

INTRODUZIONE

Questa relazione rappresenta un compendio dell'attività svolta dalla Commissione e contiene le risultanze più rilevanti ai fini del percorso conoscitivo del fenomeno mafioso nella sua attuale dimensione, ivi compresi gli eventi e le tematiche connessi alla sua esplicazione.

Le valutazioni e le considerazioni ivi formulate si basano sui dati obiettivi raccolti nel corso delle indagini ovvero acquisiti nelle precedenti legislature.

Prescindendo dalla condivisibilità nel merito, le affermazioni sono frutto di una disamina allo stato degli atti. La situazione del contrasto alla criminalità organizzata nelle singole regioni sarà, infatti, oggetto di specifiche relazioni, così come gli eventi luttuosi del 1992 e del 1993 e le tematiche di carattere generale - rapporti mafia-politica, i collaboratori di giustizia, alcuni profili del sistema processuale penale, ecc. - saranno oggetto di successivo approfondimento.

Risulta pertanto acquisita la possibilità che l'esito di ulteriori indagini ovvero modifiche legislative o nuovi eventi, in generale nuovi elementi conoscitivi, possano comportare l'affinamento di alcune valutazioni o conclusioni espresse.

D'altro canto, l'attività di una Commissione d'indagine istituita di fatto senza soluzione di continuità dal 1962 e che si rivolge ad un fenomeno criminale con radici plurisecolari, non può che articolarsi nel corso dell'intera legislatura per fornire al Parlamento ed al Governo, ma anche al Paese, una ricognizione della situazione sufficientemente aggiornata e completa nei suoi svariati profili.

Se a ciò si aggiunge, per un verso, la continua trasformazione dell'organizzazione mafiosa, in corrispondenza di numerose variabili quali, in primo luogo, l'azione di contrasto dello Stato, l'evoluzione della società e dell'economia, i rapporti internazionali tra Stati e, per altro verso, il mantenimento di caratteristiche originarie, resistenti anche al mutare dei tempi, si comprende come la descrizione e la percezione del fenomeno possano subire necessari aggiustamenti ancorché si registrino fattori di indubbia continuità.

Le relazioni proposte al Parlamento dalle Commissioni succedutesi finora devono, quindi, essere lette ed acquisite non solo ai fini della memoria delle problematiche e dei fatti ivi affrontati, ma anche in vista della costituzione di un patrimonio conoscitivo complessivo ove l'elemento diacronico si saldi all'attualità del presente. Ne deriva la prioritaria necessità di rappresentazioni aggiornate che permettano di cogliere i mutamenti al fine di apprestare le contromisure più efficaci.

Se l'analisi indulge su descrizioni fenomeniche ampiamente dibattute e conosciute si rischia infatti di cogliere solo aspetti parziali della criminalità organizzata di stampo mafioso e di rimanere legati a schemi magari superati. Ecco perché l'indagine sul fenomeno mafioso non conosce che pochi punti fermi e va aggiornata in modo costante. Soprattutto, l'approccio alle diverse tematiche e la comprensione dei fatti più eclatanti soffrirebbero di una grave limitazione, se condizionati da teoremi inconfutabili o da tesi precostituite funzionali alla lotta politica contingente. La complessità e la poliedricità del fenomeno impongono un'analisi "laica", scevra da sovrastrutture teoretiche e conforme al patrimonio conoscitivo acquisito con le inchieste già svolte nelle precedenti legislature.

Muovendo da questo approccio, si è cercato nella relazione di ancorare le valutazioni quanto più possibile ad elementi obiettivi o risultanze processuali, con la doverosa avvertenza della possibilità di modifiche dovute a eventuali novità intervenute successivamente.

Tale approccio ha comportato una riduzione della descrizione sociologica del fenomeno per garantire massima espansione alle emergenze obiettive. L'approccio si muove, pertanto, lungo percorsi più prossimi alla realtà concreta e maggiormente rispondenti agli obiettivi prefissati. Evitare luoghi comuni o visioni condizionate da fini politici è compito essenziale di questa Commissione, affinché l'analisi del fenomeno nella sua esplicitazione attuale si possa concretizzare in proposte di natura legislativa ed amministrativa in grado di combatterlo efficacemente e di accelerarne la scomparsa definitiva.

CAPITOLO 1

Attività della Commissione: articolazione interna, funzioni, metodi d'indagine

1. Modificazioni del fenomeno mafioso e necessità di affinamento dell'azione di contrasto.

I fenomeni criminali di tipo mafioso si sono modificati profondamente in estensione e forme d'azione, anche per effetto del processo di globalizzazione e delle innovazioni tecnologiche. Come esempio di immediata evidenza può farsi riferimento allo sviluppo delle transazioni finanziarie connesso alla possibilità di collegamenti in tempo reale in ogni parte del mondo a carattere sincronico. Di queste modificazioni il legislatore ha maturato piena consapevolezza, arricchendo, con la nuova formulazione della legge istitutiva, i compiti della Commissione d'inchiesta sulla criminalità organizzata mafiosa o simile ed individuando diversi filoni di indagine che dovranno essere approfonditi nel corso della quattordicesima legislatura.

Si deve registrare, innanzitutto, che all'azione di contrasto condotta dai pubblici poteri e agli indubbi successi conseguiti grazie all'impegno delle forze dell'ordine e delle direzioni distrettuali antimafia è seguito, da parte delle strutture mafiose tradizionali, un mutamento delle strategie e delle linee d'azione. Dopo il periodo segnato dalle stragi del 1992-1993 si è registrata quella sorta di mimetizzazione dell'attività mafiosa, che per qualcuno sarebbe frutto solo di un mutato disegno strategico dei vertici di Cosa Nostra, ma che, verosimilmente, rappresenta un ripiegamento necessario a fronte dei successi conseguiti dallo Stato, sul piano investigativo, su quello processuale, e sulla linea di rigore che si è affermata anche in ambiente carcerario. Si registra una sorta di ritrosia ad ammettere l'incisività dell'azione dello Stato nonché una enfattizzazione del potere della mafia e non si attribuiscono eventuali modifiche nelle tattiche, nelle strategie o comunque nei modi esplicativi dell'attività criminale alla straordinaria capacità di risposta delle forze dell'ordine e della magistratura. Sembra, quasi, una sorta di sudditanza psicologica nei confronti di un nemico assolutamente invincibile e conseguentemente immune da cadute o limitazioni derivanti dalle istituzioni. In tal guisa, si contribuisce ad alimentare un mito negativo, senza alcun reale fondamento, ma soprattutto si disconosce il lavoro rischioso svolto dai servitori dello Stato. Si ignorano, altresì, la straordinaria mobilitazione sociale, la nuova tensione verso l'affermazione della cultura della legalità e la sua diffusione nelle scuole ed all'interno della società, il fiorire di manifestazioni e di movimenti di riflessione ed incontro non necessariamente in occasione di anniversari di eventi tragici. Sono tutti segnali di un risveglio, se non di un rinasci-

mento culturale nel segno della legalità, in grado di scuotere le coscienze e di combattere la rassegnazione o la supina accettazione della violenza e della prevaricazione mafiosa.

Successi, questi ultimi, che non debbono però in alcun modo portare ad un affievolimento dell'attenzione e dell'impegno delle strutture investigative e di tutti gli organi pubblici a vario titolo impegnati nell'azione di contrasto.

La Commissione, muovendo da tale consapevolezza, ha quindi ritenuto necessario formulare rilievi e osservazioni, nell'ambito delle proprie competenze e nell'assoluto rispetto del ruolo delle Commissioni permanenti e delle Assemblee delle Camere, anche su progetti di legge suscettibili di incidere sull'efficacia dell'azione di contrasto al fenomeno mafioso.

Sono state approfondite alcune tematiche - oggetto di disegni di legge all'esame delle Camere - in sedute che hanno consentito una verifica dei progetti alla luce delle esigenze di lotta alla mafia e degli elementi acquisiti nel corso dell'attività d'inchiesta. Al termine delle discussioni, la Commissione ha individuato alcune fondamentali direttive, compendiate in documenti illustrativi trasmessi ai Presidenti delle Camere e da questi ultimi inoltrate alle Commissioni di merito.

Il dato va apprezzato nella sua novità anche in chiave di sedimentazione di prassi e consuetudini parlamentari. Di guisa che la capacità promozionale e dialettica nei confronti del Parlamento viene modulata anche con riferimento al processo decisionale *in itinere* e non ancora concluso dalle Commissioni permanenti e dalle Assemblee. D'altro canto, essendo il destinatario dell'iniziativa lo stesso Parlamento nelle proprie articolazioni e definendosi la medesima Commissione di inchiesta come parlamentare, la natura dell'atto non risponde alle categorie classiche dell'atto di indirizzo ovvero di controllo, ma si ascrive, viceversa, alla tipologia delle comunicazioni in senso lato, produttive cioè di effetti persuasivi che *non impongono* né condotte di segno positivo né limiti o condizioni all'autonomo esercizio del potere legislativo in senso stretto. Nondimeno, l'atto *si impone* per l'autorevolezza della fonte quale invito forte e determinato per un'opera legislativa coerente rispetto alle finalità che si è data. In termini più espliciti, se l'atto compendia una discussione unanimemente orientata verso determinate prospettazioni normative, il Parlamento trova già una manifestazione politica espressa da una propria articolazione interna, qual è la Commissione d'inchiesta: commissione non permanente, pur di durata corrispondente alla legislatura, poiché la fonte istitutiva resta una legge ordinaria e non i Regolamenti delle Camere. Inoltre, la valenza di indirizzo politico, ancor più in caso di unanimità, risulta particolarmente forte anche in virtù della composizione bicamerale.

In primo luogo la Commissione, con il consenso unanime dei Gruppi parlamentari in essa rappresentati, è intervenuta sul tema degli appalti pubblici, sia con riguardo alle innovazioni proposte alla normativa generale sia con riguardo ai pericoli di infiltrazione nelle procedure di gara e nella realizzazione delle opere. È stato accolto un documento assai arti-

colato sulle diverse questioni poste dalla novellazione della “legge Merloni” che ha avuto un significativo riscontro nel dibattito parlamentare, favorendo così una migliore ponderazione degli interessi in gioco.

È bene aggiungere che sulla complessiva tematica degli appalti la Commissione ha prestato grande attenzione anche nel corso delle numerose missioni fin qui compiute. Si segnalano, a tal riguardo, quelle a Gela, Reggio Calabria, Cosenza, Lamezia Terme, Napoli, ma anche – sempre con riguardo ai rischi di infiltrazione nella realizzazione di opere pubbliche – le missioni in aree poco considerate in passato, come il Piemonte, la Valle d’Aosta, l’Emilia-Romagna, il Veneto, il Lazio. Gli appalti e le infrastrutture sono indispensabili soprattutto nel Mezzogiorno per il decollo dell’economia, in modo da rendere quella parte del Paese pienamente competitiva con le altre regioni: occorre assicurarne la rapida realizzazione in condizioni di sicurezza, verificando se i controlli esistenti siano sufficienti o se sia il caso di introdurne altri.

La rapidità nella realizzazione delle opere non deve far cadere nella superficialità la gestione degli appalti: per questo la Commissione ha dedicato specifico approfondimento ai mutamenti legislativi, fornendo anche indicazioni e suggerimenti contestualmente alla discussione parlamentare delle modifiche alla legge Merloni. L’occupazione e lo sviluppo sortiscono effetti inibitori rispetto al rafforzamento dell’azione criminale, a condizione che la politica intesa quale governo complessivo della società civile si faccia garante della tutela dei principi di legalità e legittimità nell’esercizio dei pubblici poteri.

Si è dedicato inoltre un particolare approfondimento alla situazione carceraria e al tema del carcere di rigore: la chiara determinazione dell’intera Commissione nel richiedere la stabilizzazione dell’art. 41-*bis* dell’ordinamento penitenziario nasce dall’esigenza di proseguire nella strada di un’azione rigorosa ed equilibrata, che tenga ferma l’esigenza fondamentale di garantire il principio di legalità. Anche questo documento è stato adottato all’esito di un dibattito approfondito ed attento a tutti i valori sottesi ed a quanto indicato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Governo e Parlamento sono pervenuti alla scelta fondamentale della stabilizzazione del trattamento di rigore introdotto dal citato art. 41-*bis*. Si è così disinnescato un pericoloso momento di tensione all’interno delle carceri, che aveva suscitato grande preoccupazione: la chiara opzione della stabilizzazione, su forte e decisivo impulso della Commissione, rappresenta un traguardo fondamentale nell’azione antimafia di questi ultimi anni. La certezza della frattura fra centro di comando ed organizzazione colpita dalla cattura dei propri adepti assume i caratteri strategici di una politica resasi avveduta della possibilità di incrinare in modo definitivo il meccanismo della pianificazione ed esecuzione dei disegni criminali. Alla medesima stregua dell’azione terroristica, la mafia si avvale di ogni realtà ove possano allignare ovvero insinuarsi smagliature organizzative, ivi comprese le carceri, luogo che non sempre ha rappresentato una separazione dall’esterno, ma una sorta di contiguità territoriale con l’ambiente circostante. Se all’interno delle carceri si possono perpetuare atteg-

giamenti e comportamenti ascrivibili alla tracotanza o alla pervasività dell'organizzazione criminale, lo sfregio alle istituzioni democratiche non si limita all'apparenza ovvero al carattere episodico, ma assume i connotati della destrutturazione dell'ordine costituito.

* * *

L'azione di contrasto deve rivolgersi anche ai gruppi criminali, con diverso grado di organizzazione, di origine straniera che si sono insediati in numerose regioni. Tale insediamento determina intersezioni ed interazione tra gruppi stranieri ed autoctoni, con diverse caratteristiche ed esiti, dipendenti dalle singole realtà criminali. Si assiste ad un diffuso processo di gemmazione di organizzazioni criminali transnazionali capaci di produrre pericolose sinergie operative, nonché il potenziamento delle attività illecite attraverso la costituzione di nuovi "mercati criminali", alcuni dei quali, in precedenza, del tutto negletti sia da Cosa Nostra sia dalle altre mafie storiche.

In questo nuovo scenario si originano spinte innovative e forme ibride che alterano, anche nel profondo, i connotati dei gruppi e delle associazioni criminali di tipo tradizionale. Tale processo incide, altresì, sulle stesse consuetudini criminali, pur radicate, delle diverse mafie, a cominciare da Cosa Nostra che ha ancorato in origine tali prassi comportamentali a cogenti codici culturali e assiologici. Codici che, in passato, rendevano la mafia siciliana propensa ad evitare comportamenti e attività che potessero risultare culturalmente ripugnanti o anche dissonanti, sia all'interno dell'organizzazione sia a livello di immaginario collettivo. Ci si trova ora innanzi a ibridi e contaminazioni, che segnano una drastica cesura con il quadro di riferimento tradizionale. In settori crescenti dell'organizzazione trova *humus* favorevole quello che potrebbe definirsi un passaggio dalle modalità dell'*essere* alla modalità dell'*avere*: nelle strategie e nelle concrete attività dell'organizzazione mafiosa diviene assolutamente preminente il perseguimento del massimo risultato utile sul piano finanziario, il *quantum* monetario. E tale mutata prospettiva non investe solamente il mercato della prostituzione, ma finanche il *business* dell'immigrazione clandestina, il mercato della pornografia e della pedofilia, il traffico di organi umani, l'abuso dei soggetti più deboli perché "senza nome" come i minori orfani o abbandonati, soprattutto se provenienti da paesi stranieri privi di adeguate normative di protezione. Allo scopo, il Comitato sui minori ha proceduto alla acquisizione di tutti gli atti giudiziari relativi a provvedimenti decadenziali della potestà genitoriale derivanti dal coinvolgimento del minore in attività illecite ovvero di crimine organizzato. L'intento del Comitato è la definizione del comportamento delinquenziale di coinvolgimento del minore in attività illecite, quale indice di responsabilità per maltrattamento in senso stretto inteso e sufficiente, di per sé solo, per l'adozione dei provvedimenti restrittivi limitativi ovvero decadenziali della potestà.

In considerazione degli effetti che la criminalità transnazionale è destinata a produrre sulle future configurazioni criminali, è bene precisarne la novità, anche perché in certa pubblicistica, come pure in settori qualificati di opinione pubblica, il concetto di criminalità transnazionale viene banalizzato e distorto: essa viene intesa come proiezione operativa, in altri Stati, di gruppi criminali che hanno origine e base in aree geografiche diverse da tali stati.

L'ottica corretta, invece, per acquisire consapevolezza dei processi di modificazione e di formazione di ibridi che si attivano con la criminalità organizzata del nostro Paese, è quella di intendere la transnazionalità con riferimento alla collaborazione di gruppi di criminalità organizzata di diverse etnie «al fine di perseguire i propri interessi e realizzare le proprie strategie»¹. Questa visione è suffragata da numerose manifestazioni criminali riconducibili a gruppi stranieri.

Essi realizzano in Italia una crescente e diffusa territorializzazione, cui corrisponde una «deteritorializzazione» delle mafie nazionali. La territorializzazione costituisce il presupposto per una intensa attività criminale di singoli o di gruppi stranieri, che realizzano connessioni sempre più strette e non subalterne con gruppi mafiosi autoctoni. Secondo le risultanze investigative, non mancano tuttavia spazi di criminalità in cui gli stranieri operano anche in totale autonomia².

Occorre pure aggiungere che i rapporti – pacifici o conflittuali – che la criminalità straniera ha con le diverse mafie variano in dipendenza del grado di controllo del territorio già realizzato o realizzabile da parte delle singole organizzazioni, della forza e della solidità di queste ultime, del valore che esse annettono alla cooperazione per trovare spazio nelle reti dell'economia globale: su tutto questo si darà un primo quadro di riferimento nelle parti della relazione dedicate ai gruppi organizzati criminali di nazionalità straniera, operanti in diverse regioni del territorio nazionale, con riguardo alle associazioni albanesi, cinesi, russe, nigeriane, ucraine, turche e maghrebine.

* * *

All'inizio degli anni Novanta si era individuato quale snodo centrale della dialettica e del confronto politico il passaggio da una antimafia dei delitti ad una antimafia dei diritti. L'affinamento ed il perfezionamento delle modalità del confronto democratico impongono oggi la maturazione di una consapevolezza nuova ed ulteriore: *non* più una *politica dell'antimafia*, bensì una *politica* che si faccia *nel concreto e pienamente antimafia*.

¹ Pierluigi Vigna, *Le nuove sfide della criminalità organizzata*, in S. Beccucci e M. Massari (a cura), *Mafie nostre, mafie loro*, Edizioni di Comunità, Torino 2001, p. 188.

² Puntuale documentazione in proposito si ha nel volume della DIA *Attività operativa della DIA nel quinquennio 1997-2001*. Qui si riportano i titoli di alcune operazioni che costituiscono chiari indicatori del fenomeno: Costa Azzurra-CRINA GORA – TORNADO – BLADA – DANUBIO BLU – URANO – Emissario – Adriatico – TESTIMONE – STAFFETTA – SETA – RAMO D'ORIENTE – KALES – RANDOM – PICCO.

fia. Riconosciuta la comunanza di intenti ed accettata fino in fondo la legittimazione di ogni parte politica alla discussione su quali siano i mezzi più adatti a contrastare il crimine organizzato, un compito non secondario della Commissione diventa anche lo stile di presenza: il rispetto, cioè, della Commissione come istituzione di tutti ed a tutela di tutti i cittadini liberi. La strumentalizzazione politica lede non solo l'autorevolezza della Commissione, ma anche ne svilisce il significato autentico di raccordo di quanti a vario titolo concorrono a garantire la solidità della democrazia delle istituzioni repubblicane: in primo luogo le forze dell'ordine, i magistrati, i cittadini onesti.

Solo nella prospettiva di una politica che si fa antimafia si spiega la pervasività e l'ampiezza dei poteri che in questa legislatura caratterizzano l'attività della Commissione. L'inopponibilità anche del segreto di Stato o del segreto d'ufficio per tutti i fatti rientranti nei compiti della Commissione (art. 3, comma 2, della legge istitutiva) è una regola espressa in forma inequivoca, ma proprio nella consapevolezza che il rigore metodologico e di merito deve contraddistinguere ogni fase dell'indagine.

Gli indicatori di una politica moderna che si fa antimafia sono correlati in modo indefettibile alle dimensioni del *tempo*, dello *spazio*, del *potere*.

Il *tempo*, inteso come indicatore della politica moderna, significa riconoscimento della naturale sequenza dell'accertamento dei fatti, dall'investigazione alla denuncia, fino alla condanna ed alla assoluzione. Significa anche, però, *prevenzione* e non si riduce a mera *repressione* dell'illecito perpetuato ai danni del privato e della comunità. In quest'ottica, alle misure di prevenzione patrimoniale, ai procedimenti di sequestro e confisca dei beni, nonché di gestione ed utilizzazione dei medesimi, va accompagnata una strategia complessiva di ammodernamento delle tecniche di indagine costante, permanente e non di segno emergenziale. Al riguardo il sistema informativo «Sidda-Sidna» utilizzato dalla Direzione nazionale antimafia costituisce un necessario presupposto per un metodo investigativo efficace e l'obbligatorietà della resa delle informazioni da parte delle realtà periferiche deve accompagnarsi a precisi indici di responsabilità in capo ai soggetti inadempienti, non dovendo escludersi nemmeno l'integrarsi della fattispecie del danno erariale.

Prevenzione e repressione sono da ascrivere alla dimensione *offensiva* dell'azione di contrasto. Connotandosi il crimine organizzato come ordinamento autonomo e contrario rispetto allo Stato democratico di diritto, l'azione di contrasto non può, altresì, disgiungersi da una dimensione *difensiva*.

In tale prospettiva va rafforzato il sistema di *intelligence*, cercando i più adeguati collegamenti con le forze che operano direttamente nel territorio, al fine di evitare discrasie ovvero distonie di analisi e di intervento – che la Commissione ha da ultimo registrate nella provincia di Foggia – ferme le esigenze di blindatura della circolazione delle informazioni aventi carattere di riservatezza. Nella medesima logica difensiva, deve garantirsi l'impermeabilità dei centri di investigazione e di accusa: fughe di notizie