

ATTACCO ALLO STATO

Dal brigantaggio alle strategie operative di contrasto alla criminalità organizzata

Gianandrea Serafin

L'Italia dagli anni Sessanta in poi è diventata tristemente nota per i molti fenomeni mafiosi ed eversivi contro lo Stato. Ma dobbiamo fare un passo ancora più indietro per risalire all'origine della criminalità organizzata di stampo mafiosa, preceduta dallo sviluppo delle prime manifestazioni di banditismo.

Già dal 1860, infatti, in un territorio come quello italiano caratterizzato da un'economia prevalentemente di tipo rurale il primo problema di cui il nuovo governo post-unitario dei Savoia si dovette occupare, riguardava la sicurezza nazionale e soprattutto il contrasto al fenomeno del brigantaggio. I briganti erano coloro i quali, soprattutto militari ed ex ufficiali dell'impero dei Borboni, rifiutando la sovranità del nuovo Stato, si aggregavano con i delinquenti locali per commettere degli atti sovversivi contro l'autorità della monarchia sabauda.

Queste scorribande erano favorite anche dal fatto che all'epoca dell'Unità d'Italia vaste porzioni del territorio rimanevano ancora isolate e mal collegate fra loro. Fin dal marzo del 1851 il Ministro dell'Interno del Governo di Cavour, Marco Minghetti, per ovviare a questo problema presentò un piano di unificazione di tipo federalista, basato su un forte decentramento a livello amministrativo, che però fu bocciato in favore di un progetto, di chiara impronta napoleonica, più centralista. Oltre a questo fatto vi era anche un altro limite dovuto allo stato di arretratezza economica che in quegli anni imperversava nel regno e che non permetteva una così importante dispersione di risorse dal punto di vista territoriale; che avrebbe sicuramente ostacolato lo sviluppo di grandi opere d'innovazione urbana come ad esempio la ferrovia.

Si trattava, quindi, non tanto di un problema di sicurezza a livello locale, ma di una prima vera e propria emergenza

DOSSIER INTELLIGENCE

a carattere nazionale, che poteva compromettere il livello di sicurezza dell'intero Stato.

L'insorgere di queste bande di delinquenti assumeva un ruolo più mitizzato che concreto, e si poneva da un punto di vista politicamente antagonista rispetto al progetto di unificazione della penisola; perciò fu deciso, dal governo, di controbattere con azioni di tipo militare.

Fu vista anche la necessità che questi militari, impiegati nell'intero territorio nazionale sarebbero stati guidati da un unico coordinatore. Da qui nacque quella che oggi è l'Autorità nazionale di pubblica sicurezza (con a capo il

Ministro dell'Interno), in altre parole una forza militare denominata "forza pubblica", impegnata soprattutto in operazioni di polizia. Il fenomeno di brigantaggio in seguito si disaggregò spontaneamente.

Nell'Italia di quei tempi permaneva un elevato controllo sociale e con lo sviluppo economico, degli anni successivi, i problemi di sicurezza locale non furono avvertiti relegando l'attività di prevenzione a un solo livello individuale. Il

soggetto ritenuto pericoloso era considerato tale perché individuo disadattato (come per i senzatetto, gli stranieri, ecc...), di qui la nascita delle misure di prevenzione *ante delictum*, definite così perché si pongono di colpire il soggetto perché portatore di un pericolo, prima che questo possa effettivamente commettere un reato. Queste misure di prevenzione (previste dalla legge n. 1423 del 1956) sono la base dell'odierna legislazione anti-mafia. Nel Trattato Unico in materia di Pubblica Sicurezza emanato nel 1931, fu inserito un articolo dedicato alle persone pericolose per la società. In questo sistema il giudice è tenuto a giudicare sullo stile di vita di una persona, mentre le misure di prevenzione sono applicate in conformità a una previsione dei rischi che il vivere in un certo modo potrebbero comportare per la società.

Come contrastare la criminalità organizzata?

Il problema della criminalità organizzata è stato affrontato dal legislatore prendendo in considerazione l'associazione per delinquere come un'organizzazione in grado di produrre un maggior numero reati in uno stesso periodo. La legge si poneva di controllare, a livello preventivo,

**... i problemi
di sicurezza
non furono
percepiti...**

quei soggetti che potevano essere considerati pericolosi a prescindere dal fatto che commettessero o no un reato, prevedendo quelle misure di prevenzione *ante-delictum* che evidentemente ponevano alcuni problemi riguardo alla previsione. Il problema fu risolto legando la diagnosi di pericolosità ad alcuni comportamenti in precedenza già prescritti dal codice. La legge di riferimento era la n. 1423, introdotta nel 1956, che prevedeva all'art.1 in particolare tre categorie di soggetti ritenuti pericolosi, in altre parole coloro che presumibilmente, vivessero di delitti, o che si riteneva vivessero dei proventi dell'attività illecita, o di chi commetteva reati contro l'ordine pubblico. Le misure di prevenzione introdotte furono la vigilanza di pubblica sicurezza, il soggiorno obbligatorio, e il divieto di soggiorno. Il primo atto previsto fu un avviso, in altre parole se il soggetto al quale era stato destinato non cambiava la propria condotta, il tribunale di competenza applicava alcune misure di sicurezza, sopra menzionate, attraverso il cosiddetto "Processo di prevenzione".

Oggi il vero potenziale delle associazioni criminali organizzate è prevalentemente di tipo economico. Occorrono perciò nuove misure di prevenzione patrimoniali nei confronti di quei soggetti ritenuti mafiosi (come ad esempio il sequestro dei beni). Dalla fine degli anni Novanta nel nostro codice penale venne perciò introdotto l'art. 416 bis, un nuovo reato che riguarda l'associazione per delinquere di stampo mafioso. Una delle più importanti differenze fra la criminalità comune e quella organizzata è data dal fatto che quest'ultima possiede una maggiore capacità di controllare il territorio e quindi di ingenerare timore e rispetto. È opportuno ricordare che, la mafia è stata prima combattuta con strumenti di prevenzione personale, poi patrimoniale, infine con l'introduzione di fattispecie più specifiche rispetto alla sua organizzazione come per il famoso art. 41 bis sul carcere duro per i detenuti che si sono macchiati del reato di associazione di stampo mafioso.

Un altro campo dal quale la criminalità organizzata ricava gran parte dei suoi profitti è quello dello spaccio di sostanze stupefacenti. Dagli anni Settanta in poi, con gli uomini di "Cosa Nostra", la mafia ha iniziato a rendersi conto del potenziale economico che la diffusione del mercato illecito delle droghe poteva fruttare. Con gli anni, e in seguito ad alcune indagini di polizia, come la famosa operazione denominata "Pizza Connection" che vedeva coinvolte

alcune famiglie mafiose fra l'Italia e gli Stati Uniti, anche lo Stato ha iniziato a rendersi conto che per contrastare la Mafia bisognava intervenire in uno dei settori che più le fruttavano denaro.

Il sistema sanzionatorio che fu introdotto con il DPR 309 del 1990 fu il primo a prevedere una sanzione anche se di tipo amministrativo. Il mercato degli stupefacenti, infatti, incrementava da qualche tempo la criminalità organizzata di tutto il mondo, l'introduzione di questa nuova legge in quell'italiana ebbe tre effetti rilevanti. Le famiglie mafiose, soprattutto siciliane, fino a metà degli anni Settanta aveva-

no ancora un arcaico codice etico che impediva di speculare sulla salute, ma con l'inserimento del traffico di stupefacenti e il cambio generazionale ai vertici dell'organizzazione, vennero meno quelle tradizionali attività illecite volte a dominare l'economia di un certo territorio, come il pizzo. Iniziò così a verificarsi una guerra sanguinosa fra le cosche per il controllo del mercato degli stupefacenti.

Inoltre fino a quel momento le mafie tradizionali, attraverso il controllo degli illeciti economici, si ponevano il limite di non poter andare oltre a quello che l'economia stessa produceva. Con le nuove prospettive di guadagno che lo spaccio di droga introduceva, i precedenti limiti dello sfruttamento economico aumentarono consistentemente. Si pose quindi il problema per la Mafia di come riciclare queste ingenti somme di denaro ottenute dai proventi del traffico di droga; che vennero sempre più impiegate negli appalti pubblici e nell'acquisto di esercizi commerciali o portate nelle banche estere e nei paradisi fiscali.

Uno dei problemi maggiori per la Mafia fu che i più grandi produttori di sostanze stupefacenti erano tutti situati in paesi stranieri soprattutto dell'Asia e dell'America meridionale. Si assistette quindi a una progressiva internazionalizzazione della rete dei rapporti tra le diverse organizzazioni criminali a livello mondiale. Questo fece sì che s'instaurarono nuovi rapporti fiduciari fra venditori e compratori.

In seguito all'omicidio dell'esponente del Partito comunista italiano (Pci) Pio La Torre, avvenuto nel 30 aprile 1982 mentre si recava con la sua auto nella sede del partito,

**... iniziò così
una guerra
sanguinosa
fra cosche...**

fu promulgata la Legge n. 646/82, comunemente definita "Rognoni-La Torre", prendendo il nome dei deputati proponenti, che inserì l'art. 416 bis nel codice penale e una norma che prevedeva la confisca dei beni ai mafiosi, che si realizzò in seguito con la legge n. 109 del 1996 avendo anche un discreto consenso popolare. L'importanza di questo nuovo riferimento legislativo fu data dall'introduzione di una nuova fattispecie criminosa per rispondere alle esigenze che il solo art. 416 ormai non soddisfaceva più. Inoltre, questa attribuì la possibilità di fare una serie di accertamenti sui patrimoni finanziari ritenuti illeciti o basati su proventi dell'attività criminale; fatto che fu permesso dalla brillante intuizione che alla base di molte azioni criminali vi è un capitale economico.

Con la possibilità di violare il "sequestro bancario", questa legge permise anche di eludere quelle norme che riguardavano le intercettazioni e le perquisizioni. Fu deciso anche di diminuire anche la tutela della *privacy* nell'ambito di quelle indagini volte a reprimere questo tipo di crimini.

L'art. 416 bis prevede due particolari ipotesi del reato, una che si limita al solo fatto di far parte di un'associazione criminosa e prevede una pena che va dai 3 ai 6 anni di reclusione, e un'altra riservata a chi promuove, dirige o organizza un'associazione criminosa punita con la reclusione da 4 a 9 anni.

La differenza con il vecchio art. 416 consisteva nel fatto che mentre per la normale associazione per delinquere occorreva che più persone si mettessero d'accordo per progettare una serie di attività illecite e bisognava dimostrare che quest'accordo esistesse realmente, anche se i reati non fossero effettivamente commessi, con l'art. 416 bis invece si abbatte questa soglia sanzionando, al primo comma, il solo far parte di un'associazione con finalità illecite.

Gli elementi costitutivi il reato di associazione di "stampo mafioso", previsti dal succitato art. 416 bis è la presenza di un vincolo associativo che prevede la partecipazione di 3 o più persone; una forza intimidatrice; uno stato di assoggettamento e omertà e la finalità di commettere reati per la gestione, il controllo di attività economiche, appalti e servizi pubblici con lo scopo di realizzare ingiusti profitti, per impedire il libero esercizio del voto o di procurare illecitamente dei voti.

Mentre nell'associazione per delinquere vi è un generico accordo per la commissione di uno o più reati senza una

specificazione motivazione, nell'associazione per stampo mafioso si tratta di una finalità per delinquere specifica.

L'articolo 416 bis, inoltre, si propone di sanzionare l'ipotesi di un coinvolgimento diretto di persone o la loro partecipazione indiretta, come nel caso del soggetto che funge da "palo" durante una rapina. Un altro aspetto interessante della legislazione anti-mafia è dato dalla possibilità di intervenire contro l'associazione a mano armata, considerata tale quando i partecipanti presentano la disponibilità di armi o di materie esplosive anche se occultate o tenute in un altro luogo pronte per l'impiego. Sono previsti anche una serie di provvedimenti restrittivi in conseguenza della condanna dette "sanzioni accessorie".

Con la Legge n. 410 del 1991 s'istituiva la DIA, la Direzione Investigativa Antimafia, con compiti di coordinamento dell'attività di repressione e contrasto alla criminalità organizzata su tutto il territorio nazionale.

Inoltre, dopo gli attentati che colpirono i Giudici Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, avvenuti il primo il 23 maggio del 1992 e il secondo il 19 luglio dello stesso anno, con la Legge n. 8 dello stesso anno fu creata anche la Procura Nazionale Antimafia. In seguito all'attentato che uccise il Giudice Borsellino fu intrapresa l'Operazione "Vespri siciliani", condotta in Sicilia dalle forze di polizia e dall'esercito dal 25 luglio del 1992 fino all'8 luglio del 1998. Quest'operazione di ordine pubblico fu denominata così perché si rifaceva in qualche modo a una rivolta popolare del XIII secolo. L'utilizzo dell'esercito fu necessario per contrastare quella serie di sanguinari attentati, organizzati da Cosa Nostra, che avevano martoriato la regione fin dagli anni Novanta e che avevano ormai fatto diverse vittime.

Per quanto riguarda il contrasto all'usura, l'art. 644 del codice penale, introdotto dalla legge 108/96 recante le "norme antiusura", prevede un inasprimento della pena per coloro i quali prestano denaro con l'intento di approfittare di uno stato di bisogno della persona, circostanza non prevista dalla normativa precedente.

Fra le più importanti misure di contrasto alla criminalità organizzata finalizzate soprattutto all'individuazione e al perseguimento di quelle organizzazioni criminali di "stam-

**... operazione
Vespri sicilia-
ni anche con
l'esercito...**

po mafioso" possiamo individuare la nota attività di ricerca dei latitanti, che ha portato in tempi recenti alla cattura dei super boss di Cosa Nostra Totò Riina negli anni Novanta e di Bernardo Provenzano un decennio dopo.

L'attività di controllo del territorio risulta essere fondamentale per gli investigatori, i quali possono anche contare su due diverse misure di prevenzione, l'una di tipo amministrativo, che fa capo all'Autorità Provinciale di pubblica sicurezza, individuata nella figura del Questore (alcuni esempi sono l'avviso orale, il rimpatrio con foglio di via obbligatorio, e il divieto di accedere a luoghi pubblici) e quelle giurisdizionali emesse dall'Autorità Giudiziaria (come la sorveglianza speciale con divieto di soggiorno o con obbligo di soggiorno in un determinato comune).

Uno degli ambiti di intervento più importanti al fine di riportare la legalità e contrastare le organizzazioni mafiose è sicuramente l'aggressione ai patrimoni illeciti, soprattutto mediante l'intensificazione delle indagini sui patrimoni con l'utilizzo di strumenti volti al sequestro, alla confisca, ed alla cauzione, o di misure interdittive come ad esempio la sospensione della patente per i mafiosi.

È opportuno ricordare che per un efficace intervento di prevenzione vadano individuati quei settori di emergente interesse criminale, soprattutto in ambito telematico, nell'attività di riciclaggio dei proventi delle attività illecite, con l'immigrazione clandestina (attualmente divenuta reato in seguito ad un intervento del Governo con il famoso "Pacchetto Sicurezza"), i reati ambientali, e la pirateria informatica.

Infine, risultano essere di fondamentale importanza tutte quelle attività volte a favorire ed incentivare una cooperazione internazionale fra gli stati aderenti all'Unione Europea, e possibilmente anche a quelli che attualmente non ne fanno parte. Così da creare una capillare rete di intervento finalizzata soprattutto al contrasto dell'illecito mercato di sostanze stupefacenti; provenienti da paesi dove anche le decisioni politiche sono in mano alle organizzazioni criminali.

La cooperazione investigativa internazionale

Il Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia (SCIP) venne istituito in Italia il 25 ottobre del 2000 e collocato presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, all'interno della Direzione Centrale della Polizia criminale.

Si tratta di un organismo interforze la cui finalità è quella di indirizzare, cura e agevolare lo scambio informativo e operativo in materia di cooperazione internazionale delle forze di polizia.

Ogni nazione europea si è dotata di un servizio volto ad pianificare nel proprio territorio nazionale tutte le richieste che possono pervenire dagli Stati membri e quindi per dare assistenza, per lo scambio di informazioni, per gli aspetti della collaborazione sotto il profilo info-investigativo fra tutte le polizie che appartengono all'Unione Europea. Questa collaborazione non avviene soltanto attraverso lo

scambio del cartaceo o con lo scambio telefonico di dati ma anche con l'istituzione di una Banca Dati comune dove vengono inseriti tutti gli elementi attinenti alla criminalità organizzata, non solo di stampo mafioso ma anche terroristico.

Nel 1956 nasce, con sede a Lione, l'Interpol un nuovo organismo internazionale di polizia alla quale vi decidono di aderire 186 paesi.

Questo organismo internazionale è amministrato da un Segretariato Generale e ha fra i suoi obiettivi e compiti istituzionali quello di assicurare e sviluppare l'assistenza reciproca tra le polizie di paesi aderenti, di veicolare le informazioni sui reati e sui livelli di criminalità, di occuparsi della ricerca di minori e persone scomparse, di individuare e contrastare i gruppi terroristici e di fornire assistenza per le rogatorie internazionali, per le estradizioni, e la ricerca dei latitanti.

Uno dei maggiori limiti di questa struttura, però, è dato dal fatto che per ogni nazione non vi sia la possibilità di interfacciarsi direttamente con un altro paese ma tutto deve avvenire attraverso il Segretariato Generale.

Nel 1995, in seguito al Trattato di Maastricht, venne istituita Europol una nuova forma di cooperazione internazionale per il contrasto alla criminalità che divenne operativa solo nel 1999. I compiti cui Europol è destinata sono limitatamente ai soli paesi aderenti all'Unione Europea e prevedono un'attività di prevenzione e lotta al terrorismo, al narcotraffico e al contrasto della produzione e dello spaccio di sostanze stupefacenti.

Un altro settore d'intervento cui la collaborazione internazionale dedica gran parte delle sue forze è quello del

**... nasce
l'Interpol, la
polizia inter-
nazionale...**

contrasto all'immigrazione clandestina e al commercio di esseri umani, intervenendo contro quelle organizzazioni che ricavano i loro guadagni dal traffico di persone destinate al mondo della prostituzione o all'immigrazione clandestina mediante il pagamento d'ingenti somme di denaro. Poi, fra i compiti di Europol, vi è la lotta al traffico illecito di materie radioattive, oltre alla lotta al falso monetario, al contrasto al traffico illecito di auto rubate.

Per quanto riguarda il tema del contrasto delle organizzazioni di stampo mafioso e alla criminalità organizzata, il programma per la cooperazione internazionale delle forze di polizia prevede l'attività di lotta al riciclaggio di proventi criminali rimessi nei circuiti economici dell'UE.

Infine a livello operativo questa si prefigge di attivare un proficuo scambio d'informazioni fra le polizie dei paesi aderenti, oltre ad agevolare l'attuazione degli strumenti giudiziari e operativi come le rogatorie e i mandati di arresto a livello europeo, con l'istituzione di squadre investigative in comune.

Fra gli strumenti operativi che consentono l'attività di polizia per il contrasto delle organizzazioni criminali è stata introdotta la possibilità di "osservazione oltre frontiera", che consente alle forze dell'ordine di uno Stato membro di sconfinare in un altro Stato per svolgere un'attività investigativa atipica, come la semplice osservazione (il cosiddetto pedinamento) nei confronti di un soggetto sospettato. Attività che prevede come unico requisito: quello di avvisare preventivamente l'Autorità di Polizia del paese dove s'intende svolgere l'attività.

Vi è poi la possibilità dell'"inseguimento oltre confine" del sospetto, come prosecuzione dell'attività di Polizia iniziata sul proprio territorio nazionale nel caso di flagranza di reato.

Anche in questa circostanza gli unici requisiti previsti sono dati dalla presenza di un confine terrestre fra gli stati dai quali si vuole sconfinare (a differenza dall'attività di osservazione oltre frontiera che non prevede alcun limite spaziale), oltre al fatto che il soggetto che si decide di inseguire deve essere evaso o nell'immediatezza della flagranza di reato; e non necessità di alcun preavviso.

Infine occorre segnalare la creazione di SIRENE un Sistema Informativo integrato utilizzato fra i vari Paesi dell'Unione Europea, con finalità investigative.

contrasto all'immigrazione clandestina e al commercio di esseri umani, intervenendo contro quelle organizzazioni che ricavano i loro guadagni dal traffico di persone destinate al mondo della prostituzione o all'immigrazione clandestina mediante il pagamento d'ingenti somme di denaro. Poi, fra i compiti di Europol, vi è la lotta al traffico illecito di materie radioattive, oltre alla lotta al falso monetario, al contrasto al traffico illecito di auto rubate.

Per quanto riguarda il tema del contrasto delle organizzazioni di stampo mafioso e alla criminalità organizzata, il programma per la cooperazione internazionale delle forze di polizia prevede l'attività di lotta al riciclaggio di proventi criminali rimessi nei circuiti economici dell'UE.

Infine a livello operativo questa si prefigge di attivare un proficuo scambio d'informazioni fra le polizie dei paesi aderenti, oltre ad agevolare l'attuazione degli strumenti giudiziari e operativi come le rogatorie e i mandati di arresto a livello europeo, con l'istituzione di squadre investigative in comune.

Fra gli strumenti operativi che consentono l'attività di polizia per il contrasto delle organizzazioni criminali è stata introdotta la possibilità di "osservazione oltre frontiera", che consente alle forze dell'ordine di uno Stato membro di sconfinare in un altro Stato per svolgere un'attività investigativa atipica, come la semplice osservazione (il cosiddetto pedinamento) nei confronti di un soggetto sospettato. Attività che prevede come unico requisito: quello di avvisare preventivamente l'Autorità di Polizia del paese dove s'intende svolgere l'attività.

Vi è poi la possibilità dell'"inseguimento oltre confine" del sospetto, come prosecuzione dell'attività di Polizia iniziata sul proprio territorio nazionale nel caso di flagranza di reato.

Anche in questa circostanza gli unici requisiti previsti sono dati dalla presenza di un confine terrestre fra gli stati dai quali si vuole sconfinare (a differenza dall'attività di osservazione oltre frontiera che non prevede alcun limite spaziale), oltre al fatto che il soggetto che si decide di inseguire deve essere evaso o nell'immediatezza della flagranza di reato; e non necessità di alcun preavviso.

Infine occorre segnalare la creazione di SIRENE un Sistema Informativo integrato utilizzato fra i vari Paesi dell'Unione Europea, con finalità investigative.

Bibliografia

BONICHI E., *Le leggi di pubblica sicurezza*, Piazza Navona, Roma, 1986.

DE FRANCESCO G. (a cura di), *La criminalità organizzata tra esperienze normative di collaborazione internazionale*, Giappichelli Editore, 2001.

DONATO F., *Criminalistica e Tecniche investigative*, Editoriale Olimpia, 2006.

ROMANO S., *Storia d'Italia dal risorgimento ai giorni nostri*, Longanesi, Milano, 1998.

TERRACIANO U., *Le politiche della sicurezza in Italia*, Experta, 2009.