

organizzazioni legate anche ai fenomeni di tratta. È stato anche richiesto di delineare un quadro generale sulla situazione delle aree portuali, sulle attività delle imprese locali che lavorano all'interno dell'area portuale, sulla sicurezza nonché su eventuali pressioni o intimidazioni esercitate dalla criminalità organizzata.

A seguito dei tragici avvenimenti dell'11 settembre 2001, i piani di sicurezza dei porti sono stati esaminati dall'IMO (*International Maritime Organisation*), organismo dell'ONU che si occupa della sicurezza marittima.

Dai dati raccolti è emerso che l'Italia ha pienamente preso consapevolezza della complessità del problema dei controlli e della sicurezza nei porti ed in tal senso sono stati previsti stanziamenti *ad hoc*. La questione è stata seguita anche a livello internazionale per adottare misure, sul piano giuridico ed amministrativo, correlate alle richieste delle autorità statunitensi ma nello stesso tempo adeguate alle necessità commerciali e concorrenziali delle infrastrutture italiane.

Si ritiene che il quadro complessivo possa essere utile al Parlamento e al Governo sia per attuare eventuali modifiche normative sia per incentivare le attività di prevenzione e repressione, nella convinzione che è necessario predisporre un piano di intervento nazionale per dotare i porti internazionali italiani di strumenti tecnologici ed organizzativi capaci di rispondere alle esigenze di sicurezza, di contrasto del traffico di clandestini, armi, droga, di prevenzione di possibili infiltrazioni terroristiche.

Nel corso delle audizioni sono stati ascoltati:

1) il dott. Tommaso AFFINITA, presidente dell'Autorità Portuale di Bari nonché presidente nazionale di ASSOPORTI, che rappresenta 22 autorità portuali italiane.

Per quanto riguarda gli elementi relativi al porto di Bari, oggetto di particolare interesse da parte della Commissione per capire le potenzialità dei rischi ad essi legati, è opportuno soffermarsi su:

a) I flussi di traffico.

Il porto di Bari movimentava annualmente 1.300.000 passeggeri, 4 milioni di tonnellate di merci, 200.000 croceristi, 170.000 TIR e 140.000 autovetture, tutti provenienti per metà dall'Albania e per il resto dalla Grecia. Quote marginali di traffico provengono dal Montenegro, dalla Croazia e dalla Turchia.

Sul porto operano congiuntamente Carabinieri, Capitaneria di Porto e Guardia di Finanza ma è quest'ultima, soprattutto, che svolge compiti di prevenzione e repressione dei reati di tipo fiscale, del contrabbando e del traffico di sostanze stupefacenti⁶⁴; quest'ultimo maggiormente preoccupante anche perchè le sigarette non passano più dalla zona portuale.

⁶⁴ La provenienza in linea di massima è turca. Si tratta di traffico proveniente dall'area greco-turca, ma da porti di partenza greci, e lo stupefacente viene trasportato in doppi fondi posti all'interno di autovetture e TIR. Minore è la rilevanza dei carichi provenienti dall'Albania.

Sotto questo profilo le autorità portuali stanno attuando una politica di sicurezza ed è stato anche concluso un accordo con gli Stati Uniti per reprimere il fenomeno del terrorismo e sue possibili infiltrazioni.

Questo accordo prevede che i porti italiani vengano muniti di *scanner* per verificare l'interno dei contenitori. In particolare sono orientati alla scoperta di masse ferrose ma possono notare la presenza anche di persone perché emanano calore. Il porto di Bari è stato uno dei primi ad avere in dotazione questo sistema poiché è interessato ad un traffico di *container* con Gioia Tauro, che rappresenta il punto di riferimento privilegiato per il traffico con gli Stati Uniti⁶⁵.

Lo stesso apparato è in funzione in altri porti italiani tra i quali Genova, La Spezia e Gioia Tauro.

Nei principali porti italiani vi è anche la presenza di doganieri americani che verificano le procedure previste dall'accordo bilaterale.

I controlli non vengono fatti a tappeto ma a campione perché altrimenti il traffico verrebbe eccessivamente rallentato. Quando vi è l'ipotesi che ci sia un rischio potenziale, il mezzo viene accompagnato al *terminal* contenitori ed ispezionato. Fino ad oggi sui mezzi controllati, che ammontano a circa il 10 per cento del totale, non sono state rinvenute armi pericolose.

Accanto a questo accordo con gli Stati Uniti, è stata siglata, a Londra, la nuova convenzione SOLAS⁶⁶ che dovrebbe bloccare sensibilmente «la vita» dei porti in quanto prevede una serie di specifiche particolarmente selettive e pesanti per la sicurezza portuale.

La convenzione è vincolante per tutti i paesi che vi aderiscono e prevede l'adozione di *badge* obbligatori per accedere all'interno dei porti. Questo comporterà un impegno notevole e richiederà investimenti, personale qualificato, apparati e tecnologia. La convenzione entrerà in vigore nel giugno del 2004.

La Presidenza del Consiglio, previa richiesta della ASSOPORTI, ha insediato un «Comitato per la sicurezza portuale», analogo a quello della sicurezza aeroportuale, che si occuperà di tradurre in pratica quanto stabilito dalla convenzione SOLAS e da quella bilaterale stipulata con gli Stati Uniti, già operativa in alcuni porti⁶⁷.

⁶⁵ Gli Stati Uniti temono che vengano nascoste armi nucleari tattiche nei contenitori.

⁶⁶ È una convenzione dell'AIMO - l'organizzazione marittima internazionale.

⁶⁷ Il Congresso USA ha approvato l'atto *To ensure the security of maritime transportation in the United States and for other purposes*, che prevede una procedura da parte delle Autorità americane per verificare «l'efficacia» delle misure antiterroristiche in atto e previste nei porti stranieri e l'adozione di misure restrittive, sempre definite dalle Autorità americane, che arrivano sino al diniego di ingresso negli USA del naviglio proveniente dai porti giudicati a «rischio» o che non si adeguano alle misure imposte dalle Autorità americane stesse. La Dogana americana con l'iniziativa «Mega Port» ricerca *partnership* con i principali porti di origine del traffico commerciale in ingresso negli USA. La posizione americana è orientata secondo il principio di spingere i confini indietro, organizzando l'attività di controllo sui porti di provenienza della merce. Per evitare la congestione nei porti americani organizzando l'attività di controllo dal punto di origine; e come conseguenza, selezionare i porti con i quali gli USA intrattengono rapporti commerciali. La

La comunità di lavoro portuale, comprese le forze dell'ordine che operano all'interno, annovera circa 3000 persone e tante sono le autorizzazioni di accesso attualmente rilasciate.

È stata ribadita la necessità di ampliare gli organici delle forze dell'ordine ed auspicato l'aiuto della Guardia di Finanza e degli operatori più direttamente interessati per migliorare l'attività di prevenzione e quindi il numero dei mezzi sottoposti al controllo.

b) La crescita del porto

L'Autorità portuale è impegnata nella costruzione di opere pubbliche per circa 150 milioni di euro, dei quali 15 milioni già destinati ad opere realizzate. Saranno concretizzate grandi opere quali la darsena, il *terminal* crociere, una serie di lavori di potenziamento del porto, e per tutte sono previste, proprio per la loro entità, gare pubbliche di appalto, di rilevanza europea.

Per il momento non sono stati registrati condizionamenti mafiosi. È certo che più aumentano gli investimenti, maggiore è la possibilità di infiltrazioni di ditte collegate con la malavita. Gli appalti già assegnati hanno avuto buon esito ad eccezione di una rescissione in danno di una impresa per un contenzioso amministrativo.

2) Il dott. Luigi GIANNINI commissario e presidente dell'Autorità Portuale di Brindisi.

Il dottor Giannini è stato nominato commissario dell'Autorità Portuale con decreto del 20 settembre 2002 e presidente della stessa Autorità con decreto del 21 ottobre 2002.

Dai passaggi più significativi dell'audizione, per le potenzialità dei rischi ad essi legati, è emerso che il porto di Brindisi è un centro di possibile interesse in quanto sull'area, nei prossimi anni, si concentreranno ingenti investimenti⁶⁸ per il miglioramento delle strutture e l'ampliamento delle opere pubbliche. Tali investimenti potrebbero quindi attrarre l'attenzione della criminalità organizzata, che per ora sembra non si sia ancora appalesata in modo concreto.

posizione di ESPO (*European Sea Port Organisation*, che racchiude tutti i porti dell'Unione Europea) è che una eventuale regolamentazione della materia deve essere basata su raccomandazioni di carattere generale concordate a livello internazionale e che tali raccomandazioni devono assumere un sufficiente grado di flessibilità per adattarsi alle differenti realtà portuali. Poiché il concetto di sicurezza si presenta alquanto ampio essendo correlato al livello di rischio ed alle conseguenti misure di protezione riferite a passeggeri, equipaggi, merci, strutture portuali nonché città contro atti di terrorismo. Adottare criteri internazionalmente condivisi significa, sempre secondo ESPO, evitare misure unilaterali.

Eventuali misure mirate all'attività di ispezione dei contenitori devono essere rese compatibili con il processo logistico, quindi presuppongono l'adozione di una analisi di rischio. La proposta USA di ispezionare, tutti i *containers* potrebbe condurre ad un rischio di congestione nei porti e comunque dovrebbe essere regolata in modo uniforme anche per quanto attiene i costi delle operazioni di controllo. Una corretta politica di sicurezza portuale dovrebbe essere sviluppata con il concorso di tutte le Autorità ed operatori coinvolti.

⁶⁸ Gli investimenti ammontano a circa 650 milioni di euro nei prossimi quattro anni: 130 circa riferibili alla stazione appaltante autorità portuale, la rimanente parte ad investimenti privati (British Gas ed ENEL).

L'eventuale infiltrazione mafiosa o criminale, in generale, è collegabile non tanto a situazioni che si verificano nella fase di esecuzione delle attività portuali, quindi nella fase di concessione da parte della autorità portuale, quanto agli eventuali subappalti delle stesse ⁶⁹.

L'unico potere che l'autorità portuale ha per limitare i subappalti è costituito dall'imposizione all'impresa aggiudicatrice di subappaltare non più di una certa percentuale dei lavori e di verificare che la società subappaltante possieda gli stessi requisiti soggettivi, tranne l'iscrizione dell'impresa per la categoria delle opere in realizzazione.

Un elemento nuovo, di interesse per la Commissione, è rappresentato da un disegno di legge, attualmente in fase di approvazione presso l'ottava Commissione del Senato ⁷⁰, che prevede l'applicabilità della fattispecie prevista dall'art. 45-*bis* del Codice della Navigazione ⁷¹ alle sole concessioni turistico-balneari, inibendo quindi la possibilità che all'interno di un porto un concessionario possa sostituire a sé, nell'esercizio delle attività portuali, soggetti diversi, anche se in possesso di un'autorizzazione *ex* art. 16 all'esercizio di attività di impresa in ambito portuale.

Va anche segnalata la tendenza ad investire continuamente l'autorità portuale con richieste di accesso agli atti, non propri ma di imprese concorrenti, per una verifica puntuale e continua dell'esistenza delle condizioni previste dalla legge per il mantenimento di una concessione d'impresa portuale o demaniale. Questo continuo stato di conflittualità e delegittimazione reciproca vede al centro l'autorità portuale che deve quotidianamente affrontare problematiche sterili ed improduttive anziché occuparsi dello sviluppo dei traffici e della realizzazione delle opere.

L'autorità portuale ha un organico di quindici persone e questo non consente di apprestare una forma di controllo fisico sugli accessi al porto che rappresenta un momento sensibile. Una parte delle maestranze portuali di Brindisi proviene dalla vecchia compagnia portuale e da attività non sempre lecite ⁷². Molti di questi operatori, che richiedono il permesso di accesso in porto, hanno riportato condanne penali per reati di contrab-

⁶⁹ Alcune ditte concessionarie, come l'ENEL, affidano l'esecuzione di lavori di sbarco (essenzialmente del carbone) o di imbarco (di altri prodotti che residuano dalle attività di produzione dell'energia elettrica) ad imprese autorizzate all'esercizio dell'attività in ambito portuale, ai sensi dell'art. 16, attraverso una vera e propria gara di assegnazione, sulla base di una interpretazione dell'art. 45-*bis* del codice della navigazione. Rispetto all'applicazione di questa norma l'autorità portuale di Brindisi è stata pioniere in Italia, considerando come possibile il trasferimento, di parte dell'attività concessa, a soggetti terzi diversi da parte del concessionario. In questi termini ed a sostegno di questa interpretazione si è espresso il Consiglio di Stato con propria sentenza in un procedimento amministrativo instaurato da una delle società che effettuavano attività di sbarco per conto dell'ENEL.

⁷⁰ In prima lettura è già stato approvato alla Camera.

⁷¹ Art. 45-*bis*. Affidamento ad altri soggetti delle attività oggetto della concessione.

Il concessionario, in casi eccezionali e per periodi determinati, previa autorizzazione dell'autorità competente, può affidare ad altri soggetti la gestione delle attività secondarie nell'ambito della concessione.

⁷² Il contrabbando un tempo era l'attività illecita maggiormente praticata a Brindisi e provincia.

bando e quindi non possiedono i requisiti per ottenere tale autorizzazione stabilmente; pertanto, essa viene rilasciata con cadenza annuale. La Capitaneria di Porto, titolare del rilascio materiale del permesso di accesso, si rivolge all'Autorità Portuale per conoscere se il richiedente sia lavoratore dipendente da imprese portuali ed alla Polizia di Stato per verificare se sussistano, nei confronti dello stesso, condanne o pregiudizi penali. Molte volte si verificano situazioni imbarazzanti in quanto la Capitaneria, per ineludibili ragioni di carattere sociale, è costretta a rilasciare un permesso ad un soggetto con precedenti penali, rendendosi conto che questa persona è dipendente di un'impresa portuale e quindi imbarca e sbarca merci.

In merito alla sicurezza portuale, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha destinato alle autorità portuali risorse direttamente spendibili per opere ed iniziative volte a questa finalità⁷³.

All'autorità portuale di Brindisi sono stati destinati cinque milioni di euro.

Per quanto riguarda Gioia Tauro, il porto, «speranza della provincia⁷⁴», dimostra la possibilità di insediare attività economiche d'avanguardia nell'area, anche se i tentativi di imposizione del pizzo esercitati sulla Medcenter e il "deserto" imprenditoriale che circonda il Porto non possono non far ritenere che la presenza mafiosa abbia avuto un peso determinante nell'instaurazione di un clima sostanzialmente sfavorevole all'imprenditorialità, sia locale che esterna

Nel passato, aziende non locali, intervenute nella Piana, hanno accettato l'imposizione del pizzo e l'hanno fatto rientrare nella contabilità generale dell'affare che conducevano (creando così una sorta di *consolidato d'estorsione*); ma gli esempi sono sempre relativi a grandi imprese di costruzioni, la cui presenza è temporanea e legata ad un mercato anomalo (quello delle commesse pubbliche, nel quale il costo delle opere pubbliche non era determinato da logiche di mercato). L'estorsione alle imprese può aver comunque svolto una funzione di disincentivazione dell'insediamento produttivo, sia direttamente, per timore dell'esazione mafiosa ma, soprattutto, indirettamente, perché il controllo mafioso sulle opere pubbliche ha un impatto estremamente negativo sulla dotazione infrastrutturale delle aree interessate, rendendole poco appetibili per eventuali investitori nazionali od esteri.

Si realizza così il circolo vizioso di una logica criminale, che, pregiudicando lo sviluppo, genera degrado economico e stagnazione socioculturale; quindi, condizioni favorevoli al mantenimento di un *humus* deviante.

Questa visione interpretativa della 'Ndrangheta sotto il segno della *premodernità* e dell'impresa sotto quello della *modernità e/o postmodernità* è per certi versi attraente, ma non totalmente esplicativa dei feno-

⁷³ In sostanza si tratta di attrezzare il porto con *scanner*, *badge* identificativi per l'accesso e telecamere, con immagini in tempo reale per i soggetti che devono intervenire - prima di tutto le forze dell'ordine, per monitorare le attività all'interno del porto.

⁷⁴ Prefetto di Reggio Calabria, dott. Goffredo SOTTILE, nell'audizione del 16 settembre 2002.

meni; specie per quanto attiene alla capacità dei gruppi criminali di interagire con le imprese e di interferire con le dinamiche dello sviluppo socioeconomico.

Va detto innanzitutto che la situazione della criminalità nella Piana è notevolmente articolata, con una gamma di situazioni ben differenziate: si riscontrano famiglie ancora ferme ad un livello primitivo di attività criminosa, in netta differenziazione rispetto a gruppi come quello dei Piromalli-Molè, dove la struttura organizzativa *dirigenziale* a base familiare è affiancata da un *network* di affiliati congiunti da legami parentali sempre più tenui, e, in numerosi casi, non legati da rapporti di parentela. Si va da 'Ndrine di piccole dimensioni a grandi gruppi con ramificazioni imprenditoriali, impegnati nei traffici internazionali di stupefacenti, con capacità sofisticate di riciclaggio dei capitali sporchi. Si va da *locali* con un raggio d'azione limitato al comune di residenza a gruppi in grado di "dialogare" con le grandi cosche di Reggio Calabria e di interagire con gruppi criminali esteri per gestire traffici internazionali.

Certamente, i parametri di principale attenzione sono costituiti da un lato dalla *capillarità* della presenza mafiosa⁷⁵ e dall'altro dalla *capacità di infiltrazione nell'ambito economico*: il momento cruciale nell'evoluzione delle 'Ndrine della Piana è stato, senza ombra di dubbio, costituito dall'indotto economico relativo alla costruzione del Porto di Gioia Tauro. Tale opera ha consentito a questi gruppi criminali lo stesso salto di qualità che la camorra campana ha compiuto nella ricostruzione post-terremoto⁷⁶.

L'indotto economico dell'opera ha assicurato alle 'Ndrine un considerevole flusso finanziario di provenienza pubblica, sia in modo indiretto (estorsione praticata nei confronti di tutte le aziende impegnate nei cantieri) che diretto (partecipazione ad appalti, ma soprattutto a subappalti e contratti di fornitura, mediante aziende correlate).

L'elemento principale, però, è stato conseguito nel mutamento della cultura operativa di questi gruppi, a fronte della necessità di accedere alla dimensione imprenditoriale, acquisendo considerevoli capacità di controllo degli appalti, acquisizione coatta di imprese pulite, creazione di monopoli locali, "lavaggio" di capitali derivanti da altre attività criminali (estorsione o traffici di droga): dalla 'Ndrangheta "*arcaica*" delle faide, si è pervenuti ad una 'Ndrangheta *moderna*, del tutto pronta a cogliere le opportunità derivanti dalla globalizzazione.

Un altro elemento di spicco nel panorama interpretativo criminale è costituito dalla *capacità di interazione* dei "locali": un'immagine ormai datata della 'Ndrangheta contrapponeva il sistema piramidale di controllo delle attività mafiose siciliane alla frammentazione regnante in Calabria, dove gruppi ben più ridotti operavano ognuno nel suo piccolo centro, senza forme di coordinamento. Le acquisizioni investigative più recenti

⁷⁵ 4000-5000 affiliati in provincia di Reggio Calabria, su una popolazione di 576.000 abitanti, secondo i dati della Prefettura, comunicati nella precitata audizione.

⁷⁶ Vedasi le notazioni nella sezione della relazione dedicata all'inquinamento degli appalti pubblici da parte della camorra campana.

provano il contrario, come testimonia il tasso anche già analizzato di eventi omicidiari.

È comunque necessario sottolineare che l'esperienza del *transshipment* a Gioia Tauro dimostra che è possibile per un imprenditore esterno fare investimenti di successo anche nelle aree più depresse dal punto di vista socioeconomico e che è possibile avere un'impresa che funziona anche in uno dei territori maggiormente infestati dalla 'Ndrangheta: i 912 giovani calabresi impiegati nella MedCenter rappresentano un punto di partenza per un cambiamento di mentalità e di atteggiamento, che potrà ottenere ancora maggiori benefici in una logica di polifunzionalità.

La tendenza attuale dell'attività portuale è infatti quella di una concezione logistica integrata, con il porto che diviene *terminal* intermodale, in grado di connettersi al territorio (provinciale, regionale, nazionale) anche attraverso modalità di trasporto alternative rispetto a quella marittima. Ciò significa realizzare un allaccio ferroviario più ampio, ma soprattutto potenziare le due principali arterie alle quali si connette il porto, cioè l'Autostrada Salerno-Reggio Calabria e la linea ferroviaria tirrenica.

Ma anche con questo potenziamento l'attività portuale, che è in gran misura meccanizzata ed automatizzata, non potrà mai abbattere la disoccupazione nella Piana. Non è in effetti il porto, di per sé, che farà lo sviluppo dell'economia dell'area. Il porto deve essere visto sostanzialmente come fattore favorevole allo sviluppo; di grande peso, ma da solo non determinante.

Il problema della Piana è in realtà come far interagire la realtà mondiale e vitale del porto con quella disagiata e stagnante dell'entroterra. Per questo motivo bisogna smistare le merci per l'entroterra, cioè far diventare il porto un terminale per le attività produttive da insediare in zona. Se Gioia Tauro, oltre alla fortunata attività di *transshipment* saprà diventare anche porto industriale, l'area diverrà inevitabilmente appetibile per i grandi investitori: ne risulta, come bene illustrato anche dal Prefetto di Reggio Calabria in sede di audizione, che le trasformazioni più grandi non riguardano lo scalo marittimo, bensì l'adeguamento della rete infrastrutturale della Piana.

Il porto di Gioia Tauro rappresenta sicuramente un'importante occasione di sviluppo in una delle aree più depresse della Calabria. Ma la piana di Gioia Tauro, oltre che depressa, è, purtroppo una delle aree a più alto tasso di presenza criminale, per cui il porto rappresenta inevitabilmente l'oggetto di continui tentativi di sfruttarne illecitamente le sue potenzialità economiche.

Il Porto è stato in passato utilizzato come *Hub* per il traffico di stupefacenti⁷⁷

⁷⁷ Il 3 settembre del 1999 la Guardia di Finanza sequestrava nel porto di Gioia Tauro 1450 chili di cocaina purissima, quasi una tonnellata e mezza di droga per un valore commerciale di 360 miliardi. In totale 1203 pani, uno dei più grandi sequestri mai effettuati in Europa grazie alla collaborazione di diverse polizie del continente. Il carico consisteva in cocaina surgelata all'interno di fusti di frutta tropicale predisposti da una società colom-

Gli episodi estorsivi perpetrati in danno della *Medcenter Container Terminal*, società di gestione delle attività di carico e scarico dei *container* in arrivo e in partenza dal porto, verificatisi negli scorsi anni, sono noti ed hanno originato filoni investigativi di successo, anche per l'eliminazione degli oligopoli⁷⁸, che mascheravano la presenza criminale nel circuito affaristico e per lo sradicamento delle «mazzette» sui *container* a favore della 'Ndrangheta⁷⁹.

L'amministratore delegato della società, nell'audizione del settembre dello scorso anno, ha evidenziato il continuo sforzo della *Medcenter* volto per attuare procedure e comportamenti tali da scoraggiare i tentativi delle organizzazioni criminali locali di insinuarsi nella vita del porto; sia con l'utilizzo di società di servizi che operino in regime di monopolio, sia con ditte fornitrici che tentino di eliminare in qualche modo le altre concorrenti o con l'imposizione di manodopera. L'amministratore delegato ha spiegato la complessa procedura studiata per l'assunzione di personale, volta a limitare al massimo qualunque scelta discrezionale e quindi a scoraggiare segnalazioni o richieste più o meno pressanti. Nel corso dell'audizione sono stati sottolineati i numerosi episodi di danneggiamento messi in atto dagli stessi dipendenti e di palese intimidazione nei confronti di colleghi che avevano osato denunciarli. È stato segnalato un alto tasso di assenteismo, a livello non registrato nelle altre sedi ove la società opera.

È stato evidenziato come la caratteristica principale del porto di Gioia Tauro sia quella di assicurare lo scarico dei *container* dalle navi madri alle navi più piccole, il che rende difficili i tentativi di monitorare con appositi *scanner* gli stessi *container*. Infatti, questo controllo renderebbe la procedura di scarico e carico talmente farraginosa da scoraggiare agli attuali committenti l'utilizzo del porto per quelle operazioni.

Nel suo intervento il *manager* ha palesato la persistenza dei rischi cui le attività portuali sono esposte, evidenziando, altresì, il proficuo continuo contatto con le forze dell'ordine e lo scambio reciproco di informazioni finalizzato ad evidenziare qualunque segnale di infiltrazione mafiosa.

La Commissione intende svolgere un approfondimento a tutto campo sulle realtà portuali del Paese perché sussistono diverse criticità che, in prima approssimazione, possono così sintetizzarsi:

– la possibilità di spostare il traffico illegale su porti di medie e piccole dimensioni sprovvisti di adeguati sistemi di controllo e sicurezza;

biana di *import export* legata ai cartelli di Medellin. Faceva tappa a Gioia Tauro in un complicato itinerario: dalla Colombia al Guatemala, quindi in Italia, poi in Grecia, a Salonicco, di nuovo in Italia a Trieste e quindi a Vienna. Nella capitale austriaca è avvenuto il *blitz* con nove arresti: tre olandesi, tra cui Robert Van De Bleek, uno dei più noti esponenti del narcotraffico europeo, due slovacchi, un macedone, un cittadino austriaco e uno greco.

⁷⁸ Vds. la Mariba S.p.A.

⁷⁹ Operazione «PORTO».

- l’inefficacia dei controlli a campione rispetto al volume dei traffici ed il necessario contemperamento tra le ragioni di celerità e l’interesse sovraordinato alla legalità;
- il meccanismo di accesso dei soggetti autorizzati, facilmente aggirabile laddove non vengono fissati criteri certi di imputazione di responsabilità in capo ai soggetti incaricati della vigilanza e del controllo;
- il monitoraggio degli spostamenti delle merci ed il raccordo con i servizi di *intelligence* ai fini della individuazione di rotte sensibili.

Devono sostenersi e rafforzarsi le forze dell’ordine, di investigazione e di sicurezza nella azione di prevenzione e di repressione dei traffici che utilizzano i porti quali luoghi di elusione ed evasione dei vincoli normativi, nella maturata consapevolezza della collocazione strategica dell’Italia come presidio dei rapporti con il Mediterraneo.

CAPITOLO 6

Amministrazione e politica

1. Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose

Lo scioglimento dei consigli comunali, determinato da fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, si pone certamente come idoneo strumento di strategia e di efficace contrasto alla criminalità da parte dello Stato.

Nell'assetto istituzionale, quale definito dal titolo V del dettato costituzionale, lo sviluppo socio-economico delle comunità locali e la relativa difesa costituiscono finalità primarie, verso le quali deve tendere l'azione amministrativa nella duplice prospettiva della sicurezza e della legalità.

È innegabile che le organizzazioni criminali, radicandosi nella società, condizionano la convivenza civile ed il trasparente funzionamento delle istituzioni, specie in quei territori laddove la diffusione di tali gruppi si accompagna alla pervasività del fenomeno in ogni settore ed attività.

Talune amministrazioni comunali, operando illecitamente, rischiano di trasformarsi in mezzi di azione della stessa criminalità, svilendo il significato della rappresentanza e minando il principio della democrazia.

Le leggi n. 142 del 1990, n. 221 del 1991, n. 108 del 1994 e n. 267 del 2000, nel prevedere le diverse cause di scioglimento delle amministrazioni comunali, ed in specie quelle per infiltrazioni mafiose, non affrontano pienamente tale problematica, poiché non prevedono i meccanismi di verifica dell'efficacia dello scioglimento rispetto all'obiettivo del ripristino della legalità.

1.1 Consigli comunali sciolti: dislocazione nazionale e provinciale

I consigli comunali sinora sciolti (dato riferito a giugno 2003) per fenomeni connessi al condizionamento e alla infiltrazione della criminalità organizzata sono 132.

Per quindici comuni è stato adottato due volte il provvedimento sanzionatorio dello scioglimento, in alcuni casi con intervallo di alcuni anni tra l'uno e l'altro.

In ordine alle richieste di proroga della durata di scioglimento dei consigli comunali, secondo le relazioni delle commissioni straordinarie, si rileva che i motivi addotti sono stati ricondotti all'esigenza di portare a termine:

1. la realizzazione di importanti e primarie opere pubbliche, avviate ma non ancora in stato di avanzamento tale da evitare possibili distorsioni o manipolazioni nella gestione dei consistenti contributi e finan-

ziamenti con la ricostituzione dell'intreccio perverso tra malavita locale, imprenditoria e forze politiche;

2. la necessità di contrastare l'abusivismo edilizio e di ristabilire un corretto assetto urbanistico con adeguata elaborazione o revisione dei piani regolatori, adottati dalle amministrazioni precedenti con palese tendenza a realizzare gli interessi di soggetti collusi nell'affarismo con la criminalità;

3. l'utilità di dare corso alle procedure di demolizione dei manufatti abusivi;

4. la redazione di appositi regolamenti tendenti a disciplinare ed a rendere trasparente l'esecuzione di gare per la fornitura di servizi, così da vanificare l'azione delle imprese contigue alla criminalità procedendo, in alcuni casi, anche alla sospensione dell'affidamento;

5. la deliberazione, al fine di migliorare gli organici, di nuove piante nelle quali ricomprendere figure professionali diverse e rendere possibile l'allontanamento, con varie forme, di dipendenti vicini alla criminalità.

I provvedimenti di scioglimento sono stati adottati quasi esclusivamente nei confronti di amministrazioni comunali del meridione, situate in aree nelle quali la criminalità mafiosa è più radicata e quindi più forte.

In ambito regionale tali provvedimenti sono ripartiti nel modo seguente:

– Campania	n. 59
– Sicilia	n. 37
– Calabria	n. 27
– Puglia	n. 7
– Basilicata	n. 1
– Piemonte	n. 1

Nel nord, invece, solo nei confronti del comune di Bardonecchia è stato emesso, nel 1995, il decreto di scioglimento della relativa amministrazione, in coincidenza con la conclusione delle indagini avviate dalla D.D.A. di Torino per sospetta attività di riciclaggio di proventi illeciti in attività commerciali ed immobiliari; provvedimento motivato dalla esistenza di forti condizionamenti delle famiglie Lo Presti-Mazzaferro, legate alle cosche calabresi.

Le province nelle quali il numero delle amministrazioni comunali sciolte è più elevato sono:

– Napoli	n. 31
– Caserta	n. 20
– Palermo	n. 18
– Reggio Calabria	n. 17
– Catania	n. 9
– Catanzaro	n. 6

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CONSIGLI COMUNALI SCIOLTI IN CONSEGUENZA
A FENOMENI DI INFILTRAZIONE E CONDIZIONAMENTO DI TIPO MAFIOSO.

LOCALITÀ	ANNI													Totale
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
<i>Basilicata</i>														
Matera			1											1
<i>Calabria</i>														
Catanzaro	2	1									1	1	1	6
Crotone											1		1	2
Reggio Calabria	4	2	2		2	2	2	1		2				17
Vibo Valentia		1											1	2
<i>Totale ...</i>	6	4	2		2	2	2	1		2	2	1	3	27
<i>Campania</i>														
Avellino			2									1		3
Benevento				1										1
Caserta	3	7	3			3	3	3		1				20
Napoli	4	1	9	2		2	3	2	2		2	4		31
Salerno			4											4
<i>Totale ...</i>	7	8	18	3		5	3	5	2	1	2	5		59
<i>Piemonte</i>														
Torino					1									1
<i>Puglia</i>														
Bari			4	1										5
Lecce	2													2
<i>Totale ...</i>	2		4	1										7
<i>Sicilia</i>														
Agrigento		1												1
Caltanissetta		3												3
Catania	2	1	4							1			1	9
Messina	1													1
Palermo	3	2	3			1	2		4		2		1	18
Ragusa		1												1
Trapani		1	2										1	4
<i>Totale ...</i>	6	9	9			1	2		4	1	2		3	37
TOTALE GENERALE ...	21	21	34	4	3	8	7	6	6	4	6	6	6	132

DECRETO PROROGA GESTIONE COMMISSARIALE

LOCALITÀ	ANNI													Totale
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Calabria				2	1	2	2					3	1	11
Campania				8	10		2	2	1				1	24
Puglia				2										2
Sicilia				6	2		1	2		4			2	17
<i>Totale ...</i>				18	13	2	5	4	1	4		3	4	54

RIDUZIONE GESTIONE COMMISSARIALE DEI CONSIGLI COMUNALI PARTANNA (TP)
DA 18 A 12 MESI E DI BARDONECCHIA (TO) DA 18 A 17 MESI

LOCALITÀ	ANNI													Totale
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Partanna			1											1
Bardonecchia						1								1
<i>Totale ...</i>			1			1								2

Negli ultimi tre anni sono stati sciolti i seguenti consigli comunali:

2001:

Marcedusa (CZ), Cirò (KR), Pompei (NA), San Gennaro Vesuviano (NA), Caltavuturo (PA), Cinisi (PA);

2002:

Frattamaggiore (NA), Portici (NA), San Paolo Belsito (NA), Santa Maria la Carità (NA), Lamezia Terme (CZ), Quindici (AV);

2003 (primi sei mesi):

Pantelleria (TP), Briatico (VV), Misilmeri (PA), San Giovanni la Punta (CT), Botricello (CZ), Isola Capo Rizzuto (KR).

Si rileva un andamento decrescente dei provvedimenti sanzionatori, che da un picco di 34 del 1993 scendono ad un numero più ridotto, successivamente stabilizzatosi. In particolare negli ultimi due anni e mezzo tale ultimo dato è rimasto costante.

Si staglia in modo palese la questione del mancato allontanamento dei pubblici dipendenti, rispetto all'azzeramento dei vertici politici. In termini più espliciti, si rileva l'opportunità di una verifica in chiave di congruità ed efficacia dell'intera normativa, che muova dalla constatazione di scioglimenti non produttivi di effetti sugli apparati burocratici, sulla gestione degli enti collegati, sull'erogazione dei servizi. Di guisa che, allo scioglimento dell'organo politico possa accompagnarsi il recupero del buon andamento delle amministrazioni attraverso la cesura dall'esterno e dall'interno degli apparati di ogni collusione, connivenza o contiguità.

Un'amministrazione comunale condizionata da una o più organizzazioni criminali si trasforma in un vero e proprio strumento di illegalità, che mina la corretta gestione dei servizi e, di conseguenza, lo svolgimento della personalità dei cittadini come singoli e nelle realtà associate.

La contiguità con soggetti appartenenti alle organizzazioni criminali si riscontra quasi sempre in corrispondenza a gravi ed accertate deficienze organizzative e di consunzione delle amministrazioni pubbliche. La correlazione indicata induce a definire quali tratti sintomatici della contiguità mafiosa:

- l'inefficienza dei servizi in generale;
- la scarsa osservanza del diritto in tutte le manifestazioni della convivenza civile;
- la complicità dei cittadini nell'ottenere omissione di controlli e di legalità e nel godere di riduzioni di tasse e tributi;
- l'assenza di piani regolatori e di piani commerciali;
- l'abusivismo dilagante anche nelle zone sottoposte a vincoli paesaggistici e idrogeologici con specifico riferimento allo stesso demanio;
- la carenza dei servizi di polizia municipale;
- le scuole in stato di abbandono, le strade dissestate, i cimiteri trascurati, *et similia*;
- i rifiuti non raccolti tempestivamente per mancanza di mezzi e di personale;
- la tardiva e scarsa assistenza sanitaria;
- l'assunzione di personale con metodi clientelari, senza una selezione di merito, con procedure fortemente dubbie;
- la superficialità nelle procedure di gara per gli appalti di fornitura di beni, servizi e per la realizzazione di opere pubbliche;
- la fitta ed intricata rete di parentele, affinità, amicizie e frequentazioni tra taluni amministratori ed esponenti delle organizzazioni criminali locali;
- il dissesto dei bilanci e la scarsa chiarezza dei rendiconti di gestione;
- la devastazione del territorio;
- l'indebolimento del senso civico ed etico nei rapporti pubblici e sociali.

L'opera di bonifica che le commissioni straordinarie devono condurre si accompagna al necessario ripristino di una situazione di normalità nella formazione dei servizi pubblici essenziali.

Al riguardo si sottolineano le necessarie priorità di soluzione dei casi di acquisto o di affitto di macchinari a prezzi fuori mercato e l'affidamento di servizi importanti, quali tesoreria, nettezza urbana, gestione parcheggi, a società variamente collegate alle organizzazioni criminali.

Dall'entrata in vigore della legge 142/90, che consente di rimuovere singoli amministratori per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico, fino al dicembre scorso sono stati rimossi 289 amministratori locali di cui:

- 246 al sud (85 per cento);
- 32 al centro (31 nella sola provincia di Roma);
- 11 al nord.

CAPITOLO 7

Gli organismi di contrasto alla illegalità mafiosa istituiti dagli Enti Locali

1. Commissioni consiliari regionali

Negli ultimi anni si è registrato un consistente e positivo incremento degli organismi e delle articolazioni di cui gli enti locali, soprattutto nelle regioni meridionali, si sono dotati per potenziare le aree di vigilanza e di intervento preventivo nell'azione di contrasto alle illegalità di tipo mafioso.

Siffatti strumenti, che hanno assunto le più varie forme strutturali (commissioni permanenti, assessorati, osservatori, sportelli, protocolli, ecc.), disegnano oggi una rete composita e polivalente, ma caratterizzata anche da significativi «buchi», riflesso delle sensibilità più o meno avanzate che ciascuna realtà territoriale ha avvertito nel tempo nei confronti di una problematica di primaria grandezza nell'esercizio dei poteri amministrativi e legislativi.

Effettuare, pertanto, un censimento ragionato delle realizzazioni che hanno visto la luce e la concreta attivazione costituisce non solo un obiettivo di carattere conoscitivo e metodologico nel processo di definizione organica delle forme di contrasto alla criminalità organizzata e dei servizi offerti ai cittadini in tale ambito, ma anche un'occasione di riflessione e di stimolo per la diffusione di positive esperienze, tra le quali ciascun Ente potrà rinvenire quella più adatta alle proprie specifiche esigenze.

Questa Commissione, che avverte la rilevanza di entrambi gli scopi citati, intende avviare la sistematica raccolta dei dati afferenti alle descritte iniziative, pervenendo a una loro compiuta catalogazione che dia conto dei percorsi evolutivi che ne hanno segnato il divenire ma che approfondisca anche gli aspetti tecnici e normativi di ciascuna soluzione, verificandone l'efficacia in termini di risultati raggiunti.

In particolare, appare di rilevante interesse l'analisi degli strumenti adottati dalle Regioni tradizionalmente interessate dal fenomeno della criminalità organizzata, nonché della loro incidenza sulla produzione normativa e paranormativa.

L'**assemblea regionale siciliana**, con legge n. 4 del 14 gennaio 1991, ha istituito una commissione parlamentare di inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia in Sicilia.

Ad essa spetta il compito di vigilare e indagare sulle attività dell'amministrazione regionale e degli enti sottoposti al suo controllo, sulla regolarità delle procedure, sulla destinazione dei finanziamenti erogati e sugli appalti, in ordine a possibili infiltrazioni, connivenze mafiose e di altre associazioni criminali similari.