

Tra le norme poste dalla «legge obiettivo» vi è l'affidamento della realizzazione delle infrastrutture strategiche ad un unico contraente generale o concessionario; il soggetto aggiudicatore ha l'obbligo di rispettare la normativa europea in tema di evidenza pubblica e di scelta dei fornitori di beni e servizi solo nel caso in cui l'opera da realizzarsi sia finanziata prevalentemente con fondi pubblici, in ogni caso con soggezione ad una disciplina derogatoria rispetto alla legge quadro sui lavori pubblici per tutti gli aspetti non rilevanti per la disciplina comunitaria.

La stessa definizione della figura del contraente generale fornita dalla norma di attuazione è chiaramente mirata a liberare il soggetto dall'obbligo di rispetto «a valle» delle norme dell'evidenza pubblica.

A differenza del concessionario di opera pubblica che deve realizzare in proprio i lavori affidati, infatti, il *general contractor* può scegliere liberamente i sub-appaltatori, senza alcun vincolo normativo del genere di quelli tradizionalmente posti a presidio dell'imparzialità e della correttezza della scelta del contraente da parte della Pubblica Amministrazione, salvo le limitazioni derivanti dall'obbligo di osservanza della disciplina comunitaria.

Peraltro, ogni volta che il *general contractor* risulta affidatario di progetti finanziati anche solo prevalentemente con denaro privato, le scelte contrattuali successive restano svincolate da ogni profilo di tipo pubblicistico.

La rilevanza dell'evidenza pubblica, dunque, rimane confinata alla fase dell'affidamento dei lavori al contraente generale.

Poiché l'esperienza ha dimostrato che spesso il condizionamento mafioso del mercato degli appalti viene dimostrato proprio attraverso le indagini volte alla ricostruzione delle manovre fraudolente e delle tecniche di manipolazione che hanno eventualmente segnato la fase dell'aggiudicazione dell'appalto, è concreto il pericolo che la liberalizzazione delle scelte del contraente da parte del contraente generale impedirà di giungere all'accertamento di tali condizionamenti e la sicurezza dell'intero sistema economico ne potrà risultare pregiudicata.

Sussistono seri dubbi che le norme introdotte per la realizzazione di obiettivi strategici conservino il valore legale a tutela della trasparenza dell'azione amministrativa e dell'interesse pubblico alla prevenzione del rischio di infiltrazioni mafiose nel mercato delle imprese interessate alla realizzazione dell'opera pubblica.

La tutela di tali interessi, primari per una società che assegni un valore concreto alla legalità, resta infatti affidata ad una clausola generica in base alla quale «... *L'affidamento al contraente generale, nonché gli affidamenti e subaffidamenti di lavori del contraente generale, sono soggetti alle verifiche antimafia, con le modalità previste per i lavori pubblici...*».

In definitiva, rimane alta la preoccupazione che anteporre, nella realizzazione di un'opera pubblica, il risultato tecnico-economico alla finalità di prevenzione del rischio criminale, non consenta di disporre di adeguati strumenti ai fini del rilevamento delle condotte dei soggetti coinvolti nell'esecuzione dell'opera; una norma che appare in controtendenza rispetto

alle esigenze, più volte sottolineate in varie e qualificate sedi, di potenziare il controllo ogni volta che le connotazioni dei territori interessati dall'opera e l'entità degli stanziamenti di bilancio per la realizzazione dell'opera lo consiglino al fine di prevenire il rischio che il mercato degli appalti di opere pubbliche subisca una contaminazione criminale.

In tema di appalti va segnalato come nella seduta del 12 dicembre 2004 della Camera dei deputati, mentre si esaminava la legge comunitaria nella parte in cui prevedeva l'adeguamento alle direttive europee della legislazione italiana in materia di appalti, il Ministro per le politiche comunitarie, Rocco Buttiglione, assicurò che il Governo avrebbe usato la delega solo per l'adeguamento della legislazione italiana ai criteri europei e non per «ridisciplinare l'intera normativa vigente nel settore degli appalti pubblici». Sulla base di questa assicurazione la Camera votò la delega al Governo.

Contrariamente alle formali assicurazioni del ministro e violando gravemente i limiti stessi della delega ricevuta, il Governo ha redatto addirittura un codice generale degli appalti pubblici.

Ne deriva l'assoluta incostituzionalità del testo preparato dal Governo che non ha ricevuto alcuna delega dal Parlamento per un codice generale degli appalti, ma solo per il coordinamento tra legislazione italiana e direttive europee.

Di qui l'invito dei capigruppo dell'Unione rivolto al Presidente della Camera in data 17 gennaio 2006, affinché venga ripristinata la piena applicazione del principio di lealtà e correttezza istituzionale nei rapporti tra Governo e Parlamento, tanto più negli ultimi giorni della legislatura.

In questa sede preme sottolineare come il testo preparato dal Governo si muova nel senso di esaltare gli aspetti discrezionali nella gestione degli appalti. Si tratta di una linea già praticata dal Governo con la legge obiettivo la quale, come prima si è visto, non consente un'adeguata tutela ed anzi favorisce infiltrazioni mafiose.

La mafia è un vero e proprio ostacolo ed impedimento allo sviluppo delle capacità competitive di un paese. Il Censis nel 2003 stabilì che la presenza delle mafie toglie al Mezzogiorno ben il 2,5% del PIL annuo di crescita ed è una tale «zavorra» che fa scappar via migliaia e migliaia di giovani disoccupati o di imprenditori, potenziali e non, dalle regioni meridionali. La mafia nega diritti ed è un ostacolo al dispiegamento di tutte le potenzialità di una democrazia.

Il centro-destra, dalla seconda metà degli anni '90 sino alla vittoria elettorale di Berlusconi del 2001, ha spinto molto sull'idea di fondo che abbassando l'asticella della legalità lo sviluppo potesse dispiegare tutta la sua forza dirompente e far conoscere al paese una stagione inedita di crescita della ricchezza e dell'occupazione.

Legalità e sviluppo debbono non solo camminare insieme ma via via fondersi per promuovere partecipazione attiva dei cittadini e degli interessi organizzati lecitamente e per promuovere una nuova cultura e pratica di Governo.

La lotta alle mafie deve scorrere lungo i binari della legalità costituzionale e dello sviluppo sostenibile.

Liberare la società e l'economia dalla mafia significa inoltre impedire l'accesso dei gruppi criminali alla spesa pubblica, contrastare e rimuovere il dominio sugli appalti, l'assoggettamento delle imprese attraverso le estorsioni e l'usura. Anche questi sono campi di azione nei quali non bastano le norme penali, ma è necessario un impegno istituzionale e sociale assai più vasto.

Va ribadita la necessità di escludere dalla gestione della spesa pubblica l'intermediazione discrezionale della burocrazia e della politica.

È ormai chiaro che l'intermediazione costituisce un canale d'ingresso della mafia sia nell'economia che nelle Istituzioni. Spesso si instaura un rapporto perverso che trascina l'intermediazione in un succedersi di passaggi che partono dalla dimensione burocratica e si spingono via via verso la fase clientelare per poi raggiungere il livello affaristico e mafioso. Il ridimensionamento dell'esperienza del credito d'imposta è esemplificativo di come in questi anni nel Mezzogiorno l'attuale Governo abbia spezzato il legame tra sviluppo e legalità che si era faticosamente costruito. Ecco perché incentivi e investimenti pubblici devono prevedere il superamento dell'intermediazione attraverso un nuovo ruolo che dovranno svolgere le regioni, gli enti locali e lo stesso Governo nazionale.

In tema di appalti la Commissione ha approvato nella seduta del 28 maggio 2002 un documento che indica talune soluzioni utili al fine della prevenzione delle infiltrazioni mafiose nell'economia, che continua a rimanere il punto cruciale del contrasto contro tutte le mafie.

Dopo di allora il tema delle infiltrazioni mafiose nella economia non è stato oggetto di alcuna iniziativa della Commissione.

E, invece appare necessario intervenire con una riforma di sistema sulla legislazione nazionale in materia di lavori pubblici e di appalti.

La «legge obiettivo» (n. 443 del 2001), approvata dalla maggioranza di centro-destra e i decreti legislativi in materia di infrastrutture e trasporti hanno profondamente modificato la disciplina dei lavori pubblici in nome di esigenze di celerità delle opere e di semplificazione delle regole. Tuttavia, il bilancio di quattro anni è negativo. Le grandi opere portate a termine sono in effetti di entità trascurabile e non sembra che i tempi si siano abbreviati. Le modifiche, puntando alla deregolamentazione del settore e lasciando mano libera alle concessioni, di fatto hanno indebolito i controlli, aprendo varchi alle infiltrazioni criminali.

Con il collegato sulle infrastrutture si è previsto il ritorno agli affidamenti diretti, senza gare, per i lavori dell'Alta velocità ferroviaria e si è consentito l'affidamento senza gara per tutti i lavori dei concessionari. È un ritorno al passato, al sistema delle scelte discrezionali con pochi vincoli e scarse responsabilità. Si riduce la possibilità per la Pubblica Amministrazione di controllare tempi, costi e qualità dell'opera. È un disincentivo alla qualificazione delle imprese. Si ristabiliscono le varianti in corso d'opera, si aumenta l'ambito dei subappalti e si allentano su di essi i controlli. La medesima logica è alla base del decreto legge sulla competi-

vità. Ma *deregulation* e discrezionalità non aiutano le imprese a difendersi dalla mafia.

Com'è noto, l'ingresso negli appalti offre ai gruppi criminali l'opportunità di gestire posti di lavoro e di acquisire consenso. L'altissimo numero di stazioni appaltanti rende pressoché impossibile nelle condizioni attuali controllare questo mercato e quindi sottrarlo alle cosche mafiose. I poteri dell'autorità di vigilanza sui lavori pubblici si sono progressivamente indeboliti ed essa non può certo tenere sotto controllo 24.000 stazioni appaltanti, che operano nel paese. Occorre ridurre drasticamente il numero di queste. Da un lato bisogna razionalizzare il sistema, dall'altro potenziare il controllo su scala regionale e locale attraverso il sistema degli accordi territoriali e degli Osservatori.

La relazione conclusiva (Relatore: onorevole Giuseppe Lumia) approvata in data 6 marzo 2001 dalla Commissione parlamentare antimafia della XIII legislatura, segnalava *«la necessità di razionalizzare il sistema delle stazioni appaltanti evitandone la frammentazione presso enti locali privi di reali strutture tecniche ed amministrative realizzando, quantomeno a livello provinciale, una stazione unica appaltante adeguatamente dotata di strutture amministrative ed investigative. In tal modo, anche attraverso opportune sinergie tra tecnici ed investigatori, potrà essere rafforzata l'azione di prevenzione contro i pericoli di infiltrazione mafiosa»*. Ricordava, ancora, la predetta relazione che *«Solo in Sicilia si contano oggi oltre cinquecento stazioni appaltanti; la legge sulla riforma degli appalti della regione siciliana, n. 10 del 1993, tuttora inapplicata, prevede invece opportunamente una sola stazione appaltante per provincia e un'anagrafe regionale»*.

Occorre introdurre nuove norme e misure amministrative in materia di lavori pubblici e di appalti, contro le interferenze criminali, contro le attività estorsive, per combattere l'economia mafiosa.

La legge Rognoni-La Torre ha rivoluzionato anche il quadro delle misure di prevenzione, dando luogo ad un'innovata concezione dell'attività di controllo, il cui fulcro è stato spostato dalla persona al patrimonio.

Com'è noto la svolta in parola matura, in prima battuta, con il varo della fattispecie delittuosa dell'associazione di tipo mafioso *ex* articolo 416-*bis* del codice penale, nel corpo della quale la caratterizzazione mafiosa di una struttura associativa promana dall'utilizzo della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento che ne deriva *«per acquisire, in modo diretto o indiretto, la gestione, o comunque il controllo, di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti e servizi pubblici»*.

Si è così dischiusa una nuova ed importante prospettiva di controllo preventivo, che ha spostato il baricentro del controllo dalla persona al patrimonio.

Detto mutamento prospettico deriva, nella sostanza, dal dato di esperienza in forza del quale è maturata limpida la consapevolezza di come «il vero tallone d'Achille delle organizzazioni mafiose è costituito dalle

tracce che lasciano dietro di sé i grandi movimenti di denaro, connessi alle attività criminose più lucrose».

Ha giocato in questa direzione anche la constatazione che «il ricorso alla misura di prevenzione patrimoniale si prospetta come più promettente proprio in una ottica di deterrenza, dal momento che è ragionevole presumere che la possibilità di subire la confisca delle ricchezze illecitamente acquisite operi da fattore che dissuade dalla stessa realizzazione delle attività delinquenziali destinate a produrle».

Per quel che afferisce al campo degli appalti di opere e lavori pubblici, e più in generale dei rapporti economici con la P.A., il legislatore, modificando incisivamente la disciplina dettata dalla normativa del 1965, ha inteso contrastare la suddetta penetrazione delle associazioni criminali nelle maglie dell'azione amministrativa forgiando una serie di cautele sfocianti nell'adozione di misure di carattere patrimoniale o in decadenze ed effetti interdittivi di carattere economico-patrimoniale, agganciati alla presenza di un procedimento di prevenzione o alla sua conclusione.

Il sistema della trasparenza documentale deve integrarsi con una pratica costante di controlli all'interno dei cantieri, da parte non solo delle stazioni appaltanti, ma delle diverse istituzioni pubbliche interessate alla verifica. Tali controlli rientrano nel coordinamento affidato al Prefetto e possono essere definiti ed attuati sulla base degli accordi territoriali antimafia tra soggetti sociali ed istituzionali.

Significativa, a tal proposito, la posizione del Procuratore nazionale antimafia Pietro Grasso, nel corso della audizione del 22 novembre 2005: *«Io dico che lo Stato deve diventare colui che fa la guardiania nei cantieri, perché nonostante tutte le leggi che cercano di entrare nella regolazione degli appalti in maniera da rendere sempre più difficile questo sistema, non c'è dubbio che abbiamo assistito a situazioni in cui il mafioso entra nel cantiere, si fa addirittura cedere il lavoro che è stato aggiudicato con tutte le regole e alla fine, con l'esborso di un 5 per cento per le spese, entra direttamente a fare i lavori sul territorio. Così abbiamo assistito a scambi degli appalti da imprese del Nord che si aggiudicano gli appalti al Sud e imprese del Sud che si aggiudicano gli appalti al Nord e poi, andando a controllare i cantieri, gli operai delle rispettive imprese erano rimasti nelle zone di origine ed era solamente un problema contabile, di mettere una etichetta sulla contabilità dell'impresa.*

Detto questo, il problema vero è di affrontare il fenomeno laddove lo si può verificare fino in fondo, vale a dire sui cantieri. Per far questo, ci sono delle intese operative con la DIA ed anche con la Guardia di finanza, oltre che con le altre Forze di polizia, appunto per controllare i cantieri e andare a vedere sul posto quello che è successo in relazione a certi appalti.

Un altro fenomeno, in questo contesto, è determinato dalle grandi imprese del Nord che vengono a prendere appalti al Sud, con una sostanziale cessione, poi, alle realtà locali. Del resto, il meccanismo dell'associazione temporanea di imprese consente di far lavorare imprese su cui magari non hanno nulla da ridire da un certo punto di vista societario

che però poi sono collegate con altri ancora che invece sono quelle che agiscono sul territorio. Questo sistema è chiaramente di difficile accertamento e richiede il massimo dell'attenzione. Noi stiamo lavorando proprio per questo e la partecipazione a questo comitato di coordinamento di vigilanza sulle grandi opere da parte dei magistrati della procura nazionale, soprattutto sui grandi appalti, serve proprio a dare il contributo della nostra esperienza e a capire tutto quello che è importante conoscere sui finanziamenti delle grandi opere pubbliche e sull'attività che viene posta in essere.

Un nuovo patto antimafia, che parta dal Mezzogiorno, che si articoli – ai diversi livelli regionali e locali – in una pluralità di accordi sul territorio e che sia capace di sviluppare e generalizzare l'esperienza dei «protocolli di legalità». Negli anni passati, sotto il nome di protocolli si sono realizzate intese, prevalentemente su scala provinciale, promosse dai Prefetti, per il monitoraggio dei fenomeni di infiltrazione criminale nella vita economica, soprattutto negli appalti, e per coordinare la risposta delle istituzioni.

Gli accordi territoriali antimafia devono rafforzarsi, creando luoghi di incontro stabili, sedi di concertazione e di controllo. Devono coinvolgere i soggetti sociali ed istituzionali interessati alla legalità. Da una parte le organizzazioni imprenditoriali e della cooperazione, i sindacati, le associazioni e i gruppi di volontariato; dall'altra il Prefetto e le amministrazioni elettive: regione, provincia, comune. Ogni accordo deve dare luogo ad iniziative comuni, ad incontri periodici tra le rispettive rappresentanze, stabilendo collegamenti con i comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica.

L'attività di vigilanza sul territorio deve riguardare l'esercizio dei diritti, la tutela del lavoro, questioni sociali come l'acqua, come lo smaltimento dei rifiuti, e poi la legalità degli appalti, il fenomeno dell'usura, la lotta contro il *racket*.

Occorre uno *screening* sul lavoro irregolare che, oltre alla verifica dell'osservanza delle norme in materia contributiva, serva a conoscere meglio le imprese. I settori a bassa specializzazione sono quelli dove c'è più lavoro nero e devono essere tenuti sotto controllo anche con l'istituzione di gruppi di lavoro misti tra INPS, INAIL e Guardia di finanza.

In questo quadro vanno creati Osservatori territoriali sulla distribuzione idrica, sullo smaltimento dei rifiuti, sugli appalti, anch'essi in stretto rapporto con i comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica e con le autorità giudiziarie. Per quanto riguarda gli appalti si realizzerà così un sistema di terminali, capaci di offrire informazioni e supporti all'Osservatorio centrale e all'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, che ha condotto fin qui una vita stentata. Ma è necessario sottolineare che per dare forza ed effettività a questo tipo di vigilanza occorrerà introdurre misure rigorose e di trasparenza nella legislazione sui lavori pubblici, che invece durante gli ultimi anni ha favorito la deregolamentazione, la discrezionalità e allentato vincoli e garanzie contro la penetrazione criminale. Deve nascere insomma una rete di controllo, nella quale l'inizia-

tiva per la legalità che viene direttamente dalla vita sociale (dalle associazioni di imprenditori e commercianti, dalla cooperazione, dai sindacati), dal volontariato e dai movimenti antimafia possa incontrarsi ed unirsi con l'azione istituzionale.

Analisi, esperienze e proposte di contrasto alle infiltrazioni mafiose sono maturate recentemente grazie all'attività di molti enti locali che hanno cercato di costruire modelli, strumenti e politiche atti ad arginare la pervasività del crimine organizzato, soprattutto nel campo degli appalti, e a contenere il rischio, sempre alto, di momenti di collusione fra la Pubblica Amministrazione e il sistema economico affaristico mafioso. Elemento quest'ultimo tra i più devastanti, che determina al suo realizzarsi una gravissima degenerazione del ruolo e della funzione delle Istituzioni locali. Particolarmente significativo è lo sforzo che gli amministratori di alcune realtà stanno producendo, assumendo il compito di combattere la mafia con strumenti innovativi che spesso sono il frutto della esperienza e, al contempo, riuscendo ad immaginare e a concretizzare strumenti politico amministrativi non contemplati da leggi o regolamenti ma che risultano spesso, lo si vedrà successivamente, di straordinaria efficacia.

Per questo vanno qui segnalate le esperienze dei protocolli di legalità di nuova generazione attuati in diverse realtà territoriali del meridione, tra cui spiccano per importanza quelli di Napoli, Vibo Valentia, Gela, Valderice, Bagheria, Casteldaccia e Locri. Una corretta ed efficace politica di prevenzione antimafia deve comprendere necessariamente misure finalizzate ad assicurare la rimozione degli ostacoli che il fenomeno delle infiltrazioni da parte della criminalità organizzata nelle attività produttive e segnatamente nel settore del commercio e dei pubblici esercizi frappone al libero esercizio dell'attività imprenditoriale.

Il contrasto al fenomeno criminale non può essere affidato esclusivamente alle investigazioni penali, perché esse, per loro stessa natura perseguono responsabilità connesse all'accertamento di fatti specifici e non assicurano efficaci azioni preventive.

È necessario che gli Organi della Pubblica Amministrazione interessati a evitare tentativi di ingerenza criminale nel settore delle iniziative economiche della P.A. pongano in essere ogni misura atta a contrastare l'invasiva azione delle organizzazioni malavitose con strumenti di prevenzione avanzata, da attivare in sede di rilascio delle autorizzazioni amministrative in materia di commercio e di pubblici esercizi.

Valido strumento per incidere sul fenomeno sopra delineato è quello dei «Protocolli di Legalità» che trovano base normativa nell'articolo 15 della legge n. 241 del 1990, relativo agli «accordi tra amministrazioni», il quale stabilisce che le pubbliche amministrazioni possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento di attività di interesse comune.

La realizzazione del preminente interesse pubblico alla legalità, alla trasparenza ed alla individuazione di misure di prevenzione che possano contrastare l'infiltrazione da parte della criminalità organizzata nelle attività produttive, passa attraverso l'adozione di queste iniziative.

Ecco, in concreto, alcune delle iniziative avviate in materia di Protocolli di legalità:

NAPOLI

Tra i modelli di accordo stipulati nelle aree del territorio meridionale va anzitutto indicato come esempio il Patto siglato tra il sindaco di Napoli ed il Prefetto della provincia di Napoli, ovvero il protocollo di legalità tra la stessa Prefettura e la Spa Torno, aggiudicataria di importanti lavori stradali, e, ancora il Protocollo predisposto dalla Prefettura in materia di appalti.

Tali strumenti prescrivono il diniego del rilascio ovvero del rinnovo delle autorizzazioni amministrative stesse e prescrivono, inoltre, la sospensione o la revoca delle licenze o autorizzazioni già rilasciate qualora risultassero, a carico dei soggetti interessati direttamente e/o indirettamente al rilascio delle autorizzazioni amministrative in questione, tentativi o elementi di infiltrazioni mafiose.

Il Comune, dal suo canto si impegna ad includere nei propri regolamenti l'obbligo da parte del competente Ufficio comunale ad acquisire dall'azienda concessionaria del servizio «L'impegno a denunciare alla Magistratura o agli Organi di polizia ogni illecita richiesta di danaro, prestazione o altra utilità e comunque ogni illegale interferenza ad essa formulata prima del rilascio dell'autorizzazione o nel corso dell'esercizio delle attività oggetto dell'autorizzazione stessa, anche attraverso suoi agenti, rappresentanti o dipendenti»; il mancato rispetto di tale formale impegno comporta la revoca dell'autorizzazione.

Dal suo canto l'Ufficio antimafia della Prefettura, procede ad effettuare gli accertamenti preventivi richiesti dal Comune sul conto delle aziende richiedenti le autorizzazioni amministrative e, qualora vengano rilevati tentativi di infiltrazione mafiosa, la Prefettura provvede a trasmettere, in forma riservata, al Comune di un'apposita informativa per l'adozione dei conseguenti provvedimenti interdittivi nei confronti delle imprese interessate.

Va poi ricordata la già indicata «clausola Sirena», introdotta nei bandi di gara per i lavori pubblici dal Comune di Napoli. Tale clausola prevede l'impegno, da parte della ditta che si aggiudica i lavori, di denunciare eventuali tentativi di estorsione, pena l'esclusione dall'albo degli appaltatori delle opere del comune. Significativo che tale clausola sia stata inserita anche nella legge regionale sugli appalti.

GELA

Per eliminare le offerte anomale, in genere concordate per orientare l'affidamento della gara d'appalto e per scoraggiare eventuali tentativi di turbativa, il sindaco di Gela ha emanato alcune interessanti direttive in materia a tutela della Pubblica Amministrazione nel momento dell'affidamento del lavoro e quindi della scelta del contraente.

Infine, particolarmente significativo e innovativo risulta il Protocollo di Legalità, stipulato con la Prefettura di Caltanissetta, che supera la pas-

sata richiesta di informazioni fornite con scialbi certificati antimafia per passare, invece, alle ben più efficaci informative che il Comune, fra l'altro, richiede alla Prefettura ancor prima dell'apertura delle offerte, riservandosi di escludere le ditte non in regola. Inoltre il Protocollo dà un grande contributo alla lotta contro il lavoro nero e la mancanza di sicurezza nei cantieri:

CASTELDACCIA

Il Consiglio comunale di Casteldaccia, altra cittadina a pochi Km da Bagheria, al centro sempre del territorio condizionato dalle famiglie vicine al boss Provenzano, ha elaborato ed approvato un ordine del giorno in Consiglio comunale, quasi un decalogo di ciò che le forze politiche e gli amministratori devono fare per mettere al centro della loro azione la trasparenza, la lotta alla mafia, per la liberazione del territorio e delle Istituzioni.

BAGHERIA

L'Amministrazione comunale di Bagheria, cittadina posta al centro del «grande mandamento» di Bernardo Provenzano, per arginare il dilagante fenomeno delle estorsioni – attività fondamentale e assolutamente di gran lunga la più redditizia delle famiglie mafiose legate al vertice di «Cosa Nostra» – ha cominciato ad escludere dall'aggiudicazione delle gare quelle ditte note all'Amministrazione per avere pagato il pizzo e non averlo denunciato.

VALDERICE

L'Amministrazione di Valderice (provincia di Trapani), facendosi carico della necessità di far continuare a lavorare le imprese sottoposte a sequestro o a confisca, tenuto conto dell'importanza di non disperdere un patrimonio anche lavorativo e togliere argomenti alla facile propaganda interessata di chi sostiene che la mafia produce ricchezza e lavoro mentre la legalità li mette a rischio, ha messo nei propri bandi questa particolare clausola:

«L'impresa aggiudicataria è obbligata a effettuare la commessa di fornitura, nella misura di almeno il 30% dell'intero fabbisogno necessario, in favore di quelle imprese presenti nella provincia di Trapani, sotto sequestro penale preventivo o confiscate, operanti nel settore della produzione e vendita di materiali edili e sottoposte ad amministrazione controllata dello Stato. Detto obbligo sussiste purchè le predette imprese confiscate siano disponibili ad effettuare le forniture al prezzo più basso tra quelli offerti da altre ditte operanti nel medesimo settore della produzione e vendita di materiale edile. Detti preventivi dovranno in ogni caso essere prodotti in originale alla S.A. e costituiranno parte integrante della documentazione di gara».

LOCRI

Dopo l'omicidio del dottor Franco Fortugno, la Giunta municipale di Locri, al fine di rafforzare le difese contro l'infiltrazione delle organizzazioni criminali negli appalti e nell'economia pubblica e privata, ha approvato una delibera con cui adotta formalmente le clausole del Patto di integrità della Lega delle Autonomie locali, il Protocollo d'intesa tra l'autorità di vigilanza sui lavori pubblici e l'Alto commissario contro la corruzione e delle «clausole di gradimento» aggiuntive volte ad evitare distorsioni nelle gare di appalto bandite dal comune.

CONVENZIONE ONU DI PALERMO

Emblematica della mancanza di attenzione ai temi della legislazione antimafia del governo Berlusconi e della sua maggioranza parlamentare, è senza dubbio la vicenda della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale di Palermo.

La Commissione parlamentare antimafia, in adempimento dei compiti fissati dalla legge istitutiva, ha affrontato temi del contrasto alla criminalità organizzata transnazionale in relazione alla ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, aperti alla firma nella Conferenza di Palermo del 12-15 dicembre 2000.

L'approfondita discussione ha individuato profili tecnici e argomentazioni politiche che possono validamente integrare e arricchire il disegno di legge n. 2351 presentato dal Governo il 26 giugno 2003, onde pervenire a soluzioni legislative che rendano il contrasto alla criminalità transnazionale ed alle mafie italiane il più efficace possibile.

All'esito del dibattito, la Commissione, con voto unanime del 23 marzo 2004, ha rassegnato al Parlamento il proprio contributo auspicando che i contenuti della legge di ratifica, attraverso l'introduzione di appropriate innovazioni e riforme della normativa nazionale vigente, consentano una proficua esecuzione in Italia del trattato mondiale contro la criminalità transnazionale.

La Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale, aperta alla firma a Palermo il 12-15 dicembre 2000, e i protocolli relativi sul traffico di migranti, sulla tratta di esseri umani e sul traffico di armi da fuoco e relative munizioni, costituiscono uno strumento particolarmente importante poiché vincolano giuridicamente le nazioni firmatarie impegnandole ad una lotta più incisiva contro il crimine organizzato.

La Convenzione punta ad armonizzare gli ordinamenti interni di tutti i Paesi affinché si possa affermare con certezza che un reato resta tale in qualsiasi Paese. E, se i Paesi varano o aggiornano la legislazione interna vigente sulla criminalità transnazionale, saranno in grado di collaborare nelle indagini, nel procedimento giudiziario e nella esecuzione delle pene.

Ecco, in sintesi, gli impegni che i Paesi di tutto il mondo dovranno assumere ai sensi della Convenzione ONU di Palermo:

incriminare nelle legislazioni nazionali i reati di partecipazione ad associazione criminale, riciclaggio di denaro sporco, corruzione e intralcio alla giustizia;

stabilire la responsabilità degli enti e delle società per i fatti di reato indicati dal trattato;

adottare misure contro il riciclaggio di denaro sporco e i proventi delle attività criminali;

proteggere coloro che testimoniano contro il crimine organizzato, anche attraverso le video conferenze;

rafforzare la cooperazione in ordine al trasferimento di giudizi, all'estradizione, al sequestro e alla confisca dei beni provenienti da reato o profitto del reato per rintracciare e giudicare gli indiziati;

incentivare la prevenzione della criminalità organizzata a livello nazionale e internazionale;

fornire le necessarie risorse finanziarie a quei Paesi che richiedono assistenza per combattere congiuntamente la criminalità organizzata transnazionale.

Importanti, poi, i tre protocolli aggiuntivi che esaltano l'incidenza della Convenzione in particolari settori di interesse del crimine transnazionale.

Il Protocollo sul traffico di migranti, concerne un settore nel quale la criminalità ha assunto una spiccata dimensione transnazionale, mentre l'eterogeneità delle politiche nazionali rappresenta spesso un ostacolo ad un'efficace attività di prevenzione e repressione.

Il Protocollo contro il traffico di persone, in particolare donne e bambini, è destinato a contrastare, con ulteriori strumenti, ancora più mirati rispetto a quelli previsti dalla Convenzione, il fenomeno mondiale della tratta, con particolare accentuazione delle misure specifiche di prevenzione e di protezione delle vittime, spesso ingannate ed indotte ad emigrare contro la loro volontà o con un consenso viziato.

Il Protocollo sulle armi leggere da fuoco, adottato alla fine di maggio del 2001, cinque mesi dopo gli altri strumenti, si pone l'obiettivo di contrastare l'illecito traffico nella materia, anche mediante misure che rendano obbligatoria l'identificazione dell'arma e permettano, così, di individuare il produttore, l'importatore e il distributore dell'arma.

La necessità che la politica affronti risolutamente la lotta alla criminalità organizzata sopranazionale era stata sottolineata con straordinaria lungimiranza da Giovanni Falcone «*La via decisiva per combattere la criminalità organizzata presuppone una collaborazione internazionale energica ed efficace e richiede la predisposizione di una legislazione internazionale adeguata*».

Fino a qualche anno fa, infatti, i Parlamenti ed i Governi di tutti gli Stati, si preoccupavano di garantire la tutela della legalità e della sicurezza nell'ambito dei confini nazionali.

Oggi non è più così.

Oggi il crimine organizzato riesce a muoversi attraverso tutti i Paesi del mondo perché ha approfittato della liberalizzazione dei mercati e del progressivo abbattimento delle barriere nazionali nella circolazione delle persone, delle merci e dei capitali.

Il tema delle nuove mafie e della criminalità transnazionale ha quindi assunto un rilievo centrale nell'analisi del fenomeno della criminalità organizzata e di tipo mafioso.

Le note strutturali del crimine organizzato sono costituite proprio dalla dimensione transnazionale delle sue attività, dalla integrazione tra i diversi gruppi criminali operanti in settori e in territori diversi, dalla disponibilità di ingenti somme di danaro, attraverso le quali penetra nel mercato e nella società, distorcendone le regole.

I processi che hanno influito direttamente su di una tale evoluzione del crimine sono stati da tempo individuati nella globalizzazione dell'economia e nelle grandi migrazioni di persone dalle parti povere del mondo a quelle ricche.

La relazione finale della Commissione antimafia della XIII legislatura, ha sottolineato come «*la transnazionalità del crimine organizzato e mafioso, non costituisce solo un aspetto particolare ed eccezionale, seppur importante, del fenomeno della criminalità organizzata: il carattere transnazionale oramai connota di sé, in modo ordinario, ogni importante attività criminale organizzata*».

La lotta ad una siffatta criminalità organizzata è oggi una priorità politica tanto per gli Stati nazionali quanto per i grandi soggetti internazionali.

È dunque significativo che il primo accordo internazionale promosso dall'ONU nel ventunesimo secolo riguardi proprio questa materia.

La straordinaria importanza della Convenzione di Palermo consiste nella presa di coscienza da parte degli Stati firmatari della ineluttabile necessità di dotarsi di strumenti ordinamentali adeguati rispetto all'evoluzione criminale.

Grandi, in effetti, sono le prospettive di efficace e concreta collaborazione che si aprono alle attività degli Stati contro il crimine organizzato.

In tal senso è diffusa la consapevolezza che occorre il più rapidamente possibile rendere efficace in Italia quel fondamentale strumento di contrasto del crimine organizzato. E ciò non solo per l'alto valore simbolico che assume la ratifica di un Paese come il nostro, che è segnato dall'azione pervicace del crimine mafioso ma è altrettanto determinato e fermo nella battaglia contro di esso, ma perché da quell'atto di ratifica e dalle disposizioni di accompagnamento, deriverebbe un concreto miglioramento delle condizioni normative ed operative della lotta degli Stati, della Magistratura e delle Forze dell'ordine contro le mafie, vecchie e nuove.

Lo strumento della Convenzione servirà come spinta innovatrice per tutti gli Stati che hanno preso parte ai lavori: servirà a quei Paesi che non hanno ritenuto finora di essere interessati dalla criminalità internazionale,

per dotarsi di strumenti legislativi innovativi; servirà anche a Paesi come l'Italia i quali, pur essendo già dotati di una pluralità di strumenti normativi specifici – perché tristemente interessati da gravi fenomeni criminali – non possono venire meno alla necessità che tali strumenti vengano adeguati ed aggiornati.

L'occasione della legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale va dal Parlamento opportunamente colta per introdurre nell'ordinamento nazionale modifiche ed aggiornamenti che rendano lo specifico comparto normativo già esistente compatibile con la disciplina dell'accordo. D'altro canto, l'occasione appare propizia per introdurre nuovi strumenti legislativi rispondenti nella sostanza alla volontà espressa dalle Nazioni Unite negli accordi sottoscritti a Palermo nel dicembre del 2000.

Effettivamente la Commissione aveva indicato al Parlamento la necessità di inserire nella legge di ratifica della Convenzione numerose e opportune integrazioni alla legislazione nazionale antimafia. E infatti nel documento si legge *«Affrontando il merito delle questioni sottese dagli accordi citati, è opportuno spendere alcune considerazioni in ordine alla disciplina antiriciclaggio. Essa rappresenta uno dei punti salienti, a dimostrazione della sussistenza di un pericolo reale per l'economia derivante dalla rilevante mole di denaro illecito in circolazione nei mercati finanziari»*.

A tale riguardo va rilevato, in primo luogo, come il nostro Paese si sia dotato, fin dal 1991 (decreto-legge n. 143), di una disciplina adeguata ed efficace che, prevedendo gli obblighi di identificazione della clientela, di registrazione delle operazioni e di segnalazioni di movimentazioni sospette, ha anticipato i capisaldi delle misure antiriciclaggio individuati proprio dalla Convenzione in esame (articolo 7, paragrafo 1, lettera a).

Si ritiene indispensabile dare piena attuazione alla normativa di settore, con particolare riferimento all'operatività dell'Anagrafe dei rapporti di conto e di deposito alla cui istituzione – prevista dall'articolo 20, comma 4, della legge n. 413 del 1991 – si è dato luogo mediante decreto interministeriale n. 269 del 2000 ma che, tuttavia, difetta dell'ulteriore normativa di attuazione.

Malgrado anche la legge n. 350 del 2001 non abbia inciso sulla disciplina antiriciclaggio, richiamandola anzi espressamente, la Commissione ritiene debba compiersi uno sforzo ulteriore, al fine di rendere le attività economiche assolutamente trasparenti e identificabili nei soggetti interessati (soprattutto sotto il profilo sostanziale) nonché rintracciabili i percorsi dei flussi di denaro.

Recenti scandali finanziari, ancorché allo stato non risultino coinvolgimenti di soggetti riferibili ad organizzazioni criminali, hanno dimostrato l'esistenza di punti critici del sistema, di cui è naturale ritenere possano avvalersi anche le organizzazioni criminali.

Deve, quindi, considerarsi indispensabile un esame complessivo della normativa vigente, allo scopo di migliorarne l'efficacia, oltre che l'effet-

tività applicativa, nonché di eliminarne profili contrari ai principi sanciti dalla Convenzione di Palermo.

Premesso che la recente legge sulla tratta di persone (legge 11 agosto 2003, n. 228) e il T.U. n. 286 del 1998 relativo alla disciplina sugli stranieri possono intendersi come una sorta di ratifica anticipata dei due Protocolli allegati alla Convenzione di Palermo, il disegno di legge n. 2351 persegue l'obiettivo di adeguare l'ordinamento interno alle esigenze di prevenzione e contrasto al crimine transnazionale enunciate dalla Convenzione e dai Protocolli delle Nazioni Unite adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001.

Ai fini della Commissione parlamentare antimafia quel che rileva è considerare se talune delle modifiche normative che si intendono apportare al *corpus* delle disposizioni sostanziali e processuali vigente siano in grado di condizionare, agevolandola o meno, l'attività delle Forze di polizia e della Magistratura inquirente nel vitale settore del contrasto al crimine transnazionale.

Un primo punto fondamentale attiene alla scelta operata nel disegno di legge di attribuire rilievo penale al dato che un determinato reato sia stato perpetrato in un contesto criminale transnazionale o internazionale.

A tal fine, il testo in esame ha previsto l'introduzione di una specifica circostanza aggravante che sanziona l'ipotesi in cui si sia in presenza di un «*reato di natura transnazionale*» da stimarsi «*grave*» ai sensi dell'articolo 2, lettera *b*), della medesima Convenzione.

L'articolo 2, lettera *b*), della Convenzione qualifica, a sua volta, quale «*reato grave*» ogni fatto punito con una pena detentiva di «*almeno quattro anni nel massimo o con una pena più elevata*».

Il testo di legge costringe l'interprete ad una poco agevole individuazione della fattispecie disciplinata, atteso che la disposizione reca il rinvio plurimo e contestuale a ben tre ulteriori disposizioni di legge che, come si vedrà, ingenera incertezze per quanto attiene la stessa individuazione dei reati cui essa è applicabile.

I requisiti che l'articolo 4 del disegno di legge enuncia espressamente per l'aggravamento della pena sono due: 1) che il reato abbia natura transnazionale; 2) che il reato sia grave secondo il disposto dell'articolo 2 della Convenzione.

L'opzione di attribuire rilievo alla categoria dei crimini transnazionali costruendola quale mera modalità operativa inerente la commissione del reato, se da un lato opportunamente «*fotografa*» la situazione delle associazioni criminali e dei gruppi organizzati maggiormente attivi nello scenario transnazionale, aggravando la pena per il delitto commesso, dall'altro esigerebbe uno sforzo definitorio ulteriore da parte del legislatore per offrire all'operatore giudiziario e di polizia categorie giuridiche meno flessibili e di più certa applicazione.

Alcune definizioni accolte lasciano spazio a dubbi interpretativi di non lieve consistenza. È il caso della lettera *b*) dell'articolo 3, laddove si prende in considerazione il caso di un reato «*commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione*

e controllo avviene in un altro Stato» presenta non secondari margini di incertezza.

Infatti, nell'ipotesi più frequente di delitti organizzati su base transnazionale (contrabbando, traffico di droga, tratta di essere umani ecc.), è del tutto consueto che l'A.G. italiana provveda a contestare a titolo di partecipazione/concorso nel delitto l'attività di «preparazione, pianificazione, direzione e controllo» posta in essere da taluno degli indagati in uno Stato estero a condizione, ovviamente, che il delitto stesso possa stimarsi consumato in Italia e non si debba procedere all'applicazione dei citati articoli 6, comma 2, e 7 del codice penale.

La scelta operata dal Governo di ricorrere al meccanismo di cui all'articolo 7, legge n. 203 del 1991 (Antimafia) evidenzia una diversa possibile opzione a quella recata dall'articolo 4 del disegno di legge.

Il legislatore del 1991 nel momento in cui ha inteso aggravare la pena prevista per i delitti in ragione delle modalità della loro consumazione («avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis del codice penale») o delle finalità dell'agente («ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo») era in presenza di un tessuto normativo che aveva già sanzionato in via autonoma il delitto di associazione mafiosa per cui da quel vigoroso e consolidato *corpus* interpretativo e giudiziario aveva tratto le linee guida nella costruzione dell'aggravante ex articolo 7. La descrizione della nozione di «associazione mafiosa» risulta essere stata il naturale e logico antecedente per giungere alla più grave punizione dei fatti commessi con metodologie mafiose o per finalità agevolatrici delle organizzazioni mafiose o similari.

Parimenti la più severa punizione dei delitti riconducibili ad un ambito criminale transnazionale pretende che si proceda ad una compiuta specificazione della categoria dei «reati di natura transnazionale» avendo cura di constatare che l'articolo 3, comma 2, del disegno di legge espressamente prevede che «salvo quanto diversamente previsto, le norme della Convenzione e dei Protocolli si applicano esclusivamente alle attività di gruppi di criminalità organizzata non limitate al territorio nazionale».

Alla luce di queste considerazioni si ritiene più congrua una riformulazione dell'articolo 4 che renda esplicita la portata dall'aggravante piuttosto che operare un rinvio all'articolo 7, legge n. 203 del 1991; appare, inoltre, opportuno definire il rapporto della citata aggravante con le circostanze attenuanti eventualmente concorrenti, nel senso che queste ultime non possono essere ritenute equivalenti né prevalenti rispetto alle prime.

Si ritiene che vadano precisati meglio i casi e le procedure relative al trasferimento di procedimenti penali previsto dall'articolo 6.

Non appare, infatti, convincente la soluzione adottata che, operando un rinvio a non meglio individuati «accordi internazionali», quasi ad ipotizzare la necessità di prevedere specifici e singoli accordi *ad hoc*, stipulati con ciascuno degli Stati, lascia irrisolta la questione della relativa regolamentazione interna. A tal proposito si suggerisce l'articolazione di una specifica disciplina che tenga conto, tra l'altro, della bozza di schema di disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione europea

sul trasferimento delle procedure repressive, aperta alla firma a Strasburgo il 15 maggio 1972 e l'analogo Accordo dell'unione europea del 6 dicembre 1990.

L'articolo 7, comma 1, presuppone la considerazione che per i reati in materia di tratta di persone è, nel frattempo, intervenuta un'apposita disciplina. Comunque, appare opportuno riparare in questa sede a problemi interpretativi ed applicativi derivanti da un'esegesi letterale della legge n. 228 del 2003. L'articolo 10 della predetta normativa, richiamando anche il comma 4 dell'articolo 4 della legge n. 438 del 2001, avrebbe determinato che la conduzione delle attività sotto copertura in materia di tratta di persone è consentita soltanto agli «*ufficiali di Polizia giudiziaria appartenenti ad organismi... specializzati nell'attività di contrasto al terrorismo e all'eversione e al ... finanziamento del terrorismo*» e, poiché si tratta di norma eccezionale non risulterebbe emendabile in via interpretativa.

Invero, oltre alla possibilità di prevedere la correzione in parola, l'approvazione dell'articolo 7 potrebbe consentire una più complessiva ed organica sistemazione della delicata materia delle operazioni *undercover* in materia di criminalità organizzata e terroristica, oggetto sinora di plurime discipline mal coordinate, frammentarie e pericolosamente lacunose.

Sulla base di tali premesse, uno schema normativo unitario potrebbe essere costruito nel seguente modo:

individuare compiutamente il catalogo di fattispecie per le quali sono consentite le operazioni sotto copertura;

ridefinire le attività per le quali opera la condizione di non punibilità;

rendere organica la individuazione degli ufficiali di Polizia giudiziaria a cui si applica la menzionata condizione di non punibilità in relazione alla specifica competenza di ciascuno dei corpi di polizia;

precisare i presupposti delle operazioni sotto copertura e indicare i soggetti legittimati a disporle;

indicare le modalità temporali di comunicazione dell'avvio, dei partecipanti e dell'esito dell'operazione all'organo che la dispone e al pubblico ministero;

precisare l'estensione della non punibilità alla attività posta in essere da ausiliari dei quali eventualmente ci si avvalga;

prevedere l'utilizzabilità di beni mobili, immobili e documenti di copertura e fissarne le modalità;

prevedere la possibilità, quando è necessario per acquisire rilevanti elementi probatori ovvero per l'individuazione o la cattura dei responsabili di talune categorie di gravi delitti che gli ufficiali di Polizia giudiziaria e, quando si procede in relazione ai delitti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, che le autorità doganali omettano o ritardino gli atti di propria competenza, dandone immediato avviso, anche oralmente, al pubblico ministero e provvedano a trasmettere allo stesso motivato rapporto entro le successive quarantotto ore;