

In questo senso, l'opposizione, specie nel dibattito concluso con la relazione ha rimarcato la necessità che la Commissione vigilasse sull'applicazione concreta del regime avvalendosi di tutti gli strumenti di inchiesta consentiti.

L'allarme lanciato in sede di Commissione non è stato raccolto dal Governo e dal Ministro della giustizia, che mai, nonostante le ripetute richieste della opposizione è stato audito dalla Commissione, su questo come su altri temi attinenti le sue attribuzioni in materia di lotta alle mafie.

Il Governo e il Ministero della giustizia, dopo l'approvazione della legge non hanno saputo garantirne l'efficiente applicazione.

Numerose inchieste della Magistratura, intervenute anche dopo l'approvazione della relazione della Commissione antimafia hanno infatti accertato la permeabilità del sistema determinata, da un lato, dalle deficienze strutturali di molte delle sezioni carcerarie destinate al 41-*bis*, per le quali il Governo non ha previsto alcun piano di interventi, né destinato risorse finanziarie, nonostante l'allarme lanciato dalla Commissione antimafia.

L'altro fattore determinante va individuato nella oggettiva inadeguatezza dei presidi operativi predisposti in concreto dal Ministero e dall'amministrazione penitenziaria, presidi spesso rivelatisi inidonei a prevenire i contatti dei capi mafia detenuti con i sodali che agiscono all'esterno, nonostante i risultati delle indagini e le dichiarazioni di alcuni importanti collaboratori di giustizia.

Su questi temi, è mancata, dopo l'approvazione della relazione ogni iniziativa della Commissione.

Sul piano della iniziativa legislativa, poi, la Commissione è rimasta silente anche relativamente alle specifiche proposte contenute nella relazione approvata all'unanimità. Anche in questo caso, come per gli altri documenti approvati all'unanimità sotto la spinta della opposizione, la maggioranza della Commissione e la stessa Presidenza hanno preferito non disturbare gli equilibri politici del centro-destra, evitando di porre con forza nel dibattito parlamentare la necessità che fosse data veste normativa alle proposte unitarie della Commissione.

Il tutto avviene mentre nelle carceri la gestione dei detenuti ristretti con il regime di cui all'articolo 41-*bis* incontra momenti di grande difficoltà.

Da un lato la ristrettezza delle risorse e degli strumenti che il Governo mette a disposizione degli operatori del settore; dall'altro la mancanza di un adeguato programma di interventi per ovviare alle falle ripetutamente segnalate nel sistema detentivo differenziato, hanno portato al risultato di una riduzione dell'area di applicazione concreta del 41-*bis*.

Appare inaccettabile che l'incapacità del Governo di dare coerente applicazione alla legge di riforma del 41-*bis* approvata dal Parlamento nel 2002, si traduca nello svuotamento dell'istituto. Continua, infatti, la serie di «declassamenti» di detenuti pericolosissimi, dal regime del 41-*bis* a quello ordinario (il dato parziale del 2005 è di almeno ben 25 declas-

samenti, quando in tutto il 2004 furono 23 e nell'anno 2003 raggiunsero il numero di 33 unità).

Tali declassamenti – ovviamente relativi a detenuti di spiccatissima pericolosità – intervengono non solo per decisione dell'Autorità giudiziaria che annulla i provvedimenti ministeriali – molto spesso deboli e inadeguati – di applicazione del regime, ma anche per autonoma decisione del Ministero.

Tra queste scandalose decisioni vanno qui ricordate quella relativa al *boss* mafioso del narcotraffico internazionale Pasquale Cuntrera di Siciliana o quella dell'esponente della camorra Luciano Mazarella, entrambe intervenute nell'anno 2005; quella del napoletano Domenico Pagnozzi nel 2004 e quelle relative a Saverio Mammoliti e Francesco Trimboli, esponenti della 'ndrangheta, intervenute nel corso dell'anno 2003.

PARTE SECONDA

L'ATTIVITÀ DEL GOVERNO
E DELLA SUA MAGGIORANZA PARLAMENTARE

LA SICUREZZA NEL NOSTRO PAESE E IL CONTROLLO DELLE MAFIE DI INTERE AREE TERRITORIALI; LE INADEMPIENZE DEL GOVERNO NEL CONTROLLO DEL TERRITORIO: LE RISORSE NEGATE AGLI APPARATI DI SICUREZZA

L'attività svolta dalla Commissione negli anni trascorsi dalla sua istituzione ha consentito di raccogliere dati attraverso le missioni svolte sul territorio e le audizioni dinanzi alla Commissione; spesso i dati raccolti non hanno ricevuto la valutazione cui opportunamente la Commissione avrebbe dovuto procedere al fine di offrire al Parlamento, al Governo ed al Paese in genere la propria visione, qualificata dai poteri forniti dalla legge istitutiva.

Ciò posto, le missioni sul territorio e le audizioni hanno consentito di raccogliere dati da cui è possibile trarre elementi caratteristici della presenza delle mafie sul territorio, nonché del livello di penetrazione raggiunto.

Gli esiti delle missioni svolte in Calabria, in Campania, in Sicilia e nella stessa Puglia (a Foggia, in particolare) sono, a tal proposito, emblematici.

Esse racchiudono, infatti, elementi sintomatici riscontrati in quelle regioni e che riguardano: il controllo del territorio; l'infiltrazione mafiosa nelle istituzioni politiche; infiltrazione mafiosa nell'economia. La penetrazione mafiosa nelle istituzioni è direttamente proporzionale al coefficiente di controllo del territorio.

Un siffatto profilo è trattato in maniera approfondita nel seguito della relazione che riguarda le regioni di tradizionale insediamento; qui si evidenzia che proprio la carenza di controllo del territorio ha favorito le associazioni criminali che di quel territorio si sono appropriate giungendo a raccogliere il consenso della popolazione in una sorta di sovrapposizione e sostituzione nelle funzioni riservate allo Stato.

In particolare l'infiltrazione delle organizzazioni mafiose nelle istituzioni politiche trova ancora una volta in Campania la sua massima espressione, come risulta chiaramente dai dati riferiti allo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose, nei quali la Campania risulta essere la regione da sempre al primo posto. Infatti, dal 1991 (anno in cui è stata approvata la normativa sul commissariamento delle amministrazioni infiltrate) fino al 31 maggio 2005 su 135 comuni sciolti per infiltrazioni di tipo mafioso, ben 59 appartengono alla Campania. In base alla distribu-

zione per province, capofila risulta quella di Napoli (33), seguita da Reggio Calabria (20), Palermo (18), Caserta (17).

Ma il fenomeno è gravissimo soprattutto in Calabria, posto che negli ultimi tre anni, proprio questa regione è stata colpita dal maggior numero di provvedimenti di scioglimento di comuni per infiltrazioni mafiose (9 comuni) mentre sono stati 5 in Sicilia e 3 in Campania.

Si tratta di dati evidentemente sintomatici di una permeabilità ben maggiore di quelle realtà alla minaccia mafiosa.

Appare evidente anche dalla sintesi di tali dati che la Campania assuma valore emblematico anche con riguardo a tale specifico aspetto.

La quale cosa si riscontra anche per ciò che concerne l'infiltrazione delle organizzazioni mafiose nell'economia: in Campania si è assistito alla proliferazione di una economia illecita parallela saldamente nelle mani della criminalità organizzata, con preoccupanti proiezioni internazionali; né le questioni rilevate nel corso delle missioni riguardo alla gestione dei rifiuti ed allo sfruttamento delle cave, di cui si tratta ampiamente nel corso della relazione, possono tranquillizzare, considerando che l'interesse all'ingresso nel sistema economico lecito si è rivelato prioritario per tutte le organizzazioni criminali di tipo mafioso.

Gli apparati di contrasto: colpita la Dia, indebolita l'organizzazione giudiziaria

Ma la scarsa capacità di controllo del territorio da parte dello Stato non potrà certo migliorare se permane la sciagurata politica del governo Berlusconi sul terreno delle risorse destinate al funzionamento della giustizia, della sicurezza e della prevenzione, per la loro diretta e negativa incidenza sul contrasto alla criminalità organizzata e mafiosa.

In tutte le leggi finanziarie che si sono succedute in questa legislatura, infatti, il settore è stato, sempre più penalizzato con una inaccettabile riduzione delle dotazioni di spesa.

La stessa ultima legge finanziaria dà un'idea di smobilitazione perché porta a regime, in una misura che va dal 20 al 30 per cento, i tagli effettuati negli anni precedenti ai consumi intermedi, e riduce stanziamenti determinanti per l'attività di polizia.

Costituiscono valido esempio di quanto appena affermato i tagli alla polizia criminale ed alla polizia scientifica (- 23,2%), per il funzionamento della Direzione investigativa antimafia (- 20,4%), per la gestione dei mezzi (- 31,5%), per gli apparati radio (- 34,1%), per la polizia stradale (- 43,5%) e per le missioni operative (- 10%).

Come commentare, ad esempio, la scelta di ridurre i fondi per la Dia, strumento strategico nella lotta alle mafie, in particolare a quelle dei colletti bianchi, dei «maghi» del riciclaggio e dell'inquinamento degli appalti?

È ovvio che si tratta di un ulteriore segnale negativo che va a colpire chi è particolarmente esposto nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata, privandolo di grande parte della capacità operativa.

Ma la situazione più grave concerne l'organizzazione del servizio giustizia. In tutte le audizioni della Commissione e dei comitati c'è stata da parte di tutti i magistrati la sottolineatura della grave carenza di magistrati, dei vuoti di organico, della mancanza di personale ausiliario e di segreteria, oltre che di mezzi materiali. Lo stesso divieto di utilizzare il personale delle Forze di polizia per attività amministrative negli uffici giudiziari è destinato ad aumentare le difficoltà nelle quali si muove la Magistratura inquirente nel contrasto alle mafie e alla criminalità organizzata.

Da parte di tutti è stato sottolineato come nelle attuali condizioni sia assolutamente impossibile assicurare una giustizia in tempi rapidi ed accettabili. Enorme è poi il danno recato al funzionamento della giustizia dalla grave decisione del Ministro della giustizia Castelli, di non dare piena esecuzione alle procedure dei concorsi per consentire l'ingresso in Magistratura di altri mille magistrati, dopo che il governo dell'Ulivo aveva approvato la legge di aumento di organico ed il relativo regolamento.

La mancata realizzazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo, anche nei procedimenti per fatti di criminalità organizzata e mafiosa (oltre ai tempi dei dibattimenti, spesso è denunciato il lasso di tempo troppo lungo che corre tra l'inoltro della informativa della Polizia giudiziaria e la richiesta di custodia cautelare del pubblico ministero e, ancor di più, tra quest'ultima e l'ordinanza del giudice per le indagini preliminari) trova dunque convincente spiegazione anche nelle scelte del Governo: dalla mancata assunzione del personale amministrativo, all'abbandono dei progetti di innovazione tecnologica dei servizi elaborati dal governo dell'Ulivo, alle mancate scelte di razionalizzazione del processo penale.

È stato lo stesso procuratore Grasso a sottolineare *«il problema, che ho trattato in termini generali, della stasi delle indagini, che si fermano al giudice per le indagini preliminari o nelle stesse procure proprio per carenza di personale e di mezzi. Si tratta di un problema generale, cui penso si debba fornire risposte legislative se veramente si intende dare ascolto alle istanze di sicurezza dei cittadini»*.

La mancanza nel Governo e nella sua maggioranza parlamentare di ogni consapevolezza circa la necessità di rafforzare i presidi antimafia della Magistratura, può essere colta nella decisione di ridurre fortemente gli incentivi già previsti per i magistrati impegnati nelle sedi disagiate, quasi sempre coincidenti con zone del Paese nelle quali è forte la presenza mafiosa.

L'obiettivo che il Governo vuole lucidamente perseguire, come rivelano le dichiarazioni nel tempo rilasciate dal ministro Castelli, anche al Consiglio superiore della Magistratura, appare essere proprio il blocco della ordinaria attività giudiziaria, in una prospettiva di decadenza della giustizia e di delegittimazione della Magistratura. Per gli uffici giudiziari, infatti, non si vuole – e il Ministro della giustizia lo dice esplicitamente – alcun investimento finanziario, né organizzativo né di personale, fino a quando non saranno realizzate le modifiche ordinamentali.

È in atto una situazione di grave disagio per l'elevata percentuale di scopertura del personale amministrativo e per le conseguenti difficoltà di gestione delle attività ordinarie. In tal senso le segnalazioni al Consiglio superiore della Magistratura giungono da tutte le parti d'Italia: ammonta infatti ad oltre 6.000 unità l'entità delle scoperture sul ruolo nazionale.

Il progetto per la riqualificazione professionale del personale amministrativo, varato dal Ministero nella prima parte dell'anno 2001, con il governo dell'Ulivo, non ha avuto concreta attuazione, con la conseguenza che la situazione delle presenze negli uffici giudiziari non corrisponde in altissima percentuale alla dotazione organica ufficiale. Anche questo squilibrio crea difficoltà gestionali ai capi degli uffici e ai dirigenti amministrativi.

L'attuale distribuzione e consistenza dei circondari e dei distretti presenta aspetti di grave inefficienza.

La crescente complessità degli istituti processuali, con conseguente accentuazione dell'esigenza di specializzazione del magistrato, nonché i sempre più numerosi casi di incompatibilità del giudice, soprattutto in campo penale, hanno contribuito a rendere evidente che procure della Repubblica e tribunali di dimensioni ridotte non sono in grado di fronteggiare efficacemente il lavoro quotidiano. La gestione e l'organizzazione degli uffici di grandi dimensioni, peraltro, continuano a rivelarsi assai difficili. Anche l'attuale distribuzione delle corti di appello richiede di intervenire con opportuni correttivi.

La ridefinizione delle circoscrizioni giudiziarie appare dunque indispensabile e urgente, ma il Governo e la sua maggioranza hanno preferito dedicarsi ad altri temi.

Sulla controriforma dell'ordinamento giudiziario, il giudizio che va espresso, per il profilo della lotta alle mafie che qui interessa, è fortemente negativo. Essa disegna, infatti, un drastico ridimensionamento del ruolo della giurisdizione ed una compressione del ruolo del Consiglio superiore della Magistratura, in favore di una concezione gerarchica della Magistratura, che non favorisce la lotta alla mafia.

Si inquadra in tale contesto anche la riforma del Consiglio superiore della Magistratura che, con la riduzione del numero dei componenti, ha determinato la soppressione della Commissione sulla criminalità organizzata, un'articolazione del Consiglio che negli anni scorsi si era occupata autorevolmente del fenomeno delle mafie e del crimine organizzato interagendo positivamente con questo organismo parlamentare.

L'insieme delle scelte normative in tema di giustizia e ordinamento giudiziario - annunciate o realizzate - si inscrivono in un disegno di controllo della giurisdizione e della Magistratura, inquirente e giudicante, che peraltro non risponde ad una visione moderna ed efficiente degli apparati, quale oggi è necessaria per affrontare in modo adeguato la sfida delle organizzazioni mafiose.

L'attacco del Governo e della maggioranza alla giurisdizione non deriva soltanto dalla pretesa di impunità per il Presidente del Consiglio e per altri esponenti di Forza Italia, poiché appare chiara la volontà esplicita di

rimuovere i punti cardini della prima parte della Costituzione e in particolare il principio di uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura, l'obbligatorietà dell'azione penale.

Le leggi «privilegio». L'educazione alla legalità

Venendo ora alla valutazione dell'attività e delle scelte normative del Governo e della maggioranza sui temi di competenza della Commissione, va osservato che è del tutto mancata una visione ed una strategia complessiva del Governo in materia di lotta alla criminalità organizzata e mafiosa. D'altro canto nello stesso discorso programmatico del Presidente – e per vero anche nella replica – mai è comparsa la parola mafia, mentre il termine criminalità è stato utilizzato solo per parlare della cosiddetta polizia di prossimità.

Le stesse riforme varate dalla maggioranza in materia di giustizia, come oramai risulta chiaro alla opinione pubblica nazionale ed internazionale, sono state determinate, nei tempi e nei contenuti, da precisi interessi personali e processuali di esponenti di primo piano della maggioranza a cominciare da quelle che riguardano il Presidente del Consiglio. Dalle rogatorie al falso in bilancio alla legge sul legittimo sospetto, fino alla legge *ex Cirielli* e alla legge Pecorella sulla inappellabilità delle sentenze di assoluzione, le «leggi privilegio» sono state approvate mentre erano aperti, e qualcuno addirittura in fase conclusiva, i processi a carico di Berlusconi di Previtì e di altri esponenti della maggioranza, allo scopo principale di evitare proprio quei processi, ovvero per vanificare le prove già raccolte, modificando le regole processuali mentre il processo era in corso.

Questa maggioranza parlamentare non solo ha approvato le leggi della vergogna, i provvedimenti *ad personam*, ma si è resa protagonista di un'azione davvero gravissima. Per la prima volta nella storia d'Italia, il Parlamento è stato impegnato in una legge *contra personam*, in un vero e proprio disegno di persecuzione nei confronti di Giancarlo Caselli, un magistrato che ha dedicato l'intera sua vita professionale alla lotta al terrorismo e alle mafie. Quel disegno è stato realizzato attraverso due diverse iniziative legislative dichiaratamente finalizzate ad espropriare il dottor Caselli del diritto di partecipare, al pari di altri validi magistrati, alla carica di Procuratore nazionale antimafia: dapprima con l'approvazione di un decreto legge che prorogava l'incarico del precedente Procuratore nazionale e, quindi, con la previsione dell'immediata applicabilità della parte della riforma dell'ordinamento giudiziario riguardante la determinazione dell'età massima per gli incarichi direttivi.

Un attacco senza precedenti nel quale non è difficile scorgere l'avversione per il lavoro meritorio svolto nella Procura della Repubblica di Palermo.

Ad un magistrato leale e fedele alla Repubblica, che ha coraggiosamente e con grandi sacrifici personali, perseguito il crimine organizzato mafioso in ogni sua manifestazione e ad ogni livello, conseguendo, specie

nella guida della Procura della Repubblica di Palermo, i risultati straordinari testimoniati dalle centinaia di ergastoli e dalle migliaia di anni di reclusione inflitti ai mafiosi condannati definitivamente, oltrechè dalla mole considerevole di ricchezze sequestrate e confiscate a «Cosa Nostra», ad un magistrato servitore dello Stato che ha reso un servizio di altissimo livello professionale, la maggioranza di centro-destra ha risposto strumentalizzando la funzione parlamentare per impedirgli, a tutti i costi, di concorrere per il posto di Procuratore nazionale antimafia.

Un magistrato come Giancarlo Caselli, cui questo Paese deve solo riconoscenza, è stato sottoposto a un vero e proprio linciaggio. Il messaggio del centro-destra in questa vicenda ha una valenza generale perché appare rivolto a tutti coloro che pensano di fare il loro dovere anche infrangendo la barriera di silenzio e impunità che per lungo tempo ha protetto le responsabilità della politica.

Il risultato di queste iniziative è che nel nostro Paese, i confini tra legalità e illegalità sono diventati sempre più labili e più evanescenti, mentre rischia di venire meno il principio costituzionale e di civiltà giuridica della certezza del diritto e dell'uguaglianza di ogni cittadino di fronte alla legge.

Una tale percezione della realtà è oramai largamente diffusa tra i cittadini.

La decisione di procedere ad una indiscriminata politica di condoni e sanatorie di diverse e gravi violazioni di legge, in una pluralità di settori pubblici, ha rappresentato per i cittadini e, soprattutto, per i giovani un forte messaggio negativo e diseducativo, oltrechè particolarmente frustrante per quanti rispettano la legge.

In questa prospettiva il prezzo che si paga sul piano della fiducia nelle istituzioni è certamente superiore ai, presunti e non certi, risultati di cassa che si intendono conseguire.

Tale questione dunque non è assolutamente lontana dai temi pertinenti all'azione della Commissione antimafia.

La finalità della *educazione alla legalità* – tra le più coltivate e le più innovative nelle scuole e nella società dalla Commissione nelle precedenti legislature – appartiene al patrimonio storico e culturale di questa Istituzione parlamentare.

Il principio e la pratica del rispetto della legge e delle regole della convivenza rappresentano il presupposto basilare, indispensabile della credibilità dell'impegno delle istituzioni che si battono contro la criminalità mafiosa.

E nello specifico c'è da segnalare come lo *Sportello scuola*, che nella scorsa legislatura ha funzionato egregiamente contribuendo ad informare scolaresche d'ogni parte d'Italia e ad avvicinare il mondo dei giovani ad una istituzione importante come la Commissione antimafia, in questa legislatura non ha sostanzialmente funzionato. Ciò non contribuisce certo alla buona immagine e alla efficienza dell'attività della stessa Commissione.

L'efficienza della giustizia: le risposte assenti - Il rientro dei capitali

Con il provvedimento che legittima il rientro in Italia dei capitali illegalmente esportati, il Governo da un lato ha umiliato coloro che, onestamente, hanno tenuto i propri capitali in Italia, pagando regolarmente le tasse, dall'altro ha esaltato, legittimato ed incoraggiato, ancora una volta, quanti hanno violato la legge.

La scelta appare ancora più grave perché lo «scudo fiscale» offerto dalla legge, come vedremo, costituisce uno strumento di agevolazione per il lavaggio dei proventi delle attività criminali delle organizzazioni dedite al riciclaggio.

È del tutto probabile che sia già entrato in Italia capitale che è frutto di attività illegali e mafiose, acquisito attraverso il narcotraffico, il contrabbando di sigarette e delle armi, e che nessuno potrà mai sapere da dove esso abbia avuto origine, proprio perché ripulito e legittimato da una legge dello Stato.

Quando saranno resi noti i dati sul denaro rientrato, forse sarà possibile definire questa come la più grande operazione di riciclaggio dell'Italia repubblicana, seppure ammantata da una parvenza di legalità, se è vero che è garantito l'anonimato e risultano quasi inesistenti gli spazi per una seria attività di accertamento.

Va rimarcata in questa sede la particolare preoccupazione che destano le recenti notizie di stampa in ordine a movimentazione di ingenti somme di denaro rese disponibili proprio dalla normativa sul rientro dei capitali ed utilizzate per speculazioni immobiliari e successive *scalate* in borsa. La vicenda assume un particolare significato fortemente negativo, specie in riferimento a possibili collegamenti - sui quali, secondo fonti giornalistiche sono in corso le indagini della Direzione distrettuale antimafia di Roma - con ambienti di criminalità organizzata riconducibili alla cosiddetta banda della Magliana, ambienti particolarmente versati nelle attività di riciclaggio del denaro di provenienza criminale.

D'altro canto, lo stesso Procuratore nazionale antimafia, dottor Pietro Grasso, nell'audizione del 22 novembre 2005, ha segnalato come, sulla scorta di segnalazione dell'Ufficio italiano cambi, siano state avviate ben sessanta indagini per casi sospetti di rientro di capitali. Insomma, il carattere criminogeno di quella normativa, già denunciato all'atto della sua approvazione, sembra trovare concreta attuazione e peraltro in vicende dal rilevante rilievo sociale e istituzionale.

Tutto questo accade mentre il Ministro dell'economia non dà corso all'effettivo funzionamento dell'Anagrafe dei conti e dei depositi. L'anagrafe, peraltro senza alterare la legge sul segreto bancario, agevola la Guardia di finanza, la DIA, l'Ufficio italiano dei cambi, il Secit e il Ministero dell'interno, nell'acquisizione di dati bancari necessari alle indagini.

Essa è dunque un importante strumento di contrasto alla criminalità economica e finanziaria e per tale ragione il governo dell'Ulivo, supe-

rando un ritardo di oltre dieci anni ha approvato gli strumenti normativi e regolamenti necessari alla sua istituzione e al suo funzionamento.

Ma è opportuna una riflessione sul cosiddetto «scudo fiscale».

La legge n. 409 del 2001 di conversione del decreto-legge n. 350 del settembre 2001, come noto, ha introdotto la possibilità per chi deteneva illegalmente all'estero denaro, titoli o comunque attività finanziarie di introdurli nel territorio nazionale per impiegarli e detenerli legalmente dietro pagamento di una somma pari al 2,5% dell'ammontare dichiarato per il rientro.

Innanzitutto, con il provvedimento che legittima il rientro in Italia dei capitali illegalmente esportati, il Governo ha da un lato umiliato coloro che, onestamente, hanno tenuto i propri capitali in Italia, non sottraendosi al rispetto delle norme tributarie, dall'altro ha esaltato, legittimato ed incoraggiato, ancora una volta, quanti hanno violato la legge.

Le osservazioni sopra svolte indicano da sole, con chiarezza, quanto sia deprecabile l'iniziativa legislativa.

Ma in questa sede non si vuole far mancare la valutazione della questione sotto un altro profilo: quello dei rischi che tale norma ha comportato per il sistema antiriciclaggio italiano.

È nota l'attenzione della comunità internazionale alla materia dell'antiriciclaggio, come d'altronde testimoniano i numerosi atti emanati in diverse sedi; tra questi si cita l'essenziale opera di sensibilizzazione e di indirizzo condotta dal Gruppo di azione finanziaria (GAFI) costituito dal vertice dei G7 nel 1989; il GAFI ha adottato raccomandazioni che individuano i presidi fondamentali nel contrasto al riciclaggio: l'identificazione e la conoscenza della clientela, la conservazione delle informazioni, la valutazione attenta di tutte le operazioni, la segnalazione di quelle sospette.

Sul versante nazionale, in corrispondenza proprio delle indicazioni che giungono dalle sedi internazionali, la normativa di prevenzione del riciclaggio è incentrata nella legge n. 197 del 1991 che vieta il trasferimento di contante di ammontare rilevante con strumenti anonimi ed assicura la ricostruzione delle operazioni attraverso l'identificazione della clientela e la registrazione dei dati in archivi informatici. Con tale norma, perfezionata con il decreto legislativo n. 153 del 1997 e successivamente integrata da altre norme che hanno esteso l'ambito dei soggetti obbligati alla segnalazione, è stato introdotto il principio di «collaborazione attiva» degli intermediari, sui quali grava l'obbligo di segnalare le operazioni che destano sospetto circa la provenienza illecita dei fondi trasferiti.

Tale obbligo poggia sulla considerazione dei connotati oggettivi delle operazioni (caratteristiche, entità, natura), dei profili soggettivi del cliente (capacità economica ed attività svolta) e di ogni altra circostanza conosciuta a ragione delle funzioni esercitate.

Invero, la legge n. 409 del 2001 si preoccupa di mantenere fermi gli obblighi previsti dalla legge n. 197 del 1991 in capo agli intermediari stabilendo, altresì, che in caso di richieste (avanzate nell'ambito di procedimenti penali o di procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione) tese all'acquisizione di fonti di prova, gli intermediari sono tenuti

a fornire le informazioni riservate contenute nelle dichiarazioni presentate dall'interessato.

Tale previsione è stata ritenuta da più parti sufficiente a scongiurare il pericolo che, attraverso lo strumento introdotto dalla legge n. 409 del 2001, fossero realizzate operazioni di riciclaggio di denaro di provenienza illecita.

Gli articoli 14 e 17 della citata legge, pertanto, sono stati spesso portati a sostegno della compatibilità della nuova norma con l'intero sistema di prevenzione del riciclaggio nazionale ed internazionale.

Un'attenta lettura della norma in questione consente la formazione di qualche dubbio, poiché le affermazioni formulate sulla permanenza in vigore delle norme antiriciclaggio rischiano di essere ridotte a mere enunciazioni di principio, svuotate del significato originario, da un'altra norma (articolo 14) che precisa che le operazioni di dichiarazione e rientro delle attività finanziarie (operazioni previste agli articoli 12, 15 e 16 della legge citata) non costituiscono di per sé elemento sufficiente ai fini della valutazione dei profili di sospetto per la segnalazione prevista dall'articolo 3 della legge n. 197 del 1991, «ferma rimanendo la valutazione degli altri elementi previsti dal medesimo articolo 3, legge n. 197 del 1991».

Molto spesso, infatti, le operazioni appaiono sospette per le loro caratteristiche oggettive, per le modalità con cui vengono poste in essere, per l'anomala configurazione rispetto alle operazioni normalmente poste in essere dal soggetto; proprio tali ragioni, di sovente, sono poste a base delle segnalazioni che l'intermediario inoltra all'UIC.

Sottrarre l'intermediario alla valutazione dell'operazione in sé potrebbe significare restringere di fatto il campo in cui le operazioni appaiono sospette, poiché l'intermediario potrebbe ritrovarsi agganciato solo ai profili soggettivi del cliente, ammesso che conosca il cliente stesso.

La necessità di incoraggiare il rientro dei capitali potrebbe, dunque, aver indotto ad un allargamento delle maglie nelle quali possono infilarsi anche quelli che hanno necessità di far rientrare in Italia capitali che si trovavano all'estero all'esito di traffici illeciti. Peraltro, se l'obiettivo fosse stato solo quello di una «bonifica» dei capitali dimoranti all'estero perché frutto di evasione fiscale, sarebbe bastato limitare il sospetto di provenienza illecita dei fondi alle ipotesi delittuose diverse dai delitti previsti dalla normativa penale tributaria.

Peraltro, la conferma che lo «scudo fiscale» sia stato agevolmente utilizzato dalle organizzazioni criminali per riciclare i profitti illeciti, viene dal sequestro operato dalla DIA di Roma il 30 giugno 2004 a carico del *clan* Casamonica che aveva riciclato proventi illeciti per milioni di euro facendo rientrare i capitali con la dichiarazione prevista dalla legge n. 409 del 2001 e depositandoli presso una banca d'affari di Milano, alla quale era stato dato incarico di investire in fondi comuni. Tutto ciò senza che l'intermediario ritenesse sospetta l'operazione e ne facesse oggetto di segnalazione.

Qualora ve ne fosse stato bisogno, non è la prova che lo strumento in questione è servito ad attrarre anche i capitali illeciti e tra questi, quelli mafiosi?

In tutto questo la Commissione ha taciuto, non ha inteso fornire al Governo ed al Parlamento la benché minima valutazione in ordine al rischio corso dall'intero sistema di prevenzione antiriciclaggio per effetto dell'entrata in vigore della norma sullo scudo fiscale che ha favorito l'ingresso nel sistema economico nazionale di capitali frutto di attività illegali e mafiose, acquisiti attraverso il narcotraffico, il contrabbando di sigarette e delle armi, di cui mai più nessuno potrà conoscere l'origine, proprio perché ripulito e legittimato da una legge dello Stato.

Rogatorie

Proseguendo nell'esame di merito sulla congruità della normativa concernente la criminalità organizzata e mafiosa, va subito rilevato che la riforma in tema di rogatorie, come sottolineato unanimemente dalla dottrina giuridica e accademica e dallo stesso Consiglio superiore della Magistratura, si è rivelata un verso assolutamente inutile e per l'altro potenzialmente pericolosa.

I guasti enormi che quella normativa poteva determinare, ove fosse stata applicata secondo le intenzioni dei suoi fautori, sono stati giustamente denunciati alla pubblica opinione. Era in realtà possibile – ed è stato puntualmente tentato – l'utilizzo di quella norma da parte della criminalità organizzata e mafiosa, specie nei processi per crimini realizzati a livello transnazionale.

Quella riforma, infatti, consentiva di vanificare e distruggere del tutto ingiustificatamente gli effetti di prove legittimamente raccolte all'estero nel rispetto delle garanzie degli imputati.

Il pericolo è stato sventato solo in virtù della interpretazione, conforme a Costituzione, che di quelle norme è stata unanimemente e costantemente data dalla Magistratura di merito di tutta Italia e poi dalla Corte di Cassazione.

Il rispetto dell'articolo 10 della Costituzione ha così consentito l'adeguamento alle prassi internazionali vigenti in materia ed ha evitato, nello scenario europeo e mondiale del contrasto alla criminalità organizzata e mafiosa, la vergogna dell'applicazione di una disposizione di chiaro favore verso le forme più gravi e articolate di criminalità.

Il tentativo della relazione di maggioranza di presentare l'interpretazione giurisprudenziale come scontata e addirittura conforme alle intenzioni del legislatore di maggioranza appare risibile, posto che è notorio che quella normativa era destinata a vanificare prove legittimamente raccolte nell'ambito di procedimenti a carico di esponenti di primo piano della Casa delle Libertà.

Falso in bilancio

L'allontanamento dagli *standard* occidentali di tutela della legalità, perseguito dal governo Berlusconi, è rinvenibile anche nella riforma delle norme sui reati societari che, attraverso una vera e propria «manipolazione» delle norme – dalla riduzione delle pene alla procedibilità a querela – ha vanificato, peraltro in spregio alla normativa europea, ogni concreta possibilità di perseguire delitti gravissimi in danno del libero mercato, con conseguenze devastanti sul piano economico.

Tutto ciò accade mentre nel resto del mondo occidentale, a partire dagli Stati Uniti d'America, si assiste ad un rafforzamento della tutela penale del settore, anche con il recente, drastico inasprimento delle pene per i delitti societari. L'Italia, in questo delicato campo che riguarda la trasparenza dell'economia e delle aziende è in netta controtendenza rispetto al paese guida del mondo occidentale. Mentre, dopo l'11 settembre, i governi in Europa mettevano a punto importanti riforme per fronteggiare la situazione, il Governo italiano utilizzò quel periodo per depenalizzare il falso in bilancio.

L'approvazione di una legge così concepita era necessaria per la soluzione dei problemi giudiziari del Presidente del Consiglio e di altri suoi amici che, infatti, puntualmente ne hanno beneficiato nei processi penali a loro carico: da ultimo, l'onorevole Silvio Berlusconi ha conseguito l'assoluzione «perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato» in un procedimento penale nel quale aveva già conseguito la declaratoria di «prescrizione» in ordine a vicende penali relative alla sua attività di imprenditore.

Ma questa legge ha reso l'intero sistema economico italiano meno trasparente e, dunque, meno affidabile; lo si deduce dalle conclusioni dell'Avvocatura generale della Corte di giustizia che ha ritenuto che le sanzioni previste in tema di falso in bilancio sono, dopo la riforma, in contrasto con il diritto comunitario in quanto prive di forza dissuasiva, di efficacia e di proporzionalità rispetto ai danni arrecati alle vittime ed al sistema economico. La stessa decisione della Corte, che pure ha respinto l'eccezione di «illegittimità comunitaria», non è entrata nel merito dei rilievi.

Con la riforma del risparmio recentemente approvata dalla maggioranza parlamentare, il Governo ha modificato la disciplina sul falso in bilancio abbassando le previsioni sanzionatorie; con ciò, facendo venire meno uno dei punti fondamentali del provvedimento e nel contempo mostrando totale disinteresse per i gravi danni che i risparmiatori e la credibilità del Paese hanno ricevuto dagli scandali nati dalla sistematica falsificazione dei documenti contabili da parte di alcune ben note grandi imprese nazionali.

Legittimo sospetto e mafie

Mentre è forte nel Paese la richiesta di interventi legislativi di razionalizzazione del processo penale al fine di dare ai cittadini, in tempi ragionevoli, una giustizia efficiente e certa, il governo Berlusconi e la sua maggioranza hanno lungamente impegnato le istituzioni nell'approvazione dell'istituto del «legittimo sospetto», definito dallo stesso Presidente del Consiglio una priorità del Governo. Quella legge – la cosiddetta legge Cirami – è stata introdotta, nonostante la fortissima opposizione in Parlamento e nel Paese, al preciso fine di sottrarre gli imputati Berlusconi e Previti al giudice naturale.

La decisione delle Sezioni unite della Cassazione ha saggiamente confermato la competenza del giudice naturale, il Tribunale di Milano. Ma, al di là dello strappo al fondamentale principio dell'uguaglianza dei cittadini, la legge Cirami, com'era prevedibile e come era stato ampiamente previsto e denunciato dalle opposizioni nelle aule parlamentari, ha innescato meccanismi processuali dilatori che sono stati subito utilizzati dalla criminalità organizzata e mafiosa per allungare i tempi dei processi, nell'intento di sottrarvisi.

Sono già decine e decine i processi di criminalità organizzata per i quali sono state avanzate istanze di legittimo sospetto nei confronti dei giudici, determinando la sospensione dei processi in attesa che la Cassazione decida se spostare o meno il processo in una sede diversa.

Tra i casi più significativi, vanno segnalati:

– a Messina è stato sospeso un giudizio in appello in un maxi processo di mafia nei confronti di sessanta imputati accusati, tra l'altro, di aver commesso 24 omicidi. In primo grado erano stati condannati all'ergastolo nove imputati mentre agli altri erano state inflitte condanne oscillanti tra i venti e i trenta anni di reclusione;

– a Napoli, il *boss* della camorra casertana Francesco Schiavone, noto come «Sandokan» ha ottenuto la sospensione del processo eccependo il «legittimo sospetto» su giudici che subirebbero «le pressioni di una martellante campagna di stampa»;

– a Palmi, in Calabria, un processo per strage è stato bloccato per l'eccezione di «legittimo sospetto»: anche su questo deciderà la Cassazione;

– a Nola è stato sospeso il dibattimento a carico di Mollo Francesco, imputato di associazione a delinquere di stampo camorristico e omicidio;

– a Cosenza, un processo per omicidio nei confronti di quattro imputati è stato sospeso per «legittimo sospetto» dopo che l'istanza di ricusazione degli stessi giudici era stata rigettata.

Ma anche a Roma, a Bolzano a Pescara, processi per fatti gravissimi – dalla vicenda delle foibe, a gravi violenze sessuali su minori, a casi di

bancarotta fraudolenta – vengono bloccati in attesa che la Cassazione si pronunci sulle istanze di rimessione ad altra sede.

Immigrazione e mafie straniere

Per quanto riguarda i cittadini extracomunitari l'approvazione della legge n. 189 del 2002, più nota come legge Bossi-Fini ha dimostrato in modo chiaro quale sia la filosofia che ispira il Governo.

Da una parte è una legge con evidenti profili razzisti che dimentica la storia del nostro paese e di tanti cittadini italiani che nel secolo scorso sono emigrati in altri paesi e sono stati, per molti versi, trattati come la legge Bossi-Fini intende trattare chi non è italiano.

La nuova legge si basa, infatti, su una concezione secondo la quale il fenomeno migratorio è un qualcosa che deve essere arginato in quanto lo straniero, in particolare il migrante, ha insita in sé una naturale propensione a delinquere.

L'immigrazione, dunque, secondo questa logica, non costituisce una risorsa fondamentale per la crescita di una società e per lo sviluppo economico, bensì una minaccia criminale che deve essere affrontata *esclusivamente* mediante modalità e strumenti di carattere repressivo come ha avuto modo di rilevare anche la Corte di Cassazione.

Il problema principale, urgente, dell'oggi è esattamente quello delle mafie straniere, cioè della mafia russa, albanese, cinese, turca, ecc.

La Bossi-Fini contiene una serie di provvedimenti che, nei fatti, generano specifiche e concrete conseguenze. Tra queste:

1. La non obbligatorietà dell'emanazione del decreto annuale sulla quota flussi, produce una riduzione degli ingressi regolari a tutto vantaggio, naturalmente, dei trafficanti di esseri umani.

E infatti è accaduto che da quando governa il centro-destra, nonostante le roboanti promesse, il numero degli sbarchi non è diminuito, anzi come dimostrano quelli avvenuti in Sicilia e in Calabria, c'è un aumento in determinati periodi dell'anno.

Il Ministro dell'interno non fornisce più i dati aggiornati ma, nonostante si cerchi in ogni modo di occultare o quanto meno di ridimensionare il fenomeno, è del tutto evidente – come ci documentano non sempre in maniera esaustiva i servizi dei telegiornali – che gli arrivi in Italia sono in forte aumento come in aumento sono le tragedie in mare che portano al sacrificio di innumerevoli vittime umane.

Accanto a questi bisogna aggiungere gli arrivi invisibili, quelli che generalmente si effettuano lungo le linee delle frontiere del nord, seguono le vie terrestri e avvengono con attraversamenti a piedi o su Tir appositamente modificati per raccogliere il maggior numero di migranti clandestini.

Ciò dimostra in modo clamoroso il completo fallimento della politica del Governo in questa materia.

In conclusione, la sicurezza non è stata assicurata ed oggi i cittadini si sentono più insicuri di prima.

2. La precarizzazione del soggiorno. Una persona straniera può entrare nel nostro paese soltanto se ha un lavoro e, nel caso in cui lo perda, cosa di questi tempi piuttosto facile, ella ha soltanto sei mesi di tempo, non più un anno com'era prima, per trovarne un altro, altrimenti la conseguenza sarà l'espulsione, esclusivamente mediante accompagnamento alla frontiera. Molte persone espulse, qualche giorno dopo, nonostante i solenni proclami trasmessi da *mass media* compiacenti, ritornano illegalmente nel nostro paese.

3. La detenzione all'interno di un centro di permanenza temporanea, già oggetto di critica della legge precedente, viene prolungata da trenta a sessanta giorni e viene introdotto il reato di immigrazione clandestina.

4. Gli ostacoli introdotti per rendere sempre più difficili i ricongiungimenti familiari, di fatto impediscono alla persona immigrata di pensare ad una situazione di stabilità. E tutto ciò è fatto da un Governo che, a parole, vuole aiutare le famiglie.

Qui si vede uno degli intenti razzisti della legge perché evidentemente considera famiglia solo quella di origine italiana o, al massimo, europea, occidentale.

Evidentemente la loro ispirazione cattolica - di cui si fanno vanto in ogni occasione - si ferma alle frontiere italiane e non riesce a valicarle.

La Bossi-Fini, che è stata presentata come un muro legislativo nei confronti degli stranieri, in realtà ha dato vita alla più grande sanatoria della storia repubblicana, regolarizzando circa 700.000 immigrati.

Non hanno avuto il coraggio di ammettere questa circostanza per non subire i contraccolpi di un elettorato al quale avevano detto che avrebbero colpito gli immigrati con rigore e con spietatezza, usando tutti i mezzi possibili per raggiungere lo scopo.

La sanatoria ha avuto dimensioni tali da generare un ingolfamento nel funzionamento degli uffici della pubblica amministrazione ed ha favorito un mercato illecito di compravendita di finti contratti di lavoro, propedeutici all'ottenimento di un «contratto di soggiorno».

A conferma dello spirito della legge che è fondato sul pregiudizio e sul razzismo, basti guardare alla vicenda del testo unico n. 268 del 1998, che, emanato per disciplinare il fenomeno dell'immigrazione in Italia, all'articolo 18 prevede la possibilità di concedere uno speciale permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale.

Tale permesso viene concesso a tutti quegli stranieri riconosciuti vittime di violenze o di gravi forme di sfruttamento, i quali, nel tentativo di sottrarsi a queste situazioni o per effetto delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini o di un procedimento giudiziario, si trovano sottoposti a concreti pericoli per la loro incolumità.

Nel corso del tempo, l'applicazione dell'articolo 18 in Italia ha conosciuto un incremento significativo nel numero delle persone. I dati forniti dal Ministero dell'interno, infatti, segnalano che nel 1999 erano 242 le