

prevedere la possibilità, in relazione alle ipotesi di cui al punto precedente, che il pubblico ministero, con decreto motivato, ritardi l'esecuzione dei provvedimenti che applicano una misura cautelare, del fermo dell'indiziato di delitto o del sequestro o dell'ordine di esecuzione di pene detentive, disciplinando anche i casi di urgenza e stabilendo che le comunicazioni e i provvedimenti di cui ai punti precedenti siano senza ritardo trasmessi al Procuratore Generale presso la Corte d'Appello e, nei casi previsti dall'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, al Procuratore nazionale antimafia;

prevedere l'espressa abrogazione delle disposizioni di legge incompatibili con la nuova normativa.

Si consiglia di prevedere, nell'ambito della disposizione di cui all'articolo 8, in tema di responsabilità degli enti, una più coerente attuazione degli obblighi assunti dall'Italia in sede internazionale con la sottoscrizione della Convenzione. Questa, infatti, all'articolo 10, nel sancire l'obbligo di adozione di misure regolative della responsabilità delle persone giuridiche, delinea un'area di intervento ben più ampia di quella segnata dall'articolo 8 del disegno di legge in esame. In particolare, il catalogo di fattispecie rilevanti per la Convenzione comprende anche il delitto di corruzione, nonché tutti i «*reati gravi*» che coinvolgono un gruppo criminale organizzato. Ne consegue la necessità di ampliare i meccanismi di controllo, contrasto e repressione proprio nel settore delle persone giuridiche, prevedendo strumenti sanzionatori sempre più efficaci, proporzionati e dissuasivi.

Non si può sottacere la possibilità che il coinvolgimento degli enti sul piano penale induca gli stessi all'autoregolamentazione, all'adozione di modelli organizzativi e di sistemi preventivi idonei a minimizzare il rischio di reati e, dunque, il rischio di incorrere nelle relative sanzioni amministrative. Un sistema di previsione siffatto, specie per i reati di riciclaggio e il reimpiego di danaro di provenienza illecita, si ritiene suscettibile di generare con effetto moltiplicatore un circuito virtuoso. Un sistema di sanzioni più pregnanti, peraltro, non sarebbe nuovo nel nostro ordinamento, poiché la Banca d'Italia già detiene penetranti poteri di controllo – in ordine alla verifica di una sana e prudente gestione (articolo 5, TULB) – che possono condurre all'amministrazione straordinaria o alla liquidazione coatta amministrativa, al divieto di intraprendere nuove operazioni o alla chiusura di succursali.

Sul piano delle misure da introdurre, rimane fermo l'ambito dei limiti e dei principi stabiliti dal decreto legislativo 203/2001. Di conseguenza, l'illecito consumato dalla persona fisica deve essere riconducibile all'impresa (come mancata predisposizione di misure idonee a prevenire l'illecito commesso) in un'ottica di garanzia di «copertura costituzionale», resa necessaria dal carattere afflittivo delle sanzioni. La previsione di competenza all'accertamento ed all'irrogazione delle sanzioni in capo al giudice, deve unirsi a forme di adeguata partecipazione e difesa nel processo a favore dell'ente.

Le sanzioni da introdurre dovranno prevedere che, in caso di accertamento di reati di cui alla Convenzione, il giudice dispone la sanzione pecuniaria da 500 a 1.000 quote; dispone, altresì, a carico dell'ente l'interdizione dall'esercizio dell'attività e nomina un commissario giudiziale che prosegue l'attività dell'ente in caso di esercizio di un servizio pubblico o di pubblica necessità. La prosecuzione dall'attività non viene disposta nei casi in cui l'ente venisse stabilmente utilizzato al prevalente scopo di favorire o agevolare i reati previsti dalla Convenzione. In caso di condanna il giudice dispone l'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività. Con la sentenza si disporrebbe la confisca del profitto del reato, anche per equivalente.

Va definita con maggiore compiutezza, e nel rispetto dei principi regolativi della funzione che le è propria, l'attività di indagine a fini di confisca. L'inerenza del provvedimento di confisca alla valutazione nell'ambito del processo penale mal tollera una dilatazione dell'attività di indagine in materia patrimoniale, come prevista dall'articolo 10 del disegno di legge, oltre i limiti ed i presupposti fissati dall'articolo 430 del codice di procedura penale.

Appare del tutto evidente, infatti, la necessità che il materiale raccolto, anche a fini di confisca, sia ritualmente veicolato verso la cognizione del giudice chiamato a pronunciarsi - contestualmente - sulla fondatezza dell'ipotesi accusatoria e in materia di confisca: del tutto incongrua deve ritenersi la protrazione di un'attività investigativa a fini di confisca con riferimento ad un momento successivo a quello in cui le parti processuali formulano e illustrano le rispettive conclusioni dibattimentali.

Va prevista, ancora in materia di sequestri e confische, l'introduzione di sanzioni penali nei confronti di chiunque adotti condotte elusive delle disposizioni di legge in materia di beni sottratti alla criminalità organizzata, allo scopo di irrobustire la strategia di smantellamento dei patrimoni di mafia ed evitare che i beni, pur sequestrati e confiscati, refluiscono nuovamente nella disponibilità diretta o indiretta dei mafiosi. Sul punto, meritevole di approfondimento è la disciplina dell'attività dell'amministratore giudiziario che provvede, nella normativa vigente, alla custodia e alla gestione dei beni sequestrati o confiscati, sino a quando essi non vengano definitivamente acquisiti al patrimonio pubblico. Il ruolo di garanzia che l'amministratore è chiamato a svolgere e la constatazione che il comportamento anche solo colposamente negligente o accondiscendente vanifica del tutto lo sforzo statale teso all'impovertimento dell'agire mafioso, fanno pensare all'opportunità di trasformare la figura dell'amministratore giudiziario, affidandone le funzioni ad un soggetto dell'amministrazione statale, nell'ambito di un regime regolativo che assicuri in maniera più stringente la soddisfazione delle esigenze di imparzialità, trasparenza ed efficacia della gestione.

Va rimeditata la disciplina delle modalità di esercizio dell'azione di prevenzione, estendendo a questa il principio dell'obbligatorietà già vigente per l'azione penale e prevedendo tassativamente le figure per le quali l'azione di prevenzione è obbligatoria.

Contestualmente vanno ridefinite le competenze in capo ai Procuratori della Repubblica, con estensione delle stesse ai Procuratori distrettuali

antimafia, con il conseguente coinvolgimento, in virtù della relativa posizione ordinamentale, della Procura nazionale antimafia – titolare di poteri di proposta di misure di prevenzione personale – con la previsione di norme che favoriscano il coordinamento al fine di scongiurare sovrapposizioni o inerzie.

L'articolo 12 del disegno di legge realizza un adeguamento dell'ordinamento interno al disposto dell'articolo 23, lettera *a*), della Convenzione. In effetti l'intervento legislativo nella materia *de qua* potrebbe costituire l'occasione per procedere ad una più complessiva revisione della punibilità delle condotte di «*intralcio alla giustizia*». Conformemente, infatti, a quello che avviene in altri ordinamenti processuali fondati sui principi di moralità e contraddittorio, potrebbe darsi corso ad un indispensabile ampliamento delle ipotesi di punizione delle condotte che interferiscono illecitamente sull'attività giurisdizionale. Così potrebbe prevedersi la punizione – nell'ambito del novellato articolo 377 del codice penale – degli atti diretti ad ostacolare o impedire – in tutto o in parte – l'esercizio delle funzioni giurisdizionali, in conformità a quanto previsto dall'articolo 289 del codice penale e mutuando l'equiparazione tra istituzioni costituzionali di cui all'articolo 290 del codice penale. La *ratio* delle norme sarebbe quella di porre al riparo la serenità e l'obiettività degli organi giurisdizionali da interferenze illecite volte a condizionare l'esito della decisione o lo svolgimento delle investigazioni.

L'articolo 13 del disegno di legge adegua la normativa interna al Protocollo del 31 maggio 2001 concernente le armi da fuoco e relative munizioni. Ma tale adeguamento potrebbe risultare più completo laddove si attuasse una contestuale modifica del disposto dell'articolo 6 della legge 23 dicembre 1974, n. 694. Attualmente il passeggero che si adopera per portare clandestinamente a bordo di un vettore aereo un'arma da fuoco (anche se legalmente detenuta) è punito con la reclusione «*fino a cinque anni*», il che esclude l'arresto obbligatorio in flagranza di reato a norma dell'articolo 380 del codice di procedura penale.

Per ovviare a tale situazione, che potrebbe dar luogo a inconvenienti e difficoltà applicative per le forze di sicurezza e di polizia in caso di controllo di passeggeri armati, appare opportuno prevedere l'inclusione, nell'elencazione dei delitti per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza (articolo 380, 2° comma, del codice di procedura penale), anche del menzionato reato di cui all'articolo 6, legge 23 dicembre 1974, n. 694.

Vanno individuati elementi migliorativi della disciplina della protezione dei testimoni (articolo 24 della Convenzione), nel senso di riconoscere efficaci forme di tutela a tutti i dichiaranti che, in ragione delle rivelazioni all'Autorità giudiziaria, corrano rischi di atti ritorsivi e intimidatori, anche ai danni di familiari e di persone ad essi vicine. Occorre, però, delimitare con chiarezza i percorsi procedurali (ciascuno contraddistinto da specifici presupposti e condizioni) attraverso i quali tale tutela viene assicurata, rispettivamente, ai testimoni di giustizia (secondo la definizione fornita dall'articolo 16-*bis* del decreto-legge 15 gennaio 1991,

n. 8, e successive modifiche) e ai collaboratori di giustizia, onde impedire l'elusione della più restrittiva e onerosa disciplina relativa a questi ultimi.

Vanno individuate le più opportune forme per assicurare l'assistenza alle vittime dei reati (articolo 25 della Convenzione), prevedendo efficaci interventi di tipo risarcitorio e restitutorio, ma anche idonei a garantirne l'esercizio dei diritti e la partecipazione al processo.

La ratifica della Convenzione sembra essere una positiva occasione per realizzare un sistema coordinato di norme che garantisca l'effettiva tutela delle vittime dei reati¹.

In primo luogo, assume rilevanza la necessità che lo Stato assista le vittime dei reati sotto l'aspetto psicologico, sociale e giuridico, offrendo ogni ulteriore forma di aiuto idoneo a garantire il pieno e libero esercizio dei diritti loro attribuiti.

In secondo luogo, va preservata la libertà di determinazione delle vittime dei reati, attraverso ogni misura idonea a impedire qualsivoglia pericolo di intimidazione o condizionamento, impedendo, a titolo esemplificativo, contatti impropri con gli indagati o con i familiari di costoro.

Altrettanto significativa deve ritenersi l'esigenza di assicurare alla vittima del reato, e al testimone in generale, congrue misure indennitarie a fronte delle spese che egli sostiene per la partecipazione alle attività giudiziarie e processuali (ristoro integrale delle spese di viaggio e soggiorno, diritto a permessi dal lavoro retribuiti).

La tutela risarcitoria, infine, perché possa offrire il completo ristoro del danno subito dalla vittima, deve dispiegarsi attraverso strumenti che mettano effettivamente a disposizione di quest'ultima un valore economico compensativo: va prevista la confisca per equivalente dei beni dell'autore del reato dei quali questi abbia la disponibilità diretta o indiretta, anche per interposta persona giuridica (fatti salvi i diritti dei terzi in buona fede), nonché un intervento sussidiario dello Stato a copertura del danno giudizialmente accertato².

¹ Nell'attuale assetto legislativo è rinvenibile una pluralità di disposizioni emanate a tutela delle vittime di alcuni specifici reati, prive di meccanismi di coordinamento (Fondo di solidarietà per le vittime di richieste estorsive e di usura, istituito con decreto del Presidente della Repubblica 16 agosto 1999, n. 455 ai sensi dell'articolo 21 della legge 23 febbraio 1999, n. 44; Fondo per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata approvato con decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 1999, n. 510, in attuazione delle norme previste dalla legge 20 ottobre 1990, n. 302; Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, istituito con legge 22 dicembre 1999, n. 512 - regolamento di attuazione con decreto del Presidente della Repubblica 284 del 28 maggio 2001; Fondo di garanzia per le vittime della caccia; Fondo di garanzia per le vittime della strada).

² Attraverso l'utilizzazione di un fondo costituito dalle somme ricavate dalla gestione dei beni sequestrati e dalla vendita dei beni confiscati per i reati di cui alla Convenzione. Inoltre è possibile destinare a tale fine, dal 2004, una quota (originariamente e fino al 2003 assegnata all'*Office for drug control and crime prevention* delle Nazioni Unite) pari al 25% del valore complessivo dei beni oggetto di confisca ex articolo 12-*sexies*, decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e dell'articolo 2-*decies* della legge 31 maggio 1965, n. 575, ovvero pari al 25% dei fondi provenienti dalla vendita di detti beni.

Occorre promuovere, nell'ambito dei programmi di formazione e di assistenza tecnica del personale investigativo e giudiziario (articolo 29 della Convenzione) l'istituzione della Scuola di formazione per le Polizie del mediterraneo: uno strumento non soltanto di affinamento delle conoscenze linguistiche e investigative, ma soprattutto un centro di studio per approfondire i meccanismi della cooperazione giuridica e giudiziaria internazionale da porre al servizio dell'indispensabile azione globale di contrasto alle nuove mafie transnazionali.

A tal proposito l'Italia potrebbe candidarsi all'istituzione di una scuola di formazione, soprattutto con riferimento ai Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, di maggior interesse per la nostra sicurezza, poiché ai nostri investigatori è universalmente riconosciuta grande capacità; l'iniziativa potrebbe avere successo e consentirebbe di allargare alle altre parti contraenti le conoscenze che costituiscono patrimonio delle nostre Forze di polizia.

La scuola potrà essere organizzata come centro internazionale di specializzazione per dirigenti delle Forze di polizia e magistrati del pubblico ministero, con l'obiettivo di cooperare con le N.U. nella formazione specialistica concernente la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata transnazionale.

La formazione comune faciliterebbe i rapporti tra le Forze di polizia ma, ancor più, l'attività investigativa comune. Va, infatti, sottolineato come la disciplina delle rogatorie debba ritenersi obsoleta, foriera di ritardi e non sempre efficace sotto il profilo operativo, risolvendosi in una delega a compiere un atto conferita ad un soggetto estero, regolato da un ordinamento giuridico diverso, estraneo all'indagine ed all'oscuro di elementi conoscitivi (spesso importanti) del procedimento, anche con riferimento all'attività delegata.

È, quindi, indispensabile pervenire in tempi rapidi ad un superamento dell'attuale situazione mediante la ratifica della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (Bruxelles, 25 maggio 2000) e l'introduzione nel sistema giuridico italiano di istituti che prevedano provvedimenti cautelari, restrittivi ed ablativi, personali e patrimoniali, transnazionali (sulla scorta di accordi multilaterali e bilaterali fra Stati) nonché dello strumento delle squadre investigative congiunte o dei gruppi congiunti tra rappresentanti delle Forze dell'ordine o della Magistratura di due o più Stati.

Si perverrebbe in tal modo, attraverso un'attività comune e supportata dalle rispettive conoscenze (anche della situazione ambientale), a risultati più efficaci ma, soprattutto, ad attività procedimentali celeri.

La condivisione delle indagini e degli accertamenti contribuirebbe alla creazione di un vero spazio giudiziario transnazionale; ancor più, di una rete di collaborazione investigativa e giudiziaria reale e non affidata a sigle ed organismi scarsamente operativi in concreto.

Lo scandalo della mancata ratifica: tutte le indicazioni della Commissione antimafia, allo stato, non hanno trovato approdo normativo.

Una intera legislatura non è bastata al centro-destra per adempiere al preciso dovere della ratifica della Convenzione.

Il disegno di legge presentato dal Governo è stato discusso e approvato solo nella seduta del 14 dicembre 2005 dal Senato della Repubblica. La Camera dei deputati non ne ha ancora iniziato l'esame.

Si tratta di un ritardo gravissimo e offensivo per la storia e l'esempio che il nostro Paese ha sempre saputo dare nel campo della lotta alle mafie.

Proprio il nostro Paese, che ha significativamente ospitato a Palermo, città simbolo della lotta antimafia, l'assise mondiale delle Nazioni Unite, avrebbe dovuto essere protagonista di un grande sostegno politico alla realizzazione degli obiettivi della Convenzione, sia nelle sedi internazionali sia nei rapporti bilaterali. Tuttavia il nostro Paese non ha ancora ratificato né la Convenzione ONU, né i due protocolli contro il traffico degli esseri umani e contro la tratta.

Questa situazione inaccettabile, di cui porta per intero la responsabilità l'attuale maggioranza di centro-destra, fornisce la riprova chiara della cancellazione del tema della lotta alle mafie dall'agenda politica della Casa delle Libertà.

L'Italia non figura tra i primi quaranta Paesi che con l'approvazione dello strumento di ratifica hanno consentito l'entrata in vigore della Convenzione: ciò è in aperta e grave contraddizione con il ruolo guida che il nostro Paese ha avuto, sin dalle intuizioni di Giovanni Falcone, nella ideazione, nella preparazione e nella stesura del trattato mondiale nella organizzazione della Conferenza di Palermo per la firma del trattato contro il crimine organizzato.

Il contrasto è reso ancora più stridente dalla considerazione che la Convenzione dell'ONU premia la cultura e il patrimonio giuridico italiano, a cominciare dai capisaldi della legge Rognoni-La Torre e dal riconoscimento del reato di associazione a delinquere di stampo mafioso, figura estranea, com'è noto, alle legislazioni di molti Paesi europei ed extraeuropei.

Appare del tutto ingiustificabile, anche in sede internazionale, la mancata ratifica della Convenzione da parte dell'Italia che, più di ogni altro Paese, ha contribuito a varare.

La circostanza è stata ripetutamente segnalata alla Commissione dalla Direzione nazionale antimafia. Da ultimo, il PNA dottor Piero Grasso, nella sua audizione del 22 novembre 2005 ha sottolineato: «*Del resto, la mancata ratifica della Convenzione di Palermo dell'ONU del 2 dicembre 2000 ha comportato qualche problema di attuazione. Se è vero che in quella Convenzione, che l'Italia ha contribuito in gran parte a scrivere, sono presenti quasi tutti gli istituti più avanzati per la lotta alla criminalità organizzata, compreso il concetto di associazione criminale e quant'altro (tutte cose elaborate sulla base della nostra legislazione), vi sono però degli aspetti che non possono essere attuati proprio per la mancata ratifica della Convenzione, ... sarebbe molto utile anche sotto altri aspetti per poter meglio utilizzare gli strumenti a disposizione. Personalmente, come Procuratore della Repubblica, mi è capitato un caso in cui*

un Procuratore Generale tedesco mi contattava per cedermi un'indagine, nel senso che vi era un cittadino di Marsala, nel trapanese, che aveva commesso un delitto in Germania; lo avevano perso di vista, avevano notizia che potesse essere nel nostro territorio, che potesse essere tornato nel luogo di origine, e quindi mi voleva cedere un'indagine, secondo quanto previsto dalla Convenzione dell'ONU. Naturalmente mi sono dovuto ritirare dicendo che per noi questa Convenzione non è ancora legge, non essendo stata ancora ratificata.

Un'altra particolarità compresa in questa Convenzione è quella delle squadre investigative comuni, che sono molto utili quando un reato viene commesso in parte in Italia e in parte all'estero; il poter fare le indagini insieme fra polizie di Stati diversi rappresenterebbe un utile strumento. Guarda caso però, non possiamo farlo nella Comunità europea ma potremmo farlo con la Svizzera, perché l'accordo italo-svizzero prevede già le squadre investigative comuni.

Quindi, per noi sarebbe molto utile che il Parlamento potesse ratificare questa Convenzione, che ormai è stata ratificata da quasi tutti i Paesi che l'hanno sottoscritta; è del 2000, e siamo al 2005».

Benché la Commissione abbia segnalato ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, l'assoluta priorità politica della rapida approvazione della legge di ratifica della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, la maggioranza di centro-destra, a pochi giorni dalla fine della legislatura, non ha ancora provveduto alla doverosa ratifica; il che sarebbe stato possibile se solo avesse rinunciato ad impegnare le aule parlamentari per almeno una delle sue leggi *ad personam*.

Inutile dire che la relazione conclusiva del presidente non ha censurato la sua maggioranza parlamentare di centro-destra, responsabile di questa intollerabile situazione: ciò che costituisce la riprova più eclatante del profilo subalterno che ha caratterizzato la gestione della Commissione antimafia della XIV legislatura.

RACKET E USURA. IL LICENZIAMENTO DI TANO GRASSO E LE NOSTRE PROPOSTE

Uno dei primi atti compiuti dalla nuova maggioranza all'inizio della nuova legislatura nel 2001 è stata la cacciata di Tano Grasso dall'incarico di «commissario per il coordinamento delle iniziative anti-racket e antiusura». Non si è trattato, come qualcuno si è affannato a giustificare, di un provvedimento nella logica dello *spoil system*, ma di un mirato atto illegittimo con il quale si è voluta segnare l'intera politica del Governo della legislatura; e tutto quanto è accaduto successivamente, è stato, questo sì, coerente con quella scelta iniziale.

Colpire Tano Grasso ha significato provare a indebolire il movimento delle associazioni anti-racket, la grande novità dell'inizio degli anni novanta che ha consentito ad un numero crescente di imprenditori di denunciare nella salvaguardia della propria sicurezza personale; non a caso il

legislatore della precedente legislatura, con votazione quasi unanime, aveva indicato come requisito necessario per assolvere all'incarico di commissario quello di «aver avuto esperienze nell'azione di solidarietà alle vittime», criterio che seppur previsto all'articolo 19 della legge n. 44 del 1999 è stato dal Governo sistematicamente ignorato nelle successive nomine all'incarico che era stato ricoperto, con ampi riconoscimenti per i risultati conseguiti, da Tano Grasso.

Ma su due punti cruciali l'azione del Governo è stata assolutamente negativa nel campo dell'azione di contrasto dei fenomeni dell'estorsione e dell'usura, come ha in varie e ripetute occasioni denunciato il movimento anti-*racket*. Il primo punto riguarda la totale assenza di una qualunque significativa azione, neppure in un situazione di crescenti allarmi per il radicarsi del *racket* del pizzo e per il diffondersi del fenomeno usuraio, anche in conseguenza degli effetti della grave situazione economica sugli strati più deboli del mondo imprenditoriale. Il secondo punto è consistito nel riproporsi, in situazioni e momenti diversi, del tentativo di dividere, indebolire, delegittimare il movimento anti-*racket* che dal 1990 ha sempre mantenuto coerenti caratteristiche unitarie e apartitiche.

Mantenere l'unità del movimento è la condizione per salvarne l'apartiticità: associazioni di destra o di sinistra non sarebbero più associazioni anti-*racket*.

Ma è soprattutto su un altro punto che l'unità è indispensabile: un movimento diviso non avrebbe quella credibilità necessaria agli occhi delle vittime per incoraggiarne la denuncia e la collaborazione con le Forze dell'ordine. Non lo si dimentichi: è in gioco sempre la vita di uomini e donne, la loro sicurezza, il loro destino, la loro speranza.

Per questo è irresponsabile chi lavora per dividere e depotenziare il movimento anti-*racket*. Si indebolisce lo strumento più importante, la vera novità di oltre un decennio, nell'azione di contrasto al *racket*. Dopo la rottura dell'ottobre 2001 c'è stato chi ha mirato ad una spaccatura del movimento e ad una sua politicizzazione, come ad un obiettivo parallelo a quello ottenuto con quella rottura.

Il racket del pizzo

Non è da oggi che le associazioni anti-*racket* richiamano l'attenzione sul pericoloso radicarsi del fenomeno estorsivo a partire dalla Sicilia così come denunciano la generalizzata indifferenza per queste problematiche.

Non deve trarre in inganno il fatto che vi è stata un'attenuazione degli atti violenti di intimidazioni: per intendersi, quelli che richiamano le attenzioni dei mass media. In alcune aree della Sicilia addirittura gli atti intimidatori sono del tutto scomparsi: nella Sicilia occidentale e in particolare a Palermo non si compiono violenze contro gli operatori economici perché non ve ne è la necessità: se nessuno resiste o si oppone alle richieste di pizzo a che serve incendiare il negozio?

Questa diffusa acquiescenza si intreccia con una nuova strategia estorsiva della mafia. Come a suo tempo rilevato dall'allora commissario

anti-*racket* (estate 2000), le organizzazioni mafiose hanno abbassato la soglia delle richieste, per rendere meno impositivo il carattere del pizzo e così estenderne l'«utenza» («pagare poco per pagare tutti»). Il pagamento del pizzo, nelle aree di forte radicamento mafioso, tende a diventare una condizione indispensabile per operare in un mercato il cui controllo appartiene a «Cosa Nostra»: e chi paga può avere in questo mercato maggiori vantaggi rispetto a chi resiste e si oppone. Alle richieste estorsive si accompagnano altri pericolosi fenomeni che, procedendo dall'imposizione di forniture, servizi, manodopera, giungono al rafforzamento della forza economica delle imprese mafiose, con generale pregiudizio per un mercato già seriamente indebolito sotto il profilo della libertà delle imprese e della loro possibilità di operare in condizioni di parità.

Non è esagerato in questo contesto richiamare per analogia la situazione della fine degli anni ottanta - inizi anni novanta, quando il condizionamento mafioso sulle imprese raggiunse l'apice. La situazione di oggi ha tanti tratti in comune con quella, sia nella Sicilia orientale (Catania) sia in quella occidentale (Palermo), sia in Calabria che in Campania. Addirittura l'attenuazione dell'aggressività può alimentare pericolosi equivoci circa la concreta percezione del fenomeno, minimizzandone la reale diffusione. La diffusione del pizzo oggi ha raggiunto un punto alto.

Infatti, il primo elemento di preoccupazione che si vuole denunciare è la costante sottovalutazione del fenomeno e delle sue conseguenze. Nessuno vuole mettere in discussione le iniziative giudiziarie, conseguite per meritorio impegno delle autorità giudiziarie siciliane e delle Forze dell'ordine. È fuor di dubbio che oggi sia la professionalità degli operatori che la strumentazione disponibile costituiscono un netto passo avanti rispetto a venti anni addietro. Ma non può misurarsi solo su questi metri il reale potere della mafia e la diffusione del *racket*.

Ad esempio, anche nei momenti di maggiore tensione nella lotta alla mafia, quanto queste iniziative hanno inciso concretamente nelle relazioni tra imprese e mafia? Quanti sono a Palermo gli imprenditori che hanno smesso di pagare il pizzo? O quanti sono quelli che a Siracusa sono stati, dopo anni, riavvicinati dagli estortori? Purtroppo la realtà è più difficile e più complicata di come noi la vorremmo; e spesso è assai crudele verso i nostri meriti e il nostro impegno.

C'è un solo modo per contrastare durevolmente il *racket*: la denuncia degli operatori economici e la loro collaborazione con le Forze dell'ordine. Questi obiettivi non si raggiungono dall'oggi al domani, ma sono il risultato di un lento e faticoso lavoro per alimentare la fiducia nelle istituzioni.

Come si fa a non rendersi conto che in un quarto del nostro Paese per le imprese non esiste la libertà di confrontarsi sul mercato? E come non capire che ciò costituisce la principale ragione delle difficoltà del nostro Mezzogiorno? E soprattutto come non rendersi conto della diffusione di aree di rassegnazione, di come cresce il numero di quanti pensano che alla fine si debba convivere con la mafia? E come non capire che l'estendersi di questi atteggiamenti costituisce una minaccia alla nostra democra-

zia? Non si vuole qui una inutile drammatizzazione: è questa la realtà, la cui interpretazione non può essere piegata a finalità politiche.

Questo è oggi il vero problema: è più difficile di ieri convincere gli imprenditori a denunciare. E una delle cause, sicuramente la più importante, è che gli imprenditori non avvertono una convincente iniziativa da parte dello Stato. Il problema dell'analisi, della sottovalutazione del fenomeno, non è questione accademica: se il commerciante non «sente» che si parla di quel problema che lui deve ogni mese risolvere col mafioso, se avverte che vi è una generale e diffusa indifferenza, se sugli organi d'informazione non se ne parla da anni, di cosa si convince questo commerciante? Che allora è normale pagare il pizzo, che non c'è nulla di male, che la regola è quella di convivere, e che la provvidenza «ce la mandi buona». È così che si radica la rassegnazione.

L'estendersi dell'usura

Non diversa la situazione per quanto riguarda l'usura. Gli usurai di quartiere, quelli che girano con la borsetta piena di soldi, hanno esaurito le loro scorte, la domanda è cresciuta e non sono più in grado di soddisfarla; allora non resta che rivolgersi ad esponenti della criminalità organizzata, gli unici che oggi hanno capitali liquidi, e sono in grado di esaudire le richieste anche superiori ai 15 mila euro. Le modalità sono semplici, basta una telefonata e nel giro di qualche ora si ottiene il prestito, ma attenzione, gli interessi sono lievitati fino al 20% mensile. Le leggi della domanda e dell'offerta valgono anche per il mercato del prestito a «nero».

L'articolo 15 della legge n. 108 del 1996 ha previsto la costituzione del Fondo di prevenzione dell'usura e lo stanziamento di fondi per finanziare fondazioni e associazioni antiusura e Confidi. In questi anni decine e decine di migliaia di cittadini e di operatori economici sono stati salvati dall'usura attraverso queste politiche di prevenzione. L'ultimo finanziamento di questo Fondo è stato compiuto dal Parlamento nel dicembre 2000 con l'approvazione della legge finanziaria per il 2001; questa legge prevedeva il finanziamento per i successivi due anni (2001 e 2002). Bene: sono passati tre anni e non è stata approvata alcuna nuova norma di finanziamento, forse neanche un disegno di legge è stato presentato. Perché? In nome di quale coerenza? Eppure mai come oggi ci sarebbe bisogno di questi fondi per l'aggravarsi della situazione economica che mette a rischio migliaia di piccoli e piccolissimi operatori economici e con loro centinaia di migliaia di famiglie. Oggi servono questi finanziamenti se si vuole salvare dall'usura tanta gente. Non solo: salvare dall'usura queste persone ha la conseguenza di ridurre la diffusione di un fenomeno pericolosissimo per tutta la società.

Non servono nuove leggi, basta applicare quelle che ci sono e dare continuità a quelle già sperimentate. Ciò che serve sono espliciti segnali di volontà politica che oggi non si riescono a vedere. Anzi quelli che si

vedono sono di segno opposto, a partire dal tentativo di ridimensionare l'associazionismo anti-*racket* e antiusura.

L'estorsione e l'usura sono un cancro in grado far soffocare e far degenerare l'economia del sud. Impediscono lo sviluppo, frenano gli investimenti e li allontanano.

L'esperienza napoletana

Proprio l'esperienza di Napoli, valorizzata nella stessa relazione annuale pur approvata dall'attuale maggioranza di Governo, insegna che è possibile contrastare l'estorsione, che non dimentichiamo è l'essenza stessa della mafia, che il modello associativo è tuttora valido.

Anzi è l'unico che fa ottenere risultati perché concilia la disperazione di chi è vittima, con un lavoro organizzato finalizzato alla denuncia, il coraggio e l'esposizione personale con la sicurezza. Certo occorre che si ripresentino le condizioni che qui si sono realizzate. Ricordiamole.

1. Un investimento della politica. Qui si è trattato di un investimento delle amministrazioni locali a partire dal Comune, che sono state il motore su cui si è costruita la partecipazione.

2. Relazioni strette con le Forze dell'ordine e l'Autorità giudiziaria.

3. Una lettura innovativa dell'evoluzione della penetrazione della criminalità nell'economia.

Ma dobbiamo sottolineare che Napoli rappresenta una eccezione, forte, significativa, anche simbolica, ma un'eccezione. Per il resto silenzio!

Il fallimento della campagna di informazione

La fase che stiamo vivendo è caratterizzata da tre sentimenti: stanchezza, rassegnazione, perdita di credibilità del Governo.

Il senso di questo stato di cose è dato dal risultato della recente campagna di informazione organizzata dal commissario anti-*racket* nel 2005.

L'esito molto al di sotto delle aspettative è testimoniato in modo indiscutibile dai numeri che sono stati forniti.

L'esiguità delle telefonate dimostra che l'invito lanciato attraverso spot, manifesti e *depliants* non è stato preso in considerazione dai tanti imprenditori, commercianti, artigiani che nel Mezzogiorno ed in tutta Italia, in silenzio e nel silenzio preferiscono continuare a pagare il «pizzo» e gli usurai.

La denuncia non è stata colta come un'alternativa possibile alla loro condizione di vittime perché non si è trasmessa sicurezza, l'elemento della «convenienza» non si è mostrato perché lo strumento Fondo di solidarietà con le vittime non è stato valorizzato; lo Stato non è apparso credibilmente vicino alle vittime perché gli uomini dello Stato sono stati del tutto assenti dalla campagna.

La precedente campagna (2000-01) aveva avuto ben altro esito. L'errore, quindi, non sta nel «messaggio», ma il modo in cui questo messaggio

è stato veicolato, avulso dal contesto socio-economico in cui agisce la criminalità organizzata, lontano dalle ansie e dalle speranze delle vittime.

Proviamo a chiederci perché.

Il primo elemento è che le Istituzioni che hanno lanciato quel messaggio, Ministero dell'interno e commissario anti-*racket* non sono parsi credibili agli occhi degli estorti e delle vittime di usura.

Non c'è una politica del Governo sulla materia. La lotta alla criminalità organizzata non è tra gli obiettivi prioritari. C'è una continua delegittimazione della Magistratura, circolano proposte di legge che creano sconcerto e preoccupazione, e danno il segno di una de-strutturazione della legislazione anti-*racket* così faticosamente conquistata dal movimento anti-*racket*.

L'Ufficio del commissario

Dentro questo appiattimento non può stupire la perdita di smalto, impulso e ruolo dell'Istituto del commissario per il coordinamento delle iniziative anti-*racket* ed antiusura, così come concepito dalla legge del '99.

Quell'«Ufficio», che era diventato la «Casa delle associazioni», il vero punto di riferimento del movimento anti-*racket* ed antiusura si è tramutato sempre più in «Ufficio burocratico», una delle tante stanze del Ministero dell'interno.

Le molteplici attività che la legge gli affida si esauriscono, ormai, alla Presidenza del comitato per il fondo di solidarietà, che avulso dal contesto nel quale si muovono il movimento anti-*racket*, le associazioni e le Fondazioni antiusura, appare un mero dispensatore di fondi.

Portando all'abbaglio di confondere l'insieme delle iniziative anti-*racket* ed antiusura che sarebbe necessario mettere in campo, con la quantità di somme erogate; quasi che questo dato di per sé misurasse la qualità dell'iniziativa di contrasto che è invece mancata in questi anni e senza la quale nessun buon risultato può essere raggiunto anche in termini di erogazioni.

Anzi il concentrare l'attenzione solo su questo aspetto, quasi si dovesse raggiungere e superare ogni anno un *budget* prefissato, stravolge le stesse finalità del Fondo di solidarietà che doveva essere uno degli strumenti dell'azione antiestorsiva ed antiusura dello Stato, da affiancare alla denuncia, alla crescita delle associazioni, alle iniziative di comuni, province e regioni e finalizzato al reinserimento delle persone colpite nell'economia legale.

Il risarcimento, è bene ricordarlo, previsto dalla normativa di solidarietà anti-*racket* e antiusura è sempre stato considerato dal legislatore solo come uno degli strumenti necessari a combattere i due fenomeni; il Fondo di solidarietà non è mai stato considerato «l'unico» strumento; se così dovesse essere, come purtroppo è avvenuto negli ultimi anni, lo strumento diventerebbe una scatola vuota. È la cosa più facile del mondo dare soldi a chi li chiede, soprattutto quando dietro una domanda vi è sofferenza e legittima aspettativa, basta allentare vincoli e paletti e si aprono le maglie

di una normativa che richiede, invece, tanto buon senso e rigore nella sua applicazione.

Ma il problema è un altro: quali risultati hanno prodotto le erogazioni di denaro? In che misura sono aumentate le denunce? E di quanto è cresciuto il numero delle istanze al Fondo?

È facile dare soldi, è difficile costruire iniziative, percorsi, strategie.

Una Authority per l'anti-racket

Riflettere sul perché è essenziale se si vuole salvare il ruolo e l'Istituto del commissario per il coordinamento delle iniziative anti-racket ed antiusura da un progressivo svilimento.

Non è una questione personale e non riguarda le personalità che hanno ricoperto e ricoprono quell'incarico.

Così come non si tratta di rivangare polemiche sulla rimozione di Tano Grasso, ma certo con quell'atto, malgrado l'articolo 19 della legge n. 44 del 1999 prefissava in quattro anni la durata dell'incarico di commissario, si è scambiato quell'Istituto, come una semplice «poltrona» da sacrificare sull'altare delle convenienze di partito e dello *spoil sistem* determinando un *vulnus* che non poteva non avere ricadute.

È del tutto evidente che i successori si sono resi conto che il loro operato era soggetto al giudizio politico della maggioranza che li aveva nominati, perdendo così autonomia e capacità di iniziativa.

Infine la nomina di un Prefetto di carriera, al di là della qualità delle persone, ha legato fortemente quell'incarico alle logiche gerarchiche interne al Viminale depotenziandone l'autonomia e l'iniziativa.

Di fronte a questa situazione, occorre tornare allo spirito originario della legge.

Non a caso nell'individuazione dei requisiti a svolgere questo delicatissimo incarico si richiedeva una forte esperienza nella lotta al racket ed all'usura ed in iniziative di solidarietà con le vittime.

Questi requisiti sono essenziali perché le vittime individuino in quella figura «uno di loro» che conosce i drammi, sa immedesimarsi nei problemi e di cui «ci si può fidare». Ciò è essenziale accanto alla necessità di consentire al commissario anti-racket di poter sviluppare il suo lavoro in autonomia, senza dipendere, ma coordinandosi con il Ministero dell'interno.

Fare di questo Istituto una «Authority» indipendente, fortemente collegata al territorio, alle Associazioni anti-racket, alle vittime, nominata dalla Presidenza del Consiglio, ma che risponde al Parlamento.

Sono state segnalate da parte delle associazioni una serie di anomalie che si riflettono anche nell'attuazione concreta della legge e nell'attività del comitato anti-racket chiamato a deliberare sulla concessioni dei risarcimenti.

La prospettiva della convenienza

Il movimento anti-*racket* è impegnato in una serie di riflessioni sull'impianto legislativo che sorregge la lotta al *racket* ed all'usura.

A cinque anni dall'applicazione della legge n. 44 è possibile trarre un bilancio della sua concreta applicazione, delle aspettative realizzate e riflettere, chiarire e correggere se necessario, laddove permangono punti deboli o irrisolti. (Collaborazione delle vittime, estorsione finalizzata all'usura, concetto di intimidazione ambientale, sospensione dei termini ecc.)

Oggi sulla base del patrimonio di idee e di proposte elaborate nella prima (e sinora unica) Conferenza contro il *racket* e l'usura può essere impostata una traccia di lavoro.

In quella sede, alla presenza delle più alte cariche dello Stato e con il concorso delle Associazioni anti-*racket* e delle Fondazioni anti-usura si era delineata una strategia di attacco al «pizzo» e all'usura fondata sul rapporto stretto fra associazioni e istituzioni e che prevedeva un arco di interventi che variavano dal piano normativo, al ruolo delle regioni e degli enti locali, dal sostegno alle vittime dei reati a misure per favorire la crescita dell'associazionismo e del volontariato.

Il nocciolo del problema si è incentrato intorno al concetto di convenienza della denuncia.

Incentivare la collaborazione con le autorità inquirenti e le Forze di polizia, non può avvenire sulla base di esortazioni moralistiche; occorre intervenire nelle concrete relazioni economiche, prevedendo forme risarcitorie per coloro che si espongono.

Oggi paradossalmente chi non paga il «pizzo» o non accetta l'intimidazione rischia di avere uno svantaggio nella competizione economica e quindi per le prospettive della propria impresa.

Lo Stato interviene solo dopo che si è subito un danno.

Ma il pizzo, molte volte, viene pagato non per paura ma per calcolo e per convenienza; bisogna allora creare una situazione e decidere soluzioni che facciano pendere la convenienza dalla parte di chi non paga, ovvero sollecitare il non-pagamento. È necessario che il ragionamento immediato dell'imprenditore diventi: «Se non pago rispetto a chi paga ho una serie di vantaggi economici. Non pagare, fatti i calcoli, conviene».

Questa impostazione necessita di rivedere radicalmente la legge sugli appalti, secondo quanto avviato nell'esperienza napoletana a partire dalla cosiddetta clausola «Sirena».

TESTIMONI DI GIUSTIZIA: UNA RISORSA UMILIATA

COLLABORATORI DI GIUSTIZIA: UN'OPPORTUNITÀ PERDUTA

Un'altra prova evidente della distonia della linea che ha ispirato il Governo, rispetto ad una coerente ed efficace azione di contrasto alle mafie, è emersa in modo eclatante, con riguardo al documento approvato al-

l'unanimità dalla Commissione sul problema del termine di centottanta giorni previsto dalla legge per raccogliere le dichiarazioni del collaboratore di giustizia.

La originaria proposta del relatore onorevole Giannicola Sinisi, come si evince dagli atti della 7^a Commissione, mirava a rendere effettivo il termine di centottanta giorni concesso, a pena di inutilizzabilità, al collaboratore per rendere le dichiarazioni. A tal fine prevedeva una procedura giurisdizionale di valutazione della sussistenza di legittime cause di proroga del termine originario.

Le resistenze manifestate in Commissione da taluni settori della maggioranza hanno portato alla esclusione dal documento del testo della norma proposta dalla Commissione, ma in particolare hanno portato alla significativa riduzione, tra le altre limitazioni richieste e imposte dal gruppo di Forza Italia, delle ipotesi per le quali era possibile ricorrere allo strumento della proroga al fine di rendere effettivo il termine a disposizione della Magistratura inquirente.

Il documento approvato dalla Commissione, nonostante le limitazioni volute da Forza Italia, affermava tuttavia il principio della necessità di un rapido intervento da parte dell'Esecutivo che consentisse l'utilizzo pieno del termine di centottanta giorni concesso dalla legge per raccogliere le dichiarazioni del collaboratore, recuperando i periodi di tempo durante i quali per vari motivi o impedimenti il collaboratore non aveva avuto la possibilità di rendere dichiarazioni.

La necessità di un urgente ed indilazionabile adeguamento normativo della disciplina era stata condivisa, proprio in relazione al caso, più recente e nel contempo più importante, del collaboratore di giustizia Antonino Giuffrè, dal Ministro dell'interno onorevole Giuseppe Pisanu nel corso della sua audizione dinanzi alla Commissione nel mese di ottobre 2002.

Per quella importante collaborazione, peraltro, l'allora Procuratore della Repubblica di Palermo dottor Pietro Grasso, aveva lanciato un pressante allarme sulla ineffettività del termine a disposizione in riferimento alla complessità della collaborazione e agli impegni in altri processi dei collaboratori, normalmente ricorrenti nella prima fase della collaborazione.

Nonostante le chiare parole del Ministro Pisanu e il documento approvato dalla Commissione, il Governo è rimasto sordo ad ogni sollecitazione, non solo lasciando decorrere l'iniziale termine di scadenza per la predetta collaborazione, ma evitando, pure successivamente, di dare un segnale di una qualsivoglia attenzione al tema, nonostante la sollecitazione a provvedere fosse autorevolmente venuta da una Istituzione particolarmente competente quale la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata e mafiosa.

L'iniziale, apparentemente inspiegabile, comportamento del Governo sembrava muoversi lungo il solco di una polemica del passato quando erano state molto forti le critiche alla gestione dei collaboratori, critiche che spesso erano apparse pretestuose, molto spesso sopra le righe e tese a colpire la professionalità dei magistrati; e perciò, in ragione di tale an-

tica polemica, un conseguente immobilismo del Governo, un voluto mancato intervento.

Anche in questa circostanza, la Commissione non è apparsa in grado di sottrarsi alla funzione di mero portavoce della maggioranza di Governo, appiattita sulle volontà di essa.

La Commissione non può rimanere inerte né può farsi paralizzare dal comportamento del Governo. La mancata adozione di ogni provvedimento dell'Esecutivo avrebbe dovuto determinare la Commissione, come peraltro concordato, a presentare senza ritardo al Parlamento un proprio progetto di legge nei termini dell'indirizzo vanamente rivolto al Governo.

In tal modo, si sarebbe potuto almeno tentare di correggere la legge nella parte in cui, sulla scorta della concreta esperienza applicativa, essa si era già dimostrata inadeguata quando non dannosa.

Sul tema della effettività del diritto di difesa dei collaboratori di giustizia su proposta del comitato coordinato dall'onorevole Giannicola Sinisi, la Commissione ha approvato nella seduta del 5 dicembre 2002 un documento di indirizzo teso ad ovviare agli inconvenienti determinati dalla sostanziale equiparazione della posizione del difensore del collaboratore a quella del difensore dell'imputato ammesso al gratuito patrocinio. Deriva da tale equiparazione la limitazione, per vero ingiustificata, della possibilità di accedere al rimborso delle spese di trasferta fuori distretto per il difensore del collaboratore. Parimenti inadeguata appariva alla Commissione la procedura in tema di liquidazione dei compensi ai difensori dei collaboratori, demandata al giudice.

Le due questioni segnalate, oggetto di valutazione unanime della Commissione, sono poi state risolte dal Parlamento nella legge finanziaria, in senso sostanzialmente conforme alle indicazioni di questo organismo bicamerale.

I testimoni di giustizia

L'articolo 1, comma 1, lettera *b*), della legge 19 ottobre 2001, n. 386, istitutiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità mafiosa reca, tra i compiti della medesima Commissione, la verifica dell'attuazione delle disposizioni di legge e regolamentari riguardanti le persone che collaborano con la giustizia e le persone che prestano testimonianza, nonché la promozione delle iniziative legislative ed amministrative necessarie per rafforzarne l'efficacia.

Lungo la direzione fissata dalla predetta disposizione di legge si è snodata l'attività del comitato (I) della Commissione coordinato dall'onorevole Giannicola Sinisi; in tale contesto è stata presa in esame la questione relativa al testimone Giuseppe Masciari attraverso l'audizione del medesimo testimone e l'esame della dettagliata documentazione giunta in Commissione. L'esito dell'attività in argomento trovò accoglimento in un documento elaborato ed approvato dal comitato, in cui all'illustrazione delle doglianze presentate dal testimone, faceva seguito l'esito dell'esame documentale condotto dal comitato, le conseguenti valutazioni e