

CONCLUSIONI

Le informazioni e le analisi contenute nelle pagine precedenti – che si pongono in sinergico aggiornamento ed ampliamento di quanto espresso nella Relazione del 2003 – consentono un vasto spettro di valutazioni sui fenomeni del crimine organizzato transnazionale e sul loro sottoinsieme, che comprende le associazioni di tipo mafioso.

La Commissione è perfettamente consapevole che – per ognuno dei temi trattati – si sarebbe potuto fornire una maggiore quantità di dati di dettaglio: questo approccio di tipo enciclopedico avrebbe però creato una difficoltà a tracciare i paradigmi essenziali sui fenomeni e avrebbe dato luogo ad una sorgente di forte rumore informativo.

Si è quindi ponderatamente scelta una via mediana che – a fronte di una robusta documentazione informativa – andasse a ricercare i "fattori chiave", le priorità di intervento e specialmente fosse in grado di tracciare i *gap* esistenti tra le necessità operative che promanano dal reale e gli istituti normativi e le prassi operative esistenti, onde emettere puntuali e sostenibili raccomandazioni al Parlamento ed al Governo per l'implementazione di nuove politiche, di nuove norme e per la modifica e l'ottimizzazione del quadro normativo esistente e dei sistemi procedimentali.

Il paradigma costantemente evocato è quello della complessità dei fenomeni, non solo in ragione delle loro dinamiche funzionali interne – che riguardano una vasta gamma di illeciti realizzati nelle attività criminali – ma specialmente in esito alle relazioni nazionali e transnazionali esistenti tra i gruppi che vanno ad implementare una rete associativa in parte speculare ai fenomeni di globalizzazione del mondo moderno, con i quali si confrontano non solo le economie legali ma anche quelle illegali.

Questo fattore di ampia transnazionalità delle attività criminose – ampiamente correlato ai mercati illeciti emergenti degli stupefacenti e della tratta degli esseri umani – costituisce uno degli aspetti cardine della pericolosità del crimine organizzato e delle mafie esistenti, dei quali si è inteso fornire un'analisi fenomenologica che non andasse mai distinta da una prognosi razionale in termini di linee evolutive preconizzabili, da una diagnosi in termini di cause profonde e anche dall'indicazione di modalità terapeutiche del corpo sociale in ragione delle necessarie attività di contrasto preventive e repressive sotto il profilo normativo e sotto gli aspetti delle procedure giudiziarie, investigative, amministrative, economiche, culturali e sociali.

L'ottica interpretativa usata si è sforzata di rimanere ancorata ad una visione obiettiva e fredda dello scenario criminale di riferimento, evitando non solo sterili interpretazioni ideologiche di parte ma soprattutto le per-

turbazioni emotive di talune fascinazioni cui va spesso soggetta l'analisi del contesto specifico, quasi che le attività mafiose fossero espressione di una inarrestabile forza elementare cosmica: la mafia – come giustamente ricordava il compianto dott. Falcone parlando di Cosa Nostra – è un fenomeno umano e come tale ha avuto un inizio e avrà una fine.

Il compito delle istituzioni è solo quello di accelerare il più possibile e allo stesso tempo governare il tramonto delle realtà mafiose, evitando che esse vengano sostituite da fenomeni ancora più difficilmente contrastabili; come suggerisce purtroppo non solo la progressiva incidenza dei gruppi criminali esteri sul nostro territorio ma anche, in prospettiva, il viraggio gangsteristico del contesto criminale in Stati ad avanzata economia, dove ad una criminalità organizzata storica si è sostituito l'assai difficilmente governabile fenomeno delle bande giovanili che esprimono tutte le potenzialità di controllo territoriale e di mercato illecito delle antiche "mafie" unitamente a caratteristiche più marcate sotto il profilo della violenza barbara.

La realtà oggettiva delle osservazioni precedenti si desume non solo dalle analisi prospettiche di Europol ma anche dalla semplice osservazione dei dati statistici – dei quali si è offerta una significativa panoramica nelle pagine precedenti – sul *trend* della progressiva compromissione dei cittadini stranieri nei reati in materia di stupefacenti in Italia e sul progressivo aumento delle denunce per il reato di associazione per delinquere, anche di stampo mafioso, a carico di soggetti stranieri.

A questo si aggiunge l'estrema capacità di internazionalizzazione delle mafie autoctone, alcune delle quali – come la 'Ndrangheta - sembrano essere divenute le più credibili organizzazioni nel contesto mondiale del narcotraffico.

Di fatto, tutti i principali gruppi criminali nazionali ed esteri sono in possesso di una chiara dimensione transnazionale, ricercano la collusività operativa di organizzazioni analoghe e sembrano poter operare ognuno almeno su cinque differenti paesi, come risulta dalla *Pilot Survey dell'Office on Drug and Crime* delle Nazioni Unite per l'anno 2003.

Da questa prospettiva il quadro complessivo dello stato della lotta alla mafia emerge connotato da luci ed ombre, essendo doverose obiettive considerazioni sia sui progressi conseguiti – specie in materia di arresto di associati e di latitanti, stabilizzazione della normativa penale e carceraria, aggressione ai patrimoni mafiosi, ed affinamento delle reti di monitoraggio – sia sulle criticità ancora esistenti; il lato più oscuro della valutazione promana da una risposta culturale e sociale ancora insoddisfacente e dall'esistenza di talune aree dove i fenomeni sono altamente virulenti e dove il "sistema immunitario" sociale – a fronte di problematiche storiche nelle quali emerge anche una sostanziale colpa della politica nazionale e locale – sembra inadeguato a fornire un valido supporto ai sia pur validi sforzi di *empowerment* giudiziario ed investigativo.

Inoltre, costituisce un assoluto fattore di rischio la capacità dimostrata di arricchimento dei gruppi criminali, come si desume non solo dalle valutazioni espresse dalle Nazioni Unite sul valore complessivo del mercato

mondiale annuo degli stupefacenti (stimato in circa 322 miliardi di dollari) ma anche dalle cifre in merito al c.d. "fatturato" delle mafie in Italia.

Secondo l'analisi offerta dal sostituto procuratore della DNA Antonio Laudati durante il convegno organizzato dall'Osservatorio Permanente sulla Criminalità Organizzata nel luglio 2004, così come riportata dai mezzi di informazione, l'ammontare criminale corrisponderebbe al 7% del Pil (Prodotto Interno Lordo) del nostro Paese. E, tuttavia, ancorché gli importi anzi cennati derivino da fonti autorevoli, devono essere valutati con beneficio d'inventario giacché sono il frutto di proiezioni prognostiche, prive di adeguato riscontro obiettivo nella loro interezza e relative a territori disomogenei considerati omogenei. Esse comunque si riferirebbero eventualmente ad introiti al lordo delle relative spese di produzione.

Non si deve credere che tale flusso di capitale sia legato solo al mercato degli stupefacenti in quanto il FATF/GAFI afferma ad esempio che già nel 2001 «*la tratta di esseri umani è stata una crescente fonte di fondi illegali*».

La più moderna e aggiornata visione del fenomeno mafioso, frutto di un approccio multilaterale - sul piano scientifico e dell'indagine parlamentare - a una realtà oggettivamente complessa, considera un punto fermo dell'analisi svolta la constatazione che la maggiore pericolosità delle organizzazioni di tipo mafioso deriva dalla capacità economica che esse sono in grado di esprimere.

Se sotto i profili dell'allarme sociale e della sicurezza pubblica continuano a rivestire una indubitabile rilevanza le manifestazioni della violenza mafiosa, nella varia declinazione consentita dalla specifica potenza "militare" e resa necessaria dall'obiettivo da perseguire, in questi anni è andata emergendo una peculiarità del sistema criminale mafioso ancora più inquietante.

Le associazioni per delinquere di tipo mafioso, da un lato, puntano ad accrescere la propria capacità intimidatoria e di condizionamento nel contesto sociale, per assicurarsi l'assoggettamento psicologico funzionale al compimento delle attività lucrative, sia pure modulandole in relazione alle variabili ambientali (il succedersi delle strategie stragiste e di quelle che privilegiano l'inabissamento; l'adozione di modelli verticistici o caratterizzati da un policentrismo decisionale; l'alternarsi di fasi di conflittualità *inter e intra* gruppi con periodi di non belligeranza ovvero di accordi federativi, ecc.).

Dall'altro, la criminalità organizzata ha imparato a investire risorse ed energie per assicurarsi la penetrazione nel sistema economico legale.

Se l'originaria ragione di questa direttrice strategica va individuata nell'esigenza di riciclare il danaro degli enormi flussi illeciti di approvvigionamento, la conquista di posizioni nel mercato economico ha aperto nuove prospettive all'agire mafioso.

La mafia ha compreso che, se consegue fette di potere «legale», se riesce a sedersi al tavolo del mondo imprenditoriale, produttivo, finanziario, può espandersi e arricchirsi con maggiore facilità: si confonde nel tes-

suto socio-economico, mimetizzandosi agli occhi degli investigatori, e in quel contesto fa valere la specificità del suo metodo.

Un metodo che, forte di una valenza intimidatrice a torto ritenuta irresistibile, consente di fagocitare i soggetti economici più deboli, di marginalizzare sul mercato i concorrenti, di condizionare lo sviluppo dei territori, la distribuzione della ricchezza, l'accesso al credito, di alterare le regole commerciali e industriali; un metodo che permette alla mafia di divenire punto di riferimento obbligato per le iniziative imprenditoriali e per le speranze di occupazione; un metodo che inquina l'azione della Pubblica amministrazione e della politica, deviandone i fini e impoverendone l'azione.

La mafia diviene, quindi, centro di potere che cerca il confronto con gli altri poteri, pronta ad approfittare di ogni momento di cedevolezza o incapacità di questi, e pur sempre disposta a ricorrere ad atti violenti per sanzionare rifiuti troppo insistiti o promesse non mantenute.

E' evidente che un tale potere economico non solo è destinato a stravolgere l'economia legale – non solo italiana ma internazionale –, secondo meccanismi abbondantemente descritti nelle pagine precedenti, ma costituisce anche una leva assai potente per determinare l'efficienza dei meccanismi corruttivi sulla sfera pubblica e su quella privata.

Si deve dedurre da tali notazioni come l'aggressione ai patrimoni criminali debba costituire la prima attività nella lista delle priorità nell'azione di contrasto, seguita immediatamente da un rinnovato vigore nei tentativi di stroncare i traffici di stupefacenti e quelli inerenti la tratta degli esseri umani.

Sulla base di tali considerazioni, la Commissione ha inteso sempre stimolare la riflessione sulla risposta del sistema bancario e finanziario sulla formulazione delle c.d. «segnalazioni di operazioni sospette», non mancando anche di prospettare la necessità di monitorare anche i flussi finanziari che si muovono per vie alternative al sistema bancario e di cui si dà organico conto nella precedente Relazione del 2003.

Occorre, dunque, che l'azione antimafia nel terzo millennio ponga, con rinnovata convinzione, al centro del proprio bersaglio la strada del contrasto patrimoniale, individuando strumenti normativi e operativi ancora più efficaci e, soprattutto, coinvolgendo tutti i soggetti del sistema economico nazionale ed internazionale in un'operazione di vigilanza contro le infiltrazioni e le illegalità di tipo mafioso.

Va quindi stimolata in campo internazionale l'adozione di regole comuni, che agiscano sull'individuazione, il tracciamento, il sequestro e la confisca degli *asset* criminali, anche con la previsione – per certi versi dura ad essere internazionalizzata – di modalità di intervento simili a quelle contenute nell'art. 12-*sexies* della legge 356 del 1992 ma soprattutto negli artt. 2-*ter* e 2-*quater* della legge n. 165.

Ne consegue anche la necessità di un'opportuna politica di razionale ed organica allocazione dei beni confiscati, da restituire alla collettività con modalità meno disorganizzate e certamente più rapide di quelle tipiche delle precedenti metodiche gestionali.

In questo contesto di rigorosa presa d'atto della pericolosità del crimine organizzato transnazionale – senza sconti ma anche senza artate esagerazioni – la Commissione ritiene che l'attuale Relazione possa costituire un valido strumento non solo informativo ma anche formativo per tutti coloro che sono impegnati nelle istituzioni e nel sociale nella lotta alla mafia; innanzitutto come stimolo a condividere comuni definizioni del fenomeno, nella certezza che solo una semantica standardizzata possa costituire la base culturale per la cooperazione fattiva dei molti soggetti chiamati ad interagire.

L'analisi dei contributi offerti dalla letteratura esistente nel nostro Paese – in modo speciale a livello pubblicistico di massa – e gli stessi lavori di audizione svolti dalla Commissione dimostrano l'esistenza di molte confusioni terminologiche, che spesso non consentono di determinare con esattezza le differenze esistenti tra le condotte criminose e le tipologie organizzative dei gruppi, costituendo quindi un elemento negativo nella comprensione dei fenomeni e nell'elaborazione delle strategie di contrasto.

La presente Relazione – facendo proprio il lessico delle istituzioni internazionali e la giurisprudenziale consolidata delle più avanzate elaborazioni della Suprema Corte di Cassazione – ritiene di avere svolto anche un'importante opera di chiarimento dottrinale, nella certezza che solo una precisa analisi dei concetti ed un corretto linguaggio standardizzato possano condurre ad una obiettiva determinazione dei fini e dei mezzi della politica antimafia.

Come espresso nella prefazione alla Relazione, la Commissione ha preferito evitare la discussione di stampo generalistico sui fenomeni, prediligendo invece un approccio pratico che la portasse vicina alla realtà delle vittime delle mafie, specie nei contesti sociali ove si sono espressi in questi anni significativi fattori di crisi; come in Calabria ed in Campania.

A questo proposito, giova anche sottolineare come la Commissione non si sia concentrata solo sulle politiche di controllo del crimine ma anche sul costante approccio al potenziamento dei meccanismi atti a dare pieno sviluppo ai diritti dei cittadini in materia di trasparenza amministrativa, di ampliamento delle possibilità e delle libertà economiche dei singoli e delle imprese, nella certezza che una politica basata sul puro contrasto costituirebbe unicamente uno squilibrio e sarebbe frutto di una cecità imperdonabile nelle prospettive: in questa ottica, la Commissione ha inteso dare pieno credito alle istanze di autorganizzazione del sociale in materia antimafia - come risulta da quanto realizzato sul tema dell'usura e dell'estorsione nell'Assise di Siracusa -, nella consapevolezza che i problemi non possano essere completamente riportati all'ingegneria normativa ma debbano trovare la principale risposta in condivisi codici di autoregolamentazione delle varie articolazioni del corpo sociale.

Le strategie repressive – che la Commissione ha sostenuto con forza in diversificati settori – non costituiscono un valido strumento per combattere il crimine organizzato se non vengono accompagnate da parallele strategie di potenziamento di tutte le possibili e razionali misure atte a con-

sentire ai cittadini di riprendere il fattivo controllo della propria esistenza, soprattutto nella sfera economica e amministrativa dove le mafie si pongono come «*convitato di pietra*» che sovrintende ai passaggi elusivi delle procedure e in certi casi come attore che offre diritti, quali il lavoro, al contrario dello Stato che paradossalmente non è in grado sempre di farlo.

Vi è da sottolineare che la Commissione ha percepito con chiarezza come l'azione della criminalità organizzata sul sociale non sia neutra e come essa finisca per colpire maggiormente gli strati più deboli della società, che in taluni casi divengono serbatoi naturali di arruolamento: in particolare, la Commissione si è preoccupata di valutare l'impatto criminale sui minori nelle aree critiche, quali la Provincia di Napoli, suggerendo l'impellente necessità di porre in essere validi meccanismi di recupero specie sotto il profilo della scolarizzazione e dei punti di aggregazione sociale.

In vari capitoli della Relazione si è delineata la necessità di tornare a fare riferimento a codici etici condivisi, strumento che – ritenuto un tempo frutto di visioni eccessivamente intimistiche della società – si è invece prepotentemente riaffacciato nei nostri tempi alla considerazione degli studiosi dei problemi di *nation/state building*.

Analoghi concetti sono stati evocati anche sui modi per distinguere le «vittime innocenti» e le «vittime colpevoli» della mafia in materia di estorsione e su come progettare le politiche sociali in grado di produrre un decremento dell'omertà nei confronti della pressione mafiosa e minimizzare il ricorso ai meccanismi corruttivi specie nel contesto imprenditoriale.

La Commissione ritiene di dover sottolineare che l'adozione di codici etici concretamente applicabili non deve essere viziata da una sorta di astrusità formale nell'editazione di regole, che poi diverrebbero difficilmente gestibili nel reale: l'autocontrollo delle strutture sociali a base volontaristica, che esprimono leve potenti della vita pubblica – quali i partiti e i sindacati –, deve esprimersi in una dimensione sostanziale più che nel tentativo di editare fragili barriere valide solo come futile vessillo propagandistico di richiamo alla legalità.

Spesso, si è voluto giustamente paragonare il rapporto del politico con la mafia ad un «patto diabolico», pur senza trarre le adeguate conseguenze ultime di tale analogia.

La struttura nota della presunta fenomenologia dei patti diabolici – come promana dalla vasta e secolare letteratura in proposito – si basa sul tentativo di ottenere poteri *extra ordinem* dalle entità evocate senza patirne alcun conseguente danno immediato a fronte dell'esecuzione di complicati rituali che comunque sottolineano sempre il rischio soggiacente per l'operatore di credersi immune e di rimanere invece imbellesse strumento di una volontà superiore solo in apparenza disponibile e subordinata.

Nella letteratura moderna il *Faust* di Goethe illustra con somma chiarezza il percorso di potenziale perdizione nel perseguire i favori di un Mefistofele, capace – spesso solo in apparenza o per trascurabile dettaglio –

di fornire tesori, conoscenza e potenza ma che conduce inevitabilmente al delitto e alla disperazione.

Il patto di *Faust* possiede però un prodromo ben definito nella psicologia del personaggio centrale: *Faust* è uno scettico estenuato, che ha già rinunciato a seguire l'ordine naturale delle cose ancora prima della irruzione di Mefistofele e del conseguente patto. Faust è già asservito al male quando nel suo delirio proclama che «*In principio era l'Azione*»; cioè quando rinuncia a vedere il mondo come espressione di un ordine e sostituisce all'essere stabile delle cose la prospettiva dell'eterno cambiamento, della sete di potenza, della molteplice possibilità cui nulla deve essere negato in termini esperienziali.

Non interessa per la nostra analogia cogliere il problema metafisico, che potrebbe essere addirittura deviante; importa invece cogliere il paradigma di un soggetto che – pensando in modo totalmente relativistico e a questa visione informando la sua esistenza – non abbia poi remore formali idonee a contrastare la tentazione ultima dell'esperienza del contatto – visto nel dominio dell'utile – con una realtà che pure intellettualmente dovrebbe essere per lui riconoscibile come immediatamente negativa.

In questo senso, si è inteso sottolineare in altre parti di questa Relazione come la politica debba ritornare ad aspetti reali e ad una sfera servente delle prospettive umane, dovendo l'uomo politico evitare di credere di «*poter essere tutto*», se non intende imboccare un percorso inevitabilmente autodistruttivo nel concorso con un «demonio-mafia» dotato di finalità sue proprie e dal quale è poi assolutamente difficile liberarsi.

Come il demonio della teologia cristiana tende solo ad asserire il puro male – cioè l'assenza totale di bene –, la mafia non intende assolutamente costruire niente o partecipare a progetti creativi di alcuna natura: essa – come ha bene spiegato alla Commissione il Procuratore della Repubblica di Caltanissetta dr. Messineo – si prefigge solo di possedere e controllare gli strumenti umani che incontra sul cammino per la propria opera essenzialmente parassitaria.

Queste sono le ragioni per le quali il rapporto mafioso, nonostante le suadenti tentazioni iniziali, è autodistruttivo per il politico *in re ipsa* nel dominio della completa perdita della sua libertà individuale, a prescindere dalle eventuali conseguenze di carattere giudiziario.

Corre inoltre l'obbligo di percorrere ulteriormente il paragone analogico evocato, sottolineando che come il demonio si dice vanti poteri preternaturali solleticando l'allucinazione sensibile dei suoi devoti – che finiscono per credere ad inganni – così la mafia vanta enormi capacità di influsso spesso inesistenti sulla pubblica opinione – se non a livelli di profilo limitato – così come inequivocabilmente attestato dalle dichiarazioni dei più credibili collaboratori di giustizia sulla reale scarsa incidenza delle determinazioni di Salvatore Riina sui desiderati viraggi della politica siciliana; di tali dichiarazioni e dei relativi riscontri di indagine si è dato ampio conto – sulla base delle sentenze definitive – nell'analisi dei processi contro il sen. Andreotti.

Infine, come il demonio non riesce a creare una sua chiesa, cioè una comunità organica che vive per uno scopo creativo, così la mafia non costruisce nuovi modelli di società e si limita a vivere in un mondo settario ed umbratile, sfruttando da parassita le risorse vitali della società esistente: in questa notazione esiste il limite di chi ha voluto ipotizzare – dovendo poi riconoscere a distanza di anni e di estenuanti investigazioni l'assenza di riscontri probatori credibili – l'esistenza di grandi Sistemi Criminali alternativi, che tentavano di edificare uno Stato Mafioso in Italia: alla Mafia basta che l'attività di contrasto sia insufficiente o comunque poco incisiva e, come ogni parassita evoluto non tende alla morte dell'ospite ma anzi alla sua sopravvivenza – sia pure in condizioni di oggettivo danno e di indotta arretratezza – per estendere indefinitamente nel tempo l'opera di drenaggio delle risorse legali.

Ne risulta che l'antidoto sostanziale alla ricerca o alla tolleranza di relazioni criminose o dubbie debba trovare innanzitutto una solida radice culturale ed intellettuale nel ritorno ad una politica dei valori, senza che ciò voglia con tutta chiarezza spostare in senso unicamente privatistico la necessità di una continua vigilanza che i gruppi politici debbono effettuare al loro interno, specie nei confronti di situazioni inerenti i comportamenti troppo disinvolti di personaggi che si spostano con facilità da un settore all'altro della politica e che – pur soffondendo una naturale diffidenza - sono appetibili ed appetiti perché gestori di un pacchetto di voti fidelizzati.

Il rapporto mafia-politica, analizzato in concreto in diversi capitoli della Relazione del 2003 e di questa, soffre ancora di approcci parziali, ideologicamente condizionati e che minimizzano nel proprio campo enfatizzando nel campo avverso. Così come l'ansia della conquista del potere e di abbattere l'avversario preclude ogni valutazione su tutti i partecipanti alla coalizione. Si è assistito, anzi, e si assiste ad una demonizzazione ripetuta, cui segue un oblio se non una santificazione in caso di passaggio nel campo degli ispiratori della demonizzazione.

Ed, ancora, pensare di svolgere campagne elettorali basate solo sulla promessa di legalità e trasparenza è sinceramente solo offensivo per il corpo elettorale nel suo complesso e per la politica giacché esse sono patrimonio insostituibile di ogni forza politica e premessa ineludibile per il governo da parte di chiunque. Ciò, tuttavia, dimostra la persistenza di estremismi di stampo ideologico fondamentalista, di giacobinismi. Attesta la persistenza dei professionisti, dei predicatori dell'antimafia, incapaci di costruire nel confronto democratico e racchiusi nel loro recinto ideologico. Certifica, in buona sostanza, l'im maturità democratica, esplicitata nella strumentalizzazione di un fenomeno che invece dovrebbe costituire un terreno di incontro e di lotta comune.

Va ribadito che nella lotta alla mafia non vi sono colori ma valori!

Esperito questo doveroso approfondimento sui termini dello spesso evocato «patto diabolico» mafia-politici, è necessario tornare alle considerazioni di fondo sulle prospettive future nel contrasto al crimine organizzato transnazionale.

Le nuove frontiere dell'azione antimafia si devono potentemente ancorare ad una visione diffusa di cooperazione e di coordinamento, che però necessita di un approccio multidisciplinare ed integrato tra tutte le forze in gioco.

In tale senso si muove l'iniziativa internazionale. Nel mese di novembre 2003 ha avuto luogo in Dublino la Conferenza sul Crimine Organizzato, che ha prodotto la c.d. Dichiarazione di Dublino nella quale si sottolinea la necessità di partenariato tra il settore pubblico e privato e si mette in luce la necessità di coordinare i sistemi di *intelligence* finalizzati al contrasto del crimine organizzato.

Il 29 aprile 2004 il Consiglio europeo ha approvato un modello di protocollo per l'istituzione negli Stati membri della *partnership* tra pubblico e privato per la riduzione dei danni del crimine organizzato.

Tale approccio si rende ancora più necessario in funzione della mai abbastanza sottolineata dimensione transnazionale del crimine organizzato, dovendosi superare l'antica metodica dei governi, che – concentrandosi sugli elementi localistici del problema – hanno tentato di porre in essere politiche di contrasto rivolte solo al contesto nazionale senza tenere conto del fatto che lo strumento di maggiore facilitazione in possesso delle "mafie" consiste appunto nella capacità di sfruttare i *gap* esistenti tra le normative dei vari paesi attraversati dalle attività illecite: come più volte ricordato da acuti osservatori, le frontiere tra gli Stati sono assai statiche mentre il crimine organizzato si muove con modalità spregiudicate e dinamiche.

Basta ripercorrere con attenzione le dinamiche di riciclaggio consolidate negli studi del FATF/GAFI o presenti nelle emergenze delle inchieste concluse per verificare l'assoluta pertinenza del precedente assunto.

Certamente gli anni di questa legislatura hanno visto importanti sviluppi della cooperazione internazionale, quali l'allargamento dell'Unione Europea, gli sforzi per addivenire alla costruzione di una Costituzione condivisa ed anche una crescente valorizzazione delle problematiche di sicurezza e di giustizia non solo tra gli Stati dell'Unione ma anche a livello mondiale.

In questo contesto, la Commissione ha voluto esporre il suo autorevole parere in sede internazionale, come risulta dalle azioni di cui si è dato precedentemente conto, nella consapevolezza che si profilano all'orizzonte nuovi rischi e che solo il coordinato sviluppo internazionale di una corretta coscienza anticrimine e lo sviluppo di progetti e metodi condivisi possano conseguire gli scopi a lungo termine di una politica di sicurezza.

E' già stato detto che la complessità sostanziale dei fenomeni richiede un approccio olistico, multidisciplinare ed integrato: in questo senso, la Commissione ritiene di fare propria e di generalizzare la linea di azione espressa dal Gruppo di Esperti della UE sul problema della tratta degli esseri umani: «...un approccio olistico richiede la realizzazione di azioni a differenti livelli – locale, nazionale, regionale e internazionale – e in differenti settori, inclusi quelli del diritto penale, diritto del lavoro,

legge sull'immigrazione, politiche migratorie, cooperazione allo sviluppo, etc. L'obiettivo deve essere quello di sviluppare una politica integrata capace di comprendere i differenti livelli e settori che richiedono un'azione. A questo scopo è auspicabile una stretta cooperazione di tutti gli attori coinvolti, includendo le organizzazioni della società civile»¹.

A livello nazionale la Commissione ritiene fondamentale l'implementazione di stabili reti informative ed operative, che sappiano integrare la magistratura, le forze di polizia, le varie agenzie, gli enti locali e le associazioni non solo ai fini di raccogliere ed integrare il dato spesso disperso ma anche per progettare linee di azione comuni e coordinate.

In tale dimensione di cooperazione, la Commissione ha delineato e fortemente voluto lo sviluppo della Rete di Monitoraggio sui grandi appalti – di cui si è dato precedentemente conto – e che appare un buon modello da ampliare per materia nello specifico settore e da esportare anche in altre direzioni dell'azione antimafia.

Nella stessa ottica di coordinamento e di cooperazione, la Commissione valuta assai positivamente i progetti che hanno visto un'azione corale e confederata delle varie Forze di Polizia in talune aree critiche, ove si è inteso mettere in sinergia – senza confusioni e senza sovrapposizioni – le migliori professionalità emergenti: i positivi risultati del c.d. "Progetto Calabria", in termini di arresto dei latitanti di spicco e di reale aggressione ai patrimoni criminosi della 'Ndrangheta, fanno ritenere che – sia pure a fronte di un lungo percorso e di un necessario potenziamento delle risorse in gioco – si possa implementare un ciclo virtuoso delle attività di contrasto in grado di uscire dalla logica delle antiche settorializzazioni pur nel rispetto delle preziose diversità istituzionali.

Si deve potenziare la rete di sensori diffusa sul territorio per renderla capace di una raccolta integrata e canalizzata di informazioni, che – elaborata da un processo di *intelligence* di alto profilo – possa immediatamente mettere in luce i comportamenti «fuori dall'ordinario» consentendo un'analisi preventiva capace di intervenire ai primi segnali prodromici dell'agire mafioso.

Si deve, quindi, puntare ad una maggiore efficienza anche dei controlli di natura amministrativa con la cooperazione informativa ed operativa di tutti gli enti e le agenzie deputate, allo scopo diminuire le possibilità di mimetizzazione dell'illecito e per contrastare tutte le attività terminali della catena criminosa; specie in materia di lavoro nero, di diffusione del falso e di inquinamento delle pubbliche gare.

La Commissione ha stimolato e valutato positivamente tutte le attività di monitoraggio in essere e ancora di più i protocolli di legalità, che hanno consentito su base pattizia di alimentare catene informative diversamente difficili da implementare su base normativa: la linea di ottimizzazione futura dovrà però essere puntata sull'integrazione di tutti i patrimoni di conoscenza in fase di realizzazione nelle istituzioni locali e cen-

¹ Rapporto del Gruppo di Esperti sulla tratta degli esseri umani – Capitolo Tre.

trali, nelle agenzie e anche nelle organizzazioni non governative, onde evitare che si manifesti il fenomeno della parcellizzazione delle informazioni.

A questo fine, la Commissione raccomanda il miglior uso possibile delle capacità indotte dalla leva tecnologica e specialmente un significativo passo in avanti nelle aree a rischio delle procedure di *e-government*, su cui in questi anni sono stati destinati notevoli investimenti.

Nella ricerca dell'ottimizzazione delle tecniche di contrasto a livello preventivo, la Commissione ritiene che debba essere ormai superato il vecchio concetto che vedeva la sicurezza come un beneficio intangibile e assai poco misurabile e monitorizzabile; la Commissione ritiene di condividere il concetto di «sicurezza percepita», su cui si basano le attuali analisi del Ministero dell'Interno, e ritiene che il meccanismo dello studio delle *best practices* nazionali ed internazionali debba essere perseguito come un reale strumento di vaglio e di ottimizzazione dello scenario di contrasto ai fini della migliore percezione del contorno per meglio percepire quale sia l'intorno delle migliori prassi e delle metodologie per abbattere le vischiosità organizzative residuali.

Per questo motivo la Commissione auspica che vengano determinati a tutti i livelli gli opportuni indicatori in grado di misurare in concreto non solo i risultati ma anche la qualità dei processi istituzionali in base alle risorse impiegate, ai metodi percorsi e agli effetti conseguiti.

Il funzionamento del sistema giudiziario presenta, per unanime valutazione, inefficienze strutturali e funzionali: esse, ai fini della risposta antimafia, costituiscono un'area di elevata criticità. L'intollerabile durata dei processi nel settore civile equivale a una sostanziale rinuncia alla tutela statutale dei diritti dei cittadini; in campo penale conduce a un affievolimento complessivo dell'intervento sanzionatorio dei comportamenti devianti, antisociali e offensivi dei valori costituzionali.

Complessivamente si registra il fallimento dei meccanismi di controllo della conformità al prototipo legale: gli illeciti amministrativi, le attività in violazione dei diritti altrui e i fatti costituenti reato non trovano la tempestiva correzione nell'ambito delle procedure istituzionali.

Si ampliano le sacche di impunità e le occasioni di perseguire vantaggi illeciti con il ricorso a metodi irregolari.

Tale drammatico quadro, delineato con chiarezza e lucidità dalle relazioni dei Procuratori Generali della Repubblica, che, anno dopo anno, ne precisano i connotati e le disfunzioni, è vissuto quotidianamente non solo dagli operatori della giustizia ma da tutti i cittadini.

Non occorre affatto ribadire lo straordinario impegno che la magistratura ha, negli ultimi decenni, profuso nella difficile opera di contrasto giudiziario alla criminalità anche mafiosa, tanto da divenire uno dei baluardi simbolici ed effettivi posto a difesa della legalità: la storia dell'antimafia è scandita dalle figure di magistrati che hanno generosamente e coraggiosamente svolto il loro servizio a difesa della legge e della giustizia. Alcuni, incontrando lungo la loro strada la violenza barbara e vile dei criminali che, in nome dello Stato, combattevano e stavano neutralizzando; tutti, as-

sicurando, nell'oscurità del lavoro quotidiano, la capillare e instancabile battaglia di legalità contro le mafie.

Nondimeno, sarebbe contrario ai doveri di verità e antitetico rispetto alle finalità accertative della Commissione sottacere i numerosi casi, emersi nel corso delle attività dell'inchiesta parlamentare, che evidenziano l'inappropriato esercizio della giurisdizione.

Sullo sfondo dell'irrisolto contrasto tra obbligatorietà formale dell'azione penale ed effettiva discrezionalità nell'individuazione, da parte dei magistrati del pubblico ministero, delle indagini da trattare (prima delle altre o con maggiore dispendio di energie), si stagliano i risultati assolutori o le reiterate archiviazioni che contraddicono in modo dirompente le prospettazioni che l'accusa aveva ritenuto di fondare su imponenti attività investigative.

Il doveroso contrasto alle varie e insidiose forme di contiguità mafiosa ha trovato nella interpretazione giurisprudenziale del concorso esterno nel reato associativo di tipo mafioso uno strumento insoddisfacente e caratterizzato da una indeterminatezza incompatibile con i principi dello stato di diritto.

Inadeguate scelte organizzative degli uffici, talvolta arroccate nella tutela di rendite di posizione dei singoli, hanno impedito la tempestività degli interventi cautelari del giudice, determinando un inaccettabile scollamento temporale tra il momento causativo dell'esigenza restrittiva e l'accoglimento della richiesta del pubblico ministero, vanificando, di fatto, la funzione di protezione della società e della genuinità del processo.

Comportamenti collusivi di appartenenti all'ordine giudiziario, unitamente a contatti e frequentazioni dalla dubbia opportunità tra magistrati e soggetti indagati o, addirittura, condannati per reati di tipo mafioso hanno gravemente nuociuto alla complessiva credibilità della magistratura, soprattutto nelle zone ove elevata è la capacità pervasiva e inquinante delle organizzazioni mafiose e più nitida dovrebbe essere la distanza tra coloro che difendono la legalità e coloro che la violano.

Si impone, pertanto, una attenta e complessiva valutazione della idoneità del sistema giudiziario ad assicurare un efficace contrasto al crimine organizzato.

Un esame rigoroso e scevro da pregiudizi e strumentalizzazioni, che affronti le criticità della giustizia in relazione ai vari temi che rappresentano condizioni irrinunciabili della vita sociale moderna: la legalità, la sicurezza, il contrasto alla micro e macro criminalità.

In quale misura e per quali ragioni l'anello giudiziario della catena statale di contrasto alla criminalità organizzata presenta segni di cedimento?

Quanto è esteso il malessere giudiziario e quali conseguenze in termini di inefficacia comporta il lato oscuro dell'amministrazione della giustizia, costituito dai troppi casi nei quali la risposta giudiziaria non è pronta, non è chiara, non è tranquillizzante per i cittadini?

Se, ovviamente, esula dalle competenze della Commissione l'individuazione delle responsabilità in relazione ai singoli fatti specifici, nondi-

meno essa è tenuta a denunciare l'esistenza di aspetti gravemente problematici, la cui soluzione non può che essere rimessa ai vari soggetti competenti.

In alcune operazioni, dirette contro la criminalità organizzata, si registra una inammissibile rilevante discrasia fra il numero delle misure cautelari emesse – a volte centinaia – e il numero di quelle che resistono al vaglio del tribunale del riesame.

Quando una vicenda consimile si verifica più volte, in uno stesso contesto regionale e in più contesti regionali, essa denota l'inadeguatezza dei meccanismi applicativi e delle prassi interpretative: se non spetta a questa Commissione il giudizio sulla fondatezza delle ipotesi di accusa recepite dal giudice per le indagini preliminari rispetto alla diversa valutazione operata dal tribunale del riesame, occorre tuttavia affermare che tali situazioni rappresentano una patologia dell'azione giudiziaria.

Al clamore che consegue alla esecuzione di misure cautelari per decine di indagati in relazione a reati gravissimi fa da contraltare il clamore derivante dal successivo annullamento delle stesse misure: incapacità dei pubblici ministeri nel raccogliere e valutare gli elementi di accusa? Superficialità e condiscendenza verso le richieste della Procura da parte dei giudici per le indagini preliminari? Astratto formalismo e eccessivo garantismo da parte del tribunale del riesame?

In ogni caso si determina un forte senso di smarrimento e di incertezza persino tra gli operatori del diritto. E più alto diviene il rischio che gravissimi crimini restino impuniti, mentre cittadini innocenti, coinvolti ingiustamente in vicende giudiziarie, troppo tardi vedano proclamata la loro estraneità a fatti delinquenziali.

Con la stessa chiarezza occorre constatare l'esistenza di un problema di tenuta complessiva di alcune realtà giudiziarie. La Commissione non può esimersi dal sottolineare la condizione di alcuni uffici giudiziari – il riferimento primario è relativo a certe realtà della Calabria – nei quali la conflittualità è esasperata e si traduce spesso in vicende giudiziarie intricatissime, che vedono magistrati schierati gli uni contro gli altri, con oggettivi riflessi anche sul piano disciplinare.

Sul punto si deve registrare l'intempestivo ed assolutamente inefficace intervento del Consiglio Superiore della Magistratura che pure avrebbe a disposizione strumenti efficaci per dirimere in via definitiva le frizioni interne e i fremiti di conflittualità di certi ambienti giudiziari locali, restituendo autorevolezza, prestigio ed efficienza all'esercizio delle funzioni giudiziarie.

Si assiste ad una sostanziale incapacità di agire del CSM a causa dei veti incrociati delle correnti dell'ANM ivi rappresentate, che mantiene le cause all'origine di pericolose faide interne con gli intuibili effetti di perpetuare veri e propri contrasti intestini alla base del malfunzionamento degli uffici.

Talvolta, addirittura, divengono occasione di contestazione e di polemiche strumentali le stesse determinazioni del Consiglio Superiore della Magistratura: il riferimento è relativo alla previsione di termini massimi

di permanenza presso le Direzioni Distrettuali Antimafia, osservata in tutte le DDA del Paese e contestata da alcuni magistrati della Procura di Palermo che diedero vita a un forte contrasto con il Procuratore dell'epoca, alimentando un clima di tensione, caratterizzato da echi anche nella pubblica opinione, certamente pregiudizievoli per l'istituzione giudiziaria.

Non può, infine, essere sottaciuta la pretesa da parte di alcuni magistrati di gestire gli uffici delle Procure con un assemblarismo politicamente orientato nonché di rendere partecipi di dichiarazioni o di notizie sottoposte a segreto investigativo anche componenti dell'ufficio estranei alle indagini. Il fine di ottenere un controllo «politico» della gestione è fin troppo evidente.

Va, inoltre, stigmatizzata duramente la costante ed ormai generalizzata fuga di notizie, specie se afferenti personaggi eccellenti, coperte da segreto investigativo, causa di danno alle indagini nonché di gogna mediatica.

Occorrerà guardare con attenzione alle modifiche ordinamentali recentemente approvate e non ancora in vigore, al fine di verificarne l'attitudine, in concreto, a ridurre, se non eliminare, le inefficienze e certe storture organizzative. Occorrerà, altresì, modificare il sistema dei controlli sull'operato dei magistrati e le procedure di designazione, frequentemente segnate da ritardi intollerabili dovuti solo a profili patologici ed irresponsabili del confronto correntizio all'interno del Consiglio Superiore della Magistratura.

Ma si impone, contestualmente, una riflessione urgente sull'idoneità del codice di rito e del codice di diritto penale sostanziale a fronteggiare la criminalità organizzata del terzo millennio, oggetto di riforme prive di effetti positivi o comunque divenute incongruenti col complesso del sistema scaturito.

L'individuazione di meccanismi acceleratori della verifica della pretesa punitiva, in un contraddittorio garantito e concreto, da un lato, e la contrazione degli illeciti penali nell'ambito dell'area dell'effettiva offensività del fatto, dall'altro, costituiscono due delle principali linee guida da seguire.

Il contrasto al crimine organizzato transnazionale deve essere condotto in maniera altamente proattiva, tenendo anche in debito conto i segnali che fanno riferimento a contesti ancora in stato di latente evoluzione ma che contengono potenzialità deleterie per gli anni futuri.

Come meglio puntualizzato in altre parti della relazione, si è diffusa in questi anni una forte riflessione sul concetto di "guerra asimmetrica", come possibile semeiotica adatta a descrivere anche contesti di aggressione agli Stati da parte del crimine organizzato; anzi, si potrebbe affermare che è necessario giungere ad un modello integrato di *intelligence*, che sappia coniugare senza vuoti conoscitivi la valutazione delle minacce per la pace internazionale così come per la pace interna delle nazioni, indubbiamente esprimibile soprattutto in termini di ordine e sicurezza pubblici.

Nelle analisi di scenario più accreditate, già riportate in altro capitolo della relazione, emerge da diversi anni l'idea che il confronto attuale contro il terrorismo e il crimine organizzato stia assumendo i connotati della sfida globale, non solo tracimando dall'antico terreno della pura devianza criminale contenuta in precisi ambiti ai margini delle società ma addirittura assumendo, specie in taluni paesi emergenti, caratteri strutturali e altamente invasivi: in questa ottica, è nato anche il concetto di *Netwar* (la guerra in rete), all'interno della quale si preconizza un progressivo impiego antistatuale delle risorse informatiche da parte dei gruppi criminali organizzati transnazionali.

Il fattore di rischio transnazionale del crimine trova una forte amplificazione nei percorsi economici illegali, ove esso penetra nei gangli dei circuiti finanziari internazionali, sfrutta la corruzione politica, cavalca i grandi problemi del mondo contemporaneo – quali i fenomeni dell'immigrazione – e tenta di espandersi anche in un "metaterritorio" senza frontiere e vincoli giuridici definiti quale è attualmente il cosiddetto *cyberspace*, vale a dire il mondo dell'informazione supportato dalle reti telematiche.

La Commissione – nel valutare il segnale di rischio contenuto nel forte aumento dei reati telematici in Italia negli ultimi anni – ha anche sottolineato il ruolo di avanguardia di taluni gruppi criminali esteri nel crescente mercato criminale del c.d. *cybercrime*, attraverso la realizzazione di vere e proprie estorsioni internazionali tramite l'uso di sofisticate metodologie informatiche di attacco ai siti *internet* di aziende, che costituiscono un segnale assoluto di interesse per l'analisi di comportamenti criminali associativi, per adesso minoritari, ma dotati di potenzialità future dirompenti.

Allo stesso modo, la riflessione dell'*intelligence* militare si è profondamente rivolta negli ultimi anni al ruolo del crimine organizzato nella valutazione del rischio per le missioni di *peace-keeping*, identificando nuovi strumenti – tra i quali primeggia il ruolo delle Unità Multinazionali Speciali (MSU) dei nostri Carabinieri – per immettere da subito nelle aree di crisi capacità di gestione investigativa e preventiva di polizia, atte non solo a sostenere lo sforzo iniziale di garantire l'ordine e la sicurezza pubblici ma anche ad addestrare le risorse locali.

Atteso il ruolo geopolitico delle aree di crisi umanitaria nel rafforzamento oggettivo delle possibilità operative del crimine transnazionale e in ragione della diffusa ed accreditata presenza delle forze militari italiane nelle operazioni di *peace keeping*, la Commissione auspica la crescita di una cultura informativa, che tenga debito conto dei fenomeni e delle dinamiche criminali nel quotidiano lavoro di raccordo degli sforzi umanitari e delle operazioni di *state building*; specie attraverso la diffusione di una cultura integrata degli sforzi militari e civili nel settore della lotta generale al crimine organizzato transnazionale.

Più la situazione – per effetto di multiformi fattori non sempre facilmente governabili – si fa complessa, più l'apparato di contrasto internazionale abbisogna di chiarezza conoscitiva e di sensori idonei e diffusi, ca-

pacì di operare un *fine tuning* sulle frequenze di comportamenti talora molto elusivi che costituiscono i segnali iniziali della corruzione, del crimine organizzato e del terrorismo.

Il paradigma attuale è quindi quello di *reshaping the intelligence*, overosia di ridisegnare la cultura degli analisti in vista della comprensione di un'ottica più vasta, che trascenda le impostazioni superate della guerra fredda e si apra alla comprensione del ruolo profondo del crimine organizzato nella destabilizzazione dell'ordine planetario.

Non è possibile esplicitare seri progetti di intervento, anche nazionali, senza possedere adeguati lumi sulla catena transnazionale degli eventi che sorregge i traffici criminali.

In questo senso, è strategica la necessità di raccordo di tutte le sorgenti informative possibili, attraverso l'interscambio costante di analisi sui fenomeni e attraverso la diffusione di un'ottica interpretativa più vasta, flessibile e meno inquinata da pregiudizi ideologici.

Del resto, attesa la struttura transnazionale multilivello del crimine organizzato, appare ovvio che si debba puntare a svolgere attività di supporto alla legalità e allo sviluppo nei paesi che costituiscono il *back-end*, del fenomeno criminale – come nel caso della tratta degli esseri umani o della produzione della droga – piuttosto che pensare ad agire unicamente nelle situazioni di *front-end* che vedono il manifestarsi degli esiti finali di un lungo processo nei nostri paesi. Questo impegno remoto di risorse è assolutamente necessario, se si vuole evitare l'espandersi dei fenomeni di criminalità organizzata che tendono a tracimare dall'alveo iniziale e ad infettare i paesi contermini; come sembra avvenire per il narcotraffico della cocaina in Colombia e per la parallela industria del sequestro di persona.

Questo tipo di ottica richiede con tutta chiarezza non solo un potenziamento dei patti bilaterali e multilaterali esistenti – nel senso già positivamente percorso dal Governo italiano negli ultimi anni – ma anche una rinnovata capacità di attivare sensori di *intelligence* diffusi e dotati di spiccate capacità operative e di porre in essere un'analisi integrata del rischio internazionale del crimine organizzato con la partecipazione sinergica di tutte le agenzie civili e militari e delle organizzazioni non governative interessate.

Il vasto spettro delle attività necessarie sul fronte internazionale e la necessità di attivare un approccio olistico determinano la necessità di strumenti variegati e strutturati, che comprendono, come si è detto, direttive quadro internazionali ma anche specifiche politiche di bilancio condivise tra vari paesi, se si intende realmente pervenire alla implementazione di reti efficienti contro il crimine organizzato e capaci di concretizzare la raccolta dei dati e lo sviluppo di linee guida condivise in tema di contrasto.

Questa sinergia di sforzi è resa ancora più difficile dalla crescente informatizzazione dell'economia globale, che aumenta a dismisura le transazioni finanziarie, la mobilità della forza lavoro e la partecipazione internazionale delle imprese alle grandi opere.