'ambiente e di intervento dei fenomeni criminali in tale settore; giovedì e venerdì la Commissione parlamentare antimafia si è riunita a Milano per un Convegno; sempre nella giornata di giovedì il Consiglio dei ministri si è convocato per varare delle misure in tema di sicurezza; domenica, 21 marzo 1999, a Corleone, il Presidente della Repubblica, il Vice presidente del Consiglio, il Presidente della Camera dei deputati, altre autorità e molti parlamentari, nonché le associazioni del volontariato, ricorderanno non solo le vittime della mafia ma anche l'impegno della società civile nella lotta contro la mafia. Il 24 marzo prossimo, l'Università Bocconi, la Direzione nazionale antimafia e la Commissione parlamentare antimafia proporranno una riflessione su una ricerca che ha riguardato una regione italiana, non tradizionalmente individuata come regione ad alta densità mafiosa: hanno individuato un meccanismo, starei per dire scientifico, comunque un modello di intervento sulle regioni che consente di misurare il tasso di criminalità presente su un determinato territorio. Si è iniziato con la Basilicata, ma si può prendere quel modello e proporlo in varie realtà italiane.

Ciò consente anche di evitare un fenomeno un po' singolare che si registra in questo paese. C'è stato un periodo nel quale tutti i grossi centri italiani ambivano ad avere, nella strada di ingresso alla città, il cartello con la scritta: «comune denuclearizzato». Io non ho mai capito cosa volesse dire, però era bello ed era anche rassicurante entrarci. Ebbene, girando in questo periodo ho scoperto che adesso invece c'è una tendenza che io considero autolesionista, perché vi sono città che non vedono l'ora di farsi scrivere sul cartello d'ingresso: «città mafiosa», solo perché hanno fenomeni di criminalità urbana. Sono bastati sette sassi contro sette vetrine in un centro della ricca ed opulenta Emilia per far dire che in quella città c'è la mafia.

Dunque, c'è bisogno di progetti speciali e anche di un nuovo livello di professionalità. La mia opinione è che dobbiamo cercare di mettere insieme gente che lavora costantemente su questi argo-

menti, magari avvalendoci anche del contributo di esperti che non lo fanno regolarmente. Si potrebbero stipulare, eventualmente, contratti di diritto privato per ottenere collaborazioni scientifiche di alto profilo, perché non è più possibile andare «a spanne» quando si affrontano fenomeni di questa natura.

Vorrei ora fare un'osservazione di carattere generale e concludere il mio intervento. Perché in un paese come il nostro, alle prese con tanti problemi, in dieci giorni è possibile quest'alta concentrazione di avvenimenti? Anche per rispondere alla domanda del dottor Zavoli, debbo dire che la guardia non è bassa, ma è sbagliato fermarci a questa polemica, che per la verità è un po' vecchia, che non sollevano più nemmeno quelli che l'hanno agitata nel corso dell'ultimo anno. La verità è che sta cambiando la centralità dei fenomeni in questo e in altri paesi.

Si dice che bisogna avere il passo di Blair, che bisogna fare come lui, seguire il modello Blair e adottarlo per gli italiani. Io non so esattamente quale sia il passo di Blair, ma mi sento di fare alcune osservazioni in proposito per essere andato due volte al congresso del *Labour party* quando si stava formando la candidatura di Blair. Davanti a lui c'era una platea composta per il 50 per cento di gente che aveva la mia esperienza; erano sindacalisti, perché voi sapete che per statuto la metà della platea del Partito laburista inglese è fatta da uomini provenienti dalle *Unions*. Sentii Blair dire che bisognava scordarsi che il centro dell'attenzione del Partito laburista sarebbe stato sempre e comunque il *welfare State*, cioè l'intervento dello Stato nell'economia, nel sistema pensionistico, nel sistema sanitario, nei settori della scuola e dei trasporti. Ricordo che dedicò venti minuti del suo intervento al costo dell'acqua - e non del whisky - in Inghilterra.

Da quel partito, che ha insegnato a tutta l'Europa la cultura dello Stato sociale, veniva un messaggio che aveva al centro il tema della sicurezza personale, da riprendere per la prima volta da un altro settore del mondo politico, giacché legge e ordine sembrava che fossero temi appartenenti esclusivamente alla cultura della Destra, in Italia e nel mondo. Chi voglia capire come ha fatto Blair ad ottenere la più alta percentuale di consensi nella storia del Partito laburista in Inghilterra e la più alta presenza di



parlamentari laburisti nel Parlamento inglese deve certo mettere nel conto un esaurimento della spinta del «thatcherismo», tutto quello che volete, ma la mia opinione è che aver spiegato agli inglesi che loro potevano mettere la chiave nella serratura di casa sapendo quello che avrebbero trovato dentro e quello che lasciavano fuori, è stato probabilmente il segreto del successo di Tony Blair in quel paese. Penso che questo sia il segreto che deve animare la riflessione delle forze politiche.

Vedete, ho assistito a quel pezzo di Convegno nel Convegno che è stato il battibecco tra il sindaco Albertini e Sergio Cofferati. È stato fatto con grande civiltà, ma si sono dette cose così rilevanti che nonostante la mia esperienza di sindacalista e la voglia di trovare sempre il modo di mettere insieme le cose, francamente questa volta è proprio impossibile farlo.

Posso dire questo: non avrei mai chiesto ad Albertini di ospitare un Convegno se avessi avuto la sensazione che eravamo ospiti di un razzista. Sono abbastanza consapevole del fatto che ci sono dei limiti, e quindi non mi sentirei di concludere queste due giornate milanesi con un sospetto che potrebbe continuare ad agitarsi tra noi.

Ma esattamente con la stessa franchezza, con la stessa lealtà, con la stessa affettuosa simpatia con cui faccio questa affermazione, ricordo – siccome lo ha fatto anche il sindaco nella prima parte del suo intervento, ricordando un negoziato sindacale di cui siamo stati protagonisti, lui da una parte e io dall'altra del tavolo – che noi abbiamo già, con la furbizia che abbiamo sempre avuto nelle relazioni industriali, affrontato il tema della differenziazione dei salari. Ma lo abbiamo fatto per i *wasp* milanesi, per i bianchi, anglosassoni e protestanti, anzi cattolici, in questa cattolicissima Milano; mai abbiamo pensato di dividere la gente che rappresentavamo, lei da una parte del tavolo e io dall'altra, sulla base del fatto che fossero milanesi, «terruncelli» o altro, perché il massimo della libertà che ci prendevamo era quella di aumentare i profili professionali da sette a dieci attraverso la creazione di categorie intermedie. Ma nelle categorie intermedie non comprendevamo mai qualcosa che facesse identificare una figura e che potesse produrre un effetto. La prego di riflettere, sindaco; se si proponesse la

sua idea, l'Italia correrebbe il rischio di riempirsi di lavoratori immigrati che sono disposti a lavorare a quei livelli salariali, perché non c'è dubbio che la popolazione *wasp* italiana preferisce lavori meno faticosi, professionalmente più evoluti e magari meglio pagati.

Una situazione del genere non dura a lungo; poi si creano conflitti ed è molto più difficile, come dimostra la storia, governare quei conflitti rispetto a quelli che stiamo cercando di governare qui a Milano.

Concludo con una osservazione sulle questioni del Governo. Ho citato questa serie di fatti, ministro Diliberto, perché penso che il Governo si sia messo su una scia non solo di riflessione, come negli ultimi mesi, ma anche di fatti, e considero quello prodotto ieri un fatto estremamente positivo. Sbaglia, secondo me, l'opposizione a incalzare il Governo su quello che ha fatto e che sta facendo, e non, invece, ad incalzarlo a fare qualcosa di più.

Considero estremamente importante il fatto che voi abbiate avviato ieri un *iter* legislativo, su iniziativa del Governo, molto significativo, che impegna fin da oggi il Parlamento a misurare il passo che avete compiuto per vedere se è possibile farne degli altri.

Cito in particolare due questioni. Considero la norma introdotta con riferimento alle figure più deboli rivoluzionaria, non perché i Parlamenti italiani non si siano occupati già in altre occasioni delle figure deboli, dei giovani, dei bambini, ad esempio, ma perché quella norma fa prendere atto alla società italiana che questo paese ha un problema che si chiama anziani, che un reato commesso nei loro confronti ha un'aggravante, e che probabilmente bisognerà finirla di chiamare alcuni reati «microcriminalità». Se qualcuno assalta con un mitra un camionista a un distributore, quella è criminalità di primo livello; se invece qualcuno strappa la borsetta a una vecchia signora o deruba un anziano del portafoglio, non appena hanno ritirato la pensione, questa si chiama microcriminalità, quasi a voler dire che non si tratta di un reato grave. Invece l'aver affermato che oggi, per come è composta la società italiana, per la sensibilità che ha questa stessa so-



cietà, questo è un reato grave, e il Governo intende sottolinearlo, penso sia molto importante.

Su altri temi avremo occasione di discutere anche nelle Commissioni parlamentari di merito, e in ogni caso penso che la Commissione antimafia debba fare un esame, se non altro per esprimere un orientamento. Vi è un'altra questione che vorrei richiamare e che riguarda il rapporto fra polizia giudiziaria e magistratura. Voi avete fatto un passo avanti che considero importante. A me è capitato di leggere, lo ripeto per l'ennesima volta, due piccoli documenti prodotti da due fra i migliori investigatori del nostro paese (non sono i soli per fortuna, ma sono riconosciuti tra i migliori da tutti): sto parlando del questore di Palermo Manganeli - e non credo che qualcuno in questa sala possa dire che egli non ha una grande esperienza professionale - e del generale Mori, che ha appena lasciato il ROS per dirigere la Scuola centrale dell'Arma e che è un uomo che ha accumulato una tale esperienza di attività giudiziaria che può fare appunto il direttore di una scuola impegnativa come quella.

Ebbene, questi dirigenti di due importanti strutture dell'attività di contrasto del crimine, senza consultarsi, uno in una relazione svolta al congresso del SIULP, e l'altro con un rapporto non riservato, ma predisposto per il Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, dicono su questo argomento le stesse cose, e denunciano - se posso dirlo con una parola terribile - una sorta di genocidio di un livello di esperienza professionale diffusa nella Polizia, nei Carabinieri e nella Guardia di finanza, a cui occorre porre rimedio. Senza farlo, si rischia tra qualche anno la distruzione di uno dei patrimoni più straordinari di conoscenze di merito nel settore dell'attività di contrasto contro il crimine organizzato.

Vedremo. So bene che il Governo sarà attaccato su questo piano da molte parti. Ci saranno alcuni che vi diranno che si tratta di un nuovo attacco alla magistratura, altri diranno che questo è il segnale che si vuole abbassare la guardia. Ministro Diliberto, toccherà a lei fare la sua parte, ma penso che questa innovazione debba vedere molti protagonisti impegnati a difenderne il senso. Vogliamo essere fra quelli che difendono e vogliamo essere per-

suasi che la strada intrapresa è quella che va nella giusta direzione.

Anche questo è un segno dei tempi: il fatto che una Commissione parlamentare d'inchiesta possa promuovere un Convegno a Milano in collaborazione con la Polizia di Stato e dialogare così direttamente e civilmente con le autorità locali, con il sindaco di Milano, con i Ministri che hanno le responsabilità più importanti nella vita del paese, è il segno che questo Stato, questo Parlamento, questo mondo politico, le forze dell'ordine, i magistrati stanno facendo fino in fondo il loro dovere. (*Applausi*)

MASONE Fernando, *capo della polizia e direttore generale della pubblica sicurezza*. Poche parole per esprimere la mia gratitudine davvero grande a tutti coloro che hanno consentito la realizzazione di questo Convegno: mi riferisco alla Commissione antimafia, al suo Presidente, al sindaco Albertini, per la sua squisita ospitalità, al prefetto di Milano, a voi signori Ministri, per aver dato il tocco finale a questa serie di interventi tutti di alto profilo e di alto livello.

Un ringraziamento naturalmente va ai Comandanti generali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, al Direttore della DIA, ai Vice Capi della Polizia, a tutti coloro che sono intervenuti.

Non aggiungo altro a quello che è stato detto; le cose che sono state dette in questo Convegno hanno dimostrato una conoscenza precisa dei fenomeni transnazionali, il che significa che non stiamo all'anno zero. D'altra parte i 42 accordi bilaterali sottoscritti con altri Stati, signor ministro Diliberto, e i due multilaterali sono la dimostrazione che siamo già un pezzo avanti in questa cooperazione sempre più intensa e sempre più efficace.

Anche per quanto riguarda l'immigrazione, problema al quale siamo tutti sensibili e principalmente il nostro Ministro, si stanno avendo delle risposte positive. Con i paesi del Mediterraneo, gli accordi raggiunti, quelli che ho ricordato, danno già risultati positivi. Per l'Albania c'è una grandissima attenzione voluta dal Ministro dell'interno, che ogni mese convoca noi, come forza di Polizia, il nostro ambasciatore di Tirana e l'ambasciatore albanese a



– 214 –

---

Roma, per fare il punto della situazione, per studiare e portare sempre più avanti la lotta che dobbiamo condurre anche per distinguere il criminale dall'immigrato che viene in Italia per motivi di necessità. *(Applausi)*

*I lavori terminano alle ore 13,10.*

## SERIE ATTI E CONVEGNI

*Bilancio e prospettive della lotta al riciclaggio.* Convegno promosso dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari in collaborazione con la Guardia di Finanza - Palermo, 9 e 10 luglio 1998.

*Difesa del suolo.* Convegno promosso dalla Commissione permanente Territorio, Ambiente e Beni ambientali - Roma, Sala Zuccari, 25 marzo 1999.

*Federalismo fiscale.* Convegno promosso dai Presidenti delle Commissioni Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica e Finanze della Camera dei deputati - Roma, Sala Zuccari, 2 febbraio 1999.

*La lotta alle mafie nel territorio.* Convegno promosso dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari in collaborazione con l'Arma dei Carabinieri - Napoli, 26-27 novembre 1999.







SENATO DELLA REPUBBLICA



CAMERA DEI DEPUTATI

# BILANCI E PROSPETTIVE DELLA LOTTA AL RICICLAGGIO

*Palermo, 9 e 10 luglio 1998*  
*Palazzo dei Normanni - Sala Duca di Montalto*  
*Resoconto stenografico*

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

*in collaborazione con il*

COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

*APRILE 1999*





## INDICE

DEL TURCO Ottaviano, <i>senatore, presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari</i> . . . . .	Pag. 7, 143, 198 e passim
ALFIERO Carlo, <i>direttore della DIA (Direzione investigativa antimafia)</i> . . . . .	65
BAITY William, <i>direttore del FinCEN (Financial Crimes Enforcement Network-USA)</i> . . . . .	105
BIANCHI Bruno, <i>direttore centrale per la vigilanza creditizia e finanziaria della Banca d'Italia</i> . . . .	10
BILLÈ Sergio, <i>presidente della Confcommercio</i> . . . .	203
BORGHEZIO Mario, <i>deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	191
CALVI Guido, <i>senatore, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	182
CARPENTIERI Fernando, <i>rappresentante del Ministero del tesoro</i> . . . . .	143
CARRARA Carmelo, <i>deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	114, 121, 127 e passim
CASELLI Gian Carlo, <i>procuratore della Repubblica - Direzione distrettuale antimafia di Palermo</i> . . . .	73
CIAMPICALI Pier Antonio, <i>direttore dell'Ufficio italiano cambi</i> . . . . .	18
CRISTALDI Nicolò, <i>presidente dell'Assemblea regionale siciliana</i> . . . . .	8
CSONKA Peter, <i>rappresentante del Consiglio d'Europa</i>	86
CURTO Euprepio, <i>senatore, segretario della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	177



DEL PONTE Carla, <i>procuratore generale della Confederazione svizzera</i> . . . . .	Pag. 59
DONADIO Gianfranco, <i>magistrato, consulente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	149
FIGURELLI Michele, <i>senatore, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	172
FLICK Giovanni Maria, <i>ministro di grazia e giustizia</i>	218
FOLENA Pietro, <i>deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	135
FOND Pierre, <i>segretario generale aggiunto del TRAC-FIN (Traitement du Renseignement et Action contre les circuits financiers)</i> . . . . .	114
GIACALONE Salvatore, <i>deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia 203, 205, 212 e passim</i>	
GODDARD Simon, <i>rappresentante del NCIS (National Criminal Intelligence Service)</i> . . . . .	122
GRANATA Enrico, <i>direttore centrale dell'ABI (Associazione bancaria italiana)</i> . . . . .	30
JACKSON Theodore, <i>Deputy assistant director of FBI (Federal Bureau of Investigations)</i> . . . . .	90
LUMIA Giuseppe, <i>componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	52, 58, 65 e passim
MANCINO Nicola, <i>presidente del Senato della Repubblica</i> . . . . .	198
MANGIACAVALLO, <i>deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	80, 85, 90 e passim
MANTOVANO Alfredo, <i>deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	206
MARTINI Marco, <i>direttore generale della Consob</i> . .	23
MONACO Gennaro, <i>vice capo della Polizia di Stato</i>	36
MORI Mario, <i>comandante del ROS (Raggruppamento operativo speciale) dell'Arma dei carabinieri</i> . . . . .	44
MOSCA MOSCHINI Rolando, <i>comandante generale della Guardia di finanza</i> . . . . .	53, 233

---

MOULETTE Patrick, <i>segretario del GAFI (Gruppo di azione finanziaria internazionale)</i> . . . . .	Pag. 80
NANULA Gaetano, <i>comandante in seconda della Guardia di finanza</i> . . . . .	159
NAPOLITANO Giorgio, <i>ministro dell'interno</i> . . . . .	222
PRODI Romano, <i>presidente del Consiglio dei ministri</i>	101
RIGHETTI Renato, <i>capo del Servizio antiriciclaggio dell'Ufficio italiano cambi</i> . . . . .	132
RUSSO SPENA Giovanni, <i>senatore, componente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	168
SPREUTELS Jean, <i>presidente del CTIF (Cellule de traitement des informations financières)</i> . . . . .	97
VENDOLA Nichi, <i>deputato, vice presidente della Commissione parlamentare antimafia</i> . . . . .	.8, 10, 18 e passim
VIGNA Piero Luigi, <i>procuratore nazionale antimafia</i>	69, 196
VIOLANTE Luciano, <i>presidente della Camera dei deputati</i> . . . . .	127
VISCO Vincenzo, <i>ministro delle finanze</i> . . . . .	212
VON KOPPE Herald, <i>capo del MOT (Meldpunt Ongebrvikelijke Transaktranfactief)</i> . . . . .	112, 195





GIOVEDÌ, 9 LUGLIO 1998

*I lavori hanno inizio alle ore 9,50.*

**Presidenza del senatore Ottaviano DEL TURCO,  
presidente della Commissione parlamentare antimafia**

PRESIDENTE. Ringrazio coloro che hanno accettato il nostro invito a riflettere in questi due giorni sul primo dei temi che la Commissione parlamentare antimafia ha scelto come oggetto di approfondimento della propria attività programmatica: quello del riciclaggio.

Come già sapete il Convegno è stato organizzato e si svolge con l'ottima collaborazione della Guardia di finanza, ed è il primo di tre convegni che la nostra Commissione ha deciso di organizzare da qui alla fine dell'anno o forse all'inizio dell'anno prossimo.

L'odierno Convegno - lo ripeto - ha per tema la questione del riciclaggio, mentre il secondo, che dovrebbe svolgersi nella prima parte dell'autunno, avrà per tema il controllo del territorio e la Commissione parlamentare antimafia lo organizzerà con la collaborazione attiva dell'Arma dei carabinieri con una particolare attenzione al tema della criminalità organizzata nelle grandi aree metropolitane. Il terzo convegno, che pensiamo di organizzare per la fine dell'anno o l'inizio del prossimo, vedrà la collaborazione della Polizia di Stato, ed avrà come tema le nuove mafie.

L'obiettivo fondamentale dell'odierno appuntamento è di mettere insieme le organizzazioni di contrasto degli otto paesi che danno vita alla Conferenza degli 8 Grandi perché vogliamo mettere a disposizione dei Capi di Stato che si riuniscono annualmente materiale per una riflessione più puntuale sul tema della lotta alla criminalità organizzata, giacché come sapete tale que-



stione è diventata nel corso degli anni uno degli argomenti fondamentali dei colloqui degli otto Capi di Stato che si riuniscono di volta in volta nei singoli paesi.

Questo è il tritico dei convegni che organizzerà la Commissione parlamentare antimafia; abbiamo pensato e assunto tale indirizzo all'unanimità, come sempre è capitato in questo anno e mezzo di attività, giacché consideriamo questa serie di temi - riciclaggio, controllo del territorio e attenzione ai nuovi fenomeni criminali che provengono da altre aree del mondo - come fondamentali nell'azione della Commissione parlamentare antimafia, la quale continua a svolgere il suo lavoro di indagine sul territorio nazionale - come abbiamo fatto fino ad oggi - e contemporaneamente cerca di aggiornare l'analisi del Parlamento attorno ai fenomeni criminali attraverso iniziative di questa natura.

Voi avete il programma dei lavori e sapete qual è il livello di partecipazione a questo Convegno, l'altissimo livello di rappresentatività degli ospiti stranieri che hanno accettato il nostro invito e che ci daranno il loro contributo per sviluppare il tema in esame.

Penso di poter concludere qui questo breve discorso introduttivo, lasciando la presidenza effettiva all'onorevole Nichi Vendola, vice presidente della Commissione parlamentare antimafia, che dirigerà la prima parte del dibattito di questa mattina.

**Presidenza del deputato Nichi VENDOLA,  
vicepresidente della Commissione parlamentare antimafia**

**PRESIDENTE.** Nel rivolgere un saluto a tutti i presenti, do la parola all'onorevole Nicolò Cristaldi, presidente dell'Assemblea regionale siciliana.

**CRISTALDI Nicolò,** *presidente dell'Assemblea regionale siciliana.* Onorevole presidente Del Turco, onorevole Vendola, signor Comandante generale della Guardia di finanza, autorità militari e civili, vi porto il saluto dell'Assemblea regionale siciliana per questo importante appuntamento. Palazzo dei Normanni è onorato di ospitare un incontro di questo livello. Prima di raggiungere la Sala Duca di Montalto, dicevamo che qualche anno

fa un appuntamento di questa natura sarebbe passato inosservato a Palermo; un appuntamento di questo livello sarebbe stato giudicato dalla gente come un involucro pieno di parole dopo il quale vi sarebbe stato solo qualche articolo di giornale per occupare per qualche ora la memoria di alcuni addetti ai lavori. Oggi Palermo e la Sicilia sono un'altra cosa: c'è una società in trasformazione ed un incontro di questo livello non è soltanto un incontro tra addetti ai lavori.

Discuterete per due giorni di uno dei temi più importanti legati alla lotta contro la criminalità organizzata e il risultato dei vostri lavori costituirà un'altra pietra che si aggiungerà alla costruzione dell'edificio positivo della nuova Sicilia. L'occasione è utile al Parlamento siciliano che ritiene che questo incontro è stato organizzato a Palazzo dei Normanni non soltanto perché è una sede straordinaria dal punto di vista architettonico; credo che organizzare un Convegno di questo livello a Palazzo dei Normanni sia anche doveroso sul piano delle collaborazioni istituzionali che devono aprirsi nel momento in cui si discutono materie così complesse e così travolgenti nel cambiamento della società civile.

Onorevole presidente Del Turco, la Sicilia ha fatto molta strada in questi anni. Qualche mese prima dell'assassinio di Giovanni Falcone, intervenendo ad un convegno a Siracusa e facendo riferimento a qualche articolo giornalistico che diceva che lo Stato si era arreso alla mafia, Paolo Borsellino ebbe a dire che lo Stato non può essersi arreso alla mafia per la semplice ragione che non ha mai combattuto contro la mafia: ci si arrende soltanto dopo aver combattuto. Credo che se Paolo Borsellino potesse parlare oggi non direbbe le stesse cose, perché naturalmente nel frattempo tutti hanno lavorato, dalla politica ad ogni forma istituzionale, per il cambiamento della società. Credo che questo sia già un grande risultato.

Ecco allora le ragioni per le quali, in qualità di Presidente dell'Assemblea regionale siciliana, desidero non soltanto salutarvi per aver scelto fisicamente Palazzo dei Normanni ma anche perché simbolicamente è giusto che uno tra i più antichi Parlamenti del mondo accolga con tutta la sua autorevolezza un Convegno



su un tema così importante. Grazie a tutti e buon lavoro. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringraziamo il presidente Cristaldi e senza ulteriori indugi entriamo nel vivo dei lavori del nostro Convegno.

Do la parola al professor Bruno Bianchi, direttore centrale per la vigilanza creditizia e finanziaria della Banca d'Italia, il quale svolgerà una relazione sul tema «Vigilanza sugli intermediari finanziari e contrasto al riciclaggio».

BIANCHI Bruno, *direttore centrale per la vigilanza creditizia e finanziaria della Banca d'Italia*. Desidero anzitutto rivolgere un vivo ringraziamento al presidente della Commissione parlamentare antimafia, senatore Del Turco, per l'invito a partecipare all'incontro odierno, su un tema di grande attualità come quello della lotta al riciclaggio dei capitali di provenienza illecita.

L'azione di contrasto al riciclaggio è un elemento strategico nell'esercizio della vigilanza sugli intermediari e sui mercati finanziari. Essa, in una visione di ampio respiro, è uno strumento di tutela dell'ordine economico e riguarda non solo la funzione di vigilanza, ma anche la politica del credito. Infatti, uno sviluppo economico equilibrato e duraturo del paese richiede un sistema finanziario composto da imprese che operano in modo corretto, trasparente ed efficiente. L'azione di operatori criminali, in grado di manovrare ingenti capitali di provenienza illecita, costituisce una minaccia per il sistema creditizio e per il mercato finanziario, distorce il gioco della concorrenza, determina gravi inefficienze allocative e gestionali ed aumenta il rischio di crisi.

L'apertura delle economie nazionali, l'integrazione dei mercati e lo sviluppo dell'attività bancaria internazionale hanno reso più difficile la lotta al riciclaggio e richiesto un aumento della cooperazione fra le autorità nazionali di vigilanza.

Il diffondersi dei conglomerati finanziari, costituiti da società operanti in segmenti di mercato differenti, rende complessa l'individuazione delle relazioni intragruppo e meno agevole la ricostruzione della loro operatività.

L'estesa applicazione della telematica nelle transazioni finanziarie e la diffusione dell'uso della moneta elettronica possono es-

sere di ostacolo all'analisi delle operazioni, in special modo quando sono effettuate da soggetti non sottoposti a vigilanza oppure localizzati in paesi dotati di una legislazione antiriciclaggio inadeguata.

Questi fattori, singolarmente e nel loro complesso, possono indebolire il sistema dei controlli tradizionali e rendono necessario un costante adeguamento delle tecniche di analisi e delle modalità di controllo.

Il prevalere dei principi dell'economia di mercato e della concorrenza ha reso necessario orientare il sistema di vigilanza bancario verso l'uso di regole generali e di coefficienti di bilancio che non ledono l'autonomia imprenditoriale del banchiere; infatti, l'azione di supervisione si rivolge non a singoli fatti di gestione, come avveniva in passato, ma alla valutazione del complessivo andamento dell'impresa bancaria.

Tuttavia, un'analisi meramente quantitativa non è sufficiente a neutralizzare i rischi di fragilità finanziaria dell'intermediario. Accanto ai rischi quantificabili che devono essere misurati e fronteggiati da adeguate risorse patrimoniali, cresce l'importanza degli aspetti qualitativi della gestione e la possibilità, in un contesto di spiccata autonomia, di comportamenti infedeli o fraudolenti. Diviene fondamentale, pertanto, per la Banca d'Italia mantenere un dialogo continuo con i soggetti sottoposti alla sua vigilanza, nel quale la fiducia e la riservatezza sono funzionali alla significatività ed all'efficienza dell'azione di monitoraggio.

La maggiore complessità dei sistemi finanziari accresce le possibilità di penetrazione criminale. Questa può avvenire mediante l'acquisizione da parte delle organizzazioni criminali di un'influenza diretta sulla gestione dell'azienda bancaria. Più esposti a tale rischio sono gli intermediari di piccole dimensioni, collocati in contesti ambientali economicamente arretrati e caratterizzati da un minor grado di competitività e di trasparenza; questi costituiscono in qualche modo un terreno fertile per lo sviluppo di attività illecite.

L'asservimento di un intermediario è potenzialmente più agevole in presenza di un eccessivo accentramento dei poteri di gestione all'interno di un'azienda; l'assenza di dialettica comporta



l'affievolimento dell'efficacia dei controlli interni, che possono assumere caratteristiche meramente formali.

Le organizzazioni criminali necessitano peraltro, per riciclare le disponibilità rivenienti dalle proprie attività, di operare su mercati adeguatamente sviluppati. Gli ingenti flussi di denaro che affluiscono su tali mercati e la dimensione internazionale delle transazioni creano un elevato grado di mimetismo di queste operazioni. L'infiltrazione criminale nel sistema finanziario, in questo caso, può avvenire attraverso il coinvolgimento inconsapevole dell'intermediario bancario. L'inserimento in uno degli snodi dell'operazione di riciclaggio di un intermediario, specie se conosciuto sul mercato per la sua affidabilità ed integrità, può far conto sull'abbassamento della soglia di attenzione, naturale in un ambiente sano, e permette di meglio raggiungere gli scopi criminali.

Il testo unico delle leggi bancarie individua le finalità dei poteri della Banca d'Italia nella sana e prudente gestione degli intermediari vigilati, nella stabilità, nel buon andamento e nella competitività del sistema finanziario nel suo complesso. Tali finalità per loro natura sono incompatibili con il coinvolgimento, anche inconsapevole, di un intermediario in operazioni di riciclaggio. Una gestione bancaria sana e prudente significa, da un lato, ricerca dell'efficienza e della redditività ed estraneità a interessi impropri, dall'altro, rispetto dei canoni di avversione al rischio tipici dell'attività bancaria.

I fini dell'azione di vigilanza mettono in luce il contributo che la Banca d'Italia può fornire nel quotidiano esercizio delle proprie funzioni per prevenire il coinvolgimento del sistema finanziario in attività criminali. Innanzi tutto, i controlli sull'accesso al mercato e la verifica delle caratteristiche dei requisiti di professionalità e di onorabilità degli amministratori delle banche; in secondo luogo, la verifica della qualità degli assetti proprietari delle banche e in particolare gli azionisti delle banche; in terzo luogo, la tutela della concorrenza nel settore creditizio. Tutti questi fattori concorrono a prevenire, a scoraggiare e a far emergere eventuali strumentalizzazioni degli intermediari per finalità illecite.

L'accentuazione dei profili di autonomia dell'azienda bancaria nel nuovo quadro legislativo si accompagna evidentemente al-

l'assunzione di maggiori responsabilità da parte degli amministratori della banca. L'attenzione del legislatore e delle autorità di vigilanza si è spostata verso l'adeguatezza delle strutture di governo societario, che devono essere atte a garantire un'amministrazione corretta nell'interesse dei risparmiatori e degli investitori. In questo schema di autonomia ne risultano valorizzati i profili dei controlli interni degli intermediari: un efficace sistema di controlli interni previene le deviazioni dalle regole della sana e prudente gestione, rappresenta un valido strumento di difesa dalle aggressioni criminali al tessuto connettivo dell'impresa e garantisce la corretta applicazione delle regole sulla circolazione del denaro.

Accanto agli strumenti propri della vigilanza sul sistema creditizio e finanziario, ulteriori possibilità di intervento sono attribuite alla Banca d'Italia, che agisce in questo ambito d'intensa con l'Ufficio italiano dei cambi (UIC), dalla normativa antiriciclaggio. Questa disciplina pone limitazioni, come è noto, all'uso del contante e degli altri mezzi di pagamento anonimi, vieta che i pagamenti siano effettuati da intermediari non abilitati, prevede regole di identificazione della clientela nonché di registrazione dei relativi dati in appositi archivi informatici, stabilisce un obbligo di segnalazione all'UIC, in caso di fondato e ragionevole sospetto circa la provenienza illecita del denaro o di altri beni oggetto di operazioni finanziarie. Agli operatori si richiede una collaborazione di intensità crescente nella prevenzione dell'utilizzo illecito degli intermediari e del sistema dei pagamenti. La Banca d'Italia, allo scopo di facilitare i compiti di collaborazione attiva delle banche e dei vari intermediari finanziari, ha emanato le «Indicazioni operative per le segnalazioni di operazioni sospette», conosciute con il termine di «decalogo», che offrono elementi per valutare i profili di anomalia delle operazioni finanziarie, e sono basate sul principio fondamentale di conoscere le controparti con le quali si opera.

Il decreto legislativo n. 153 del 1997, di riforma della disciplina antiriciclaggio, ha affidato all'UIC il compito di accentrare e verificare le segnalazioni di operazioni sospette. La Banca d'Italia in questo contesto collabora alla fase di approfondimento dell'analisi delle segnalazioni; si incrementa così la significatività dell'in-



formazione trasmessa che, arricchita di altre notizie disponibili presso le autorità di vigilanza, può fare ingresso nell'area delle indagini penali in modo più intelligibile ed efficace. Le ispezioni di vigilanza della Banca d'Italia sono volte in tale materia a verificare l'adeguatezza degli assetti organizzativi, mediante il sondaggio di campioni significativi di attività operativa.

Le autorità creditizie hanno tradizionalmente posto i meccanismi di prevenzione al centro della strategia antiriciclaggio; è qui che l'azione amministrativa può giocare un ruolo specifico e importante. Peraltro è evidente che la prevenzione non esaurisce la gamma degli strumenti di lotta. Essa deve essere accompagnata da un'efficace azione di repressione dei comportamenti fraudolenti. Il contributo della Banca d'Italia si estende anche a tale versante: essa garantisce il supporto tecnico necessario per l'analisi finanziaria nel corso dei procedimenti penali di particolare rilevanza; sono costantemente alimentati flussi informativi con le forze di polizia e la magistratura. La legge espressamente prevede che, anche nel corso di un'indagine penale e in deroga al segreto istruttorio, il Governatore della Banca d'Italia sia informato dal giudice quando vi sia motivo di ritenere che fatti di riciclaggio siano avvenuti attraverso il coinvolgimento di intermediari bancari. Di particolare rilievo sono poi gli accordi raggiunti con la Direzione nazionale antimafia, in forza dei quali è stato attivato un agile meccanismo di scambio di informazioni utili per il perseguimento delle rispettive finalità istituzionali.

Nell'esercizio della funzione di vigilanza possono riscontrarsi talora anomalie gestionali di rilievo penale. L'intermediario che opera in modo illecito immette, per ostacolare la ricostruzione della propria reale operatività, dati inattendibili nei circuiti informativi che lo legano alle autorità. Tuttavia, un flusso continuo di dati non fedeli può far emergere aspetti di incoerenza e alla lunga determinare una situazione insostenibile per l'intermediario «deviante»; la complessiva attività di vigilanza, in particolare l'ispezione *in loco*, può portare all'accertamento della falsità.

All'azione dei pubblici poteri si affianca il contributo della comunità finanziaria. Gli intermediari assumono una posizione privilegiata, che può fornire un contributo di rilievo nel contra-

stare il riciclaggio, soprattutto attraverso le segnalazioni di operazioni sospette, che ho poc' anzi ricordato. Nel disegno del legislatore, il tentativo di far affluire nel circuito finanziario legale capitali di provenienza illecita dovrebbe mettere in allarme le terminazioni nervose del sistema, generando in esso una pronta reazione. Ma perché il meccanismo possa funzionare è necessaria una convinta adesione degli intermediari allo spirito delle norme antiriciclaggio, prima ancora che alle regole formali di dettaglio. La scelta di affidare agli operatori un ruolo attivo pone delicate questioni al legislatore e alle autorità di vigilanza. Aver inizialmente considerato le disposizioni antiriciclaggio quali costi estranei alle finalità dell'impresa, unitamente alle innegabili carenze dell'impianto normativo originario, può aver ritardato il recepimento da parte degli intermediari dei valori che sorreggono tale disciplina. Dietro queste difficoltà iniziali si celava una tensione tra lotta al riciclaggio e regole imprenditoriali, quasi che il perseguimento dell'una fosse di ostacolo al rispetto delle altre. Invero, il rispetto della normativa antiriciclaggio è coerente con il perseguimento del fine di profitto; non snatura certamente le regole dell'impresa. Queste si sono affermate nel settore bancario dopo un lungo e faticoso cammino; si tratta di una conquista da difendere, contro le tendenze talvolta emergenti ad una funzionalizzazione dell'attività creditizia per finalità ad essa estranee.

Gli interventi di modifica a cui è stata sottoposta la pur giovane disciplina antiriciclaggio riflettono un processo di assestamento ancora in corso; sono spesso orientati a tutelare esigenze tecnico-operative degli intermediari. Credo che la sensibilità che il legislatore dimostra adeguando l'ambiente normativo alle esigenze degli operatori conferma che le norme antiriciclaggio non intendono porsi come una sovrastruttura che intralcia la speditezza delle transazioni. Le limitazioni alla circolazione del contante, le norme sulla registrazione delle operazioni, l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette, costituiscono un ulteriore, importante capitolo della disciplina dell'intermediazione, che completa lo statuto normativo del mercato finanziario. Il filo che rafforza la trama dell'azione di contrasto ai fenomeni criminali nel settore finanziario può essere individuato nel riconoscimento del valore



etico di comportamenti professionali corretti; si ricompongono, così, interessi non immediatamente percepibili come convergenti, quali, appunto, la lotta al riciclaggio e la logica d'impresa.

Su un piano generale, le imprese mostrano una sensibilità particolare al tema della reputazione e delle fiducia che lega l'impresa stessa al suo mondo e alla sua clientela. Le imprese sono disposte ad affrontare costi ingenti per riparare ai possibili danni di immagine derivanti dal lancio sul mercato di un prodotto difettoso, confermando, in tal modo, il rilievo economico della reputazione e del rapporto di fiducia con la clientela. In questa logica, i costi che la disciplina impone si configurano come ordinari oneri d'esercizio dell'impresa. L'adesione a modelli etici di comportamento finisce con l'acquisire rilievo certamente anche economico; illumina le connessioni tra la dimensione sociale del contrasto al riciclaggio e la logica d'impresa; arricchisce di principi l'agire nella finanza; ricompone, in sintesi, in un quadro coerente e razionale le direttrici di sviluppo della normativa finanziaria. L'integrità dei mercati è stata di recente recepita, a livello normativo, tra gli obiettivi verso i quali deve tendere il comportamento degli intermediari nell'esercizio dei servizi di investimento (articolo 21 del decreto legislativo n. 58 del 1998). Si tratta di un'acquisizione ancora parziale, riferita ad un particolare settore, ma l'affermazione conserva tutta la sua rilevanza; mostra il cammino che la normativa del mercato finanziario ha intrapreso, rendendo possibili ulteriori prese di posizione da parte del legislatore.

Passo ora a darvi qualche elemento di valutazione prospettica. Il diffondersi della consapevolezza delle ragioni, soprattutto economiche, della lotta al riciclaggio non significa che gli obiettivi fissati dalla disciplina del settore siano stati pienamente raggiunti. Il quadro normativo, credo, richiede ulteriori interventi di razionalizzazione. Il decreto legislativo n. 153 del 1997, nel prevedere uno stretto coordinamento tra l'azione amministrativa di vigilanza e le indagini penali, costituisce un solido fondamento per un'efficace azione di contrasto. Permangono talune carenze, riconducibili alla frammentarietà degli interventi succedutisi nel tempo. Appare imprescindibile il consolidamento di queste disposizioni di settore in un *corpus*. Il testo unico delle disposizioni di

settore dovrà collocarsi in modo coerente al fianco dei testi unici bancario e della finanza, contribuendo a costruire un'organica disciplina dell'intermediazione creditizia e finanziaria.

Anche sul piano dell'azione di vigilanza occorre una continua opera di adeguamento alle nuove realtà. La forte interdipendenza tra i mercati impone, in particolare, un potenziamento dei già stretti rapporti di collaborazione tra le autorità di controllo a livello nazionale e internazionale, e particolare attenzione richiedono le relazioni con gli intermediari provenienti da paesi non appartenenti all'Unione europea, talvolta dotati di una legislazione bancaria e antiriciclaggio inadeguata. La Banca d'Italia è fermamente impegnata nel verificare il rispetto delle disposizioni antiriciclaggio, in particolare attraverso lo strumento ispettivo. L'accertamento dell'adeguatezza degli assetti organizzativi permette di cogliere il grado di adesione dell'intermediario all'approccio «collaborativo». È in corso la messa a punto di un aggiornamento delle «Indicazioni operative per la segnalazione di operazioni sospette», il cosiddetto «decalogo», che terrà conto dell'evoluzione del mercato finanziario, delle novità introdotte dal decreto legislativo n. 153 del 1997, nonché dell'esperienza in materia di lotta al riciclaggio.

Mi avvio ora a concludere queste mie brevi valutazioni. Nel campo dell'antiriciclaggio agiscono forze che non sempre muovono nella stessa direzione. La velocità raggiunta dagli scambi, la competizione tra ordinamenti, la dimensione privatistica dell'attività di intermediazione e le esigenze dell'indagine penale sono espressione di interessi e valori che possono essere tutti pienamente coerenti e tutelati allo stesso momento. Si accentua la necessità di trovare un equilibrio dinamico tra gli interessi generali in gioco. La disciplina antiriciclaggio può essere paragonata ad un *metal detector*: deve essere sensibile nell'individuazione di soggetti malintenzionati, ma flessibile e rapida in modo da evitare inutili ritardi a chi non è animato da fini criminali. Nella misura in cui l'ordinamento sarà in grado di adottare soluzioni equilibrate ed efficaci si compirà un ulteriore passo verso un mercato nel quale i tentativi di infiltrazione criminale siano isolati e respinti dagli stessi intermediari: e ciò non tanto per il timore di sanzioni, ma



perché l'agire in conformità ai principi etici è una scelta economicamente razionale. (*Applausi*)

PRESIDENTE. Grazie, professor Bianchi. Le relazioni che ascolteremo saranno messe a disposizione di quanti ne sono interessati, ed in seguito il resoconto completo degli atti del convegno sarà raccolto in un volume.

Do ora la parola al dottor Pier Antonio Ciampicali, direttore dell'Ufficio italiano dei cambi, che svolgerà una relazione sul tema: «L'attuazione del decreto legislativo n. 153 del 1997: la nuova organizzazione dell'Ufficio italiano dei cambi».

CIAMPICALI Pier Antonio, *direttore dell'Ufficio italiano dei cambi*. Grazie, presidente Vendola, e grazie alla Commissione antimafia e al suo presidente, senatore Del Turco, per questa iniziativa che ritengo di particolare valore e di grande utilità per lo sviluppo della lotta e degli approfondimenti in materia di contrasto al riciclaggio. Complimenti anche per l'organizzazione di questo convegno, che vanno estesi alla Guardia di finanza e alla Regione Siciliana.

Il mio intervento sarà molto breve e circostanziato. Esso si baserà sulle innovazioni introdotte dal decreto legislativo n. 153 del 1997 in materia di contrasto antiriciclaggio, con riferimento ai compiti che questo decreto ha affidato all'Ufficio italiano dei cambi (UIC). Cercherò di analizzare molto rapidamente ciò che è stato fatto, ciò che resta da fare, quali sono i problemi ancora in piedi e sui quali occorre intervenire. La logica del decreto legislativo n. 153 credo sia nota a tutti; è una logica che ha dato un'impostazione operativa, distinguendo la componente dell'analisi finanziaria dalla componente investigativa. Questo nel convincimento che il riciclaggio è innanzi tutto un problema finanziario; pertanto con un approccio che si rifà ad una componente di analisi finanziaria è possibile avere dei punti di attacco innovativi rispetto a quelli che sono stati finora applicati, che sono connessi essenzialmente alla metodologia di indagine di tipo investigativo della magistratura e delle forze di polizia. Solo in questo modo si giustifica l'affidamento di compiti ad una struttura specializzata dal punto di vista finanziario come l'UIC, che altrimenti non avrebbe

ovviamente né i mezzi né la competenza per essere un competitore – lo dico in questi termini sportivi – della magistratura specializzata e delle forze di polizia.

Quindi, la logica è di trovare nell'approccio finanziario delle vie di accesso alla scoperta di forme di riciclaggio che le modalità di indagine investigativa finora applicate non sono state idonee a far emergere. È un'analisi complessa perché, quando si tratta di riciclaggio l'atto criminale presupposto è già arrivato a compimento ed ha realizzato il suo obiettivo, quello del profitto. Pertanto, una struttura che è stata capace di portare a compimento un atto criminale complesso e ha realizzato il relativo profitto è sicuramente capace anche di manovrare dal punto di vista finanziario in maniera tale da nascondere gli elementi di conoscenza degli autori dell'atto criminale stesso.

In questo contesto all'UIC sono stati affidati dal decreto legislativo n. 153 del 1997 dei compiti molto precisi, che io illustrerò molto rapidamente indicando – come ho detto all'inizio – quali sono state le cose fatte e quali problemi sono ancora in piedi.

Per quanto riguarda le cose fatte, dal punto di vista della normativa concernente il trasferimento all'UIC delle segnalazioni delle operazioni sospette rilevate dagli intermediari finanziari abilitati, il provvedimento ha affidato all'Ufficio il compito di emanare istruzioni applicative sull'utilizzo delle procedure informatiche e telematiche per la trasmissione delle segnalazioni; questo è stato avviato e sta funzionando bene. Il sistema informatizzato infatti è in grado di dare in tempo reale una specifica della morfologia delle operazioni segnalate e dello stadio di avanzamento dell'analisi delle operazioni medesime.

L'UIC deve poi effettuare i necessari approfondimenti su tali segnalazioni, prima di trasmetterle alle autorità investigative. Anche in questo caso è stato avviato un sistema molto accurato di approfondimento delle segnalazioni; c'è una struttura, appositamente organizzata all'interno dell'UIC, che realizza in maniera efficiente e continua questo processo dal momento dell'arrivo della segnalazione dall'intermediario finanziario fino alla trasmissione all'autorità investigativa, che – come è noto – è costituita dalla



DIA e dal Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza.

Il decreto legislativo specifica inoltre che l'Ufficio può avvalersi, per gli approfondimenti relativi a queste segnalazioni, dei dati contenuti nell'anagrafe dei conti e dei depositi di cui all'articolo 20, comma 4, della legge 30 dicembre 1991, n. 413; questo non è ancora avvenuto perché tale anagrafe non è stata ancora costituita.

Il decreto legislativo n. 153 del 1997 inquadra altresì in maniera più corretta e completa il ruolo di questa anagrafe, spostandolo da quello prevalente di tipo tributario, che aveva nella sua configurazione originaria, ad un aspetto più specificamente connesso alla problematica dell'antiriciclaggio; quindi la collocazione logica di questa anagrafe è definita, ma manca ancora l'attuazione pratica.

L'Ufficio poi - continua a specificare il decreto - può acquisire ulteriori dati e informazioni presso i soggetti di cui all'articolo 4, cioè presso gli intermediari abilitati in ordine alle segnalazioni trasmesse.

L'altro compito attribuito all'Ufficio, quello di utilizzare i risultati delle analisi effettuate ai sensi dell'articolo 5, comma 10, della legge n. 197 del 1991, è uno dei punti di maggiore interesse per quanto concerne gli approfondimenti futuri in questa materia. L'articolo 5, comma 10, prevede infatti che l'UIC possa effettuare delle analisi statistiche mirate ad identificare anomalie di tipo statistico che si verifichino nell'ambito delle operazioni che a norma di legge sono inserite negli archivi unici informatici degli intermediari finanziari abilitati. L'integrazione tra questo tipo di analisi e la segnalazione delle operazioni sospette è la via che, ad avviso dell'UIC, può portare ai risultati più significativi. Come abbiamo sentito anche dall'intervento del dottor Bianchi, la logica del coinvolgimento dell'intermediario abilitato, nel responsabilizzarsi al momento della rilevazione di anomalie di operazioni compiute presso di esso, presenta dei punti di difficoltà che sono connessi sia alla conoscenza, sia al fatto che soggetti operativi noti possono all'improvviso passare sotto il controllo di organizzazioni criminali e quindi rimanere nascosti nei confronti dell'intermediario

abilitato. Sotto questo aspetto riteniamo essenziale uno strumento idoneo ad individuare segnali di anomalia che prescindano dalla conoscenza del soggetto.

Lo strumento statistico basato su una modalità di indagine informatica di tipo probabilistico, particolarmente complessa e sofisticata dal punto di vista tecnico, costituisce la speranza maggiore, a nostro avviso, per il futuro. Per il funzionamento dei sistemi di analisi basati su grandi masse di dati è necessario avvalersi di una serie storica di una certa consistenza, che si è formata nel tempo (sostanzialmente a partire dal 1994, quindi disponiamo di oltre tre anni interi di informazione). È una base dati di grande importanza perché ogni anno si arricchisce di informazioni relative a quasi 400 milioni di operazioni superiori a 20 milioni di lire, che sono compiute presso gli intermediari abilitati e che sono automaticamente immagazzinate nell'archivio unico informatico dell'intermediario e poi trasmesse in forma aggregata all'UIC.

C'è la possibilità, dal punto di vista statistico, matematico, probabilistico, di rilevare alterazioni nei flussi e nei comportamenti degli intermediari e di certi soggetti identificabili per categorie, in modo da poter arrivare ad un approfondimento mirato che consenta di verificare poi, con la conoscenza dell'intermediario, la realtà dell'operazione compiuta. Naturalmente, in questo caso bisogna concentrare le analisi nei settori che sono più a rischio.

In questo momento l'attenzione dell'UIC è indirizzata verso le operazioni compiute nei confronti dei paesi cosiddetti *off-shore*, dove le norme fiscali, contabili e di vigilanza sono particolarmente permissive. Quindi, oltre ad attrarre soggetti che operando correttamente nell'ottica degli obiettivi aziendali, cercano di risparmiare sui costi avvalendosi dei vantaggi di questi centri, tali paesi attirano anche coloro che hanno interesse a nascondere l'origine di flussi di denaro e ad inserirli nel circuito bancario legale, nella maniera più *soft* possibile, meno suscettibile di attrarre l'attenzione.

Dell'analisi delle operazioni sospette parlerà nel pomeriggio il capo del servizio antiriciclaggio dell'UIC, dottor Righetti; non mi soffermerò quindi su di esse. Voglio soltanto sottolineare, tut-



tavia, che si sta avviando in questa fase di analisi innanzi tutto una collaborazione molto positiva sia con gli altri enti preposti alla vigilanza sugli intermediari finanziari (in primo luogo la Banca d'Italia, l'Isvap e la Consob) sia per quanto concerne le modalità di trasmissione delle informazioni agli enti preposti all'analisi e all'approfondimento investigativo.

Ci sono degli aspetti che possono essere ancora meglio definiti, in particolare quelli relativi ai rapporti tra magistratura e UIC per quanto concerne il segreto previsto dalla legge sulla gestione delle operazioni sospette, segreto che per la sua parte l'Ufficio sta proteggendo nella maniera più rigorosa possibile; infatti, sono stati realizzati dei *software* che prevedono delle forme di crittografia, anch'esse particolarmente avanzate, affinché nel flusso tra l'intermediario segnalante e l'UIC si eviti assolutamente il rischio di fughe di informazioni.

Proprio per quegli aspetti che devono essere ancora meglio approfonditi e messi a punto, si ritiene particolarmente importante procedere in tempi brevi alla realizzazione del testo unico sull'attività antiriciclaggio. Ormai la normativa in materia ha una vita ultradecennale; infatti, anche se l'atto formale di nascita è la legge n. 197 del 1991, essa è stata preceduta da altri provvedimenti specifici. È arrivato il momento di definire un testo unico attraverso il quale emergano con certezza i ruoli e i compiti e che soprattutto miri alla completezza del sistema delle informazioni, senza nel contempo rappresentare un costo troppo elevato per i soggetti tenuti all'invio delle informazioni di base. Questo è un elemento particolarmente importante, nel momento in cui si sta realizzando a livello europeo un'unità monetaria e quindi una convergenza dei sistemi bancari e finanziari, che deve necessariamente accompagnarsi anche ad un'omogeneizzazione della normativa antiriciclaggio. Il passaggio dalle valute nazionali all'Euro comporterà problemi nuovi e di difficile soluzione; ci sono studi, ovviamente basati su ipotesi, per capire se il passaggio dalle valute nazionali ad un'unica valuta rappresenterà per i paesi che faranno parte del sistema una facilitazione o un ostacolo all'attività di riciclaggio: ci sono elementi a favore dell'una tesi ed elementi a favore dell'altra. Credo che questo potrà essere un settore di approfondimento

di particolare interesse da parte di tutti noi e soprattutto della Commissione parlamentare antimafia.

Ritengo che nessuno possa prescindere dal convincimento che per procedere e ottenere dei risultati effettivi in materia di antiriciclaggio occorre avere una normativa assolutamente omogenea a livello dei paesi industriali evoluti. Per quello che è il nostro ruolo e il nostro compito, come UIC, cerchiamo di muoverci su questa linea, sia nell'ambito del GAFI sia all'interno del Gruppo Egmont, che riunisce le *Financial Intelligence Units* di gran parte dei paesi economicamente avanzati.

Concludo il mio intervento ringraziando per l'attenzione e ovviamente assicurando che l'UIC fornirà nei confronti di tutte le autorità coinvolte nella lotta e nel contrasto al riciclaggio la collaborazione formale e informale che è nelle sue capacità. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Prenderà ora la parola l'ingegner Marco Martini, direttore generale della Consob, il quale svolgerà una relazione sul tema: «Riciclaggio e mercati mobiliari».

MARTINI Marco, *direttore generale della CONSOB*. Desidero innanzi tutto ringraziare il Presidente della Commissione parlamentare antimafia, senatore Ottaviano Del Turco, e le autorità della Regione e della Guardia di finanza che ci hanno invitato a questa interessante iniziativa.

Il confronto e lo scambio di esperienze tra le autorità costituisce un momento essenziale nella lotta contro il riciclaggio. L'incontro odierno riveste un'importanza fondamentale nella discussione sulle nuove forme di riciclaggio di denaro di provenienza illecita, sul ruolo degli operatori finanziari e sull'interazione tra le autorità antiriciclaggio e quelle preposte al controllo dei mercati finanziari. Il mio intervento toccherà brevemente ognuno di questi tre punti. Si riprendono alcune considerazioni già espresse dalla Consob in occasione dell'audizione resa dal Presidente dell'Istituto alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia nel maggio dello scorso anno.

La lotta al riciclaggio di denaro sporco, contrastando le attività criminali tramite le quali tali ricchezze assumono una veste di



legalità, consente di tutelare in modo indiretto anche la sicurezza e la buona salute del sistema finanziario: questi elementi sono essenziali per assicurare una corretta allocazione delle risorse e la crescita dell'intera economia. Per un'autorità pubblica quale la Consob, impegnata nella tutela del risparmio, questi sono aspetti di primaria importanza e proprio in tale ambito si inserisce il contributo che il nostro Istituto può offrire nella lotta al riciclaggio.

Il fenomeno del riciclaggio del denaro di provenienza illecita ha, da diverso tempo, assunto dimensioni sovranazionali. La globalizzazione dei mercati consente ai capitali e alle persone di muoversi con estrema facilità e rapidità. In tale contesto è altamente probabile che la ripulitura del denaro sporco venga effettuata in un paese diverso da quello di provenienza. Il carattere transnazionale del fenomeno è stato amplificato, oltre che dalla crescente integrazione dei mercati dei capitali, anche dal notevole grado di sofisticazione raggiunta dagli strumenti finanziari e dallo sviluppo della tecnologia.

Alcune stime indicano che il flusso mondiale di ricchezza di provenienza illecita sarebbe superiore ai 500 miliardi di dollari. Ma attorno a questi numeri non vi è alcuna certezza dal momento che il fenomeno è, per ovvi motivi, difficilmente quantificabile.

A tali sviluppi non ha ancora fatto seguito la completa armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia a causa della diversa intensità con cui il fenomeno interessa i singoli paesi e, in alcuni casi, della volontà di attirare comunque i capitali esteri, indipendentemente dalla loro provenienza. Anche il coordinamento internazionale per la lotta al riciclaggio è stato avviato solo in anni recenti. La prima iniziativa di rilievo del Comitato di Basilea di vigilanza bancaria è del dicembre del 1988, con il cosiddetto *Statement on Prevention of Criminal Use on the Banking System for the Purpose of Money Laundering*. Il GAFI (Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale contro il riciclaggio del denaro di provenienza illecita) è stato costituito dai Capi di Stato e di Governo dei 7 maggiori paesi industrializzati e dal Presidente dell'Unione europea nel luglio del 1989: esso rappresenta l'organismo più importante per la definizione di politiche contro il riciclaggio e le

sue raccomandazioni contengono precise linee di intervento e prescrizioni.

Anche la IOSCO, l'organizzazione internazionale che riunisce le Commissioni per la sorveglianza dei mercati mobiliari di oltre 60 paesi, è intervenuta in materia con alcune raccomandazioni nel luglio 1992. Obiettivo delle raccomandazioni IOSCO è di estendere ai propri membri le raccomandazioni del GAFI, al fine di diffondere alcune regole basilari volte a prevenire l'infiltrazione criminale nel settore delle intermediazione mobiliare.

A tutt'oggi, la presenza di centri finanziari *off-shore* e la tutela offerta da legislazioni nazionali poco attente a sollevare i veli che danno opacità e segretezza alle transazioni sono elementi che rendono arduo il compito delle autorità nazionali. La lotta al riciclaggio in un paese non può prescindere da un'efficace azione internazionale; l'azione interna può, pur con molte difficoltà, essere sufficiente a conseguire risultati importanti sul piano nazionale, ma senza un vero coordinamento internazionale, che colpisca i meccanismi di ripulitura del denaro, difficilmente si può sperare di reprimere completamente il fenomeno.

Libertà e controllo dei movimenti di capitale sono due concetti non necessariamente in antitesi. Il controllo sulle attività illecite e la trasparenza delle transazioni sono infatti elementi che favoriscono i movimenti di capitali «leciti», in quanto garantiscono l'uniformità delle informazioni fra i soggetti che scambiano i fondi e consentono di tutelare il valore fiduciario della moneta.

Il contributo che ciascun paese può offrire deve incentrarsi sullo stadio iniziale del processo di riciclaggio del denaro di provenienza illecita. Come è noto, tale processo viene normalmente distinto in tre fasi. La prima fase consiste nel collocamento del denaro di provenienza illecita, il cosiddetto *placement*, presso l'intermediario finanziario. Il secondo momento consiste nella separazione dei proventi illeciti dalla loro fonte, il cosiddetto *layering*, cercando in vario modo di rendere non individuabile la provenienza del denaro, e infine si ha l'integrazione, ossia la reimmisione dei fondi illeciti, di illecita costituzione, nel circuito economico «lecito». Dopo quest'ultima operazione il provento delle



attività criminose è divenuto perfettamente «pulito» e parte integrante dell'economia.

L'intermediario bancario o finanziario può intervenire in ciascuna delle fasi sopra descritte. Il momento in cui però il denaro di fonte illecita è maggiormente identificabile e vulnerabile è quello iniziale di immissione nel sistema di lavaggio, quando esso si presenta sotto forma di banconota. In tale momento il denaro sporco è più facilmente riconoscibile soprattutto in relazione all'ammontare delle transazioni, alla loro eventuale atipicità, all'affidabilità del soggetto che lo pone in atto.

In considerazione di ciò, lo sforzo del legislatore e delle autorità impegnate nel contrastare tale fenomeno deve essere volto a rendere più efficaci i controlli preventivi, dal momento che nelle fasi successive della catena del riciclaggio diventa più difficile identificare la provenienza illecita del denaro.

In tale contesto è cruciale il ruolo svolto dagli intermediari finanziari. Prescindendo dall'ipotesi di comportamenti non in buona fede a causa di un inquinamento a monte dell'intermediario e/o della sua proprietà, deve essere chiaro che quando gli intermediari acquisiscono un cliente nuovo in qualche modo gli offrono una veste di legalità e di rispettabilità.

La conoscenza del cliente è, perciò, il primo passo fondamentale per impedire l'ingresso del denaro di provenienza illecita nel sistema dei pagamenti. A tal fine, gli intermediari devono rendere effettive le procedure di identificazione e controllo e provvedere ad un'adeguata formazione degli operatori a diretto contatto con il pubblico che sono incaricati di segnalare le operazioni sospette. Costituisce poi il compito delle autorità garantire a questi ultimi tutela e riservatezza.

Come indicato nel decalogo predisposto dalla Banca d'Italia, è compito degli intermediari finanziari registrare e tenere memoria delle varie operazioni e segnalare quelle che per ammontare o per costruzione risultano sospette.

Il crescente utilizzo della moneta elettronica pone ulteriori problemi. Se da un lato la modernizzazione del sistema dei pagamenti consente infatti una maggiore evidenza delle operazioni, dall'altro la rapidità, l'ammontare e il volume delle transazioni

che avvengono elettronicamente sono elementi che costituiscono un ostacolo all'identificazione delle operazioni anomale.

L'azione antiriciclaggio è portata in primo luogo a concentrare le proprie forze sul sistema bancario in quanto verso le banche si dirige maggiormente il flusso delle banconote. Di qui la centralità dei controlli sul sistema dei pagamenti - il cui fulcro è costituito dalle banche - nel contrastare il riciclaggio. Tuttavia la criminalità può sfruttare altre forme di intermediazione per celare la provenienza illecita dei fondi. Il rapporto annuale del GAFI individua il settore dei servizi di investimento, e in particolare quello della negoziazione di strumenti finanziari, come uno dei settori di sviluppo della criminalità organizzata e di canalizzazione del riciclaggio di denaro.

In Italia, l'attuale organizzazione del sistema di vigilanza in materia di riciclaggio appare razionale in virtù della ripartizione chiara dei compiti fra le autorità di vigilanza. L'accentramento di responsabilità tecniche in capo all'Ufficio italiano dei cambi (UIC) consente unitarietà di prospettiva sul fenomeno del riciclaggio; nel contempo viene lasciata autonoma azione di controllo alle autorità di settore che, attraverso il monitoraggio costante degli operatori, sono a conoscenza di situazioni, prassi operative, caratteristiche dei soggetti fondamentali per condurre un'azione efficace.

Tra la Consob e l'UIC vige un protocollo di intesa siglato nel 1996. Tale documento è nato dall'esigenza di conseguire risultati più efficaci nella lotta al riciclaggio tramite una più efficiente collaborazione fra le autorità di vigilanza, stante in particolare la necessità di comprendere a fondo le complesse modalità tecniche di alcune operazioni. In particolar modo, il protocollo prevede che gli ispettori Consob, nel corso di ispezioni di carattere generale, effettuino controlli relativamente anche alle disposizioni della legge n. 197 del 1991. Prevede inoltre che possano essere condotte ispezioni congiunte Consob-UIC sullo stesso intermediario, ognuno agendo per la parte di propria competenza, e che possano avvenire scambi di informazione fra le due autorità.

Il principio della collaborazione fra le autorità di vigilanza, al fine di agevolare lo svolgimento delle rispettive funzioni, è sancito



a livello normativo dall'articolo 4 del testo unico sulla finanza. Quest'ultimo afferma altresì il principio della non duplicazione dei controlli. L'articolo 5 del decreto legislativo n. 58 del 1998 pone infatti una particolare attenzione alla riduzione degli oneri sui soggetti vigilati e prevede che la «Banca d'Italia e la Consob operano in modo coordinato anche al fine di ridurre al minimo gli oneri gravanti sui soggetti abilitati».

Il principio della non duplicazione dei controlli è chiaramente affermato nella disciplina comunitaria, in particolare dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea. Essa ha appunto sancito il principio di non duplicazione e proporzionalità, nel senso che gli Stati membri possono applicare norme a soggetti residenti in altri Stati membri solo se non vi siano norme corrispondenti nel paese di origine e se esse siano proporzionate allo scopo che ci si prefigge.

La Consob è interessata al successo dell'azione dei pubblici poteri al fine di impedire la contaminazione del sistema finanziario, in considerazione del suo compito generale di tutela dei risparmiatori e di promozione della trasparenza del mercato.

L'Istituto esercita la vigilanza sugli intermediari autorizzati allo svolgimento dei servizi di investimento, al fine di assicurare il rispetto degli obblighi di informazione al mercato, di correttezza professionale nei confronti dei risparmiatori, nonché la regolarità delle negoziazioni di valori mobiliari. Inoltre, curando la trasparenza, la Consob promuove il funzionamento di un mercato dove si formino prezzi non alterati da movimenti di denaro sporco.

La Consob, nel corso della propria attività ispettiva, che resta lo strumento prevalente per individuare anomalie nel comportamento dei soggetti vigilati, ha individuato a carico di taluni intermediari (SIM, fiduciarie, agenti di cambio) modalità operative giudicate sospette alle quali potrebbero essere sottese operazioni di riciclaggio di denaro di provenienza illecita.

Quando, sulla base degli elementi a disposizione, le operazioni soggette presentavano il *fumus* del reato, la Consob ha provveduto a segnalarle all'autorità giudiziaria e all'UIC; nei casi di

mero sospetto ha trasmesso la relativa documentazione al solo UIC per le ulteriori attività investigative di competenza.

Nel quadriennio 1993-1996, la Commissione ha segnalato all'autorità giudiziaria due casi di operazioni sospette riguardanti altrettante società di intermediazione mobiliare (SIM) e 16 casi di omissione di obblighi di registrazione nell'archivio unico informatico (articolo 13, comma 7, della legge n. 15 del 1980) riguardanti 9 SIM, 3 agenti di cambio, 2 banche, una società fiduciaria iscritta nella sezione speciale dell'Albo delle SIM e una commissionaria ammessa negli antirecinti alle grida di Borsa. In alcuni casi essa ha anche accertato, oltre all'omissione di tali obblighi, la falsa indicazione delle generalità del soggetto per conto del quale era stata eseguita l'operazione (articolo 13, commi 7 e 8, della legge citata).

Se quindi proprio il settore dell'intermediazione mobiliare sembra in generale essere sotto le pressioni della criminalità organizzata, è opportuno interrogarsi su quale sia il rapporto ottimale fra il grado di controllo dell'apparato di vigilanza e l'onere sostenibile per il sistema finanziario. È necessario trovare un giusto punto di equilibrio fra le esigenze di controllo e la necessità di non incrementare eccessivamente gli oneri a carico degli intermediari finanziari e congiuntamente di non ledere la libertà di movimenti di capitali che è uno dei principi cardine del Trattato dell'Unione europea.

In sintesi - e mi avvio a concludere questa breve relazione - gli elementi principali emersi paiono essere: massimo rilievo della cooperazione internazionale (e su questo terreno verosimilmente resta ancora molto da fare); importanza di un assetto razionale di controlli all'interno del territorio nazionale, con un'unica agenzia di carattere tecnico antiriciclaggio che promuova la collaborazione fra le autorità di vigilanza al fine di non duplicare i controlli, ma che nel contempo valorizzi le esperienze maturate nella vigilanza dei singoli settori dell'intermediazione finanziaria; fattivo apporto degli operatori finanziari.

Su quest'ultimo punto in particolare, se le regole di trasparenza e correttezza poste a presidio della fiducia non ricevono adeguato sostegno da parte degli operatori finanziari, la fiducia



del sistema finanziario ne viene profondamente danneggiata e quel sistema è destinato a decadere o a divenire luogo di attrazione di «cattivi soggetti». L'impegno della Consob è costantemente volto a far sì che ciò non accada. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio l'ingegner Martini.

Do ora la parola all'avvocato Enrico Granata, direttore centrale dell'Associazione Bancaria Italiana, il quale svolgerà una relazione sul tema: «Bilanci e prospettive del ruolo degli intermediari finanziari nella lotta al riciclaggio».

GRANATA Enrico, *direttore centrale dell'Associazione Bancaria Italiana*. Vorrei anch'io ringraziare il senatore Del Turco, presidente della Commissione parlamentare antimafia, per l'invito fatto all'ABI a partecipare a questo incontro; una partecipazione che si iscrive nella continua presenza dell'ABI presso le sedi istituzionali, sia nel momento della definizione e della gestione delle regole sul campo sia nell'ambito delle varie audizioni sul fenomeno del riciclaggio e su altri reati.

È stato già più volte sottolineato come la tipica operatività delle banche sia quella afferente al sistema dei pagamenti ma anche, in definitiva, quella relativa all'intermediazione sui valori mobiliari nonché all'attività creditizia che espone il sistema al rischio di contaminazione e penetrazione da parte della criminalità, anche organizzata, e al rischio dell'utilizzo per finalità di riciclaggio del denaro sporco. Altro rischio è quello della penetrazione nella stessa struttura proprietaria delle banche.

In questo contesto, l'impianto del nostro sistema antiriciclaggio affida al sistema bancario, in particolare agli operatori bancari, un ruolo assolutamente forte e decisivo per il successo del contrasto. Basti pensare che l'intero impianto si impernia sostanzialmente su tre fattori fondamentali: la canalizzazione delle transazioni più significative attraverso il sistema degli intermediari autorizzati, la rilevazione e la gestione di dati relativi alle operazioni attraverso l'archivio unico informatico e, infine, la segnalazione delle operazioni sospette. È ovvio che il fine ultimo di tali fondamenti della legislazione è quello di assicurare la presenza delle tracce relative per ricostituire ed identificare i percorsi delle

transazioni e i loro riferimenti, nonché assicurare nel contempo un'attiva collaborazione da parte degli intermediari che, accresciuta la consapevolezza degli intermediari stessi in ordine a pericoli di riciclaggio, siano in grado di colmare il divario informativo tra sistema finanziario e organi preposti istituzionalmente all'analisi finanziaria delle transazioni e alle loro repressioni.

Quello della segnalazione delle operazioni sospette rappresenta, come è noto, il punto e l'aspetto più originale di tutta la costruzione e anche sostanzialmente quello che ha connotato e rilevato aspetti di maggiore criticità.

Nella relazione annuale del GAFI si legge che «il precedente sistema di segnalazioni è apparso connotato da fattori di debolezza». Credo che ci si sia voluti riferire piuttosto all'impianto delle trasmissioni e della gestione delle segnalazioni stesse in carenza di un organo centralizzato preposto all'analisi finanziaria che fungesse - il che oggi non è - da cerniera tra gli intermediari finanziari, gli organi investigativi e l'autorità inquirente.

Il ruolo delle banche nella collaborazione attiva per l'azione di contrasto antiriciclaggio presuppone l'effettuazione di segnalazioni fondate sulla rilevazione delle caratteristiche oggettive delle operazioni e dei connotati soggettivi dell'autore delle operazioni stesse. Questa è un'endiadi posta a fondamento dalla nostra stessa legislazione. Si tratta di una questione che va affrontata perché, nell'innegabile certezza che occorre assicurare la più scrupolosa e profonda conoscenza della clientela, si assiste, peraltro con favore da parte del sistema finanziario e delle stesse autorità di vigilanza, a dei processi di crescente oggettivizzazione dei presidi che possano predisporre il sistema ad una migliore gestione e ad una migliore funzionalità delle segnalazioni.

È stato citato il cosiddetto decalogo della Banca d'Italia che individua una serie di situazioni di anomalie e rappresenta quindi una sorta di *dead-line* per gli operatori ai fini delle segnalazioni. A questo decalogo della Banca d'Italia l'ABI ha fornito un'ampia collaborazione e lo stesso decreto legislativo n. 153 del 1997 attribuisce esplicitamente agli intermediari nell'ambito della loro autonomia organizzativa la facoltà di predisporre procedure di esame



dell'operazione anche mediante l'utilizzo di strumenti informatici e telematici.

Mi pare sia un riconoscimento molto importante e che ritengo testimonia il segnale di un processo di oggettivizzazione spinto - che occorre rafforzare - dei presidi informatici e quindi, in definitiva, dei fattori di oggettivizzazione che possano presidiare le segnalazioni da parte delle banche non solo in funzione delle caratteristiche intrinseche delle operazioni ma anche per quanto riguarda i connotati della clientela.

Del resto, occorre da una parte rammentare che ci troviamo di fronte ad un incremento dei sistemi di dialogo a distanza con le banche, quindi a processi di interlocuzione con la clientela attraverso i sistemi remoti e, in definitiva, attraverso un processo di virtualizzazione stessa della banca, dall'altra sottolineare che la complessità delle operazioni di riciclaggio è estremamente forte.

Nell'esperienza data, le operazioni di riciclaggio nascono dalla giustapposizione e dalla reciproca interconnessione di operazioni complesse, di frammenti di operazioni che nella loro totalità determinano il fattore antiriciclaggio. È difficile, se non impossibile, per il singolo operatore di sportello percepire di per sé le potenzialità criminali di un'operazione finanziaria.

Il mondo bancario si è dotato autonomamente di un meccanismo di rilevazione informatica di operazioni sospette attraverso il sistema Gianos che copre ormai il 96 per cento degli sportelli bancari. Si tratta di una griglia basata su vari indici di anomalia, un sistema che non pretende di essere esaustivo quanto alla rilevazione di operazioni segnalate, ma che rappresenta un importantissimo presidio e un importantissimo filtro perché gli operatori possano in modo più compiuto e concreto procedere, se del caso, alle successive segnalazioni.

Ritengo che l'esperienza sul campo del sistema Gianos sia molto rassicurante e il fatto che esso adegui in continuazione la rilevazione dell'indice di anomalia è anche testimonianza del fatto che non rappresenta un sistema granitico ed astratto, ma segue nel concreto anche l'evoluzione delle pratiche criminali.

Per quanto riguarda il complesso delle segnalazioni, esse si ragguagliano dal 1991 a circa 9.000 e hanno registrato un incre-

mento costante nel corso degli anni, tenuto conto anche della dilatazione della fattispecie del reato di riciclaggio.

Non sono in grado, né voglio indicare, se questo rappresenti un numero che costituisce il *bench-mark* del numero totale delle segnalazioni che possono provenire dal sistema finanziario. Mi limito soltanto ad evidenziare che quelle provenienti da banche rappresentano più del 96 per cento del totale delle segnalazioni effettuate. Ovviamente, si tratta di una cifra non ponderata e che non tiene conto dell'incidenza delle transazioni bancarie sul complesso delle transazioni potenzialmente interessate, ma mi sembra sufficientemente indicativa per confermare e dare anche evidenza di cifra al peso e all'incidenza delle segnalazioni provenienti dal sistema bancario nell'ambito totale delle segnalazioni effettuate.

Sul punto della riservatezza delle segnalazioni è stato già detto qualcosa. Essa è sicuramente favorita anche dall'accentramento delle segnalazioni presso l'Ufficio italiano dei cambi (UIC) e quindi dal superamento della precedente dispersione di segnalazioni presso le autorità locali di polizia. Ma più in concreto il decreto legislativo n. 153 del 1997 ha governato e disciplinato questa materia, assicurando che le segnalazioni da inviare all'UIC vengano effettuate senza indicare i nominativi dei segnalanti e prevedendo che le denunce e il rapporto dell'UIC agli organi investigativi e al magistrato penale non debbano fare menzione dell'identità degli intermediari e dei funzionari segnalanti. Va detto a questo proposito che la stessa normativa prevede che il magistrato possa, con apposito decreto, assumere le notizie in questione qualora le ritenga indispensabili ai fini dell'accertamento dei reati per cui si procede. È chiaro che in conseguenza dell'esercizio di tale facoltà i dati entrano nella disponibilità legale di tutte le parti del procedimento ed inoltre decade ogni riservatezza con la chiusura delle indagini preliminari e la definizione degli ulteriori sviluppi processuali. Ciò detto, è sul campo che rileveremo quale sarà l'uso concreto di tale facoltà e quale sarà l'eccezionalità con cui i magistrati procedenti provvederanno a disporre con decreto l'acquisizione dei dati relativi all'individuazione degli intermediari e dei funzionari segnalanti.



Mi pare molto importante notare come si sia data anche risposta ad un'esigenza più volte sottolineata, cioè quella di assicurare agli intermediari segnalanti un flusso di ritorno e quindi di concepire il rapporto fra sistema bancario e autorità come un raccordo non solo unidirezionale ma in qualche senso biunivoco. Il decreto legislativo n. 153 del 1997 prevede che l'UIC dia notizia all'intermediario segnalante qualora gli organi investigativi non abbiano dato ulteriore corso alla segnalazione. Questo è un passo in avanti molto importante e riguarda nello specifico la sorte della segnalazione e quindi la sua incidenza sull'operazione considerata, in definitiva sul cliente interessato.

Occorre consolidare ciò che già in buona parte avviene: fornire, in particolare da parte di chi provvede all'analisi complessiva finanziaria dell'operazione, quelle notizie e quegli elementi utili al sistema finanziario per massimizzare l'azione di contrasto anche in funzione degli elementi di acquisizione che l'UIC potrà detenere più in generale in funzione delle tematiche e delle modalità di attuazione delle operazioni di riciclaggio.

Il professor Bianchi ha poc'anzi segnalato come occorra che il sistema bancario esprima una convinta adesione allo spirito della normativa antiriciclaggio e alle sue ultime finalità, prima e più ancora che alle regole formali che ne costituiscono il tessuto. Credo di poter dare assicurazione assoluta della piena consapevolezza da parte del mondo bancario, della funzionalità del sistema; esso non è funzionale al solo contrasto del riciclaggio ma anche alla stabilità e alla tutela della reputazione degli operatori medesimi. Quindi, vi è un interesse generale, etico e deontologico ed anche un interesse d'impresa che presidia il rispetto delle regole contro il riciclaggio di denaro sporco. La formazione dei dipendenti non è soltanto un obbligo di legge per quanto riguarda la cultura antiriciclaggio, ma anche una previsione esplicita dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

Ma più che una mia testimonianza, la quale provenendo da un dirigente dell'ABI può anche essere considerata di parte, credo che valga anche quanto ravvisabile nel rapporto del GAFI che sottolinea favorevolmente la bontà delle procedure interne assai inno-

vative e i capillari programmi di addestramento presenti e adottati a livello di sistema finanziario italiano.

Mi avvio ora alla conclusione. Ci avviciniamo alla moneta unica e credo non sia prematuro considerare e rilevare già da oggi quali saranno gli effetti dell'Euro sul fenomeno del riciclaggio nell'ambito dell'Unione europea. Già si pensa, in particolare, per quanto riguarda alcuni profili operativi, alle potenzialità di riciclaggio implicite nell'immane operazione che avverrà nel primo semestre del 2002 per sostituire e cambiare banconote e prezzi monetari in lire con banconote e prezzi monetari in Euro. Potrà essere l'occasione per operazioni di riciclaggio, quindi l'attenzione dovrà essere molto vigile al riguardo.

Il giudizio che l'ABI dà della legge credo sia sostanzialmente positivo. Molte cose erano già state segnalate anche dal sistema bancario e credo che molte richieste siano state accolte. Ma, proprio in rapporto alle regole, bisogna tener conto della crescente valenza della componente degli ordinamenti, e quindi della crescente potenzialità distorsiva della concorrenza, che possono avere regole difformi nell'ambito di uno stesso spazio economico-finanziario.

Nell'ambito dell'Unione europea tutti i paesi interessati definiscono il riciclaggio come reato; non era così all'inizio di questo decennio. Peraltro, la latitudine e l'ampiezza del reato varia da paese a paese. Il reato presupposto afferisce a situazioni di particolare gravità in alcuni paesi (traffico di droga, estorsione e rapina); in altri, come nel nostro paese, include tutti i delitti non colposi. C'è dunque una differenza di trattamento del riciclaggio sotto il profilo penale che si riflette anche sull'ampiezza delle potenziali segnalazioni. Il commissario Monti, in un discorso di qualche giorno fa, ha già manifestato la propria intenzione di introdurre una modifica alla direttiva comunitaria sul riciclaggio, estendendo il concetto di reato presupposto ad una serie di reati seri. Io non so quale sia il confine tra reati seri e delitti non colposi, ma è sicuramente questione da affrontare per assicurare non solo identità di trattamento, ma pari funzionalità all'azione di contrasto.



---

- 36 -

---

Un'ultima riflessione. È stata segnalata l'opportunità dell'istituzione dell'anagrafe centralizzata dei conti e dei depositi. Ricordo che si tratta di una disposizione contenuta nella legge finanziaria per il 1992, approvata nel dicembre 1991. Siamo quindi a circa sette anni di distanza da una disposizione legislativa a cui non si è dato corso. Il sistema bancario è stato piuttosto perplesso su questa previsione, come su tutte le previsioni che hanno una ricaduta sui rapporti con la clientela, a meno che non si tratta di misure da gestire con tutte le cautele necessarie per assicurare il rispetto della necessaria riservatezza che deve informare i rapporti tra banca e clienti. Se si darà corso a questa previsione normativa - sottolineo quanto è già stato detto dal dottor Ciampicali - l'allocazione dell'anagrafe centralizzata dovrà avvenire nell'ambito delle autorità istituzionali, o comunque di loro espressioni, più vicine, più contigue, più funzionali all'attività del sistema finanziario e bancario italiano. È noto che questa anagrafe potrebbe essere anche una risposta in qualche misura all'esigenza di efficienza e contenimento di costi che oggi sconta il sistema bancario nei confronti non solo della magistratura, ma anche dell'amministrazione finanziaria, perché potrebbe consentire di individuare immediatamente l'allocazione delle posizioni della clientela, senza coinvolgere inutilmente, con spreco colossale di risorse, l'intero sistema bancario per capire dove un certo soggetto detiene la propria posizione di conto o di deposito. *(Applausi)*

PRESIDENTE. Ringrazio l'avvocato Enrico Granata e cedo la parola al vice capo della Polizia di Stato, prefetto Gennaro Monaco, che svolgerà una relazione dal titolo: «Le prospettive del coordinamento delle forze di polizia nella lotta al riciclaggio».

MONACO Gennaro, *vice capo della Polizia di Stato*. Vorrei innanzi tutto rivolgere un saluto cordiale a tutti i presenti ed un ringraziamento particolare al Presidente della Commissione parlamentare antimafia ed ai suoi componenti per aver organizzato questo convegno su un tema di grande interesse e di estremo rilievo nell'ambito delle strategie di lotta al crimine organizzato. È ormai opinione condivisa, anche nei fori internazionali, che la lotta al riciclaggio rappresenta uno dei settori di interesse primario

per il contrasto alla criminalità organizzata, che sempre più si sta rivelando una temibile minaccia all'ordine, non solo economico, mondiale. Questo tema va affrontato ovviamente tenendo conto del particolare scenario che si è andato sviluppando in questi ultimi tempi, in quella che è stata definita «l'era della globalizzazione». Le sue caratteristiche sono: la mondializzazione dei mercati, l'integrazione dei circuiti finanziari, l'abbattimento di storiche frontiere ed il crollo delle ideologie. A tutto ciò ha contribuito, in maniera notevole, anche lo straordinario sviluppo dell'informatica e della telematica che ha consentito di annullare le distanze fisiche, trasportando le attività umane in un mondo «senza spazio e senza tempo» in cui è possibile operare sempre e dovunque.

Questo mondo senza confini ha messo insieme paesi ad economia avanzata con quelli in via di sviluppo e con quelli in transizione. Questi ultimi, che stanno compiendo il delicato passaggio dall'economia amministrata a livello centrale a quella del libero mercato, vedono grandi opportunità nell'economia mondiale e stanno velocemente liberalizzando i mercati finanziari, rimuovendo le barriere che impediscono il libero scambio ed andando in cerca di investitori stranieri. Ne sono risultate nuove potenzialità d'azione anche per la criminalità organizzata, che ha sviluppato le sue propaggini transnazionali sfruttando a proprio vantaggio gli spazi virtuali e le difficoltà di reazione degli apparati di contrasto al di là delle frontiere nazionali. Del resto, molte organizzazioni criminali, tra cui la malavita italiana di tipo mafioso, avevano già da tempo assunto caratteristiche di vere e proprie *holdings* e non si sono certo lasciate sfuggire le occasioni offerte da questo nuovo mondo senza confini. Il processo evolutivo di tali sodalizi, come è a tutti noto, inizia con attività «tradizionali» strettamente legate al territorio (*racket*, usura, traffici di sostanze stupefacenti eccetera). Queste consentono l'accumulazione di un proprio patrimonio da investire in ulteriori attività e traffici illeciti. L'ultimo stadio del processo evolutivo vede un'associazione, o meglio un'impresa criminale, dotata di una cospicua disponibilità economico-finanziaria, impegnata anche e soprattutto in settori leciti.



Il riciclaggio accompagna, come momento strumentale, la crescita e lo sviluppo dell'organizzazione criminale. I suoi metodi e tecniche dipendono dallo stadio del suo processo evolutivo. All'inizio sono semplici e rudimentali; in seguito arrivano ai complessi intrecci societari, all'impiego di circuiti finanziari ed al coinvolgimento di qualificate figure professionali. Alla fine il riciclaggio, consente il «traghetamento» dell'impresa criminale nel mondo del lecito. È questa la fase critica: essa rappresenta il momento in cui l'azione di contrasto può aggredire con gli strumenti antimafia l'organizzazione criminale in quanto tale, prima che si integri nel tessuto legale, acquistando una veste di rispettabilità e sottraendosi così alle tradizionali metodiche di lotta da parte delle istituzioni. Una volta, infatti, che un patrimonio è stato riciclato, è estremamente complesso risalirne all'origine e distinguere i capitali «lavati» da quelli leciti.

L'attenzione dedicata alla materia nelle sedi politiche e tecniche, il susseguirsi di iniziative volte alla definizione o all'aggiornamento di programmi e di direttrici di contrasto sono significativi sia dell'importanza che il fenomeno del riciclaggio sta sempre più assumendo, sia delle difficoltà per contrastarlo efficacemente. Questo perché: genera enormi profitti e consente al crimine di infiltrarsi nei settori legali dell'economia; è un fenomeno in rapida e costante evoluzione; anche gli ordinamenti più avanzati, come quello italiano, necessitano di continui adeguamenti e aggiornamenti; un'azione di contrasto al riciclaggio condotta su scala nazionale consente esiti limitati e comunque non esaustivi; una risposta vincente a livello internazionale presuppone un'applicazione omogenea e senza lacune delle strategie di contrasto. Non a caso l'esigenza di perfezionare i meccanismi di lotta al riciclaggio viene ribadita dai grandi organismi internazionali, come l'ONU, l'Unione europea, il GAFI, il Consiglio d'Europa.

Questo sia pur sintetico quadro indica chiaramente che il piano strategico internazionale sostanzialmente è ancora in una fase evolutiva, in particolare non si è ancora trovata alcuna soluzione per un'efficace azione internazionale nei confronti dei cosiddetti «paradisi fiscali». Anche la legislazione antiriciclaggio italiana, introdotta già nei primi anni Novanta, che pure risulta una

delle più aggiornate, non ha ancora raggiunto un assetto tale da rappresentare quella garanzia di risultati soddisfacenti già conseguiti in altri settori di lotta alla grande criminalità; d'altra parte, essa ha recepito tutte le indicazioni emerse nei fori internazionali ed ha potenziato gli strumenti e le strutture di prevenzione.

Si può perciò affermare che è stato fatto tutto quanto era in astratto possibile; ma è abbastanza? Proprio il tecnicismo e la complessità della disciplina, lo stesso procedere dell'aggiornamento legislativo attraverso norme settoriali sparse in tanti testi di legge rappresentano un ostacolo per la formazione di professionalità antiriciclaggio a tutto tondo. Anche sul fronte più ristretto dell'attività tradizionale di polizia, si avverte l'esigenza di una semplificazione (che nel nostro paese considero necessaria per tutta la legislazione) che recuperi la frammentazione normativa già tipica della logica emergenziale antimafia, per favorire la più completa conoscenza degli strumenti antiriciclaggio tra gli operatori. Si guarda, pertanto, con estremo interesse a progetti, come quello del testo unico in materia di misure di prevenzione, cui si augura una rapida conclusione, ed a tutte le iniziative comunque tese ad una diffusa ottimizzazione delle attuali potenzialità di un settore che spazia dalle misure patrimoniali di prevenzione a quelle penali, dall'accertamento patrimoniale all'accessibilità di archivi elettronici specializzati, dalle metodiche classiche di polizia giudiziaria alle operazioni sotto copertura, dagli illeciti societari e fiscali all'associazione di tipo mafioso, dalla cooperazione Interpol a quella Europol.

L'ultimo intervento del legislatore, in ordine di tempo, è rappresentato dal decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 153, che ha soprattutto inciso sulla disciplina delle cosiddette operazioni sospette, di cui hanno parlato anche gli oratori che mi hanno preceduto. La nuova norma, come è noto, ha perfezionato l'efficacia degli strumenti operativi e ha ridisegnato il quadro delle strutture chiamate a intervenire; in particolare, ha rimesso compiti di prima analisi ad organismi altamente specializzati del Ministero del tesoro. Questi si interfacciano, per gli approfondimenti informativi ed investigativi, con la Direzione investigativa antimafia e il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza: strutture



di specifica professionalità che rappresentano, nel settore, la punta di diamante dell'azione complessiva degli apparati di polizia.

La DIA e la Guardia di finanza hanno adottato, il 16 marzo ultimo scorso, un protocollo di intesa volto a disciplinare la ripartizione delle rispettive aeree di intervento. Esso prevede la competenza della DIA per le segnalazioni che risultino attinenti a fenomeni associativi di tipo mafioso e quella della Guardia di finanza per tutte le altre. Al riguardo, il comandante generale della Guardia di finanza e il direttore della DIA forniranno sicuramente nei loro interventi elementi di informazione e di analisi ad ampio spettro.

La scelta legislativa di affrontare l'accertamento delle cosiddette operazioni sospette attraverso l'attivazione complementare di apparati dotati di culture diverse rappresenta sicuramente una risposta valida alle tecniche criminali più avanzate. È questo, infatti, un problema complesso che va necessariamente affrontato sotto varie ottiche (finanziaria, antimafia, fiscale, anticorruzione e così via) e quindi con un approccio multidisciplinare.

Il circuito fissato dalla norma risponde ad un'esigenza di approfondimento specialistico della segnalazione di operazione sospetta, che però ha in sé il rischio di un accertamento eccessivamente mirato, in grado di focalizzare fino al massimo ingrandimento solo taluni aspetti della realtà, senza poter avere della stessa una visione globale. Ciò per due motivi: innanzi tutto, i vari apporti specialistici traggono il fenomeno dal loro particolare angolo prospettico; inoltre, un approfondimento completo non può prescindere dalla conoscenza del contesto socio-economico e criminale in cui l'operazione è stata realizzata.

I passi successivi da compiere, nella medesima ottica multidisciplinare, richiedono pertanto il coinvolgimento nel circuito di verifica delle segnalazioni di operazioni sospette di eventuali ulteriori comparti specializzati e, comunque, delle strutture territoriali di polizia, per un riscontro informativo il più ampio possibile e per il migliore sfruttamento operativo della segnalazione; richiedono altresì l'integrazione degli approfondimenti sulle operazioni sospette nell'ambito della più ampia strategia complessiva di aggressione ai patrimoni criminali (mi riferisco alle misure di preven-

zione patrimoniale, al perseguimento penale delle associazioni, alla lotta alla corruzione, agli accertamenti patrimoniali, alle verifiche fiscali eccetera), realizzando un più marcato raccordo tra attività preventiva e attività repressiva.

Il conseguimento di tali obiettivi passa necessariamente attraverso la funzione di coordinamento delle diverse forze di polizia che sia in grado di esaltare le diverse professionalità, correlare unitariamente le informazioni disponibili, valorizzare appieno la capillarità territoriale dell'intero sistema delle forze di polizia.

Presupposto indispensabile per l'esplicazione di qualsiasi momento di coordinamento è la piena attuazione del principio della circolarità informativa, che si realizza attraverso la condivisione del patrimonio informativo affinché ogni professionalità possa attingervi. Sarà così possibile leggere gli stessi dati con lenti diverse ed integrare le varie analisi con spunti ed indicazioni diversificate. È noto infatti che, in tema di attività di *intelligence*, il mosaico risultante dalle diverse analisi è qualcosa in più della mera somma delle singole tessere che lo formano.

È prioritario perciò accelerare ancora di più i processi di condivisione delle informazioni tra le forze di polizia, per far mettere a disposizioni delle strutture anticrimine ed antiriciclaggio anche spunti provenienti da settori di indagine non tradizionali, come quelli degli illeciti finanziari o tributari curati dalla Guardia di finanza.

A riprova dell'importanza di tale circuito per la lotta alla criminalità organizzata ed al riciclaggio, vorrei ricordare l'intervento del signor Ministro di grazia e giustizia il 28 maggio ultimo scorso a Bruxelles, nel corso della seduta del Consiglio dei Ministri dedicata agli affari interni e di giustizia. In quella sede il ministro Flick ha indicato, quale priorità nella lotta al crimine organizzato, l'aggressione del fronte economico della malavita organizzata ed ha individuato i seguenti obiettivi, tra loro collegati: il controllo delle operazioni finanziarie come momento specifico della lotta al riciclaggio nella strategia anticrimine; la revisione legislativa e delle procedure tributarie per creare meccanismi di cooperazione tra il settore tributario e la repressione della criminalità; la realizzazione di una maggiore trasparenza nel mondo



degli affari, con particolare riferimento agli assetti ed alle proprietà societarie. Significativi passi in tal senso si stanno già compiendo e al riguardo mi piace ricordare la recente apertura, a tutte le forze di polizia, della banca dati dell'anagrafe tributaria, già accessibile alla sola Guardia di finanza.

Un'ulteriore considerazione, a questo punto, è da fare in ordine alla necessità di integrare i meccanismi di verifica delle cosiddette operazioni sospette nell'ambito di una strategia complessiva di lotta ai patrimoni illeciti. È noto infatti che le verifiche sulle operazioni sospette hanno fornito un contributo tendenzialmente crescente nel tempo, ma non particolarmente significativo per lo sviluppo delle più importanti operazioni antiriciclaggio condotte nei confronti del crimine organizzato.

Del resto, le verifiche sulle operazioni sospette costituiscono solo uno dei momenti della lotta al riciclaggio e al reinvestimento dei soldi sporchi. L'esperienza completa della lotta al riciclaggio realizzato da sodalizi di tipo mafioso si è, infatti, per lo più giovata delle attività informative di polizia in termini di conoscenza del tessuto economico locale, del vissuto dell'impresa e della personalità degli investitori, della struttura del sodalizio e dei suoi collegamenti.

Significativi in tal senso sono i risultati conseguiti sul piano dei provvedimenti patrimoniali adottati nei confronti di esponenti mafiosi, non solo nelle aree a rischio, ma un po' in tutte le regioni d'Italia. Ciò costituisce una riprova della capacità di aggredire i patrimoni delle organizzazioni criminali partendo dall'approfondimento investigativo e di prevenzione nei confronti dei soggetti e dei sodalizi. Ciò dimostra altresì che una mirata azione di contrasto che non voglia affidarsi alla mera casualità dell'accertamento o della segnalazione deve partire dai seguenti tre elementi: la conoscenza del territorio e dei personaggi criminali; le investigazioni condotte sul campo; la circolarità delle informazioni a livello di uffici territoriali.

Nella stessa ottica sono orientate le recenti direttive del signor Ministro dell'interno sui servizi specializzati centrali ed interprovinciali, che affidano i compiti operativi alle ordinarie strut-

ture territoriali di polizia e riservano agli uffici centrali i compiti di impulso, supporto e coordinamento.

D'altra parte, anche le indicazioni provenienti dai circuiti finanziari potrebbero essere oggetto di accertamenti più approfonditi, laddove venissero coinvolte anche le diverse strutture (territoriali e di *intelligence*) di polizia, che potrebbero disporre o acquisire ulteriori elementi di riscontro. Il valore aggiunto di un tale sistema integrato traspare in tutta la sua evidenza laddove si consideri che il riciclaggio non è un'attività tipica della malavita di tipo mafioso, ma è piuttosto un'impresa criminale.

La necessità di un approccio multidisciplinare che vada oltre i profili specialistici, tributario e della lotta alla mafia, appare infatti ancora più vistosamente ove si colga il rilievo del riciclaggio per fenomeni delinquenziali diversi dalla criminalità organizzata in senso pieno, come la corruzione, gli illeciti societari, il narcotraffico, il traffico di auto rubate. Non è per caso che queste ultime attività criminali costituiscono, a livello di cooperazione internazionale, uno dei temi più rilevanti. Peraltro, non si possono ignorare i traffici degli essere umani e tutti i fenomeni criminali collegati ai flussi di immigrazione clandestina. È facile pertanto riconoscere come il riciclaggio non sia un settore criminale autonomo, ma un momento strumentale alla concreta realizzazione di diversificate attività illecite.

Prendendo esempio dall'esperienza europea, non è casuale che la Convenzione Europol non indichi il riciclaggio come autonoma materia di intervento, ma preveda una competenza sul riciclaggio di denaro collegato alle altre forme di criminalità. Ne deriva, in ultima analisi, la necessità di considerare l'azione antiriciclaggio nel contesto più ampio della strategia di lotta alla criminalità, che a sua volta è parte integrante dell'azione di tutela della sicurezza pubblica affidata al Ministro dell'interno. Egli, invero, quale autorità nazionale di pubblica sicurezza, è l'unico che dispone di una visione unitaria delle esigenze anticrimine per delineare le opportune strategie e priorità di intervento, assicurando che questo si realizzi comunque in un contesto sinergico ed armonico.



Il Dipartimento della pubblica sicurezza, in tale prospettiva, ha a sua volta il compito di assicurare il coordinamento tecnico-operativo delle forze di polizia, attuando quindi un'azione di contrasto unitaria e avvalendosi del loro supporto. Quindi, risposta unitaria pur nella diversità delle singole professionalità.

Resta comunque chiara la coscienza che la lotta al riciclaggio rappresenta una delle priorità di azione contro la criminalità, e in tale visione prospettica va orientato ogni sforzo. Il riciclaggio rappresenta non solo un pericolo grave per gli assetti sociali ed economici delle comunità, ma anche per i sistemi politici delle diverse nazioni, in una parola per la democrazia. L'augurio è che tutti si sentano partecipi a questa comunità d'azione senza gelosie e con spirito di servizio, ben sapendo che alta è la posta in gioco. *(Applausi)*

PRESIDENTE. Ringrazio il prefetto Monaco e do la parola al generale Mario Mori, comandante del Raggruppamento operativo speciale dell'Arma dei carabinieri, il quale svolgerà una relazione sul tema: «L'esperienza dell'Arma nella lotta al riciclaggio».

MORI Mario, *comandante del ROS*. Signor Presidente, signori, nelle sue linee generali il fenomeno del riciclaggio è schematicamente suddivisibile in tre fasi: l'accumulazione primitiva dei capitali illeciti, la trasformazione dei capitali da illeciti a leciti, mediante l'inserimento dei primi nei circuiti delle banche e di altre attività finanziarie, e l'investimento di capitali originariamente illeciti, di cui una parte viene nuovamente destinata a potenziare e alimentare i traffici illeciti, mentre altra parte viene dirottata verso l'investimento, inteso nel senso capitalistico del termine.

La trasformazione di capitali da illeciti a leciti attraversa a sua volta tre diversi momenti di progressione verso la completa mimetizzazione del denaro sporco: la fase del collocamento, ossia dell'ingresso nel circuito lecito, ed è questa la fase che rappresenta il momento di massimo rischio per l'investitore criminale; lo stadio della stratificazione, ovvero del mascheramento, realizzantesi mediante l'interposizione di schermature idonee a distinguere il provento dalle sue origini illecite; il momento dell'integrazione,

cioè della soluzione di un'apparente legittimità della ricchezza nel sistema, così da consentire nel futuro la produzione di arricchimenti giustificati.

Le metodologie impiegate dalle organizzazioni criminali nell'azione di riciclaggio di capitali di provenienza illecita sono ormai estremamente diversificate. Mi limiterò qui a citarne alcune particolarmente interessanti, oggetto di investigazione da parte dei reparti dell'Arma dei carabinieri. Una tecnica di riciclaggio molto semplice e lineare è quella, ad esempio, usata da un'organizzazione criminale che, partendo dalla constatazione che la ripulitura del denaro a mezzo di professionisti della materia costava e costa tuttora molto in termini economici, con una perdita calcolata in circa il 35 per cento del capitale, e non garantiva né l'utilizzazione immediata del denaro né l'immunità da eventuali accertamenti, provvedeva a costituire in forma societaria una finanziaria, un'agenzia immobiliare e un magazzino all'ingrosso per forniture di materiale edile, inizialmente con la titolarità di prestanome, quindi con il controllo diretto da parte di esponenti dell'organizzazione stessa.

Successivamente, la finanziaria, individuate alcune imprese edili in difficoltà economiche e facenti capo a imprenditori incensurati, offriva loro finanziamenti a tasso vantaggioso, esigendo di contro l'obbligo di avvalersi dell'immobiliare per la vendita degli appartamenti, con l'accordo, solo verbale, di servirsi del magazzino per l'approvvigionamento di materiale edile. Il finanziamento erogato all'impresa era quindi comprensivo in parte di denaro reperito dalla finanziaria nel circuito bancario, e in parte, quella più consistente, di denaro sporco elargito in nero. L'operazione veniva assicurata da una serie di compromessi di vendita degli immobili costruendi fittizi ed intestati a persone di comodo o inesistenti. A realizzazione e vendita reale avvenute, i compromessi falsi venivano sostituiti con quelli veri; contestualmente veniva fornito il materiale edile, il cui pagamento costituiva di fatto la restituzione da parte dell'imprenditore della somma prestata, restituzione che poteva anche essere effettuata in natura, con la cessione di alcuni immobili, che venivano successivamente trasferiti per la vendita dal magazzino all'ingrosso all'immobiliare. Veniva in tal modo



saldata una connessione fra la finanziaria, l'immobiliare e l'azienda commerciale, benché ciascuna agisse separatamente dall'altra e non fosse visibile il legame strutturale che consentiva il recupero del denaro investito. Agli utili di detta società partecipavano quindi i componenti dell'organizzazione criminale che, con il progressivo acquisto di quote societarie direttamente o mediante prestanome, di fatto ne acquisivano il controllo.

Le operazioni così realizzate, dalle quali traspariva la sola sottoscrizione delle azioni e la percezione dei dividendi ad esse relativi poi reinvestiti nell'acquisto di ulteriori azioni, non destavano sospetti né depauperavano il capitale inizialmente investito.

Nel caso descritto, un ruolo centrale nell'attività di riciclaggio è svolto da una società finanziaria costituita *ad hoc* dall'organizzazione criminale. Indipendentemente da tale caso limite, è opinione diffusa che le società finanziarie siano ormai potenzialmente in grado di gestire il patrimonio delle organizzazioni criminali, trasferendo nell'economia legale e sfruttando la forza della liquidità per ogni forma di condizionamento nel contesto sociale e finanziario.

Sempre in tema di società finanziarie, esemplare è l'attività di un'articolata organizzazione dedita al traffico di sostanze stupefacenti collegata a cosche della 'ndrangheta, che riciclava il denaro attraverso una finanziaria che, elargendo prestiti a tassi usurari - 130 per cento - tendeva ad acquisire capitali immobiliari e attività imprenditoriali delle vittime insolventi. Strettamente collegato al riciclaggio è dunque anche il fenomeno dell'usura, riproposto costantemente all'attenzione dell'opinione pubblica da pressoché quotidiani fatti di cronaca.

Infatti, in una fase come questa di difficoltà economica, in cui l'accesso al credito è sempre problematico, soggetti potenzialmente in grado di disporre di consistenti quantità di denaro liquido, sono senz'altro i grandi gruppi criminali che possono utilizzare i canali usurai come forma di riciclaggio.

Partendo dalla considerazione che l'esercizio dell'intimidazione è connaturale alla fase di riscossione degli interessi, si può affermare che l'attività di usura si moltiplichi qualora sia legata direttamente o indirettamente alla presenza di associazioni

criminali di tipo mafioso, anche in aree geograficamente non tradizionali.

Le operazioni di polizia giudiziaria e le dichiarazioni di alcuni collaboratori di giustizia hanno confermato l'utilizzo sempre maggiore delle tecniche usuraie per riciclare i proventi di altre attività illegali. Un collaboratore di giustizia dell'area pugliese, ad esempio, ammette che una delle attività più lucrose del suo gruppo era rappresentato proprio dall'usura, con la concessione di prestiti al tasso del 150 per cento per affari di miliardi. Sempre secondo lo stesso collaboratore, il ricorso a questa forma illegale di credito è spesso determinato da richieste estorsive da soddisfare.

D'altra parte, impiegato come strumento di pressione, l'usura notoriamente può innescare meccanismi di esproprio di piccoli esercizi commerciali o di aziende di medie dimensioni, favorendo il riciclaggio di capitali sporchi. Tali dinamiche sono avviate in genere proprio da società finanziarie apparentemente al di sopra di ogni sospetto, ma di fatto collegate alle organizzazioni criminali. Individuate aziende ed esercizi commerciali in difficoltà, le finanziarie dapprima offrono prestiti a tassi inferiori a quelli proposti dalle banche, poi, in un secondo tempo, chiedono l'acquisto di quote azionarie fino ad ottenere l'effettivo controllo dell'impresa ad un prezzo sensibilmente inferiore a quello di mercato.

Altrettanto ricorrenti sono i casi in cui, mediante un'estorsione continuata, si costringe la vittima a fare ricorso a prestiti usurari e, ancora più frequenti, i casi in cui lo stesso prestito viene trasformato in una forma di taglieggiamento che prelude all'ingresso forzato nella gestione delle imprese. Per le organizzazioni mafiose dunque la riscossione dell'interesse usurario non sempre ha un valore primario, ma è sovente strumentale al riciclaggio e all'acquisizione di attività imprenditoriali.

La pratica del riciclaggio di denaro operato su scala internazionale, con attività borsistiche o cambiarie, comportava necessariamente in passato il ricorso a professionisti esterni all'organizzazione. Attività investigative più recenti confermano invece un rapido processo evolutivo delle maggiori organizzazioni criminali, con l'acquisizione di una progressiva autonomia dell'attività di riciclaggio e di reinvestimento attraverso l'integrazione organica del



supporto professionale, così da ottenere la riduzione dei costi ed evitare i rischi delle transazioni.

Tale evoluzione della criminalità nel settore economico, oltre a quanto già detto precedentemente, emerge chiaramente anche da un altro complesso di indagini che ha consentito di accertare l'esistenza di una struttura criminale collegata ad una cosca della 'ndrangheta calabrese e dedita ad una estesa attività di investimenti finanziari su scala internazionale, attraverso la quale trovavano puntuale reimpiego ingenti capitali provento in prevalenza di attività illecite riconducibili all'organizzazione stessa.

In particolare, le investigazioni hanno posto in risalto come, attraverso speculazioni valutarie effettuate sia clandestinamente, sia tramite referenti bancari internazionali, il denaro dell'organizzazione criminale venisse non solo sostituito, ma anche moltiplicato. Vediamo dunque con quali modalità concrete agiva l'organizzazione. Il capitale illecito in lire italiane veniva in primo luogo convertito attraverso canali clandestini in dollari USA, offerti ad un tasso di cambio inferiore a quello ufficiale e pertanto da ritenersi anch'essi sporchi. Questi dollari, attraverso referenti mediorientali, venivano convertiti ulteriormente in dinari libici presso una banca del Cairo. Il denaro veniva poi trasferito presso istituti finanziari e creditizi svizzeri o mediante corrieri o transitandolo su conti correnti accesi presso istituti bancari ciprioti o libanesi. Presso le banche elvetiche, infine, il capitale veniva riconvertito ad un tasso di cambio superiore a quello praticato in Egitto, o reinserito nel circuito finanziario e valutario attraverso investimenti in certificati di deposito o in un'altra valuta oppure ancora rientrava in Italia attraverso bonifici su conti bancari.

Quanto acquisito consente di valutare l'eccezionale crescita attuata in campo economico e finanziario dalle organizzazioni criminali ove si consideri che fino a qualche anno fa - e qualcuno mi può in questa sede dare ragione - era normale rinvenire nel corso delle perquisizioni pacchi di denaro contante occultati nei divani, nei materassi o negli stipi delle cucine.

L'indagine in questione ha inoltre confermato aspetti del fenomeno particolarmente preoccupanti. Le organizzazioni criminali sono da tempo in grado di accedere agevolmente ai mercati finan-

ziari internazionali eludendo ogni forma di controllo valutario. L'evoluzione del circuito finanziario attivato dalle consorterie mafiose consente ormai contatti qualificati con noti faccendieri internazionali e strategie sempre nuove.

Più indagini hanno evidenziato un sistema di riciclaggio utilizzato in particolare dalle cosche siciliane, basato essenzialmente sullo sfruttamento delle proiezioni criminali verso insediamenti di origine migratoria in alcune regioni del Nord. È il caso del commercio delle carni macellate, che già nei primi anni Sessanta ha visto esponenti di Cosa nostra insediarsi nel Lazio, in Emilia, in Lombardia, per creare aziende che nel tempo hanno raggiunto una buona competitività.

In alcune di queste aree, o inserendosi in aziende in fase di chiusura, o sfruttando aziende di proprietà di congiunti o di correi, oppure dando vita a scatole vuote, sono state costituite varie imprese da parte di emissari delle cosche, utilizzando spesso dei prestanome. I proventi delle attività illecite svolte per lo più in Sicilia venivano materialmente portati presso le sedi delle aziende dell'Italia settentrionale, per le quali era usuale operare per contanti, come quelle che trattano la compravendita di bestiame per la macellazione. Presso la stessa azienda venivano anche fatti confluire altri capitali che erano stati trasformati in assegni presso le case da gioco, secondo il sistema tradizionale dell'acquisto di *fiches* e della restituzione delle stesse alla cassa che rilascia il controvalore in assegno.

Il denaro sporco veniva utilizzato per ricapitalizzare l'azienda, con l'acquisto di macchinari, immobili e automezzi, facendola così crescere rapidamente. Dopo queste operazioni il responsabile dell'azienda veniva sostituito con un prestanome, normalmente nullatenente, che non aveva molto da perdere, e l'azienda o veniva trasferita all'estero o veniva avviata al fallimento, attraverso il trasferimento degli utili, dei macchinari, degli immobili e del portafoglio clienti a società collegate normalmente con sede all'estero.

Prima dell'avvio della procedura concorsuale, tutti i documenti contabili venivano fatti sparire, o simulando furti o provocando incendi. Il prestanome, ben remunerato, subiva, senza con-



trobattere, le sanzioni civili e penali del fallimento, mentre la società collegata beneficiava dell'iniziativa truffaldina, monetizzava i beni e con i nuovi capitali riavviava lo stesso circuito o provvedeva alla distribuzione degli utili, spesso immobilizzandoli in conti presso banche di paesi ove aveva sede l'impresa beneficiaria o investendoli in immobili in zone ad alta remunerazione.

Altro sistema particolarmente usato dalla criminalità organizzata per riciclare i proventi illeciti è la fatturazione di operazioni inesistenti. Esso infatti soddisfa nella maniera migliore l'esigenza dissimulativa della provenienza, caratteristica del riciclaggio, e nel contempo consente di realizzare ulteriori guadagni attraverso il soddisfacimento di vari interessi, quali, ad esempio, la riduzione dell'attivo nella dichiarazione dei redditi, l'evasione dell'IVA e la copertura di eventuali tangenti, occultandone l'erogazione sotto prestazioni commerciali.

L'ipotesi più semplice è quella di un'azienda, controllata o comunque «influenzata» dall'organizzazione criminale, nel cui ambito debbano, ad esempio, affluire proventi del traffico della droga.

Indipendentemente dal problema degli strumenti finanziari utilizzati, laddove esista un'altra impresa, che nulla ha a che vedere con la prima ma che necessita di fatture false (ad esempio per meri fini fiscali), si può determinare il seguente meccanismo: l'impresa mafiosa fattura operazioni inesistenti (caso tipico: prestazioni di servizi mai effettuate); l'impresa «terza» paga regolarmente il corrispettivo dell'operazione (compresa l'IVA); l'organizzazione provvede a restituire (il più delle volte all'estero) il suddetto corrispettivo, naturalmente decurtato di una congrua «provvigione», in genere pari a circa il 30 per cento del corrispettivo stesso.

Questo meccanismo consente all'impresa mafiosa un duplice vantaggio: l'immissione senza problemi dei fondi nel patrimonio aziendale, grazie alla schermatura di un'operazione economica con terzi del tutto insospettabili (almeno riguardo a collegamenti con la criminalità organizzata); l'assorbimento, anche totale, degli eventuali costi fiscali a proprio carico attraverso la detta provvigione.

Un ultimo cenno merita una recentissima attività condotta nel settore, concreto esempio di efficace ricorso alla normativa prevista dall'articolo 12-*quater* della legge n. 356 del 1992. L'intera attività si è articolata, infatti, su una serie di delicatissime operazioni sotto copertura avviate parallelamente sul continente europeo e su quello americano dall'Arma e dal Customs Service americano e protrattesi per oltre due anni, allo scopo di individuare i circuiti finanziari utilizzati dai vertici mondiali dei cartelli del narcotraffico per riciclare i proventi del commercio di cocaina e per reimpiegarli in attività imprenditoriali in più paesi del mondo, tra cui l'Italia.

Personaggio chiave dell'indagine, sia sul fronte italiano che su quello statunitense, risultava un *broker* colombiano fiduciario dei più importanti cartelli di Cali, Medellin e Bogotá, ma anche di imprese e uomini d'affari di primo piano del Venezuela, degli Stati Uniti, della Spagna e del Messico. Quest'ultimo paese era divenuto una delle aree privilegiate dai colombiani, non solo per farvi transitare lo stupefacente destinato agli Stati Uniti, ma anche per riciclarvi, attraverso banche compiacenti, gli ingentissimi profitti.

Il cartello messicano di Juarez risultava così aver assunto, da tempo, un ruolo di assoluto rilievo proprio grazie alle capacità collusive con il sistema bancario che offriva successivamente ai trafficanti la possibilità di reimpiego in direzione dello stesso Nord America e di altri Stati. Veniva pertanto creata, in base alla citata normativa, un'apposita società che offriva al personale incaricato di entrare in contatto con gli emissari dei trafficanti, una credibile copertura alle proposte illecite di costoro, che intendevano appunto servirsene per il lavaggio del denaro rastrellato e per il suo reimpiego. Parallelamente, gli agenti del Customs Service avevano predisposto analoghe strutture negli Stati Uniti, allo scopo di seguire i flussi e la destinazione del denaro raccolto sul continente americano e convogliato verso le aree prescelte dal *broker* colombiano indagato e dai suoi complici per il reinvestimento finale. In tal modo, gli operatori sotto copertura ricevevano numerosi versamenti di denaro contante, ad iniziare dalle aree di Los Angeles e Houston, che permettevano agli investiga-



tori di individuare la predisposta rete bancaria venezuelana e statunitense.

Successivamente, gli stranieri, verificata l'apparente solidità dell'organizzazione italiana, proponevano ai militari operanti non solo il trasferimento bancario verso gli USA del denaro che essi ricavano dal narcotraffico in Italia ed in Spagna, ma anticipavano l'intendimento di procedere ad investimenti mobiliari ed immobiliari, dettagliatamente pianificati, nel nostro paese per un ammontare di diverse decine di miliardi. Nell'arco di circa sei mesi - poi l'operazione si è conclusa - avevano così luogo cinque versamenti di denaro al personale sotto copertura, per un ammontare complessivo di oltre dieci miliardi di lire, che venivano trasferiti su conti correnti di copertura statunitensi e da qui infine alle Isole Cayman. Tali conti correnti, ad operazione conclusa, venivano posti sotto sequestro, recuperando, altresì, il denaro depositatovi.

Per concludere, vorrei portare la nostra esperienza sottolineando che l'indagine sul riciclaggio, specificatamente mirata sull'ipotesi di reato così come prevista dall'articolo 648-bis del codice penale italiano, risulta oltremodo difficoltosa (e gli esperti che sono qui presenti lo sanno), perché è arduo venire normalmente a capo degli artifici di mascheramento creati da persone da considerare ormai maestri nel settore. Piuttosto è conveniente partire dai reati mezzo, tipici dei grandi gruppi criminali, che danno la possibilità e maggiori appigli per inquadrare modalità d'azione, componenti e settori d'intervento di un'associazione per delinquere, così da farne emergere le reali finalità e stroncarne l'azione. Questo è un dato incontrovertibile che si ricava dalla quotidiana esperienza dei reparti operativi e che noi investigatori abbiamo imparato a tenere in debito conto, pena cocenti delusioni nei risultati. *(Applausi)*

**Presidenza del deputato Giuseppe LUMIA,  
componente della Commissione parlamentare antimafia**

**PRESIDENTE.** Ringrazio il generale Mori e do la parola al generale Rolando Mosca Moschini, comandante generale della Guardia di finanza. Approfito per ringraziarlo per aver accolto

---

- 53 -

---

l'invito che gli è stato rivolto dalla Commissione parlamentare antimafia ed anche per il contributo organizzativo e tematico che ha offerto alla stessa Commissione.

Egli svolgerà una relazione sul «Ruolo della Guardia di finanza nella lotta al riciclaggio».

MOSCA MOSCHINI Rolando, *comandante generale della Guardia di finanza*. Grazie, signor Presidente, autorità e signori. Rivolgo il mio caloroso saluto a tutti i presenti. Lo faccio a nome della Guardia di finanza e mio personale ed esprimo la mia piena soddisfazione per questa iniziativa che investe un settore operativo a contrasto della criminalità organizzata che vede l'impegno centrale e prioritario del Corpo.

Infatti, l'azione di contrasto al riciclaggio è indubbiamente uno dei più importanti, delicati e complessi impegni operativi che vedono coinvolta la Guardia di finanza quale organo di polizia giudiziaria e tributaria.

È ben noto che la destabilizzante immissione di capitali illeciti nei circuiti dell'economia legale - oltre ad alterare profondamente le regole dei mercati economici e finanziari - si lega normalmente alla commissione di violazioni di carattere fiscale, così come sono altrettanto evidenti i pericolosi riflessi che la circolazione del «denaro sporco» riverbera anche sul versante dell'ordine e della sicurezza pubblica. Per tale ultimo aspetto è sufficiente riferirsi - come è stato già detto - alla sua capacità di alimentare continuamente l'attività criminale ovvero di finanziare quelle altre attività criminali dalle quali è possibile trarre profitti ragguardevoli.

Partendo da questa considerazione, tre sono i punti che desidero illustrare.

Innanzitutto, le metodologie operative seguite dal Corpo e la struttura organizzativa predisposta per la loro attuazione; in secondo luogo, con un brevissimo cenno, i risultati conseguiti e, infine, le possibili linee di sviluppo.

In merito alle metodologie operative ed al dispositivo per il contrasto del riciclaggio, l'elemento che caratterizza - anche in questo settore - l'azione del Corpo è la capacità di esaminare in



modo globale i contesti sottoposti ad approfondimento. Infatti, la Guardia di finanza - in forza delle penetranti potestà e delle specifiche competenze ad essa conferite da diverse disposizioni legislative per fini di tutela degli interessi economici, finanziari e tributari nazionali e comunitari - può intervenire tenendo contemporaneamente in considerazione tutti gli aspetti che possono emergere nel corso di indagini, sia amministrative che penali.

I militari del Corpo sono nelle condizioni di poter svolgere indagini di polizia giudiziaria anche mediante l'impiego delle moderne tecnologie in materia di intercettazione di comunicazioni ed avvalendosi dell'opportunità di differire gli atti così come previsto dal decreto-legge n. 419 del 1991. Inoltre, sono nelle condizioni di svolgere accertamenti patrimoniali, sviluppati in base alla normativa antimafia, approfondimenti delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette che pervengono dall'UIC, controlli valutari ai fini della verifica delle disposizioni in materia di monitoraggio fiscale, previste dal decreto legislativo n. 125 del 1997 e, altresì, verifiche fiscali rivelatesi strumenti ispettivi di straordinaria incisività per l'individuazione e l'emersione di fatti di riciclaggio.

Tre sono - sostanzialmente - gli obiettivi verso i quali è rivolta l'attività del Corpo a contrasto della particolare fenomenologia illecita. Il primo è quello di individuare e disarticolare le reti di riciclaggio e di pervenire al sequestro delle somme movimentate, avvalendosi delle indagini di polizia tributaria e giudiziaria ed utilizzando le operazioni sotto copertura previste dal D.L. n. 306 del 1992. Il secondo è rappresentato dal sequestro e dalla confisca delle ricchezze illecitamente accumulate in passato. Il terzo è un obiettivo di natura preventiva, perseguito attraverso controlli prevalentemente di tipo amministrativo consentiti dalla legge n. 197 del 1991.

Per perseguire tali obiettivi, il Corpo ha, nel tempo, provveduto ad adeguare ed orientare la propria struttura ordinativa, in modo da ottimizzare le diverse specializzazioni dei propri reparti. Oggi - oltre agli ordinari Nuclei di polizia tributaria ed ai reparti territoriali - agiscono soprattutto due strutture particolarmente specializzate: il Servizio Centrale ed i Gruppi interprovinciali per la lotta alla criminalità organizzata, rivisitati e rafforzati in at-

tuazione delle recenti direttive emanate il 25 marzo ultimo scorso dal Ministro dell'interno (ricordo al riguardo che i GICO della Guardia di finanza passano da 14 a 26, cioè uno per ogni sede di Direzione Distrettuale Antimafia); poi il Nucleo speciale di polizia valutaria che, direttamente o delegando i Nuclei di polizia tributaria, esercita la vigilanza nei confronti delle società finanziarie, svolge attività investigative in materia di abusivismo bancario, di usura e di intermediazione finanziaria mobiliare, provvede ad eseguire gli approfondimenti delle operazioni sospette segnalate dagli intermediari finanziari all'UIC.

L'attività è condotta: utilizzando le banche dati esistenti; attraverso, come è già stato detto, la cooperazione con la DIA con la quale è stato siglato un protocollo d'intesa tesa a favorire un intenso interscambio informativo ed avvalendosi, soprattutto, degli elementi informativi forniti dal II Reparto del Comando generale che costituisce la struttura di *intelligence* del Corpo deputata a mantenere, tra l'altro, il collegamento con gli organi collaterali esteri.

L'attività operativa viene sostenuta dalla ricerca di accordi in sede internazionale tesi a favorire l'indispensabile cooperazione.

Con riferimento a tale ultimo aspetto, infatti, la Guardia di finanza oggi: partecipa al Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) ed al Gruppo Egmont, ed ha inserito un proprio ufficiale nel programma di mutue valutazioni recentemente avviato dal Consiglio d'Europa; organizza, sulla base di accordi stipulati, appositi moduli formativi a favore di personale appartenente ad organismi stranieri; fornisce attiva collaborazione nell'ambito del programma PHARE dell'Unione Europea, finalizzato a creare presidi antiriciclaggio nell'Europa centro-orientale (area, come noto, molto sensibile).

Ora un brevissimo cenno ai risultati conseguiti. Dal 1° gennaio 1996 al 30 maggio ultimo scorso sono stati complessivamente accertati 296 casi di riciclaggio e denunciate 1.033 persone, di cui 201 colpite da provvedimenti restrittivi. Lo sviluppo delle operazioni sospette, nel suo complesso, ha invece consentito di accertare il riciclaggio di somme per circa 213 miliardi. Sono risultati significativi ma ancora contenuti anche se, nello stesso pe-



riodo, sono stati condotti accertamenti patrimoniali nei confronti di 7.490 persone fisiche e 396 persone giuridiche, con il conseguente sequestro di beni per un valore di circa 2.800 miliardi.

In tema di lotta al riciclaggio, se possiamo affermare che molti passi avanti sono stati compiuti sul piano normativo e su quello investigativo, credo anche che debbano essere ricercati ulteriori margini di miglioramento.

Il decreto legislativo n. 153 del 1997 ha certamente razionalizzato il nostro sistema, individuando con precisione gli organismi a cui spettano determinate funzioni. Occorre ora sfruttare al massimo le potenzialità offerte dalle nuove norme, accentuando, innanzitutto, l'analisi e gli incroci dell'intera massa di dati e di informazioni disponibili per orientare l'azione ispettiva.

L'obiettivo è quello di selezionare gli interventi da operare, evitando così la dispersione delle risorse investigative in attività che non siano proficue.

Al riguardo, è stata recentemente decisa la costituzione presso il Comando Generale di un gruppo di lavoro permanente - composto da ufficiali del Reparto Operazioni, del Reparto Informazioni e del Nucleo Speciale di polizia valutaria - che avrà il compito di monitorare costantemente l'andamento delle investigazioni e valutare gli interventi di indirizzo e di coordinamento eventualmente necessari.

Inoltre, sin dallo scorso anno, il Nucleo Speciale di polizia valutaria ha iniziato una nuova serie di approfondimenti, prendendo a riferimento il contenuto delle singole segnalazioni e mirando a censire le tipologie delle operazioni segnalate.

L'analisi ha già prodotto alcuni risultati che sicuramente stimolano riflessione. Come ha ricordato questa mattina l'avvocato Granata, oltre il 90 per cento delle segnalazioni proviene esclusivamente dal sistema bancario, mentre vi sono alcuni operatori di settore che hanno inviato quantità irrisorie di segnalazioni ed alcune categorie di intermediari che non hanno mai trasmesso alcuna segnalazione dall'entrata in vigore della legge.

Credo che sia indispensabile verificare i motivi di tale situazione ed in questa prospettiva appare auspicabile un rafforzamento dei meccanismi di vigilanza - richiamo quanto ha detto il profes-

sor Bianchi all'inizio di questa giornata - e dei rapporti fra autorità di vigilanza ed organismi investigativi (CONSOB-ISVAP-UIC).

Ulteriore obiettivo da perseguire è il costante miglioramento della qualità delle informazioni.

Ritengo la qualità degli *inputs* generati ben più importanti del loro numero. Anzi, è ragionevole supporre che una notevole massa di segnalazioni scarsamente qualificate finisca per saturare le risorse destinate al loro approfondimento, bloccando, in definitiva, il funzionamento del sistema.

Potrebbe essere utile, in proposito, un ampliamento del *feedback* previsto dal decreto legislativo n. 153 del 1997, offrendo la possibilità agli intermediari di avere un riscontro delle loro segnalazioni.

Per quanto attiene l'azione degli organi investigativi, ritengo decisivo il sostegno di una buona attività di *intelligence*, ma non soltanto di quella proveniente dagli organismi preposti in modo specifico alla vigilanza nel settore economico finanziario, bensì anche di quella svolta dai Servizi di Sicurezza che, da un lato, tenga in debito conto il fenomeno di globalizzazione dei mercati finanziari e la crescente infiltrazione di capitali stranieri di illecita provenienza, e, dall'altro, tenda ad un migliore coordinamento con le attività dei predetti organi specialistici in materia finanziaria.

Sempre sotto l'aspetto investigativo, torna pressante la necessità e l'urgenza dell'emanazione del decreto ministeriale di attuazione dell'articolo 20, comma 4, della legge 413 del 91, che prevede, come noto, la realizzazione dell'anagrafe dei conti e dei depositi determinando anche l'inclusione in questo archivio di «ogni altro rapporto continuativo», diverso dai conti e dai depositi, idoneo a movimentare denaro, nonché dei «rapporti di garanzia», attualmente in forza delle vigenti disposizioni regolamentari.

Attraverso l'anagrafe potrebbero essere agevolmente localizzati, in tempi ridottissimi, i conti dei soggetti indagati, senza dover interpellare l'intero sistema creditizio. In mancanza di dati centralizzati, invece, il rilevamento su tutto il territorio nazionale - certamente oneroso e complesso - viene oggi attivato soltanto in quei casi in cui la rilevanza del soggetto, le sue abitudini e le sue



relazioni inducano a sospettare una «polverizzazione» delle sue disponibilità finanziarie.

Restando in tema di rapporti bancari, un positivo contributo deriverebbe dall'emanazione di una norma che imponga l'estinzione obbligatoria dei libretti di deposito al portatore accesi in data anteriore al luglio del 1991 ed aventi tuttora un saldo superiore ai 20 milioni.

Per una più ampia e immediata conoscenza della posizione patrimoniale e reddituale dei soggetti, appare inoltre utile informatizzare e porre a disposizione delle forze di polizia i dati raccolti dalle questure in base alla legge 12 agosto 1993, n. 310, (cosiddetta legge «Mancino») sulla trasparenza delle transazioni commerciali.

Infine, un ulteriore indispensabile e poderoso sforzo deve essere compiuto in termini di potenziamento della cooperazione internazionale. È questo - a mio giudizio - un aspetto fondamentale, dal quale non si può assolutamente prescindere tenendo conto dell'estensione geografica dell'illecita fenomenologia dell'argomento.

Come ha detto anche il direttore dell'Ufficio Italiano Cambi è necessario definire una normativa omogenea a livello internazionale e un fronte operativo comune.

Per quanto attiene a tale ultimo aspetto, sarebbe certamente utile - ai fini delle indagini - l'introduzione di una norma, nell'ambito del decreto legislativo n. 153 del 1997, che consenta esplicitamente a Guardia di finanza e Direzione investigativa antimafia di scambiare formalmente dati e notizie con i collaterali esteri per lo sviluppo delle segnalazioni sospette.

In conclusione, ritengo che le strutture esistenti siano sostanzialmente valide e che la linea da seguire sia quella della loro valorizzazione.

L'auspicio è che vengano al più presto perfezionati gli strumenti normativi e gli altri meccanismi a supporto delle operazioni del Corpo. Questo convegno li sta mettendo in chiara evidenza e questo costituisce già un significativo risultato. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio il generale Mosca Moschini. Ha ora la parola la dottoressa Carla Del Ponte, procuratore generale

della Confederazione svizzera, che svolgerà una relazione su «Riciclaggio e cooperazione internazionale».

Con questo intervento apriamo anche il contributo qualificato dei nostri ospiti stranieri. Con la dottoressa Carla Del Ponte dobbiamo sottolineare che ci lega un rapporto molto positivo, affettuoso, intelligente; dai tempi della sua collaborazione col dottor Falcone sino ad oggi si è creato questo rapporto e noi l'abbiamo voluta qui insieme a noi perché la sua esperienza è molto preziosa. (*Applausi*).

DEL PONTE Carla, *procuratore generale della Confederazione svizzera*. Saluto tutti molto cordialmente e ringrazio la Commissione parlamentare antimafia e il senatore Del Turco per questo invito. È vero, sono molto legata al vostro paese, intanto dal punto di vista professionale, ormai da tantissimi anni - non dico quanti - il che mi ha permesso anche di conoscerlo.

Il tema che mi è stato assegnato - riciclaggio e cooperazione internazionale - sul nostro territorio corrisponde ad un uso abusivo della piazza finanziaria svizzera, per la sua stabilità, per la qualità dei servizi offerti e per il suo segreto bancario. La piazza svizzera, così come altre piazze finanziarie, è utilizzata da criminali desiderosi di mettere al sicuro il denaro che proviene dalle loro attività illecite: parliamo qui essenzialmente e principalmente di droga, armi, corruzione, ma anche di frode fiscale.

A fronte di tali minacce, sia le autorità che il sistema bancario svizzero hanno adottato tutta una serie di misure e il diritto penale ordinario è stato modernizzato con strumenti nazionali ed internazionali. Per modernizzare i mezzi di repressione si è creato un nuovo rapporto tra le autorità e gli operatori del settore finanziario; dall'aprile di quest'anno si registra una collaborazione attiva del settore finanziario nella lotta al riciclaggio. Lo sappiamo tutti, questo crimine organizzato si caratterizza per la complessità delle sue strutture, il carattere multinazionale, l'infiltrazione nei sistemi politici, economici e finanziari, la fusione tra attività illecite e attività lecite, una difficile localizzazione, una difficile definizione, una difficile repressione.



A livello nazionale svizzero le principali innovazioni che sono state introdotte sono, intanto, la punibilità dell'associazione criminale come tale, appunto come appartenenza all'associazione criminale. Al riguardo, fino a pochi anni fa era impossibile ottenere da noi assistenza giudiziaria nell'ambito delle vostre inchieste; ma ormai è cosa fatta.

Inoltre, nessun segreto bancario ostacola lo svolgimento delle inchieste. In questa occasione vorrei soffermarmi sul concetto di segreto bancario. Innanzi tutto, che cos'è? Come è noto, è un obbligo di discrezione dei funzionari delle banche nei confronti dei terzi. Il titolare del segreto bancario è dunque il cliente, non la banca. Il fondamento, la base giuridica l'abbiamo sia nel diritto civile ma soprattutto nella legislazione bancaria, che punisce la violazione del segreto anche con la detenzione.

Vorrei poi sfatare un altro luogo comune; molti infatti non sanno che in Svizzera non esistono conti anonimi: tutti i conti bancari che vengono aperti devono avere un proprietario-persona fisica. C'è, sì, il conto cifrato, ma è tale, quindi sconosciuto, al di fuori della banca e per la maggior parte degli impiegati bancari; tuttavia, il titolare del conto cifrato è pur sempre conosciuto, sia pure da un ristretto numero di persone, all'interno della banca.

I limiti del segreto bancario sono innanzi tutto quelli definiti dal cliente, che può autorizzare la banca a dare tutte le informazioni. Gli altri limiti, naturalmente, sono quelli definiti dalla legge; in particolare, quando si tratta di procedimenti penali, non esiste il segreto bancario. Ricordo ancora che il segreto bancario non è un istituto soltanto svizzero: esiste in diversi Stati, anche da voi. Certo, l'Austria e il Lussemburgo sono i paesi che hanno una configurazione del segreto bancario molto più vicina alla nostra.

Un ulteriore strumento a livello nazionale che si sta rivelando di grande utilità è il rovesciamento dell'onere della prova nel caso di confisca dei beni provenienti dall'attività del crimine organizzato. Abbiamo avuto diversi casi di iniziali sequestri di fondi sulla base di sospetti concreti; tocca al proprietario del conto dimostrare allora che questi fondi sono puliti per ottenere il dissequestro e impedirne la confisca. Naturalmente, questo rovesciamento dell'o-

nera della prova in uno Stato di diritto ha posto inizialmente alcuni problemi, che però sono stati superati quando qualche anno fa abbiamo dovuto liberare miliardi e miliardi di lire, anche su Palermo, che erano stati sequestrati ma rispetto ai quali non c'era nesso di causalità diretto tra l'attività criminale illecita e il denaro depositato da noi.

Un ulteriore elemento valido è la punibilità, oltre che del riciclaggio come tale (che da noi è punito con una norma del codice penale), del reato di carente diligenza nelle operazioni finanziarie. Questo reato si è rivelato di grande utilità non tanto nella repressione, quanto nel fatto che le grosse banche e quelle medie hanno istituito al loro interno un'unità investigativa per evitare di ricadere sotto la norma ricordata.

Abbiamo poi l'ufficio centrale di polizia per questo tipo di infrazioni, creato un anno e mezzo fa, che è senz'altro molto utile nell'ottica di quanto veniva detto prima, ossia dello scambio di informazioni a livello internazionale sui dati delle varie inchieste in corso.

Per quanto riguarda la corruzione, a livello svizzero siamo soprattutto depositari di fondi legati alla corruzione avvenuta all'estero. È in atto - ma non è ancora in vigore - una revisione della legge, in quanto abbiamo la corruzione attiva e la corruzione passiva, il che in alcuni casi non concede la possibilità di individuare il reato di riciclaggio, che da noi è punito solo se il reato presupposto è previsto come crimine.

A livello internazionale - è stato già detto, ma lo sottolineo perché è importante - spesso non si utilizza la ben nota Convenzione del Consiglio d'Europa del 1990 sul riciclaggio (sia l'Italia che la Svizzera l'hanno ratificata). Ricordo che l'articolo 10 prevede nelle procedure per il riciclaggio la possibilità per i magistrati di una trasmissione diretta delle informazioni, quindi senza assistenza giudiziaria tra i due paesi, ma in forma appunto diretta, anche telefonica, anche per *fax*. Ricordiamo altresì la Convenzione del dicembre 1997 sulla punibilità dei funzionari stranieri: la Svizzera ha già firmato questa Convenzione, che dovrebbe entrare in vigore prossimamente.



Ancora due parole sull'infrazione a carattere fiscale, che è il nostro grande problema. Secondo il diritto svizzero si deve fare una distinzione - è d'obbligo - tra l'evasione e la frode fiscale. L'evasione fiscale, ossia l'omessa dichiarazione di reddito o di fortuna, non è un reato penale, è una contravvenzione amministrativa; quando viene scoperta, la sanzione irrogata consiste in una multa, senza nessuna conseguenza penale. Questo vuol dire che non c'è alcuna possibilità di assistenza giudiziaria per il reato di evasione fiscale commesso nel vostro Stato ed in molti paesi europei. Per contro, se si tratta di frode fiscale, ossia truffa fiscale, l'assistenza giudiziaria è fornita, per il particolare dell'inganno astuto, del falso documentale utilizzato per queste dichiarazioni fiscali.

Nel corso di precedenti interventi abbiamo ascoltato che il riciclaggio di denaro consta di tre fasi. Possiamo dire che da noi non esiste più il primo gradino, ossia il *placement* della valigia piena di denaro contante. Abbiamo però diversi casi di riciclaggio che riguardano i due altri gradini, ossia quello del *layering* e dell'integrazione.

Le banche svizzere hanno già concluso una convenzione, denominata convenzione di diligenza, che impone alle banche stesse di conoscere il proprietario economico dei fondi depositati. È stata pure introdotta l'interdizione di prestare assistenza attiva alla fuga dei capitali, ma non l'assistenza passiva. L'assistenza attiva si ha quando il cliente italiano chiede di portare in Svizzera una certa quantità di miliardi di lire; la banca non lo può fare e non lo fa (almeno così speriamo!). Invece l'assistenza passiva consiste nel far arrivare al cliente straniero il denaro depositato in Svizzera: questo purtroppo è ancora possibile. Comunque, abbiamo una sorveglianza stretta e la sanzione è una multa fino a dieci milioni di franchi svizzeri, il che per alcune banche può anche essere poco.

Dal 31 marzo 1999 avremo anche un'autorità di controllo sull'attività del settore parabancario. Voi sapete che tutte queste norme di vigilanza hanno praticamente spostato l'attività di riciclaggio non più direttamente nelle banche ma in una fase che in tedesco chiamiamo *Vorstufe*; ossia il riciclaggio avviene a livello di società finanziarie, società di cambio, avvocati, notai e così via,

cioè in una fase che viene «prima» della banca. Dall'aprile di quest'anno è entrata in vigore la nuova legge federale sul riciclaggio di denaro che copre anche questo settore, precedentemente sprovvisto di qualsiasi vigilanza. Naturalmente la Svizzera ha partecipato alla dichiarazione del comitato di Basilea del 1998, che altro non è che un primo codice di comportamento internazionale per le banche. Inoltre la Svizzera partecipa al GAFI, con le 40 raccomandazioni (sottolineo che abbiamo superato il secondo esame pochi mesi fa, come potete leggere nel rapporto che avete ricevuto).

Due parole ancora sull'assistenza giudiziaria, altro grosso problema. Si deve riconoscere che la Svizzera fornisce ampia assistenza giudiziaria, sia penale che amministrativa. Per quanto riguarda l'assistenza penale abbiamo avuto una revisione della legge, di cui ho già parlato, con una diminuzione dei tempi di evasione, che però sono ancora troppo lunghi. Per quanto riguarda l'assistenza giudiziaria amministrativa, quella che interessa soprattutto le autorità di sorveglianza dei mercati finanziari, banche e Borse, queste già ora possono trasmettere direttamente le loro informazioni. Su oltre 3.000 domande di assistenza giudiziaria, più di 2.000 vengono evase in tempi molto celeri, le altre hanno naturalmente tempi più lunghi. Proprio in questi giorni a Roma si sono incontrati alcuni specialisti svizzeri e italiani per elaborare una bozza di trattato bilaterale Svizzera-Italia al fine di accelerare anche questi tempi ancora troppo lunghi dell'assistenza giudiziaria; io spero che per il mese di settembre i nostri rispettivi Ministeri della giustizia possano firmare tale trattato bilaterale.

Il problema fiscale resta; giustamente da parte italiana si diceva che si vuole l'assistenza anche nei casi di evasione fiscale, così come accade con gli Stati Uniti (che hanno firmato con noi un trattato il quale garantisce loro piena assistenza giudiziaria). L'obiezione da parte della Svizzera si riferisce al fatto che non si può stabilire un simile accordo solo con l'Italia, ma bisognerebbe farlo a livello europeo; altrimenti tutti gli Stati europei chiederebbero un trattato bilaterale. Comunque, certamente il problema andrà risolto ed è utile che se ne discuta in questo settore di trattative tra l'Italia e la Svizzera.



Concludo con alcune considerazioni. La Svizzera dispone attualmente di un buon «arsenale» legislativo. La certezza è che privare il crimine organizzato delle sue risorse finanziarie è certamente il mezzo migliore per distruggerlo. Per questo ci vuole, soprattutto, un'applicazione rigorosa delle nostre leggi nazionali ed internazionali: solo così potremo arrivare a dei risultati concreti. Ma non ci nascondiamo gli ostacoli e le lacune che intravediamo.

Alcune considerazioni le abbiamo già sentite questa mattina, ad esempio in merito alla mancanza di un coordinamento legislativo sul piano internazionale. Ponetevi la domanda: riciclaggio di quale denaro? E troverete una risposta diversa da Stato a Stato. Questo naturalmente non va. L'ideale sarebbe poter introdurre un principio di universalità nella procedibilità per alcuni tipi di reato. Naturalmente - e l'appello di Ginevra dei magistrati europei ce lo conferma - l'assistenza giudiziaria deve essere più celere. Si dovrebbe poter arrivare a dire: libera circolazione delle merci, libera circolazione delle persone e - perché no? - libera circolazione dei magistrati.

È vero, i paradisi fiscali - e la Svizzera non è un paradiso fiscale - dovrebbero adottare legislazioni altrettanto severe, per le società *off-shore* e l'utilizzo dei conti di mascheramento, perché nelle banche svizzere i soldi arrivano adesso con accredito bancario, ma da qualche parte, in qualche paese avviene tutto quello che prima si poteva fare in Svizzera, cioè arrivare con una valigia, aprire un conto anonimo e così via.

Vorrei concludere, senza omettere di sottolineare l'importanza di questa volontà comune per risolvere i nostri problemi, dicendo che la Svizzera è seriamente intenzionata a ripulire la propria piazza finanziaria. Ci sono già tantissimi soldi puliti depositati nelle nostre banche; non abbiamo bisogno dei soldi sporchi. Questo ce lo dicono le banche; naturalmente, come sapete, non si possono ottenere risultati se non c'è un lavoro che viene realizzato a livello internazionale. Spero che Convegni come questo servano non solo a identificare i problemi, ma a trovare le soluzioni giuste. (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Ringrazio la dottoressa Carla Del Ponte e do la parola al generale Carlo Alfiero, direttore della Direzione investigativa antimafia, il quale svolgerà una relazione sul tema: «L'attuazione del decreto legislativo n. 153 del 1997: risultati operativi e prospettive».

**ALFIERO Carlo, direttore della DIA.** Signor Presidente, ringrazio la Commissione antimafia per questo invito che mi permette di far conoscere uno degli aspetti forse meno noti dell'attività della DIA.

Il tema che affronterò, come già annunciato dal Presidente, è quello dei risultati operativi e delle prospettive nell'esperienza della DIA relativi all'attuazione del decreto legislativo n. 153 del 1997. Questo decreto, al di là delle innovazioni di carattere filosofico ed etico, cioè l'applicazione dei principi di trasparenza e di collaborazione attiva che ne costituiscono la base, ha introdotto un principio di canalizzazione che è caratteristico: canalizzazione delle segnalazioni verso l'Ufficio italiano dei cambi (UIC); canalizzazione del contesto investigativo, limitato al Nucleo speciale di polizia valutaria e alla DIA; canalizzazione del destinatario finale, il Procuratore nazionale antimafia, previsto per legge.

La parte di assoluto rilievo, per quanto ci riguarda, è l'inserimento della DIA quale organo investigativo dotato di specifica competenza nel settore della criminalità organizzata. Il Nucleo speciale di polizia valutaria, presente nella precedente disciplina, era già competente in materia. Questo può significare che il legislatore ha considerato la DIA, forse per la sua composizione interforze, per la sua organizzazione e la sua competenza nel settore sia preventivo sia giudiziario, come l'organismo più completo e più adatto a svolgere tale ruolo.

A seguito di questa innovazione tutti gli enti interessati si sono organizzati. Cito in particolare una circolare dell'UIC sulla standardizzazione delle procedure. Ricordo una nota del Procuratore nazionale, nella quale peraltro viene riconosciuto alla DIA, proprio in virtù della sua specifica competenza, un ruolo primario nell'individuazione delle operazioni sospette attinenti alla criminalità organizzata. Ma ricordo soprattutto il protocollo d'intesa si-



glato a seguito dell'immediata constatazione di possibili pregiudizievoli accavallamenti, interferenze, sovrapposizioni fra i due organismi investigativi. Nello spirito di chiarezza, di cooperazione, collaborazione e coordinamento che ci deve essere tra le forze di polizia, avvertimmo il bisogno di firmare a marzo quel documento tra il vertice della DIA e quello della Guardia di finanza. In sintesi, con questo protocollo d'intesa si stabilirono i criteri per la ripartizione delle competenze e, soprattutto, fu deciso un continuo e reciproco flusso di informazioni fra le due strutture che si è rivelato molto proficuo anche sotto l'aspetto dei risultati operativi.

Come si è organizzata la DIA in questa materia? La DIA, come sapete, è articolata in tre Reparti: investigazioni preventive, investigazioni giudiziarie e investigazioni internazionali. I primi due Reparti sono stati interessati alla materia, il terzo lo è stato, ovviamente, per tutti quei risvolti internazionali che dovessero verificarsi. Il I Reparto, quello delle investigazioni preventive, studia il fenomeno dal punto di vista delle possibilità di applicazione dei poteri speciali riconosciuti al direttore della DIA (ma di questo parleremo più avanti). Al II Reparto spetta lo *screening* di tutte le segnalazioni pervenute; questa seconda fase, che è poi quella propriamente investigativa, comporta due momenti fondamentali. Il primo è quello che si svolge al centro della struttura e comprende la consultazione di tutti gli archivi e i contatti con i servizi centrali delle forze di polizia per arrivare ad individuare le segnalazioni in cui può essere, in qualche modo, implicata la criminalità organizzata. In questo secondo momento, una volta individuata tale implicazione, il problema viene trasferito ai centri operativi competenti, quindi nella periferia, perché vengano approfonditi gli accertamenti. Non si tratta di una fase di accertamento giudiziario, ma della classica fase di accertamenti, di investigazioni preventive per stabilire se vi siano le premesse per avviare un'eventuale attività giudiziaria. Ovviamente, in tutte queste fasi i contatti con la Direzione nazionale antimafia sono continui e costanti, come stamattina, fra l'altro, mi testimoniava anche un autorevole rappresentante di quella Direzione.

Ed esaminiamo cosa è stato fatto. Oggi abbiamo ascoltato tante dichiarazioni di principio; passiamo un attimo all'arida significatività dei numeri. Dal settembre del 1997 alla fine di maggio di quest'anno sono pervenute 1.231 segnalazioni, quindi una media di circa 6 segnalazioni al giorno. Su questo dato si può fare qualche considerazione. Va fatta anzitutto una premessa: queste considerazioni non possono essere definitive; sono semplicemente idee che nascono da un momento di approccio iniziale all'attuazione della legge. Ciò è dimostrato, per esempio, da un dettaglio: nei primi tre mesi sono pervenute solo 67 segnalazioni; poi, evidentemente, si è preso coraggio, si sono superate le difficoltà organizzative iniziali ed è aumentato il flusso di segnalazioni.

Già da questo primo dato sul complesso delle segnalazioni rileviamo qualche elemento considerevole. Rispetto al passato, ad esempio, si registra un netto miglioramento. In tutto l'arco di sette anni di applicazione della legge n. 197 del 1991, solo l'1,22 per cento delle segnalazioni è stato utilizzato per l'avvio di procedimenti penali, cioè 85, e di questi solo lo 0,23 per cento per fatti connessi al reato di riciclaggio. Il nuovo regime in meno di un anno ha prodotto 52 segnalazioni, corrispondenti al 4,22 per cento del totale. Queste segnalazioni, una volta approfondite dalla DIA, saranno poi sottoposte alla valutazione dell'autorità giudiziaria, ma sono state comunque valutate come attinenti alla criminalità organizzata di tipo mafioso, e quindi meritevoli di approfondimenti.

Come sono divise queste 1.231 segnalazioni? Per il 31,1 per cento provengono dall'Italia settentrionale; per il 53,3 per cento dall'Italia centrale e per il 15,6 per cento dall'Italia meridionale. Vi sono regioni che segnalano meno: al Nord, la Valle d'Aosta che non ha fatto alcuna segnalazione, e si può anche capire, viste le sue dimensioni; al Centro, Abruzzo e Sardegna; al Sud, Basilicata, Calabria e Molise. Sono le regioni che hanno fatto il minor numero di segnalazioni. In compenso, vi sono regioni che hanno fatto un numero considerevole di segnalazioni.

Gli intermediari più solleciti sono dislocati in Lombardia (124), in Toscana, regione dalla quale proviene circa il 40 per cento delle segnalazioni, e in Campania per il meridione. Per



quanto riguarda la Toscana però occorre fare un'osservazione. Un'operazione antiriciclaggio di due anni fa in un determinato settore ha probabilmente sensibilizzato tutti gli operatori di quel settore per cui il dato del 40 per cento sul totale si spiega in questo modo.

A segnalare sono soprattutto gli istituti di credito, come è stato già messo in evidenza (il 97,5 per cento), mentre più contenute sono risultate le segnalazioni da altri uffici, in particolare dalle società di intermediazione mobiliare (SIM). Non sono pervenute segnalazioni da parte di società fiduciarie, società di gestione di fondi comuni e da società finanziarie che operano nei confronti del pubblico.

Delle 52 segnalazioni che sono risultate di interesse della DIA, 51 sono venute da istituti di credito e 1 da una SIM. In sintesi, di queste 52 segnalazioni, 29 riguardano problemi di mafia; 9 di camorra; 6 di 'ndrangheta; 4 di criminalità pugliese. È un dato interessante, che commenterò in seguito, il fatto che delle 52 segnalazioni 28 siano pervenute dalla Sicilia, 8 dalla Lombardia, 6 dalla Campania, 4 dalla Puglia e 3 dal Piemonte. Anche questa non coincidenza delle zone a rischio con le segnalazioni può essere significativa.

La maggior parte di queste 52 segnalazioni, che sono risultate di interesse, è stata in parte trasmessa ai Centri operativi per i successivi sviluppi; in 3 casi sono state inviate al I Reparto per ulteriori approfondimenti da attuarsi con gli strumenti di indagine propri del direttore della DIA. Ricordo specificamente l'accesso in banca per il controllo della documentazione bancaria del soggetto; su queste attività sono quindi in corso ulteriori accertamenti.

Infine, in 15 casi l'esito delle indagini, arricchito da ulteriori riscontri ed elementi di aggiornamenti investigativi, sono confluiti in procedimenti penali già in atto presso varie DDA, e quindi hanno consentito di ampliare i contesti investigativi già in essere.

Questi sono i dati essenziali del primo periodo di applicazione del decreto legislativo n. 153. Da questi dati possiamo trarre qualche considerazione. La prima riguarda l'immissione dei dati stessi, un punto delicato ma fondamentale. C'è bisogno di una sensibilizzazione di determinate aree finanziarie, aree locali o di

settore. Come farlo? Bisognerà studiare il problema. C'è bisogno soprattutto di limitare al massimo la discrezionalità di chi fa la segnalazione e occorre operare in questa direzione. So personalmente, al di là di tutti i dati che vengono forniti ufficialmente, che in determinate organizzazioni finanziarie gli incarichi che comportano la segnalazione non attraggono. È un dato da tener presente, sia ai fini di proteggere l'anonimato del segnalatore, sia ai fini di offrirgli criteri meno discrezionali perché possa operare.

Un problema di carattere generale riguarda soprattutto le organizzazioni finanziarie di maggiore affidabilità le quali, proprio perché si sentono tranquille, sono portate a ritenere sicuri i propri clienti. Questo è un pericolo perché è proprio attraverso queste finanziarie ritenute sicure che si possono determinare alcune attività.

Circa la provenienza delle segnalazioni, quelle delle regioni a rischio risultano piuttosto contenute. L'interpretazione di questo dato può essere ambigua, perché da una parte può significare che vi è un condizionamento, dall'altra può essere interpretato come un segno di attività di ricerca del riciclaggio altrove. Quindi, non ritengo questo dato di univoca interpretazione.

La lotta al riciclaggio si dimostra un campo di particolare importanza per la DIA - i dati che ho voluto fornire in proposito interessano l'opinione pubblica ma anche le istituzioni - perché sembra poter rappresentare una strada di possibile applicazione della nostra specialità.

Sono in atto, parallelamente alle attività propositive che avizzeremo a livello centrale, delle attività di accertamento per controllare se le ipotesi che abbiamo fatto trovano dei riscontri effettivi. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio il generale Alfiero.

Ora do la parola al dottor Piero Luigi Vigna, procuratore nazionale antimafia, il quale tratterà il tema: «Indagini in materia di riciclaggio da parte delle organizzazioni criminali».

VIGNA Piero Luigi, *procuratore nazionale antimafia*. La ringrazio, onorevole Presidente, per avermi dato la parola; alla Com-



missione parlamentare antimafia, alla Regione Siciliana e al sindaco di Palermo un grazie per poter essere qui.

Dato il tempo a mia disposizione, non parlerò dei contenuti della relazione di cui consegnerò una copia alla Presidenza. Chi vorrà, potrà leggere quali sono state le iniziative nel campo conoscitivo e operativo della Direzione nazionale antimafia (DNA) in tema di riciclaggio. Assumono naturalmente un rilievo preminente i rapporti con l'Ufficio italiano dei cambi (UIC), con la DIA, con il Nucleo speciale di polizia valutaria, ma sicuramente nella ricostruzione del fenomeno non si può fare a meno delle esperienze di altri organi investigativi; abbiamo sentito quanto il generale Mori ha riferito a proposito delle esperienze sul campo per la repressione di questo fenomeno. In questa sede svolgerò solo alcune considerazioni di ordine generale.

In primo luogo, è da sottolineare l'estrema capacità di ricambio che hanno le organizzazioni mafiose, nonostante i numerosi arresti che vengono compiuti. Dal 1995 al 1997 sono stati effettuati 4.500 arresti per associazione mafiosa, a testimonianza di un non abbassamento della guardia, né da parte della magistratura né da parte delle forze di polizia. Malgrado ciò, si assiste ad un fenomeno sconcertante, come quando si sta in fila davanti ad un cinema pieno nel quale si entra quando si liberano delle poltrone.

Qual è la ragione di questo ricambio, di questa forza attrattiva delle organizzazioni mafiose? A parer mio, la risposta risiede nelle ricchezze mafiose, alimentate, soprattutto in terra di Palermo (le indagini compiute dai colleghi della Procura palermitana lo dimostrano, ma il fenomeno è largamente diffuso), dalle estorsioni. Dunque, in queste forti ricchezze che provengono da estorsioni e dalle altre fonti che conosciamo, come il riciclaggio e il reinvestimento del denaro illecito, risiede la forza attrattiva delle organizzazioni criminali, specie in regioni dove il tasso di disoccupazione è tragico. Dice il mafioso: io avevo un'azienda, venne uno a dirmi che non aveva da comprare da mangiare per i figli, chiedendo lavoro. Gli detti lavoro; successivamente, quando tornò a domandarmi come poteva ricambiare, io gli chiesi i suoi documenti. Quindi, la forza attrattiva sta proprio in questo.

Il riciclaggio, è stato già detto, opera anche come fattore di internazionalizzazione della criminalità organizzata; quest'ultima tratta beni mobili, stupefacenti, armi, persone, bambini - anche se è dispregiativo chiamarli «beni» - e denaro. Questi beni mobili transitano da uno Stato all'altro attraverso le sinergie che i gruppi criminali dei vari paesi intrattengono fra loro, rafforzandosi reciprocamente. Il riciclaggio, secondo il profilo economico, si ha quando un potere di acquisto, che è puramente potenziale perché non può essere riutilizzato per investimento data la sua provenienza illecita, da potenziale diventa effettivo.

Gli interessi che il riciclaggio offende non sono più quelli che un codice stantio, e non degno per tanti versi di una Repubblica, tutela con la previsione della fattispecie di «delitto contro il patrimonio mediante frode». Gli interessi offesi dal riciclaggio sono molto più forti e costituzionalmente meno protetti: in primo luogo, la «costituzione economica» del nostro Stato, segnata dall'articolo 41 della Carta costituzionale che prevede la libertà dell'iniziativa economica e dunque la concorrenza, salvo i limiti di ordine sociale che le leggi possono porre. Sicuramente questa libertà di iniziativa economica non può manifestarsi quando il mercato è alterato da posizioni dominanti dovute al reinvestimento di denaro illecito.

Il secondo interesse è ancora più forte - è stato già ricordato dal prefetto Monaco - ed è quello della democrazia. Lo constatiamo con mano visitando i paesi dell'Est, che però sono ormai paesi che guardano all'Europa, perché quando le mani dell'organizzazione criminale sono sull'economia ciò influenzerà le scelte politiche di un certo paese; e non ho mai sentito parlare di organizzazioni criminali che vogliono regole di democrazia e di trasparenza!

Il fenomeno è difficilmente quantificabile; da ultimo, la Commissione economica e dei diritti civili della NATO ha quantificato il PIL a livello mondiale delle organizzazioni criminali in 1.000 miliardi di dollari, la metà dei quali sarebbe poi oggetto di riciclaggio perché gli altri vengono reinvestiti nei soliti traffici illeciti.



Le conoscenze relative al riciclaggio sono importanti per l'investigatore non solo per scoprire i flussi illeciti, ma per un'indagine ancor più complessa. Noi che ci occupiamo di indagini e con noi diversi analisti ci stiamo convincendo che Cosa nostra o le organizzazioni mafiose non siano altro che un tassello di un più vasto mosaico criminale, al quale contribuiscono settori economici, finanziari, anche «politici», e dunque l'indagine sul riciclaggio riteniamo possa servire anche a descrivere compiutamente questo mosaico. I riciclatori, come voi sapete, costituiscono una vastissima categoria, e sicuramente vi sono anche paesi *off-shore*; certo, vi è anche la tendenza delle cosche mafiose a far diventare qualcuno della *new age*, della nuova generazione, riciclatore e non «mafioso di sangue»: questo per ottenere anche una sorta di legittimazione sociale attraverso il denaro e il tessuto economico. Certo, ci occupiamo dei paesi *off-shore* verso i quali non c'è che un rimedio molto semplice. Siccome non si possono fare leggi per un altro Stato, né imporgliele, non rimangono che le sanzioni economiche, la penalizzazione delle operazioni finanziarie che questi paesi vogliono fare.

Ma occupiamoci di cose più vicine a noi. La nostra legislazione bancaria consente che una banca straniera possa aprire conti di corrispondenza presso una banca italiana. Da recenti analisi abbiamo notato che la banca di una Repubblica circondata dal nostro territorio – ma questo avviene ovviamente anche per altre banche – ha aperto conti di corrispondenza presso nostre banche, dopo di che un funzionario va raccogliendo miliardi di lire a domicilio da varie persone-clienti, li deposita sul conto di corrispondenza e queste operazioni sfuggono di fatto ad ogni segnalazione. Quindi, guardare lontano sì, ma anche vicino.

In questo panorama di riciclaggio, dai mezzi più raffinati a quelli – lo dice anche il GAFI – più artigianali, ma sempre in vigore, non può non suscitare in me (e lo esporrò alla Commissione affari costituzionali del Senato che ha avuto la bontà di convocarmi) un certo stupore il fatto che si pensi di istituire in territorio italiano, come da disegni di legge pendenti, 59 case da gioco, di cui naturalmente 9 in Campania. Quelle poche che sono state istituite per legge in Italia si sa quali vicissitudini hanno attraversato,

ma ho l'impressione che questo numero cospicuo di case da gioco (anche se fosse solo una, considerato che ad esse si applica la legge sulla *privacy*, perché prima le forze di polizia potevano sapere chi erano i frequentatori dei casinò, ma naturalmente ora non più!) costituirebbe un'ulteriore grande problema per gli investigatori.

Naturalmente, dobbiamo essere impegnati a creare quella che io vedo come una tenaglia felice, di cui un braccio è rappresentato dall'impovertimento delle organizzazioni mafiose, attraverso un'efficace giustizia, che è una delle variabili in base alle quali il moderno soggetto criminale decide se agire illecitamente o meno, e l'altro braccio, forse il più forte, è costituito da quegli interventi volti a recuperare un forte senso di legalità (c'è un bell'articolo del dottor Caselli in proposito oggi su un quotidiano) e ad incidere, come si sta anche facendo, sul lavoro, creando iniziative economiche soprattutto dal basso, creando e favorendo l'emersione del sommerso, che è un crocevia di illiceità ed illegalità. Questa tenaglia felice io penso che possa essere lo strumento più adatto per risolvere anche il problema del riciclaggio. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Grazie, dottor Vigna. Do ora la parola per l'ultimo intervento della mattinata al dottor Gian Carlo Caselli, procuratore della Repubblica presso la Direzione distrettuale antimafia di Palermo, che tratterà il tema: «L'intervento giudiziario nella lotta al riciclaggio».

CASELLI Gian Carlo, *procuratore della Repubblica presso la DDA di Palermo*. Ringrazio la Commissione parlamentare antimafia per avermi invitato a questo Convegno e devo aggiungere anche un grazie a quanti ci hanno aiutato elaborando alcune riflessioni e fornendoci dati e indicazioni.

Vorrei cominciare con alcune considerazioni introduttive del fenomeno; qualcosa al proposito ha già detto poco fa il procuratore Vigna. Secondo stime recenti, le organizzazioni criminali hanno un fatturato pari al 2 per cento del PIL mondiale, circa 850.000 miliardi di lire, di cui 700.000 provenienti dal solo traffico di stupefacenti. In Italia nel 1997 il volume di affari delle or-



ganizzazioni criminali italiane e straniere, sulla base di informazioni fornite dalla Confcommercio, sarebbe stato di 130.000 miliardi di lire. Si tratta di dati attendibili, ma in questo settore, in cui altri dati si incrociano, è difficile avere certezze ed un quadro scientifico più sicuro, più concreto e più affidabile di riferimento sarebbe estremamente utile, quanto meno per tre motivi. Innanzi tutto perché una analisi dei costi e dei benefici riguardante le risorse da utilizzare nell'attività di contrasto dovrebbe correttamente basarsi proprio su credibili elementi di calcolo. In secondo luogo, perché soltanto la dimensione economica dell'economia criminale, identificata e quantificata correttamente, può permettere ragionamenti affidabili sui flussi di reddito che vengono sottratti agli investimenti, ai consumi e al risparmio; altrimenti non si può tener conto in termini affidabili del potenziale di distruttività proprio dell'economia criminale. E poi vi è l'ultimo motivo: nel 2000, nelle statistiche ufficiali europee, il peso dell'economia criminale dovrà essere inserito nell'economia legale. Secondo la Gazzetta Ufficiale della Comunità europea, rientrano nella definizione della produzione del reddito anche alcune attività proibite dalla legge, come la produzione di droga e lo sfruttamento della prostituzione.

Ma a parte le cifre, che sono più o meno attendibili, ma comunque meritevoli di attenzione e capaci di suscitare una robusta preoccupazione, restano significative le espressioni usate dal presidente Violante per dare un'idea dell'entità globale del fenomeno. Violante ha definito gli appartenenti alle organizzazioni criminali «un esercito di persone mai esistito così numeroso nella storia dell'umanità», con una pari facilità di ricambio dei caduti e dei prigionieri (è quanto Vigna ci ha ricordato un attimo fa), con una pari capacità di armamento, con una simile disponibilità finanziaria, così capace di utilizzare mezzi, sedi, apparecchiature e servizi dell'avversario, cioè dei sistemi legali e democratici, così poco distinguibile dall'esterno.

Per quanto concerne lo specifico dell'esperienza delle investigazioni di polizia e delle conseguenti indagini giudiziarie, giova ricordare la normativa in tema di sequestro e confisca dei beni appartenenti a soggetti indiziati di militare in associazioni criminali di stampo mafioso e poi l'articolo 12-*sexies* della legge n. 356

dell'agosto 1992, quello che consente la confisca penale quando la provenienza dei beni non trovi giustificazione lecita. Questi strumenti sono giudicati utili, adatti alle circostanze, ma hanno funzionato soprattutto, anche se non esclusivamente, contro i patrimoni immobiliari mafiosi, «le cose che si vedono». Contro «le cose che non si vedono», ovvero la ripulitura finanziaria, le difficoltà aumentano e i successi non sono così numerosi come sul versante immobiliare.

Il riciclaggio finanziario delle cosche, infatti, non si ferma nelle banche italiane. Oggi, gli istituti di credito sono più prudenti. Negli ultimi tempi, per merito della legge n. 197 del 1991 contro il riciclaggio, sono aumentate le collaborazioni degli istituti bancari; ma le cosche si fidano di meno. Ora seguono l'esempio di Tangentopoli: trasferire i soldi nei paradisi fiscali (e penali), cioè a Panama, Bahamas, Isole Cayman. Si rivolgono a studi finanziari in Lussemburgo o Liechtenstein, capaci di pianificare, nel senso più ampio del termine, gli investimenti con piani elaborati su misura; e qui le indagini di investigatori e magistrati si arrendono.

Oltre alla generale difficoltà di dimostrare il collegamento tra mafioso, trafficante e riciclatore (per via di società intestate a prestanome, trucchi contabili, scarsa collaborazione, controllo e prevenzione delle istituzioni straniere), il riciclaggio telematico lascia ancora meno tracce. Carabinieri del ROS, finanziari del GICO, poliziotti dello SCO, agenti della DIA, tutte le forze dell'ordine in generale sono impegnate nel lavoro investigativo su ripuliture internazionali, sofisticate, sfuggenti. Si tratta di colpire le nuove generazioni di mafiosi; ma possono passare anni, e talora questi casi possono anche rimanere senza risultati apprezzabili.

C'è poi il problema del delitto presupposto: traffico di armi, traffico di droga, estorsioni, tangenti, truffe alla CEE e quant'altro. Di solito, senza il delitto presupposto la ripulitura del denaro sporco è molto difficile da dimostrare. Tant'è che sono rare le indagini antiriciclaggio capaci di vivere in modo autonomo. Esiste, infatti, il problema del collegamento tra i gruppi criminali ed i soggetti che poi pongono in essere le più sofisticate tecniche di riciclaggio. Se questo, infatti, è di tipo finanziario, la ricostruzione



a ritroso dei vari passaggi di ripulitura rischia di frantumarsi e di non approdare a nulla. Sarebbe come risalire la corrente di un fiume impetuoso in piena, incontrando sbalzi e dislivelli. Migliore è l'approccio inverso: partire dal delitto presupposto (traffico di armi, di stupefacenti e quant'altro) e procedere attraverso gli snodi del riciclaggio. Anche se difficile, il percorso è almeno in discesa ed è meno problematico. Ma le indagini si rivelano sempre, anche in questo caso, tortuosissime; venire a capo dei percorsi della ripulitura del denaro sporco è arduo, anche perché sono pochi i collaboratori di giustizia in grado di fornire spiegazioni valide. Bisogna soprattutto fare conto su strumenti investigativi, non sempre efficacissimi, e di conseguenza su tempi molto lunghi.

Dell'aspetto economico del crimine, secondo la nostra esperienza, si occupano direttamente i capi, i *boss*. Gli altri membri dei *clan* possono sapere di omicidi, di partite di eroina e cocaina, premi e punizioni; nulla o quasi nulla di solito, almeno allo stato degli atti e delle conoscenze, sanno, sono in grado di sapere e sono in grado di dire sulla fine ultima del denaro. Tanto nel caso di acquisti di appartamenti in città, quanto nelle ripuliture finanziarie, la risposta più frequente è: «non so niente». Le crepe allora si aprono soltanto dopo centinaia di intercettazioni, pedinamenti, appostamenti, certose analisi bancarie, nelle quali le nostre forze dell'ordine sono all'avanguardia per intelligenza e capacità investigativa. Indagini però frequentemente rallentate, soprattutto in passato e anche oggi in molti casi, quando non addirittura impedito dalle istituzioni straniere.

Avrei voluto svolgere una serie di considerazioni su quello che l'esperienza giudiziaria ha messo in evidenza, in quanto la criminalità organizzata preferisce utilizzare strutture sane dopo averne acquisito il controllo con i metodi tradizionali dell'intimidazione e del condizionamento degli assetti proprietari, avvalendosi della forza di penetrazione, apparentemente legale, che gli deriva dalla disponibilità di ingenti mezzi finanziari. Ma preferisco a questo punto saltare tutte queste considerazioni perché il comandante del ROS, generale Mori, ha già sviluppato il tema con ampiezza di dati concreti. Voglio parlare di alcuni profili che scaturiscono dall'esame della normativa vigente in campo nazionale e

da alcune prassi applicative nelle strutture bancarie. Il primo profilo è la mancata costituzione di un'anagrafe dei conti bancari; infatti, il decreto del Ministro del tesoro, da emanarsi entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge n. 413 del 1991, non è stato ancora emanato. Delle conseguenze hanno già parlato il generale Mosca Moschini e l'avvocato Granata; sono conseguenze scoraggianti per il ricorso agli accertamenti bancari. La polizia giudiziaria, infatti, non potendo attingere ad una banca dati centralizzata per conoscere l'eventuale esistenza di rapporti bancari in capo ai singoli indiziati, vede allungarsi a dismisura i tempi investigativi, con conseguente spreco di risorse, dovendo interessare tutti gli istituti di credito operanti a livello nazionale. Sul piano concreto tutto ciò si traduce in un ostacolo alle indagini patrimoniali, volte ad accertare l'origine, la consistenza e l'entità dei capitali mafiosi.

Avrei voluto svolgere altre considerazioni - ma ne manca il tempo - su certe prassi utilizzate dalle banche, con riferimento ai certificati di deposito. Anche qui un accenno importante ha già fatto il generale Mosca Moschini, e quindi posso saltare questa parte, arrivando subito alle ipotesi conclusive, che non possono non trattare il profilo internazionale del riciclaggio. Vorrei dire che per affrontare il problema del riciclaggio internazionale è necessario, secondo me, dividere gli Stati in due grandi categorie. La prima è quella degli Stati nei quali è spiccata la preferenza per l'integrità finanziaria. La seconda categoria è costituita, viceversa, dagli Stati che considerano l'integrità finanziaria uno svantaggio. Per i primi paesi, che possiamo chiamare virtuosi, avversi al riciclaggio, le transazioni finanziarie realizzate al fine di occultare l'origine di una certa disponibilità patrimoniale costituiscono un costo; generano numerose distorsioni e gravi danni, tra i quali la corruzione nel sistema politico e l'alterazione delle condizioni di concorrenza nel mercato. Gli altri Stati, invece, tendono a ostacolare molto meno il fenomeno per vari motivi. La criminalità organizzata arreca a questi paesi danni molto limitati; si tratta di paesi molto piccoli, sperduti in mezzo al mare, oppure degli Stati dell'ex blocco sovietico o, infine, di Stati nei quali la criminalità in passato ha trovato limitati spazi (ad esempio, la Svizzera). Que-



sti paesi insensibili all'accrescimento del potere delle organizzazioni criminali internazionali non sono incentivati a sostenere alcun costo per il controllo del riciclaggio; non solo, sono incentivati a favorirlo. Non è un mistero che numerosi paesi (i cosiddetti paradisi fiscali) traggono forti vantaggi dallo svolgimento sul proprio territorio di transazioni finanziarie e altre operazioni la cui localizzazione ha come unico fine la minimizzazione degli oneri fiscali o l'aggiramento di normative di controllo altrove più stringenti. Per questi paesi l'attività di riciclaggio presenta solo effetti positivi: consente loro di arricchirsi con le commissioni sulle transazioni e con le tasse pagate dalle società che si insediano sul loro territorio onde sfuggire a normative più severe. D'altra parte va pure considerato il fatto che questi paesi non risentono degli effetti negativi dovuti alle attività della criminalità organizzata, che con un perverso patto tacitamente approvato si impegna a non infastidire questi così utili collaboratori.

Tanto premesso, sono possibili forme di coordinamento internazionale alla lotta antiriciclaggio, forme di coordinamento effettive, sostenibili e credibili? Occorre tener conto e partire dal presupposto della diversa sensibilità delle autorità rispetto al fenomeno del riciclaggio a seconda del paese in cui questo fenomeno viene considerato, diversa sensibilità che scaturisce da svariati fattori.

Va al riguardo sottolineato che la necessità di difendere l'integrità dei sistemi finanziari con controlli di varia natura apparentemente si muove in direzione opposta rispetto alle politiche bancarie in atto, che sono volte, per accrescere le dimensioni e l'efficienza degli scambi, a ridurre l'azione di intervento delle autorità di controllo. La diversa sensibilità provoca poi una disomogeneità dell'offerta di regolamentazione tra i diversi paesi; in alcuni di essi, pur di non introdurre «granelli di sabbia» nei movimenti di capitale, si preferisce tollerare l'introduzione massiccia di fango di altra natura.

Tale disomogeneità, che probabilmente ha contribuito a rafforzare il fenomeno criminale, molto schematicamente può far emergere che alcuni paesi, essenzialmente industrializzati, hanno messo in moto un processo di competizione in severità, mentre al-

tri paesi, sostanzialmente non industrializzati, hanno messo in movimento il processo opposto, più esplicito e passivo, di competizione in lassismo. Ecco un fenomeno negativo che potremmo definire di dualismo regolamentare! Pertanto le disomogeneità tra paesi o gruppi di paesi finiscono per aumentare le possibilità delle organizzazioni criminali transnazionali di giostrare tra regolamentazioni diverse, vanificando in tal modo anche gli sforzi delle legislazioni più severe.

Partendo da questo presupposto - una categoria di paesi orientati in un senso ed una categoria di paesi orientati in senso tutt'affatto diverso - ne consegue una disomogeneità assoluta delle risposte intervenienti nei primi o nei secondi paesi; bisogna allora cercare di ottenere quell'armonizzazione delle legislazioni nazionali che è assolutamente indispensabile per non soccombere. E qui servono indubbiamente le sanzioni di cui ha parlato prima Piero Luigi Vigna, che però io credo debbano combinarsi anche con degli incentivi. I paesi meno intransigenti nell'azione di contrasto sono spesso caratterizzati da strutture economiche e finanziarie deboli; potrebbero quindi essere molto sensibili ad interventi di incentivo delle loro economie, tali da indurli a rafforzare le difese contro il riciclaggio e ad omogeneizzare la propria disciplina con quella degli altri paesi.

È evidente - di questo siamo tutti assolutamente convinti e lo abbiamo ripetuto anche oggi - che la lotta al crimine organizzato (e il conseguente riciclaggio dei proventi illeciti) per essere efficace deve essere condotta a livello internazionale, mentre ancora oggi, purtroppo, permane la differenza tra l'internazionalizzazione delle forme più pericolose di criminalità e il carattere prevalentemente nazionale delle normative penali che sono alla base dell'azione di contrasto. Questa differenza non agevola, anzi ostacola l'efficacia degli interventi.

Dunque occorre una strategia globale di contrasto, armonizzata a livello internazionale, per tentare quanto meno di individuare ed aggredire l'oligopolio criminale nel momento di maggiore vulnerabilità, segnato dall'immissione nel mercato di un anomalo flusso di risorse di origine illecita: ha ragione il prefetto Monaco nel segnalarci che questo non è soltanto un problema eco-



nomico-finanziario, amministrativo-contabile, ma è davvero un problema di democrazia. (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Caselli. Penso che stamane abbiamo iniziato a raggiungere i due obiettivi che ci eravamo prefissi: il primo, quello di dire alle istituzioni e alla società italiana che si vuole fare sul serio nella lotta economica alle mafie partendo dal riciclaggio; l'altro, quello di enucleare le risorse che abbiamo, anche dal punto di vista tecnico-legislativo, e i limiti ancora presenti.

Sospendiamo ora i lavori del Convegno che saranno ripresi nel pomeriggio, alle ore 15.

*I lavori, sospesi alle ore 13,45, sono ripresi alle ore 15,15.*

**Presidenza del deputato Antonino MANGIACAVALLO,  
componente della Commissione parlamentare antimafia**

**PRESIDENTE.** Gentili signore e signori, autorità, desidero rivolgere un sentito ringraziamento al presidente Del Turco e al comandante generale della Guardia di finanza per avermi chiamato a presiedere, in sostituzione dell'onorevole Tiziana Maiolo, questa sessione pomeridiana che mi permetto di definire internazionale.

Do subito la parola al signor Patrick Moulette, segretario del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI), il quale svolgerà una relazione sul tema: «La globalizzazione della lotta al riciclaggio».

**MOULETTE Patrick, segretario del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI).** Signor Presidente, signore e signori, sono onorato di rivolgermi ad una tale assemblea a Palermo e ringrazio innanzi tutto per avere invitato il GAFI a questo evento importantissimo per la lotta internazionale contro il riciclaggio. È un onore cominciare a parlare questo pomeriggio ed aprire la sessione dei rappresentanti delle organizzazioni internazionali; al tempo stesso è un onore che presenta qualche timore perché è sempre difficile parlare all'inizio del pomeriggio. Cercherò quindi

di richiamare la vostra attenzione fornendo una sorta di veduta d'insieme sul problema del riciclaggio e poi parlando del GAFI e delle sue raccomandazioni; dirò poi qualche parola sulla futura missione del GAFI.

Il riciclaggio del denaro è un problema permanente, una vera minaccia per la democrazia e per la popolazione. La criminalità organizzata internazionale, la corruzione, il sovvertimento e la violenza possono prosperare solo se le attività criminose non sono poste sotto controllo. Oggi non esiste la possibilità di una localizzazione certa del riciclaggio, che è realizzato in tutto il mondo; ma sappiamo tutti che importi enormi di denaro sporco possono destabilizzare le economie e corrompere le istituzioni finanziarie, giuridiche e anche politiche. Pertanto, se non saremo in grado di affrontare con successo il «prodotto» dell'attività criminale, non riusciremo ad essere efficaci nella lotta contro la criminalità stessa.

La natura internazionale del riciclaggio implica che dobbiamo lavorare insieme. Grazie alla cooperazione internazionale potremo fornire una risposta a tale sfida, che consiste nel creare una vera alleanza internazionale contro la criminalità organizzata pur rispettando le differenze giuridiche, politiche e culturali tra le varie nazioni. La criminalità organizzata trae profitto dall'inerzia internazionale e, pertanto, dobbiamo agire con urgenza onde porre in atto le misure più severe possibili.

La lotta al riciclaggio costituisce una sfida permanente, in quanto le tecniche e le strutture utilizzate dai riciclatori cambiano continuamente. Essi cercano evidentemente di superare le misure di prevenzione adottate in un certo numero di paesi. Nella maggior parte dei paesi del mondo è possibile per i criminali presentarsi agli sportelli di una banca con la famosa valigia di denaro sporco, senza rischio eccessivo di farsi catturare; tuttavia, in molti paesi oggi questo non è più del tutto vero. Però, se i criminali non assumono più il rischio di immettere il loro contante direttamente nel sistema finanziario, cominciano a trasportarlo all'estero, in paesi in cui non saranno poste loro molte domande. Quindi resta un certo numero di interrogativi per la comunità internazionale da affrontare, come il trasferimento e il trasporto fisico delle liquidità



e la questione delle banconote con forte valore nominale, perché i criminali utilizzano sempre di più metodi sofisticati e complessi per legittimare di fatto gli attivi che hanno ottenuto o anche per nascondere la propria identità.

Il GAFI ha constatato un ricorso maggiore, nel quadro della complessificazione, all'utilizzo dei valori mobiliari, dei prodotti derivati e dei prodotti delle assicurazioni; in questa diversificazione si rileva anche un ricorso a esperti contabili, a consulenti legali, ad agenti mobiliari per riciclare. Inoltre, Internet e la moneta elettronica costituiscono un'ulteriore sfida che dobbiamo raccogliere insieme, perché questi nuovi mezzi di pagamento consentono di spostare denaro con estrema facilità e grande velocità, lasciando poche tracce. Questi pericoli potenziali non possono essere agevolmente evitati se sono utilizzati i centri *off-shore*. Per questo motivo i sistemi contro il riciclaggio dei capitali devono essere relativamente flessibili, per potersi adattare in funzione delle esperienze registrate negli altri paesi; è ciò che il GAFI consente di fare oggi.

Il GAFI, di cui l'Italia è un membro attivo, ha avuto un ruolo importante nella promozione di misure antiriciclaggio grazie al suo approccio multidisciplinare, che permette di raccogliere professioni ed esperienze diverse di esperti giuridici e di esperti operativi di 26 diversi paesi, la maggior parte dei quali in Europa, in America del Nord e nell'Asia; raggruppa dei gruppi di azione finanziaria non in senso poliziesco: infatti non è composta da magistrati, trattandosi piuttosto di un organismo la cui funzione è tracciare la via per assicurare che in tutte le nazioni esistano delle misure effettive. Queste misure sono contenute nelle 40 raccomandazioni del GAFI adottate nel 1990, cioè un anno dopo la creazione del GAFI stesso in occasione del vertice del G-7 tenutosi a Parigi nel 1989.

Noi pensiamo che le 40 raccomandazioni costituiscano un programma abbastanza completo della lotta contro il riciclaggio perché affrontano gli aspetti finanziari, giuridici, cooperativi ed operativi di questo problema. Fra le misure richiamate nelle 40 raccomandazioni del GAFI, vorrei citare quella per cui bisogna cominciare a varare leggi che criminalizzano il reato di riciclag-

gio; questo è il punto di partenza, ma viene raccomandata anche l'adozione di misure relative all'identificazione della clientela e all'obbligo della conservazione dei documenti imposto alle banche per cooperare con gli organi di repressione.

Il riciclaggio è un fenomeno fluido, che evolve in modo costante e quindi è stato necessario adattare le 40 raccomandazioni nella lotta contro questo tipo di reato. Nel 1996 il GAFI ha riesaminato queste raccomandazioni, apportando dei cambiamenti, come ad esempio quello relativo all'estensione della definizione stessa del reato di riciclaggio, collegando quest'ultimo non solo a reati gravi quali il traffico degli stupefacenti. Inoltre, con le modifiche apportate due anni fa, abbiamo incluso nel campo di applicazione delle raccomandazioni anche le professioni non finanziarie e abbiamo invitato gli Stati a prestare particolare attenzione all'uso delle nuove tecnologie di pagamento.

Queste 40 raccomandazioni, nonostante il loro elevato numero, sono obbligatorie per i membri del GAFI perché abbiamo un sistema di sorveglianza molto rigoroso, con valutazioni reciproche che implicano visite nei paesi membri, e questa procedura ha consentito in un primo tempo di verificare che le raccomandazioni fossero attuate in tutti gli Stati membri. Abbiamo rilevato che spesso la data di promulgazione di una legge o di un decreto coincideva all'incirca con la data della visita degli esperti del GAFI; questo meccanismo si è quindi rivelato positivo per noi e abbiamo deciso di continuare, concentrando il suo campo di applicazione sull'efficacia delle misure introdotte nelle legislazioni nazionali. Se queste misure, infatti, per quanto complesse, non si rivelano efficaci, significa che abbiamo percorso solo metà della strada.

Benché il GAFI sia riconosciuto come autorità mondiale per mettere a punto una strategia di lotta contro il riciclaggio, esso non è un organismo internazionale permanente. Siamo un gruppo di azione e ogni cinque anni facciamo un bilancio della nostra attività per stabilire quali debbano essere in futuro le nuove priorità. Abbiamo fatto un esercizio del genere proprio quest'anno, nel 1998, ed è stato deciso di proseguire per cinque anni il lavoro del GAFI, i cui membri si sono riuniti a Parigi, presso la sede dell'OCSE, per appoggiare questa procedura. Posso inoltre aggiun-



gere che nel vertice del G-8, al più alto livello, abbiamo ricevuto una conferma della nostra missione.

La prima fra le priorità del GAFI, per il futuro, sarà quella di stabilire una rete mondiale della lotta contro il riciclaggio. Abbiamo constatato che le raccomandazioni cui ho fatto cenno sono state sempre più accettate in tutto il mondo, ma non riteniamo che il lavoro sia finito. Il lavoro non è concluso, perché anche nell'ambito del GAFI c'è molto da fare affinché siano messe a punto misure complete e soprattutto efficaci.

Evidentemente all'esterno del GAFI bisogna convincere ancora molti paesi ad adottare provvedimenti contro il riciclaggio. Pertanto, abbiamo cercato di diffondere questo messaggio contro il riciclaggio in tutto il mondo, facendo leva su due principi. Innanzi tutto, abbiamo cercato di favorire l'emergere di gruppi regionali analoghi al GAFI nelle aree del mondo che attualmente sono sprovviste di tali organismi. Parallelamente, cercheremo di allargare il GAFI a nuovi paesi membri, perché attualmente il gruppo è limitato a 26 paesi.

Lo sviluppo e l'espansione degli organismi regionali consentiranno, a nostro parere, una cooperazione internazionale e, come ho detto, i nuovi paesi membri in seno al GAFI daranno allo stesso GAFI e a questi organismi regionali un carattere più internazionale di quanto sia stato finora.

A parte queste priorità che consisteranno nel diffondere il messaggio contro il riciclaggio in tutto il mondo, auspichiamo anche di continuare a migliorare le legislazioni nazionali in materia di riciclaggio nei nostri paesi membri. Bisogna, infatti, riconoscere che anche se molti progressi sono stati fatti in dieci anni, vi sono ancora degli Stati membri che non hanno applicato tutte le raccomandazioni e ve ne sono altri che hanno messo a punto dei sistemi che però non sono efficaci. Il GAFI ha deciso di procedere ad una terza fase di valutazioni per studiare, sorvegliare e analizzare le misure contro il riciclaggio adottate dai paesi membri.

Il terzo obiettivo sarà quello di continuare a studiare - anche questo è un punto molto importante - e ad analizzare le tendenze del riciclaggio, per quanto riguarda tecniche e metodi utilizzati. Ciò - ripeto - è molto importante per migliorare le nostre cono-

scenze del fenomeno e per affinare così le misure di contrasto che noi auspichiamo vengano adottate. Questo è un compito che porteremo avanti fra quelli prioritari, con analisi più mirate su temi assai rilevanti come, ad esempio, l'utilizzazione di professioni non finanziarie da parte dei riciclatori e le nuove tecniche di pagamento.

Ritengo che potremo realizzare tutto questo insieme di priorità se lavoreremo in cooperazione con le altre organizzazioni internazionali che sono impegnate nella lotta contro il riciclaggio. Ve ne sono molte, e il GAFI ha rinnovato una sorta di partenariato con queste organizzazioni, in particolare con quelle che hanno adottato una procedura di valutazione reciproca. Il GAFI appoggia completamente queste strategie nella misura in cui possono fornire dei risultati concreti; il Consiglio d'Europa, che ha stabilito una procedura di valutazione, ha intrapreso questa strada e il GAFI appoggia evidentemente tale iniziativa che può produrre progressi nel campo della lotta contro il riciclaggio, in particolare nei paesi dell'Europa centrale e orientale.

In conclusione, vorrei dire che sono stato davvero contento della possibilità che mi è stata data di rivolgermi a voi su una questione fondamentale quale la lotta internazionale contro il riciclaggio del denaro. Credo che lavorando insieme, e solo a questa condizione, saremo in grado di formare un fronte unito contro la criminalità organizzata che cerca di minare le nostre economie, i nostri sistemi finanziari unicamente per il proprio guadagno personale. Ma se non riusciremo a lavorare insieme e con efficacia, i riciclatori sceglieranno semplicemente di operare in paesi in cui esistono controllo molto più blandi. Le conferenze, le dichiarazioni, i bei discorsi vanno benissimo ma non bastano ad agire in concreto. Spero che nel prosieguo dei lavori si parlerà di quegli aspetti più concreti su cui non mi sono soffermato. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al dottor Csonka, desidero rivolgere un sentito ringraziamento all'onorevole Luciano Violante, presidente della Camera dei deputati, e ricordare che intorno alle ore 16 è previsto l'intervento, in videoconferenza,



del presidente del Consiglio dei ministri, onorevole Romano Prodi.

Cedo quindi la parola al signor Peter Csonka, in rappresentanza del Consiglio d'Europa, il quale svolgerà una relazione sul tema: «L'attività di valutazione del Consiglio d'Europa. Attuazione della Convenzione di Strasburgo.»

*CSONKA Peter, rappresentante del Consiglio d'Europa.* Signore e signori, signor Presidente, sfortunatamente dovrò lasciare il Convegno fra un quarto d'ora e quindi il mio intervento sarà molto breve. Innanzi tutto vi ringrazio per avermi invitato: è un grande onore e un grande privilegio parlare in questo augusto consesso. Rappresento in questa sede il Consiglio d'Europa che, come sapete, è un organismo multilaterale e regionale con 40 Stati membri, che ha sede a Strasburgo, in Francia, e che ha, fra i suoi obiettivi, quello di creare un quadro giuridico armonizzato in tutti gli Stati membri.

La Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio del 1990 è uno dei primi strumenti giuridici in questo campo, anche se non il primo. Negli anni Ottanta avevamo delle raccomandazioni relative alla custodia di denaro, che forse erano un po' troppo avanzate rispetto ai tempi, ma quelle raccomandazioni non riguardavano specificamente il riciclaggio; inoltre il problema non aveva le dimensioni attuali, per cui era stato un po' ignorato.

La Convenzione è diventata questione prioritaria alla fine degli anni Ottanta, quando il gruppo che si occupava delle questioni relative agli stupefacenti comprese che il riciclaggio stava diventando un crimine molto grave, che doveva essere combattuto seriamente. La Convenzione fu aperta alla firma nel 1990; ci sono state già 22 ratifiche, compresa quella di uno Stato non membro del Consiglio, cioè l'Australia, che è fra i firmatari della Convenzione. Gli Stati Uniti d'America e il Canada sono membri osservatori del Consiglio d'Europa e possono ratificarla, ma non lo hanno ancora fatto, forse per problemi di compatibilità con la loro legislazione nazionale.

La filosofia della Convenzione è quella di consentire indagini internazionali e la confisca dei beni derivanti da attività illecite.

Lo scopo della Convenzione è quello di sottrarre ai criminali i loro beni, e quindi di togliere loro la terra sotto i piedi, come si è detto al tempo della sua adozione. La Convenzione di Strasburgo, che consente ai paesi di coordinarsi e cooperare molto strettamente nella fase delle investigazioni poliziesche, è davvero uno strumento transnazionale e faciliterà quel tipo di collaborazione internazionale a cui faceva prima riferimento la dottoressa Carla Del Ponte e a cui si sono richiamati anche i giudici di Ginevra nel loro appello. La Convenzione si riferisce a tutti i proventi del crimine, non solo quelli derivanti dal traffico di stupefacenti.

I paesi che hanno la possibilità di adottare nella loro legislazione nazionale norme sul riciclaggio tendono ad applicare le misure relative ai proventi del narcotraffico a tutte le altre attività criminali. Si tratta in sostanza di un sistema di confisca, che è mancato per molti anni per cui non era stata possibile una buona cooperazione fra gli Stati. Grazie alla Convenzione si possono iniziare, a livello nazionale, delle procedure per confiscare all'estero i beni riciclati. È stata resa possibile una buona cooperazione fra i magistrati, le polizie, i pubblici ministeri, con un continuo scambio di informazioni. La cooperazione internazionale in materia di riciclaggio è molto forte; si è aperta una nuova possibilità anche di uno scambio libero di informazioni; e la Convenzione ora consente tutto ciò.

Infine, la Convenzione permette di adottare misure cautelative come il congelamento di conti bancari, la confisca o il sequestro dei beni e così via. Però, questo strumento non ha solo punti di forza, ma anche punti di debolezza. Ecco perché la commissione, di cui faccio parte, nel giugno di quest'anno ha deciso di rivedere l'applicazione della Convenzione e di creare un nuovo protocollo. Probabilmente, una volta deciso a livello politico, il protocollo verrà finalmente redatto. Fino ad ora la Convenzione dà la possibilità di creare degli accordi *ad hoc* tra le parti contraenti, ma non vi è un regolamento preciso su come farlo. Tra l'altro, non vi è una previsione di *follow-up* secondo questa Convenzione. Si fa riferimento alla necessità di rivedere le legislazioni nazionali di volta in volta, ma non c'è un vero e proprio proto-



collo di *follow-up*. Tornerò sul punto in seguito, quando tratterò la questione più nel dettaglio.

La Convenzione non consente un accordo tra le FIU (Unità di *intelligence* in materia finanziaria). In alcuni paesi nemmeno esiste questo tipo di organismo; riteniamo che la cooperazione tra le FIU sia necessaria e dovrebbe essere consentita anche ai sensi della Convenzione. Per molti paesi che l'hanno sottoscritta non è chiaro se ci si debba attenere ad un unico *standard* penale o no; bisogna cercare di portare a soluzione questo tipo di problemi, perché non abbiamo *standard* criminali omogenei.

La Convenzione all'articolo 18 consente ai paesi contraenti un potere di rifiuto quando, ad esempio, il crimine per cui si chiede la cooperazione sia un reato fiscale. Negli ultimi anni i paesi hanno utilizzato tale possibilità molto frequentemente, e forse ne hanno anche abusato; questo potrebbe essere un punto oggetto di revisione, perché crea paradisi fiscali che tendono ad opporre sempre un rifiuto alla cooperazione.

Vi è inoltre il problema della compatibilità dei sistemi legali continentali con quelli di *common law* che riteniamo non sia garantita dalla Convenzione soprattutto per quanto riguarda la confisca dei beni. Quindi, anche in tal senso, la Convenzione andrebbe rivista.

Passiamo alle mutue valutazioni. Questo è un nuovo fenomeno. Nel Consiglio d'Europa abbiamo redatto strumenti giuridici per quarant'anni, ma non li abbiamo mai controllati. Penso che costituiscano la struttura portante dei nostri sistemi, ma che debbano essere effettivamente messi in pratica, e ciò va verificato di volta in volta.

Nel giugno dell'anno scorso si sono incontrati i Ministri della giustizia e successivamente i Capi di Stato e di Governo e hanno giudicato positivamente la Convenzione sul riciclaggio, la ricerca su questo fenomeno e lo strumento della confisca. Come ha già detto il signor Moulette, va diffuso il messaggio di una ricerca e di una maggiore collaborazione. I 21 paesi che non hanno ancora ratificato la Convenzione dovrebbero essere invitati a farlo al più presto. Per alcuni in particolare (Cipro, San Marino, Liechtenstein e Andorra) sarebbe di estremo interesse se lo facessero

perché possono costituire dei veri paradisi fiscali e credo che abbiano qualcosa da nascondere per quanto riguarda il riciclaggio.

Vanno, inoltre, controllati i quadri istituzionali e normativi e i sistemi giuridici dei vari paesi e va verificata la loro compatibilità con le 40 raccomandazioni del GAFI che ormai sono in vigore e ovviamente con la Convenzione in oggetto

Passiamo ora alla questione della Slovenia e di Cipro. Abbiamo continuato i nostri contatti con questi paesi e anche con la Repubblica Ceca in giugno e non abbiamo solo verificato l'esistenza di un quadro istituzionale e giuridico, ma anche se fosse possibile un'efficace applicazione della Convenzione. Vi sono stati due incontri, uno a dicembre e uno a giugno, con le prime due relazioni di valutazione, e vorrei condividere con voi alcune idee che abbiamo visto emergere in tali occasioni. Innanzi tutto, il quadro istituzionale e il quadro giuridico in molti di questi paesi sono assai recenti oppure inesistenti in alcuni casi. Vi sono pochissime condanne per riciclaggio e ancor meno confische di denaro di provenienza illecita. Però, in molti di questi paesi vi è la volontà politica di andare avanti e di predisporre un efficace quadro giuridico. Abbiamo notato un grande impegno da parte dei Governi con cui sono già stati avviati colloqui, la Slovenia e la Repubblica Ceca in particolare.

Per quanto riguarda le privatizzazioni, rileviamo che spesso in questi procedimenti vengono commessi abusi. Vi è un grande volume di riciclaggio in Slovenia nel settore dei beni mobiliari. Sono ancora esistenti e molto forti i controlli sugli scambi con l'estero e penso che una volta entrata nell'Unione europea questi controlli potranno essere tranquillamente rimossi.

Uno dei problemi che è emerso e che è ancora molto importante è quello del *Bureau de change*. Spesso non c'è un controllo sulle persone che vi operano e i criteri che vengono utilizzati in questi paesi a volte non sono molto chiari. Ritengo che la questione dovrebbe essere analizzata in molti Stati membri.

Infine, non si può sottostimare il fatto che la cooperazione internazionale sia di estrema importanza, perché è solo attraverso essa che possiamo vincere la battaglia contro il riciclaggio e la criminalità organizzata. Questo è il senso della Convenzione,



---

- 90 -

---

che rappresenta un primo passo in tale direzione e che è uno degli oggetti di questo Convegno, che ritengo debba servire per far aumentare la nostra attenzione sul problema. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Do ora la parola al signor Theodore Jackson, Deputy Assistant Director of Federal Bureau of Investigations, il quale tratterà il tema: «La lotta contro il riciclaggio nell'ambito del contrasto al crimine».

JACKSON Theodore, *deputy assistant director of FBI*. Grazie, sono felice e onorato di essere qui a rappresentare il direttore Louis Freeh in questa importante occasione. Sono anche onorato di essere accanto a autorevoli personalità nell'ambito della lotta contro la mafia in Italia: il presidente del Consiglio Prodi, il presidente Violante, il presidente Mancino, il ministro Napolitano, il ministro Flick, nonché il dottor Caselli, per nominarne soltanto alcuni.

Vorrei portarvi il saluto dell'FBI e del popolo americano. Il direttore Freeh mi ha chiesto di rivolgervi i suoi saluti sentiti e vorrei anzi dividere con voi una storia che egli mi ha raccontato su come ha risolto il dilemma, consistente nello stabilire se poteva venire qui al Convegno oppure mantenere la promessa che aveva fatto alla sua famiglia di portarla in vacanza questa settimana. Trovandosi di fronte a queste due opzioni, cioè di fronte a questo dilemma, mi ha riferito di aver riflettuto su quali erano i suoi obblighi e su quanto era importante per lui trascorrere tempo significativo con i suoi sei figli piccoli in questo momento delicato delle loro vite. Poi ha considerato il potenziale impatto della discussione di oggi sui futuri sforzi e sulle future iniziative contro la mafia e la criminalità organizzata internazionale. Mi ha detto che ha riflettuto molto attentamente su questi due obblighi, in competizione tra loro, ha soppesato le priorità ed ha analizzato i benefici a lungo termine. Alla fine ha deciso che sarebbe dovuto venire qui a Palermo: era chiaramente il beneficio a lungo termine più importante.

A questo punto ha presentato la sua decisione a sua moglie Marilyn, lei ha ascoltato attentamente, ha soppesato i vari termini della questione, dopo di che ha preso una decisione molto veloce:

in pochi secondi gli ha comunicato la decisione contraria, sovvertendo quindi completamente l'argomentazione del marito e rifiutando il suo appello in modo sommario. Quindi, come ho detto poc'anzi, sono molto felice di essere qui al posto del mio direttore Freeh.

Vorrei iniziare con il congratularmi con la Commissione parlamentare antimafia e con il Comando generale della Guardia di finanza per aver organizzato questo Convegno importante nel contesto nella lotta contro la mafia. Ritengo che l'occasione odierna rappresenti un passo importante nella dura lotta che l'Italia deve ancora combattere. Per tanti anni voi, come anche noi abbiamo fatto negli Stati Uniti, avete speso tempo, risorse, stanchezza, sudore e lacrime per lavorare e per poter porre sotto pressione la *leadership* della mafia e di altri gruppi della criminalità organizzata per mandare in prigione il più alto numero di membri di organizzazioni criminali.

Negli ultimi anni i risultati da voi ottenuti sono stati eccezionali ma, come succede anche negli Stati Uniti, avete visto che i mafiosi continuano a perpetrare le loro attività criminali anche da dietro le sbarre, perché ancora possiedono la loro ricchezza che permette di continuare l'attività criminale. L'incontro odierno ci dimostra che è arrivato il momento di privare delle loro ricchezze questi predatori sociali attraverso delle regolamentazioni forti, un lavoro di indagine e il perseguimento delle violazioni, come il riciclaggio del denaro, attraverso delle leggi più determinate.

Quindi, vorrei trascorrere questi pochi minuti che ho a disposizione parlandovi dell'esperienza americana nelle indagini sul riciclaggio di denaro, non soltanto delineando quali sono le metodologie e le tecniche investigative utilizzate dall'FBI, ma anche citando alcuni casi che, a nostro avviso, dimostrano il valore della nostra impostazione.

Noi dell'FBI definiamo il riciclaggio del denaro come un processo attraverso il quale i redditi di origine illegale sono trasformati in denaro che sembra essere stato guadagnato o acquisito legittimamente; ma stiamo veramente parlando di una delle attività dei gruppi criminali attraverso la quale denaro di origine ille-



cita continua ad essere immesso nei canali finanziari mondiali. Per criminalità organizzata non intendo soltanto Cosa nostra o la mafia, ma tutta la gamma di gruppi criminali che negli Stati Uniti, in Sud America, in Russia, nell'Europa orientale, in Africa e nel lontano Oriente continuano ad esistere, e per attività criminale intendo una miriade di attività, non soltanto il traffico di droga, anche se questo rappresenta una parte preponderante dei proventi illegali. Non soltanto crimini finanziari, come frodi bancarie, frodi con carte di credito e frodi negli investimenti, ma anche attività che portano al riciclaggio di denaro, come ad esempio il gioco illegale, l'estorsione, la prostituzione, la corruzione, i furti di auto e i traffici illegali di armi e di esseri umani. È importante, credo, elencare la gamma di attività perché le autorità che si occupano dell'applicazione della legge, le forze dell'ordine, devono avere impostazioni diverse per ogni tipo di crimine. Il riciclaggio di denaro è legato a tutte queste attività, ma in termini di applicazione della legge le varie categorie non sono tutte uguali. Ad esempio, nelle indagini su Cosa nostra all'FBI abbiamo incluso le violazioni consistenti in riciclaggio di denaro e abbiamo definito questa una delle maggiori fonti di reddito di Cosa nostra americana. Abbiamo anche preso atto dell'influenza illegale che queste attività possono avere nella società nel suo complesso, danneggiando l'industria, le imprese e così via.

Negli Stati Uniti ci siamo dotati di uno strumento antiriciclaggio nel 1970, quando è stata adottata la legge statunitense sulla riservatezza bancaria. Questa legge ha permesso di tenere e aggiornare dei dati che ci hanno consentito di identificare i movimenti di denaro e di redditi illegali generati da attività criminose. Solo 16 anni più tardi, tuttavia, i nostri statuti per il controllo del riciclaggio del denaro divennero operativi con l'adozione della legge contro l'abuso di droga del 1986. Sono state scritte anche delle norme che riguardavano proprio gli strumenti per combattere il riciclaggio monetario, nonché delle disposizioni che riguardavano la confisca di beni. Questa legge ha elencato un totale di 134 specifiche attività illegali, «*Specified Unlawful Activities*», che praticamente hanno identificato le attività criminali che generano proventi illegali, che vanno dal tra-

sporto da Stato a Stato di proprietà private, al rapimento, all'estorsione e così via. È sulla base di questa legge che noi stiamo costruendo la nostra azione contro questo tipo di imprese della criminalità organizzata, quindi non soltanto aggredendo i loro beni, ma privandole anche degli strumenti che permettono loro di restare nel *business*, cioè di concludere affari.

Nello stesso tempo i nostri legislatori non si sono certo seduti sugli allori. Infatti, in linea con le 40 raccomandazioni avanzate dal GAFI l'anno scorso, c'è un costante lavoro di aggiornamento e di modifica delle nostre leggi e regolamenti contro il riciclaggio di denaro. Attualmente sono state proposte delle modifiche per colpire le imprese che, appunto, si dedicano al riciclaggio. Vorrei approfittare di questa occasione per congratularmi con voi per la nuova legislazione sul riciclaggio di denaro approvata l'anno scorso; certamente costituirà il fondamento dei vostri futuri successi contro la criminalità organizzata e vi permetterà di colpire i peggiori criminali nella parte più sensibile, cioè nel portafoglio.

Oggi all'FBI iniziamo ogni importante indagine con un'impostazione basata su due aspetti: anzitutto c'è un aspetto tattico-operativo, per cui cerchiamo di identificare i membri, le infrastrutture e gli schemi della configurazione delle imprese, cercando di concentrarci poi sul resto dei soggetti; poi c'è un aspetto economico-finanziario, per cui cerchiamo di reperire documentazione sulle transazioni, cerchiamo di identificare conti bancari, intermediari finanziari, nonché la rete commerciale e finanziaria dell'organizzazione. Qui il nostro scopo è quello specifico di raccogliere dati per utilizzarli al fine di sequestrare e confiscare beni, sottraendoli quindi alle imprese criminali.

In termini di indagini utilizziamo diverse metodologie. Anzitutto faccio riferimento alle indagini, che sono dimostrate molto efficaci, nei confronti dei crimini dei «colletti bianchi». Queste indagini utilizzano sistemi di sorveglianza elettronica, archivi di dati, analisi di atti di resoconti finanziari e tutte le tecniche tradizionali associate alle indagini finanziarie. Queste sono le indagini che noi conduciamo - per così dire - allo scoperto. Poi ci sono le operazioni sotto copertura, che includono l'uso di altri sistemi e che sono essenziali per prevenire e per perseguire le associazioni



criminali. In questi casi ci sono agenti sotto copertura che riciclano essi stessi denaro per conto di gruppi criminali. Nello stesso tempo in cui conduciamo l'indagine criminale, svolgiamo anche un'analisi intensiva dei resoconti finanziari e delle transazioni che fanno parte della legge statunitense sulla segretezza bancaria. Attraverso le relazioni sulle transazioni in valuta, quelle degli organi monetari internazionali e quelle su attività sospette, sui pagamenti in denaro e sui conti in banche estere, siamo in grado di costruire profili finanziari e di capire quali sono i legami tra individui, tra imprese e tra beni. Per ottenere documentazione da altri paesi inviamo lettere rogatorie e rispondiamo allo stesso tipo di richieste dall'estero.

Vorrei anche sottolineare che le indagini sul riciclaggio di denaro negli Stati Uniti sono migliorate moltissimo in seguito allo sviluppo della cooperazione tra le agenzie investigative a livello interno e internazionale; e anche perché negli Stati Uniti disponiamo di una fonte di informazione finanziaria centralizzata che può essere utilizzata dalle autorità preposte all'applicazione della legge e che si è dimostrata molto utile. Questa rete, che è stata creata contemporaneamente all'istituzione del GAFI, è un'agenzia di informazioni che si basa sulla collaborazione di varie agenzie e di varie fonti. Qualsiasi investigatore dell'FBI può prendere il telefono e richiedere agli analisti che si trovano nelle altre agenzie delle relazioni analitiche o degli estratti di *database*, che contengano una sintesi di tutte le informazioni di cui hanno bisogno. Si tratta di uno strumento veloce ed eccellente, di cui nessun investigatore può fare a meno.

Il fine ultimo di ogni indagine sul riciclaggio è quello di individuare e confiscare beni. Passo quindi ad illustrarvi come funziona negli Stati Uniti il sistema di confisca, così come è previsto negli statuti approvati con una legge del 1986 e con i suoi emendamenti del 1988. La confisca civile è un'azione diretta soltanto contro dei beni. Bisogna notare che il perseguimento di una confisca civile non dipende dal perseguimento di un'azione criminale contro il proprietario di tali beni. L'investigatore deve mostrare quali sono le cause probabili per cui egli ritiene che i beni in questione siano interessati ad una transazione che viola uno degli sta-

tuti. Quindi questi beni possono essere confiscati prima che cominci la vera azione legale per la confisca. Poi abbiamo la confisca di tipo penale, che è un'azione contro una persona che detiene dei beni utilizzati in violazione degli statuti. In questa procedura la proprietà o i beni non possono essere confiscati fino a che il proprietario di tali beni non sia stato condannato da un tribunale. Quindi, privare i gruppi criminali dei loro profitti è la cosa più efficace. Questa è una lezione che noi abbiamo imparato e che abbiamo messo in pratica, insegnandola a tutti i nostri investigatori.

Vorrei concludere le mie osservazioni delineando alcuni esempi. Questo è un argomento che mi sta molto a cuore. Infatti, oltre dieci anni fa, dopo l'approvazione dei nostri statuti sul controllo del riciclaggio del denaro, io ero un supervisore per la criminalità organizzata in un piccolo ufficio dell'FBI nel New Jersey, cioè nella contea del direttore Freeh, in una città chiamata Hackensack. Qui ebbi il privilegio di partecipare ad una delle prime grandi indagini dell'FBI sul riciclaggio. «Cashweb/Expressway» è il nome di un'indagine sotto copertura durata tre anni che è penetrata ai livelli più alti di tre grandi operazioni di riciclaggio di denaro e che ha portato ad un certo numero di organizzazioni colombiane dedite al traffico di droga. Io ho partecipato, in piccola parte, allo sforzo di mettere a punto questi scenari sotto copertura, che alla fine sono risultati da una collaborazione tra i nostri agenti sotto copertura e i riciclatori di denaro colombiani, che hanno trasferito milioni di dollari nel nostro paese. Allo stesso tempo questa collaborazione ha portato a rilevanti risultati, il che ha permesso di attivare una serie di intercettazioni telefoniche per un periodo di otto anni in nove città. Alla fine 137 persone sono state indiziate e oltre 100 condannate; migliaia di chili di cocaina e *marijuana* sono stati sequestrati, nonché 15 milioni di dollari in banconote. E soprattutto tre grandi organizzazioni di traffico di droga, che realizzavano le operazioni di riciclaggio, sono state completamente smantellate.

Da allora abbiamo capitalizzato questi successi. Abbiamo lanciato l'operazione «*Polar Cap*», l'operazione «*Soft Assets*» e l'operazione «*Big Spender*». È seguita l'operazione «*Red Daisy*», che riguardava uno schema di evasione fiscale a cui hanno parte-



cipato Cosa nostra di New York e le organizzazioni criminali russe che operavano in America. Prima di fermarli, erano stati riciclati oltre cento milioni di dollari da gruppi capeggiati dalla famiglia Gambino e da gruppi russi capeggiati dal Victor Zilber e Yacob Dobrer. Recentemente una delle nostre indagini ha invece riguardato un avvocato importante degli Stati Uniti che aveva un'impresa di riciclaggio di denaro che contava sull'appoggio di istituzioni finanziarie nazionali e internazionali, soprattutto in centri *off-shore*. I suoi clienti variavano fra trafficanti di droga ed evasori fiscali, il cui *business* ha comportato proventi illegali per milioni di dollari.

Noi dell'FBI siamo molto soddisfatti dei progressi che abbiamo compiuto nelle indagini contro il riciclaggio di denaro per aggredire e smantellare alle radici la criminalità organizzata e ci congratuliamo con voi per il progresso compiuto nella stessa direzione. Nel contempo bisogna ripetere che non dobbiamo affatto fermarci, ma raddoppiare i nostri sforzi. Come il direttore dell'FBI, Freeh, ha detto nel 1996 alla sessione plenaria del *World Economic Forum* a Davos, l'elemento di successo nelle indagini sul riciclaggio di denaro consiste in questo: è vitale continuare un'attività di formazione delle autorità preposte all'applicazione della legge e migliorare la cooperazione a livello internazionale. Cooperazione e formazione: queste sono le pietre miliari, sono i pilastri su cui poggia la nostra impostazione. Speriamo che nei giorni che verranno saremo in grado di rafforzare e di costruire su ciò che abbiamo già fatto, sulle iniziative già prese. È estremamente importante che restiamo in contatto tra di noi, con i nostri *partners* dell'Unione europea e con il GAFI, non soltanto in termini di assistenza operativa, ma perché è importante la consulenza, è molto importante scambiarsi informazioni e continuare nel nostro lavoro di formazione. Soltanto un'azione concertata tra nazioni può permetterci di affrontare un nemico comune e di aggredire al cuore la criminalità organizzata. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Grazie, signor Jackson. Anche a nome della Commissione antimafia le chiedo di ricambiare i saluti al signor Freeh e di ringraziarlo per l'intensa collaborazione che intercorre

tra l'FBI e gli organismi italiani, che è stata confermata, tra l'altro, nel corso dell'incontro tenutosi il mese scorso fra il signor Freeh e una delegazione della Commissione antimafia.

Parlerà ora il signor Jean Spreutels, presidente del CTIF (*Cellule de traitement des informations financières*), che tratterà il tema: «Collaborazione internazionale tra le agenzie antiriciclaggio - Egmont Group».

SPREUTELS Jean, *presidente del CTIF*. Signor Presidente, signore e signori, è un grande onore per me partecipare a questa importantissima riunione e ci tengo molto a ringraziare vivamente la Commissione parlamentare antimafia e il Comando generale della Guardia di finanza per avermi invitato in questa sede. Io mi rallegro con loro e con la Regione Siciliana per l'eccellente organizzazione di questa riunione, in questo luogo prestigioso, ricco di storia. Sono avvocato generale presso la Corte di cassazione belga, ma non è in tale veste che sono stato invitato qui, piuttosto in quanto presidente della Cellula di elaborazione delle informazioni finanziarie (CTIF) che può essere definita l'unità di informazione finanziaria belga incaricata della lotta contro il riciclaggio. Inoltre, credo non sia strano l'invito in quanto sono anche l'ex presidente del GAFI, avendolo diretto per un anno, fino al 30 giugno scorso.

La mia relazione si comporrà di due parti: da un lato, farò un breve scorcio sul sistema preventivo antiriciclaggio in Belgio, che si basa principalmente sul rapporto di fiducia tra il settore finanziario e la CTIF, e dall'altro, siccome il fenomeno sembra essere appunto internazionale, mi soffermerò sulla collaborazione tra i servizi antiriciclaggio mondiali, collaborazione che è stata potenziata con la creazione e l'attività del Gruppo Egmont.

Il principale obiettivo dei dispositivi antiriciclaggio attuati in Belgio è quello di lottare contro la criminalità organizzata. D'altro canto ciò è dimostrato dai primi risultati dell'applicazione dei sistemi che vi illustrerò tra un momento; infatti, se il reato penale di riciclaggio colpisce i vantaggi patrimoniali che derivano da un'infrazione penale qualunque, il dispositivo di prevenzione limita le forme più gravi della criminalità. Della collaborazione attiva degli



enti finanziari e di altre professioni non finanziarie appunto si è parlato all'interno del nostro Parlamento la settimana scorsa, per il riciclaggio dei proventi dei crimini più importanti, come il terrorismo, la criminalità organizzata e le forme gravi di delinquenza economica e finanziaria. La chiave di volta del dispositivo preventivo è quindi un rapporto di fiducia che esiste fra gli enti finanziari e la CTIF.

Istituita con la legge dell'11 gennaio 1993, questa Cellula è un'autorità amministrativa indipendente, dotata di personalità giuridica, destinata a ricevere e ad analizzare le dichiarazioni di sospetto per il riciclaggio di capitali trasmesse dagli enti finanziari belgi (banche, uffici di cambio, società di borsa, società di assicurazione eccetera), tramite appunto un sistema che consente di utilizzare questi dati. Vi sono anche altri enti che, in un ambito di collaborazione reciproca, attuano questi scopi. La Cellula è composta di esperti in materia finanziaria ed è posta sotto il controllo del Ministro della giustizia e di quello delle finanze, sotto la direzione appunto di un magistrato.

La Cellula può farsi comunicare e segnalare - questo è un potere molto importante, è un potere informativo - non soltanto da parte di enti e di persone interessate dalla legge, ma anche da parte dei servizi di polizia e amministrativi dello Stato, tutte le informazioni complementari che giudica utili per il compimento della sua missione, prendendo conoscenza sul posto dei documenti o facendoseli trasmettere in copia o in originale. Inoltre, la Cellula ha una missione di controllo, perché è competente a verificare il rispetto delle disposizioni della legge antiriciclaggio, relative all'identificazione dei clienti, alla conservazione dei documenti e al dovere di vigilanza, attraverso gli organismi finanziari che non sono sottoposti ad un controllo di prudenza. Se l'esame delle informazioni inviate alla Cellula fa emergere un serio indice di riciclaggio dei capitali, le informazioni sono trasmesse da tale organismo al pubblico ministero per le conseguenti decisioni; dopo di che l'istruttoria giudiziaria può partire.

Uno degli elementi fondamentali di questo sistema, che ha permesso alla Cellula di guadagnare la fiducia del settore finanziario, è che i suoi membri o gli esperti esterni cui si fa ricorso sono

sottoposti a un segreto professionale molto stretto, molto rigido. Ad eccezione della loro trasmissione all'autorità giudiziaria o alle autorità di controllo, all'interno delle condizioni previste dalla legge, essi non possono divulgare le informazioni in base a disposizioni ben precise. Quando vediamo che una banca, ad esempio, non rispetta una legge antiriciclaggio, noi comunichiamo questa informazione all'autorità di controllo bancario, che può stabilire delle sanzioni, più o meno gravi; poi possiamo anche comunicare delle informazioni agli enti stranieri che svolgono delle funzioni analoghe, soprattutto per poter sviluppare una collaborazione internazionale, come già si è verificato. Ma, al di fuori di questi casi, non possiamo comunicare informazioni, anche se veniamo a conoscenza di un'infrazione penale o di un'attività di riciclaggio, che non siano considerate o previste dalla legge che ci riguarda. In questo caso dobbiamo archiviare le pratiche perché, ripeto, non possiamo comunicare le informazioni a chicchessia, chiaramente neanche al pubblico ministero.

Quali sono allora i risultati di questa azione? La Cellula è operativa dal 1° dicembre 1993 e da allora ha ricevuto 23.600 dichiarazioni di operazioni sospette provenienti da enti finanziari su base puramente volontaristica (non ci sono dichiarazioni di sospetto automatiche in Belgio). Queste 23.600 dichiarazioni sono raggruppate in circa 4.800 pratiche, perché spesso più dichiarazioni riguardano un unico caso, e poi facciamo un'analisi accurata che viene anche inviata al procuratore. Di queste 4.800 pratiche, quasi 1.400 sono state trasmesse alla procura, cioè circa il 53 per cento del totale delle dichiarazioni, per un valore di 135 miliardi di franchi belgi, che corrispondono a circa 3,5 miliardi di dollari USA, il che fa sì che il 75 per cento di tutto il denaro sospetto è rilevato dagli organismi finanziari, a dimostrazione del fatto che tali enti collaborano in maniera attiva e che hanno fiuto nel rilevare queste informazioni di sospetto.

Il *follow-up* giudiziario delle pratiche può essere ancora migliorato, ma nel periodo considerato 54 pratiche trasmesse hanno dato luogo a delle condanne penali, 45 hanno formato oggetto di rinvio davanti ai tribunali e 13 sono state trasmesse alle autorità giudiziarie estere. Le condanne pronunciate dalle nostre corti



hanno riguardato 126 persone. Il totale delle pene ammonta addirittura a 286 anni di prigione e le ammende a 197 milioni di franchi belgi; sono state disposte inoltre confische per 5 miliardi di franchi belgi.

Quali sono le forme di criminalità più spesso riscontrate nelle pratiche trasmesse alle procure? Il 48,8 per cento riguarda il traffico degli stupefacenti, che è la fonte principale del riciclaggio di denaro; poi c'è la frode fiscale, essenzialmente la truffa e l'evasione all'IVA (22,3 per cento); infine abbiamo altre forme di criminalità organizzata (14,4 per cento).

Il Parlamento ha adottato una legge, propria la settimana scorsa, che tenta di migliorare queste disposizioni, tenendo conto dell'evoluzione delle tecnologie e del contesto normativo internazionale. In particolare, il campo di applicazione è stato esteso anche alle professioni non finanziarie, quali notai, ufficiali giudiziari, revisori delle imprese, ragionieri esterni, agenti immobiliari, nonché agenzie di trasporto di beni e case da gioco.

Chiaramente, per via della natura di questo fenomeno, la lotta contro il riciclaggio di capitali deve anche collocarsi a livello internazionale. È proprio in questo senso che la Cellula ha concluso degli accordi di cooperazione amministrativa con dodici autorità estere simili, tra cui in Italia con la Guardia di finanza e l'Ufficio italiano dei cambi. Partecipa, inoltre, attivamente alle riunioni con le delegazioni della maggior parte degli enti e delle organizzazioni internazionali che lottano contro il riciclaggio dei capitali; in particolare, con il suo omologo americano, il *Financial Crimes Enforcement Network* (FinCEN), il CTIF ha contribuito alla creazione, nel giugno 1995, del Gruppo Egmont, il quale riunisce a livello mondiale il totale delle unità incaricate di ricevere e analizzare le dichiarazioni di sospetto per riciclaggio trasmesse dagli organismi finanziari. Tale organismo si è già riunito sei volte allo scopo di gettare le basi di una collaborazione internazionale efficace in questo settore.

Gli obiettivi generali del Gruppo Egmont sono quelli di stabilire la lista di tutti i servizi esistenti o in via di formazione incaricati di analizzare queste dichiarazioni di sospetto; di organizzare incontri in cui si elaborano strumenti operativi, attraverso la

condivisione delle esperienze del Gruppo a vantaggio dei paesi che preparano la creazione di un reparto di ricezione delle dichiarazioni di sospetto; infine di incentivare e agevolare la cooperazione internazionale e lo scambio di informazioni tra i diversi reparti di ricevimento di queste dichiarazioni.

Beninteso, il tema della cooperazione internazionale viene studiato a seconda delle priorità. Attualmente esistono tre gruppi di lavoro che affrontano questa problematica da diversi punti di vista: gli ostacoli giuridici, i mezzi di comunicazione e la formazione. In particolare, è stato messo a punto un modello di accordo di cooperazione (*Memorandum of Understanding-MOU*) che consente a ciascuna di queste unità di poter cooperare con le altre, qualunque sia la natura giuridica, cioè che sia che si tratti di autorità amministrative, che di servizi di polizia o di autorità giudiziarie.

È stato fatto anche un passo in avanti con la riunione del Gruppo Egmont tenuta a Roma nel novembre 1996 perché, in quella occasione, è stata adottata la definizione dell'unità di informazione finanziaria (*Financial Intelligence Unit-FIU*). Durante l'ultima riunione del Gruppo Egmont a Buenos Aires, 38 servizi hanno voluto rispondere a questa definizione: penso che sia un dato molto incoraggiante per il futuro. Vorrei infine aggiungere che il Gruppo ha istituito un sito Internet che consente di scambiare diverse informazioni.

Signor Presidente, signore e signori, il riciclaggio del denaro che proviene dalla criminalità organizzata è una minaccia permanente per l'economia mondiale e per la stabilità politica di numerosi paesi. La risposta è una necessità assoluta e per essere efficace ed efficiente deve essere universale. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Siamo ora collegati in videoconferenza con l'onorevole Romano Prodi, presidente del Consiglio dei ministri, al quale cedo subito la parola.

PRODI Romano, *presidente del Consiglio dei ministri*. Ho ascoltato alcuni interessantissimi interventi in questo Convegno; difficile si possa dire qualcosa di più interessante. E ho capito quanto sia complesso tecnicamente il problema e quanto impor-



tante sia, nell'ambito della lotta al riciclaggio, una rete di informazioni aggiornatissima.

Il riciclaggio è per definizione un fenomeno mondiale, inter-settoriale, globale: sono brutti termini che si usano oggi, ma purtroppo questo è lo stato delle cose e trovo sia straordinariamente efficace questa rete di interconnessioni fra le diverse funzioni bancarie e finanziarie che emerge e si rinnova.

Vorrei anzitutto ringraziare moltissimo il senatore Del Turco il quale mi ha invitato ad essere presente. Chiedo scusa a tutti se non ho potuto farlo, ma oggi a Roma è una giornata di confronto politico; quindi non sono potuto venire a Palermo. Ritenetemi comunque presente; soprattutto considerate il Governo vicino e impegnato per la creazione di strutture forti, moderne e di reti di interconnessione con il sistema internazionale per potenziare le operazioni contro il riciclaggio. Non ci sono alternative: o questa lotta viene portata avanti con un'energia straordinaria o si perde.

In base all'esperienza che ho potuto accumulare, devo dire che le possibilità di lotta sono notevoli. Non è affatto un cammino senza speranze; c'è consapevolezza intorno a questi temi di cui, fra l'altro, abbiamo discusso nelle ultime due riunioni del G8, chiedendo anche a paesi come la Russia di cominciare a mettersi in rete perché o la rete è globale o i pesci scappano. A questo tema è sempre stato riservato un interesse straordinario; ciò comunque non basta, bisogna agire anche con misure sanzionatorie che incidano sui patrimoni e sulle ricchezze accumulate illecitamente. Evidentemente, però, se non abbiamo strumenti efficaci e connessione internazionale per lavorare sull'accumulazione primitiva, diventa difficile colpire successivamente il denaro accumulato.

Il fatto nuovo è proprio il complicarsi della situazione internazionale, ma nuovo è anche il grande desiderio di cooperazione manifestato da Stati come quelli dell'Est europeo, prima completamente fuori, estranei a questo circuito di solidarietà, per quanto vada detto che erano fuori, quanto meno più di ora, dalla catena della criminalità. Questi paesi sono ora consapevoli della necessità di interconnettersi, di dotarsi di normative simili alle nostre che

consentano loro di collegarsi alle nostre reti per cooperare con il nostro lavoro.

Oltre ad aggiornare questi sistemi di monitoraggio e le tecniche di contrasto, dobbiamo anche porre l'accento - vedo che è presente il Comandante generale della Guardia di finanza - sul coordinamento delle strutture specializzate dei corpi di polizia e sulla cooperazione degli organismi bancari e finanziari internazionali. La cooperazione delle forze in campo è sempre più richiesta, così come è sempre più richiesta una specializzazione fino a pochi anni fa del tutto inesistente. Ormai la formazione di specialisti in materia sta raggiungendo livelli di raffinatezza prima sconosciuti e, a tale riguardo, la Guardia di finanza è all'avanguardia. Quindi, l'obiettivo italiano è di stringere accordi ad ogni livello, per una cooperazione tra le forze di polizia, ora molto più facile in ambito europeo.

Inoltre, come Governo, siamo molto interessati ad una cooperazione internazionale per combattere l'evasione fiscale, che è un altro degli espedienti sempre più spesso usati; e questa è una offensiva che ha enormi conseguenze per il successo degli sforzi di contrasto del riciclaggio. È, dunque, necessaria una maggiore sorveglianza sulle società finanziarie; soprattutto su quelle non bancarie che spesso fanno da triangolo in questo sistema di evasione internazionale.

Per riassumere, dal punto di vista della cooperazione internazionale abbiamo i seguenti obiettivi: in primo luogo, convinto sostegno alla diffusione in campo mondiale delle misure antiriciclaggio; in secondo luogo, individuazione degli strumenti politici e tecnici necessari alla cooperazione internazionale, sapendo - lo ripeto - che vi è finalmente a tale riguardo una sempre maggiore attenzione da parte dei *leaders* mondiali.

Il problema della criminalità internazionale è finalmente ritenuto drammatico. La moltiplicazione delle mafie e delle strutture di criminalità organizzata nel mondo sta raggiungendo livelli enormi. All'ultimo *Summit* del G8 il cancelliere Kohl ha detto che nel territorio tedesco operano 103 strutture criminali internazionali, con forte organizzazione e legami sovranazionali. Pensate



quale livello di complicazione assume il problema; quindi, l'individuazione di strumenti di cooperazione è fondamentale.

Infine dobbiamo coinvolgere, con forme comunque rispettose delle sovranità nazionali, il maggior numero di paesi terzi, anche se non siedono né nel consesso del G8 né nell'Unione Europea, al fine di promuovere una comune percezione di questo fenomeno. Debbo dire che non tutti i paesi rispettano queste regole internazionali contro la criminalità. È chiaro che la comune coscienza che si crea tra paesi che hanno legami di cooperazione può portare a risultati migliori, non dico facilmente, ma in modo progressivamente sempre più efficace.

L'area del Mediterraneo e la zona dei Balcani sono proprio vicine a noi e sono sempre più scoperte nella rete di collaborazione della lotta a questi traffici illeciti e il riciclaggio. È chiaro che, non a caso, gli strumenti tradizionali usati per convincere alla cooperazione - il famoso *do ut des* che si realizza in questi casi e l'accorato richiamo alla solidarietà - valgono certamente meno nelle zone in cui vi sono turbolenze e tensioni politiche o addirittura guerre civili. Ecco allora l'altro problema, quello di perseguire una cooperazione molto forte tra tutti i paesi che si affacciano sull'Adriatico e sul Mediterraneo, proprio perché questi mari stanno diventando pericolosi punti di riferimento e pericolosi centri di cooperazione per la criminalità organizzata.

Queste sono osservazioni che derivano dalla mia esperienza piuttosto che osservazioni generali di chi possiede conoscenza scientifica della materia; mi è sembrato utile esporle. Vorrei esprimere a tutti voi una profonda gratitudine per quello che fate e la richiesta di essere sempre più attivi e più vigorosi in tale direzione, perché il paese ha bisogno di questa opera che non è mai facile; un'opera complicata e in molti casi eroica. Ma di fronte alle organizzazioni criminali c'è bisogno di eroi.

Grazie a tutti voi e buon lavoro. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Prodi per questo suo intervento.

Do ora la parola al signor William Baity, direttore del FinCEN (*Financial Crimes Enforcement Network-USA*), il quale

svolgerà una relazione sul tema: «Segnalazioni delle operazioni sospette.»

BAITY William, *direttore del FinCEN*. Signor Presidente, vorrei anzitutto portarvi il saluto del FinCEN. Mi fa molto piacere essere con voi e parlare di un argomento al quale siamo molto interessati, cioè le segnalazioni delle operazioni sospette e la nostra capacità di condurre indagini in questo senso. Ringrazio il presidente del Consiglio Prodi per le sue parole. So che lui e il presidente Clinton hanno parlato di questi argomenti all'ultima riunione del G8 ed è stato interessante per tutti noi seguire ciò che è stato detto, perché si tratta di temi estremamente importanti per tutti i paesi.

Recentemente abbiamo avuto un incontro molto interessante con le autorità italiane e siamo molto lieti oggi di poter parlare con la Commissione antimafia. Quando si fa una comunicazione in un Convegno, come quello odierno, di solito si impara più di quanto si riesca a comunicare al pubblico. Vorrei quindi congratularmi con l'Italia per i progressi compiuti negli ultimi anni nel campo della lotta al riciclaggio.

L'altra osservazione che vorrei fare è che abbiamo problemi comuni, che vanno quindi evidenziati, e voglio qui sottolineare come sia necessario lavorare insieme per trovare una soluzione comune a questo problema.

E vengo ora a descrivere come avvengono le segnalazioni su operazioni sospette negli Stati Uniti. Negli ultimi 25 anni abbiamo basato i nostri sforzi contro il riciclaggio sul controllo delle operazioni in denaro. Come tutti sapete, la riservatezza bancaria, per sua stessa natura, pone un limite alla nostra attività, perché noi abbiamo sempre bisogno di informazioni per portare avanti le nostre indagini e questo si scontra con il segreto bancario.

Abbiamo cercato di concentrare la nostra attenzione sui movimenti di valuta; abbiamo chiesto alle nostre banche e istituzioni finanziarie di fornirci segnalazioni sulle transazioni in valuta. Abbiamo ricevuto molte segnalazioni in questi anni, 12 milioni. Come mai avviene questo e soprattutto quanta utilità possono avere questi dati? Noi stiamo cercando di ridurre il numero di se-



gnalazioni sulla valuta del 35-40 per cento, ma il motivo per cui non vi riusciamo è che abbiamo spostato l'accento sulle segnalazioni delle attività sospette. Vorrei quindi cominciare la mia esposizione soffermandomi proprio su questo aspetto. Desidero sottolineare che le segnalazioni sulle operazioni sospette sono un pilastro della nostra lotta contro il riciclaggio di denaro sporco; esse rappresentano un aspetto importante del nostro sistema operativo, e producono benefici perché, questo tipo di segnalazione, è più efficace rispetto alla segnalazione dei movimenti di denaro. Anche questo fa parte del modo in cui risolveremo i nostri problemi comuni.

Perché le segnalazioni sulle attività sospette costituiscono il programma che vogliamo seguire per il futuro? Innanzi tutto tali segnalazioni - che, come dicevo, rappresentano un pilastro della nostra attività - sono in linea con le 40 raccomandazioni del GAFI alle quali dobbiamo attenerci. In particolare, le raccomandazioni dalla 14 alla 19 prescrivono proprio l'uso di segnalazioni da parte di istituzioni finanziarie sulle operazioni sospette che esse osservano. Si tratta, quindi, di un obbligo al quale le istituzioni finanziarie devono conformarsi e che devono sottoscrivere.

A seconda dello strumento, si parla di *reporting* o di *disclosure*, cioè di resoconto o di segnalazione sulle attività considerate sospette. Quali membri del Gruppo Egmont, siamo lieti di poter contare su queste unità che trasmettono resoconti e segnalazioni sulle attività sospette. Dopo il nostro incontro di Buenos Aires, la scorsa settimana, abbiamo visto che ci sono dieci nuove agenzie che hanno avuto la responsabilità di ricevere e analizzare questo tipo di resoconti e questo genere di relazioni. Tuttavia, in Sud America, in Africa e in Asia si evidenzia un'assenza di agenzie. Questa assenza dimostra che c'è bisogno di estendere i nostri sforzi per rendere la nostra rete più diffusa perché alcune zone del mondo non partecipano all'azione comune. Se noi non mondializziamo i nostri sforzi, sarà difficile risolvere questo problema comune.

Vediamo insieme quali sono i benefici di questo sistema di segnalazioni. Anzitutto esso dev'essere basato sulla creazione di *database* che non solo contengano le informazioni suscettibili di

essere utilizzate dagli investigatori, ma ci permettano di analizzare le attività sospette e vedere quali sono i metodi operativi che possiamo utilizzare a livello di agenzie. È quindi un sistema – lo ripeto – basato sullo strumento del *database* che ci permette di identificare i potenziali reati finanziari che intendiamo perseguire e che potrebbero non essere chiaramente identificabile da parte delle agenzie in assenza, appunto, di tale strumento. Questo ci permette di sorvegliare i flussi delle transazioni e le loro direzioni.

È chiaro che per questo abbiamo bisogno della collaborazione delle istituzioni finanziarie, e anche dell'aiuto della parte investigativa, delle agenzie deputate all'applicazione della legge. Questi sono gli elementi che dobbiamo utilizzare e gli attori dei quali dobbiamo avvalerci in termini di cooperazione in modo da poter raggiungere l'obiettivo. E mi ha fatto molto piacere – voglio ribadirlo ancora – sentir parlare rappresentanti di altri paesi e sapere che anche in Italia sono state create unità efficaci per la lotta alla criminalità organizzata.

Fino al 1986 noi operavamo con sei sistemi separati, e quindi avevamo tre sistemi di resocontazione sulle attività sospette, che abbiamo dovuto in seguito integrare. Abbiamo 19.000 banche che ci hanno trasmesso segnalazioni con questi sei sistemi. Ognuno dei nostri regolatori bancari aveva un proprio modulo che riempiva riguardo alle attività criminali sospette che osservava. Vi è un modulo che noi presentavamo alle istituzioni bancarie per sapere se vi fossero operazioni sospette effettuate con transazioni in valuta.

Nonostante vi fossero sei sistemi diversi, abbiamo cercato di integrarli, e di escludere questa frammentazione di moduli. Oggi abbiamo solo un modulo che viene compilato per segnalare attività sospette; non vi è più quindi una frammentazione delle attività. Devo riconoscere che è stato difficile far concordare sei agenzie statali, ma alla fine abbiamo ottenuto che collaborassero e che lavorassero in modo unitario, e questo è già un grande risultato.

Ecco come funziona il nostro sistema: le nostre banche riempiono questi moduli, facendo delle segnalazioni, che vengono poste in un *database* centrale, messo a disposizione di tutti i regola-



tori bancari, di tutte le agenzie che si occupano dell'applicazione della legge federale, come la DEA, l'FBI eccetera; ma ci sono anche le leggi dei nostri 50 Stati. Abbiamo quindi molti «clienti» a cui far pervenire i nostri dati nel modo più veloce possibile.

L'altra differenza del nostro sistema, cioè l'altra sua importante caratteristica, concerne le sue dimensioni. Vi farò comprendere cosa intendo dire. Pensiamo ad un taglio delle disposizioni che regolano la nostra attività, anzitutto ad una proibizione per le banche di fornire dati a chi è sospettato di aver condotto delle operazioni illecite. Quindi, anche se il cliente si reca presso la banca e desidera delle informazioni, non può riceverle qualora sia sospettato.

Importante è anche una disposizione che riguarda i paradisi fiscali, e cioè se una banca degli Stati Uniti invia una segnalazione su un'attività sospetta va avanti una negoziazione con le nostre banche, per cui queste ultime possono farci sapere se esistono quelli che sono considerati dei paradisi fiscali.

Il nostro sistema si occupa delle sanzioni civili e penali; il terzo pezzo importante del *puzzle* riguarda le informazioni trasmesse dalle banche, elaborate dalle forze della legge. Ciò che noi chiediamo alle banche è di inviarci un resoconto sulle attività anomale che esse incontrano; magari si tratta di attività che risultano perfettamente innocue, magari ci viene fatta una segnalazione su un cinema o su un teatro che negli ultimi cinque anni ha condotto un'attività in modo da sembrare illecita, ma poi, magari dopo aver controllato l'attività commerciale espletata, risulta che non si tratta di nulla di perseguibile. Però, l'indagine viene naturalmente posta in essere perché la banca ci ha fatto sapere che vi possono essere delle attività sospette. Il fatto che la banca comunque pensi che vi sia un qualcosa di illecito obbliga la comunità ad occuparsi di tale sospetto. E questo è importante, perché rende la comunità più sensibile e quindi più propensa ad adottare delle legislazioni che vadano incontro a questo tipo di esigenze.

La nostra agenzia, che è abbastanza recente, ha pubblicato il terzo rapporto sulle segnalazioni delle attività sospette che evidenzia lo sfondo sul quale ci muoviamo, si occupa dei problemi e dei

nostri programmi futuri, e spiega più in dettaglio il sistema di operazione che ho cercato quest'oggi di delineare.

Dal 1° aprile 1996 al 30 settembre 1997 abbiamo ricevuto circa 186.000 segnalazioni e il 40 per cento di esse concerne operazioni segnalate appunto dalle banche. Le nostre banche, peraltro, ci inviano una quantità eccessiva di segnalazioni, per cui, probabilmente, dovremo aiutarle a capire quali sono le transazioni effettivamente sospette. Questo significa che vi sarà un processo di formazione continua, perché le banche stesse svolgono questa attività da poco tempo e, di conseguenza, dovremo contribuire a rendere questo sistema più efficace.

Il 50 per cento delle violazioni riguardanti il riciclaggio di denaro concerne transazioni prive dei requisiti di resocontazione, previsti dalla legge. Ciò è considerato un reato e quindi viene incluso nelle segnalazioni. Però, il restante 50 per cento concerne casi nei quali vi è una tendenza ad un'attività di riciclaggio di denaro - ma non solo - con l'aiuto di altri tipi di trasferimenti, utilizzando anche i nuovi sistemi di comunicazione elettronica che rendono molto più difficile rintracciare queste operazioni.

Vediamo quali sono alcune delle questioni di cui ci occupiamo attualmente e che rispondono alle osservazioni che sono state fatte questa mattina. Innanzi tutto, credo sia cruciale chiedere alle istituzioni finanziarie di fornire informazioni e di inviarci i commenti dei loro informatori sulle attività anomale che potrebbero riscontrare, in quanto danno informazioni anche sulle tendenze in atto al momento, perché abbiamo detto che le transazioni finanziarie sono in continua evoluzione. Quindi, questo *feedback* è importante.

Abbiamo detto che le resocontazioni e l'archiviazione dei dati avvengono in modo manuale, ma dobbiamo passare ad un sistema di archiviazione elettronica; poi dobbiamo procedere ad una standardizzazione per l'immissione di dati nei nostri *database*. In altre parole, dobbiamo rendere standardizzata l'immissione dei dati da parte delle varie istituzioni finanziarie e delle varie banche, e cioè rendere queste informazioni il più possibile omogenee. Infatti, dobbiamo migliorare i meccanismi per rintracciare le varie transazioni. Quindi, dobbiamo fare in modo che le informazioni



siano non solo omogenee, ma anche chiare e trasparenti. Inoltre, dobbiamo migliorare i meccanismi di rintracciamento delle transazioni. Abbiamo bisogno quindi di sistemi che ci permettano anche di seguire che cosa le varie agenzie che si occupano dell'applicazione delle leggi stanno attuando.

Quali sono i piani per il futuro? Naturalmente ci stiamo muovendo verso un sistema di archiviazione elettronica, che corrisponde, come ho detto prima, a uno dei nostri obiettivi principali, in modo da poter utilizzare le tecniche elettroniche, che d'altra parte vengono utilizzate da coloro che compiono transazioni illegali: dobbiamo quindi anche noi adeguarci. Dobbiamo anche fare in modo che il sistema di segnalazione delle operazioni sospette sia più efficiente e più lineare di quanto non sia stato fino ad ora. Riscontriamo che i gruppi che si occupano di attività criminali sono spesso furbi, sono intelligenti, si muovono rapidamente, passando dall'uso di uno strumento all'altro. Dobbiamo quindi adeguarci e basarci anche sull'aiuto di istituzioni finanziarie non bancarie.

Abbiamo parlato, fra le varie attività criminali, del gioco d'azzardo, e quindi delle case da gioco. Siamo in una fase in cui stiamo cercando di regolamentare nel modo migliore le centinaia di case da gioco esistenti negli Stati Uniti, che producono cifre annuali impressionanti e che costituiscono un ottimo canale per il riciclaggio di denaro. Per lo meno negli Stati Uniti si tratta di una situazione estremamente grave, che ha cominciato ad espandersi da Stati come il Nevada e da Las Vegas per estendersi poi in molti altri Stati; e non solo negli Stati Uniti, ma anche nei vicini Stati dove esistevano delle riserve indiane, negli Stati in cui esiste una legislazione basata sulla tradizione indiana, e che permette loro di avere una regolamentazione più blanda per quanto riguarda l'istituzione di case da gioco. Stiamo anche cercando di creare dei servizi che ci permettano di effettuare un controllo monetario più forte. Abbiamo stabilito una procedura per cui è possibile includere in questo tipo di attività delle imprese commerciali per ottenere la loro cooperazione; inoltre, stiamo cercando di basarci sulla cooperazione di intermediari finanziari che lavorano sul mercato mobiliare. Anche questo è estremamente impor-

tante perché essi stessi devono essere tra i primi che devono volontariamente fornirci informazioni su presunte attività illegali.

Dobbiamo quindi contare sulla collaborazione di diversi attori; dobbiamo arrivare ad una standardizzazione delle norme; dobbiamo arrivare ad un più efficiente sistema di archiviazione, a migliori *database*. Dobbiamo raggiungere questi obiettivi perché le informazioni sono estremamente importanti e costituiscono la base del nostro lavoro. Questo è utile dal punto di vista della regolamentazione, perché essere forniti delle informazioni necessarie aiuta gli enti regolatori, le autorità che devono stabilire le leggi riguardanti il controllo delle attività illegali, come il riciclaggio di denaro. Inoltre, ottenere informazioni è importante in termini strategici, per poter delineare le strategie del futuro e per poter far fronte alla minaccia delle tecnologie che stanno emergendo e di cui si avvalgono sempre più le associazioni criminali. Inoltre, è molto importante avere le informazioni necessarie in termini di indagine, perché per i nostri investigatori è assolutamente essenziale essere dotati di *database* di informazioni di eccellente qualità. E questo è importante per tutti coloro che lavorano in questo campo. Se non lavoriamo tutti insieme, noi e gli altri attori, noi e le altre istituzioni, le forze della legge, le autorità, gli investigatori e così via, per risolvere questo problema comune, non sarà possibile ottenere i risultati sperati. Dobbiamo quindi lavorare in strettissima collaborazione per mantenere alta la qualità del nostro lavoro.

Ricordiamo ancora una volta che è estremamente importante poter contare sul giusto *feedback*, e cioè su quei commenti alle informazioni che ci vengono date dalle nostre agenzie investigative, dalle istituzioni finanziarie e così via. Questi sono i pilastri su cui si basa la nostra attività. Signor Presidente, ci auguriamo che saremo in grado nei prossimi anni di portare avanti questo lavoro e arrivare al punto in cui potremo dire che il problema comune di cui abbiamo parlato non è più un problema. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha ora la parola il signor Herald Von Koppe, capo del MOT (*Meldpunt Ongebrvikelijke Transaktranfactief*, Olanda), che, tradotto alla lettera, è il punto di segnalazione delle operazioni sospette, l'equivalente del nostro Ufficio italiano dei



cambi. Presenterà una relazione dal titolo: «Utilizzo e efficacia delle transazioni anomale. Integrità dell'agenzia antiriciclaggio. Cooperazione tra le agenzie antiriciclaggio in materia di Euro».

Von KOPPE Herald, *capo del MOT*. Grazie, signor Presidente. Poiché domani si parlerà ampiamente di Euro, sarò molto sintetico sul tema della nuova valuta europea, e quindi parlerò sommariamente delle minacce e delle opportunità che offre.

Ci sono due o tre punti di cui vi vorrei parlare, prima di tutto del perché il MOT è così efficace. Non lo dico io, ma il GAFI che ha dichiarato che il MOT è veramente un organismo molto efficace per due motivi. Il primo dato è che noi in effetti concludiamo degli accordi con la polizia olandese su quali sono i casi da trattare, perché non c'è necessità di indagare molto e fare troppi sforzi inutili per trattare tutti i piccoli casi; la polizia non ha tempo per farlo, quindi bisogna pensare come si trattasse di una catena che non deve avere nessun anello debole. Dobbiamo avere un'organizzazione in cui il personale deve essere tutto qualificato e provenire da branche diverse: polizia, banche, servizi fiscali eccetera. Se posso dirlo così, bisogna evitare che un poliziotto pensi come un banchiere e viceversa. Pensano in modo diverso, ma bisogna fare in modo di mettere insieme queste differenti mentalità. Non è possibile insegnare ad una mucca a volare, non è neanche probabile che queste persone si comprendano molto, e quindi bisogna metterle insieme e fare in modo che si comprendano. Bisogna interpretare: io ho un grande rispetto per gli interpreti, devono assicurarsi che ciò che io dico arrivi a voi, che arrivi il messaggio giusto, e che quello che voi dite arrivi a me. La stessa cosa dobbiamo fare noi: dobbiamo fungere da interpreti tra la polizia e le istituzioni finanziarie, dobbiamo passare da una lingua all'altra, il che richiede tempo, ma è meglio riuscire a mettere insieme questi due mondi, all'interno di un'organizzazione, che cercare di convincere l'altra parte che noi abbiamo ragione.

Il MOT è un organo amministrativo, ma ne fanno parte anche delle persone che provengono dalla polizia. È vitale e utile perché l'onere della prova dipende dal MOT, non dall'istituzione finanziaria; non sta a loro decidere se una transazione può essere og-

getto di un'azione penale o no, non sono loro a fare questo. Una su quattro delle transazioni anormali da noi viene valutata sospetta e dunque siamo noi a decidere che questa viene perseguita. E noi ci rivolgiamo alla polizia nel caso in cui abbiamo appurato che la transazione è veramente anomala. Quindi, questo è un compito che ricade sul Governo, non sulle istituzioni finanziarie.

Bisogna dire che per le banche, come per le case da gioco o per le compagnie assicurative, è molto costoso formare il proprio personale, ma tutto ciò permette di evitare frodi e truffe ai loro danni; quindi è conveniente ed importante formare il personale bancario, perché esso aiuterà ad evitare delle perdite future. Quando ci viene fatta una segnalazione, non è inutile per loro, perché milioni e milioni di fiorini vengono così salvati dalle truffe e dalle frodi grazie a questo tipo di segnalazioni. Bisogna cercare di far comprendere alle banche che il costo in termini di denaro e di tempo non è a fondo perduto. Perciò è molto importante il *feedback*, cioè l'informazione di ritorno. Noi diamo agli operatori bancari la possibilità di avere dei video e assicuriamo loro che i loro dati siano sempre protetti. Bisogna però stare molto attenti perché le banche non devono cercare - se mi è consentito - di farci fessi; devono collaborare con il Governo, il che dà loro un *plus*.

Avrei anche voluto parlare dell'Euro, ma ho poco tempo e comunque se ne parlerà ampiamente domani. (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Dopo il validissimo contributo degli oratori di questa mattina, questo Convegno si è arricchito di un rilevantissimo contributo in termini di proposta e di esperienze personali. È stato ancora una volta ribadito il concetto dell'importanza della collaborazione nazionale ma più ancora, come ha detto il presidente Prodi, della collaborazione tra gli organismi internazionali. È quello che tutti auspichiamo, in modo da poter assicurare una più forte e determinata lotta al riciclaggio.

Sospendo brevemente i nostri lavori.

*I lavori, sospesi alle ore 16,50, sono ripresi alle ore 17,40.*



**Presidenza del deputato Carmelo CARRARA  
componente della Commissione parlamentare antimafia**

PRESIDENTE. Riprendiamo i lavori del Convegno. Dagli interventi della mattinata e anche della prima parte del pomeriggio mi pare sia emerso un filo rosso abbastanza consistente, cioè che la lotta al riciclaggio – come del resto al narcotraffico – esige una sfida globale. La globalizzazione dell'economia, infatti, ha fatto crescere il novero dei cosiddetti reati internazionalizzati. Però ci sono delle scadenze.

Questa mattina, il signor Csonka ha richiamato – non dimentichiamolo – la Convenzione di Strasburgo, che non è stata ratificata da alcuni Stati e che, a suo avviso, si può addirittura rivedere; credo sia un'impostazione condivisibile, soprattutto laddove egli ha fatto riferimento al tipo di reati fiscali che oggi permettono un *refus* nei confronti di richieste di collaborazione internazionale. Vi è stata anche la sessione speciale dell'ONU sulla droga appena conclusasi a New York (è fissata un'altra scadenza al 2003) per cui le nazioni aderenti dovranno adeguarsi alla normativa antiriciclaggio.

Abbiamo verificato la posizione di alcuni paesi ed abbiamo ora la possibilità di ottenere un altro apporto contributivo, da parte di esperti internazionali, che ci forniranno il portato dell'esperienza dei loro paesi. Alludo, in particolare, al signor Fond e al signor Goddard, esponenti della agenzie antiriciclaggio rispettivamente francese ed inglese.

Do quindi subito la parola al signor Pierre Fond, segretario generale aggiunto del *Traitement du Renseignement et Action contre les circuits financiers* (TRACFIN), il quale tratterà il tema: «L'esperienza francese: bilancio dell'attività di TRACFIN e ultimi sviluppi legislativi».

FOND Pierre, *segretario generale aggiunto del TRACFIN*. Signor Presidente, signore e signori, è un grande onore per me prendere la parola oggi di fronte a voi ed è anche un grande piacere, perché l'organismo in cui lavoro in Francia, il TRACFIN, dopo la sua creazione, ha stabilito la sua prima relazione interna-

zionale proprio con l'Italia nel 1992: è stato l'inizio di una proficua collaborazione con la Guardia di finanza. Quindi per me è un piacere particolare partecipare a questo Convegno, proprio in nome di questa prima collaborazione.

TRACFIN esiste in Francia dal 1990, anche se la data di partenza dovrebbe essere considerata piuttosto il 1991, anno di prima applicazione della legge. All'epoca, il legislatore aveva dato a tale organismo due missioni: la prima consisteva nel coordinare l'informazione in materia finanziaria nell'ambito del Ministero delle finanze (una missione abbastanza importante, che consente a TRACFIN di avere relazioni continuative con l'insieme delle amministrazioni che compongono questo Ministero); la seconda, in termini di ricevimento delle dichiarazioni di sospetto, come attualmente è previsto espressamente nell'ambito della legge del 12 luglio 1995.

Nel corso degli anni, dalla data di istituzione di TRACFIN, è stato necessario superare due ostacoli e credo che abbiamo fatto molta strada in questo senso. Il primo ostacolo consisteva nel vincere la diffidenza degli organismi finanziari; il secondo - che non era meno importante, ma forse più difficile da superare - consisteva nel regolare i problemi di coordinamento amministrativo.

Per quanto riguarda il primo punto, vincere la diffidenza degli organismi finanziari, la situazione in Francia è quella comune alla maggior parte dei paesi. Ci sono degli organismi finanziari che sono d'accordo nel lottare contro il traffico della droga ed evitare il riciclaggio, ma all'inizio erano molto diffidenti di fronte a quella che sembrava ad alcuni come una collaborazione troppo stretta con l'amministrazione dello Stato. Tale diffidenza degli organismi finanziari è stata tuttavia vinta abbastanza rapidamente: TRACFIN ha potuto tessere dei legami di fiducia con le banche, con le compagnie di assicurazione, con un gran numero di uffici di cambio ed altri organismi individuati dalla legge.

Per raggiungere questo obiettivo si è agito in modo abbastanza semplice, ponendo innanzi tutto un imperativo di riservatezza al fine di garantire alle banche e agli altri enti che le informazioni fornite a TRACFIN sarebbero rimaste strettamente



confidenziali. Da 7 anni a questa parte in nessun momento tale segreto è stato tradito.

La seconda garanzia - un po' meno etica, ma molto efficace - è stata quella di assicurare che l'informazione trasmessa non sarebbe stata utilizzata a fini fiscali. Il punto è stato fortemente dibattuto nel 1990, in quanto i banchieri affermavano di essere d'accordo nel lottare contro il traffico della droga e contro il riciclaggio, ma era fuori questione porre in gioco gli aspetti fiscali. Il Ministro delle finanze ha preso allora l'impegno davanti al Parlamento che le informazioni trasmesse non sarebbero state utilizzate a fini fiscali: è quanto avviene oggi, anche se regolarmente si apre un dibattito in Francia su questo argomento.

Il terzo punto importante per vincere questa diffidenza naturale è il fatto che la dichiarazione di sospetto non può essere trasmessa se non da un corrispondente nominato dai direttori delle banche. In poche parole, la legge impone ad ogni banca di designare un corrispondente, che è il punto di contatto obbligato tra TRACFIN e l'istituto bancario. Ciò riveste notevole interesse, in particolare per il fatto che questo corrispondente - che molto spesso è l'ispettore generale della banca, responsabile dei controlli interni - ha poteri importanti e col tempo risulta essere un ausiliario molto fedele ed efficace in aiuto all'amministrazione, perché nell'ambito della banca permette di far risalire le informazioni verso le amministrazioni. Quindi anche questo corrispondente è una figura importante.

L'ultimo punto - Baity ne ha parlato poco fa - riguarda l'importanza di un *feedback*, di un ritorno delle informazioni verso il settore bancario; ciò non è sempre facile da organizzare perché tutta l'informazione è comunicata all'autorità giudiziaria, quindi interviene il segreto istruttorio, ma si cerca di superare tale ostacolo perché è un elemento importante di motivazione per i quadri bancari nel continuare a collaborare al meccanismo della dichiarazione di sospetto.

Fornirò ora alcune cifre per illustrare il grado di fiducia instaurata. Abbiamo un centinaio di dichiarazioni di sospetto al mese, che danno praticamente tutte luogo ad inchiesta, il cui contenuto quindi è interessante. Ogni dichiarazione è preceduta da un

gran numero di contatti telefonici diretti tra noi inquirenti e i responsabili bancari. Questo sistema funziona molto bene con le banche, funziona sempre meglio con le compagnie di assicurazione, ma non è sempre al vertice della sua forma con gli uffici di cambio. Perché? Semplicemente perché gli uffici di cambio in Francia sono, nella maggior parte dei casi, piccole strutture, per cui è un po' difficile convincerle a partecipare al meccanismo della dichiarazione di sospetto, anche se si registrano ultimamente dei progressi.

L'altro aspetto, altrettanto complicato, che si è cercato di superare col tempo è quello del coordinamento amministrativo. In Francia, nel 1990, diverse amministrazioni auspicavano di partecipare attivamente alla lotta contro il riciclaggio dei capitali; si può muovere loro questo rimprovero, ma era in ogni caso difficile in quel momento organizzare in pieno la ripartizione del lavoro: da una parte, il Ministero delle finanze e, dall'altra, il Ministero di grazia e giustizia e, accanto a questo, il Ministero dell'interno con le forze di polizia nazionale. Inoltre, vi erano anche altre strutture a carattere disciplinare che partecipavano al meccanismo globale, quali la Commissione bancaria, la gendarmeria, gli organismi di controllo delle compagnie di assicurazione e degli uffici di cambio.

Per vari anni il nostro sistema ha incontrato difficoltà a causa di tale compartimentazione amministrativa; oggi la maggior parte dei progressi da noi registrati riguarda appunto questo aspetto, in quanto nel corso degli anni si è venuta a intessere una relazione anche umana tra i vari responsabili, il che ha consentito di superare le difficoltà e soprattutto una certa situazione di concorrenza.

Per quanto riguarda il modo di lavorare, TRACFIN privilegia innanzi tutto il contatto con il procuratore della Repubblica, considerato che la finalità della nostra azione è la trasmissione dei *dossiers* contenenti le dichiarazioni di sospetto, arricchite dalle informazioni e dalle osservazioni di TRACFIN, al procuratore della Repubblica; questi ha l'onere e la responsabilità della designazione delle inchieste giudiziarie da condurre. Primo punto, quindi, è la collaborazione con il magistrato.



Il secondo punto è una collaborazione molto stretta con la polizia nazionale o la dogana, fin dall'inizio dell'inchiesta. Per un certo periodo si sono registrati dei ritardi nella trasmissione di dichiarazioni di sospetto perfettamente redatte, ma adesso le cose avvengono con maggiore celerità, il che permette alla polizia nazionale, soprattutto giudiziaria, alla gendarmeria, di intervenire molto più a monte. Ciò agevola, da parte delle varie agenzie, il superamento di un atteggiamento di riserbo e l'assunzione al contrario di un atteggiamento di collaborazione, dal quale ognuno ha da guadagnare. Questo sistema di collaborazione è sempre più efficace, perché ognuno può utilizzare le potenzialità dell'altro. La missione di TRACFIN si ferma nel momento in cui viene condotta un'inchiesta giudiziaria, ma a monte abbiamo degli strumenti che consentono di arricchire il lavoro della polizia.

Un altro strumento è quello della cooperazione internazionale: nel corso degli anni - ritornerò poi sull'argomento - abbiamo tessuto una rete di cooperazione internazionale che ci consente di avere delle informazioni in pochi giorni, a volte anche in poche ore, il che è estremamente efficace e più rapido che non il canale abituale della collaborazione giudiziaria o poliziesca. La legge ci ha messo a disposizione uno strumento molto utile, che è il diritto di comunicazione con le banche; indipendentemente dall'apertura di un'istruttoria giudiziaria possiamo porre qualsiasi domanda a un istituto finanziario e questo è tenuto a risponderci. È uno strumento molto flessibile, rapido che ci consente di sapere se le informazioni che abbiamo sono quelle utili, dirette, se meritano di essere approfondite, se si tratta di informazioni che possiamo conservare o abbandonare, qualora gli elementi a disposizione non indichino che vi sia riciclaggio o altra infrazione. Oggi siamo, quindi, in una situazione molto più confortante rispetto a quella degli anni dal 1991 al 1993 e abbiamo una collaborazione con le altre amministrazioni di migliore qualità.

Quanto alle prospettive, le definirei sotto due profili: in primo luogo l'approfondimento e in secondo luogo l'ampliamento. Approfondimento significa sviluppare le relazioni che abbiamo intessuto a livello internazionale. Abbiamo oggi relazioni continue e regolari con un certo numero di paesi sulla base di accordi o

di scambi di lettere. Questi paesi sono: l'Australia, gli Stati Uniti, l'Italia, il Belgio, la Spagna, il Regno Unito, l'Argentina, il Messico, la Repubblica Ceca, i Paesi Bassi e altri. Vi è, in sostanza, un certo numero di paesi con i quali collaboriamo regolarmente; vi sono poi altri paesi che oggi auspicano di collaborare con TRACFIN, in particolare i paesi dell'America latina, come recentemente il Cile o la Colombia. Riusciamo, inoltre, ad intessere relazioni bilaterali dirette fra inquirente e organismi, relazioni che danno frutti interessanti.

L'approfondimento avviene anche nel rispetto di un certo numero di professioni: dicevo poco fa che la relazione con le banche è solida, mentre sul rapporto con gli uffici di cambio occorre ancora lavorare. Gli uffici di cambio peraltro ci forniscono informazioni estremamente utili perché molto spesso si collocano all'inizio dell'azione di riciclaggio, cioè proprio nel momento in cui i riciclatori hanno ancora dei contanti e cercano di cambiare il denaro per allontanarsi dalla fonte della loro valuta. Questo è proprio il momento in cui può essere portata facilmente la prova del riciclaggio. Il lavoro nei confronti degli uffici di cambio è un'attività che è opportuno condurre giorno dopo giorno, è un lavoro che necessita di una presenza sul campo molto forte. Per questo collochiamo la nostra azione presso i servizi di dogana che hanno competenza in Francia per controllare gli uffici di cambio e presso la polizia nazionale.

Giorno dopo giorno, anzi quasi ora dopo ora, questa azione ci ha permesso di giungere al punto che, nel giro di 48 ore dopo la trasmissione di una dichiarazione di sospetto, possiamo procedere a dei fermi di polizia per accertamenti. È un'azione molto utile se viene svolta sul campo e se si è in grado di sensibilizzare quotidianamente gli uffici di cambio sulla necessità della lotta contro il riciclaggio. Probabilmente il passaggio all'Euro modificherà la situazione perché un certo numero di uffici di cambio che oggi operano sulle valute europee dovranno riorientare la propria azione.

Quindi, come dicevo all'inizio, occorre un approfondimento in materia di relazioni internazionali e altresì un approfondimento in materia di relazioni con gli organismi finanziari e anche con quelli disciplinari, perché la commissione bancaria è incaricata



di infrazioni disciplinari nei confronti delle banche che non rispettano la legge. La regolamentazione sul riciclaggio dei capitali è un argomento sul quale abbiamo fatto dei progressi. Oggi la commissione bancaria moltiplica le sue indagini e può sanzionare gli istituti che non applichino correttamente la legge.

L'altro punto, dicevo, è l'ampliamento, innanzi tutto ampliamento legislativo, perché la Francia era partita da una concezione del riciclaggio abbastanza delimitato che collegava il reato di riciclaggio al traffico di droga; del resto era questa la concezione degli anni Novanta. La definizione penale del reato di riciclaggio era: il denaro proveniente dal traffico di droga. Nel 1993 ha avuto luogo una prima modifica e la competenza di TRACFIN non è stata più limitata ai proventi del traffico di droga, ma si è estesa al denaro proveniente da attività criminali in genere. Ultimamente sono intervenute due modifiche importanti, in particolare una nel 1996 che ha interessato il codice penale francese. Oggi il concetto di riciclaggio si estende a tutte le attività illegali, qualunque sia il reato o il crimine commesso; si va quindi, come ho già detto, oltre il traffico di droga. Ultimamente vi è stata un'estensione molto importante in materia di dichiarazione di sospetto perché l'elenco degli organismi tenuti a farla è stato ampliato. Finora vi erano i seguenti soggetti: le banche, le compagnie di assicurazione, gli uffici di cambio, le società di borsa, le strutture che fondano una banca senza averne lo statuto, l'amministrazione postale e tutti gli organismi che fanno capo al Ministero delle finanze.

Alcune settimane fa è stata votata all'unanimità dall'Assemblea nazionale una legge, anche se non è stata ancora promulgata, in base alla quale chiunque lavori nel campo immobiliare dovrà essere sottoposto a questa dichiarazione di sospetto. Vi leggo rapidamente il testo: la dichiarazione di sospetto è estesa alle persone che realizzino, controllino, consiglino operazioni riguardanti l'acquisizione, la vendita, la cessione o la locazione di beni immobiliari. Sono quindi interessati da questa misura gli agenti immobiliari così come i notai. Abbiamo richiesto questa dichiarazione da vari anni perché ci siamo accorti che in Francia eravamo interessati da due fasi di riciclaggio: un primo stadio con il denaro liquido che arriva - è il caso degli uffici di cambio - e una fase di

integrazione, che riguarda in particolare l'acquisizione di beni immobiliari, sia sulla Costa Azzurra sia nella regione parigina. Pertanto, avevamo difficoltà a individuare questa realtà perché molto spesso erano coinvolti nella vicenda un notaio e un agente immobiliare. Le banche, che avevano rapporti con il notaio e non con l'acquirente, avevano la tendenza ad effettuare una vigilanza piuttosto limitata. Ad esempio, nel Mezzogiorno della Francia si è verificato il caso di un notaio che ha cercato di piazzare presso varie banche tre milioni di franchi liquidi di un cliente russo che aveva acquistato una villa. È stata fatta una dichiarazione di sospetto. Oggi queste professioni saranno sottoposte a dichiarazioni di sospetto.

Pensiamo anche – ma non immediatamente, dal momento che la legge deve essere ancora promulgata – di vagliare la possibilità di estendere il meccanismo della dichiarazione di sospetto agli esperti contabili, ai revisori dei conti, i quali sono maggiormente interessati, e alcuni dei quali auspicherebbero di poter dichiarare i loro sospetti a TRACFIN, perché il giudice francese ha ravvisato delle responsabilità in casi in cui essi hanno dato prova di negligenza e trascuratezza.

Ho svolto queste osservazioni nella consapevolezza che in Francia la lotta contro il riciclaggio è argomento non solo amministrativo e giudiziario, ma anche un tema eminentemente politico. Il fatto che il Senato e l'Assemblea nazionale si esprimano all'unanimità su argomenti come questo dimostra molto bene il carattere imperativo che in Francia ha assunto la lotta contro il riciclaggio ed il crimine organizzato. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio il signor Fond per l'esaustivo spaccato che ci ha dato circa lo stato della legislazione francese in materia di antiriciclaggio.

Dico subito che dopo il vertice di Birmingham e il trattato dei G8 sull'*High Tech Crime*, la maggior parte dell'interesse si è spostato sulla Convenzione che si sta studiando a Vienna riguardante la criminalità organizzata. Le convergenze fra i vari paesi sono sostanzialmente polarizzate su due punti: la possibilità di ottenere una rete incrociata fra polizie che riesca a stanare tutte le



fonti di redditualità per le cosche e le criminalità organizzate e la possibilità di ottenere una legislazione sulla confisca analoga a quella italiana.

Riguardo a questo ultimo aspetto, è stato solo sfiorato, questa mattina, un punto che è invece molto importante, soprattutto per la legislazione italiana. Tutti convengono sul fatto che occorre aggredire i patrimoni mafiosi. In Italia c'è il sistema del doppio binario, non solo per la confisca prevista dal codice di rito, ma anche per il sequestro e la confisca previsti dalle misure di prevenzione. Abbiamo una legislazione molto frammentaria, frutto anche dell'emergenza. Basti pensare che la misura patrimoniale è necessariamente agganciata alla misura personale per cui oggi si è nell'impossibilità di operare nei confronti dei beni del mafioso deceduto, e soprattutto manca un testo unico sulle misure di prevenzione.

Fatta questa premessa, cedo la parola al signor Simon Goddard, del NCIS (*National Criminal Intelligence Service*), il quale svolgerà una relazione sul tema: «Cooperazione internazionale. Informazione di ritorno. Questioni strategiche».

GODDARD Simon, *rappresentante del NCIS*. Signor Presidente, vorrei fare alcune brevi osservazioni prima di presentare la mia relazione. Innanzi tutto grazie da parte mia e della organizzazione che rappresento per essere stato invitato a prendere parte a questo incontro. Continua la tradizione di collaborazione tra le forze italiane e quelle britanniche; vi sono stati, infatti, sempre ottimi rapporti fra la DIA e le nostre organizzazioni.

L'NCIS si occupa dei crimini economico-finanziari; io sono un funzionario di polizia, non un agente segreto, non sono un membro *dell'Intelligence Service*, e alla fine della mia relazione ricorderò che le segnalazioni finanziarie di operazioni sospette costituiscono *intelligence* criminale e così vanno considerate.

Senza dubbio i tentacoli della criminalità stanno diventando più coordinati e più diffusi e l'internazionalizzazione del problema è riconosciuta da tutte le forze di polizia, compresa la nostra. Oltre alle dimensioni del problema, vanno anche considerati il livello di sofisticazione raggiunto dalle grandi organizzazioni criminali, la

loro spregiudicatezza, le loro capacità di comprare e utilizzare le più recenti tecnologie e tecniche perseguendo le loro attività criminali. L'uso della crittografia nelle comunicazioni da parte delle organizzazioni criminali è ormai comune; si sa anche nell'Europa occidentale che questi clan usano sistemi sofisticati, elicotteri, granate a propulsione attraverso razzi, minisottomarini eccetera. Bisogna quindi cercare di utilizzare al meglio le limitate risorse a nostra disposizione.

È necessario un approccio multinazionale, ma anche una strategia nazionale, proprio per utilizzare le nostre risorse al meglio. Vi è anche la necessità di una risposta tempestiva, ma ogni risposta dipende da un'*intelligence* capace di agire in tempo. L'*intelligence* è chiave non solo per comprendere gli attuali problemi e anticipare i prossimi, ma anche per sapere come e quando rispondere.

L'NCIS è stato creato nel 1992 per fornire *intelligence* agli organi di repressione del crimine. Oltre alla raccolta e allo sviluppo di *intelligence* operativa e tecnica, realizziamo anche valutazioni strategiche di varie manifestazioni di criminalità, così che le nostre forze di polizia e il nostro Governo possano prendere decisioni informate sulle priorità e sull'allocazione delle risorse. Queste valutazioni sono strategiche, nel senso che si cerca di avere una visione per lo meno nazionale, ma talvolta anche internazionale, del problema e si tenta di prevederne le tendenze.

Le nostre recenti valutazioni strategiche sulla minaccia per la sicurezza e gli interessi britannici mostra la dimensione della criminalità internazionale all'interno delle aree tradizionali, e cioè narcotraffico, truffa, riciclaggio e prostituzione, ma rivela anche le possibilità di nuove forme di imprese criminali, alcune delle quali si distaccano completamente dalle attività storiche, come ad esempio le discariche abusive, il furto di proprietà intellettuale e il contrabbando transfrontaliero.

Vi sono tre punti chiave che noi sottolineiamo in particolare in questo momento ed essi valgono per tutta la criminalità internazionale in tutto il mondo. I criminali organizzati delle varie nazionalità cooperano per aumentare il profitto e, ad esempio, si aiutano a vicenda nella produzione, nel traffico e nella



distribuzione delle droghe. Nel Regno Unito la cooperazione tra la criminalità organizzata viene percepita come un'attività che segue delle strutture molto elastiche e non rigide. I criminali organizzati non si concentrano su un'unica attività criminale, ma tendono a massimizzare il profitto diversificando i loro traffici; e questo vale per la maggior parte delle organizzazioni criminali.

Per quanto riguarda il riciclaggio, il suo obiettivo è convertire i proventi del crimine in beni che non possono essere associati alla criminalità: ogni conversione di proventi illeciti in vari beni può essere considerata riciclaggio. I grandi criminali sanno bene che le forze dell'ordine hanno a loro disposizione notevoli strumenti giuridici per individuare i proventi illegali e per entrare e muoversi attraverso il sistema finanziario; di conseguenza, essi tendono a raffinare i propri metodi e ad utilizzare dei sistemi sempre più complessi per riciclare il denaro, cercando di usare reti e coperture per ingannare gli investigatori e ridurre al minimo i rischi di identificazione.

I criminali che si trovano nel territorio britannico e che svolgono attività di riciclaggio in tale paese fanno sempre più uso di avvocati, contabili ed agenti per la costituzione di società, in modo da utilizzare, per così dire, persone pulite e che comunque hanno un'alta capacità professionale. Di tutte le segnalazioni ricevute dall'NCIS nel 1997 - oltre 14.000 - solo il 2 per cento sono state fatte da questo tipo di professionisti. Vi è anche una tendenza all'allontanamento dalle banche e dalle società edilizie per ricercare invece i mercati dei titoli, delle operazioni a premio, dei *future* e i mercati assicurativi.

I criminali che si trovano nel Regno Unito tendono sempre più ad inviare i proventi del crimine all'estero a causa di leggi sempre più stringenti poste in atto a livello nazionale; quindi, tendono a ricercare i cosiddetti paradisi fiscali ed utilizzano sistemi bancari informali per evitare di essere scoperti.

Il narcotraffico rimane la maggiore componente del riciclaggio nel Regno Unito, ma le quote che derivano dal contrabbando, dal furto e dai crimini finanziari sono aumentate; questo è ciò che risulta anche dai territori d'Oltremare.

La riluttanza di alcuni paesi a mettere in pratica legislazioni antiriciclaggio continua a renderli particolarmente attraenti ed interessanti per i criminali. Lo sviluppo dei sistemi di pagamento elettronico con le cosiddette «carte intelligenti» - bancomat, servizi bancari in linea eccetera - crea il rischio di far nascere livelli ancor più elevati di anonimato. I sistemi bancomat e i sistemi bancari in linea possono potenzialmente permettere ai criminali di operare su conti a distanza protetti dall'anonimato. L'inesperienza tra le agenzie che si occupano della repressione del crimine ed una legislazione che non prevede ancora questo tipo di commercio elettronico possono far crescere l'impatto di questa minaccia nel breve e medio termine.

Per quel che riguarda le frodi sulle accise, va detto che esse sono aumentate drasticamente dall'entrata a regime del mercato unico nel 1993; è quanto risulta ai nostri servizi doganali. Le truffe sulle accise avvengono su larga scala e sono molto redditizie. Non è difficile intravedere attività criminali interconnesse con organizzazioni, i meccanismi e il finanziamento di operazioni fraudolente. Tutto ciò vale in particolare per attività di contrabbando su larga scala.

Vi sono tre aree se si interconnettono: il contrabbando transfrontaliero, le frodi per distrazione e il contrabbando commerciale.

Per quanto riguarda il contrabbando transfrontaliero, esso concerne un'attività per cui un bene viene acquistato per proprio consumo senza pagare la relativa accisa, e quando esso viene rivenduto vi è un altissimo profitto. I criminali più astuti sono addirittura riusciti a prendere il controllo di grandi gruppi di contrabbandieri. La possibilità di avere profitti veloci, oltre ad una crescita della domanda e del consumo, e le pene relativamente esigue hanno consentito il prosperare di questo tipo di criminalità. Molti gruppi criminali dediti a tale attività hanno la loro base regionale e vi sono violenti incidenti e lotte tra bande.

Per quanto concerne la cosiddetta frode per distrazione, essa consiste nella fornitura illecita di beni commerciali sottoposti ad accisa sul mercato senza pagamento di quest'ultima. I profitti sono immensi e tale attività richiede ingenti capitali, organizza-



zione e conoscenza tecnica: non si tratta di un tipo di reato opportunistico. Sappiamo che vi sono organizzazioni criminali internazionali che si sono collegate con gruppi britannici e altri gruppi europei.

Poi vi è poi il contrabbando commerciale; si tratta del semplice contrabbando di quantità commerciali, soprattutto di alcolici e di sigarette, mascherate da altri beni. Si tratta di una frode per l'Europa che richiede una grande quantità di capitali.

Abbiamo notato che, anche se vi sono delle somiglianze, i criminali dediti al contrabbando transfrontaliero e i contrabbandieri tradizionali tendono a non mescolare le proprie attività anche se non vi sono grandi conflitti tra di loro. Diciamo che l'evasione fiscale delle imposte raggiunge un miliardo di sterline.

Il successo del sistema britannico di segnalazioni verificatosi negli ultimi anni ha creato un ambiente finanziario in cui i proventi del crimine erano a rischio di segnalazione all'ECU (*Economic Crime Unit*) e quindi di sottoposizione ad indagini. L'ECU ha osservato i cambiamenti negli schemi operativi dei criminali e dei gruppi criminali nel tentativo di ridurre il rischio di essere scoperti. Tali schemi comprendono diverse tecniche, come l'uso sempre maggiore di servizi finanziari non regolamentati per un cambio valutario o trasferimenti a distanza o cessione a terzi incensurati per evitare la confisca dei beni. Inoltre, si tende ad un sempre maggiore uso di intermediari, come avvocati, contabili eccetera, per il movimento fisico della valuta al di fuori del Regno Unito, in direzione di quei paesi dove le leggi sono meno stringenti.

Io ritengo che le forze di repressione del crimine non debbano mai avere cedimenti per riuscire a tenere il passo con le attività criminali. Ogni anno l'ECU analizza le segnalazioni che provengono da ogni possibile settore finanziario per vedere se vi sono dei notevoli cambiamenti nel comportamento relativo alle segnalazioni stesse; una riduzione del volume di queste ultime può indicare o un cambiamento nelle attività criminali o una diminuzione nella consapevolezza o nella formazione del personale in prima linea, oppure un miglior livello di comunicazione tra le forze di polizia e le istituzioni finanziarie.

Nel 1997 abbiamo notato che il numero di segnalazioni ha raggiunto le 14.148 e alcune di queste, dal 20 al 25 per cento, hanno avuto una grande importanza dal punto di vista dell'*intelligence*. Infatti, le segnalazioni di operazioni sospette sono una fonte preziosa di *intelligence* per l'NCIS nella lotta contro le gravi attività criminali a livello regionale, nazionale ed internazionale.

Le segnalazioni, inoltre, permettono di dare un contributo nella prevenzione, individuazione e cattura dei criminali e nel sequestro dei beni. Il contributo in termini di *intelligence* non va sottovalutato e il potenziale sfruttamento di queste informazioni va riconosciuto ed incoraggiato, allocando le necessarie risorse sia per il FIU (Unità di *intelligence* in materia finanziaria) che per le unità investigative. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Do ora immediatamente la parola al presidente della Camera dei deputati, onorevole Luciano Violante, per un breve saluto anche perché sappiamo che deve andare subito via.

VIOLANTE Luciano, *presidente della Camera dei deputati*. Sono davvero grato al presidente Ottaviano Del Turco e alla Regione Siciliana per questo Convegno che segna una svolta significativa sulle questioni in esame. Credo sia la prima volta che viene posta in essere un'iniziativa di questo tipo, integrando esperienze internazionali e nazionali; si tratta di un modo per iniziare a far circolare informazioni e conoscenze, per poi metterle in sinergia.

La scoperta della frontiera finanziaria nella lotta alla criminalità organizzata non è recente, ma negli ultimi tempi si stanno intensificando le azioni dirette a far emergere questo problema con una sua autonomia per tre ragioni principali.

La prima è che ormai generale la consapevolezza che il denaro sporco intacca il mercato legale e crea pericolose alterazioni della concorrenza; quando un imprenditore entra nel mercato con denaro sporco le regole della concorrenza sono profondamente alterate.

La seconda ragione è che questa grande quantità di denaro (il Fondo monetario internazionale ha calcolato nel 2 per cento del



prodotto mondiale lordo le entrate del grande crimine organizzato) conferisce alla mafia e alle altre organizzazioni criminali un potere aggiuntivo oltre a quello dell'intimidazione e della violenza, cioè il potere corruttivo. La capacità di corrompere costituisce oggi uno dei rischi maggiori che hanno i meccanismi legali nei confronti di questo tipo di fenomeni.

La terza ragione è che il denaro «nero» è uno dei fattori di globalizzazione della criminalità organizzata, perché il denaro si sposta, si modificano e si integrano le relazioni internazionali, si creano qua e là aree di tutela di questo tipo di denaro, per cui quello della circolazione del denaro sporco è un meccanismo che favorisce la sinergia tra diversi gruppi criminali e quindi la tendenza alla globalizzazione della grande criminalità.

Un recente rapporto redatto da uno specialista - credo proprio della Guardia di finanza - in questa materia segnalava che sulla base di conti fatti da autorità italiane e statunitensi occorrono 20 minuti per spostare denaro per via telematica da un posto all'altro del mondo. In un giorno si possono quindi realizzare 72 spostamenti, mentre occorrono circa 6 o 7 mesi per individuare le tracce di uno solo di questi spostamenti. In questo differenziale di velocità risiede sostanzialmente il nostro problema.

Possiamo dire che, mentre il riciclaggio è un fenomeno globale, la risposta è ancora un fenomeno nazionale. Il nostro sforzo è colmare l'enorme divario che c'è fra fenomeno globale e fenomeno nazionale e un'iniziativa come questa, tutto ciò che importa collegamento, *network*, rete, aiuta a colmare questo divario e va perciò fortemente sostenuto.

Quali sono le frontiere sulle quali, a mio avviso, anche sulla base delle cose qui autorevolmente dette nel pomeriggio, occorre investire molto? Le cito non in ordine di priorità. La prima frontiera è quella della corruzione. È uno dei grandi problemi delle democrazie oggi. Le grandi democrazie naturalmente devono lasciar prosperare il mercato e la circolazione del denaro, devono garantire, come è giusto, tutto ciò che va garantito e le frontiere istituzionali sono tutte ancor più esposte alla corruzione di quanto non lo fossero ieri. Non si può combattere la corruzione soltanto con mezzi repressivi, va combattuta anche con mezzi preventivi; e al-

cuni paesi hanno fatto dei passi avanti in questa direzione. La Camera dei deputati ha approvato tre progetti di legge in questa materia, che ora sono all'esame del Senato. Se saranno approvati, quando il Senato avrà compiuto le sue valutazioni, credo che potremo avere un insieme di norme che aiuteranno notevolmente la prevenzione della corruzione. Quindi il primo fattore è la lotta contro la corruzione.

Secondo fattore: far scattare un meccanismo di convenienza della lotta al riciclaggio. Non possiamo ignorare che in molti paesi la lotta al riciclaggio è vista come un rischio per attività commerciali, finanziarie ed economiche, nel senso che molti soggetti presenti sul mercato in forma legale ritengono che uno sviluppo eccessivo, diciamo così, delle strategie di attacco sul versante del riciclaggio possa portare turbamento nell'ambito degli affari legali. Questo è un problema molto delicato perché qualche volta, se non si ha la necessaria competenza per intervenire sui processi finanziari ed economici, si rischia di fare come gli elefanti in cristalleria, quindi di produrre più danni che vantaggi. Il problema, quindi, è quello di avere una competenza tecnica talmente elevata da consentire di distinguere cose che all'apparenza sono difficilmente distinguibili, pur se in sostanza sono profondamente diverse. Occorre far capire che una lotta di questo genere è una lotta conveniente, perché tutela il mercato legale, tutela gli imprenditori legali, tutela l'economia legale; è una campagna che ancora non è stata fatta fino in fondo e ritengo che iniziative quali l'odierno Convegno aiutino a sviluppare questa cultura della difesa del mercato e delle attività legali prima ancora che l'attacco all'illegalità.

Un ulteriore aspetto della convenienza riguarda un elemento nel quale, per quello che io so, l'Italia ha il primato, cioè l'utilizzazione sociale dei beni confiscati. Una legge varata nel 1996 dal Parlamento italiano consente l'utilizzazione sociale dei beni confiscati alla mafia; cioè la villa del mafioso diventa una scuola, una biblioteca, un luogo dove i ragazzi vanno a giocare, una casa per anziani, il giardino del mafioso diventa un parco. Questi sono fatti che si verificano qui a Palermo, a Corleone e altrove; nel Nord ci sono molti beni confiscati alla mafia che sono diventati beni socialmente utilizzati. Non cito i dati, perché perderei troppo tempo,



ma si tratta di circa 70 beni per un valore di 70 miliardi che sono stati restituiti alla collettività in questo modo. Non è molto, dal punto di vista degli affari complessivi, ma certamente per quelle collettività - non dimentichiamo - è un segno importante. Perché il fatto che laddove entrava Riina entrino i ragazzi per andare a scuola, io credo che sia un simbolo importante di un passo avanti fatto dallo Stato nella lotta contro la mafia.

Il terzo profilo è quello della cooperazione internazionale; qui è stato detto tutto. Francamente aggiungerei soltanto parole ai concetti che sono già stati espressi; condivido totalmente tutto quanto si è detto in questa sede sulla cooperazione internazionale. Aggiungo soltanto un punto: la questione di uno spazio giudiziario antimafia, che è un elemento assolutamente essenziale. Spazio giudiziario che non può essere basato soltanto sulla cooperazione; deve essere basato o su una circostanza aggravante dei reati comuni, o su un'ipotesi di reato, tipo associazione per delinquere, che entri nel maggior numero possibile di ordinamenti, in modo da consentire che in relazione a quel tipo di reato, o a quel reato aggravato dalla circostanza di essere stato commesso allo scopo di agevolare un'associazione criminale, scattino forme di cooperazione particolare tra autorità giudiziarie, naturalmente con la possibilità di utilizzare anche come elemento di prova ciò che è raccolto all'estero, ovviamente garantendo il contraddittorio, i diritti della difesa eccetera. È un problema molto delicato, ma siamo attenti, se continuiamo a rispondere in modo disorganizzato ad una criminalità che è organizzata, rischiamo di concedere punti di vantaggio a questa criminalità.

L'ultimo aspetto è quello del coordinamento interno nella lotta contro la mafia; se ne parla molto. Siamo attenti a non fare della lotta al riciclaggio l'impegno di un'aristocrazia investigativa, cioè l'impegno di una fascia alta di autorità giudiziarie e di polizia che però non guarda a ciò che c'è alla base. Dico questo per due motivi. Innanzi tutto perché c'è uno stretto nesso - siamo attenti - tra le tre frontiere della criminalità organizzata: la frontiera tradizionalmente criminale, quella dell'omicidio, dell'estorsione, dell'usura e così via; la frontiera che chiamerei pubblica (politica, affari, pubblica amministrazione, appalti eccetera); e la

terza frontiera che è quella finanziaria. Non perdiamo di vista lo stretto intreccio che c'è tra questi tre aspetti; un'azione soltanto sul riciclaggio che non sia strettamente connessa a tutte le altre rischia di farci perdere di vista una serie di fattori importanti, e soprattutto non ci fa risalire all'organizzazione criminale di base. Dico questo perché è mia impressione che una quota di ricchezze la mafia la investe pur sempre sul territorio operativo perché non può trascurare la necessità di apparire potente economicamente.

Non è che voglio nazionalizzare l'indagine antimafia, ma vorrei che fosse chiaro questo doppio livello: accanto al livello internazionale della cooperazione c'è un livello che riguarda la presenza sul territorio, perché su quel territorio la capacità di spesa è un elemento di forza, di intimidazione, di dignità criminale. In tal senso, quanto emerso in questo Convegno aiuta proprio ad integrare la lotta sulle tre frontiere che ho prima indicato e che sono l'una connessa all'altra. Evitare un'aristocrazia investigativa significa cercare di far crescere le competenze tecniche per svolgere anche questo tipo di attività ed io sono particolarmente d'accordo con le cose che diceva l'onorevole Carrara, cioè la necessità di redigere un testo unico delle misure di prevenzione. Ricordo che il Governo Ciampi ne fece uno in termini tecnici, una raccolta razionale dei testi di legge; poi la cosa non ebbe veste formale. Credo che successivamente altri tentativi furono fatti anche dal Governo Berlusconi e da altri Governi successivi, ma ora, anche avvalendosi di alcune deleghe contenute nella cosiddetta «legge Bassanini», credo che sarebbe particolarmente utile stare su questo terreno, perché esso offrirebbe un grosso strumento di razionalizzazione normativa.

Infine ci sono due aree - vi faceva cenno il presidente Prodi - a ridosso dell'Italia, o a ridosso dell'Europa occidentale, che sono di particolare interesse. Mi riferisco al Centro Europa ed al Mediterraneo, aree di grande potenzialità per il domani, ma aree che per la loro collocazione geo-economico-politica sono attraversate fortemente dai fenomeni che qui oggi studiamo. Quindi una particolare attenzione a sviluppare relazioni democratiche, relazioni politiche, relazioni economiche con queste aree è fonamen-



tale per poter frenare meglio questi processi. Nel senso che non consideriamo queste aree soltanto come aree di rischio e di pericolo; sono aree di democrazia fragile, o di non democrazia per alcuni aspetti, ma nei confronti delle quali vanno fortemente incentivati tutti i tipi di rapporti. Se si instaura un sistema di comunicazione economica, democratica, sociale, con queste aree, tutto il resto delle collaborazioni sarà molto più facile. Credo, tra l'altro, visto che siamo nella più importante regione del Mezzogiorno italiano, che anche le questioni, che qui non affronto, dello sviluppo e del futuro del Mezzogiorno siano strettamente legate alla nostra capacità di valorizzare l'area nella quale si trova il Mezzogiorno. Uno degli errori più gravi che si possono commettere è che l'unico mercato dei prodotti siciliani sia la Germania, quando c'è la Tunisia o il Marocco a un'ora di distanza. Ciò non è indifferente rispetto ai contenuti del Convegno, perché uno sviluppo ricco con una cultura nuova, non unidirezionale, del Mezzogiorno del nostro paese sarebbe un aiuto importante anche nella lotta contro la mafia. *(Applausi)*

PRESIDENTE. Ringraziamo il presidente Violante, del cui contributo veramente non ci potevamo privare; credo che abbia arricchito il bagaglio che oggi abbiamo accumulato con la serie di interventi tenuti nell'ambito di questo Convegno.

Ritornando sulla linea delle agenzie di riciclaggio, do ora la parola al dottor Renato Righetti, capo del Servizio antiriciclaggio dell'Ufficio italiano dei cambi, il quale svolgerà un intervento su: «Funzioni ed attività dell'Ufficio italiano dei cambi nel contrasto finanziario al riciclaggio».

RIGHETTI Renato, *capo del Servizio antiriciclaggio dell'Ufficio italiano dei cambi*. Signor Presidente, vorrei fare alcune considerazioni e fornire alcuni dati, ancora non diffusi, relativi alle operazioni «sospette» segnalate dal sistema degli intermediari.

Le segnalazioni pervenute alla data del 22 giugno 1998 sono state 2.753, comprese quelle relative al fenomeno Unigold, di cui si è già parlato.

Di queste, 1.523 sono state già inviate alla DIA e al Nucleo speciale di polizia valutaria, mentre le altre sono attualmente in

fase di lavorazione presso gli analisti del Servizio antiriciclaggio. Questo *trend* porterebbe ad un numero di operazioni di circa 3.500 all'anno, consuntivo che potrebbe anche risultare soddisfacente.

Quello che non soddisfa è che solo 7 SIM hanno segnalato casi di sospetto riciclaggio negli 11 mesi considerati, a fronte di 251 banche, che peraltro rappresentano solo il 20 per cento del sistema.

Anche le società finanziarie hanno effettuato pochissime segnalazioni. Dunque molto resta da fare nel settore delle segnalazioni di operazioni sospette. Al riguardo, infatti, mi dichiaro pessimista sull'esito di questa battaglia; alcune indicazioni lasciano presumere che la potremmo anche perdere.

E questo non perché manchino le capacità e la volontà di contrastare il fenomeno, ma perché abbiamo di fronte nemici agguerriti, che hanno impegnato seriamente per decenni magistrati e investigatori sul piano militare ma che ad oggi non vedono ancora scalfito il proprio potere finanziario, che è l'aspetto in definitiva più importante.

Del resto, da alcune province non sono pervenute segnalazioni: Agrigento, Isernia, Campobasso, Vibo Valentia, Crotone, Chieti, Rovigo, Belluno, Verbania, Aosta e Sondrio.

Dalla Calabria ne sono pervenute 8 in 11 mesi, 9 dalla Basilicata, 193 dalla Campania e 94 dalla Sicilia.

I motivi di «sospetto» che ricorrono più frequentemente nelle segnalazioni sono: l'inadeguatezza del profilo economico del soggetto rispetto all'entità dell'operazione; l'assenza apparente, nell'operazione, di giustificazioni di carattere economico; l'utilizzo del contante spesso legato a presunte evasioni fiscali o a reati societari.

Questo dato induce ad una riflessione sull'utilità, ai fini del contrasto al riciclaggio, dell'estensione del reato presupposto a tutti i delitti non colposi.

Nessuno può mettere in discussione che l'evasione fiscale rappresenti un fenomeno contro cui occorre lottare con molta determinazione; probabilmente però con armi diverse da quelle necessarie per contrastare il riciclaggio collegato alla criminalità or-



ganizzata che è quello effettivamente in grado di stravolgere gli equilibri del mercato ed alterare i principi stessi della concorrenza.

Per il riciclatore, il sistema finanziario assume connotati di neutralità; ciò che interessa non è il profitto ma la possibilità di riuscire ad inserire, in maniera apparentemente lecita, i proventi del crimine nel sistema finanziario.

Il riciclaggio è stato sino ad oggi sempre considerato prioritariamente come delitto, piuttosto che come fenomeno finanziario. Sotto tale punto di vista, il riciclaggio è stato preso in considerazione esclusivamente dal lato dell'offerta di denaro sporco, dal lato cioè di chi ha necessità di immettere nel circuito pulito i proventi del crimine. Nasce spontaneo un interrogativo: è possibile che una massa di migliaia di miliardi a basso costo - perché il riciclatore mira alla ripulitura, non tanto al profitto - possa non far gola a chi va alla ricerca di capitali a buon mercato per finanziare i propri investimenti a tassi di favore o a chi ha bisogno di contante in nero, per sue finalità? In altri termini, ritengo sia il tempo di pensare, oltre che all'offerta di denaro sporco che fanno i riciclatori, anche alla domanda che ne fanno altri settori.

PRESIDENTE. Dottor Righetti, recupero soltanto una parte del suo pessimismo. Convengo che si tratta di una lotta titanica, però mi pare che molto si sia fatto negli ultimi tempi. Prima si guardava all'Italia nel panorama europeo come un paese che legiferava soltanto nell'emergenza - questo in parte è vero - e si pensava che la legislazione in materia di misure di prevenzione fosse ai limiti della costituzionalità. Oggi, dopo la Convenzione di Strasburgo, non solo la Francia ma tutta l'Europa si è orientata sulla praticabilità di procedimenti ablativi indipendentemente dall'incolpazione e quindi per la possibilità di poter aggredire tutte le forme di redditualità di tipo illecito. C'è la *vexata quaestio* dell'assoggettabilità o meno a tassazione dei redditi di natura illecita, ma io dico che per definizione tutti i proventi della mafia sono redditi di natura illecita.

Resta ora l'ultimo intervento, previsto nel programma odierno, dell'onorevole Pietro Folena, componente della Commissione antimafia.

FOLENA Pietro, *deputato, componente della Commissione antimafia*. In questo importante seminario, in cui alcuni operatori molto qualificati della magistratura, delle forze di polizia, del mondo economico e bancario hanno insegnato molto a noi operatori della politica parlamentare sarebbe davvero del tutto improprio portare anche l'eco più lontana delle polemiche politiche, spesso di basso livello, di questi giorni e di queste ore. Alla fine della prima giornata le considerazioni di base sono due.

In primo luogo, è giunto il momento di una strategia di attacco economico alla mafia e alla criminalità organizzata, non solo con singoli provvedimenti oppure con deleghe a singoli corpi o settori delle istituzioni ma con una strategia che, in quanto tale, finora è mancata nel nostro paese. L'Italia degli anni passati è diventata un paese di avanguardia nel mondo per la strategia di attacco militare al sistema di relazioni della criminalità organizzata, avanguardia che fa sì che oggi siamo un esempio positivo per molte altre nazioni. Ma siamo anche consapevoli che senza una strategia di carattere economico, senza un'antimafia dell'economia, anche i successi militari non saranno sufficienti.

La seconda considerazione è che i processi di globalizzazione e di finanziarizzazione dell'economia, dei mercati e della comunicazione hanno nell'ultimo decennio fortemente accelerato, anche in considerazione della caduta del muro di Berlino, i processi di globalizzazione e di finanziarizzazione della criminalità organizzata. Il procuratore Vigna parlava di 1.000 miliardi di dollari di PIL a livello mondiale della criminalità e le risposte nazionali - su questo insisteva il presidente Violante, con parole molto condivisibili - sono necessarie ma da sole insufficienti e fragili.

Il concetto di fondo sta quindi in un'idea di «trasparenza globale», cioè di un insieme di fattori che determinino sul piano internazionale nuove possibilità di controllo e di governo internazionale dei processi economici. Qui c'è anche un punto culturale di analisi che vorrei sottoporvi e che, a mio avviso, è molto significativo, del tutto al di là delle divisioni politiche tra sinistra e destra nel nostro paese; un punto su cui nel passato il presidente Violante si è più volte soffermato. Mi riferisco al rapporto tra liberismo, spesso ultraliberismo e *deregulation* spinta fino agli



estremi, fino a nuove forme, non dico di semplificazione istituzionale, pur necessaria, ma di antistatalismo – politiche ed ideologie che hanno fortemente segnato in modo dominante l'ultimo periodo storico – e valori indefettibili, anche nella nostra Costituzione, come la proprietà privata, il diritto di impresa, la concorrenza.

Ebbene, io credo che tali valori, anche costituzionali, in una globalizzazione opaca e appunto non trasparente di questa fase delle relazioni internazionali rischino anch'essi, insieme a quelli del diritto al lavoro e alla salute, della solidarietà, dell'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, di essere messi in discussione dal carattere naturalmente e intrinsecamente monopolistico, onnipotente, totalitario, corrosivo e corruttivo della criminalità e soprattutto della criminalità economica.

La libertà di mercato ha bisogno di regole – forse dovremmo dirlo con un po' più forza – in nome dei principi liberali. Del resto, gli amici americani – e non solo, anche di altri paesi – ce lo hanno concretamente dimostrato: occorrono poche semplici regole, non farraginose e contraddittorie come le nostre, ma rispettate e condivise. Oggi il problema delle regole, di una nuova nozione di legalità, se così posso dire, si pone in termini assolutamente inediti sul piano internazionale. L'esperienza del GAFI (che qui è stata giustamente citata e sottolineata), le recenti iniziative delle Nazioni Unite (l'onorevole Carrara parlava della Convenzione su cui si sta lavorando a Vienna e non si può non ricordare la sessione speciale dell'ONU sulla lotta alla droga da poco tenutasi a New York), l'attenzione nei vertici del G8 a questi temi (ne parlava il presidente Prodi), la faticosa discussione sul terzo pilastro dell'Unione europea (dopo il Trattato di Amsterdam che prevede un'ipotesi di comunitarizzazione delle politiche di sicurezza nel prossimo quinquennio), fino al sistema delle convenzioni internazionali e dei trattati bilaterali, tutto questo insieme rappresenta l'avvio e solo l'avvio di un non breve processo storico di regolazione internazionale.

Si può affermare, come suggerisce il generale Mosca Moschini, che la minaccia internazionale oggi è prima di tutto quella che viene da tali forme di criminalità economica, che spesso si connettono anche ad eventi bellici e a minacce militari di tipo

più tradizionale, in modo particolarmente forte in quelle aree – penso alla Russia e ad alcuni paesi dell'Est – che sono faticosamente impegnate in una transizione democratica e che in questi anni sono diventate i principali paradisi fiscali del riciclaggio internazionale.

Muovendo da queste considerazioni si impone anche in Italia una svolta da parte del Governo e delle amministrazioni pubbliche, del Parlamento, della maggioranza e dell'opposizione, delle istituzioni, per dare forza ad una strategia antimafia sul piano economico. Le piste di lavoro che si possono suggerire e su cui io farei una riflessione mi sembrano di conseguenza due.

La prima è quella di un forte sviluppo della collaborazione internazionale nella lotta al riciclaggio. Per realizzare l'obiettivo della comunitarizzazione delle politiche del terzo pilastro dell'Unione europea, occorre una ferma volontà politica, altrimenti non vi riusciremo in cinque anni.

Gli Accordi di Schengen, con la fine delle frontiere, e la creazione della moneta unica e la successiva istituzione della Banca centrale europea, rappresentano un'opportunità straordinaria. Dobbiamo vederne i rischi – di questo si discuterà molto nel *workshop* di domani mattina –: ad esempio che, nella disarmonia attuale dei sistemi fiscali e dei sistemi di giustizia all'interno dell'Unione europea, alla libera circolazione delle merci e delle persone non si accompagni la libera circolazione del diritto, dei magistrati – come sottolineava la dottoressa Carla Del Ponte –, della polizia: questo è un problema.

Dobbiamo però anche cogliere le opportunità di darci nuovi strumenti a livello europeo – insisto su questo punto –, semplici e comuni, di trasparenza e di controllo. Mi riferisco anche al sistema fiscale, perché la prospettiva di un'armonizzazione dei sistemi fiscali a livello europeo, la progressiva unificazione dei regimi scioglierà la commistione tra la circolazione di ricchezze sottratte al fisco e quella di ricchezze proventi di attività criminali, imponendo in qualche modo un fattore più forte di cooperazione internazionale. La Banca centrale europea, in particolare, imporrà a cascata un sistema di controlli e di armonizzazione dei sistemi bancari e dei mercati finanziari.



Considero quindi molto importante l'idea - richiamata poco fa dal presidente Violante - di una collaborazione organica fra magistratura e forze di polizia anzitutto all'interno dell'Unione europea, dell'armonizzazione di uno spazio giuridico antimafia europeo, fino all'ipotesi, suggerita da qualcuno nei termini di provocazione culturale qualche mese fa, di lavorare anche per una Procura europea antimafia.

In particolare credo che vadano definiti con molta forza - è questo un impegno cui dovremo chiamare il Governo - fra i tanti accordi tra Unione europea ed altri paesi, quelli per l'accelerazione delle rogatorie e per tutte le forme di collaborazione in questi campi. E il problema va posto in particolare rispetto alla transizione democratica dei paesi dell'Est.

Il Governo dovrebbe stabilire forme di sanzioni - di cui hanno parlato sia il procuratore nazionale Vigna che il procuratore Caselli nei loro interventi odierni -, magari anche parziali e progressive, nei confronti dei paradisi fiscali, volte ad affermare uno scambio democratico, sanzioni qualora non vi siano forme di trasparenza, di informazione e connessione a livello internazionale.

La seconda pista di lavoro, che riguarda più il nostro impegno italiano, soprattutto del Parlamento, è quella di varare un testo unico delle norme antimafia ed antiriciclaggio intese in senso complessivo. Si tratta di uscire dalla cultura dell'emergenza, realizzando quella «straordinaria ordinarietà» di cui abbiamo parlato in passato; occorre in particolare concentrare il lavoro - accanto alla razionalizzazione delle norme penali, processual-penalistiche e relative all'ordinamento penitenziario in materia di lotta alla mafia - soprattutto sull'aspetto dell'attacco ai capitali illeciti e della loro restituzione alla società per il lavoro e la coesione sociale.

La legge sulla confisca dei beni, con i suoi primi risultati, la legge sull'usura, la legge sul *racket*, le norme che ci siamo dati in questi anni sul riciclaggio vanno tutte ricondotte ad una visione d'insieme che porti fin dai primi momenti delle indagini a stabilire, ad esempio per quanto riguarda i collaboratori di giustizia, l'obbligo anche alla collaborazione in materia economica.

Il testo unico, quindi, su cui credo che il Ministro domani annuncerà un impegno - almeno così ci ha detto - può presentare

novità rilevanti anche sul piano del metodo. Negli anni passati abbiamo agito in Parlamento in modo abbastanza improvvisato. Nel nostro ordinamento penale e processuale sono state inserite spesso delle norme trascurando il progetto, il profilo complessivo, l'aspetto della verifica dell'adeguatezza e della effettività delle leggi e delle conseguenti norme regolamentari, come anche la valutazione dei risultati concreti, dei costi sostenuti e del grado di professionalità delle risorse impegnate. Ritengo che, dal punto di vista della qualità legislativa, sia giunto il momento di chiudere quella pagina e di puntare a norme chiare, semplici, efficaci, organiche, nella prospettiva di un diritto penale non ipertrofico e in generale di un sistema amministrativo orientato a conseguire degli obiettivi. Per questo credo che sia giunto il momento di avviare un monitoraggio serio e continuo dei risultati raggiunti e dei gradi di efficienza degli apparati preposti all'applicazione delle leggi.

Abbiamo conseguito - è stato detto - dei risultati importanti: il rapporto del GAFI di quest'anno è estremamente significativo per quanto riguarda l'Italia. Tuttavia, quel rapporto ci invita a definire una questione: quella della responsabilità della persona giuridica, per aprire in modo più coraggioso la questione del diritto penale dell'economia. Sono stati conseguiti risultati importanti anche per quel che riguarda il Gruppo di contatto sull'attuazione della direttiva comunitaria antiriciclaggio. E proprio per quanto concerne il reato di riciclaggio, vorrei proporre solo una rapidissima riflessione assolutamente non conclusiva. Il reato di riciclaggio - come tutti sappiamo - è previsto con due distinte fattispecie, la cui concreta configurabilità è resa difficoltosa dal dogma della non punibilità del *post factum*, che è residuo della loro derivazione originaria dal delitto di ricettazione.

Credo che sarebbe necessario affrontare culturalmente il tema di un possibile collocamento sistematico di questa figura delittuosa, riconducendola nell'ambito di un concetto - sappiamo di sollevare dei dubbi - di ordine pubblico economico, inteso come sintesi di trasparenza, libertà di impresa e legittimità dei modi di acquisto delle proprietà. Questa non è solo una questione teorica complessa, ma produce anche importanti conseguenze pra-



tiche, rendendo, ad esempio, punibili per riciclaggio anche gli autori di delitti produttivi di proventi illeciti.

Pur riconoscendo che il nostro sistema prevede già norme particolari che lo pongono all'avanguardia in questo campo - e oggi se n'è parlato ampiamente - non può essere sottaciuto come la questione fondamentale del nuovo testo delle misure anti-mafia dovrà essere, prima di tutto, quella di un nuovo testo unico delle misure di prevenzione e di norme tese ad assicurare una compiuta disciplina del procedimento di applicazione della particolare ipotesi di confisca *ex* articolo 12-*sexies* della legge n. 356 del 1992. Ma l'insieme di questi esempi dimostra, senza dubbio, la necessità di rielaborare organicamente tutta la disciplina antiriciclaggio in testi chiari, assicurando il più adeguato coordinamento con il sistema delle misure di prevenzione reale.

Tutto questo però non basta, in quanto la particolarità di questa materia impone anche uno sforzo aggiuntivo per conoscere i risultati applicativi delle norme vigenti. Ne conseguono sia la necessità di una elaborazione statistica continua, senza veli, essenziale per un orientamento del legislatore e per la comprensione della realtà, sia il bisogno di attribuire grande importanza al tema - di cui hanno parlato il generale Mosca Moschini, il generale Alfiero e altri - della professionalità degli operatori. Le più recenti valutazioni degli esperti del GAFI - come ho già detto - hanno sottolineato i nostri passi in avanti. Questo incoraggiamento da parte del GAFI ci deve spingere a definire ulteriormente un organico progetto di formazione di adeguate professionalità, con un nuovo ruolo attivo dell'Ufficio italiano dei cambi, inteso sempre più come un *network* da cui attingere esperienze e modelli operativi, rafforzando e potenziando i poteri effettivi della Consob, riflettendo anche su altre forme di garanzia della legalità nel mercato, per esempio interrogandoci se l'Autorità garante della concorrenza e del mercato non possa svolgere una certa funzione in questo campo, fino alla questione dell'indispensabile opera di completamento della modernizzazione e della trasparenza del sistema bancario, e soprattutto del sistema finanziario.

In altri settori è assolutamente indifferibile una più puntuale applicazione di leggi già esistenti: non c'è bisogno di varare

nuove leggi in certi settori. Come ha detto l'onorevole Mantovano oggi in una trasmissione radiofonica – ed io sono d'accordo con lui – è indispensabile che si realizzi la normativa in tema di trasparenza di assetti societari e proprietari, la cosiddetta «legge Mancino», tuttora priva di un'adeguata disciplina di attuazione.

La stessa preoccupazione voglio esprimerla – anche perché domani saranno presenti i rappresentanti del Governo, che dovranno fornire delle risposte – circa l'entrata in vigore dell'archivio unico dei conti e dei depositi, questione essenziale. Dobbiamo porci il problema del più rigoroso rispetto della *privacy* e della tutela dei cittadini, garantiti da norme chiare e rigide, ma dobbiamo andare con decisione in questa direzione, perché essa è in qualche modo propedeutica per il miglioramento dei tempi e dei metodi del contrasto all'accumulazione di ricchezza di origine malavitosa.

Questo sforzo di razionalizzazione e di efficienza impone un miglior coordinamento di tutte le politiche del settore e un continuo aggiornamento in questo campo. Credo che anche sul terreno del coordinamento dobbiamo adoperarci per incentivare il lavoro positivo svolto in questi anni, per ispirare cioè interventi nell'ambito dell'organizzazione delle forze dell'ordine, come già fatto in questi mesi fra Guardia di finanza e DIA, tenendo conto anche dei progressi compiuti in molti settori. Penso, ad esempio, alla positiva esperienza della Direzione antidroga in questo campo e anche alla necessità – sottolineata dal generale Mosca Moschini – di attivazione, e direi anche di riforma dei Servizi di informazione e sicurezza, in collegamento con i Servizi di altri Stati, nel quadro della ricerca di informazioni, in questo grande campo della sicurezza rispetto alla criminalità economica.

Come si vede, quindi, in queste mie riflessioni ho voluto riportare la complessità dell'intervento e la pluralità dei Dicasteri e delle autorità interessati all'applicazione della legge; ciò rende necessaria – ma non ho una soluzione operativa da indicare – l'individuazione di effettivi sistemi di coordinamento complessivo nel campo delle politiche antiriciclaggio e più in generale una sensibilità complessiva del Governo nella definizione di una strategia e di tutti i moduli organizzatori necessari.



Sebbene interessata da pericoli non tenui derivanti dall'esistenza di grandi patrimoni nelle mani del crimine organizzato, l'Italia sa di avere risorse umane e materiali anche nelle università, quindi risorse giovanili, nel mondo bancario ed economico, necessarie a mobilitare l'efficace contrasto a questo forme di criminalità. Questo progetto unificante, se saremo capaci nelle prossime settimane e nei prossimi mesi di elaborarlo, a mio modo di vedere attende la Commissione antimafia e il Parlamento, i quali - ne sono assolutamente convinto, ed è questa l'unica nota politica - non si sottrarranno al necessario impegno per garantire la massima attenzione ad iniziative legislative rivolte a conseguire obiettivi di questa portata e di questo rilievo.

Solo così si potrà dire che non si torna al pendolarismo nella lotta alla mafia e che la tensione comune non solo non scema, ma è talmente forte da spingere oggi le forze politiche, il Parlamento e il Governo, pur nella diversità di opinioni, ad assumere un progetto attivo e forte in questo campo per una politica che non sia solo difensiva. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Folena; con il suo intervento si concludono i lavori di questa giornata.

Gli interventi che abbiamo ascoltato non si sono limitati ad un'analisi del fenomeno, ma ci sono stati anche spunti propositivi, ritengo, di pregio. Credo che rispetto alla prima fase in cui si muovevano solo le forze dell'ordine qualcosa stia cambiando; la presenza di molti parlamentari e soprattutto il fatto che la Commissione antimafia abbia, unitamente alla Guardia di finanza, organizzato questo convegno, testimoniano l'interesse della politica non soltanto al tema del narcotraffico, ma soprattutto alla questione del riciclaggio.

Ringrazio tutti i presenti per la loro attenzione e la loro pazienza, e do a tutti appuntamento a domani alle ore 9,30.

*I lavori terminano alle ore 19.*

VENERDÌ, 10 LUGLIO 1998

*I lavori hanno inizio alle ore 9,50.*

**Presidenza del senatore Ottaviano DEL TURCO,  
presidente della Commissione parlamentare antimafia**

CARPENTIERI Fernando, *rappresentante del Ministero del tesoro*. Vorrei innanzi tutto ringraziare il Presidente della Commissione antimafia, senatore Ottaviano Del Turco, e tutti i membri della Commissione per avermi invitato a questo importante Convegno, che spero possa dare ulteriore impulso all'adeguamento della normativa italiana in materia di antiriciclaggio.

Il mio compito è quello di introdurre uno dei temi in discussione oggi, cioè: «Euro: rischi di riciclaggio». Lo scorso mese di maggio sono stati individuati gli undici paesi che fanno parte dell'Unione economica e monetaria europea e che adotteranno la moneta unica, cioè l'euro. Sono stati inoltre fissati i tassi di cambio fra l'euro e le divise nazionali degli undici paesi.

Si sono tenuti numerosi convegni per analizzare gli effetti che si produrranno per i sistemi economici nazionali, però poco si è, invece, detto degli eventuali rischi di riciclaggio connessi all'introduzione dell'euro. Non vi è alcuna menzione di tale rischio nei documenti ufficiali, né risulta che la questione sia stata, fino ad oggi, trattata dalle autorità responsabili della lotta al riciclaggio. I delegati GAFI, in occasione dell'ultima riunione sulle tipologie di riciclaggio tenutasi nel novembre scorso, hanno sollecitato i paesi membri dell'Unione economica e monetaria a valutare se le vigenti misure antiriciclaggio siano adeguate per fronteggiare la situazione eccezionale che si determinerà nel periodo di conversione delle monete nazionali in euro. Non si sa se la sollecitazione



del GAFI sia stata accolta da parte dei paesi membri, né se siano state adottate iniziative; sappiamo che sono stati creati dei gruppi di lavoro per studiare il fenomeno.

Il Comitato di contatto, creato dalla Commissione europea per l'applicazione della direttiva antiriciclaggio, ha valutato che il problema deve essere approfondito, però non ha ancora iniziato alcuna discussione; questo è uno dei motivi per cui abbiamo deciso di trattare questo tema oggi, approfittando anche della partecipazione di rappresentanti di agenzie antiriciclaggio straniere, per ascoltare che cosa gli altri paesi dell'Unione europea intendono fare in proposito.

Ritengo che, per inquadrare correttamente il problema, si debbano distinguere tre periodi o fasi. Nel primo periodo, che viene definito transitorio e che va dal 1° gennaio 1999 al 31 dicembre 2001, l'euro non circolerà ancora come moneta, ma verrà utilizzato, ai tassi di cambio definiti lo scorso maggio, nelle operazioni effettuate all'interno del sistema dalle banche centrali, e poi nelle operazioni tra le banche centrali e le banche commerciali e tra le stesse banche commerciali, per l'emissione di titoli di Stato. In definitiva, in questa fase ci si prepara all'effettiva circolazione dell'euro. Nella seconda fase, che andrà dal 1° gennaio 2001 al 20 giugno 2002, l'euro circolerà insieme alle valute nazionali. Al 30 giugno 2002 tutte le valute nazionali dovranno essere ritirate, o comunque avrà termine la loro circolazione legale. Questo non vuol dire che non sarà più possibile cambiare in euro le valute nazionali; sarà possibile farlo presso le banche centrali, come espressamente previsto da una norma del regolamento relativo all'introduzione dell'euro. Nella terza ed ultima fase circoleranno soltanto euro.

Quali sono le implicazioni per la lotta al riciclaggio? Nella fase transitoria, cioè a partire dal 1° gennaio del prossimo anno, l'euro avrà un valore solo scritturale, quindi si potrebbe ritenere che sarà un periodo neutro per quanto riguarda il riciclaggio. Personalmente non ritengo che sia così. Occorre infatti considerare che coloro che attualmente detengono un certo importo in contanti, per esempio in lire italiane, ottenuto in modo non lecito o comunque derivante da evasione fiscale, se non ci fosse l'introdu-

zione dell'euro potrebbero continuare a detenerlo; invece sono costretti ad operare una scelta: o inserire tale importo nel circuito finanziario, oppure attendere il 1° gennaio 2002 e cercare di approfittare di quella situazione di confusione che può determinarsi nel momento in cui circoleranno le due valute. Vi sarà anche un'altra possibilità, quella di convertire a poco a poco tale importo - vi sarebbe parecchio tempo per farlo - in valute diverse da quelle nazionali dei paesi membri dell'Unione economica e monetaria. Nei tre anni di tempo sarà possibile; inoltre aprire conti correnti e utilizzare a tal fine anche dei prestanome: questo si potrà soprattutto verificare nel caso delle organizzazioni mafiose e criminali in generale, che hanno a disposizione un certo numero di affiliati ai quali possono intestare conti su cui versare valuta nazionale che, al 1° gennaio del 2002, si convertirà automaticamente in euro. L'altra possibilità è - ripeto - quella di convertire il contante in altre valute non europee, facendo questo in un certo periodo di tempo. Non abbiamo solamente a che fare con la criminalità, ma anche con persone che detengono questo contante perché hanno evaso, o perché è *black money*, cioè contante detenuto al di fuori dei circuiti finanziari ufficiali. Non necessariamente si tratta di criminalità organizzata.

Se queste ipotesi sono corrette, dovrebbe registrarsi un aumento delle richieste di apertura di conti correnti proprio a ridosso del gennaio 2002; forse anche prima, ma è più probabile che aumentino in quel periodo. Occorre, pertanto, che gli intermediari finanziari siano vigili e segnalino alle autorità competenti anomali aumenti di richieste di aperture di conti corrente, soprattutto nelle zone maggiormente a rischio, nelle quali la criminalità è fortemente presente sul territorio. Analogamente bisogna che ci siano dei controlli ancora più efficaci per quanto riguarda l'attività degli uffici di cambio. In questo periodo credo che sia necessario non abbassare la guardia, ma anzi aumentare l'attenzione. Quindi, non è un periodo neutro per quanto riguarda il riciclaggio, tutt'altro; è un periodo in cui ci si preparerà ad evitare i rischi legati all'introduzione dell'euro, soprattutto perché nella fase successiva, quella in cui sarà obbligatorio convertire tutto il denaro in euro, tutti saranno costretti a venire allo scoperto.



La vigilanza degli intermediari finanziari dovrà essere maggiormente attenta durante la seconda fase, nel corso della quale non solo criminali o evasori fiscali, ma anche persone che preferiscono detenere i contanti sotto il materasso per loro scelta, perché non si fidano delle banche, dovranno presentarsi presso gli istituti di credito per convertire il contante in loro possesso. Vi sarà quindi una grossa massa di denaro che dovrà essere cambiata e che si muoverà verso le banche per essere convertita in euro.

Della eventuale situazione di confusione è evidente che i criminali cercheranno di approfittare. Secondo le stime della Federazione bancaria europea, il denaro contante detenuto dalla criminalità è pari allo 0,5 per cento del PIL a livello mondiale. Per gli undici paesi dell'Unione economica e monetaria, ciò rappresenta un ammontare di 28 miliardi di euro, una cifra considerevole. Durante questo periodo, con tutta probabilità, si tenterà di convertire in euro le banconote utilizzate per pagare riscatti o estorsioni. È un'occasione che chi possiede questo denaro non può perdere perché altrimenti, alla scadenza del 30 giugno, esso avrà perso completamente valore. Le banche potrebbero correre il rischio di una perdita economica cambiando le banconote incriminate in euro. Per esempio: in Germania il numero di serie delle banconote utilizzate per pagare riscatti o estorsioni, oppure che risultano rubate, viene pubblicato in un'apposita lista e le banconote cessano di avere corso legale; le banche che accetteranno quelle banconote avranno perso il loro denaro perché non potranno essere convertite in euro. È un incentivo per indurre le banche ad essere più attente e vigili al fine di evitare perdite. Credo peraltro che in Italia ciò non accada; la nostra situazione è diversa.

Più che della confusione, io credo che bisogna avere timore della possibilità che la criminalità possa approfittare della diversità delle norme esistenti nei vari paesi o del diverso modo di applicazione delle stesse; mi riferisco, in particolare, al problema dell'identificazione del cliente e ai diversi livelli di guardia che possono aversi nei vari paesi. Se il livello di guardia non è identico negli undici Stati, i riciclatori si sposteranno laddove le regole saranno applicate meno rigidamente e il controllo sarà meno stringente.

Occorre, quindi, che vi siano delle regole omogenee, ma soprattutto un'uguale applicazione delle stesse negli undici paesi. Tra l'altro, se ciò verrà attuato, se ci sarà un adeguato controllo, quello che è oggi considerato un rischio potrebbe convertirsi in un'opportunità in quanto - come dicevo prima - obbligando coloro che detengono denaro sporco ad uscire allo scoperto per convertirlo in euro, consentirebbe alle autorità antiriciclaggio di identificarli e di sequestrare il denaro incriminato.

Quale sarà la situazione successivamente, una volta che l'euro sarà l'unica moneta in circolazione negli undici paesi dell'Unione economica e monetaria? Innanzi tutto, il denaro potrà essere spostato da un paese all'altro e speso senza dover effettuare una conversione valutaria. Questo è senz'altro un fatto positivo per gli scambi commerciali, ma toglie la possibilità di effettuare quei controlli indicati ieri dal signor Fond, evitando a chi detiene denaro sporco uno dei principali rischi di venire scoperti. Ieri il signor Fond ci ha detto che, in Francia, controlli attenti sull'attività degli uffici di cambio hanno consentito di scoprire dei riciclatori. Perderemmo, quindi, una opportunità nella lotta al riciclaggio. Tuttavia, non si deve sottovalutare la grande capacità dei riciclatori di rinnovarsi, di trovare nuove modalità, di percorrere altre strade una volta scoperti. E, quindi, è presumibile che vi sarebbe, in ogni caso, una minore utilizzazione degli uffici di cambio, se questo volesse dire per i riciclatori che vi sono più probabilità di essere scoperti.

Nessuno dubita che l'euro sarà più facilmente accettato come strumento di pagamento internazionale di quanto non siano attualmente le monete nazionali; questo è un dato di fatto; è evidente che l'euro assumerà una dimensione internazionale più del marco, del franco francese e senz'altro della lira. Vi è addirittura chi prevede che nell'arco di qualche anno l'euro possa competere con il dollaro e avere la stessa o anche maggiore diffusione. Questa universale convertibilità, unita al fatto che circoleranno banconote di taglio più elevato di quello massimo del dollaro (saranno emesse banconote da 100, che equivarranno a circa 100 dollari USA, ma anche da 200 e da 500 euro) fa ritenere che l'euro sarà la valuta prescelta dai riciclatori e, comunque, dall'economia sotterranea



che si stima detenga dal 50 al 75 per cento del contante in circolazione a livello mondiale.

È facile fare un calcolo. Le banconote da 500 euro, al cambio attuale, hanno un valore superiore a 5 volte il valore della banconota da 100 dollari, che è la banconota di valore più elevato in circolazione negli Stati Uniti; il che vuol dire che se per un importo di un milione di dollari in contanti ci vogliono 10.000 banconote da 100 dollari, per un ammontare equivalente basteranno 2.000 banconote da 500 euro. La più facile trasportabilità e convertibilità renderà l'euro più attraente per chiunque voglia trasportare o detenere ingenti somme di denaro, per esempio per nasconderle all'attenzione della Guardia di finanza in caso di evasione fiscale. Proprio ieri il procuratore Vigna e il generale Mori dicevano che non si trovano più in circolazione grandi quantità di danaro in termini di volume, anzi, si andrà verso un'ulteriore riduzione dal punto di vista quantitativo. Con l'euro la situazione potrebbe essere diversa.

Un altro aspetto che maggiormente preoccupa sul piano dell'attività antiriciclaggio è il fatto che vi sarà una moneta unica mentre il contrasto al riciclaggio continuerà ad essere condotto a livello nazionale con undici agenzie antiriciclaggio e undici forze di polizia non sempre strettamente coordinate tra loro. È evidente che da questa situazione cercherà di trarre vantaggio la criminalità. Pertanto, in attesa di un'auspicabile agenzia antiriciclaggio europea, si deve rafforzare, intensificare, moltiplicare la collaborazione tra le attuali agenzie e le forze di polizia degli undici paesi dell'Unione economica e monetaria. Sulle modalità di tale collaborazione credo che chiederà di intervenire nuovamente il signor Koppe del MOT, l'agenzia antiriciclaggio olandese.

In conclusione, vi sono dei rischi di riciclaggio connessi alla conversione delle monete nazionali in euro e alla circolazione di tale valuta. A questi rischi si deve rispondere con l'omogeneizzazione e l'armonizzazione delle normative e dei comportamenti e cioè della applicazione delle normative medesime, nonché rafforzando - e nel tempo, speriamo, unificando - il fronte operativo comune. (*Applausi*).

DONADIO Gianfranco, *magistrato, consulente della Commissione parlamentare antimafia*. La mia relazione verterà sul tema: «Nuove forme di riciclaggio: quali strumenti di contrasto». Per quanto riguarda gli strumenti di contrasto alle nuove forme di riciclaggio, non vi nascondo un certo imbarazzo perché il nostro concetto di nuovo, in materia di lotta al riciclaggio, ci vede ancora una volta leggermente svantaggiati. Il nostro ordinamento ha affrontato questa tematica nel 1978, quando avevamo un modello di politica criminale ben netto a fronte della drammatica situazione dei sequestri di persona. Rileggendo gli atti parlamentari dell'epoca - io sono un giurista e quindi preferisco un approccio di tipo ermeneutico ed esegetico - ci rendiamo conto che il nostro legislatore aveva come esigenza primaria, in una logica emergenziale, una risposta di tipo normativo e strettamente sanzionatorio alla tematica dei sequestri di persona. Il concetto guida che fu prescelto per costruire la fattispecie del reato di riciclaggio era tutto incentrato sulla fase e sul momento della sostituzione della moneta: più o meno questo tema riecheggia nella questione del riciclaggio. Si ritenne infatti che un quantitativo di moneta individuabile, derivante dal prezzo per il riscatto di una persona sequestrata per farle riottenere la libertà, doveva essere sostituito subito con denaro pulito. Su questo concetto di sostituzione è nata la nostra esperienza normativa relativa al riciclaggio, che poi ha subito - come sapete - un'evoluzione nel 1990 e quindi un definitivo assetto nel 1993.

Che cosa vuole dire «nuovo» in materia di riciclaggio? Certamente dobbiamo prendere le distanze dal quel primo approccio di politica criminale per capire che cosa sta succedendo sui mercati. Il crimine organizzato si muove con la stessa logica e la stessa razionalità dell'impresa: non vi è alcuna differenza. La caratteristica aggiuntiva - è notissimo - è data dall'esercizio organizzato della violenza, ma esiste una possibilità di ricostruire modelli criminologici in materia di riciclaggio, così come esiste la possibilità di individuare modelli di scelta nell'impresa legale.

Il modello tuttora dominante è quello elaborato negli anni Ottanta negli Stati Uniti dal *Customs Service*, il cosiddetto modello trifasico: una fase di collocamento del denaro sporco nel sistema



dell'intermediazione finanziaria, una fase di trasformazione, una fase di ingresso di questo denaro trasformato e ripulito nell'economia legale.

Da cosa trae origine questo modello? Innanzi tutto da un'osservazione empirica molto interessante, approfondita e intelligente del ciclo del denaro che proviene dal traffico degli stupefacenti. Immaginate la possibile scena alla fine di un giorno di produzione e di commercializzazione dell'eroina nel Bronx; le organizzazioni criminali che hanno agito in questa popolosissima zona di New York si trovano, alla fine della giornata, un grande quantitativo di denaro contante, che ha una caratteristica: non è spendibile; non si possono fare operazioni economiche o transazioni presentandosi in qualsiasi posto della terra con due o tre casse di banconote. Deve allora trasformarsi in un saldo, deve convertirsi in moneta scritturale: questa è la prima fase. La fase della conversione è, naturalmente, delicatissima perché può far scoprire il soggetto agente.

In riferimento a quel modello ci hanno insegnato che una delle caratteristiche del comportamento dei criminali in questa fase è lo spezzettamento dell'operazione; si adopera il termine *smurfing*, parola che ricorda i protagonisti di un cartone animato che sono tutti quanti uguali, per rappresentare in maniera precisa la frammentazione delle operazioni. Nasce così il concetto di operazione frazionata: siamo - ripeto - negli anni Ottanta e questa elaborazione sembra perfettamente coincidente con le esigenze di rappresentare il ciclo del denaro di origine criminosa connesso al traffico degli stupefacenti.

Tutto quello che accade dopo la trasformazione della valuta in moneta scritturale avviene all'interno di istituzioni finanziarie, di intermediari finanziari. Si tratta di operazioni a volte velocissime, come è stato ricordato anche ieri, reiterate, che hanno una sola finalità: quella di allontanare la traccia dell'immissione nel sistema. Alla fine, questo denaro che è stato «centrifugato» con trasferimenti elettronici, modificazioni e transiti da un conto corrente o da un rapporto ad un altro sarà pronto per essere inserito nel mercato legale.

Dobbiamo tuttavia chiederci se questo modello, a distanza di tanto tempo, sia ancora soddisfacente per interpretare e darci una spiegazione criminologica del nuovo. Bisogna anzitutto dire che si tratta di un modello nazionale, nel senso che considera il mercato criminale come mercato locale o nazionale. Vero è che normalmente la fase dell'immissione del denaro sporco nel circuito bancario avveniva e avviene tuttora in località diverse da quelle nelle quali il denaro sporco si è formato. Ritornando all'esempio che facevo prima, l'operazione di immissione del denaro non avverrà nel Bronx ma nel Jersey, o comunque in territori immediatamente raggiungibili.

Tuttavia occorre ancora domandarsi se questo sia un modello valido in circostanze nelle quali, con estrema facilità, ci si sposta da uno Stato all'altro. Si assiste a una crescente globalizzazione dei mercati criminali e quindi alla possibilità che le imprese criminali trasportino o inviino grandi quantitativi di denaro anche in località lontanissime. Probabilmente quello che oggi accade configura una situazione diversa rispetto a quella descritta dal *Customs Service* degli anni Ottanta. Si assiste sempre più al fenomeno dell'allocazione di queste risorse criminali in zone meno regolamentate. È la problematica dei paesi *off-shore*, che però, secondo l'opinione di molti, va semplificata. Quando noi pensiamo a questi paesi, immaginiamo una situazione di zone al di là del mare, un quadro che ci ricorda i paesi dei Caraibi, mentre il sistema *off-shore* è molto più vasto e disseminato in tutto il mondo. Esistono indubabilmente i cosiddetti *off-shore* domestici anche nei paesi europei, sicché col termine *off-shore* dobbiamo semplicemente indicare situazioni con una regolamentazione meno intensa o con una regolamentazione diseguale rispetto a quella delle piazze più importanti del sistema finanziario.

In questi ultimi anni si è creata un'area enorme *off-shore*, che è rappresentata dai paesi del blocco che faceva prima capo all'Unione sovietica, nei quali l'assenza di adeguata regolamentazione ha creato condizioni ottimali, tant'è vero che vi è una sorta di concorrenza fra le piazze finanziarie illegali o comunque prescelte dai criminali, concorrenza data appunto dal grande attivismo delle piazze finanziarie dei paesi dell'Est.



Ma i criminali hanno conosciuto e sopportato le risposte normative che i paesi occidentali, soprattutto quelli organizzati nell'ambito del G7 e del GAFI, hanno dato: identificazione del cliente, indici di anomalia connessi al frazionamento delle operazioni. Probabilmente si è abbandonato il modello della circolazione del denaro; probabilmente al posto di quel modello le grandi centrali criminali adoperano altri modelli comportamentali. Immaginatevi che un'organizzazione dedita al traffico degli stupefacenti realizzi e accumuli quel grande quantitativo di banconote di cui abbiamo parlato. Se riesce a trasportare queste banconote in una piazza *off-shore*, che può essere una piazza *off-shore* tradizionale, ma anche una di quelle emergenti, potrà con estrema semplicità allocare questo denaro nel sistema bancario di quella piazza, scontando commissioni più care, più esose, ma compiendo l'operazione con estrema facilità.

Da quel momento ha due possibilità: far circolare quel denaro che molto probabilmente ha anche cambiato divisa, è divenuto moneta estera - immaginiamo la conversione di lire italiane in dollari statunitensi - ovvero tentare di sfruttare l'utilità derivante dalla disponibilità acquisita di un saldo attivo, di un'entità di moneta scritturale, evitando tutte le barriere normative che nel frattempo i mercati regolamentati sono riusciti ad erigere. A questo punto, quello che circolerà non sarà più il denaro, ma espressioni rappresentative di quel denaro, per esempio documentazioni che attestano la giacenza di quel denaro, certificati di deposito. La nascita e la diffusione dei certificati di deposito o di documenti analoghi che muovono dalle piazze *off-shore*, per entrare nel sistema finanziario occidentale, costituiscono un fatto relativamente nuovo, ma sempre più complesso e importante.

Se la documentazione giustificativa dell'esistenza di una ricchezza allocata su una piazza lontana riesce a penetrare - e lo fa sicuramente con maggiore semplicità - nel sistema finanziario occidentale, a questo punto tale documentazione potrà essere spesa come garanzia per un'operazione di indebitamento. E qui il modello muta completamente; la nostra immaginazione deve resistere a un grosso salto. Il riciclatore è un soggetto che si indebita col sistema legale; non introduce ricchezza, ma - ripeto - si presenta

come un soggetto indebitato. L'esperienza, anche italiana, ci consente di individuare sempre più numerosi reperti in questo senso. Ci si presenta dinanzi al sistema bancario, si rappresenta un progetto imprenditoriale e si dice che non si ha il denaro per svolgere questo tipo di attività però si afferma, contemporaneamente, di disporre su piazze estere, presso primari corrispondenti esteri, di garanzie che possono giustificare l'elargizione di un mutuo. Tutta la fase del riciclaggio consiste quindi nella discussione del mutuo, che può avere un tasso di interesse di mercato, o anche un tasso di interesse particolarmente esoso, ma è chiaro che al soggetto che chiede il mutuo per fare un'operazione di riconversione di denaro sporco non interesserà spuntare il punto percentuale.

Vi sono allora due possibilità, una volta che il mutuo sia stato concesso: o l'operazione fallisce, e allora verrà escussa la garanzia attraverso il sistema delle compensazioni interbancarie, e da questo punto di vista possiamo dire che il riciclaggio è avvenuto. Dalla piazza *off-shore* il valore corrispondente a quella allocazione è entrato nel sistema bancario e quindi nella piena disponibilità del soggetto che aveva chiesto e ottenuto il mutuo. Oppure, più semplicemente, il denaro posto a garanzia sotto forma originaria di certificazione di deposito non viene escusso, perché il ciclo economico che deriva dalla libera disponibilità di denaro pulito si avvia; nasce e così si sviluppa una impresa che ha un'origine criminale, ma che da quel momento in poi giocherà apparentemente secondo le regole del mercato.

Questo è un sistema che possiamo ritenere lontanissimo dalla possibilità di essere individuato a livello del cosiddetto *front office*, del lavoro esecutivo delle banche: nessun cassiere infatti intercetterà questo sistema. Se questo è vero, la legislazione antiriciclaggio ricorda un po' il deserto dei tartari, perché i tartari non passeranno da questa strada, avendo aggirato completamente tutto il sistema di allerta; quel che circola sono le garanzie, e la circolazione delle garanzie non è un'operazione di esecutivo, di contatto con il pubblico, e quindi tutta la problematica si sposta nel settore direzionale delle banche. Su questo, ovviamente, il dibattito si apre. Probabilmente nel nostro ordinamento, e non solo



nel nostro, bisognerà individuare forme di censimento e di osservazione della circolazione delle garanzie.

Passo rapidamente ad altre questioni; anzitutto a quella del commercio internazionale. Il sistema normativo dei paesi dell'area GAFI è tutto costruito su questo indice fondamentale di comportamento degli intermediari espresso dalla frase: conosci il tuo cliente. Un soggetto economicamente in grado di giustificare transazioni anche rilevanti passa sostanzialmente inosservato nel sistema bancario. Chi ha un'attività economica, chi ha un'attività commerciale, chi fa del *trading* può giustificare movimenti di grandi quantità di denaro, soprattutto quando l'impresa che si presenta nel sistema di intermediazione finanziaria può, in maniera tollerabile, dare contezza della presenza di denaro contante. Pensate ai vari settori della distribuzione; per fare un esempio immediato, in tutta la vicenda chiamata «*Pizza Connection*» non vi era un particolare amore per la pizza, ma vi era semplicemente la necessità di disporre di un grande *network* di punti di commercio che potessero giustificare la disponibilità di denaro contante in un paese come gli Stati Uniti dove con la carta di credito si compra tutto, tranne che la pizza e le patatine.

Questo vuol dire che il commercio internazionale, quello nazionale, e in generale il *trading* diventa un'area di grande interesse per i riciclatori. Penso ad esempio alle indagini sul traffico di taluni metalli preziosi, sul commercio internazionale dell'oro, per esempio, che è uno dei settori nei quali i narcotrafficanti ci hanno insegnato quanto potesse essere matura la loro tecnica di riciclaggio.

Anche qui nuove problematiche si affacciano per il legislatore, nuovi temi in materia di regolamentazione, e la questione centrale è rappresentata dai trasferimenti elettronici dei fondi. Il trasferimento elettronico dei fondi è la modalità naturale in un mercato integrato, globale. Le reti che soddisfano questa esigenza sono ancora poche, fortunatamente, e affidano alla messaggeria elettronica le informazioni che passano da una piazza all'altra per dare contezza di questo spostamento: si tratta di milioni di operazioni al giorno.

Una delle risposte possibili – e su questo ovviamente si può avviare una riflessione – e quella di definire *standards* più elevati di informazione nei trasferimenti elettronici dei fondi, cosiddetti *swift*, per evitare che queste transazioni del commercio nazionale e internazionale siano sostanzialmente prive di una giustificazione coerente e non lascino traccia, come a volte accade, delle parti effettive che hanno dato luogo alla transazione.

Altra questione: i mercati immobiliari. È vero, le grandi organizzazioni criminali, soprattutto quelle italiane, si allontanano sempre più dai mercati immobiliari perché le risposte delle misure di prevenzione in questo settore non si sono fatte attendere, e sono state molto rigorose. Tuttavia, il mondo dei mercati immobiliari è ancora particolarmente pericoloso, innanzitutto perché è attivissima questa forma di riciclaggio nei paesi dell'Est. Si sa addirittura che in quei paesi non solo si operano grandissime speculazione edilizie nei centri storici delle città, ma soprattutto si organizzano catene di acquisto per investimenti nei paesi occidentali. Di qui – apro una breve parentesi che chiudo subito – si affaccia un nuovo scenario: l'Italia non è solo il luogo dove si concepiscono le operazioni di riciclaggio che poi magari si effettuano in altri paesi del mondo, ma è il luogo dove avvengono le operazioni di riciclaggio di organizzazioni di altri paesi. Su questo bisogna avviare una riflessione perché siamo abituati a seguire i comportamenti dei gruppi criminali nazionali; siamo sempre più impegnati a interpretare i comportamenti dei gruppi criminali esteri che operano in Italia anche nel settore del riciclaggio, perché il nostro è un paese evoluto che dispone di grandissime risorse naturali e artistiche, di potenzialità legate all'industria del turismo, in sostanza di tutto quanto può interessare una grande organizzazione criminale per fare del *business*. Ad esempio, immaginate un'operazione di speculazione che si combini in qualche modo con la tendenza dei soggetti ad evadere il fisco. Una centrale criminale può decidere di acquistare una magnifica residenza, e allora se individua un proprietario disponibile a cedere questa magnifica residenza potrà concordare un prezzo e una modalità particolare di pagamento: una parte del prezzo di questo splendido edificio può essere pagata regolarmente, con una transazione per-



fettamente ordinaria, con un mezzo di pagamento ordinario da parte di una normale società immobiliare; un'altra parte di questo prezzo potrà essere versata in «nero» al proprietario dell'edificio e purtroppo nelle transazioni immobiliari molto spesso i pagamenti che risultano dagli atti di compravendita rappresentano entità e valori inferiori a quelli reali pagati dall'acquirente.

Orbene, possiamo accantonare il discorso del pagamento in nero per vedere cosa accade immediatamente dopo. L'edificio può essere ulteriormente abbellito e restaurato, per cui alla fine di questa operazione di recupero edilizio - immaginate cosa succede nei centri storici di alcune città, non solo in Italia, ma in tante parti del mondo - può essere reimmesso sul mercato ad un prezzo corrispondente al suo valore originario aumentato delle somme spese per portarlo ad un livello di ulteriore splendore. A quel punto, la transazione finale sarà regolare e consentirà alla società immobiliare, che ha concepito e realizzato l'operazione, di giustificare l'acquisizione di valori estremamente rilevanti. La parte di «nero» originario viene rappresentata nei libri contabili come profitto: si è trasformata una ricchezza certamente criminale in una ricchezza giustificata da un'operazione commerciale.

Mi occuperò, infine, rapidamente, di un altro aspetto. Nuove prospettive investono nuovi mercati mobiliari. Nella giornata di ieri il generale Mori ci ha anticipato questa importante tematica. Già vi sono dei segni nell'esperienza internazionale. L'FBI ha condotto - se ben ricordo - nello scorso anno un'importante operazione a Wall Street, chiamata «operazione Eldorado». Per la prima volta si è assistito ad un impegno estremamente concertato e complesso di centrali criminali peraltro di antiche origini italiane - mi riferisco a Cosa nostra italiana - che, dopo aver prescelto una serie di titoli tra i tantissimi oggetto di transazione su quella piazza finanziaria, hanno avviato una massiccia campagna di acquisti, determinando una grande lievitazione dei prezzi dei titoli di queste società, che addirittura sono aumentati di decine e centinaia di volte rispetto al loro valore ordinario. Si è poi avviata un'operazione di «centrifugazione» di queste azioni, con passaggi orizzontali rapidissimi a valori alti, e quando si è ritenuto giunto il momento dell'acquisizione degli utili corrispondenti a questa spe-

culazione, i titoli sono stati abbandonati, hanno perduto gran parte del loro valore e sono rimasti nelle mani dei più incauti speculatori che, al di fuori di questo disegno, si erano avvicinati a tale tipo di operazioni per trarne dei benefici, ovviamente molto limitati rispetto a quelli che era riuscita a trarne l'organizzazione criminale.

Probabilmente, l'«operazione Eldorado» non si sarebbe compiuta con le stesse caratteristiche nelle piazze finanziarie italiane; peraltro in Italia vi è solo una piazza borsistica principale che è quella di Milano, ma non prendiamo per ora in considerazione quelle minori, i cosiddetti «borsini». Tuttavia, qualcosa del genere non è accaduto solo a Wall Street; operazioni di riciclaggio connesse ai valori mobiliari sono state segnalate anche in altre parti del mondo e, non a caso, condotte da centrali criminali tecnologicamente molto evolute, cioè dotate di quello che fino a qualche tempo fa mancava ai nostri mafiosi: la cultura di impresa.

Il tema della cultura di impresa ci consente di chiudere brevemente questa introduzione osservando che l'assenza di tale tipo di cultura comporta necessarie alleanze. La nostra esperienza ci fa scoprire sempre più l'esistenza di un reticolo di alleati ben disposti a fornire tecnologie di *expertise* alle mafie che operano nel nostro paese e vi è una sostanziale sovrapposizione tra le strade del denaro «grigio», cioè quelle dell'evasione fiscale tradizionale, dei trasporti transfrontalieri e del collocamento del denaro all'estero, e le strade seguite dal denaro della mafia.

Il comportamento degli operatori torna pertanto al centro dell'attenzione; è difficile una documentazione di tipo obiettivo, legale, affidata a strumenti di legge, del comportamento degli operatori: si apre la problematica connessa alle linee guida. E in proposito vi è un elemento con il quale vorrei concludere questa introduzione. Qui è stata accennata la questione dell'aggiornamento delle linee guida del decalogo della Banca d'Italia. Il decalogo della Banca d'Italia, che ha una doppia edizione, ma sostanzialmente si colloca all'inizio degli anni Novanta (se ben ricordo, 1993-1994), ha avuto indubbiamente un grandissimo impatto sul nostro sistema e una grandissima importanza. Però, non sono riuscito a capire allora, così come non riesco a comprendere oggi,



come mai nell'adattamento in quel decalogo delle linee guida che erano state definite dalla Banca d'Inghilterra qualche anno prima - siamo nel 1989 - fu completamente eliminata la sezione relativa ai comportamenti dei soggetti professionali, per esempio degli operatori bancari. Negli altri paesi occidentali esistono indici di anomalia connessi alla posizione dei bancari. Le indagini giudiziarie sono molto chiare su questo punto: non c'è possibilità di transazioni e di riciclaggio all'interno del mondo bancario se non vi è o un ruolo attivo e compartecipe o una connivenza.

Occorre che tale problematica sia affrontata, e vi sono due possibilità: si possono aumentare gli strumenti normativi per individuare quest'area di agevolazione (vedo dinanzi a me il dottor Vigna che, tra l'altro, è stato protagonista con il suo ufficio, quando era procuratore della Repubblica di Firenze, di un'indagine molto importante denominata «Unigold», che ha preso anche in considerazione la tematica delle responsabilità degli intermediari bancari), oppure si possono far uscire le condotte degli intermediari bancari da questa situazione di neutralità per inserirle in una regolamentazione nell'ambito delle linee guida. Immaginate che le banche della piazza finanziaria svizzera hanno finanziato qualche anno fa un'importantissima ricerca, finalizzata ad individuare le anomalie dei comportamenti dei propri impiegati, cioè degli appartenenti al settore, perché avevano valutato il rischio derivante dalla cosiddetta infedeltà. Questo è un tema che non può più essere rinviato. È ovvio che queste nuove prospettive aprono un dibattito e una parte importante di tali questioni dovrà essere affrontata e risolta in termini normativi.

Riepilogando brevemente, la questione della circolazione delle garanzie non può certo essere dimenticata, così come il ruolo che il *trading*, il commercio nazionale e soprattutto internazionale, ha nel nuovo sistema del riciclaggio. Nuovi soggetti debbono essere reclutati in una politica antiriciclaggio.

In particolare, quello del commercio internazionale sembra essere sempre più l'ambito in cui le grandi organizzazioni criminali giocano tutte le loro carte; qui occorrono nuove responsabilità e nuovi compiti, però è necessaria anche una nuova mobilitazione di risorse.

Il sistema predisposto con il decreto legislativo n. 153 del 1997 presenta indubbiamente caratteristiche di evoluzione rispetto a quello che lo ha preceduto, ma l'Ufficio italiano dei cambi e le agenzie di polizia impegnate nell'analisi successiva delle segnalazioni di operazioni sospette devono valutare, in maniera assai precisa, l'entità dell'investimento delle risorse in questo settore. Infatti, se si immagina di poter continuare senza un arricchimento delle disponibilità materiali e anche umane in questo campo potremmo assistere ad un fenomeno che a volte è tipico nella nostra legislazione. Il livello normativo primario interessante (non si può dire soddisfacente perché la soddisfazione si valuta quando si fanno i conti, e da questo punto di vista mi permetto di chiamare irrazionale la razionale preoccupazione del dottor Righetti), ma se i conti non tornano, se si accumulano arretrati e se si perde del tempo per mancanza di risorse nella gestione dell'informazione e nella gestione delle segnalazioni, il sistema produrrà perdite. Allora sarà perfettamente inutile avere introdotto elementi di evoluzione nella legislazione.

Le tematiche da affrontare sono molte e mi scuso per questo itinerario che non aveva pretese di organicità, né poteva averne perché, come è fin troppo evidente, nel mondo del riciclaggio il nuovo non ha limiti. (*Applausi*).

NANULA Gaetano, *comandante in seconda della Guardia di finanza*. Nell'apprestarmi a svolgere la relazione sul tema affidatomi, «L'adeguamento della normativa attuale sul fenomeno del riciclaggio», intendo anzitutto sottolineare che sono naturalmente e pienamente d'accordo con il dottor Donadio su tutto quanto ha evidenziato nella sua esposizione.

Vorrei, a mia volta, rifarmi a talune affermazioni autorevolmente rese nella giornata di ieri per cercare di comprendere e per dare una risposta al quesito se la normativa antimafia attualmente vigente sia pienamente rispondente oppure no all'esigenza di un'effettiva deterrenza al crimine organizzato.

Faccio riferimento, ad esempio, alle osservazioni dell'onorevole Folena, il quale ha rilevato che la lotta alla mafia è stata affrontata con criteri militari e non facendo affidamento su una stra-



tegia economica e finanziaria, o all'intervento del procuratore nazionale antimafia, dottor Vigna, allorché ha posto in rilievo che sì i sequestri si fanno, però riguardano soprattutto beni a carattere immobiliare, perché mancano i sequestri relativi alle disponibilità finanziarie, o quanto meno questi sono ridotti veramente ad entità trascurabili.

Mi riallaccio, altresì, a quanto sostenuto dal procuratore della Direzione distrettuale antimafia di Palermo, dottor Caselli, circa il fatto che è relativamente facile seguire le tracce lasciate dai frutti finanziari del reato presupposto, per seguirne i successivi investimenti e le successive allocazioni, ma è difficilissimo, se non impossibile, partire dalla considerazione delle disponibilità finanziarie per poi risalire all'individuazione di eventuali responsabilità di carattere penale. Lo stesso pessimismo del dottor Righetti deve essere tenuto presente, anche in relazione alla funzione che attualmente svolge in qualità di capo del Servizio antiriciclaggio dell'Ufficio italiano dei cambi.

In definitiva, tutte queste considerazioni, anche se apparentemente slegate, conducono ad una considerazione finale, e cioè che sfugge la percezione delle disponibilità finanziarie prodotte dai reati mafiosi, di quello che costituisce la componente finanziaria del patrimonio dei mafiosi. Quindi, sicuramente, qualcosa non funziona nel contesto dell'attuale normativa antimafia; non funziona sul versante del rilevamento degli aspetti finanziari della ricchezza mafiosa. Bisogna chiedersi quali sono le ragioni e quali sono le necessità di perfezionamento, perché altrimenti facciamo una lotta mutilata, riduttiva e non adeguata all'importanza del problema.

In verità, il legislatore antimafia viaggia, per così dire, e giunge sempre con un po' di ritardo su questi aspetti. Malgrado la prima legge antimafia risalga al 1965, il legislatore si è reso conto che l'associazione mafiosa costituisce una tipica impresa commerciale con finalità di realizzazione di ricchezza soltanto nel 1982, allorquando ha definito che un'associazione è di tipo mafioso se ha come finalità quella dell'acquisizione, del controllo e della gestione di attività economiche, di autorizzazioni, di concessioni di appalti, di servizi pubblici eccetera, oppure la realizza-

zione di profitti ingiusti. E il legislatore del 1982, in relazione a questa nuova concezione dell'associazione mafiosa, fu quanto mai generoso nell'attribuzione di poteri e di facoltà al procuratore della Repubblica ed al questore: effettuare indagini sul tenore di vita, sulle disponibilità finanziarie, sul patrimonio, sull'attività economica svolta dal soggetto, controllare se sia titolare di autorizzazioni, di concessioni, di abilitazione all'esercizio di attività professionali eccetera. Queste indagini possono essere svolte non soltanto nei confronti del soggetto indiziato di mafia, ma di tutto il suo *entourage*, della moglie, dei figli, dei conviventi, delle persone fisiche e giuridiche, delle imprese, delle società, delle associazioni, dei consorzi del cui patrimonio, direttamente o indirettamente, in tutto o in parte, il soggetto possa disporre.

Evidentemente il legislatore ha voluto un'indagine globale, totalizzante, intorno alla figura del mafioso, in modo da poter pervenire all'applicazione della misura di prevenzione, questa volta a carattere patrimoniale e non già soltanto a carattere personale, costituita dalla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza che era applicabile fino al 1982. Misura di prevenzione a carattere patrimoniale consistente dapprima nel sequestro e successivamente nella confisca definitiva di quella parte del patrimonio che non era giustificata dalla redditività del suo lavoro ufficialmente svolto.

Il legislatore del 1982 fu - ripeto - quanto mai generoso nell'attribuzione di poteri e di facoltà al procuratore della Repubblica ed al questore, ma sotto l'aspetto finanziario cadde in una grossa ingenuità. Se volete che ve la dica proprio come la penso, probabilmente non c'era la forza politica per non cadere in una grossa ingenuità, che era quella di non rendersi conto che la ricchezza di provenienza illecita aveva assunto le caratteristiche della ricchezza al portatore, cioè della ricchezza anonima, cifrata, senza un apparente titolare, una ricchezza vagante senza nome. In quell'epoca lo sapevano tutti; sicuramente i tecnici sapevano che la ricchezza che non voleva confrontarsi con la legittimità della propria origine si allocava presso il sistema bancario non sotto forma di rapporti nominativi, ma sotto forma di rapporti al portatore. E in questa forma di ricchezza vagante, senza nome, confluivano i fondi



neri delle società, i proventi del contrabbando, del traffico della droga, i proventi derivanti dallo storno delle fatture per operazioni inesistenti, i finanziamenti illeciti ai partiti politici, i proventi dei tangentisti, dei corrotti, dei concussori, degli usurai e, naturalmente, anche dei mafiosi. Ebbene, dal 1982 in poi la ricchezza al portatore venne tutelata; non soltanto ne fu garantita la riservatezza attraverso il segreto bancario, nei confronti dei rapporti esterni alla banca, ma si può affermare che fu garantita questa riservatezza anche nei confronti della polizia giudiziaria. Dal 1982 in poi non una sola volta il sistema bancario ha risposto in maniera positiva alle richieste avanzate dalla polizia giudiziaria relativamente alle risorse che facevano capo a determinate persone indiziate di mafia. Voglio dire: mai una volta ha risposto positivamente per quanto riguarda il possesso di ricchezza al portatore, che faceva capo agli indiziati di mafia.

Dal 1982 in poi continuarono ad essere allocati rapporti di conto o di deposito in forma anonima al portatore, senza che mai il sistema bancario abbia segnalato tali rapporti all'autorità giudiziaria. Certo, indicazioni, rilevamenti di ricchezze al portatore che facevano capo ad indiziati di mafia furono accertati, ma derivavano dall'intervento diretto del magistrato presso la banca.

Il problema dell'emersione della ricchezza al portatore sicuramente si pose poi in termini pressanti nel 1991, allorquando finalmente fu approvato il famoso decreto del 3 maggio n. 143, dal titolo «Provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e per prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio»: un bel titolo! Con questo provvedimento, come è noto, fu vietato il trasferimento di denaro in contante e di titoli al portatore di importo superiore ai venti milioni, ma il problema dell'emersione della ricchezza al portatore non fu risolto, o per lo meno sopravvissero alcuni inconvenienti. Per quanto riguarda i libretti al portatore, fu stabilito che non potessero essere emessi per importi superiori ai venti milioni; ma non si disse che i libretti al portatore nel frattempo emessi fino al 1991 per importi superiori ai venti milioni dovessero rientrare. Non fu detto, perché fu seguita un'interpreta-

zione a mio avviso in contraddizione con quello che la legge avrebbe voluto. In verità, il decreto antiriciclaggio del 1991, all'articolo 1, comma 2-bis, dice semplicemente che il saldo dei libretti al portatore non può essere superiore ai venti milioni: il saldo di tutti i libretti al portatore, sia di quelli che sarebbero stati emessi successivamente, sia di quelli che nel frattempo erano già in circolazione. Tanto più che c'è un'altra previsione normativa, quella contenuta nel 5 comma dell'articolo 20 della legge n. 413 del 30 dicembre 1991, che stabilisce che le norme che impongono agli istituti di credito, all'amministrazione postale, alle società fiduciarie e a tutti gli altri intermediari finanziari di rilevare i dati identificativi di tutti i titolari di rapporto di conto o di deposito si applicano a tutti i rapporti di conto e di deposito, ancorché stipulati precedentemente all'entrata in vigore della legge. E quindi, anche per i libretti al portatore in circolazione, in quanto anch'essi integranti un rapporto di conto o di deposito, si sarebbe dovuto procedere alla rilevazione e alla messa in evidenza presso la banca dei dati identificativi dei relativi titolari. Ci si può chiedere come si fa se il titolare non è conosciuto: le modalità sono molte. Si può prevedere che devono rientrare e devono essere rinnovati per un importo non superiore a venti milioni. Questo non è stato fatto, di modo che quella montagna di titoli di credito al portatore dove affluiva tutto il frutto del malaffare italiano ha continuato a costituire un mezzo molto comodo per effettuare tutti i pagamenti non destinati alla evidenziazione. E, d'altra parte, i fatti anche recenti dell'emersione dei libretti al portatore in possesso di quel tale imprenditore, o di quel tale rappresentante di importanti gruppi finanziari, o dell'amministratore di grandi imprese o di enti pubblici, o comunque di persone fiduciarie di determinati partiti politici, testimonia ancora adesso che quello era il mezzo per effettuare la trasmissione di ricchezza, con la semplice dazione del titolo di credito al portatore, che è tuttora un mezzo che può essere utilizzato a queste finalità.

Attualmente i libretti di deposito al portatore assommano a circa 40.000 miliardi, comprendendo sia i libretti di deposito al portatore emessi per importi non superiori a venti milioni dal 1991 in poi sia i libretti al portatore emessi per importi anche no-



tevolmente superiori a questo limite anteriormente al 1991. Io sono del parere che si dovrebbe ancora perseguire l'intento del rientro di questi libretti al portatore. E siccome si tratta di ricchezza anonima, di ricchezza che probabilmente non è emersa come tale nel momento della formazione reddituale (la ricchezza prima di diventare patrimonio viene in emersione allo stato di reddito che, non consumato, viene accantonato e diventa patrimonio), siccome è ricchezza che non ha fatto i conti con la legittimità della propria origine, probabilmente non ha scontato alcuna imposta. Una modalità per il rientro dei libretti potrebbe essere quella di stabilire a tal fine un termine perentorio, alla scadenza del quale, se i libretti non rientrano, si applica una certa imposta, poniamo del 30 per cento, da anticipare da parte della banca e da addebitare sull'importo relativo al libretto al portatore, in maniera cioè che l'imposta viene recuperata dalla banca nel momento in cui il libretto rientra per essere riscosso.

Sto cercando di spiegare a me stesso perché non è esistita una strategia economico-finanziaria per combattere il fenomeno della mafia, secondo quanto è stato affermato ieri, e perché tuttora è difficile pervenire al sequestro di disponibilità finanziarie.

Un altro aspetto di notevole rilievo è che le banche emettono i certificati di deposito al portatore per importi illimitati, che sono titoli di credito al portatore. Mentre non si possono fare cessioni di altri titoli di credito, cessioni di denaro contante di importo superiore ai venti milioni, se non attraverso l'intervento dell'intermediario autorizzato, le banche emettono certificati di deposito per importi illimitati, quindi anche con «pezzature» di centinaia di milioni o di miliardi, e si ritiene che la cessione e la trasmissione di questi certificati possa avvenire liberamente. I certificati di deposito rappresentano il titolo di credito per il deposito presso la banca di una certa somma di denaro, fruttano un interesse che può essere anticipato o posticipato, hanno una durata dai sei mesi ai cinque anni e costituiscono quindi per la banca un mezzo di raccolta del risparmio e per il cliente una modalità di investimento e di deposito presso la banca.

Gli istituti di credito bancari attualmente rilevano il nominativo del primo prenditore del certificato di deposito e dell'ultimo

prenditore del titolo, cioè di colui che presenta il certificato di deposito all'incasso, ma non sembra che facciano nulla nel caso in cui l'ultimo prenditore sia un soggetto diverso dal primo, il che testimonia che almeno un passaggio c'è stato. A mio parere, trattandosi di titoli di credito al portatore, la cessione non può essere svincolata da qualunque obbligo, ma anch'essi rientrano nel disegno di monitoraggio di tutti i passaggi dei titoli di credito al portatore.

D'altra parte, attualmente il valore dei certificati di deposito in circolazione ammontano ad una cifra tra i 330 e i 350.000 miliardi, il che rappresenta circa un terzo della raccolta di denaro da parte dell'intero sistema bancario. Ritenere che la circolazione di questi titoli possa essere assolutamente libera evidentemente significa ammettere una falla enorme, significa vanificare tutto il sistema di monitoraggio della trasmissione di ricchezza in contanti o rappresentata dai titoli di credito. Quindi, ogni qualvolta presso una banca si presenta, per riscuotere certificati di deposito, un soggetto che sia diverso dal primo prenditore, a mio parere, se questo soggetto non documenta anche precedenti acquisizioni effettuate attraverso intermediari finanziari abilitati, deve necessariamente iniziare tutto l'*iter* per l'applicazione della sanzione amministrativa, come è stabilito, dal Ministro del tesoro.

Vi è un ultimo aspetto che ci può dare anche una spiegazione della scarsa efficienza della lotta alla mafia sul versante finanziario: mi riferisco a quella che adesso è definita anagrafe dei conti e dei depositi e prima era semplicemente l'anagrafe tributaria. Con l'articolo 20 della legge che ho richiamato prima, n. 413 del 30 dicembre 1991, al comma 2, lettera *b*), fu stabilita una modifica all'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, che prevedeva l'istituzione dell'anagrafe tributaria. Con tale modifica all'articolo 7 (intitolato «Comunicazioni all'anagrafe tributaria»), si stabilì che gli istituti di credito e le banche, l'amministrazione postale e le società fiduciarie ed ogni altro intermediario finanziario sono tenuti a rilevare e tenere in evidenza i dati identificativi, compreso il codice fiscale, di ogni soggetto che intrattenga con loro rapporti di conto o di deposito o che possa disporre del medesimo. Al comma 4 del citato articolo



20 si dà incarico al Ministro del tesoro, di concerto con i Ministri dell'interno e delle finanze, di stabilire le modalità di comunicazione dei dati identificativi e i criteri per l'utilizzazione di tali dati.

Ritengo che non si volesse istituire nessuna banca dati: il comma 4 dell'articolo 20 non prevede assolutamente questo. Tale norma voleva semplicemente che, schiacciando il bottone dell'anagrafe tributaria, gli agenti del fisco e le forze di polizia potessero sapere dove Gaetano Nanula detenesse i propri conti, presso quale banca fossero allocate le sue disponibilità finanziarie, dopo di ch  si andava in banca e si controllavano i conti; questo per evitare che, nel fare la ricostruzione del patrimonio di Gaetano Nanula, si dovessero scrivere 1.300 lettere agli operatori dell'intero sistema bancario, che   di tali dimensioni, comprese le piccole banche, quelle rurali e artigianali; inoltre, il legislatore dava 60 giorni di tempo per stabilire tali modalit . Successe il finimondo perch  invece si parl  di banca dati. Ma quale banca dati! Sono stati sollevati numerosi interrogativi. Chi la deve gestire? Il Ministero delle finanze o l'Ufficio italiano dei cambi? Il decreto ministeriale   un regolamento di organizzazione? Allora ci vuole il parere del Consiglio di Stato. Cosa bisogna segnalare? Soltanto i conti che hanno un saldo superiore ai venti milioni o tutti i conti? Bisogna segnalare anche i certificati di deposito e i titoli? I titoli sotto forma di titoli documentali oppure anche semplicemente scritturali? Nulla di tutto questo. Se si va a leggere l'articolo 20, al comma 2, lettera *b*), e al comma 4, si vede che il legislatore voleva soltanto che le banche mettessero in evidenza i dati identificativi dei clienti e li comunicassero all'anagrafe tributaria. Tutto qui.

I 60 giorni sono diventati 120, poi 240,   passato un anno, ne sono passati due e poi tre. Siamo al settimo anno e il decreto non   stato ancora emesso. Le forze di polizia devono continuare - non lo fanno - a scrivere 1.300 lettere all'intero sistema bancario per sapere semplicemente dove un certo soggetto indiziato di mafia detiene le proprie disponibilit  finanziarie. Se si pensa poi che le stesse indagini devono essere svolte nei confronti del coniuge, dei figli, delle imprese, delle associazioni o delle persone del cui

patrimonio direttamente o indirettamente il soggetto in questione può disporre, le 1.300 lettere dovrebbero diventare 10.000 o forse di più. Evidentemente è una delle ragioni per cui il sistema non funziona e questo ritardo non trova giustificazione in presenza di una volontà di effettiva deterrenza nei confronti del fenomeno.

Adesso, con il decreto legislativo n. 153 del 26 maggio 1997, si dice che l'Ufficio italiano dei cambi può avvalersi del contenuto risultante dall'anagrafe dei conti e dei depositi di cui all'articolo 20, comma 4, della legge n. 413 del 1991. Andando a leggere tale comma, si verifica che non si parla di alcun contenuto, non si parla di nessuna anagrafe dei conti e dei depositi. Si parla soltanto delle modalità di comunicazioni dei dati identificativi dei clienti delle banche all'anagrafe tributaria.

Questa è la situazione. Probabilmente anche sul piano legislativo non c'è stato un effettivo coordinamento nel fare riferimento, all'interno del decreto legislativo n. 153 del 1997, al contenuto del comma 4 dell'articolo 20 della legge n. 413 del 1991. Io credo che il legislatore volesse un risultato molto più semplice.

A mio avviso, già un risultato veramente ottimo è stato ottenuto col decalogo della Banca d'Italia. A studiarlo bene, si capisce che va molto in profondità, in quanto i comportamenti della clientela colpita da improvvisa ricchezza sicuramente vengono in evidenza. Il decalogo della Banca d'Italia è stato informatizzato attraverso il sistema Gianos, che funziona regolarmente presso le banche. Io credo che se a questo si aggiunge la particolare capacità intuitiva del funzionario di banca, sicuramente può emergere un quadro abbastanza efficiente, abbastanza soddisfacente per la lotta alla criminalità. Tutto sta nel passaggio di cultura all'interno del sistema bancario, il quale dovrebbe convincersi che effettivamente è uno dei protagonisti importantissimi per la soluzione di questo problema; altrimenti si arriva alla conclusione che proprio il sistema bancario è la prima vittima della criminalità organizzata.

Osserviamo una banca, con i *vigilantes* fuori, le vetrine a doppio vetro corazzato antisfondamento e la doppia porta (quella davanti non si apre se non si chiude quella dietro); ultimamente ho visto che in una banca i clienti dovevano porre la mano su una



piastra e le impronte digitali venivano fotografate. Inoltre, quando si è all'interno dell'istituto ci sono le riprese televisive a circuito chiuso, le casseforti si aprono soltanto dalle direzioni generali, non si possono fare telefonate. Probabilmente adesso è più facile entrare in una caserma piuttosto che in una banca. Io credo che le banche si debbano convincere che la lotta alla mafia non è una lotta privata delle forze di polizia, ma che siamo tutti insieme sulla stessa barca. (*Applausi*).

RUSSO SPENA Giovanni, *senatore, componente della Commissione parlamentare antimafia*. Non sfugge, a me parlamentare ormai anziano, l'importanza e la non ritualità di questo Convegno, di cui ringrazio ovviamente gli organizzatori, il presidente Del Turco e la Guardia di finanza. Ritengo che l'accumulo di saperi, di professionalità, di esperienze emerso in questa sede ci arricchisca molto. Ho sempre pensato - lo sanno bene i colleghi della Commissione perché lo dico dall'inizio di questa legislatura - che il ruolo e la funzione della Commissione antimafia in questa legislatura saranno verificati e giudicati soprattutto riguardo alla capacità di conoscenza e di incidenza sui nuovi processi di accumulazione mafiosa, collegati ai cosiddetti processi di internazionalizzazione e finanziarizzazione del capitale.

È forte il rischio, a mio avviso, che l'impresa criminale compartecipi ai nuovi colossali processi in atto di redistribuzione dei poteri nell'aspra competizione del mercato globale. Si stanno ridisegnando tempi e spazi; non ho modo, nei dieci minuti che mi sono concessi, di fare un'analisi approfondita, ma - devo essere franco - condivido il pessimismo che ieri ha espresso in modo razionale il dottor Righetti. Guardo con preoccupazione anche perché non mi sembra pessimismo, ma una razionale valutazione della realtà - soprattutto a due nodi importanti che, a mio modesto avviso, condizionano l'operatività di un sistema normativo e di regole *in progress*, come quello di cui parliamo, corretto, valido, - ma non a caso - per certi aspetti largamente inapplicato.

Se ve ne fosse il tempo, sarebbe interessante analizzare i veri e propri processi che vorrei definire di «mafiosizzazione» di un numero crescente di Stati, non come nicchia di arretratezza, ma

come specchio di una modernità distorta. Quando parlo di «mafiosizzazione», non mi riferisco solo al modello colombiano, ovviamente, ma ad un intreccio fra statualità, finanza e mafia come normale governabilità, processo di accumulazione e valorizzazione del capitale. Alcuni esempi: il caso delle piramidi finanziarie albanesi, in cui sono coinvolte istituzioni finanziarie internazionali, oltre che importanti sistemi bancari; oppure, con un'identità completamente diversa, il caso della Turchia, di cui pure ci siamo occupati in Commissione affari esteri, o di molti paesi dell'Est europeo, i quali stanno evidenziando modelli statuali abnormi, che andrebbero indagati a fondo.

Temo che questa diversità, questa statualità che emerge all'interno della globalizzazione – perché di questo si tratta – rischi di diventare, come è stato giustamente detto ieri in più interventi, un grande problema di *deficit* democratico della globalizzazione stessa.

La mia seconda osservazione, altrettanto sintetica, si ricollega alla prima. Sono convinto che l'ossessivo smantellamento di qualsivoglia forma di controllo della circolazione dei capitali – non sto pensando a Hilferding, ma a Saraceno o anche a Vanoni – o il timore di bloccare la speditezza delle transazioni incidano in senso molto negativo. Vorrei qui rassicurare i presenti: ho una concezione, su questo punto, molto simile a quella espressa poco fa dal generale Nanula; solo che a me capita, paradossalmente, quando la esprimo, di essere considerato un vecchio bolscevico o un dirigista, mentre io sono completamente d'accordo – ripeto – con quello che diceva poco fa il generale Nanula.

Se è vero, come è unanime considerazione, che le mafie hanno affinato i propri strumenti, occorre, infatti ricercare ossessivamente un sistema di trasparenza finanziaria. Eppure quante urla abbiamo sentito negli ultimi anni contro il «grande fratello» che tutto vorrebbe controllare? Insomma, di fronte ad armi e strumenti sofisticati delle nuove mafie, anche qui illustrati, dobbiamo tendere alla piena trasparenza – questo è l'interrogativo che mi pongo con asprezza – o ad un'ipocrita e parziale trasparenza? Qui, a mio avviso, vi è un nodo politico della nostra discussione, ben espresso nelle relazioni di questa mattina. Se la trasparenza funziona, al di



là delle ipocrisie unanimistiche, rischia di dare fastidio - mi assumo la responsabilità di questa affermazione - anche alla cosiddetta economia pulita, in nome della libertà assoluta dei trasferimenti finanziari. E allora, se questo dovesse avvenire, dovremmo rassegnarci a non combattere le moderne mafie, perché mutileremmo noi stessi, prevarrebbe cioè una sorta di formalismo giuridico.

È stato giustamente detto in più interventi, sia ieri che oggi - ricordo fra gli altri quelli del procuratore nazionale Vigna e del procuratore Caselli - che occorre applicare rigorosamente le leggi antiriciclaggio, formare nuclei speciali di analisti finanziari in grado di seguire i flussi internazionali di denaro, gli spostamenti che avvengono grazie alle reti telematiche, e che occorre un forte coordinamento internazionale. A me pare che tutto ciò sia molto giusto, che questi siano i terminali nervosi nella prospettiva di una lotta al riciclaggio. Ma allora su questi terminali nervosi, per quel che ci riguarda anche come Parlamento e come Governo italiani, se la sfida è così alta, occorre una verifica molto puntigliosa e attenta degli impegni assunti e non mantenuti.

Ripropongo qui, innanzi tutto a me stesso, due quesiti che ho posto - mi scuso, perché l'autocitazione è sempre sgradevole, ma in questo caso vi ricorro per un dato letterale - nel corso dell'audizione del 20 gennaio di quest'anno in sede di Commissione parlamentare antimafia dei ministri Napolitano e Flick, quesiti ai quali, pur avendola ripetutamente sollecitata, non è stata data ancora alcuna risposta. I due quesiti riguardano lo stato di attuazione di due leggi, di cui si è parlato anche nel corso di questo Convegno. Tutti sappiamo che particolare importanza - e questo è il primo punto - riveste la questione della concreta realizzazione dell'archivio dei conti e dei depositi, già previsto nella legge n. 413 del 1991, e richiamata nel decreto legislativo n. 153 del 1997. Quali sono le resistenze che bloccano questa realizzazione? Sono trascorsi circa sette anni di inerzia per quanto riguarda la costituzione di tale archivio. Ben sappiamo che la sua collocazione nel contesto della normativa antiriciclaggio agevola, come è stato detto, la sua realizzazione, ferma restando la sua utilizzabilità anche ai fini fiscali. Perché mai - ed è un punto che Parlamento e

Governo devono superare – pur richiamata nel decreto legislativo del 1997, questa normativa relativa all'archivio dei conti e depositi non è stata mai completamente realizzata? Come si possono superare le resistenze che pure vi sono state? Così come appare del tutto carente – è stato il secondo punto da me posto in quell'audizione – l'attuazione della legge n. 310 del 1993, la cosiddetta legge Mancino in tema di trasparenza degli assetti societari, i cui dati, allo stato non trattati informaticamente, occupano archivi cartacei di incerta collocazione e quindi di nessun uso.

Ecco, vorrei che si parlasse anche di interventi concreti che possiamo fare a partire da domani, perché temo sempre che analisi raffinate – e questo Convegno non lo merita, perché non è stato rituale – possano poi sfociare nella ritualità.

Terzo punto: fra i problemi centrali nel contrasto al riciclaggio c'è certamente quello dell'individuazione delle operazioni sospette, superiori ai venti milioni, mascherate attraverso operazioni di frantumazione inferiori a tale cifra ma tra loro collegate. Le segnalazioni, assolutamente esigue anche se in via di incremento, provengono quasi esclusivamente dalle banche, e solo dal 18 per cento delle stesse. Cosa si sta facendo per costringere il restante 82 per cento ad attenersi alla legge? È una legge! Mancano del tutto le segnalazioni da parte delle società di investimento mobiliare, ed è ovvio che il riciclaggio tenda a spostarsi su questo versante. Cosa fare per ottenere il rispetto della legge in questo settore?

Il riciclaggio tende poi a spostarsi anche sulle attività poste in essere da soggetti non sottoposti all'obbligo di segnalazione, quali notai, avvocati, commercialisti e così via. È necessario, forse anche sul piano normativo, estendere l'obbligo anche a tali soggetti.

L'organo deputato all'analisi delle operazioni sospette è l'Ufficio italiano dei cambi, ma esso, a me pare, – non sono un esperto, ma tento di seguire da membro della Commissione antimafia attentamente questo tema – è sottodimensionato, per cui si crea un arretrato che non consente un'analisi in tempi ragionevoli di dette operazioni; lo stesso dicasi per la Guardia di finanza.

Scusatemi se ho fatto un intervento banale, ma preciso, da legislatore che si assume dinanzi a voi le proprie responsabilità, che



---

- 172 -

---

non parla vagamente della mondializzazione né fa affermazioni di tipo retorico, ma vi chiede collaborazione, consigli, scientificità, sapere collettivo, esperienza perché il lavoro legislativo possa proseguire nel modo migliore, mettendo a fuoco carenze e problemi.

Potrei continuare su singoli punti ma mi fermo qui. Ho voluto segnalare un solo problema, cioè che al di là e insieme al miglioramento progressivo del sistema normativo e delle regole, vi è un *gap* significativo, anzi un vero e proprio *deficit* democratico da colmare, che si presenta spesso in Italia: la coerenza fra parola e fatti, fra norme e prassi, fra sistema normativo e realizzazione. Ha ragione la dottoressa Carla Del Ponte che lo diceva ieri: occorre il massimo rigore nell'applicazione delle leggi, nella esecuzione amministrativa e nella cooperazione internazionale. Sono questi i capisaldi ineludibili per una prospettiva di reale lotta al riciclaggio.

Sono convinto che anche il Governo e il Parlamento, arricchiti da questo importantissimo Convegno di cui vi ringrazio, dovranno però avere uno scatto di volontà e di efficienza. (*Applausi*).

FIGURELLI Michele, *senatore, componente della Commissione parlamentare antimafia*. Sono stato particolarmente colpito e condivido il pessimismo espresso in questa sala ieri dal dottor Righetti, ma lo assumo positivamente come il pessimismo dell'intelligenza che è indispensabile per stabilire meglio ciò che occorre fare, per definire in maniera più appropriata la fattispecie del reato di riciclaggio, per compiere oggi un grande salto in avanti normativo, politico e organizzativo dello stesso livello e della stessa portata di quello che si fece nel 1982 con la legge La Torre, dopo gli assassini dello stesso La Torre e di Dalla Chiesa.

Pessimismo dell'intelligenza per dare un fondamento all'ottimismo della volontà. In effetti, le verità economiche sono assai minori rispetto alle verità militari; le stime che si fanno anche qui della dimensione del capitale criminale sono inferiori alla sua consistenza effettiva, l'individuazione è inferiore alla stima, i sequestri sono inferiori all'individuazione e le confische ai sequestri. Quanta ricchezza è stata tolta o si riesce a togliere alla mafia? Quanta ricchezza è stata restituita o si riesce a restituire

al mercato, all'impresa, alla democrazia? Credo che, rispetto all'analisi delle forme di riciclaggio, da questa nostra discussione venga anche l'invito ad una verifica severa sulle inadeguatezze delle misure di prevenzione patrimoniale e anche ad un aggiustamento nell'affidamento di ruoli e compiti, assegnando per esempio alla Procura nazionale antimafia il compito di assumere l'iniziativa non solo nel campo di proposte per la prevenzione personale, ma appunto per la prevenzione della quale ci occupiamo in questo Convegno.

Ritengo che per cercare fondamento all'ottimismo della volontà e per costruire modelli teorici e pratici di contrasto dobbiamo tenere sempre più conto dell'estrema varietà della casistica concreta. Sono convinto che dobbiamo rifuggire, quanto più si è addetti ad un particolare settore, dall'operare una *reductio ad unum*, dobbiamo evitare di ridurre il riciclaggio al modello del reimpiego dei proventi degli stupefacenti. Non possiamo soltanto guardare agli usi delle tecnologie elettroniche e allo spostamento in pochi istanti di tanto denaro da un punto all'altro del pianeta: dobbiamo continuare a guardare, diversamente e meglio, al territorio e non isolare e astrarre dal territorio la via bancaria e quella finanziaria.

Che sia necessario procedere in questo modo credo lo dimostrino le analisi esposte stamani dal dottor Donadio e gli esempi e la casistica molto puntuali portati dal generale Mori, e lo indica ancora l'assai opportuna valorizzazione delle strutture e dei coordinamenti territoriali che è stata qui argomentata dal vicecapo della Polizia di Stato, prefetto Monaco. È sul territorio che dobbiamo ricercare la grande varietà delle forme dell'immissione del capitale criminale nell'economia legale, e io starei attento a fare rigide ed astratte distinzioni tra vecchie e nuove forme di penetrazione. Dobbiamo piuttosto volgere la nostra attenzione a cogliere la coesistenza o il rapporto tra queste diverse forme. Io lo noto se penso alle società finanziarie sorte e cresciute in gran numero in tanti luoghi della Sicilia, alla loro singolare distribuzione sul territorio o alla distribuzione di imprese edili in rapporto a determinati indici economici. Ritengo che sul territorio dobbiamo operare una più attenta ricognizione di quella forma, a mio avviso



almeno per la Sicilia, fondamentale e diffusa di riciclaggio che è costituita dall'usura e dalle estorsioni; una ricognizione capace di farci rendere conto delle profonde diversità esistenti all'interno della Sicilia, ad esempio tra Palermo e la parte orientale dell'isola, anche nelle denunce e nell'organizzazione *antiracket*.

Sul territorio va attuata una migliore ricognizione circa le improvvise manifestazioni di ricchezza ostentata, l'apertura di attività economiche in un quartiere o in un paese, il salto improvviso di un'impresa appaltatrice: nuovi esercizi commerciali, tenore di vita o comportamenti improvvisamente diversi di singoli o di gruppi. L'improvvisa apertura di un bar che luccica di tanti marmi inutili, l'improvvisa apertura di un ipermercato o di un supermercato, l'improvvisa apertura, chiusura o riconversione di un negozio, possono essere segnali importanti: quello è il bar del capo del mandamento, che fa capo alla sua famiglia; quello è il bar nel quale si organizza persino il comando mafioso sul voto; in quel negozio, l'altro ieri, ieri e oggi non è entrato nessuno ma il titolare ha versato decine di milioni frutto dell'incasso di vendite puramente virtuali; quella pompa di benzina fa cento pieni ma gli incassi versati equivalgono ad un numero di pieni assai maggiore o addirittura impossibile da farsi in un giorno contando un pieno al secondo.

Non mi voglio riferire, con questi esempi, soltanto a Palermo; cosa dovremmo dire su Milano, dove la *ndrangheta* ha costituito insediamenti e basi importanti nel centro della città proprio attraverso bar, esercizi commerciali ed anche piccole officine? Questi sono i terminali nel territorio, punti di partenza e di arrivo, di spostamenti anche internazionali di denaro, come la Commissione parlamentare antimafia ho potuto verificare nella grande operazione (denominata «*Deep Cleaning*») condotta dalla Guardia di finanza a Milano e nelle acquisizioni processuali delle Direzioni distrettuali antimafia di Milano e di Torino, per non parlare delle acquisizioni processuali dei magistrati di Palermo relativamente a diversi imprenditori che danno uno spaccato, un modello - anche questo molto differenziato - delle diverse compenetrazioni.

Allora, il territorio è fondamentale e ricercare l'operazione sospetta al di fuori di questo contesto o scinderla da quest'ultimo

potrebbe portare a degli arbitri, a delle cantonate, o potrebbe essere, viceversa, la chiave di spiegazione di dati paradossali, come quello che ieri è stato qui citato da più di un intervento, relativo alle mancate o pochissime denunce in Calabria di operazioni sospette.

Nel richiamare questa attenzione al territorio, vorrei porre una questione, un esempio di denuncia delle nostre arretratezze per quanto riguarda l'attuazione del registro delle imprese e in particolare il problema della mancata ma necessaria attuazione della legge 12 agosto 1993, n. 310, la cosiddetta «legge Mancino». Riflettiamo sugli articoli 7 e 8. La prima disposizione stabilisce che i notai che ricevono atti o autenticano scritture private aventi ad oggetto trasferimenti di terreni ovvero di esercizi commerciali devono darne comunicazione al questore ove è ubicato l'immobile. Inoltre, per determinate verifiche, il questore può richiedere al notaio rogante copia di ogni altro atto o contratto connesso o collegato con l'atto negoziale per il quale è stata fatta inizialmente la richiesta.

Ora, mi domando: rispetto a questa disposizione normativa, qual è la mappa? La questura ha una mappa dei trasferimenti di terreni e di esercizi? Il questore può chiedere quante e quali richieste effettivamente sono state e vengono tuttora avanzate? Perché questa possibilità indicata dalla legge è stata o ignorata, o non utilizzata, comunque non valorizzata? C'è o si intende formare un archivio informatizzato di questi dati, anche per verifiche e controlli incrociati? In quanti trasferimenti di terreni e di esercizi c'è stata espropriazione o, viceversa, appropriazione forzosa, diretta o indiretta, attraverso prestanome? In quanti trasferimenti di terreni e di esercizi c'è stato un fatto attivato da usura e da estorsione?

Le stesse domande si potrebbero e si dovrebbero fare per l'articolo 8, che stabilisce che il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di un'attività commerciale, nonché il trasferimento della gestione o della titolarità di un'impresa commerciale devono essere comunicati, a cura del segretario comunale, al questore territorialmente competente. Qual è la mappa dei movimenti e quale uso ne è stato fatto? C'è o si intende formare un archivio informa-



tizzato anche di questi dati e anche di questi spostamenti di proprietà? Quale trasparenza si è determinata nel rapporto tra questi movimenti e decisioni pubbliche fondamentali, come gli atti d'investimento, statali, regionali o comunali, come la localizzazione di opere e di infrastrutture, come i piani regolatori o l'adozione di altri speciali strumenti urbanistici?

Credo che questo sia molto importante da riconsiderare all'interno di quel grande problema, che riguarda l'intero paese, che è la fuoriuscita complessiva dall'economia «nera». Faccio riferimento ad un nostro emendamento alla legge finanziaria per il classamento di 8 milioni - dico 8 milioni - di immobili non classati, che fu accolto al Senato come ordine del giorno dal Governo e che poi fu ripreso nella discussione della legge finanziaria alla Camera dei deputati.

Credo che queste cose siano molto importanti da verificare anche relativamente al problema dell'uso che da parte del Ministero o dei Ministeri - non mi riferisco soltanto a quello dell'interno o al suo CED, bensì anche ad altri Dicasteri, ad esempio quello delle finanze - è stato o non è stato fatto di queste possibilità straordinarie aperte dalla «legge Mancino».

E vengo ad un'ultima questione. Credo che l'adeguamento dell'Ufficio italiano dei cambi al Sistema europeo delle banche centrali (SEBC) e le forme concrete organizzative dell'integrazione dell'Ufficio nella Banca d'Italia rappresenti una grande occasione. Per questo motivo, forse dobbiamo porre maggiore attenzione al decreto legislativo in materia, per garantire il massimo rafforzamento quantitativo e qualitativo dei compiti di antiriciclaggio e di antiusura.

Mi domando, non solo per il passato prossimo ma ora: per questo salto in Europa, quali intelligenze in più sono state assegnate o si ritiene di dover assegnare, in base e per coerenza alle cose dette qui, alla sezione antiriciclaggio? Occorre il massimo rafforzamento nella tenuta degli atti degli operatori finanziari, nella raccolta e nell'elaborazione delle informazioni valutarie e statistiche. Ritengo poi che si debba fare attenzione a questa straordinaria occasione per definire i migliori rapporti da istituire tra l'Ufficio italiano dei cambi e non solo la vigilanza del Tesoro

ma la Procura nazionale antimafia, le Commissioni parlamentari; non credo infatti che la relazione sull'antiriciclaggio o sulla trasparenza degli intermediari finanziari possa essere redatta soltanto a beneficio del Ministro. Le informazioni sono molto importanti anche per le imprese bancarie e non, al fine di verificare e definire meglio le loro politiche di mercato. Inoltre, vi è il problema di stabilire una nuova interlocuzione con la Commissione parlamentare antimafia.

Personalmente ritengo molto importante e decisiva la soluzione rapida - e mi sembra che il problema sia drammatico - da dare alla questione che ha sollevato il generale Nanula, così efficace nel denunciare come per la banca, per questo tempio, non esista alcun segreto, mentre tutti i segreti possibili ed immaginabili debbono esistere soltanto per la procura della Repubblica, per la Guardia di finanza, per l'Arma dei carabinieri, per le forze di polizia. Mi riferisco al problema dell'archivio centrale dei conti e dei depositi da istituire presso l'Ufficio italiano dei cambi, con accesso, evidentemente, del Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze. Quello dell'archivio centrale è un problema molto importante da affrontare con grande attenzione alle garanzie e con grande rigore. Nessun «grande fratello», molta attenzione alle garanzie, soluzione positiva ed efficace del rapporto fra questo archivio e la tutela della *privacy*, ma altrettanto rigore nel fornire un'impostazione che dica no, assolutamente no, al delitto commesso all'ombra della *privacy*. (*Applausi*).

CURTO Euprepio, *senatore, segretario della Commissione parlamentare antimafia*. Signor Presidente, quello a cui farò riferimento è un tema molto importante, un tema che meritoriamente la Guardia di finanza e la Commissione parlamentare antimafia hanno voluto sollevare qui a Palermo, cioè il tema dei bilanci e delle prospettive della lotta al riciclaggio. Devo dire subito che se le prospettive sono legate essenzialmente ai bilanci, i bilanci sono fortemente negativi, e questo non lo diciamo certamente noi, non lo hanno detto solamente gli oratori che mi hanno preceduto, lo dicono le cifre. Non c'è ancora una strategia d'attacco a queste forme di illegalità, non solo di criminalità, tanto è vero che



le risorse economiche che sono state sostanzialmente sequestrate o confiscate, viste in rapporto all'ammontare presunto globale del volume d'affari esercitati tramite il riciclaggio, rappresentano una percentuale estremamente irrisoria. E allora sorge spontanea la domanda se si è fatto tutto in materia e se si può fare altro. Credo che debba essere rappresentata innanzi tutto una grande anomalia nell'ambito della questione riciclaggio. Si è incentrata per troppo tempo una grande attenzione esclusivamente ed essenzialmente sul mondo delle banche ed io non sono fra quelli che ritengono che le banche non abbiano assolto in maniera precisa il proprio compito ed il proprio dovere. Le banche si sono attrezzate, pur tra tante difficoltà, specialmente nei primissimi tempi, a far fronte ad una normativa che le vedeva sostanzialmente impreparate. Nei primissimi tempi le banche dovevano accertare e acquisire tutti i dati anagrafici dei soggetti che si presentavano ai loro sportelli per operazioni superiori ai venti milioni di lire, e dovevano fare tutto questo in maniera manuale, con grosse difficoltà anche di intralcio al lavoro bancario e con grandi difficoltà anche nel rapporto con l'utenza. Ciò nonostante tutto questo è stato fatto in maniera precisa e puntuale. In seguito le banche hanno potuto collegare meglio anche i loro sistemi informatici, creando le condizioni per stabilire delle procedure che potessero permettere il puntuale rispetto della legge. È vero che l'azione delle banche è stata puntuale, ma ci sono state anche molte modifiche rispetto agli obblighi che le banche stesse andavano ad assumere. Comunque negli anni scorsi si è riusciti, attraverso un sistema ed una procedura particolare, ad accorpate tutte le operazioni per importi inferiori ai venti milioni (nel primo periodo pari o superiori ai 3 milioni) che settimanalmente però facevano sfondare il tetto dei venti milioni onde evitare quel frazionamento degli interventi posto in essere in molte occasioni dai soggetti che operavano nell'ambito del riciclaggio. Tanto è stata precisa e puntuale l'attenzione delle banche che dal 14 aprile 1997 è stato adeguato il parametro, rispetto a questo tipo di controllo, che è stato portato a 6 milioni. Cioè, chi pensava in passato di poter frazionare le operazioni presso gli istituti di credito per poter eludere la normativa antiriciclaggio, in questa maniera viene stoppato.

C'è però un altro problema, legato all'informatizzazione e alla cultura che io definisco di diffidenza verso le banche. A tutt'oggi è impossibile andare a rilevare un'anomalia nei confronti di una banca, però se il soggetto che opera nell'illegalità attraverso lo strumento del riciclaggio si reca contemporaneamente presso più banche per fare nell'arco di una settimana operazioni di importo inferiore ai venti milioni, riesce ad eludere tutti i controlli. Qui si pone l'esigenza legislativa di «costringere», se legislativamente non si giunge ad una conclusione, le banche a superare questo muro di diffidenza che c'è fra loro, per poter colloquiare all'interno delle stesse, potersi scambiare informazioni e poter creare, quindi, situazioni di maggiore conoscenza del panorama economico nel quale operano. Certo, c'è un altro tipo di problema estremamente importante: mentre l'attenzione sulle banche è forte, questa attenzione è notevolmente inferiore rispetto agli altri istituti assimilabili alle banche, che non rispondono assolutamente alle sollecitazioni della normativa. C'è bisogno, evidentemente, di adeguamenti di natura legislativa, di natura giuridica, di natura investigativa, perché io credo che di fronte a questa discrasia tra le anomalie denunciate dalle banche ed altre anomalie non denunciate dai clienti, evidentemente bisogna porre qualche azione di contrasto. Probabilmente anche la Banca d'Italia può creare le condizioni per essere un po' più rigida nel momento del rilascio delle autorizzazioni alle società finanziarie, che poi diventano molto libere nell'esplicazione dell'esercizio della propria attività d'istituto. E quindi, se da questo punto di vista il settore bancario - io tratterò soprattutto questo aspetto - ad un certo momento è stato pronto a recepire le indicazioni della legislazione vigente, devo dire che sono abbastanza superate le preoccupazioni di chi ha ritenuto di dover creare condizioni per poter estinguere i rapporti bancari nati o accesi prima del 1991. Per un motivo semplicissimo: perché dal marzo 1996 opera all'interno degli istituti di credito un blocco automatico dei rapporti anagrafici incompleti. Cioè, se la banca non è in condizioni di conoscere, con le caratteristiche del rapporto nominativo, tutti i dati relativi al percettore delle somme o al depositante, non è più possibile movimentare assolutamente un conto, e quando di questi dati si entra in possesso,



automaticamente, superando la soglia di venti milioni, il rapporto diventa non più al portatore, ma nominativo.

Il problema è che con il riciclaggio non si può fare solamente un discorso incentrato sulle banche; bisogna fare un discorso molto più ampio, legato anche alle grandi problematiche nazionali ed internazionali. Personalmente non ritengo assolutamente accettabili né condivisibili, ad esempio, gli interventi generalizzati, *erga omnes*, che vorrebbero colpire tutti ma poi sostanzialmente non riescono a colpire proprio nessuno. C'è bisogno invece di andare a verificare, soprattutto in rapporto alla nostra specificità italiana, e soprattutto alla realtà meridionale, anche alcune situazioni che si vengono a creare in paesi vicini al nostro. La Commissione parlamentare antimafia è stata nei mesi scorsi in Bulgaria, dove, a fronte della grande povertà espressa da quel paese, ha notato ed evidenziato la presenza di un numero elevatissimo di società finanziarie, e ha notato anche la presenza costante di soggetti provenienti dal nostro paese, tant'è vero che proprio in occasione di quella visita veniva ammazzato un malavitoso appartenente ad un *clan* barese. E allora perché non utilizzare anche questi strumenti di indagine, per andare a verificare dove si colloca il riciclaggio del denaro negli ambiti internazionali? E perché non accertare, ad esempio, visto che è un problema di grande attualità relativo al riciclaggio della cosiddetta «quarta mafia», quali sono gli addebiellati e gli inserimenti del riciclaggio nel Montenegro? Sarebbe importante andare a fare verifiche di questo genere perché ci darebbe uno spaccato molto preciso e non solamente teorico della realtà che stiamo vivendo sul nostro territorio; una realtà che dobbiamo affrontare in maniera molto pragmatica, evitando di dire tutto e di non dire niente.

Ad esempio, mentre nel passato la lotta al riciclaggio avveniva dopo che si erano consumati alcuni reati tipici, come quelli del furto, della rapina, del sequestro di persona, dello spaccio di stupefacenti, perché non pensare che oggi la criminalità ha creato le condizioni ed i presupposti per affinare i propri campi di intervento? Per carità, io non voglio che si scatenino polemiche sull'affermazione che sto per fare, però devo dire, ad esempio, che sarebbe opportuno attenzionare fortemente il processo delle

privatizzazioni, come credo che sarebbe opportuno attenzionare fortemente anche quelle situazioni dove enti pubblici, nelle more delle privatizzazioni, vengono risanati. Anche perché passaggi di pacchetti azionari a basso costo rispetto all'effettivo valore potrebbero creare condizioni molto utili dal punto di vista metodologico. Ed è questa una riflessione che io intendo sottoporre all'attenzione di chi mi ascolta. Ecco perché dovremmo allargare la nostra prospettiva, dovremmo uscire da questo Convegno con delle risoluzioni ben specifiche, perché altrimenti avremmo solamente caratterizzato queste nostre 48 ore con interventi magari da collocare in un ambito storico e politico ben preciso, ma senza il conforto di impegni concreti. Allora, se siamo d'accordo sul fatto che si debba essere fortemente operativi, dobbiamo partire dall'affinamento e dalla selezione degli interventi, dal coordinamento internazionale, dalla comparazione sistematica delle operazioni patrimoniali e finanziarie, per esempio quando si è in presenza di acquisizioni per importi rilevanti di grandi patrimoni immobiliari che, guarda caso, non rendono assolutamente nulla. Ma chi può pensare che ci sia un investitore che acquista, per aspettare anni prima che il frutto dell'acquisizione possa creargli un utile, un reddito o un profitto!

Si diceva ieri che normalmente la malavita o il mondo criminale paga un 35 per cento di pedaggio per ripulire il denaro sporco. Io penso che anche la mancata acquisizione di profitti e di rendite possa rappresentare una quota di quel 35 per cento, per cui si acquisisce oggi, anche se il bene non serve assolutamente a nulla, perché dopo un po' di anni, magari quando il reato sarà caduto in prescrizione, si potrà rientrare nel mercato con rinnovata forza e con rinnovata energia. E allora, in conclusione, io credo di poter dire che c'è bisogno di una mappatura sistematica delle operazioni patrimoniali e finanziarie comunque attribuibili ad un soggetto e rapportabili all'alta significatività fiscale dello stesso. C'è bisogno della creazione di un gruppo internazionale di lavoro con il compito di rendere compatibili, se non addirittura di armonizzare, le normative non solamente penali ma anche civili e fiscali; ma bisogna soprattutto avere la consapevolezza di affron-



tare una fattispecie criminosa di natura derivata, perché questo è il riciclaggio.

Un'ultima notazione. Abbiamo chiesto la collaborazione delle banche e di coloro che vi operano, dei cittadini e di quanti comunque possono venire in possesso di informazioni atte a bloccare il fenomeno del riciclaggio o a contrastarlo, abbiamo chiesto anche la solidarietà della pubblica opinione: però tutto ciò non può avvenire se non interveniamo, oltre che con strumenti giuridici, legislativi e tecnico-contabili, con una grande diffusione della cultura della legalità, perché la collaborazione può avvenire solamente quando c'è cultura della legalità. Su questo tema, non secondario, vorrei richiedere la vostra attenzione. Personalmente, rimango del parere che senza l'educazione e la legalità gli altri strumenti risulteranno inefficaci; pertanto, aggiungiamo questo aspetto, questo strumento, magari un po' laicizzato affinché non sembri una questione di buona maniera o di buona educazione. Questo sistema è pronto a creare le condizioni per rappresentare degnamente la società italiana nel terzo millennio. (*Applausi*).

CALVI Guido, *senatore, componente della Commissione parlamentare antimafia*. Ritengo che il rigore dell'analisi scientifica che è stata prospettata in questo Convegno sia segnato anche e soprattutto dalle assai numerose riflessioni critiche che si sono susseguite circa il ritardo con cui le istituzioni hanno dato risposte repressive o hanno realizzato interventi preventivi nel controllo e nel contrasto alla criminalità organizzata e mafiosa.

D'altra parte, il fatto che lo stesso presidente della Camera dei deputati, onorevole Violante, ha posto al centro della sua riflessione questo grande divario, anche temporale, nella risposta, sta a significare che ha colto nel segno il generale Nanula con grande efficacia quando, proprio poco fa, sottolineava con intelligenza come sia profondamente radicato questo squilibrio che si viene creando tra una giusta tutela delle garanzie individuali e la necessaria tutela di ciò che potremmo chiamare l'ordine democratico e la convivenza civile, facendo appunto cenno alle discrasie che si sono create con la legge sulla *privacy* e alla necessità di conoscenza nella lotta alla criminalità.

In quest'ottica alcuni degli intervenuti hanno sottolineato e preannunziato la necessità di un'iniziativa per la formazione di un testo unico. Debbo dire che la Commissione parlamentare antimafia non ha atteso nessuno; è da molto tempo che riflettiamo sul tema, abbiamo iniziato a lavorarci sopra e credo che la settimana prossima potremo concretamente cominciare a prospettare il nostro lavoro.

Innanzitutto, è assolutamente indispensabile avere il quadro completo di una legislazione spesso eccessiva, ridondante e non sempre efficace. Per prefigurare un intervento legislativo coerente e corretto occorrerà un quadro, uno scenario completo di tutta la normativa; quindi, il primo impegno è proprio quello di realizzare una rassegna completa in ogni ambito della legislazione che possa in qualche modo interessare, direttamente o indirettamente, la lotta alla criminalità; a maggior ragione è necessario avere una rassegna completa della legislazione antimafia.

Credo inoltre che sia necessario fare uno sforzo in più. Sulla base di ciò che abbiamo acquisito inizierà il lavoro serio, soprattutto da parte dei giuristi, per riflettere su come andare avanti rispetto a quelle esigenze, a quelle necessità e a quelle urgenze che sono state prospettate anche in questo Convegno.

Molti sono i settori ai quali occorrerà porre mano ed innovare: ambiti di diritto sostanziale, di diritto processuale, di ordinamento penitenziario e di ordinamento societario. È ormai consapevolezza comune che l'articolo 416-*bis* del codice penale abbia rappresentato una grande svolta nella storia della nostra legislazione, ma forse oggi necessita di una rivisitazione, di una rilettura o quanto meno di un ampliamento di condotte da includere che originariamente non erano state prefigurate. Forse sarà opportuno creare una norma additiva o integrativa dell'articolo 416-*bis* che in qualche modo tipizzi quelle condotte che sono a cavallo tra l'ipotesi del reato di associazione di tipo mafioso e quello del reato di favoreggiamento, per non lasciare all'interpretazione giurisprudenziale interventi che possono dare adito a perplessità, proprio perché derivano da costruzioni giurisprudenziali. Occorre quindi un intervento legislativo e normativo preciso che tipizzi quelle condotte, le definisca reato e individui una sanzione.



A mio avviso, occorrerà intervenire anche nell'ambito degli illeciti riguardanti le persone giuridiche. Non credo sia sufficiente lo strumentario normativo oggi a nostra disposizione; solitamente si usa il falso in bilancio e tutte quelle altre norme che sono in qualche modo connesse alla corretta formazione della volontà societaria. Credo però che vi siano condotte - e sono emerse anche in questo Convegno - che vanno individuate e sanzionate. D'altra parte, gli illeciti delle persone giuridiche sono ipotesi che altri paesi d'Europa prevedono.

Occorrerà poi intervenire (e qui faccio un richiamo a quanto ci ha detto il procuratore nazionale antimafia, dottor Vigna, proprio in Commissione antimafia) per far uscire l'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario dallo stato emergenziale in cui si situa, anche temporalmente, per dargli una precisa collocazione all'interno del nostro ordinamento. Un ordinamento penitenziario più stabile, più definito, che naturalmente non costringa il magistrato a dover reiterare talune richieste, perché - come ricordava il dottor Vigna - ogni volta che si chiede la reiterazione del provvedimento si nega l'efficacia della norma: la norma infatti non ha raggiunto l'obiettivo che si proponeva, essendo necessaria la sua reiterazione.

Occorre quindi ricollocare l'irrogazione di tale misura all'interno dell'ordinamento, dandole una definizione diversa, più permanente e naturalmente offrendo responsabilità di individuazione più al magistrato che conosce il processo, anziché soltanto al tribunale di sorveglianza.

A mio avviso, sono queste le necessità all'attenzione del Parlamento. Non dimentico, per esempio, che all'esame del Senato vi è la norma che estende la competenza del procuratore nazionale antimafia ad indagini patrimoniali. È singolare che questa capacità sia affidata - giustamente - al procuratore della Repubblica e al questore mentre al procuratore nazionale antimafia, che ha poteri di coordinamento, sia attribuita soltanto una potestà di indagine che riguarda l'individuo ma non il suo patrimonio. Francamente la trovo una discrasia che merita una riflessione, in quanto il titolare dell'azione, il referente, è sempre inevitabilmente il procuratore della Repubblica; pur tuttavia, colui che dovrà coordinare le

indagini, soprattutto in tema di reati finanziari o di riciclaggio, non potrà non essere che il procuratore antimafia, il quale ha le strutture e la capacità di seguire nel suo percorso nazionale ed internazionale i luoghi di commissione dei delitti. Credo che anche questo sia un momento necessario affinché l'azione di contrasto alla criminalità organizzata sia resa più efficace senza alterare gli equilibri ordinamentali, quindi senza ledere prerogative, semmai aggiungendone a colui che ha la necessità e la finalità di coordinare le iniziative, per consentire che quel coordinamento sia più efficace nella tutela della nostra convivenza civile.

L'ambito di intervento del legislatore, sulla base di questo scenario che può nascere dal testo unico, è straordinariamente ampio; penso ai provvedimenti ablativi che prescindono dall'esito e addirittura dall'esistenza di un procedimento penale. E debbo dire che, dopo il vaglio di costituzionalità che su questo come sull'articolo 41-*bis* ha sgomberato il campo da possibili equivoci, ci sentiamo anche più liberi di operare con maggiore tranquillità e di andare avanti nell'individuare strumenti più efficaci nella lotta contro la criminalità.

È questo l'impegno che abbiamo assunto, su cui la Commissione parlamentare antimafia sta lavorando e su cui credo daremo un contributo - mi auguro importante, se non decisivo - al legislatore. Si potrà così procedere sulla base del lavoro della nostra Commissione, non soltanto attraverso l'organizzazione di un Convegno, pur essenziale ai fini di una corretta analisi dei problemi esistenti e dell'individuazione degli obiettivi legislativi di politica criminale e di politica del diritto nel contrasto alla criminalità. La Commissione parlamentare antimafia e il suo presidente, senatore Del Turco, hanno operato in questo caso con la collaborazione della Guardia di finanza, ma la Commissione ha sempre lavorato in questa direzione con efficacia.

Da ultimo, mi sia consentito di ricordare come in questo momento vi siano silenzi ed assenze. Non vorrei andare al di là delle mie competenze e del mio intervento programmato, però avverto il dovere di ricordare che, allorquando in passato vi sono stati silenzi ed assenze, il nostro paese ha vissuto tragedie di cui tutti abbiamo memoria. Ritengo che ognuno sappia assumersi le proprie



responsabilità: noi siamo qui, né assenti, né silenziosi. Credo sia nostro dovere dare una testimonianza forte che lo Stato di diritto si fonda sull'indipendenza della magistratura e sull'efficacia del controllo di legalità nel rispetto delle garanzie di ciascun cittadino. Ma credo che dobbiamo anche dare una testimonianza forte ed alta di come siamo qui, accanto alle forze dell'ordine e ai magistrati impegnati nella lotta alla criminalità organizzata: ad essi noi siamo grati. (*Applausi*).

CARRARA Carmelo, *deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia*. È tempo di bilanci, ma è anche tempo di individuare le prospettive di questo Convegno, e in particolare del *workshop* che si è svolto stamattina. Il dato che è emerso e su cui tutti convergono è quello di raccogliere la sfida in un'ottica che sia globalizzata, un'ottica internazionalizzata in rapporto al fenomeno del riciclaggio. Ma questa mattina è emerso anche un dato negativo in relazione al difetto, sicuramente alla carenza di funzionamento del sistema dei dati di rilevamento delle ricchezze mafiose. Bisogna individuare quali sono le cause di questo difettoso funzionamento, che non può essere adombrato soltanto in una fisiologia del sistema: c'è qualche cosa di ben più grave che non funziona.

Una delle cause è sicuramente da individuare nella legislazione antimafia, legislazione che è frutto dell'emergenza. Tutti sanno che gli strumenti normativi su cui operano le forze dell'ordine e la magistratura sono venuti fuori soltanto in seguito a gravi eventi luttuosi per le forze dell'ordine e per la magistratura. Basti pensare che la legislazione antimafia e le misure di prevenzione sono venute fuori dopo gli omicidi Dalla Chiesa e La Torre e che il decreto-legge n. 349 del luglio 1992, che ha consentito ai magistrati di operare innovando sul sistema del doppio binario, dando loro la possibilità di recuperare fatti che ormai erano nella storia ma anche nei tanti giudicati raccolti, primo dei quali il maxiprocesso, è venuto fuori dopo le stragi dei giudici Falcone e Borsellino. E allora, il primo rimedio è questo: occorre che finalmente Governo e Parlamento affrontino il problema antimafia nelle sue varie sfaccettature, in un'ottica non parcellizzata, ma

di approccio globale al sistema. Una misura da assumere è sicuramente l'auspicato testo unico delle misure di prevenzione al fine di recuperare la legislazione antimafia in materia per ora costituita da una miriade di leggi e leggine, che sicuramente non soltanto danno adito ad uno squilibrio interpretativo e ad una difficoltà nell'individuazione di determinati fatti rappresentati alla magistratura, ma contribuiscono a produrre quel divario che c'è tra quanto viene sequestrato e quanto viene effettivamente confiscato.

La seconda causa di questo difettoso funzionamento è da individuare sicuramente nel fatto che non si dispone di un'analisi dei fenomeni di riciclaggio e di un'individuazione dei beni mafiosi che derivi dagli spunti collaborativi dei cosiddetti pentiti. Questo è un dato che dobbiamo affrontare sicuramente nella disamina che si sta facendo in questo momento al Senato della legge sui collaboratori di giustizia, ma è un dato che va nel senso della rivisitazione delle misure di prevenzione, cogliendo le anomalie createsi con la gestione giudiziaria dei pentiti.

Il terzo aspetto è che non c'è un sistema di rilevamento tecnico informativo. Tutto questo porta a ritenere che se in Italia le banche, come oggi molti hanno sottolineato, non collaborano, ciò avviene anche perché alcuni dati richiesti alle banche non vengono considerati come un costo di giustizia, ma sono una gravezza che va a pesare soltanto sui bilanci delle banche. Se noi italiani non abbiamo una normativa adeguata per quello che gli inglesi chiamano *paper tracing*, cioè le tracce che i vari operatori lasciano documentalmente nei circuiti economici, ma anche nei circuiti finanziari, se consentiamo tranquillamente che in Italia e all'estero vengano effettuate diverse operazioni commerciali fortemente sospette di riciclaggio, se andiamo a prevedere che in Italia si possano installare 59 casinò, se non prevediamo un'adeguata tassazione in riferimento a determinati investimenti che hanno odore di illiceità, non ci dobbiamo lamentare se i responsabili dei cartelli colombiani, o se le mafie russe, cinesi o giapponesi (queste ultime molto interessate ai poli bancari non soltanto siciliani, ma del meridione italiano in genere, soprattutto quei poli bancari che si trovano in una fase di decozione o di quasi deco-



zione) investono nel nostro paese. E allora non le Isole Cayman, ma l'Italia potrebbe essere uno dei primi paesi *off-shore*.

Non sappiamo quanta ricchezza mafiosa viene occultata in Italia, ma non abbiamo neanche idea di quanta ricchezza proveniente dalle mafie estere viene oggi occultata in Italia. E allora dobbiamo chiederci innanzi tutto questi investimenti da dove vengono e se effettivamente sono investimenti di provenienza illecita, quindi se derivano dal traffico di stupefacenti, dallo sfruttamento della prostituzione, dal gioco d'azzardo, dal contrabbando, dalla corruzione. E dobbiamo chiederci qual è oggi, senza pensare troppo al futuro, lo strumento normativo più idoneo per evitare che l'Italia diventi l'Eldorado di tutte le *off-shore activities*.

Poco fa il senatore Calvi ricordava come la Corte costituzionale abbia allontanato ogni sospetto in relazione a censure avanzate in merito a presunte violazioni del diritto di difesa, ma anche di altri principi della nostra Carta costituzionale, in riferimento ad alcune norme in tema di misure di prevenzione. Ma io aggiungo e rilancio: non soltanto la nostra Carta costituzionale, ma la Convenzione di Strasburgo ha allontanato e fugato ogni sospetto ed ogni perplessità, consentendo che nei paesi aderenti possano essere attivate delle procedure ablativo nei confronti di coloro che accumulano ricchezze provenienti da attività illecite, indipendentemente dal processo penale.

E allora mi pare che il rimedio principale sia di restituire centralità a quello che noi abbiamo, e che è abbastanza collaudato, cioè il sistema delle misure di prevenzione. È un sistema che però ha registrato, con specifico riferimento al fronte antimafia, alcuni insuccessi che non si possono spiegare soltanto con gli eccessivi carichi di lavoro e non possono essere ricondotti ad un andamento fisiologico delle procedure. Quali sono le cause che hanno generato questi insuccessi? Anzitutto, questa estrema polverizzazione della legislazione antimafia, che da un lato ha ribadito il principio dell'autonomia e anche della terzietà del giudice, dall'altro ha sicuramente rallentato il processo e indotto diverse dicotomie nel sistema. L'altra causa è una carenza di raccordo con questa legislazione, che via via è stata modificata dal 1982 fino ad oggi, rispetto al procedimento penale; un collegamento che è variato

nel 1989, ma che non risulta assolutamente adeguato alla legislazione antimafia. Quindi il primo problema è quello di regolamentare meglio le varie procedure e soprattutto di evitare le interferenze che ci sono nel sistema di prevenzione, quanto all'espiazione delle misure di prevenzione, e nel processo penale, quanto al problema della custodia cautelare prima e dell'espiazione della pena poi.

Un ulteriore problema procedimentale è quello che afferisce al rischio della dispersione dei beni sottoposti a confisca. Noi dobbiamo intervenire urgentemente a questo riguardo, prevedendo che la revoca della confisca disposta in sede di appello - ma questo discorso evidentemente vale anche per il provvedimento interinale ed il sequestro - non sia esecutiva se non fino a quando questo provvedimento passa in cosa giudicata. Altrimenti il pericolo della distrazione del bene che è già stato sottoposto a sequestro è elevatissima. Quanto alla titolarità dell'azione diretta a promuovere i provvedimenti ablativi di contenuto patrimoniale, concordo pienamente sul fatto che la legittimazione debba spettare anche al procuratore nazionale antimafia, e in questo senso c'è già un disegno di legge approvato dal Senato ed ora all'esame della Camera.

Altro è il problema dei procuratori distrettuali antimafia, perché a questo riguardo c'è una situazione piuttosto antinomica tra chi vuole rafforzare il ruolo e di chi vuole regolamentare la materia dando più poteri al procuratore del capoluogo di provincia; in questo settore c'è addirittura una duplicazione di impegni soprattutto tra il pubblico ministero avente sede nel capoluogo di provincia e quello presso il tribunale circondariale e che comunque è titolare dell'azione in materia di misure di prevenzione, cosa che sicuramente opera uno scollamento prima investigativo e successivamente di sostegno dell'accusa davanti al tribunale, sezione misure di prevenzione. C'è chi invece prevede la possibilità dell'istituzione di un tribunale distrettuale antimafia, sia pure limitato alle misure di prevenzione, accentrando sulla figura del procuratore distrettuale tutta la legittimazione a promuovere provvedimenti ablativi e misure di prevenzione personali.

Restando nell'ambito delle difficoltà procedimentali, va sottolineata un'altra stortura, relativa alla fase esecutiva dell'assegna-



zione o della vendita dei beni confiscati. Sapete bene che molti di questi beni vengono assegnati agli enti locali, ma possono anche essere venduti, e diversi problemi si manifestano laddove la confisca riguardi soltanto una quota, spesso indivisa, del bene sottoposto a tale misura. Il che crea problemi negli enti locali, soprattutto quando i comuni interessati sono piccoli comuni ad altissima densità mafiosa; ci sono piccoli centri in provincia di Palermo, ad esempio Corleone, dove sono stati confiscati e assegnati beni immobili dove ora vive la moglie del mafioso, con evidente imbarazzo da parte degli esponenti degli enti locali. Tali problemi potrebbero essere ben risolti a livello legislativo o a livello ministeriale; e uno strumento normativo - ed è l'aspetto che in questo momento ci deve di più occupare - potrebbe essere, soprattutto nel caso in cui la confisca riguardi la quota di un bene indiviso, la possibilità di istituire la confisca di valore, cioè prevedere nell'ordinamento la possibilità di espropriare non la quota, sia essa divisa o indivisa, del bene appartenente al mafioso, ma la quota per un corrispondente importo secondo il valore stimato del bene sottoposto a sequestro.

Altri problemi però affliggono l'ordinamento e gli operatori di giustizia, il primo dei quali è il problema dei beni appartenenti in vita al mafioso deceduto. Oggi non c'è la possibilità della trasmissibilità del procedimento ablativo nei confronti dei beni del mafioso deceduto. Occorre prevedere una norma che consenta di aggredire questi beni, e naturalmente garantire non soltanto gli aventi causa, ma anche coloro che sono entrati a qualsiasi tipo in contatto con il dante causa su quella che sarà la sorte definitiva di questi beni. Altro problema riguarda i beni appartenenti ai collaboratori di giustizia, perché spesso questi beni non sono assolutamente aggrediti, e quindi per alcuni la collaborazione diventa, alla fine, una sorta di lasciapassare, di immunità perché spesso comporta la mancata aggressione dei beni provenienti da attività illecite. La soluzione è semplice e va individuata nella rivisitazione della normativa sui collaboratori di giustizia, cercando di comparare la fase dell'esecuzione di misure personali con la fase della misura ablativa, ma va ricordato che la «madre» delle

questioni in questa materia è quella di sganciare la misura di prevenzione personale dalla misura ablativa di natura reale.

È su questo che dobbiamo lavorare, approfondendo il massimo del nostro impegno, per cercare successivamente di integrare il dettato dell'articolo 14 della legge n. 55 del 1990 e dell'articolo 12-*sexies* della legge n. 356 del 1992 annoverando nelle definizioni stipulative inserite in questi articoli, nell'elenco dei reati presupposti, ulteriori fattispecie produttrici di ricchezza illecita, le quali maggiormente oggi ripugnano alla coscienza collettiva. È chiaro il riferimento alle grandi evasioni fiscali, ai proventi delle estorsioni e ai fatti di corruzione. Nel suo intervento di ieri lo ha detto il signor Csonka e lo ha recuperato la dottoressa Carla Del Ponte: bisogna sicuramente far rientrare nel novero di questi reati le evasioni fiscali e i fatti di corruzione, anche se nell'accezione della dottoressa Del Ponte tra le violazioni fiscali dovrebbero ricomprendersi soltanto quei fatti rientranti nella fattispecie delle frodi fiscali.

Credo che questa sia veramente la via di uscita; bisogna allargare il novero dei reati per dar luogo a nuovi processi ablativi. Tali riforme si presentano come assolutamente urgenti. La mafia si adatta facilmente ai nostri sistemi normativi, per cui dobbiamo adeguare i dettati in materia di legislazione antimafia ai nuovi sistemi di riciclaggio, sia quelli che vengono indotti sui mercati italiani da Cosa nostra e dalle altre mafie, sia quelli che vengono importati - e questo è un dato che non deve essere assolutamente sottaciuto - dalle mafie estere. (*Applausi*).

**BORGHEZIO** Mario, *deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia*. Non vorrei che, a fronte della tradizionale stortura della società politica italiana abituata a valutare e ad analizzare il fenomeno mafia dall'esclusivo osservatorio centralista di Roma, si aggiungesse una stortura che sarebbe ancor più grave, cioè quella di analizzare il fenomeno del riciclaggio, in un paese in cui la quasi totalità o comunque la stragrande maggioranza delle attività finanziarie, economiche e produttive, sono collocate al Nord, da un punto di vista altrettanto sbagliato.



Quindi cercheremo di dare il nostro apporto (come abbiamo sempre fatto anche quando abbiamo proposto all'inizio di questa legislatura una sede distaccata a Milano della Commissione antimafia, una sede operativa, non alternativa e non per dividere ma per rafforzare e completare l'unità dell'azione antimafia al Nord) con alcune considerazioni viste dal Nord. Siamo molto preoccupati circa le dimensioni dell'infiltrazione mafiosa nell'attività di riciclaggio nei settori economico e finanziario, per l'enorme effetto distorsivo a cui andiamo assistendo nel mercato, causato dall'immissione di un flusso incalcolabile di capitali mafiosi, che determina oggettivamente delle conseguenze visibili ad occhio nudo nell'economia delle nostre regioni.

Siamo convinti che questa situazione abbia già prodotto dei danni forse irreversibili, perché sono danni arrecati alla libertà e al libero funzionamento del mercato, che hanno come conseguenza l'alterazione dei termini della libera concorrenza, consentendo alle imprese di origine mafiosa o comunque che si alimentano attraverso il flusso di capitali sporchi o peggio di origine direttamente mafiosa, di assumere posizioni dominanti e causando la fuoriuscita dal mercato di quelle imprese regolari ed oneste tipiche del tessuto economico e produttivo della Padania. Lo abbiamo denunciato noi nell'audizione a Milano delle forze sociali, ma ci è stato confermato da alcuni rappresentanti della Confcommercio, cioè dell'associazione dei commercianti, i quali hanno fatto apertamente queste denunce, che corrispondono a situazioni che noi constatiamo.

L'analisi scientifica ed economica ha ormai ben dimostrato che il riciclaggio necessita di mercati «opachi», in particolare l'azione dei bancari e degli intermediari bancari può dare - come è stato già detto - dei vantaggi notevoli all'azione di contrasto generale alla penetrazione non solo economica ma anche criminale della mafia.

Tuttavia, bisogna denunciare (mi pare che in questa sala qualche voce l'abbia fatto, ma io lo vorrei fare, se possibile, con più forza) che i dati delle segnalazioni di fonte Banca d'Italia e Consob, evidenziati anche nelle recenti audizioni avanti alla Commissione antimafia, convergono nello stesso risultato conclu-

sivo. In apparenza vi è una grande molteplicità di segnalazioni, ma quando si va ad analizzare questa congerie di dati si scopre, ad esempio, disaggregandoli dal punto di vista territoriale e quindi per regione, che pochi provengono dalle zone a tradizionale presenza mafiosa. Mi pare che il 18 per cento delle segnalazioni bancarie provengano dalla Sicilia e pochissime conducono le autorità inquirenti a dei risultati concreti. Quindi, bisognerà pur rivedere, magari confortati dal confronto con la legislazione statunitense, il ruolo, le competenze e i poteri degli organi di vigilanza, della Consob in particolare.

Vorrei poi sottolineare l'importanza dell'analisi e dell'azione di contrasto che va condotta in ordine alla pericolosità dell'infiltrazione mafiosa nel settore borsistico, posto che è stato denunciato, sempre nel corso dell'attività della Commissione parlamentare antimafia, che una valutazione resa da esperti individua intorno al 30 per cento del flottante in borsa i capitali comunque «caldi», anche se non necessariamente mafiosi.

Allora, mi pongo alcune domande. Per quanto riguarda gli aumenti di capitale, non sarebbe necessario effettuare delle verifiche approfondite sulla provenienza soprattutto estera degli investimenti molto consistenti che si sono registrati in questi ultimi periodi e in occasione di importanti aumenti di capitale? Per quanto riguarda le privatizzazioni, ad esempio quando si sottoscrive dall'estero un aumento di capitali, non mi pare che sull'origine di questi fondi vengano avviate, in maniera sistematica, delle analisi ed effettuati dei controlli diretti o indiretti. Di questo, abbiamo avuto la riprova in occasione dell'inchiesta che ha fatto emergere un'enorme attività di acquisto di titoli di Stato a proposito dei capitali tangentistici attraverso la Banca del Lussemburgo. Quando si comprano le azioni dall'estero, esse si possono fare intestare a terzi nella più totale sicurezza che non compaia poi la titolarità di chi effettivamente ha provveduto ad erogare i fondi per gli acquisti.

C'è di più. La nostra legge - come sappiamo tutti - consente alle aziende di emettere certificati obbligazionari, specie al portatore. Al riguardo, ho molto apprezzato la sottolineatura che è stata fatta stamani in una relazione su questi capitali al portatore. A no-



stro avviso, nelle distinte di acquisto dovrebbero necessariamente risultare i dati di chi compra, quale sia il conto di provenienza dei fondi, su quale conto di gestione titoli sono depositate le azioni e chi è il titolare del conto di gestione. Mi pare che tutto ciò non avvenga, neanche per i certificati obbligazionari delle aziende.

Ecco a cosa sarebbe servita e a cosa servirebbe la nostra proposta - che qui rinnovo in presenza del nostro autorevolissimo presidente, senatore Del Turco - di un osservatorio permanente a Milano, vicino alle sedi istituzionali competenti: non certo, lo ripeto, a dividere o ad indebolire l'azione di contrasto, ma a rafforzarla dal punto di vista tecnico a Milano, dove vi sono anche istituzioni universitarie che di recente hanno fornito un grandissimo contributo allo studio della materia. Dovrebbe essere un osservatorio permanente su questi fenomeni e su questi problemi, che possa costituire l'ossatura di un impegno più incisivo di tutti gli organismi istituzionali preposti al contrasto di questi gravissimi fenomeni.

Mi sia consentita qualche ulteriore battuta. Molto opportunamente abbiamo sentito parlare di *off-shore* domestici. Io ritengo che si debba fare anche qualche nome. Uno dei nomi che mi viene immediatamente in mente è quello dell'Istituto opere di religione (IOR) che, se non vado errato, è risultato essere crocevia (da Sindona a Calvi, alle tangenti Enimont, fino all'attualità delle rivelazioni di un collaboratore di giustizia) relativamente ad operazioni di riciclaggio di denaro dubbio, se non addirittura di denaro mafioso. Ritengo che le istituzioni non debbano nascondersi dietro un dito di fronte a queste realtà - quella sammarinese ed altre - e quindi debbano porsi con priorità assoluta la necessità di intervenire per monitorare i soggetti economici italiani che hanno o hanno avuto rapporti in questi ultimi anni con tali istituti, per eliminare (cito lo specifico caso dello IOR) questo varco aperto dalla legislazione concordataria nel nostro ordinamento e riportarla alla grande tradizione cavouriana, che è quella della libera Chiesa in libero Stato, e non del libero riciclaggio nel libero Stato. (*Applausi*).

Von KOPPE Herald, *capo del MOT (Meldpunt Ongebrvike-lijke Transaktranfactief - Olanda)*. Torniamo all'argomento con cui abbiamo iniziato questa mattina, e cioè l'euro. Ci stiamo avvicinando rapidamente all'adozione della moneta unica; infatti, all'inizio dell'anno prossimo cominceremo a misurarci con questo problema. Come ce ne occuperemo nei Paesi Bassi?

Verso la fine del 1996 ho svolto una presentazione dell'euro in un'altra conferenza, con riguardo alle opportunità e ai rischi che esso reca con sé circa il riciclaggio di denaro. Nei Paesi Bassi ciò ha portato alla creazione di un corpo ristretto, in cui operano forze di polizia, il MOT, il procuratore nazionale, la Banca centrale, e alla predisposizione di una relazione che abbiamo consegnato al Ministro delle finanze e al Ministro della giustizia. Non posso dirvi molto su di essa perché è ancora riservata, ma ci sarà una discussione in Parlamento proprio su questa relazione. Comunque, siamo riusciti ad identificare tutti i punti deboli che dovremo affrontare nel nostro paese, e potete essere sicuri che anche voi dovrete fare i conti con questi problemi. Vi darò qualche esempio. È stato stimato da un gruppo speciale di esperti finanziari che le società al di fuori dell'Unione monetaria, ad esempio la Corea del Sud ed il Giappone, passeranno dal dollaro come valuta principale all'euro, semplicemente perché in questo modo risparmiano, e risparmiano perché non devono cambiare più.

Questo gruppo ha calcolato che almeno 500 miliardi di dollari saranno cambiati in euro; ad esempio, una grande società della Corea del Sud, la Daewoo, ha calcolato che risparmierà fino a 25 milioni di dollari all'anno con questa operazione per il semplice fatto che non dovrà più cambiare valuta. Supponiamo che l'1 per cento di questa somma di 500 miliardi sia di provenienza illecita; ormai conosciamo la tipologia di riciclaggio, per cui sappiamo che i criminali di solito confondono i fondi leciti con quelli illeciti. Facciamo conto che l'1 per cento di questa somma provenga da attività criminali: abbiamo quindi 5 miliardi di dollari all'anno che entrano nei nostri paesi come risultato di attività criminale. Questo significa che ci sarà un periodo in cui molto denaro nero, illegale, ci si presenterà, in forma nascosta naturalmente, e possiamo essere sicuri che questo denaro sarà



cambiato. Temiamo che questi fondi saranno spesi in modo frammentato, perché è chiaro che per certe compagnie sarà necessario convertire questa moneta; e questo lo si farà acquistandola. Per cui bisognerà fare in modo di frammentare, come si è detto questa mattina a proposito dello *smurfing*, questi fondi, comprando proprietà, unità immobiliari, senza che siano poste domande. Ecco che cosa succederà, per cui ci sarà un passaggio dalla fase di collocamento del processo di riciclaggio alla fase di spesa, di investimento.

Noi dovremmo usare le unità di informazioni finanziarie in tutto il mondo per combattere questo problema; dobbiamo però concentrarci anche sulle informazioni riguardanti la fase del collocamento e la fase di investimento. Nel 2002, il nostro problema principale sarà costituito dall'investimento, perché si potrà spendere denaro in qualunque dei nostri paesi senza problemi. Ecco perché la polizia e le altre agenzie che si occupano di informazioni finanziarie devono trovare il modo di reperire tutte le informazioni necessarie.

Vorrei infine esprimere un parere personale. Nell'ultimo anno e mezzo ho verificato che è rischioso parlare di fronte ai politici. Io non ho nulla contro i politici, per carità, ma esiste un conflitto tra i progetti a breve termine e quelli a lungo termine. Ciò significa che non dobbiamo fare nulla che possa ostacolare il processo che va verso l'Unione monetaria, ma noi che ci occupiamo di informazioni finanziarie ci preoccupiamo di quello che avverrà dopo il 2002, cioè quando l'euro sarà una valuta ampiamente accettata e dovremo affrontare tutti i nuovi problemi derivanti da questa integrazione. Quindi esistono i problemi a breve termine, ma anche quelli a lungo termine. Questo è il mio messaggio; spero che venga recepito dal Parlamento del mio paese e anche da voi: la questione relativa all'introduzione dell'euro non va mai sottovalutata. (*Applausi*).

VIGNA Piero Luigi, *procuratore nazionale antimafia*. Rivolgo anzitutto un ringraziamento per chi ha fatto riferimento all'ufficio che ho il piacere di dirigere in questo momento. Vorrei poi porre l'accento su alcune questioni pratiche in maniera molto

sintetica. Sicuramente è necessaria una revisione, e quindi un testo unico, delle misure di prevenzione, ma il grande problema che io vedo è il seguente. Quando lo Stato riesce a sequestrare e, a maggior ragione, a confiscare beni mafiosi, e soprattutto aziende, deve essere capace di dimostrare che queste, pur in mano allo Stato, sono produttive, che rendono, che sono economicamente valide; si potrà intervenire, penso, con sgravi di ordine fiscale. Ma questo è un obiettivo che dobbiamo raggiungere perché altrimenti l'antimafia sarà vista come impoverimento dell'economia e come fonte di disoccupazione e perderemo quel consenso sociale che l'antimafia stessa ha conquistato attraverso la destinazione dei beni a fini di utilità collettiva.

Secondo problema. La questione del riciclaggio presenta due aspetti: platea di dati; indici di anomalia dei dati acquisiti per poter andare a investigare se vi è riciclaggio o no. Per quanto riguarda il sistema bancario, la cui risposta non è ancora sufficiente, abbiamo sia la base-dati, sia gli indici di anomalia. Quanto ai trasferimenti dei beni immobili e degli esercizi commerciali, secondo il dettato della legge n. 310 del 1993, le basi-dati sono ancora da perfezionare. Il mio ufficio si è fatto promotore di un rapporto tra l'ordine dei notai ed il Ministero dell'interno affinché questi dati vengano forniti già in modo informatico. Quindi, questa base-dati relativa ai trasferimenti degli immobili e degli esercizi commerciali c'è, ma bisogna trovare gli indici di anomalia, altrimenti questo ammasso di dati serve non per dare vita a indagini, ma, caso mai, come avveniva prima del 1991 per il sistema creditizio, per il riscontro *a posteriori* in base ad una indagine iniziata in altro modo. Tuttavia vi è un settore, che attualmente si dimostra come quello preferito per il riciclaggio (intromissione in attività di acquisto di beni e di gestione di servizi) dove ci mancano sia la base-dati, sia gli indici di anomalia.

Volendo fare un passo oltre, e ne ho ritrovato un accenno in alcuni interventi, tra cui quello dell'onorevole Folena, oggi il riciclaggio (ed anche il reinvestimento), proprio perché collocato tra i delitti contro il patrimonio, è punito solo se è fatto da persona diversa da chi ha commesso il delitto dal quale i beni provengono. Questo penalizza molto l'indagine sul riciclaggio. Se ci muove-



remo nell'ottica di tutelare l'ordine pubblico economico, quindi qualcosa di diverso dal patrimonio del singolo, potremo prevedere la punizione per chiunque immette nel mercato - perché questo è il bene da proteggere - proventi, utilità o beni che derivano dall'illecito. Questo però comporta lo spostamento - e mi pare che su questo ci sia consenso - dell'oggettività giuridica del delitto.

Pienamente d'accordo che si debba giungere ad una separazione fra la misura patrimoniale che aggredisce il bene e quella personale della sorveglianza speciale. Ha detto bene in un convegno il presidente Violante: delle persone si interessa il diritto penale, dei beni si interessa il diritto delle misure di prevenzione patrimoniale. Perché il pericolo sta nei beni, non tanto nel soggetto. *(Applausi)*.

*I lavori, sospesi alle ore 13,45, riprendono alle ore 17,20.*

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori per la seduta conclusiva del Convegno.

Desidero rivolgere un saluto ed un ringraziamento molto sentito al Presidente del Senato, senatore Mancino, che ha accettato il nostro invito e che parteciperà con un suo contributo personale alla nostra discussione.

Naturalmente ringrazio anche il ministro Napolitano, il ministro Flick, il ministro Visco e il sottosegretario Ayala. Un grazie a lei, presidente Cristaldi, per essere ancora qui insieme a noi, e grazie anche al dottor Masone, capo della Polizia di Stato, al generale Siracusa, comandante generale dell'Arma dei carabinieri e al generale Mosca Moschini, comandante generale della Guardia di finanza.

Vorrei dare subito la parola al presidente Mancino per il primo intervento di questo pomeriggio.

MANCINO Nicola, *presidente del Senato della Repubblica*. Credo che questa «due giorni» palermitana abbia messo a fuoco problemi di tutta attualità. Ringrazio il presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia, senatore Del Turco, per aver realizzato un luogo di confronto fra posizioni

e sensibilità anche diverse, che si sono registrate intorno ad un fenomeno che non ci interessa direttamente solo come cittadini italiani. Il fenomeno del riciclaggio era già largamente presente sul piano internazionale quando i due blocchi si contrapponevano l'uno all'altro, andando al di là dei confini di carattere politico. Io ho avuto anche modo di interessarmi più direttamente di tale questione da Ministro dell'interno e dirò subito che era così evidente il bisogno di collegamenti di carattere internazionale da convincermi a continuare una preziosa esperienza fatta grazie ad iniziative dei Ministri dell'interno che mi avevano preceduto, in particolare da parte dell'attuale Presidente della Repubblica, onorevole Scalfaro.

Sul piano generale abbiamo tenuto in Italia, a Roma, una Conferenza internazionale sul fenomeno della criminalità organizzata, in particolare sul riciclaggio e il terrorismo; eravamo di fronte alle bombe del 1993 ed alla manifestazione parteciparono ben 42 paesi. Inoltre, ritenendola utile, proseguì nell'iniziativa di stipulare accordi con paesi come la Croazia, la Bielorussia, la Romania, la Slovenia, l'Ucraina, la Federazione russa, la Germania e il Cile. Poi questo approccio ha avuto ulteriori applicazioni e fino ad oggi possiamo dire che gli accordi bilaterali di cooperazione di polizia, sottoscritti dal nostro paese dal 1984 al 1992, sono stati 25; successivamente, dal 1994 ad oggi, altri 10 sono stati gli accordi stipulati in via bilaterale. Questo per sottolineare che il fenomeno si è ulteriormente esteso e la via balcanica di un tempo, che era la rotta del traffico, è diventata una via a ondulazioni varie sul piano europeo.

La legislazione italiana è stata molto apprezzata sul piano internazionale. Non possiamo dire di essere stati intempestivi rispetto al fenomeno, ma anzi possiamo affermare che la nostra legislazione è stata attentamente seguita. Non so cosa potrà dire della sua esperienza nelle relazioni con gli altri paesi l'attuale Ministro dell'interno, ma a me risultava, con motivo di soddisfazione, che c'era e c'è una curiosità anche scientifica per la legislazione che era stata approntata e approvata dal Parlamento.

Ritengo che il fenomeno del riciclaggio originato dalla compravendita della droga stia a valle di un'attività di tipo criminale;



ma la nostra legislazione differenziata mostra ancora oggi la sua attualità. Per quanto sia meritevole di aggiustamenti, tuttavia possiamo dire che grazie alla legislazione differenziata, che ha trovato il suo precedente in una lotta anch'essa difficile, affrontata e vinta dal nostro paese contro il terrorismo, è stato possibile segnare punti attivi sul piano generale. Se c'è una presenza più forte dello Stato, questo è dovuto ad un'intensa collaborazione da parte delle forze di polizia e della magistratura.

Del resto, vorrei fare qui soltanto alcune elencazioni. Ho letto sui giornali la presa di posizione del procuratore Vigna sulle case di gioco. Un Presidente di Assemblea parlamentare difficilmente deve assumere posizioni su questi problemi, perché tutto è rimesso alla valutazione dell'Assemblea parlamentare stessa, alla riflessione dei singoli Gruppi. Ritenerne che, nel momento in cui si accentua la presenza di denaro riciclato sul piano internazionale, possiamo liberamente dare vita a case da gioco mi sembra un po' esagerato, per non dire irresponsabile. Ho preso posizione anche in Assemblea, in più di un'occasione; ho registrato consenso durante la finanziaria 1998. Il fenomeno va visto anche con riferimento a ciò che le case da gioco possono realizzare nel rapporto tra il denaro pulito e quello sporco.

Sono da tempo preoccupato di fronte al fenomeno della facile compravendita per quanto riguarda gli esercizi commerciali, soprattutto in alcune aree del nostro paese. Il presidente Billè meglio di me potrà dire a che punto è giunto il fenomeno di appropriazione degli esercizi commerciali, anche attraverso forme surrettizie di presenza della malavita organizzata. Da Ministro tentai di ottenere una sorta di censimento degli esercizi commerciali compravenduti; non so che esito abbia avuto quella disposizione: non ho abbandonato quella preoccupazione. Censire i movimenti in ordine alla compravendita degli esercizi commerciali, a mio avviso, è utile: questo fenomeno si sviluppa attraverso simulazione di atti che vengono posti in essere.

Per combattere il fenomeno del riciclaggio occorrono una maggiore determinazione e un contributo collaborativo, soprattutto da parte dei funzionari delle banche. Posso comprendere i rischi che possono correre i dipendenti degli istituti di credito; può es-

serci condizionamento o intimidazione o collusione, tutti fenomeni che naturalmente conducono ad un'utilizzazione del denaro sporco con dirottamenti laddove è maggiormente possibile e più facilitato il suo percorso.

L'ultima valutazione riguarda il trasferimento di beni mobili e servizi e il trasferimento dell'immobile. Questo è un altro fenomeno che dovrebbe essere sempre al centro di una attenta radiografia, sapendo molto bene che c'è bisogno di una grossa collaborazione. Del resto, la nostra legislazione oggi richiede una maggiore e mirata collaborazione dei notai: in un loro convegno a Capri, da Ministro dell'interno, rilevai che, come pubblico ufficiale, il notaio nella stipula degli atti un contributo poteva anche offrire. Questa mia riflessione ebbe un'accoglienza inizialmente fredda, poi ci fu coinvolgimento e collaborazione. Quando gli atti posti in essere dinanzi al notaio possono essere tempestivamente valutati da parte delle autorità di pubblica sicurezza, si realizza un alto contributo proprio per comprendere come avvengono alcuni movimenti di capitali e alcuni trasferimenti di beni e servizi.

Si tenga conto che la caduta del muro di Berlino non ha portato solo in evidenza le difficoltà di quei paesi dal punto di vista del sistema produttivo ed economico, ma ha anche fatto registrare un bisogno di utilizzazione di denaro riciclato. Il fenomeno della mafia russa è di antica data; in Italia è arrivato attraverso gli Stati Uniti, anche quando era presente una conflittualità tra i due maggiori paesi e i due blocchi. Questa presenza non può non preoccuparci sul piano generale.

Credo che ci sia bisogno di una collaborazione sempre attiva da parte delle forze dell'ordine e, al loro interno, dell'organismo più specializzato, la Guardia di finanza; come c'è bisogno di quel coordinamento, che è parola magica che sempre invociamo e che mai riusciamo ad applicare sul terreno concreto. Fino a quando il coordinamento viene visto come una non gradita gerarchia, anche nella forma più debole della cosiddetta gerarchia impropria, fino a quando il coordinamento non viene assunto con vincolo, difficilmente possiamo ottenere ulteriori risultati nella lotta al crimine organizzato.



---

- 202 -

---

Intorno alla legislazione speciale c'è una non sempre oggettiva riflessione. C'è chi vorrebbe abolirla, perché utilizzata a danno delle garanzie, e chi vorrebbe adeguarla, soprattutto per quanto riguarda l'attività della magistratura. Noi dobbiamo essere sempre grati alla magistratura per quello che ha fatto nella lotta contro la criminalità organizzata. Vorrei sottolineare ad alta voce una mia riflessione: se in questa isola sono presenti la testa e la radice della mafia, questo fenomeno non interessa solo Palermo, o solo Napoli, o solo Catanzaro, o solo Lecce e Bari. Questo è un fenomeno che possiamo tranquillamente riscontrare in parti consistenti del territorio nazionale: sì, il riciclaggio è un fenomeno nazionale ed internazionale.

Concludo con un ringraziamento al presidente Del Turco ed attendo di ascoltare le relazioni dei Ministri dell'interno, delle finanze e di grazia e giustizia, soprattutto per quanto riguarda eventuali propositi del Governo circa l'aggiornamento di alcune leggi. Resto un patito dell'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, convinto come sono che quella normativa, sia pure suscettibile di adeguamento rispetto ai tempi che viviamo, abbia consentito alla magistratura, alle forze dell'ordine e al paese di realizzare risultati tutti positivi. Si tenga anche conto che la lotta alla criminalità organizzata ha ottenuto questi risultati grazie a un risveglio delle coscienze. Ho l'impressione che dobbiamo elevare non il livello di guardia, che già c'è, ma quello di partecipazione della gente intorno a fenomeni che sono una piaga, non solo al nostro interno, ma anche sul piano internazionale. (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Ringrazio il presidente Mancino per il suo autorevole contributo e anche per il suo richiamo. Non le faremo mancare, Presidente, gli atti di questo Convegno, visto che il Parlamento sarà chiamato, anche su sollecitazione della Commissione antimafia, a qualche conseguenza sul piano dell'attività legislativa.

Cedo quindi la presidenza all'onorevole Giacalone per la prosecuzione dei nostri lavori.

**Presidenza del deputato Salvatore GIACALONE,  
componente della Commissione parlamentare antimafia**

**PRESIDENTE.** Do ora la parola al dottor Sergio Billè, presidente della Confcommercio, il quale svolgerà una relazione sul tema «Il riciclaggio e la penetrazione della criminalità nel tessuto economico e commerciale».

**BILLÈ Sergio, presidente della Confcommercio.** Debbo innanzi tutto ringraziarvi per aver consentito l'esposizione del punto di vista della nostra Confederazione. È un fatto di assoluto rilievo per quanto ci riguarda, e quindi il mio ringraziamento è più che dovuto.

Ritengo che dopo due intense giornate di lavoro tre considerazioni emergano con molta forza. La prima è che le tecniche di penetrazione e di infiltrazione criminale nel tessuto economico hanno di fatto spazzato via le linee di difesa fin qui esistenti, come è successo durante la seconda guerra mondiale con la linea Maginot. Il ritardo che vi è stato nel percepire questo fatto ha complicato ulteriormente la situazione.

La seconda considerazione è che alla globalizzazione dell'economia, come ha appena ricordato e sa meglio di me il Presidente del Senato, è seguita anche una mondializzazione degli affari gestiti dalla criminalità, per cui è assolutamente normale che affari siano gestiti insieme da mafia siciliana e russa, da Sacra corona unita e mafia turca o albanese, da cartelli colombiani e Cosa nostra.

Terza e ultima considerazione: emerge, anche in conseguenza di quel ritardo appena ricordato, una scarsa uniformità delle normative degli Stati, soprattutto per quanto riguarda il controllo dei flussi finanziari del denaro sporco che quindi trova mille vie per poter entrare senza ostacoli nell'economia legale, contaminando anche la tenuta del mercato.

Oggi possiamo dire che ogni ora vengono convertiti in denaro pulito 2.500 miliardi di lire; il 35 per cento di questa somma viene reinvestito in affari sporchi, quali droga, armi e prostituzione, ma il 20 per cento confluisce nei settori immobiliari e com-



merciali, quindi settori puliti, e il 45 per cento va a finire in operazioni finanziarie ad alto tasso speculativo. Questo la dice lunga sul fatto che ormai i maggiori investimenti di denaro criminale non avvengano nei settori criminali, ma nei settori legali dell'economia. Solo il 5 per cento di questa enorme torta a livello mondiale arriva oggi ad essere confiscata.

Capirete bene dunque che il ritardo, non solo nostro ma di tutto il sistema di controllo e di difesa immunitaria mondiale, deve essere compensato nel più breve tempo possibile. Questo accade da un lato per la fortissima capacità, anche scientifica, delle organizzazioni criminali, che si possono avvalere di superconsulenti, di superesperti e supermanager essendo in grado di pagarli assai meglio di quanto possa una multinazionale legale, ma anche in conseguenza dell'attuale livello di legislazione di contrasto e di alcune connivenze che si verificano nei singoli Stati e nei vari sistemi.

I settori in cui operiamo, e che qui rappresento, hanno avuto percezione di questo stato di cose essendo, come ha ricordato il presidente Mancino, in prima linea su questo fronte già da diverso tempo. Lo abbiamo anche evidenziato: ricordo che presentammo nel 1992 un primo rapporto su questo, e ricordo anche l'incredulità con la quale fu accolto un rapporto a Milano con il quale denunciavamo il fatto che a Lecco, ma anche sotto l'ombra del Duomo, sotto l'ombra della Madonnina, ormai c'erano fortissime infiltrazioni di criminalità calabrese e di altre parti d'Italia, quasi come se fosse impossibile trasferire al Nord sistemi criminali, mentre ormai il problema, soprattutto dopo la caduta del muro di Berlino, è diventato la finanziarizzazione del sistema criminale.

Il processo ha subito negli ultimi anni una forte accelerazione. Oggi siamo in grado di dire che negli ultimi cinque anni sono stati recuperati da parte dell'economia criminale quasi 50.000 miliardi, che sono diventati patrimonio imprenditoriale di organizzazioni criminali.

Potrei aggiungere anche che l'entità del fenomeno può condurre a stime che portano ad oltre il 20 per cento per le imprese commerciali operanti in Italia controllate direttamente o in direttamente dalle organizzazioni criminali, al 30 per cento per le im-

prese private impegnate nel settore dei servizi, al 25 per cento per quelle che operano nel settore delle pulizie, della raccolta dei rifiuti, e ad una percentuale altrettanto consistente per quanto riguarda il settore alberghiero e dei pubblici esercizi. Va quindi data una risposta urgente, e credo che lo stimolo che il Presidente del Senato ha oggi rivolto in questo Convegno meriti una risposta tempestiva.

Il varo della cosiddetta «legge Mancino» è stato importante, ma si è trattato di una barriera - oggi possiamo dirlo - di natura statica. L'entità del fenomeno e il flusso di capitale criminale sono tali che probabilmente l'unica risorsa sarà quella di avvalersi, da un lato, di investigatori altissimamente e specificamente preparati che non debbano svolgere indagini su altri versanti e per altri reati, ma che si dedichino con costanza e con continuità a questo tipo di controllo e, dall'altro, dell'informatica in maniera più consistente e costante.

La «legge Mancino» ha bloccato i passaggi delle società, ma il problema vero è vedere come questi dati sono stati gestiti successivamente, quali risultati hanno portato perché spesso nel circuito criminale una società viene spostata da una prestanome a un altro e qualche traccia il più delle volte resta.

Credo che il segnale che una Confederazione fortemente presente sul territorio e molto interessata a una soluzione del problema - altrimenti si altera l'equilibrio del mercato fatto da piccole e medie imprese, da gente che non può contrapporre grandi risorse a questo intervento massiccio del capitale derivante dal riciclaggio - possa dare, sia quello di aggredire questi beni al sole della criminalità, di verificare, con un'operazione di scavo approfondita, come sono quantificati e qualificati i patrimoni criminali. Solo in questo modo riusciremo a demolire il grande castello di potere che in questo momento l'organizzazione criminale sta costruendo in tutto il mondo. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Do la parola all'onorevole Alfredo Mantovano, coordinatore del I Comitato di lavoro della Commissione antimafia (sul riciclaggio, il *racket*, l'usura, sul sequestro e la confisca dei beni mafiosi, sugli appalti delle opere pubbliche) , il



quale svolgerà una relazione sulle «Sinergie istituzionali nel contrasto al riciclaggio».

MANTOVANO Alfredo, *deputato, componente della Commissione parlamentare antimafia*. Signori Presidenti, signori Ministri, signore e signori, «sinergia» è un termine di moda: significa azione comune frutto di collaborazione. È un termine mutuato dalla esperienza medica, con riferimento all'effetto di più farmaci compatibili che vengono somministrati contemporaneamente.

Esistono delle significative sinergie nel campo dell'illecito, che ruotano attorno al riciclaggio, e che sono state ricordate nel corso del Convegno: l'azienda in crisi trova utile rendersi disponibile all'intervento dell'organizzazione criminale che le chiede di ripulire i proventi dei traffici delinquenziali. Vi è una reciproca convenienza fra l'imprenditore che svolge le funzioni di paravento e il finanziatore occulto, per lo meno nel breve e medio periodo, cioè sino a quando l'organizzazione criminale non acquisisce il controllo di fatto dell'impresa. Da quel momento in avanti la convenienza sarà esclusivamente del finanziatore occulto.

Ieri l'onorevole Folena ha ricordato il danno che provoca una sinergia criminosa di questo tipo all'interno del sistema dell'economia legale. L'esistenza e la gravità di questi danni, se preoccupano l'onorevole Folena, preoccupano certamente chi ha sempre sostenuto l'importanza dell'economia di mercato. Un mercato senza regole non ha vita; la lotta alla criminalità deve essere individuata con sempre maggiore chiarezza come l'altra faccia della tutela della concorrenza dei mercati.

Il riciclaggio provoca alterazioni plurime: altera la funzione dell'impresa che si presta al riciclaggio medesimo, perché l'obiettivo dell'impresa non è più la massimizzazione del profitto, bensì la reintroduzione nel sistema legale di flussi di liquidità illecita. Altera la concorrenza sotto due profili. L'azienda che ricicla di fatto realizza il *dumping* e quindi provoca un artificioso abbassamento dei prezzi, estraneo ed anzi confligente con le regole del mercato. Non solo, in momenti di carenza di liquidità o di difficoltà di finanziamento, il flusso di denaro che raggiunge questa o quella azienda e che deriva dal riutilizzo dei traffici illeciti fa

assumere all'azienda che ricicla una posizione migliore sul mercato.

L'alterazione assume particolare rilievo nel mondo delle piccole e medie imprese che, per le loro naturali caratteristiche, meglio si prestano al riciclaggio per radicamento sul territorio, maggiore possibilità di sottrazione ai controlli fiscali, capacità di occultamento. Vi è, più in generale, un'alterazione della certezza delle relazioni economiche dal momento che imprese prossime alla decozione risorgono improvvisamente, evitando probabili dichiarazioni di fallimento e spingendo alla crisi le loro concorrenti.

È allora ineludibile rintracciare sinergie di altro tipo, istituzionali e no, sul fronte del contrasto al riciclaggio, partendo dal presupposto - ovvio sul piano teorico, lo hanno sottolineato in tanti in questo Convegno, ma meno ovvio sul terreno dei comportamenti concreti - che in questa materia non esistono scorciatoie o ricette rapide e di immediata efficacia. L'indicazione di queste sinergie costituisce il terreno privilegiato del lavoro della Commissione parlamentare antimafia e in modo particolare del Comitato che ho l'onore di coordinare. Allora, quelle che esporrò per cenni sono le linee di massima di un lavoro di approfondimento che è già iniziato.

Le sinergie devono muoversi su terreni profondamente distinti, che richiama autonome responsabilità, ma essi sono organicamente collegati nella realtà quotidiana. Provo ad indicare i più significativi.

Il primo è quello delle istituzioni di governo dell'economia. Ho ascoltato con interesse, come tutti, l'intervento del presidente Billè, al vertice di una delle più importanti associazioni di categoria, da sempre in prima fila nella denuncia dei rapporti tra economia e criminalità; non può tardare un incremento di sensibilità da parte delle camere di commercio, che occupano un posto privilegiato nell'osservazione del mercato e del sistema di distribuzione e che quindi hanno gli strumenti per rilevare le anomalie del mercato stesso.

Altrettanto importante, perché emblematico, è il ruolo che possono svolgere, soprattutto in zone significative del territorio nazionale, le aziende a partecipazione pubblica e le forze sinda-



cali. Una recente indagine della procura della Repubblica di Palermo, che è approdata al dibattito e che è oggetto di attenzione anche da parte della Commissione parlamentare antimafia, ha evidenziato non poche anomalie nella gestione dei Cantieri navali del capoluogo siciliano, nel passato non sempre adeguatamente denunciate dai sindacati. Se non provengono esempi di trasparenza economica e di chiara contrapposizione a ogni tipo di penetrazione criminale da parte di realtà che si muovono sotto il controllo del Ministero dell'industria, è poi difficile esigere comportamenti di resistenza da parte di imprenditori piccoli e medi.

Il secondo fronte di sinergie riguarda il Ministero dell'interno. Come è stato ricordato, nel 1993 è stata varata una legge importante, la cosiddetta «legge Mancino» n. 310, il cui scopo era quello di accertare fenomeni di attività finanziarie di riciclaggio, nonché la cessione di più imprese o l'accumulazione di immobili su aree territoriali circoscritte (penso, tra tutte, alla vicenda della baronessa Cordopatri). I cardini della legge sono gli articoli 7 e 8. L'articolo 7 obbliga i notai roganti o autenticanti a trasmettere al questore competente i dati relativi al trasferimento di terreni o di esercizi commerciali, mentre l'articolo 8 pone un obbligo simile a carico dei segretari comunali, che sono tenuti a trasmettere, al questore territorialmente competente, gli estremi delle autorizzazioni rilasciate per l'esercizio delle attività commerciali e dei trasferimenti della gestione di tali imprese commerciali.

Purtroppo questa legge è inattuata, perché i dati centralizzati dalle questure non sono trattati, in quanto è mancata una regolamentazione amministrativa del trattamento; per cui, facendo eco anche a riflessioni e a spunti venuti dal *workshop* di questa mattina, mi consentirete di approfittare della presenza del Ministro dell'interno per chiedergli quanto dovremo attendere prima che i soggetti tenuti alle segnalazioni siano compiutamente informati delle modalità esatte di adempimento degli obblighi loro gravanti e perché gli archivi delle questure siano messi nelle condizioni di elaborare utilmente i dati. È ovvio che un beneficio ancora maggiore ai fini della trasparenza del mercato può derivare dalla realizzazione del registro informatico delle imprese.

Il terzo fronte è il sistema creditizio. La Banca d'Inghilterra lavora da tempo ad un sistema integrato di linee guida con l'associazione delle banche inglesi teso a garantire non tanto il profilo quantitativo delle segnalazioni delle operazioni sospette, quanto la selezione qualitativa delle stesse, includendo tra gli indici di anomalia i comportamenti degli operatori bancari. Non comprendo perché un sistema del genere non possa essere avviato anche in Italia, sul presupposto del riassetto di tutte le segnalazioni e della verifica, a scadenze ricorrenti, del rispetto dei decaloghi.

Ho ascoltato nel corso del Convegno il riferimento a dati statistici relativi alle segnalazioni effettuate in Italia, ma non so quanto sia produttivo accontentarsi del dato quantitativo. Il blocco del sistema e la sua paralisi può derivare anche da un *surplus* di segnalazioni, che hanno perduto qualsiasi seria efficacia. Se, per esempio, si è segnalato come sospetto il deposito in banca della buonuscita di un insegnante - è accaduto! - vuol dire che c'è qualcosa che non funziona, anzitutto sul piano culturale.

Non ci si può accontentare dei controlli cosiddetti di *front office*, cioè allo sportello, perché altrimenti non si fanno grandi passi avanti. È necessario andare oltre e controllare le operazioni di tipo discrezionale, come la concessione di mutui, i prestiti a se stessi, i rientri troppo rapidi da esposizioni debitorie. Gli attori della sinergia illecita tra impresa che ricicla e finanziatori criminali sono comunque costretti a porre in essere manovre che rivelano l'origine delle ricchezze illegalmente percepite. Come ha ricordato autorevolmente il procuratore Vigna in un suo scritto recente, oggi *pecunia olet* e lascia tracce visibili, sempre che si sia pronti a tenere gli occhi aperti.

La resistenza da parte degli operatori bancari a comunicare agli organi preposti quanto accade sotto la loro percezione, o a trasmettere dati informativi completi, può essere economicamente pagante - salvi ovviamente i profili di illiceità - nel breve periodo, poiché fa individuare nel singolo istituto di credito un interlocutore affidabile e riservato, ma ha effetti negativi a medio e lungo termine sull'intero sistema del credito, a causa dello sconvolgimento del mercato che è in grado di provocare.



Il quarto fronte riguarda gli enti locali. Può sembrare strano farvi cenno, dopo aver ascoltato scenari internazionali, ma il discorso si inserisce - ed è stato richiamato dal presidente Billè - in un interessante dibattito in atto da tempo sul ruolo degli amministratori locali ed in particolare dei sindaci nell'opera di contrasto alla criminalità. Il sindaco ha un contatto immediato con la realtà territoriale che lo ha espresso, per le sue conoscenze dirette e per la disponibilità della polizia municipale, ed è quindi in possesso di informazioni e di capacità di analisi che altri soggetti, pur impegnati sul fronte dell'ordine pubblico, non hanno o possiedono in certi casi in modo meno dettagliato. Spesso si raccolgono, dai sindaci più sensibili, segnali di preoccupazione in ordine all'apertura nel territorio del comune di loro pertinenza di esercizi commerciali che presentano disponibilità finanziarie oggettivamente inspiegabili per chi conosce bene la zona e vi opera. Manca però lo strumento formale perché, con la riservatezza del caso, il sindaco sia posto nelle condizioni di rappresentare la situazione al questore, al prefetto o al procuratore della Repubblica.

L'inserimento del sindaco, per lo meno allo scopo di fornire questo tipo di informazione, all'interno dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica può essere utile. In questa ottica il protocollo di intesa del 25 aprile di quest'anno, sottoscritto dal sindaco e dal prefetto di Milano, è un esperimento interessante poiché impegna il prefetto non soltanto ad invitare il sindaco alle sedute del Comitato quando vengono affrontati i temi di rilievo per la città, ma anche a convocare il Comitato su richiesta del sindaco.

Quinto fronte: il Parlamento nazionale. Qui c'è veramente poco da dire dopo tutto ciò che è stato enunciato. Certamente da questo Convegno emerge la necessità di una riflessione di insieme sugli organi centrali del sistema sanzionatorio, penale e amministrativo, per far sì che il sistema non abbia zone d'ombra.

Il sesto fronte riguarda gli uffici finanziari accertatori. Quando un'impresa legale si lascia coinvolgere nell'attività di riciclaggio, non perché costretta da difficoltà finanziarie ma perché intende perseguire scopi di evasione fiscale, gli uffici d'imposta - naturalmente dopo la Guardia di finanza - possono svolgere una

parte importante solo che si diano loro le informazioni e i moduli utili per farlo.

Ultimo e importantissimo aspetto: la repressione penale. Le segnalazioni e gli accertamenti devono avere come esito lo svolgimento delle indagini e queste, a loro volta, sono finalizzate ad una sentenza di condanna dei responsabili ma al tempo stesso di confisca dei proventi illeciti. Anche su tale fronte, come su quelli prima segnalati, il mutamento di mentalità contestuale ad un più serio investimento di uomini e mezzi nell'opera di repressione è essenziale, nel senso di riconoscere un rilievo centrale all'indagine patrimoniale. Fino ad oggi questo tipo di indagine o è stata trascurata o è stata utilizzata nei limiti in cui appariva strettamente indispensabile, salvo ovviamente eccezioni, per acquisire elementi di prova a carico di questo o quell'indagato, in ordine al reato associativo o a determinati reati simili. Capita però con una certa frequenza che, una volta che siano stati raccolti i dati bastevoli a sostenere l'accusa a carico di persone fisiche, l'indagine patrimoniale per lo più venga messa in disparte; ciò accade perché essa è eccessivamente impegnativa rispetto agli attuali organici degli inquirenti, in particolare della Direzione distrettuale antimafia, e onerosa rispetto al tempo e alle energie da dedicare. Tale indagine deve fare i conti poi con i limiti temporali delle indagini preliminari, ma si tratta innanzi tutto di un problema di atteggiamento culturale, per così dire, da modificare. Basta convincersi che quando si fronteggiano le molteplici forme della delinquenza economica, sotto inchiesta non sono soltanto le persone, alle quali andranno irrogate le sanzioni penali di varia entità, ma pure le ricchezze illecitamente accumulate con i provvedimenti di confisca. Dunque, non vanno raccolti solo gli elementi di accusa a carico delle persone, ma anche quelli contro le ricchezze, tenendo conto che - come è stato ben spiegato da tanti - mentre le organizzazioni criminali non trovano difficoltà insormontabili nel sostituire i loro aderenti, quando questi vengano arrestati o condannati, le stesse non riescono con altrettanta facilità a rimpiazzare le ricchezze confiscate.

In questo contesto - e concludo - si situa l'attenzione mirata da parte della Commissione parlamentare antimafia che, in quanto



strumento conoscitivo e di indagine, intende apportare il proprio contributo alla rimozione degli ostacoli per la costruzione di autentiche sinergie nel contesto dell'azione di contrasto al riciclaggio. Gli spunti di riflessione raccolti nelle due giornate di questo Convegno costituiranno altrettante piste di approfondimento da parte della Commissione antimafia e spunti per nuove proposte che saranno formulate nell'immediato futuro. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Passiamo ora agli autorevoli interventi dei rappresentanti del Governo, cominciando dal ministro delle finanze, onorevole Visco.

VISCO Vincenzo, *ministro delle finanze*. Il risanamento del bilancio pubblico realizzato nel corso degli ultimi due anni e il raggiungimento dell'obiettivo della moneta unica europea hanno creato i presupposti indispensabili per dare possibilità di successo agli interventi sulle patologie e sulle disfunzioni del paese che devono essere rimosse: quelle di cui si sono occupati i lavori di questo Convegno sono sicuramente fra le più urgenti.

Sarebbe miope, infatti, non vedere come la criminalità economica abbia influenza diretta su fenomeni ai quali si stanno dedicando, in questa fase, molte energie, come la disoccupazione e l'arretratezza nello sviluppo economico di aree importanti del paese, ma anche, più in generale, sul funzionamento complessivo dei mercati; e sarebbe miope non riconoscere alla criminalità economica una capacità di innovazione e di espansione che obbliga ad un costante aggiornamento e ad una incessante vigilanza l'impegno di chi ha il compito di contrastarla.

La criminalità economica rappresenta oggi lo snodo forse più insidioso con cui deve confrontarsi quella «cultura della legalità», recentemente richiamata dal Presidente della Repubblica, senza la quale il patto sociale tra i cittadini e lo Stato perde consistenza. La criminalità economica, che trae linfa vitale da fenomeni tra loro molto diversi, come il traffico di droga e di armi, la corruzione e il contrabbando, le frodi fiscali e i falsi in bilancio, le estorsioni e l'usura, crea percorsi lungo i quali il mescolarsi di lecito e illecito rende arduo l'intervento repressivo e opinabile la stessa applicazione dei tradizionali criteri di discriminazione. E ciò dà luogo a

situazioni che minano nel profondo la coscienza civile e il senso dello Stato nel tessuto civile del paese.

Il riciclaggio di beni provenienti da attività illecite è l'ultimo anello della catena di fenomeni che contraddistinguono l'azione della criminalità organizzata, ma è anche quello che ne moltiplica la pericolosità e che dà concretezza all'effetto inquinante che essa determina sui flussi dell'economia trasparente e lecita impedendone la crescita. Si tratta, del resto, di attività che non soltanto configurano comportamenti criminali in senso stretto, ma producono sui mercati effetti distorsivi difficilmente sostenibili sia perché immettono nei circuiti finanziari regolari risorse di illecita provenienza, sia perché, grazie alla provenienza illecita, quelle risorse godono di un regime di totale esenzione fiscale che spezza il meccanismo della concorrenza.

Ma l'estrema pericolosità del riciclaggio è data anche dalla concomitanza della vastità e capillarità del danno che esso arreca all'economia sana e dell'estrema difficoltà di individuarne e contrastarne i flussi. Il riciclaggio, infatti, si manifesta nelle forme più svariate, moltiplicate negli ultimi anni dalla progressiva liberalizzazione dei flussi finanziari internazionali.

Mai come oggi i «paradisi fiscali» - le aree, cioè, in cui i capitali possono essere collocati con il doppio vantaggio dell'esenzione d'imposta e del più rigoroso segreto - proliferano e prosperano, come ha illustrato ieri il procuratore Caselli, rendendo difficilissime le indagini. E, insieme ad essi, prosperano le organizzazioni che si sono specializzate in queste operazioni finanziarie, le quali trattano indifferentemente la ripulitura di capitali provenienti dall'evasione fiscale, dalla corruzione, dal traffico di armi e droga e quant'altro.

Il riciclaggio, come ho ricordato, oltre alle tradizionali attività criminali, è strettamente intrecciato oggi alla corruzione e all'usura, alimenta speculazioni e acquisti di attività economiche e commerciali, si attua attraverso false fatturazioni da cui, non di rado, scaturiscono rimborsi IVA truffaldini, utilizza in maniera crescente i canali elettronici che consentono flussi finanziari anche via Internet, contribuisce alla costituzione di provviste di denaro occultate al fisco e alla pubblicità dei bilanci, configurandosi an-



che come frode fiscale e falso, e sempre si avvale o della circolazione di contanti (che l'introduzione dell'euro, eliminando la necessità del cambio, renderà più agevole) o dell'anonimato bancario, sempre gelosamente protetto.

Per queste ragioni, la lotta contro il riciclaggio deve essere condotta con alti livelli di preparazione, con una forte capacità di aggiornamento sia delle tecniche finanziarie sia di quelle che richiedono l'uso di informatica ed elettronica, sia - soprattutto - con il concorso, coordinato e sinergico, di differenti professionalità e competenze sia operative che istituzionali, a livello nazionale e internazionale.

Il Consiglio europeo del 28 aprile dell'anno scorso approvò un «Piano d'azione contro la criminalità organizzata» che dedicava ampio spazio al tema del riciclaggio e della criminalità finanziaria. In particolare, venivano segnalate alcune misure ritenute urgenti: la creazione di un sistema per lo scambio di informazioni relative al sospetto di riciclaggio a livello europeo; la creazione di una base giuridica tale da ampliare i poteri di investigazione; una più stringente normativa in tema di confisca dei beni; l'adozione di tecniche informatiche idonee a fronteggiare il riciclaggio di capitali veicolato attraverso la rete Internet o comunque attraverso i mezzi telematici; una limitazione il più possibile stringente dell'uso dei contanti nelle transazioni finanziarie. Quest'ultimo punto, in particolare, trova l'Italia in condizioni di grande arretratezza rispetto all'Europa: oltre il 90 per cento delle transazioni - secondo i dati dell'ABI - avviene per contanti, e il rapporto fra le transazioni effettuate con mezzi diversi dai contanti in Italia e in Francia, ad esempio, è di 30 a 150.

Su queste direttrici sono stati mossi alcuni passi e credo che la presenza, in questa sede, dei Ministri dell'interno, di grazia e giustizia e delle finanze, renda chiaro a tutti che la volontà dell'intero Governo, su questo versante, è mobilitata con la massima energia. In particolare, c'è, in questo impegno, la forte integrazione fra le diverse competenze, i diversi poteri dello Stato, i diversi strumenti di cui esso dispone.

Lo strumento fiscale, in questa prospettiva, assume un rilievo particolare. Non c'è bisogno di ricorrere all'abusato esempio del-

l'arresto e della condanna di Al Capone che venne ottenuta grazie alla scoperta e all'utilizzazione a fini giuridici dei suoi reati fiscali per ricordare che lo strumento fiscale possiede potenziali valenze e possibilità di applicazione capaci di fornire alla magistratura un terreno d'intervento non sempre praticabile direttamente dall'azione penale. L'amministrazione finanziaria, quindi, deve essere in prima linea in questa lotta, ma deve anche disporre degli strumenti idonei a condurla con successo.

Non sono pochi, infatti, i problemi che derivano dal sostanziale blocco che le indagini tributarie subiscono quando riguardano situazioni su cui intervengono inchieste penali; e la defaticante lentezza dei processi per reati tributari e non, è a sua volta causa di una sostanziale impossibilità di colpire efficacemente i reati di quella natura.

Una sempre più stretta collaborazione con la magistratura, una più tempestiva capacità di monitoraggio da parte dell'amministrazione e dei suoi organismi territoriali, il più serrato intreccio fra le attività dell'amministrazione e quelle della Guardia di finanza rappresentano elementi capaci di consentire importanti progressi. Ma non è da escludere che siano necessarie innovazioni più profonde.

Un fattore di rilievo, per quanto riguarda l'Italia, è oggi rappresentato dalla sempre rinviata istituzione dell'anagrafe dei conti correnti bancari. Prevista da una legge di molti anni fa, coerente con la normativa europea e già attuata in diversi Stati d'Europa, l'anagrafe bancaria appare come strumento decisivo e irrinunciabile per l'attuazione di controlli su flussi finanziari che godono dell'enorme flessibilità consentita dalla liberalizzazione dei mercati. L'attuazione di questo strumento permetterebbe di compiere un decisivo salto di qualità nelle potenzialità di contrasto alle diverse forme di riciclaggio e, più in generale, a tutti i fenomeni di criminalità economica.

Verso questo ordine di questioni è necessaria una più avvertita sensibilità e una più pronta capacità di iniziativa. Da questo punto di vista, infatti, desta qualche sconcerto la circostanza che, salvo in alcuni casi, i patrimoni e le ricchezze illecitamente accumulate da soggetti condannati in sede penale non formino og-



getto di provvedimenti adeguati. La possibilità di tassare alcune forme di proventi illeciti, pur essendo sancita dalla legge, trova soltanto una sporadica applicazione; anche nei casi di sequestro dei beni, il provvedimento di confisca avviene molto raramente e solitamente con grande ritardo. Ciò deriva spesso dalle oggettive difficoltà di individuare l'illiceità della provenienza dei beni, ma anche forse da una diffusa sottovalutazione del rilievo che gli aspetti patrimoniali possiedono rispetto a quelli penali.

Proprio per affrontare questi aspetti nel modo più approfondito e pertinente, sono al lavoro due distinti gruppi istituiti presso il Secit: il primo, secondo la direttiva generale, incaricato di esaminare i comportamenti delle società finanziarie in relazione ai fenomeni di usura e di riciclaggio; il secondo - istituito con una direttiva del febbraio scorso - con il compito di verificare tutti gli aspetti patrimoniali e tributari dei soggetti implicati in vicende penali collegate alla criminalità organizzata, nonché i comportamenti delle strutture amministrativo-finanziarie preposte agli accertamenti fiscali. Tali compiti sono svolti in stretta collaborazione e coordinamento con i Ministeri di grazia e giustizia e dell'interno, con la Procura nazionale antimafia, con le Direzioni regionali delle entrate e con la Guardia di finanza. Dal lavoro di questo gruppo dovranno scaturire risultati importanti relativi, in particolare, a due settori: la confisca dei beni di cui risultino titolari esponenti della criminalità organizzata e la posizione di soggetti implicati in inchieste penali per reati di corruzione o concussione quali amministratori pubblici, imprenditori, pubblici funzionari.

Si tratta di un campo d'azione vasto e complesso, ma di grande rilevanza, nel quale per la prima volta viene impegnata l'amministrazione finanziaria con un'attività che va oltre la gestione occasionale di fenomeni patologici: un'altra direttiva del novembre scorso ha infatti disposto che le Direzioni regionali delle entrate siano dotate di servizi di *intelligence* in grado di svolgere un monitoraggio puntuale capace di segnalare le anomalie al momento della loro insorgenza. Ovviamente ci vorrà del tempo prima che i risultati di queste innovazioni si manifestino, poiché l'efficacia di simili cambiamenti richiede prima di tutto mutamenti culturali interni all'amministrazione finanziaria che

non si producono automaticamente per effetto di un ordine di servizio. Ma la linea di marcia è tracciata e la riforma dell'amministrazione alla quale stiamo lavorando permetterà di procedere sempre più speditamente.

Se un'amministrazione finanziaria risanata è condizione per un'efficace azione di contrasto delle diverse forme di criminalità economica - come, del resto, anche dell'evasione fiscale e di ogni altro illecito tributario - da un punto di vista più generale si deve sapere che lo strumento migliore per combattere l'illegalità diffusa è la ricostruzione di un tessuto economico e amministrativo sano ed efficiente.

È vero, naturalmente, che una delle condizioni essenziali per la ripresa economica e per la lotta alla disoccupazione, soprattutto nel Mezzogiorno, è lo sradicamento dell'illegalità e la lotta contro la criminalità organizzata. Ma è anche vero il contrario: per combattere la criminalità occorre anche sconfiggere la disoccupazione e restituire fiato ai processi economici e produttivi sani e concorrenziali. Non si tratta di un circolo vizioso, ma della necessità di procedere contestualmente sui diversi fronti: lotta alla criminalità economica e lotta per lo sviluppo e per l'occupazione devono essere azioni contestuali e fra loro strettamente connesse.

Fatti recenti - come gli arresti di pochi giorni fa proprio qui, a Palermo - dimostrano che gli intrecci tra affari, criminalità e settori della pubblica amministrazione non sono stati eliminati dal terremoto di alcuni anni fa: sarà necessario un lungo, massiccio e costante impegno di tutte le energie dello Stato per imprimere al paese la correzione di rotta necessaria per ricondurlo alla normalità. È lo Stato tutto intero, con le sue istituzioni e con l'azione politica del Governo, che ha il compito di agire per affermare il primato della legalità e del diritto, che è condizione per il sano esercizio delle attività civili, economiche e sociali di un paese democratico.

A questi compiti il Governo intende far fronte, nella convinzione che, senza un simile impegno, né le prospettive dischiuse dall'unità europea né gli obiettivi prioritari di occupazione e sviluppo soprattutto per il Mezzogiorno potrebbero avere senso e possibilità di affermazione. (*Applausi*).



**PRESIDENTE.** Do la parola all'onorevole ministro di grazia e giustizia, professor Giovanni Maria Flick.

**FLICK Giovanni Maria, ministro di grazia e giustizia.** Signor Presidente, signori, parlare di bilancio delle prospettive della lotta al riciclaggio crea un problema. Il bilancio va redatto in relazione al passato e guardando alle prospettive del futuro; va evitato dunque, e a maggior ragione dal Ministro della giustizia, di fare un bilancio falso.

Ecco perché, nel parlare di lotta al riciclaggio, di fronte alla denuncia del rischio o dell'effettività di un abbassamento della guardia, ho pensato di munirmi di un certificato di un'autorevole «società di revisione», il GAFI, che mi dica se il bilancio nella lotta al riciclaggio è stato positivo o negativo. Nella relazione annuale 1997-1998 del GAFI si afferma che il Governo italiano ha compiuto dei progressi notevoli nella lotta contro il riciclaggio del denaro, dopo l'ultima valutazione mutua del 1993. Certamente conoscete questo testo: è il frutto di un'analisi assai articolata della nostra situazione, in cui è stata registrata una crescita senz'altro positiva, e sono stati segnalati obiettivi non meno impegnativi, ancora da realizzare nella lotta al riciclaggio. Questo mi tranquillizza perché consente di guardare agli impegni futuri con la consapevolezza di avere svolto un lavoro utile e soprattutto - è stato detto prima ed è stato più volte ribadito in questi due giorni di convegno - tenendo conto dello strettissimo rapporto tra la dimensione nazionale e la dimensione internazionale della lotta al riciclaggio.

Abbiamo finalmente capito - non è stato semplice, perché è innanzitutto un problema di cultura - che la lotta al riciclaggio è soltanto un aspetto, pure fondamentale, della più generale strategia di contrasto alla criminalità organizzata: non soltanto nella configurazione «classica» di questa, ma anche alle nuove forme che essa ha assunto. Dirò subito che, a mio avviso, e volendo tradurre tali considerazioni in un impegno per il futuro, il discorso va affrontato non soltanto in una ottica di repressione, ma guardando anche al momento preventivo e, prima ancora, a quello della trasparenza fiscale, economica e societaria in particolare.

Dico questo perché, negli ultimi due anni, in cui abbiamo realizzato un obiettivo molto importante in materia di euro, contemporaneamente, con il collega Napolitano, si lavorava a quelle ipotesi, richiamate dal collega Visco, sul piano globale di azione contro la criminalità, che appaiono anni luce distanti dal punto di partenza.

Ancora nel 1988, la Convenzione di Vienna in materia di riciclaggio si poneva il problema se quest'ultimo dovesse riguardare soltanto i proventi del narcotraffico. La risoluzione del Consiglio d'Europa del 1990, cui ha fatto eco il Consiglio delle Comunità europee del 1991, ha allargato - in Italia ci siamo adeguati - la tematica del riciclaggio a tutte le ipotesi di proventi da *serious crimes*, compresa la corruzione, aprendo una strada che ci consentirà auspicabilmente di comprendere tutte le forme di evasione fiscale.

Sebbene non abbia avuto grande evidenza, in questi ultimi due anni, ma nell'ambito dell'Unione europea si sono segnate tappe importanti e assegnate precise scadenze con il Piano d'azione comune contro la criminalità, in materia di trasparenza finanziaria, di raccordi fiscali, di definizione comune della criminalità organizzata e di scambi di cooperazione di polizia giudiziaria: un piano d'azione che, tra l'altro, abbiamo utilizzato anche nel rapporto bilaterale con singoli Stati al di fuori dell'Unione europea. Mi riferisco, in particolare, al discorso avviato con la Svizzera per la disciplina della cooperazione giudiziaria anche in questa materia, nel quale sono stati utilizzati proprio i moduli definiti in sede di Unione europea.

Quindi, risultati soddisfacenti e prospettive amplissime da sviluppare. Mi rifaccio alla mia esperienza di studioso prima ancora che di Ministro, quando ricordo che, un tempo, il problema del riciclaggio veniva affrontato esclusivamente in una dimensione statica, cioè mediante la previsione di norme repressive, le quali, oltretutto, necessitano oggi di una rivisitazione. A questo proposito, raccolgo ben volentieri l'invito del Presidente del Senato a studiare una modifica dell'articolo 648-ter del codice penale, che finisce per essere oggi inapplicato perché sussidiario anche alla fattispecie, molto più lieve, della ricettazione.



Un altro momento, ancora da ben definire, ha riguardato il passaggio da una collaborazione meramente passiva delle banche e degli intermediari bancari ad una loro collaborazione attiva. Concordo con l'onorevole Mantovano e non ho quindi bisogno di sottolineare quanto questi ha già ricordato in merito alla necessità di una forte professionalizzazione del settore, al fine di evitare che la collaborazione attiva, attraverso la segnalazione di tutte le operazioni, anche di quelle assai poco sospette, si traduca nella parafrasi della vecchia collaborazione passiva, e riversi sull'autorità giudiziaria tonnellate di dati inutili.

Ritengo che nell'ambito della collaborazione attiva degli intermediari finanziari, e non solo delle banche, si possa seguire l'esempio della Svizzera, ed introdurre la fattispecie, anche colposa, di omesso controllo dell'entrata del denaro sporco nei circuiti finanziari. Sul punto, la Svizzera ha fornito dati positivi ed incoraggianti, che stiamo studiando.

Oltre che sul fronte della repressione del momento terminale del riciclaggio, oltre che sul fronte dell'attività - chiamiamola così - preventiva, della scoperta del riciclaggio attraverso gli intermediari finanziari (e non solo delle banche), mi sembrano apprezzabili i progressi - di questo ci dà atto sia l'Unione europea, sia il GAFI - anche nell'ambito dell'aggressione ai patrimoni illeciti. Penso ai risultati della commissione presieduta dal senatore Ayala sulle misure di prevenzione e all'introduzione della confisca *di valore*, la confisca, cioè, dei beni di cui il condannato non possa giustificare la provenienza, ma di cui risulti essere titolare o avere la disponibilità in misura sproporzionata rispetto al reddito: un istituto che consente l'aggressione al patrimonio reale e assai simile ad analoghe, interessanti, esperienze di ordinamenti stranieri, quali la confisca del bene sostituto, la confisca basata sul calcolo presuntivo degli affari illeciti condotti da persona condannata per un singolo episodio di traffico di droga o la confisca del sistema statunitense.

In prospettiva, poi, il GAFI ci segnala e ci chiede di perseguire altri due obiettivi importanti.

Innanzitutto, ci chiede di affrontare il tema della responsabilità delle imprese, cioè delle persone giuridiche. È una questione

che un gruppo di lavoro sta già studiando, partendo a tal fine da alcune forme particolari di reati d'impresa. Penso ai reati di inquinamento ambientale, tra le espressioni più tipiche dei reati di impresa: in particolare, al discorso della cosiddetta ecomafia e della criminalità organizzata.

Il secondo obiettivo che il GAFI ha fissato nel «certificarci il bilancio» dell'operato dell'ultimo quinquennio in materia di lotta al riciclaggio, è la riorganizzazione in forma organica della normativa antiriciclaggio. Con il Ministero del tesoro stiamo lavorando alla elaborazione di un articolato di legge delega per un testo unico in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio sul piano finanziario.

Questa considerazione apre un altro fronte: quello della necessità - lo ha preannunciato nella giornata di ieri l'onorevole Folleni, e si tratta di una verifica che stiamo portando avanti sulla base delle indicazioni fornite dalla magistratura - di una ricognizione, non soltanto della normativa in materia di riciclaggio, ma di tutta la legislazione che riguarda la tematica della criminalità organizzata sul piano sostanziale, sul piano processuale e sul piano ordinamentale, per vedere se effettivamente ed in quale misura abbiamo bisogno di intervenire con degli aggiustamenti: dove dobbiamo colmare le lacune, dove dobbiamo pensare ad ipotesi di discipline specifiche e dove si tratti semplicemente di razionalizzare l'esistente, come nel caso, che citavo prima a titolo di esempio, del rapporto tra la fattispecie di reimpiego dei capitali di provenienza illecita ed i reati affini.

Per lungo tempo abbiamo pensato al riciclaggio come ad un problema legato esclusivamente al narcotraffico. Poi abbiamo iniziato a renderci conto, e in questo è stato fondamentale il confronto con gli altri paesi dell'Unione europea, che il riciclaggio ha dimensioni più ampie e che riguarda l'intera economia criminale.

La seconda fase, molto importante e che richiede a tutt'oggi un impegno, ha riguardato l'affinamento degli strumenti volti a contrastare l'economia illegale, perché sommersa, che corre costantemente il rischio di essere attratta dall'economia criminale



se non si riesce a farla emergere per riportarla alla economia legale.

Adesso ci troviamo nella terza fase, ancora più preoccupante: Vi è tutta una fascia di economia apparentemente legale, ma in realtà «criminale riciclata». Ritengo di non poter trarre indicazioni positive dal fatto che, per la prima volta, in sede di Nazioni Unite e in sede di Unione europea si è parlato del problema dei paradisi fiscali, considerandoli paradisi del riciclaggio. L'Italia si è resa fautrice, nell'ambito del «Progetto Falcone», di uno studio a livello di Unione europea - che rispecchia anche le indicazioni del Piano di azione contro la criminalità - sulla tematica dei paesi *off-shore*. Abbiamo posto, come obiettivo prioritario nell'ambito del Piano di lotta contro la criminalità, il controllo delle operazioni finanziarie; ne abbiamo nuovamente discusso a Washington in occasione del vertice del G8, a proposito dei trasferimenti cibernetici di denaro. Ci siamo posti e abbiamo posto il problema di un più stretto raccordo con le procedure tributarie, perché convinti che la trasparenza tributaria sia una delle prime strade da percorrere nella lotta al riciclaggio; ci siamo posti e abbiamo posto nell'ambito dell'Unione europea l'obiettivo della trasparenza nel mondo degli affari e, in particolare, della trasparenza societaria.

Non ritengo che il percorso sia agevole, ma è l'unico possibile; e il fatto che, dopo avere parlato per molto tempo di euro soltanto nell'ottica dei parametri finanziari, si cominci ad affrontare il discorso dell'euro nella prospettiva del terzo pilastro di Maastricht - sicurezza, giustizia, libertà - mi fa ben sperare per il futuro. (*Applausi*).

PRESIDENTE. E con questa certificazione di sicurezza e di garanzia proseguiamo con l'intervento del ministro dell'interno, dottor Giorgio Napolitano.

NAPOLITANO Giorgio, *ministro dell'interno*. Questa iniziativa, per la quale desidero esprimere attraverso il presidente Del Turco il più vivo apprezzamento alla Commissione parlamentare antimafia e al Comando generale della Guardia di finanza, che le ha prestato preziosa collaborazione, costituisce un contributo

significativo a quella visione non declamatoria della lotta contro la mafia, contro la criminalità organizzata che Governo e Parlamento sono chiamati ad esprimere e a tradurre in impegno concreto. Si misura anche su iniziative di questa natura la volontà di non attenuare in alcun momento quell'impegno, di tenerlo fermo e di accrescerlo, garantendone la continuità e la qualità. Ritengo stia in ciò la migliore risposta alle preoccupazioni sincere ed anche alle esasperazioni polemiche.

Quello della lotta al riciclaggio rappresenta un fronte cruciale da considerare anche nei suoi aspetti più strettamente tecnici, come si è fatto in modo eccellente in questo Convegno, e da collocare nello stesso tempo in una visione unitaria dell'azione nazionale ed internazionale di contrasto al crimine organizzato.

Non tornerò sugli argomenti sviluppati, con specifico riferimento alle loro responsabilità, dai colleghi Visco e Flick, per raccogliere piuttosto gli spunti offerti dagli interventi degli alti rappresentanti delle forze di polizia al cui coordinamento ho il compito di presiedere; interventi che hanno messo bene in luce linee di ricerca e di azione suggerite da ricche esperienze investigative e di polizia giudiziaria, rispondenti a compiti peculiari, in particolar modo e congiuntamente della Direzione investigativa antimafia e della Guardia di finanza, e per essa del Nucleo speciale di polizia valutaria, così come della Criminalpol e del Ros dei carabinieri.

Si conviene in sostanza sulla decisiva portata e nello stesso tempo sulla crescente complessità del confronto con la capacità di penetrazione ed affermazione delle organizzazioni criminali nel flusso delle attività finanziarie in presenza di un processo di sempre più vasta globalizzazione; e si conviene ugualmente sulle difficoltà della sfida rappresentata dalle rispettive capacità di internazionalizzazione di quei traffici da parte del crimine organizzato e degli interventi di contrasto da parte degli Stati; e vorrei insistere su quest'ultimo punto.

Notevoli sono i progressi che si vanno realizzando nell'avvicinamento delle legislazioni nazionali e nella cooperazione giudiziaria in seno all'Unione europea, come ha poc'anzi ricordato il ministro Flick. Ed ancor più notevoli forse sono stati e sono i pro-



gressi sul piano della cooperazione di polizia; sta tra l'altro per diventare operativa, a processo di ratifica ormai concluso, la Convenzione con la quale è stata istituita l'Europol. Ma è un fatto che ancora contrasta con la globalizzazione dei flussi di riciclaggio una persistente disomogeneità, più specificamente nelle legislazioni antiriciclaggio, con forti segmentazioni, rappresentate in particolar modo da paradisi fiscali e bancari. Il discorso non riguarda solo l'Europa dei quindici, ma deve estendersi ben oltre quei confini e il presidente Mancino, come si sa, da tempo ha intrapreso quella strada.

È importante sottolineare l'impegno cui sono stati sollecitati e hanno aderito i paesi dell'Europa centrale e orientale candidati all'ingresso nell'Unione, sottoscrivendo di recente un vero e proprio patto di preaccesso all'Unione stessa che detta indirizzi precisi per la lotta contro la criminalità organizzata anche sul piano finanziario; ma bisognerà procedere ben più in profondità. Occorrerà lavorare ad una sempre più fitta rete di accordi bilaterali e multilaterali, puntare su più centri di cooperazione internazionale, tra i quali ricorderò il più ampio, la riunione dei Ministri dell'interno e dei Ministri della giustizia del G8 tenutasi lo scorso dicembre a Washington con una sessione particolarmente dedicata al *High Tech Crime*.

Il buon livello delle normative italiane contro il riciclaggio, riconosciuto e «certificato», e il nostro impegno ad affinarlo ulteriormente non possono farci perdere di vista come sia determinante l'ulteriore ricerca di una sempre più efficace via di contrasto internazionale. È una ricerca che va decisamente accelerata, direi drammatizzata, nei rapporti politici con i nostri *partners*, tenendo tra l'altro conto della ormai prossima introduzione dell'euro che, come rilevava in un precedente Convegno il ministro Ciampi, renderà obiettivamente più facile il riciclaggio. Qui in Italia l'attacco ai patrimoni mafiosi e alla capacità di reinvestimento dei proventi illeciti che la criminalità organizzata dimostra costituisce una priorità cui dare maggiore evidenza. Questo Convegno cade a pochi giorni di distanza da un'importante seduta del Consiglio generale di lotta alla criminalità organizzata, che ha appunto concentrato la sua attenzione su queste priorità.

Mi si permetta di dire che sono soltanto dispersive e fuorvianti certe polemiche sulla portata dei risultati raggiunti, in particolare nell'ultimo biennio. Svalutare quei risultati - parlo dell'azione generale di lotta alla criminalità organizzata - può soltanto suggerire l'idea di una mafia impermeabile a qualsiasi colpo. Abbiamo bisogno, specie pensando alla lotta al riciclaggio, di una partecipazione crescente da parte dei cittadini e delle forze sociali, dei soggetti economici e finanziari e, ancora, degli organi d'informazione, della scuola e della cultura per un grande, tenace sforzo collettivo di contrasto della criminalità organizzata di cui sono protagonisti quotidiani la magistratura e le forze di polizia. Ma una tale partecipazione non è realizzabile senza un'equilibrata valutazione dei risultati e delle prospettive della lotta. Quindi né denunce catastrofiste né pericolose euforie e ingenui illusioni; oggi possiamo parlare di successi riportati nel disarticolare sodalizi mafiosi, nel mettere in crisi determinate strategie e sfere di influenza, ma nello stesso tempo dobbiamo dire che procede ben più difficilmente e faticosamente l'azione volta a contrastare la capacità della mafia di fare profitti e di reinvestirli penetrando nello stesso tessuto legale delle attività economiche e finanziarie. Bisogna dunque spostare in tale direzione un impegno crescente.

Di fronte al fenomeno del riciclaggio occorrono iniziative sofisticate, occorre elevare la professionalità degli investigatori specializzati, occorre poter disporre di basi informative ampie e gestite con tecnologie avanzate e dunque investire nella formazione e nelle tecnologie informatiche, anche per consentire alle questure di trattare adeguatamente - come si è poc'anzi sollecitato - i dati raccolti. Nello stesso tempo la lotta al riciclaggio non può essere separata da una visione unitaria, da una strategia globale di lotta alla criminalità organizzata. C'è sempre da colpire alla radice la capacità di accumulazione di ricchezze delle organizzazioni criminali, quale si esplica attraverso i molteplici traffici vecchi e nuovi che conosciamo. In questo intreccio di vecchio e nuovo alcuni traffici si svolgono certamente attraverso le frontiere, da quello degli stupefacenti a quello delle armi come a quello degli esseri umani; ma ce ne sono altri che presuppongono un insediamento sociale, un più o meno esteso controllo del territorio na-



zionale in contrapposizione alle istituzioni e alle forze dello Stato democratico. Mi riferisco anzitutto all'attività estorsiva (quella diffusa pressione che né Cosa nostra né altre organizzazioni criminali nelle regioni a rischio del Mezzogiorno hanno cessato di esercitare, lo sappiamo, nonostante i colpi subiti) e all'usura (quest'ultima come fonte di accumulazione di proventi illeciti, come canale di riciclaggio, come moltiplicatore di profitti).

Il Parlamento è impegnato col Governo a rivedere normative e procedure per combattere questi due fenomeni - l'estorsione e l'usura - anche attraverso una migliore incentivazione di scelte di resistenza e di denuncia ed una migliore tutela delle vittime. Domani a Siracusa cercheremo di contribuire al rilancio del movimento associativo *antiracket*. E siamo ugualmente impegnati a rivedere procedure defatiganti per il passaggio dal sequestro alla confisca di beni mafiosi e per la loro gestione, evitandone il deterioramento e giungendo alla loro liquidazione e destinazione finale.

Deve dunque trattarsi di multiformi e interconnesse attività di contrasto che tendano a dirigere i colpi in modo speciale contro la minaccia che la criminalità organizzata è venuta e viene sempre più portando al sistema dell'economia legale e di mercato nel nostro paese. Un sistema che rischia di essere gravemente minato - e di vedere innanzitutto pesantemente condizionate le possibilità di sviluppo del Mezzogiorno - dall'estorsione e dall'usura prima ancora che dal riciclaggio sul piano internazionale ed anche - non dimentichiamolo - dalla penetrazione negli appalti pubblici e dal condizionamento mafioso dovunque sia possibile nelle amministrazioni pubbliche e, alternativamente, dall'intimidazione verso gli amministratori locali rigorosi e coraggiosi. Si sa quanto stiamo operando per sostenere i sindaci e acquisirne l'apporto nei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, anche attraverso protocolli di sicurezza come quelli sottoscritti a Milano, Palermo, Napoli, Cagliari e in numerose altre realtà. Infine, il sistema dell'economia legale di mercato è minacciato - non dimentichiamo neppure questo aspetto - da una diffusa forma di corruzione.

Su tutti questi versanti, dunque, si deve vigilare e colpire. Il Governo è grato a quanti intervengono coraggiosamente e tenacemente su ciascuno di tali versanti: alle Direzioni distrettuali e alla Direzione nazionale antimafia, alla magistratura nel suo complesso, alla Direzione investigativa antimafia ed ai servizi centrali ed interprovinciali di lotta alla criminalità organizzata, nonché alle forze di polizia nel loro insieme. Per quanto riguarda queste ultime, debbo sollecitare la massima circolarità informativa e sinergia investigativa e operativa: ciascuna forza ha solo da guadagnarci, anche per la valorizzazione della propria personalità e del proprio ruolo.

Per concludere, devo richiamare a noi stessi l'inscindibilità del fenomeno della criminalità organizzata, nel suo volto più sofisticato, della criminalità economica e finanziaria e, nella sua faccia più brutale, dell'aggressione anche sanguinosa alla convivenza civile. È in virtù di questa consapevolezza che tra il piano dell'analisi finanziaria e il piano più complessivo dell'analisi criminale, quindi fra le istanze preposte all'una e all'altra, non dovranno esserci compartimenti stagni: meno ce ne saranno in generale, nel complesso degli interventi, delle istituzioni e degli apparati pubblici contro il crimine organizzato, meglio si potrà contrastarlo e debellarlo, nella prospettiva di una lotta incessante e peraltro di lunga lena quale sta ormai diventando comune a tutti gli Stati democratici. (*Applausi*).

**Presidenza del senatore Ottaviano DEL TURCO,  
presidente della Commissione parlamentare antimafia**

**PRESIDENTE.** Faccio appello all'ultimo refo di pazienza che avete, ma sarò veramente breve: come vedrete, si tratta soltanto di ringraziamenti.

Intanto un grazie pieno di rispetto e di riconoscenza per il contributo che la Guardia di finanza ha offerto alla Commissione parlamentare antimafia nell'organizzare questo Convegno. A lei, generale Mosca Moschini, allo Stato maggiore che ha seguito i lavori con tanta attenzione, ai suoi uomini in Sicilia, alle strutture del Corpo e ovviamente al generale Marchetti, che ha lavorato



più direttamente con noi nell'organizzare il Convegno, va il mio, il nostro grazie.

Come sapete, questo è il primo di tre Convegni. Il prossimo in autunno - ne abbiamo già parlato - lo organizzeremo con l'Arma dei carabinieri e avrà come tema il controllo del territorio. La questione centrale che porremo in quel Convegno sarà relativa alle grandi aree metropolitane, al rapporto tra la criminalità organizzata storica insediata in quelle aree e i fenomeni di microcriminalità giovanile, di devianza, di disperazione che stanno rendendo difficile il governo del territorio da parte delle forze dell'ordine. I sindaci saranno probabilmente gli interlocutori fondamentali di questa ricerca.

Il terzo Convegno - ne abbiamo già parlato col prefetto Masonne - lo faremo in collaborazione con la Polizia di Stato e avrà ad oggetto il tema delle nuove mafie. Un tema di grande rilievo, anche tenendo conto del fatto (lo avete sentito anche ieri dal Presidente del Consiglio) che i due ultimi incontri tra gli otto grandi di quest'anno a Dallas ed a Birmingham hanno avuto come tema fondamentale le insidie che da questo punto di vista si manifestano in tutti i paesi. Ciò che mi preme è verificare, in quella circostanza, col sostegno e l'esperienza della Polizia di Stato e in rapporto con le forze di polizia degli otto paesi, quali sono i punti di analisi che avvicinano la nostra esperienza a quella degli altri Stati.

Naturalmente rivolgo un ringraziamento all'Assemblea regionale siciliana per la splendida ospitalità in questo ineguagliabile palazzo, un pezzo della storia e della cultura, ed in particolare a lei, presidente Cristaldi, che è stato un padrone di casa straordinario. Un grazie particolare agli ospiti che vengono da altri paesi. Vedete, per noi, questo è il segno di un'autorevolezza delle istituzioni italiane che ci riempie di orgoglio.

Il ministro Flick ha voluto parlare di apprezzamenti che vengono dall'estero, e ha ragione: quelli che ci guardano da lontano ci vogliono più bene di chi ci guarda da vicino. Con una delegazione, molto rappresentativa della Commissione antimafia, sono andato a Washington qualche settimana fa e ho sentito esprimere dal Ministro di grazia e giustizia americano riconoscimenti sul va-

lore dei magistrati, delle forze dell'ordine, del sistema legislativo e dell'esperienza del nostro paese in questo campo davvero straordinari. Dal ministro Janet Reno e da Louis Freeh sono stati formulati giudizi e apprezzamenti nei confronti dell'Italia che ci riempiono di orgoglio. La presenza e il contributo davvero straordinario che è venuto dagli ospiti stranieri conferma il grande prestigio del nostro paese quando affronta temi di questa complessità e rilevanza.

Naturalmente un grazie di cuore agli ospiti italiani. Non posso farne l'elenco; sarebbe troppo lungo, e voi sapete che quando si fanno degli elenchi, si rischiano anche omissioni ingenerose: consideratevi tutti ringraziati allo stesso modo.

Penso che i risultati di un Convegno si giudichino da molti fattori, e, in primo luogo, dal livello della partecipazione. Lo so, il padrone di casa dovrebbe evitare riferimenti di questo tipo, ma quando intervengono il Presidente del Senato e il Presidente della Camera, quando interviene il Presidente del Consiglio, sia pure con l'ausilio della telematica, come ha fatto il presidente Prodi in videoconferenza da Palazzo Chigi, quando prendono la parola i Ministri dell'interno, di grazia e giustizia e delle finanze - mi fermo qui per non correre quei rischi di cui parlavo prima - ritengo che queste presenze, che onorano e ripagano in qualche misura il nostro lavoro, siano un elemento per giudicare il valore di un Convegno. Fra qualche secondo dirò anche qualcosa riguardo alle assenze.

Un Convegno si giudica anche dal livello dei contenuti, dalle indicazioni che emergono dai suoi lavori, dalla concretezza estrema degli interventi. Badate, per gli esperti è facile parlare di un argomento facendo grande attenzione a restare nel tema, ma voi sapete che gli uomini politici - parlo innanzi tutto per me - fanno una gran fatica a rimanere nel tema, eppure questa volta vi sarete accorti dai molti interventi dei colleghi parlamentari che siamo riusciti a evitare il rischio di uscire dal tema. Credo che anche questo sia un fatto di un certo rilievo.

Se questi sono criteri per giudicare se un Convegno sia andato bene o male, allora ritengo che si possa essere soddisfatti del risultato. Qualcuno ha detto che non vi sono precedenti di que-



sto tipo nei lavori della Commissione antimafia. La verità è che la Commissione antimafia opera sulla base di prescrizioni di legge, e se generalmente si attiene ai precedenti, qualche volta tenta invece di sperimentare strade nuove.

Dico spesso ai miei colleghi, in Commissione, sia a quelli della maggioranza sia a quelli dell'opposizione, che noi maneggiamo materiale altamente infiammabile, e spesso vedo troppa gente che fuma vicino all'esplosivo con eccessiva disinvoltura. Quando cominciamo a lavorare su questi temi e organizziamo Convegni di questa dimensione, cercando di sperimentare nuove strade, lo facciamo con tutta l'attenzione e la prudenza necessarie.

Un grazie ai giornalisti. La stampa ha ritenuto di dare molta importanza alle polemiche che hanno accompagnato questo Convegno, soprattutto in queste ultime ore. Non posso discutere tale scelta, la debbo rispettare perché non c'è scelta diversa che si possa fare se non rispettare le priorità che la stampa liberamente decide nel riportare le notizie. Voglio solo dire che noi insisteremo, con grande ostinazione, nell'indicare la luna, cioè i nostri obiettivi, cercando di nascondere il dito perché spesso si fa più attenzione al dito che non all'obiettivo del nostro lavoro che, invece, è molto importante.

Adesso bisogna fare buon uso del Convegno. Sul piano legislativo abbiamo avuto indicazioni preziose da tutti gli interventi. Ma quando rileggeremo gli atti di questo Convegno scopriremo che c'è un percorso già tracciato. Da questo punto di vista il *workshop* di questa mattina è stato esemplare: il generale Nanula, il dottor Carpentieri e il dottor Donadio hanno fornito indicazioni che raccoglievano molti preziosi contributi venuti da numerosi esperti, tecnici, magistrati, uomini delle forze dell'ordine, per formulare alcune prime ipotesi di lavoro.

Vorrei, a questo proposito, sottolineare un piccolo fatto che si è verificato oggi; tutti conoscono il modo in cui il presidente Mancino interpreta la sua funzione e il suo ruolo di Presidente del Senato, il rispetto che porta per l'autonomia dei lavori delle Commissioni e dell'Assemblea: egli ha il compito di dirigere l'orchestra, non di indicare lo spartito. Ebbene, il presidente Mancino oggi ha sentito il bisogno di far riferimento ad un disegno di

legge che si sta discutendo in Senato, che riguarda le case da gioco.

Il 21 luglio prossimo saremo chiamati, io e altri senatori, a partecipare ad una seduta di due Commissioni del Senato che si dovranno occupare congiuntamente di questo provvedimento. Non ripeterò quel che ha detto il presidente Mancino, perché sono d'accordo con lui, ma porterò una testimonianza tratta dal verbale di un collaboratore di giustizia, volgarmente detto pentito, che si chiama Annacondia e che è importante nella storia dei pentimenti di mafia in questo paese. In particolare, vorrei citare una frase con cui egli ha definito il rapporto tra criminalità organizzata e case da gioco; dice testualmente Annacondia: «Un'associazione criminale che ha nel proprio territorio una casa da gioco e non la controlla è un'organizzazione di ladri di polli, non un'organizzazione criminale che si rispetti». E Annacondia si riferiva specificamente alla capacità delle organizzazioni criminali di influenzare l'attività criminale in un determinato territorio della Repubblica italiana e in una città non secondaria dal punto di vista dell'immagine internazionale di questo paese.

Invito il ministro Napolitano a valutare l'ipotesi che si possano aprire nove case da gioco in Campania, per effetto di una legge che potrebbe essere varata se passasse l'ipotesi di cui si sta discutendo. Con tutti i guai che abbiamo in quella regione, francamente non vedo per quale motivo dovremmo andarcene a cercare degli altri, connessi a iniziative di questa natura.

Occorre rafforzare - è un'altra indicazione che viene dal Convegno - non solo i legami con le strutture nazionali, ma anche con le strutture internazionali che si occupano di riciclaggio. Penso al GAFI, signor Ministro, ma anche all'Ufficio italiano dei cambi che è un organismo tecnico in grado di garantire serenità a un mercato difficile, anzi difficilissimo, nervoso, come dimostrano le vicende di questo periodo, ma che è anche uno strumento che può tutelare i diritti dei singoli in un momento in cui si attribuisce grande ruolo al tema della *privacy*. Se ci rivolgiamo un severo rimprovero nell'organizzazione di questo Convegno, e penso che possiamo farcelo tranquillamente, è quello di non aver pensato di utilizzare questa circostanza per discutere con il



professor Rodotà, dall'alto della sua rilevante funzione istituzionale, sulle questioni relative alla *privacy*, in particolare sul rapporto che c'è fra gli argomenti di cui stiamo discutendo e la tutela della *privacy*.

Poi, al termine di questo trittico di Convegni, la Commissione antimafia dovrà avere il coraggio politico di riflettere, di studiare, ma anche di presentare una proposta globale; vedremo se si tratterà di un testo unico delle leggi in materia di lotta alla mafia. Ma, più in generale, c'è un problema che riguarda il nostro paese e i paesi più vicini a noi, anche dal punto di vista dell'esperienza politica internazionale: penso in particolare agli otto grandi. Si tratta di avanzare una proposta sull'uso di quell'enorme potenziale di mezzi, di uomini, di esperienze tecnico-scientifiche, di *intelligence* che è stato accumulato in 50 anni di guerra fredda nel mondo. Un potenziale straordinario che per tutto quel lungo periodo si è occupato di questioni fondamentali della storia di questo secolo, questioni che ora però non esistono più.

Qualche anno fa uno scrittore nostro contemporaneo, il quale fra l'altro è anche un collega senatore, scriveva che abbiamo un nome per cose che non ci sono più, ma non siamo ancora riusciti a dare un nome a cose che sono davanti a noi. Siamo di fronte a un fenomeno misurabile con indicatori economici che non dicono nulla a nessuno: il 2 per cento del PIL mondiale. Che cos'è? Nessuno lo capisce, se non quando viene quantificato in mille miliardi di dollari e tradotto in lire e quando ci viene detto, in questo Convegno, che questa massa di denaro, o una parte molto cospicua di essa, si può muovere rapidissimamente, in venti minuti, con operazioni bancarie, in tutte le parti del mondo. Allora ci rendiamo conto che non stiamo affrontando solo un problema di difesa dalla criminalità organizzata ma stiamo affrontando - come è stato detto autorevolmente dai rappresentanti delle forze dell'ordine - anche un grande problema della vita democratica del nostro paese e del mondo.

Questo era il Convegno che avevamo pensato; questo è stato il nostro Convegno, e questo resterà il tema del nostro lavoro. Partecipare ai lavori parlamentari è un dovere che deriva da un mandato elettorale, ma non è un obbligo, non è una coscrizione obbli-

gatoria. Oltretutto, in questo secolo ci sono stati episodi gloriosi di diserzione su cui stanno discutendo da decenni gli storici del nostro e di altri paesi. Non è di questo, quindi, che si discute. Io affronterò il tema delle assenze dal nostro Convegno con grandissimo rispetto, come ho cercato di fare anche di fronte a polemiche che hanno infuriato sui giornali, con il rischio di attribuire all'iniziativa un carattere che non doveva avere. Insisto nel portare rispetto a chi ha deciso liberamente di non partecipare, anche dopo aver discusso con me, per molti giorni, persino i dettagli di questo Convegno.

Ma io credo che spetti a ogni parlamentare, sia esso della maggioranza che dell'opposizione, usare un linguaggio che il popolo italiano, che i giovani di questo paese possano comprendere nel suo significato preciso, senza bizzarrie e senza isterismi. Io non dirò mai, quale che sia la mia collocazione in Parlamento, oggi di maggioranza e domani di opposizione: «Con quello lì non siederò mai nella stessa stanza». Questo è un messaggio devastante da un punto di vista della tolleranza democratica e occorre impedire che circoli nel dibattito politico del nostro paese.

Mi sento di concludere così questo Convegno. Silvio Berlusconi è il capo dell'opposizione con cui la maggioranza confligge in Parlamento e nel paese; altri si sono assunti la responsabilità di trasformarlo, sia pure per qualche riga di giornale, in altra cosa. Ma, come siete testimoni tutti, in due giorni di lavoro noi abbiamo avuto la forza di volare alto e di non occuparci delle miserie di questo dibattito politico (*Vivi e prolungati applausi*).

Ha ora la parola, per rivolgere un saluto finale ai partecipanti al Convegno, il generale Rolando Mosca Moschini, comandante generale della Guardia di finanza.

MOSCA MOSCHINI Rolando, *comandante generale della Guardia di finanza*. Consentitemi di aggiungere al brillantissimo ed esaustivo intervento conclusivo del presidente Del Turco un breve saluto e un ringraziamento. Un grazie al presidente Mancino, al presidente Violante, agli onorevoli ministri, ai membri del Parlamento intervenuti. La loro presenza è già la chiara dimostrazione di quanta sensibilità vi sia sulla rilevanza del fenomeno



esaminato in questi due giorni. Un grazie anche agli ospiti e, soprattutto, agli illustri relatori per i loro qualificatissimi interventi, tutti di alto profilo e densi di indicazioni e ammaestramenti che risulteranno preziosi per sostenere gli sforzi che la Guardia di finanza compie nell'azione di contrasto nel settore.

Non posso poi esimermi, presidente Del Turco, dall'esprimere alla Commissione parlamentare antimafia profonda gratitudine per aver realizzato questa iniziativa che, a mio avviso, ha il pregio di aver fatto emergere un dato fondamentale. Se noi vogliamo, come vogliamo, fare un salto di qualità, dobbiamo attuare la strategia del doppio binario.

Uno, interno alle strutture operative, sul quale deve correre il potenziamento, la qualificazione del personale e l'impiego razionale delle risorse. Ho toccato questi aspetti - con riferimento ai reparti del Corpo impegnati nel contrasto alla criminalità organizzata - durante il mio intervento di ieri.

Il secondo binario è quello esterno alle strutture operative, sul quale devono correre la cooperazione a livello nazionale ed internazionale, il riordinamento, l'ampiamiento, il perfezionamento e l'armonizzazione della normativa nazionale e internazionale nonché un'attività più pregnante di controllo, di vigilanza, di stimolo sugli intermediari finanziari, per migliorare le segnalazioni sul piano soprattutto qualitativo. Non ci possiamo permettere di lavorare a vuoto.

Infine, è indispensabile realizzare un'attività di *intelligence*, sia sul piano amministrativo che investigativo, a tutto campo e senza limiti territoriali, che veda impegnati tutti gli organismi preposti all'attività informativa, sia quelli del nostro paese e sia quelli dei paesi amici.

Come comandante generale della Guardia di finanza esco confortato da questo Convegno sia perché le tematiche che ho elencato sono ampiamente emerse, come ha ricordato anche il presidente Del Turco, durante i lavori, sia perché è anche emersa - e questo è molto importante - la ferma volontà politica di affrontarle con decisione e sollecitudine. Questo consentirà alla Guardia di finanza di esprimersi al meglio, come efficace tessera operativa di un mosaico di azioni che sia in grado di sconfiggere questo fe-

– 235 –

---

nomeno che – a mio avviso – rappresenta una delle maggiori minacce ad uno sviluppo ordinato, pacifico e democratico della comunità internazionale. (*Vivi applausi*).

**PRESIDENTE.** Dichiaro conclusi i lavori del Convegno.

*I lavori terminano alle ore 19,10.*



