

Dipartimento
di Scienze politiche

Cattedra Sociologia del diritto, della devianza e del crimine organizzato

La Direzione investigativa antimafia:
origini, attività e prospettive

Chiar.mo Prof. Antonio
La Spina

RELATORE

Filippo Dassori
082022

CANDIDATO

Sommario

Introduzione

Capitolo I: Cenni storici

1. Le organizzazioni mafiose italiane: le storie e le strutture
 - 1.1 Cosa Nostra
 - 1.2 Camorra
 - 1.3 'Ndrangheta
 - 1.4 La criminalità organizzata pugliese e lucana

2. Il quadro storico della mafia nell'Italia della Prima Repubblica

3. Le proposte di Falcone intorno al contrasto della criminalità organizzata
 - 3.1 L'importanza del pentitismo
 - 3.2 La dimensione economica della lotta alla criminalità organizzata
 - 3.3 Cooperazione e coordinamento fra le forze di contrasto alle mafie

4. La nascita della DIA

Capitolo II: Composizione e struttura attuale

1. Il modello organizzativo e funzionale

2. Le componenti della D.I.A. e la sua presenza sul territorio italiano
 - 2.1 Gli Organi: il Direttore e i Vicedirettori

2.2 La struttura centrale

2.2.1 Reparto Investigazioni Preventive

2.2.2 Reparto Investigazioni Giudiziarie

2.2.3 Reparto Relazioni Investigative ai fini investigativi

2.2.4 Ufficio Ispettivo

2.2.5 Ufficio di Gabinetto

2.2.6 Ufficio Personale

2.2.7 Ufficio Addestramento

2.2.8 Ufficio Informatica

2.2.9 Ufficio Supporti Tecnico-Investigativi

2.2.10 Ufficio Amministrazione

2.2.11 Ufficio Servizi di Ragioneria

2.3 I Centri Operativi

3. Il personale della D.I.A.

3.1 Modalità di accesso

3.2 La dotazione organica

3.3 L'attribuzione degli incarichi

3.4 Status giuridico

3.5 Logo e placca di riconoscimento

Capitolo III: Natura, compiti e attività della D.I.A.

1. Le caratteristiche, le competenze e i compiti principali della D.I.A.

2. Le metodologie operative

2.1 Le investigazioni giudiziarie

2.2 Le investigazioni preventive

2.3 L'autonomia di gestione

3. Il rapporto con l'autorità giudiziaria

3.1 Evoluzione dei rapporti tra autorità giudiziaria e polizia giudiziaria dal 1988 al 1992

3.2 I rapporti tra la D.I.A. e le Direzioni Distrettuali Antimafia

3.3 I rapporti tra la D.I.A. e il Procuratore Nazionale Antimafia

4. Il rapporto con le forze di polizia italiane e straniere

4.1 I Servizi Centrali e Interprovinciali delle forze di polizia

4.2 Gli organismi territoriali delle forze di polizia

4.3 Il Vice Direttore Generale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Capitolo IV: Tra passato e futuro: risultati e prospettive

1. Sequestri e confische

2. Mafia e società: l'evoluzione della mafia e dell'antimafia

3. Sciogliere o mantenere la D.I.A.?

Conclusioni

Bibliografia

Summary

Introduzione

L'elaborato si propone di approfondire il ruolo della Direzione Investigativa Antimafia come tipologia nuova di unità nel panorama delle forze dell'ordine non solo italiane ma, anche, del resto del mondo.

L'approfondimento prende le mosse dall'analisi delle principali organizzazioni criminali di stampo mafioso italiane: Cosa nostra in Sicilia, la 'Ndrangheta in Calabria e la Camorra in Campania; inoltre, si fa cenno anche alle più recenti organizzazioni mafiose pugliesi e lucane. Attraverso questa panoramica si è voluto sottolineare, da un lato, la persistenza nel tempo – e non solo nelle regioni di origine delle organizzazioni – di tali gruppi criminali e, dall'altro, il fatto che anche le organizzazioni mafiose vanno incontro a profondi cambiamenti. Inoltre, a oggi, Cosa nostra si è trovata costretta a lasciare il ruolo di primato tra le organizzazioni mafiose italiane alla 'Ndrangheta, in seguito alla forte repressione da parte dello Stato che, dagli anni Novanta in poi, ha investito in particolare la criminalità organizzata siciliana. In un secondo momento, si è proceduto ad analizzare il contesto storico del contrasto alla criminalità organizzata nell'Italia della Prima Repubblica. La trattazione si snoda attraverso i difficili decenni successivi alla Seconda guerra mondiale, caratterizzati da forti tensioni sociali e da una classe politica ancora impreparata a considerare il fenomeno mafioso in tutta la sua gravità. La storia della mafia durante la Prima Repubblica non può che essere la storia di Cosa nostra durante quel periodo, essendo essa stata, almeno fino alla metà degli anni Novanta, la mafia indiscussamente più potente in Italia e una delle più potenti a livello mondiale.

Si è cercato di sottolineare i punti di snodo lungo il corso di circa cinquant'anni di lotta alla mafia, dalla strage di Portella della Ginestra del 1947 agli omicidi di Falcone e Borsellino nel 1992, con il passaggio, reso definitivo negli anni '80, dalla "gestione castellammarese" a quella "corleonese" di Cosa nostra. Fu proprio la gestione corleonese a dare avvio a una stagione di inaudita violenza, che era già cominciata negli anni Settanta (prendendo anche ispirazione dal terrorismo politico) e che culminò con gli attentati che uccisero Falcone e Borsellino nel 1992, al termine del cosiddetto "maxiprocesso", il quale rappresentò uno dei momenti culminanti nella lotta alla criminalità organizzata, anche per il suo valore simbolico.

Il capitolo iniziale di questo elaborato si conclude con l'analisi di alcune proposte fatte da Giovanni Falcone. Si è deciso di focalizzare l'attenzione sulle proposte fatte in materia di pentitismo, su quelle in materia di contrasto alle mafie anche in ambito economico e, soprattutto, sulla necessità, più volte ribadita

dal magistrato siciliano, di un maggior coordinamento tra le forze dell'ordine, tema questo particolarmente significativo per l'argomento trattato in questa sede.

La trattazione prosegue analizzando la struttura della DIA - i cui principi fondamentali sono fissati dal decreto-legge 345/1991 – le sue competenze e le sue principali attività.

Dopo aver introdotto il modello organizzativo e funzionale della Direzione, si passa alla descrizione delle sue singole componenti (gli organi, la struttura centrale e i centri operativi) e a un breve approfondimento su quanto riguarda il personale, in modo tale da poter affrontare con maggior chiarezza la tematica delle competenze e delle attività svolte dalla Direzione.

Il capitolo sulle attività della DIA illustra sia le competenze dell'organismo che le varie tipologie di indagini da esso svolte (giudiziarie e preventive) nonché le sue principali metodologie operative. Viene inoltre approfondito l'aspetto del rapporto tra la DIA, l'autorità giudiziaria e le altre forze di polizia.

Il lavoro è concluso da alcune considerazioni sul futuro della Direzione. Esaminando le argomentazioni di due importanti esponenti della lotta alla criminalità organizzata del nostro tempo – Nicola Gratteri e Franco Roberti – si prendono in considerazione le rispettive posizioni, di chi da un lato propende per lo scioglimento della Direzione e chi, dall'altro, è favorevole a un suo mantenimento.

Capitolo 1: cenni storici

1.1 Le organizzazioni mafiose italiane: le storie e le strutture

Una prima autorevole descrizione del fenomeno mafioso in Sicilia viene data dal funzionario del Regno delle Due Sicilie Pietro Calà Ulloa - magistrato e procuratore del Re Francesco II di Borbone - che nel 1837, in un rapporto stilato per conto del sovrano borbonico, scrisse: “Ci sono in molti paesi delle fratellanze, specie di sette che diconsi partiti, senza riunione, senza altro legame che quello della dipendenza da un capo, che qui è un possidente, là un arciprete. Una cassa comune sovviene ai bisogni, ora di fare esonerare un funzionario, ora di conquistarlo, ora di proteggerlo, ora d'incolpare un innocente... Molti alti magistrati coprono queste fratellanze di una protezione impenetrabile”¹.

Le principali organizzazioni di stampo mafioso italiane sono tre: Cosa nostra in Sicilia, la Camorra in Campania e la 'Ndrangheta in Calabria. Sempre nel Mezzogiorno vi sono poi organizzazioni criminali

¹ *Rapporto giudiziario del procuratore generale Pietro Calà Ulloa, 1837* (in S. Scarpino, *Storia della mafia*, ed. Fenice 2000, (piccola biblioteca di base) 1994, pag. 17).

di stampo mafioso pugliesi e lucane, più giovani e dotate di un prestigio decisamente inferiore rispetto alle tre mafie storiche.

Al di là delle leggende e dei miti che ricoprono la storia delle organizzazioni mafiose², senza dubbio il fenomeno mafioso ha origini antiche. Infatti, le prime tracce ufficiali di Cosa nostra in relazioni di pubbliche autorità risalgono a circa due secoli fa, mentre notizie riguardanti la Camorra possono essere ricondotte ancora più addietro, fino al XVI secolo.

1.1.1 Cosa nostra

In passato Cosa nostra appariva, sia presso le forze dell'ordine e la magistratura che presso l'opinione pubblica, di gran lunga l'organizzazione mafiosa più autorevole nonché quella che, più di tutte le altre, presentava i caratteri della "burocrazia professionale" così come individuati da Henry Mintzberg³. In particolare, si fa riferimento alla standardizzazione delle capacità e delle abilità dei membri attraverso la creazione di un nucleo tecnico di professionisti già formati in determinate professioni, che devono avere precisi requisiti e aver percorso un certo *cursus honorum* per raggiungere le posizioni che occupano. Cosa nostra è stata definita una "struttura di tipo federativo, in orizzontale e in verticale, quasi di tipo militare"⁴.

Il primo rapporto di polizia sulla mafia siciliana è il "Rapporto Sangiorgi", dal nome del Questore di Palermo Ermanno Sangiorgi il quale, tra il 1898 e il 1900, stilò un resoconto dettagliato dell'organizzazione della mafia palermitana, individuando non solo i nomi dei vari gruppi con le rispettive zone di influenza ma anche i personaggi di spicco dell'organizzazione.

Dal secondo dopoguerra a oggi, Cosa nostra è andata incontro a una profonda trasformazione, passando da una posizione di primazia tra le mafie italiane e mondiali a una situazione di grande difficoltà, dovuta a un progressivo indebolimento causato sia dall'azione di contrasto da parte dello Stato sia dai conflitti interni all'organizzazione.

Nel corso soprattutto degli anni '50, infatti, Cosa nostra riuscì ad arricchirsi notevolmente, in Italia, inserendosi con successo negli affari della ricostruzione post-bellica, soprattutto nei capoluoghi di provincia della Sicilia occidentale (Trapani, Caltanissetta, Agrigento e Palermo). In particolare, l'organizzazione malavitosa siciliana si arricchì notevolmente con il cosiddetto "Sacco di Palermo", cioè

² Come la storia dei tra cavalieri spagnoli Osso, Mastrosso e Carcagnosso che, nel Seicento, per aver difeso con la violenza l'onore di una sorella, sarebbero fuggiti in Italia e lì avrebbero fondato, rispettivamente, la mafia, la camorra e la 'ndrangheta.

³ Mintzberg individua cinque configurazioni organizzative: la struttura semplice, la burocrazia meccanica, la burocrazia professionale, la struttura divisionale, l'adhocrazia.

⁴ F. Sidoti, *Il crimine all'italiana*, ed. Guerini e Associati, 2012.

il boom edilizio avvenuto tra gli anni Cinquanta e Sessanta del XX secolo, che stravolse la fisionomia architettonica della città.

Dai Documenti della Commissione Parlamentare Antimafia VI legislatura (1972-1976) emergono, inoltre, le svariate anomalie di funzionamento della Pubblica amministrazione, che sono state all'origine di molteplici problemi di carattere sociale, igienico, urbanistico ed economico per la comunità palermitana e per tutte le comunità che sono state esposte all'infiltrazione mafiosa nell'edilizia post-bellica, come la comunità agrigentina che fu colpita, il 19 luglio 1966, da una frana dovuta proprio - come emerse in seguito ai lavori della Commissione ministeriale d'indagine presieduta da Michele Martuscelli - a un sovradimensionato programma di fabbricazione.

Oltre alla speculazione edilizia, già dall'immediato dopoguerra numerosi mafiosi italo-americani fecero ritorno in Sicilia e ristabilirono i contatti con i gruppi malavitosi dell'isola - in particolare con quelli palermitani - per avviare un commercio illegale di sigarette ed eroina tra i due continenti, a beneficio dell'organizzazione malavitosa siciliana e delle sue cosche presenti in territorio statunitense. A questo proposito, di particolare importanza per l'organizzazione fu il summit tenutosi nel 1957 presso il Grand Hotel delle Palme, a Palermo, tra i mafiosi siciliani e gli esponenti delle cosche americane, che ebbe come tema proprio la gestione dei traffici di stupefacenti e tabacchi tra le due sponde dell'Atlantico.

Tra il 1962 e il 1963 venne combattuta la cosiddetta "prima guerra di mafia", che si concluse nel luglio 1963, quando la polizia rastrellò i comuni siciliani di Ciaculli e Villabate arrestando 40 persone e sequestrando un ingente quantitativo d'armi. Nei mesi successivi, le indagini portarono all'arresto di oltre 2000 sospettati. Questo scontro riveste un importante ruolo nella storia della lotta alla mafia perché, nel dicembre 1962, in concomitanza con i primi fatti di sangue del conflitto, venne istituita la prima Commissione parlamentare antimafia.

Nel corso degli anni '70 venne ricostituita la "Commissione interprovinciale"⁵ - che era stata sciolta dopo la prima guerra di mafia - la quale, sul finire del decennio, arrivò ad essere composta quasi completamente dal clan dei Corleonesi.

Tra il 1981 e il 1983 fu combattuto un secondo conflitto di mafia che portò il clan dei Corleonesi ad avere l'egemonia sui traffici illegali, scalzandone definitivamente le famiglie castellammaresi⁶. Uno dei protagonisti di questa guerra fu Salvatore Riina (detto "Totò") il quale fu considerato il vertice di Cosa nostra dal 1982 fino al suo arresto, avvenuto nel 1993.

⁵ Organo direttivo creato negli anni '50, riunisce più vertici di Cosa nostra legati a un territorio.

⁶ Fino a quel momento, alcune tra le famiglie mafiose più potenti, soprattutto nel traffico di stupefacenti, erano originarie di Castellammare del Golfo, in provincia di Trapani.

Riina cominciò una linea stragista che, in realtà, produsse un effetto contrario a quello sperato, non solo indebolendo Cosa nostra - grazie alla risposta repressiva dello Stato alle violenze mafiose - ma anche lasciando terreno scoperto, negli affari, per l'inserimento di altre organizzazioni che non avevano commesso lo stesso errore dei siciliani, che si erano invece esposti alla reazione dello Stato.

La risposta dello Stato italiano alla violenza mafiosa fu, infatti, molto dura e colpì in profondità il sistema mafioso.

Innanzitutto, l'omicidio del generale Dalla Chiesa (3 settembre 1982) portò, già nei giorni successivi, il governo Spadolini II a varare la legge 13 settembre 1982 n. 646 (detta "Rognoni-La Torre") che introdusse nel codice penale italiano l'art. 416-bis, il quale introdusse il reato di "associazione di tipo mafioso" e la confisca dei patrimoni di provenienza illecita.

Inoltre, dopo l'omicidio del magistrato Rocco Chinnici (29 luglio 1983) Antonino Caponnetto gli succedette nella guida del "pool antimafia", cioè di un gruppo di giudici istruttori che avrebbero dovuto dedicarsi solo ed esclusivamente ai reati di stampo mafioso (del pool originario fecero parte Giovanni Falcone, Paolo Borsellino, Giuseppe Di Lello e Leonardo Guarnotta).

Infine, con il cosiddetto "Maxiprocesso" - svoltosi tra il 1986 e il 1987 nell'aula-bunker di Palermo - furono numerosi gli esponenti di Cosa nostra che vennero incarcerati grazie, soprattutto, alle dichiarazioni di alcuni pentiti tra cui Buscetta e Contorno⁷.

Nella trasformazione di Cosa nostra hanno avuto, infatti, notevole importanza i collaboratori di giustizia come Buscetta, che non si consideravano "pentiti" ma piuttosto "delusi" dal nuovo corso terroristico e stragista preso dalla gestione corleonese dell'organizzazione.

La Commissione interprovinciale presieduta da Riina, sul finire del 1991, decise di avviare la stagione finale di attentanti in risposta alle condanne del maxiprocesso: in particolare, tra gli obiettivi individuati dalla Commissione erano presenti i giudici Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, che furono, nei fatti, eliminati.

Nel 1993 Riina fu catturato e il suo posto al vertice di Cosa nostra venne preso da Bernardo Provenzano, il quale fece da paciere tra la fazione di Cosa nostra favorevole a proseguire con gli attentati e quella contraria. Provenzano cambiò gestione, infatti "nella seconda metà degli anni novanta [...] diventarono operativi [...] gli imperativi della sommersione, dell'invisibilità, del blackout su gran parte delle comunicazioni, anche interne, della rinuncia ad azioni eclatanti [...]"⁸.

⁷ Vale la pena di ricordare che, comunque, il 10 dicembre 1990 la Corte d'assise avrebbe ridotto notevolmente le condanne di primo grado del maxiprocesso, accettando solamente alcune delle dichiarazioni fatte dai collaboratori di giustizia Contorno e Buscetta.

⁸ A. La Spina, *Il mondo di mezzo: mafie e antimafie*, ed. il Mulino, Bologna 2016, Bologna, pag. 84.

L'azione di indebolimento attraverso gli arresti non si sostanziò (e non si sostanzia) unicamente nella decapitazione delle cosche ma essa venne (e viene) altresì potenziata dalla sostituzione dei vertici con figure "sempre più modeste"⁹ le quali, addirittura, avrebbero millantato anche inesistenti parentele pur di rendere la propria immagine più autorevole. La mancanza di quello che può essere definito un adeguato ricambio generazionale ha avuto come ulteriore conseguenza l'indebolimento, se non addirittura l'annullamento, del lungo processo di selezione e addestramento che aveva sempre caratterizzato Cosa nostra come burocrazia professionale.

A partire dagli anni '90, nel complesso, la legittimazione di cui godeva Cosa nostra in certe fasce della società appare un lontano ricordo, considerando anche le difficoltà economiche di alcune cosche. Nel 2006 Provenzano venne arrestato e, appena un anno dopo, Salvatore Lo Piccolo - considerato come il suo successore - affrontò la stessa sorte insieme al figlio.

Il 4 dicembre 2018 è avvenuto l'arresto di Settimo Mineo, considerato l'ultimo erede di Riina.

L'ultimo grande latitante di Cosa nostra è Matteo Messina Denaro, capo indiscusso della mafia trapanese nonché boss ora più potente di tutta l'organizzazione.

1.1.2 Camorra

"Dissi di una simil setta. La camorra infatti, nel significato generale del vocabolo, designa ben altro che l'associazione [...] Il vocabolo si applica a tutti gli abusi di forza o di influenza.

Far la camorra, nel linguaggio ordinario, significa prelevar un diritto arbitrario e fraudolento"¹⁰.

Secondo Marc Monnier, rettore dell'Università di Ginevra, l'origine della Camorra è da far risalire all'inizio della dominazione pisana della Sardegna, nell' XI secolo. I pisani infatti, per assicurarsi un saldo controllo sulla parte orientale dell'isola - e su Cagliari in particolare - avevano creato delle milizie locali con il compito di mantenere l'ordine pubblico in nome della repubblica marinara la quale, una volta perso il controllo dell'isola in favore degli aragonesi fra XIV e XV secolo, dovette cedere agli spagnoli anche questa struttura di guardie mercenarie.

Le milizie sarde, nel XV secolo, si spostarono in Campania e si insediarono in particolar modo a Napoli, soprattutto nei quartieri più popolosi della città, non avendo interesse a operare negli ambienti rurali. Questi gruppi di malavitosi - detti "compagnoni" e progenitori della camorra ottocentesca - erano,

⁹ *ibidem*, pag. 85.

¹⁰ M. Monnier, *La camorra: notizie storiche raccolte e documentate*, ed G. Barbera, Firenze, 1862.

da un lato, strumento della nobiltà locale per mantenere quote di potere e, dall'altro, unità autonome che conducevano i propri affari legati soprattutto a rapine, prostituzione e gioco d'azzardo.

Nel 1820 venne ufficialmente creata a Napoli l'organizzazione che i camorristi chiamarono "Bella Società Riformata" - oppure "Società della Umirtà" (Società dell'omertà) o, ancora, "Annurata Suggità" (Onorata società) - dopo che i più influenti malavitosi partenopei si riunirono nella chiesa di Santa Caterina a Formiello, presso Porta Capuana. Sempre secondo Monnier "la camorra fu rispettata, usata spesso sotto i Borbone fino al 1848. Essa formava una specie di polizia scismatica, meglio istruita sui delitti comuni della polizia ortodossa, che occupavasi soltanto dei delitti politici"¹¹.

Solo dopo le rivoluzioni liberali del 1848 si assistette a una prima repressione su vasta scala della Camorra, in quanto numerosi camorristi avevano partecipato ai moti rivoluzionari schierandosi contro il potere assoluto del re ed erano quindi poi stati colpiti dalla giustizia borbonica.

Con l'unità d'Italia, nel 1861, i camorristi sfruttarono il crollo dei Borbone per inserirsi nella fase di transizione e ottenere di nuovo una posizione di potere e prestigio, tanto che riuscirono ad ottenere momentaneamente il controllo di Napoli durante il passaggio dalla vecchia alla nuova monarchia. La ripresa durò poco perché il nuovo ministro degli Interni del Regno d'Italia, Silvio Spaventa, cercò di estirpare la camorra e, il 25 maggio 1915, presso il cimitero delle Fontanelle a Napoli, i camorristi, ormai decimati, in una riunione presieduta dal boss Gaetano Del Giudice decretarono lo scioglimento della Società, senza però che a questo scioglimento corrispondesse la scomparsa definitiva del fenomeno camorrista.

Durante il Ventennio fascista, infatti, molti malavitosi napoletani furono ben lieti di poter facilitare l'imporsi dell'autorità del regime, in cambio di un colpo di spugna sulla loro fedina penale. Tuttavia, dalla metà degli anni '30 il regime fascista fu implacabile tanto con Cosa nostra in Sicilia quanto con la Camorra a Napoli e solo nel secondo dopoguerra la Camorra ebbe la possibilità di assumere di nuovo una posizione di rilievo nel mondo criminale non solo italiano ma anche internazionale, da un lato grazie ai contatti con gli Stati Uniti - rafforzatosi dopo la liberazione del Sud Italia ad opera delle forze alleate - e, dall'altro, sfruttando la situazione di precarietà istituzionale in cui viveva il Paese nei primi anni della Repubblica.

Negli anni '70 il contrabbando di sigarette e il commercio illegale di stupefacenti tra le due sponde dell'Atlantico, da cui Cosa nostra ricavava una quantità ingente di guadagni, cominciò a interessare anche

¹¹ *ibidem*, p. 84.

i malavitosi napoletani, alcuni dei quali diventarono alleati e collaboratori delle cosche sicule, allora decisamente le più potenti in Italia e tra le più influenti a livello mondiale.

Nella metà dello stesso decennio Raffaele Cutolo, camorrista rinchiuso per omicidio nel carcere di Poggioreale, iniziò a realizzare il suo progetto di riorganizzazione della Camorra in modo gerarchico - in senso mafioso - sfruttando il nuovo business della droga: nacque così la Nuova Camorra Organizzata (N.C.O.). La struttura verticistica della Camorra ebbe tuttavia vita breve, in quanto venne sconfitta dalla fazione di criminali partenopei alleata della mafia siciliana, che non gradiva assolutamente la nascita di un'organizzazione criminale organizzata fuori dal controllo delle cosche siciliane.

All'inizio degli anni 2000 la camorra godeva di un notevole potere, grazie anche agli appoggi politici su cui poteva contare. Grande risalto ha avuto negli anni 2004 e 2005 la cosiddetta "faida di Scampia", una guerra scoppiata all'interno del clan di Lauro quando alcuni affiliati decisero di mettersi in proprio nella gestione degli stupefacenti, rivendicando così una propria autonomia e negando, di fatto, gli introiti al clan Di Lauro del boss Paolo di Lauro, detto "Ciruzzo 'o Milionario".

Nonostante la "struttura fluida" che caratterizza la Camorra "o, meglio, l'arcipelago di clan che va sotto tale denominazione"¹², non mancano esempi di cartelli o alleanze, come la cosiddetta "alleanza di Secondigliano", che opera nel nord del capoluogo campano, oppure il "clan dei Casalesi", storico sodalizio dell'agro aversano in provincia di Caserta e ormai operativo in gran parte d'Europa, che rappresenta l'esempio migliore di costruzione di una struttura simil-piramidale tra camorristi. Questo clan si pone come un grande cartello criminale di portata internazionale - come più volte riportato dalla DIA e dalla DDA di Caserta e Napoli - gestito dalle famiglie Schiavone e Bidognetti e dalle altre famiglie alleate che fungono da referenti per le varie province.

La Camorra si configura come un'organizzazione molto diversa da Cosa nostra. Nell'organizzazione criminale napoletana, infatti, mancano la gerarchizzazione e la verticalizzazione tipiche della Cosa nostra nel suo periodo di massima potenza ed è inoltre assente il relativo *cursus honorum* per scalare le posizioni fino ad arrivare alla cima del sistema. Inoltre, l'età media sia dei capi che dei partecipanti alle attività della criminalità organizzata partenopea è piuttosto bassa, soprattutto in confronto a quella dell'organizzazione siciliana. Un'altra grande differenza tra la Camorra e Cosa nostra è il fatto che nella criminalità organizzata partenopea i legami familiari siano molto meno stringenti rispetto a quanto lo siano tra i mafiosi siciliani (e, ancora di più, tra gli 'ndranghetisti): una conseguenza

¹² A. La Spina, *op. cit.*, pag. 93.

di questo aspetto è che i tassi di pentimento tra i camorristi siano più alti rispetto a quelli registrati tra i mafiosi siciliani, molto meno propensi a tradire veri e propri legami di sangue.

Il fatto che la Camorra sia una realtà molto più fluida e pulviscolare rispetto a Cosa nostra non significa che essa non sia stata in grado di creare un robusto sistema di malaffare, tanto è vero che la Camorra ha messo in piedi una sorta di meccanismo paraprevidenziale nonché un sistema creditizio sotterraneo a Napoli, senza contare la forte presenza dei camorristi nella gestione illegale dei rifiuti. In aggiunta a ciò, la realtà pulviscolare della malavita organizzata napoletana rende, per le forze dell'ordine e la magistratura, più difficile prevedere le sue mosse e diventa quindi più complessa la decapitazione delle cosche (questa considerazione vale meno per i clan Casalesi, più organizzati, come si è detto, di quelli napoletani).

Il 25 luglio 2011 gli Stati Uniti hanno varato un nuovo piano per il contrasto della criminalità internazionale (*“Strategy to combat transnational organized crime”*) ed hanno individuato le 4 principali organizzazioni transnazionali più pericolose per l'economia americana posizionando la camorra al secondo posto - dopo i “Brother Circle” russi e prima della “Yakuza” giapponese e dei “Los Zetas” messicani - con un giro d'affari di 25 miliardi di dollari¹³.

Nonostante la grande potenza economica della camorra, un segnale della crisi in cui versa il clan dei Casalesi è che il numero uno della cupola, Antonio Iovine, nel 2010 si è arreso.

1.1.3 ‘Ndrangheta

Una delle prime relazioni ufficiali sulla ‘Ndrangheta risale al 1792, quando venne affidato a Giuseppe Maria Galanti - illuminista e funzionario del Regno delle Due Sicilie - il compito di indagare il fenomeno criminale in qualità di “Visitatore Reale” in Calabria. Galanti, nel suo *“Giornale di viaggio in Calabria”*, annota “la presenza a Monteleone, un centro economicamente importante per l’epoca, dei cosiddetti “spanzati”, gente oziosa abituata a commettere ogni sorta di bricconeria, con un manifesto disprezzo per la giustizia, la quale è inefficace a punirli”¹⁴.

Nelle parole contenute nel *Giornale* del Galanti troviamo una prima descrizione del fenomeno delle bande che avrebbero dato origine ad un’organizzazione criminale vera e propria: *“una picciola combriccola di giovinastri scapestrati che commettono violenze col fare uso di armi da fuoco. La giustizia è inoperosa perché senza forza e senza sistema. Le persone maligne si fanno miliziotti”*¹⁵.

¹³ *“Il Tesoro Usa, decisione choc: congelati i beni della Camorra”*, Corriere del mezzogiorno, 2 agosto 2012.

¹⁴ G. Maria Galanti, *Giornale di viaggio in Calabria*, 1792 (in E. Ciconte, *‘Ndrangheta*, ed. Rubbettino, Catanzaro, 2011, pag. 24 e 25).

¹⁵ *ibidem*.

Nel periodo dell'occupazione francese (1805-1815), dopo l'abolizione del regime feudale e la liberazione delle terre, l'uso della violenza in Calabria aumentò considerevolmente.

Con l'unità d'Italia nel 1861 le bande fecero il loro ingresso nelle carte ufficiali del Regno e le loro azioni si intrecciarono con i bisogni e gli interessi della popolazione ormai sottoposta al nuovo regime. Gli 'ndranghetisti, in cerca del consenso popolare, cercarono fin da subito di presentarsi come custodi degli antichi valori regionali, pronti a difendere il popolo dalle ingiustizie e a offrire opportunità a chi viveva in misere condizioni.

Il primo scioglimento di un Comune nella storia d'Italia avvenne nel 1869 proprio a Reggio Calabria, per inquinamento delle elezioni amministrative da parte della criminalità organizzata. Gli 'ndranghetisti erano presenti ovunque nella regione, dai piccoli borghi con poche centinaia di abitanti alle grandi città e potevano contare sulla conformazione geografica della regione, che storicamente ha offerto facili nascondigli tanto ai criminali comuni quanto ai briganti e agli 'ndranghetisti, che sfruttavano (e sfruttano tutt'ora) in particolare la zona dell'Aspromonte.

Nel periodo successivo all'unità d'Italia, in particolare tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX secolo, la 'Ndrangheta ha una prima espansione a livello globale, dovuta alla massiccia emigrazione dei calabresi in particolare negli Stati Uniti, in Canada e in Australia ma, inizialmente, i criminali calabresi preferiscono affiliarsi alle cosche estere di Cosa nostra, ai tempi decisamente più potente della mafia rurale calabrese.

È però tra gli anni '50 e '70 che l'organizzazione criminale calabrese effettuò il salto di qualità, sia sfruttando - soprattutto nel mercato degli stupefacenti - la liquidità immediata fornita dai sequestri di persona sia grazie alla nuova, massiccia emigrazione calabrese nel nord Italia e nel mondo, che garantiva teste di ponte per l'organizzazione dovunque fosse necessario. Inoltre, è in questi decenni che la criminalità calabrese diventò vera e propria criminalità organizzata, costruendo una struttura solida, articolata e protetta da una rigidissima disciplina, nonché dai vincoli di sangue che tradizionalmente legano gli affiliati alla 'Ndrangheta. Un altro importante cambiamento avvenuto in questo periodo fu la crescita del livello d'istruzione medio tra gli 'ndranghetisti: per costruire un solido futuro all'organizzazione, i capi mafia calabresi cominciarono a mandare i figli all'università, in modo che, una volta preso il comando degli affari, essi sarebbero stati in grado di gestire al meglio la loro posizione.

Già negli anni '80 gli 'ndranghetisti furono capaci di mettere in piedi un traffico di droga in tre continenti, il cosiddetto "Siderno Group": coinvolgendo le 'ndrine presenti in Canada¹⁶, in Australia, in

¹⁶ Il gruppo fu fondato nello stato canadese dell'Ontario da famiglie tutte originarie di Siderno, in provincia di Reggio Calabria.

Sud America e, ovviamente, in Italia, i calabresi si erano conquistati un lucroso traffico di stupefacenti che li avrebbe presto portati a moltiplicare esponenzialmente i capitali iniziali, derivanti dai sequestri di persona. Inoltre, fu in questo decennio che la criminalità organizzata calabrese riuscì a inserirsi con successo anche nell'affare dei rifiuti tossici.

Secondo Giuseppe Lavorato «la 'ndrangheta ha spiccato il suo salto negli anni settanta, periodo in cui è diventata una delle organizzazioni criminali più ricche grazie anche ai rapporti che strinse con l'eversione nera fascista e con i numerosi fiancheggiatori dentro l'apparato dello stato»¹⁷.

Se si facesse un confronto tra le varie organizzazioni di stampo mafioso in Italia, si troverebbero molti più punti in contatto tra la 'Ndrangheta e Cosa nostra che tra queste due e la Camorra. Ad esempio, il reclutamento basato prevalentemente sulla famiglia di sangue, meno meritocratico ma senza dubbio meglio capace di limitare il pentitismo, è una metodologia di reclutamento tipica della 'Ndrangheta e della Cosa nostra dei suoi anni di massima potenza. In aggiunta a questo, come avviene in Cosa nostra anche nella 'Ndrangheta sono presenti non solo regole ben definite e chiare a tutti i partecipanti ma anche un *cursus honorum* e una serie di riti di affiliazione e di passaggio di grado¹⁸.

La 'Ndrangheta, per la sua struttura fondata su regole ferree, è considerata l'organizzazione più affidabile nel campo del narcotraffico e, ad oggi, una larghissima fetta dell'importazione di cocaina colombiana in Europa è nelle mani della criminalità organizzata calabrese. Inoltre, la 'Ndrangheta ha stabilito teste di ponte nelle zone ad ampia immigrazione calabrese, come alcune regioni del Centro-Nord Italia¹⁹ e la Germania (la presenza della 'Ndrangheta in Germania è stata confermata tragicamente dalla strage di Duisburg, avvenuta il 15 agosto 2007).

Secondo la Direzione nazionale antimafia, mentre le cosche ioniche²⁰ si occupano dell'importazione della cocaina, quelle tirreniche controllano, da un lato, il reclutamento degli addetti e, dall'altro, i movimenti delle navi (il porto di Gioia Tauro è il punto di accesso principale della cocaina in Italia e uno dei principali in Europa). Infine, il cerchio è concluso dalle cosche di Reggio Calabria, che

¹⁷ Affermazione fatta da Lavorato in occasione di una conversazione con Santo Lombino e Nuccio Iovane sul suo libro *“Rosarno. Conflitti sociali e lotte politiche in un crocevia di popoli, sofferenze e speranze”* (Città del Sole Edizioni, Reggio Calabria, 2016), presentato al festival “Trame.” Tenutosi presso Lamezia Terme tra il 21 e il 25 giugno 2017.

¹⁸ Giova ricordare che fino agli anni '90 Cosa nostra è stata una delle mafie più potenti al mondo e, senza dubbio, la più potente in Italia. È perciò normale che gli stessi 'ndranghetisti l'abbiano presa a modello per avviare la costituzione di un'organizzazione criminale che, però, ha dato poi vita a una struttura del tutto unica nel panorama delle organizzazioni mafiose, a cominciare dal “reclutamento”: in Calabria si diventa 'ndranghetisti per discendenza.

¹⁹ Nel nord Italia si registra un'elevata presenza di attività legate alla 'Ndrangheta in particolare in Liguria, Piemonte e Lombardia.

²⁰ Le aree di influenza della 'Ndrangheta, in Calabria, sono suddivise in tre mandamenti: Jonico, Tirrenico e Centrale.

si occupano di mantenere i rapporti con la politica e la pubblica amministrazione: spesso la cosca e l'amministrazione arrivano a formare "un unicum indistinguibile"²¹.

L'ingente quantità di denaro che la 'Ndrangheta guadagna dal traffico di cocaina (un giro d'affari complessivo di 27 miliardi circa di euro²²) sommato agli introiti derivanti dalle altre attività illegali gestite dalla malavita organizzata calabrese (prostituzione, traffico d'armi, estorsione e usura, imprese e appalti pubblici) hanno generato, secondo Eurispes, un giro d'affari che ammonta a circa 44 miliardi di euro (nel 2007) pari a circa il 2,9% del Pil italiano. Questo enorme quantitativo di ricchezza ha permesso alla 'Ndrangheta di inserirsi, da una posizione di forza, anche in molti mercati legali, sfruttando le finanze - ripulite - derivate dai mercati illegali.

"Nel settore edilizio, nel Nord Italia, la 'ndrangheta non solo ha surclassato la capacità di penetrazione di tutte le altre mafie messe insieme ma, di fatto, è divenuta uno dei principali operatori"²³.

Con l'arrivo del XXI secolo, la 'Ndrangheta si è inserita a pieno titolo tra le più potenti organizzazioni criminali del mondo - con un primato indiscusso in Italia - attraverso il monopolio del traffico di cocaina in Europa. Questa rapida ascesa è stata facilitata, anche, dal parallelo ridimensionamento di Cosa nostra, avvenuto dalla metà degli anni '90 in poi.

La 'Ndrangheta, grazie alla primazia raggiunta in campo criminale con il controllo del narcotraffico, condiziona in profondità la pubblica amministrazione e la politica degli enti territoriali, in Calabria e non solo.

1.1.4 La criminalità organizzata pugliese e lucana

La più nota tra le organizzazioni criminali pugliesi è la Sacra corona unita, che opera nel Salento, mentre in altre province, come Bari o Foggia, agiscono altri gruppi criminali di stampo mafioso indipendenti.

I gruppi criminali pugliesi sono senza dubbio di più recente formazione rispetto alle tre mafie "storiche" e non hanno nemmeno mai avuto il loro stesso prestigio, sia a livello nazionale che internazionale, nonostante esistano fitti rapporti tra le mafie pugliesi e, per esempio, quelle balcaniche. Inoltre, a differenza soprattutto di Cosa nostra, in Puglia manca un elemento apicale "in grado di gestire le dinamiche conflittuali interclaniche e di delineare una visione strategica unitaria"²⁴.

²¹ Dna, *Relazione annuale [...] 1° luglio 2013-30 giugno 2014*, cit., p. 25.

²² Fonte Eurispes, 2007 (in La Spina, *op. cit.*, pag. 107).

²³ Dna, *Relazione annuale [...] 1° luglio 2013-30 giugno 2014*, cit., p. 17.

²⁴ Dia, *Attività [...] secondo semestre 2013*, cit., pp. 145 e 156 (in La spina, *op. cit.*, pag. 102).

Per quanto riguarda invece la Basilicata, nel 1994 venne autorizzata dalla famiglia Morabito, della ‘Ndrangheta, la creazione, a Potenza, di un’autoctona organizzazione di stampo mafioso, la famiglia Basilischi. Questa famiglia venne rapidamente disarticolata grazie, da un lato, a una decisa operazione di contrasto da parte dello Stato e, dall’altro, alla decisione, presa da alcuni suoi esponenti di un certo peso, di collaborare con la giustizia.

1.2 Il quadro storico della mafia nell’Italia della Prima Repubblica

Nel corso della prima età repubblicana, dal 1946 al 1960, tanto il governo nazionale quanto quello della Regione Sicilia (a statuto speciale) era saldamente nelle mani della Democrazia cristiana, mentre i socialcomunisti erano all’opposizione.

In questo contesto, la discussione sulla mafia fu inserita - non solo a livello nazionale - nel grande scenario della guerra fredda e, in questa prima fase di storia repubblicana, la classe dirigente italiana sottovalutò il fenomeno mafioso: in tanti, sul versante filogovernativo, sostenevano che, al di là dei normali livelli di criminalità presenti in qualunque regione, il resto fosse solo una menzogna del nemico comunista.

Sul versante dell’opposizione alla criminalità di stampo mafioso si fece poi strada l’idea di una naturale tolleranza dello Stato e delle forze conservatrici verso la mafia, tanto che qualche studioso – come Salvatore Lupo nel suo saggio *“La mafia: 160 anni di storia”* (ed. Donzelli, Roma, 2018) - si riferisce a questo periodo parlando di “lungo armistizio” tra Stato e crimine organizzato o, addirittura, di prima “trattativa Stato-mafia”²⁵, riferendosi a una sorta di legittimazione di alcune frange di Cosa nostra, considerate alla stregua di utili strumenti d’ordine che avrebbero potute essere utilizzati dallo Stato per contenere le fazioni mafiose più fuori controllo.

Uno dei delitti più tristemente celebri di questa prima parte di storia repubblicana è stato senza dubbio quello compiuto dalla banda Giuliano²⁶ sul pianoro di Portella della Ginestra - in provincia di Palermo - dove, il 1° maggio 1947, si erano riuniti socialisti e comunisti dei paesi vicini per festeggiare la Festa del lavoro.

Questo attentato era ancora lontano dallo stragismo che sarà tipico della “gestione corleonese” di Cosa nostra e che caratterizzerà gli anni ’80 e i primi anni ’90: in questo periodo la mafia, infatti, schierandosi col Movimento indipendentista siciliano, assunse una politicità che non avrebbe avuto più, nonostante la

²⁵ S. Lupo, *La mafia: centosessant’anni di storia*, ed. Donzelli, Roma, 2018, pag. 206.

²⁶ Dal nome del leader del gruppo, Salvatore Giuliano. La banda fu strettamente legata alla causa del separatismo siciliano, causa a cui aderirono quasi tutti i mafiosi che erano già segnalati all’attenzione delle cronache o che presto lo sarebbero stati.

sentenza, emessa al termine del processo (celebratosi a Viterbo nel 1952 contro 46 membri della banda Giuliano) negò la natura politica della strage e delle altre azioni di Giuliano.

Ettore Messina, poliziotto formatosi alla scuola di Mori – il “prefetto di ferro” della dittatura fascista – fu il coordinatore dell’Ispettorato di Polizia di Stato – istituito nel 1933 e ribattezzato nel 1945 “Ispettorato generale di Ps per la Sicilia” - nel quale collaboravano polizia e carabinieri e che fu sciolto nel 1949. La strategia di Messina prevedeva, da un lato, il pugno di ferro nei confronti dei sospettati di collaborazione con la mafia e, dall’altro, che la “mafia d’ordine” facesse il proprio mestiere: è proprio da questi comportamenti, volti a stabilire una sorta di collaborazione tra lo Stato e la mafia, che Lupo ha dedotto la possibilità di parlare di una sorta di trattativa tra i due schieramenti.

Dagli anni '50 in poi, all’interno dei rapporti di potere di Cosa nostra si assistette alla crescita dell’importanza di cui godeva la fazione corleonese e personaggi come Luciano Liggio, Salvatore Riina (detto “Totò”), Leoluca Bagarella e Bernardo Provenzano avrebbero assunto, nel corso dei decenni successivi, un ruolo chiave nelle dinamiche dell’organizzazione.

La mentalità dei corleonesi veniva vista, nell’analisi dagli esponenti delle forze dell’ordine, come una mentalità nuova rispetto al passato: mentre la “Vecchia mafia” era ancora legata a una mentalità notabile, la “Nuova mafia”, rappresentata appunto dai corleonesi, veniva dal basso e faceva della capacità di erogare violenza la parte essenziale e irrinunciabile del capitale disponibile, tanto che alcuni mafiosi di vecchio stampo, come lo stesso Tommaso Buscetta, si sarebbero distaccati progressivamente dall’organizzazione, giudicando il nuovo corso troppo poco legato alla tradizione mafiosa.

Emblematica, in questo senso, una dichiarazione fatta proprio da Buscetta, il grande testimone del maxiprocesso del 1986, che tenne a sottolineare i motivi di quello che lui non considerava un pentimento: *“dagli anni '70 in poi questa associazione, cosiddetta Cosa nostra, ha sovvertito l'ideale, poco pulito per la gente che vive dentro alla legge, ma tanto bello per noi che vivevamo in questa associazione, cominciando con delle cose che non erano più consone all'ideale della Cosa Nostra; con delle violenze che non appartenevano più a quegli ideali. Io non condivido più quella struttura a cui io appartenevo. Quindi non sono un pentito.”*

Prima di giungere alla gestione corleonese degli affari, tra gli anni '50 e '60 ci fu il tentativo di organizzare la collaborazione delle cosche siciliane, innanzitutto per gestire i flussi del narcotraffico tra gli Stati Uniti e l’Europa, narcotraffico di cui presero il comando, in particolare, le famiglie mafiose originarie di Castellammare del Golfo, in provincia di Trapani.

La prima fase di questo coordinamento si svolse tra il 12 e il 16 ottobre 1957 presso il palermitano Hotel delle Palme mentre la seconda ebbe come scenario la località montana di Apalachin, nello Stato di New

York. Questa seconda fase non fu realizzata nei tempi previsti, visto che la polizia locale fece irruzione nella villa dove si stava svolgendo il meeting e fermò 61 persone, ponendo sotto i riflettori i boss che fino ad allora erano restati nell'ombra. Questa situazione pose gli Stati Uniti di fronte all'inevitabile realtà dell'esistenza di un "sottosuolo" criminale che doveva essere affrontato e trattato, nel contesto della guerra fredda, come un nemico tanto pericoloso per la società americana quanto i nemici comunisti.

Il 30 giugno 1963, presso Ciaculli, nel comune di Palermo, avvenne l'esplosione di una Giulietta piena di tritolo che causò la morte di sette tra carabinieri e artificieri e che funse, in qualche modo, da spartiacque nella storia della lotta alla mafia. L'attentato infatti, nonostante sembrasse che il bersaglio non fossero i militari, indicava comunque una nuova pericolosità della matrice mafiosa da cui proveniva e mostrava la capacità della mafia di colpire direttamente lo Stato italiano. Servivano urgentemente delle contromisure e, infatti, da quel momento e per la prima volta la leadership mafiosa incontrò nello Stato un antagonista che durante gli anni '50 si era in qualche modo eclissato: la repressione statale, questa volta, era "mossa non da spirito di ordinaria amministrazione ma da specifica intenzionalità politica"²⁷. Il 20 dicembre 1962 si attivò, in Italia, la Commissione Parlamentare antimafia mentre la lotta proseguiva in parallelo anche negli Stati Uniti, con le sedute della Commissione McClellan²⁸ (1963-1965) nel corso delle quali il pentito Joe Valachi introdusse nella discussione pubblica l'espressione "Cosa nostra".

In Italia dunque la lotta alla mafia si risvegliò da un lungo sonno e dovette fare i conti con il recente passato della dittatura fascista quando, come sottolinea Sciascia ne "Il giorno della civetta", la repressione del fenomeno mafioso era stata efficace perché non condizionata dalla necessità di rispettare i diritti politici e civili, necessità che nell'Italia repubblicana - e, in particolare, democristiana - non poteva e non doveva essere messa in discussione.

Dopo la strage di Ciaculli e la costituzione della Commissione Parlamentare antimafia, dai primi anni '60 si avviò dunque un meccanismo sfida-risposta con lo Stato che avrebbe caratterizzato i decenni successivi.

In quel periodo, il giudice istruttore che più si distinse nel mettere sotto pressione la mafia fu Cesare Terranova. Fu Terranova "a promuovere l'istruttoria alla base del processo [...] che nel 1968 portò alla sbarra l'establishment della mafia palermitana in massa"²⁹ - nonostante poi, al termine del processo, il bilancio fu negativo, considerando tutte le assoluzioni (44) e le condanne miti.

²⁷ S. Lupo, *op. cit.*, pag. 250.

²⁸ Dal nome di John Little McLellan, politico statunitense chiamato a dirigere una commissione del Senato americano che investigò sul crimine organizzato.

²⁹ S. Lupo, *op. cit.*, pag. 256.

Nell'analisi di Salvatore Lupo, la debolezza della tattica di Terranova è da individuarsi anche nel fatto che il giudice riproponeva - in forma attenuata e solo per alcuni aspetti - il tipo di repressione del fenomeno mafioso già visto durante il fascismo, che aveva la propria punta di lancia nelle misure extragiudiziali della polizia. Il tipo di prova rappresentato dal rapporto di polizia con fonti confidenziali che non potevano essere nominate in giudizio, già debole durante il fascismo, era ancora più fragile nei tribunali repubblicani, come sottolinearono anche l'allora colonnello dei carabinieri Carlo Alberto Dalla Chiesa e il suo collaboratore, il colonnello Giuseppe Russo.

Nonostante ciò, Dalla Chiesa fu un sostenitore della metodologia non-convenzionale - "più da intelligence che classicamente di polizia"³⁰ - sia per quanto riguardava la lotta contro le Brigate rosse che per quanto concerneva la lotta alla mafia: fu con questa visione tattica che egli, nel 1974, creò un Nucleo speciale antiterrorismo dei carabinieri, che riuscì a catturare i capi delle Br Curcio e Franceschini.

Dalla fine degli anni '60 in avanti, infatti, "la sequenza cronologica sembra indicare che l'escalation della violenza criminale seguì quella della violenza politica"³¹ anche perché fu proprio dal terrorismo rosso e nero degli anni '70 che i mafiosi impararono le tecniche dello stragismo.

Lo Stato si trovò a fronteggiare strutture associative criminali sia di stampo mafioso che di stampo politico: in particolare negli anni '70, il terrorismo politico e la criminalità mafiosa si intrecciarono.

Un'applicazione della logica di perseguire comportamenti collettivi e strutture associative è il varo, il 13 settembre 1982, della legge sulle associazioni mafiose (legge n. 646, "Rognoni-La Torre") la quale introdusse, per la prima volta nel codice penale italiano, la previsione del reato di "associazione di tipo mafioso" (art. 416 bis) e la conseguente previsione di misure patrimoniali applicabili all'accumulazione illecita di capitali. Tra i due settori - il terrorismo politico e la criminalità di stampo mafioso - in cui lo Stato si confrontava col crimine c'era uno scambio continuo di tecniche, di *know-how* e di idee come, per esempio, l'incoraggiamento del pentitismo oppure la proposta di creare polizie, magistrature e carceri speciali fatta inizialmente per contrastare il terrorismo ma dimostratasi efficace anche nel contrasto alla mafia.

Tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta il fenomeno mafioso da un lato si aggravò nelle zone di tradizionale insediamento e, dall'altro, investì altre zone non solo nell'Italia meridionale ma anche in quella centrale e settentrionale. Alcune cosche riuscirono anche a fortificare la propria presenza all'estero, in Europa e non solo. Negli Stati Uniti, soprattutto, la presenza di almeno cinque famiglie mafiose a New York garantiva ormai da tempo stretti contatti tra le cosche siciliane e quelle italo-

³⁰ *ibidem*, pag. 275.

³¹ *ibidem*, pag. 266.

americane, tanto da poter ipotizzare che, nel 1973, alla testa della Commissione mafiosa fu messo il boss di Cinisi, Gaetano Badalamenti, proprio per valorizzare la connessione siculo-americana: Badalamenti era già da tempo, infatti il grande regista del narcotraffico tra le due sponde dell'Atlantico.

Gli anni '70 si conclusero, tragicamente, con l'omicidio, avvenuto nel luglio 1979, del commissario Boris Giuliano, capo della Squadra mobile palermitana che, operando in stretta collaborazione con la Dea statunitense, aveva scoperto che l'eroina destinata in America veniva commercializzata e raffinata nel Palermitano e nel Trapanese. Il profitto annuo del traffico di eroina siculo-americano, in quegli anni, si calcolava nell'ordine delle centinaia di milioni di dollari.

Gli anni '80 si aprirono con quello che Lupo definisce un "un golpe, una sorta di stretta totalitaria intesa a rafforzare col terrore le gerarchie, e a sradicare il dissenso". Tra il 1981 e il 1983, infatti, si contarono, solo che nel palermitano, tra i 500 e i 1000 morti, stando all'opinione degli inquirenti (tra cui Giovanni Falcone). Secondo la testimonianza di Buscetta³², l'origine della strage non era da ricercarsi tanto nel traffico di droga quanto nelle "mire egemoniche" dei corleonesi: nella realtà dei fatti, le due cose erano strettamente connesse.

Questo conflitto interno all'organizzazione fu anche una delle cause che portò svariati personaggi di spicco di Cosa nostra a collaborare con la giustizia (primo fra tutti Buscetta), affidando allo Stato – ormai dimostratosi un valido avversario della criminalità organizzata – la punizione di quelli che erano divenuti anche i loro avversari.

In ogni caso, questa guerra di mafia si concluse con la vittoria dei corleonesi di Riina, i quali riuscirono a porre fine all'egemonia castellammarese sui traffici siculo-americani, di cui presero definitivamente il timone.

Fu proprio durante questi anni di conflitto interno che Cosa nostra si inoltrò sulla via del terrorismo mafioso che, sempre secondo la testimonianza di Buscetta, nacque come risorsa esclusiva dei vincenti, cioè dei corleonesi.

Oltre a giornalisti, magistrati, poliziotti e carabinieri caddero, già tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, anche alcuni politici, tra cui i democristiani Reina – segretario provinciale del partito - e Piersanti Mattarella - allora presidente della Regione Sicilia. I mafiosi, sapendo di non poter partecipare da soli, senza appoggi, al gioco politico, scelsero allora il gioco del terrore, forti dei profitti ricavati dal narcotraffico.

³² Tommaso Buscetta cominciò a collaborare nel 1984, dopo essere stato estradato dal Brasile, proprio al termine del conflitto in cui i corleonesi avevano anche ucciso molti dei suoi parenti.

Si possono trovare due tipologie diverse di delitto mafioso, secondo Lupo: mentre la prima riguarda gli omicidi di persone da cui la mafia si sente minacciata sul piano politico-generale, la seconda è composta dagli omicidi di persone che minacciano l'attività mafiosa nell'immediato. L'assassinio del magistrato Rocco Chinnici, il 29 luglio 1983, appartiene alla seconda tipologia. Questo delitto, tuttavia, non bloccò il nuovo corso assunto dagli organi statali ma, anzi, lo confermò: il pool antimafia, costituito in seguito alla morte di Chinnici (che ne era stato l'ideatore) e composto, originariamente, dai magistrati Falcone, Borsellino, Di Lello e Guarnotta, cominciò la propria attività - guidato dal sostituto di Chinnici, Antonino Caponnetto - che prevedeva che si occupasse solo ed esclusivamente di processi di mafia.

Anche il mondo della politica, con modalità diverse, partecipò a pieno titolo, nel bene e nel male, ai rapporti col mondo "di sotto".

Dal maggio 1985 la scena politica a Palermo era occupata dal sindaco democristiano Leoluca Orlando, professore universitario di diritto. L'idea di Orlando era di offrire un "bagno vivificante"³³ alla società italiana, che sarebbe stato possibile solo avvicinando la Dc al Pci. Questa strategia politica di Orlando ebbe importanti conseguenze nella lotta alla mafia, perché Orlando individuò, da un lato, nell'organizzazione il punto forte della mafia e, dall'altro, nella disorganizzazione e nella divisione dello Stato il punto di debolezza dell'antagonista delle associazioni di stampo mafioso: un riavvicinamento dei due principali partiti avrebbe potuto rendere più forte l'opposizione dello Stato al potere mafioso.

In questo contesto, il 10 febbraio 1986 cominciò il "maxiprocesso", nome del gergo giornalistico con cui passò alla storia il processo penale svoltosi nell'aula bunker del tribunale di Palermo tra il 1986 e il 1992 e che portò alla condanna di 475 imputati su 707.

La nuova legge Rognoni-La Torre definiva penalmente l'associazione mafiosa e "la magistratura inquirente propose a quella giudicante un'idea di mafia come sistema unitario quale via obbligata per rimediare alla inerzia investigativa del precedente decennio"³⁴.

Fondamentali, per la buona riuscita del maxiprocesso, furono le dichiarazioni di Tommaso Buscetta, il quale dichiarò di essere stato in qualche modo costretto a rivolgersi alla giustizia statale dopo che numerosi boss avevano abbandonato gli antichi fondamenti della "vecchia mafia" e hanno fatto prevalere la violenza sulla mediazione.

Il primo grado del processo si concluse, il 16 dicembre 1987, con dure condanne, per un totale di 2500 anni di prigione e 19 ergastoli.

³³ S. Lupo, *op. cit.*, pag. 311.

³⁴ P. Borsellino, *Prefazione a Chinnici*, 1990, pag. 12 (in S. Lupo, *op. cit.*, pag. 315).

Nel frattempo, negli Stati Uniti, dal settembre 1985 si svolge il processo “*Pizza Connection*” ovvero “United States v. Badalamenti”, che si concluse nel 1987 con la condanna degli imputati (Badalamenti fu condannato a 45 anni di carcere).

Un secondo processo svoltesi contemporaneamente negli Stati Uniti - “United States v. Salerno” - si concluse nel 1986 con condanne per un totale di un secolo di detenzione per membri di tre delle cinque famiglie mafiose newyorchesi (i Bonanno e i Gambino ne rimasero fuori).

Al termine degli anni '80, il magistrato Falcone decise di avvicinarsi a Claudio Martelli, il numero due del Partito socialista che voleva qualificarsi davanti all'opinione pubblica come membro attivo nella lotta alla mafia. Avvicinandosi alla politica, Falcone sperava di poter agire in modo ancora più incisivo, operando più o meno direttamente su eventuali riforme del sistema penale, come una modifica del sistema carcerario che impedisse le comunicazioni tra i boss detenuti e le loro truppe sul territorio. Andando a collaborare col governo, Falcone si attirò molte critiche da parte di coloro i quali ritenevano che il controllo dell'esecutivo sulla magistratura si risolvesse in un bavaglio alla giustizia. In particolare, finì sotto il fuoco delle critiche il suo progetto di costituire una Procura nazionale antimafia.

Una volta che la Cassazione, nel gennaio 1992 confermò definitivamente la sentenza storica del maxiprocesso, la leadership corleonese reagì con il metodo che meglio sapeva usare: eliminò il suo nemico, facendo saltare in aria le macchine su cui, il 23 maggio 1992, viaggiavano il magistrato Falcone, la moglie Alessandra Morvillo e i tre poliziotti della scorta (Vito Schifani, Rocco Dicillo, Antonio Montinaro).

Il 19 luglio di quello stesso 1992, 57 giorni dopo l'attentato a Falcone, venne ucciso da Cosa nostra l'altro grande simbolo della lotta alla mafia, Paolo Borsellino, assassinato in via d'Amelio, a Palermo, insieme ai poliziotti della scorta Agostino Catalano, Emanuela Loi, Vincenzo Li Muli, Walter Eddie Cosina e Claudio Traina.

Nel 1993, dopo l'uccisione di don Pino Puglisi a Palermo e la cattura di Totò Riina, avvenuta il 15 gennaio, la stagione stragista di Cosa nostra si chiude. La scelta terroristica fatta da Cosa nostra a partire dal 1979, che ha avuto il suo apice nel biennio 1992-1993, ha avuto come risultato il compattarsi del fronte antimafia da un lato, e la disgregazione del fronte mafioso dall'altro, incrementando il pentitismo.

È comunque nel tesissimo clima del primo biennio degli anni '90, con il maxiprocesso che volgeva alla conclusione e lo stragismo mafioso all'apice della propria potenza, che Falcone agì direttamente da Roma per apportare al sistema quelle modifiche, da lui considerate necessarie per portare avanti vittoriosamente la lotta alla mafia, che condussero, tra le altre cose, alla costituzione della Direzione investigativa antimafia.

1.3 Le proposte di Falcone intorno al contrasto alla criminalità organizzata

Giovanni Falcone (1939-1992) è senza dubbio uno dei personaggi più emblematici e di rilievo della storia dell'Italia repubblicana. Il suo contributo nella lotta alla mafia lo ha visto schierato in prima linea per quasi tutta la sua carriera di magistrato, iniziata molto presto³⁵ e conclusasi tragicamente il 23 maggio 1992, quando venne ucciso in un attentato mafioso insieme alla moglie, Francesca Morvillo, e ai tre agenti della sua scorta.

Dal 1980 Falcone fece parte del pool antimafia, ideato da Rocco Chinnici e, dopo l'assassinio di quest'ultimo da parte di Cosa nostra, guidato da Antonino Caponnetto.

Il contributo di Falcone nella lotta alla mafia non risiede unicamente nel suo impegno personale sulle inchieste che portarono a un indebolimento enorme della malavita organizzata siciliana - soprattutto alla fine del maxiprocesso dell'86 - ma è legato, anche, a nuove proposte riguardo all'approccio che lo Stato avrebbe potuto assumere per poter aver maggiori speranze di vittoria nel contrasto alla criminalità organizzata.

Tra i vari ambiti riguardo ai quali Falcone elaborò proposte per rendere l'impegno dello Stato nella lotta alla criminalità organizzata maggiormente efficace ed efficiente, possiamo considerarne tre di particolare rilievo:

1. il pentitismo
2. l'aspetto economico
3. la cooperazione e il coordinamento tra le forze di contrasto alla criminalità organizzata

1.3.1 L'importanza del pentitismo

Come già sostenuto nei paragrafi precedenti, giova ricordare come, per lungo tempo, alla base di numerosi arresti da parte delle forze dell'ordine ci fosse stato un rapporto poco chiaro fra polizia, carabinieri e confidenti. Questa segretezza aveva generato problemi non secondari per il buon svolgimento dei processi e Falcone, prendendo a esempio il sistema statunitense, sostenne la necessità di regolamentare con leggi il rapporto fra i collaboratori di giustizia e gli organi dello Stato che raccolgono la loro testimonianza. Il pentitismo si inserisce in questo contesto.

³⁵ Falcone divenne magistrato ad appena 25 anni e la sua prima inchiesta di mafia risale al 1967.

L'idea di Falcone era che, introducendo norme generali di natura premiale per i collaboratori di giustizia, non solo non si sarebbe leso alcun principio costituzionale ma, inoltre, si sarebbe potuto fare un passo in avanti anche nella collaborazione internazionale³⁶ e, quindi, si sarebbe arrivati a un risultato migliore in tema di incisività globale della lotta alla criminalità organizzata.

Il fenomeno del pentitismo - che prese avvio autonomamente soprattutto dai primi anni '80 - incontrò, nelle parole dello stesso Falcone, "l'inadeguatezza del sistema giuridico e giudiziario"³⁷ italiano che, da un lato, non garantì né protezione né sconti di pena per i pentiti e, dall'altro lato, non riuscì a sfruttare a pieno il potenziale dirompente delle dichiarazioni dei pentiti a causa della "non adeguata professionalità con cui, talora, sono state vagliate le dichiarazioni dei pentiti"³⁸.

Sottolineando che debba essere sempre consentito al giudice l'apprezzamento di elementi legalmente acquisiti al processo, senza condizionamenti estrinseci, Falcone affermò che le dichiarazioni dei pentiti dovessero essere valutate, molto spesso, come chiamate in correità. Ciò posto, l'opinione di Falcone era che non si potesse condividere l'assunto per cui la chiamata di correo, se non assistita da riscontri estrinseci, dovesse rimanere un mero indizio: le dichiarazioni dei pentiti avrebbero dovuto essere certamente vagliate nel dettaglio ma questo non avrebbe dovuto relegarle alla posizione di semplici indizi.³⁹ Il problema principale da valutare, per Falcone, è dunque la valutazione dell'attendibilità delle dichiarazioni del collaboratore di giustizia e non il peso che queste possano assumere nel corso del processo.

Vista l'impossibilità di stabilire criteri per valutare l'attendibilità dei pentiti, diventa essenziale per il sistema giudiziario e, in ultima analisi, per tutto il Paese, poter fare affidamento sulla professionalità dei magistrati.

Alle critiche di chi ipotizzava eventuali derive eccessivamente garantiste del sistema giudiziario italiano, a chi imputava al pentitismo di essere la causa dei maxiprocessi - le cui difficoltà di gestione sono indubbie - e a chi temeva che l'eccessivo numero di pentiti avrebbe generato una scorciatoia nella via dell'accertamento della verità tramite indagini approfondite, Falcone rispose giudicando infondati questi timori e sostenendo che, invece, oculte riforme del processo penale avrebbero senza dubbio rifornito lo Stato di nuove, potenti armi nella lotta contro le mafie.

³⁶ Falcone fece notare che spesso erano sorti problemi tra la magistratura statunitense e quella italiana, visto che la prima poteva concedere delle impunità - tra cui la promessa di non estradizione - che la seconda non poteva e non voleva considerare.

³⁷ G. Falcone, *La posta in gioco*, ed. BUR saggi, Milano, 2010, pag. 46.

³⁸ *ibidem*, pag. 46.

³⁹ L'unico caso, individuato da Falcone, in cui la chiamata in correità ha valore di indizio è quando, da parte del chiamante, non vi sia propalazione di fatti costituenti direttamente reato a carico di terzi ma di altri fatti e circostanze da cui trarre la prova dei fatti costituenti reato.

Ogni eventuale riforma avrebbe dovuto prendere in considerazione quelli che Falcone considerava i due aspetti fondamentali del pentitismo: l'incentivazione alla collaborazione e la tutela dei dichiaranti e dei loro familiari⁴⁰. La tutela dell'incolumità fisica di dichiaranti e familiari contribuisce essa stessa a rendere più appetibile la collaborazione, nonostante sia una materia diversa dalla normativa premiale, tanto che Falcone ipotizzò che sarebbe stata una scelta migliore, da parte del legislatore, intervenire unitariamente nella disciplina del fenomeno.

Con la legge delega 16 febbraio 1987, n. 81, ci fu la riforma del procedimento penale italiano, che sarebbe dovuto diventare un procedimento fondamentalmente accusatorio – ispirandosi ufficialmente, in particolare, al modello anglosassone - in cui, essendo di fondamentale importanza l'oralità e l'immediatezza, assunsero grande rilievo i mezzi di prova più direttamente rappresentativi, come la testimonianza e la chiamata in correità. Il crescente numero di pentiti, dunque, è in parte causa e in altra parte conseguenze della riforma del processo penale italiano.

Secondo Falcone, infine, un aspetto cruciale della legislazione sui pentiti riguarda la previsione di trattamenti premiali inadeguati per i reati riguardanti gli stupefacenti, essendo il traffico di stupefacenti, già allora, la voce di guadagno più elevata nei libri mastri di tutte le organizzazioni criminali di stampo mafioso.

1.3.2 La dimensione economica della lotta alla criminalità organizzata

L'analisi della criminalità organizzata – di stampo mafioso e non – presentata dal procuratore generale di Milano, Antonio Corrias, nella sua relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 1983, pone in risalto, da un lato, l'affinamento delle tecniche delle organizzazioni mafiose per inserirsi in lucrosissimi affari illeciti, dall'altro, invece, i contatti dei mafiosi nel mondo della politica e dell'economia, per avere delle solide teste di ponte nel “sovramondo”⁴¹ della società civile, grazie alle quali poter riciclare l'enorme quantitativo di denaro proveniente dai traffici illeciti.

Come si evince dalle pagine della relazione di Corrias, la commistione di interessi nei rapporti economico-politico-finanziari ha portato industriali, esponenti economici e politici a condividere l'interesse a piegare la legge a proprio vantaggio, servendosi della corruzione e cercando di allontanare gli incorruttibili, creando un terreno fertile per il malaffare.

⁴⁰ Riguardo alla tutela dell'incolumità fisica dei dichiaranti e delle famiglie, Falcone portò varie proposte, tra cui anche la creazione, in seno alle forze dell'ordine, di un organismo preposto a tale compito.

⁴¹ A. La Spina, *op. cit.*, pag. 11.

Falcone, dedicando la quasi totalità della sua carriera alla lotta alla mafia, si rese presto conto che, essendo il fine esclusivo delle organizzazioni mafiose l'arricchimento illecito – da cui deriva sempre il possesso di quote di potere proporzionali alle capacità d'influenzare il sistema, a propria volta derivanti, in ultima analisi, dalla disponibilità economica – un elemento imprescindibile del contrasto alla criminalità organizzata dovrebbe sicuramente essere l'indagine sui flussi di ricchezza d' illecita origine, al duplice scopo di acquisire prove indirette della consumazione di delitti (senza rinunciare ai tradizionali metodi di accertamento diretto, anzi, intensificandoli) e di troncare il fenomeno del riciclaggio. Fondamentali, per Falcone, le indagini patrimoniali e bancarie - la necessità di approfondite indagini bancarie rende il problema del segreto bancario più stringente - perché, nonostante l'abilità dei mafiosi di evitare quanto più possibile i canali bancari tradizionali, è impossibile che, nel suo lungo e tortuoso percorso, il denaro riciclato non affiori, non ancora del tutto ripulito, nella superficie di qualche istituto di credito. Inoltre, solo un'accurata e paziente indagine sui reati che comportano maneggio di denaro può consentire l'emergere di elementi utili per le indagini su reati che non sono direttamente connessi alla produzione di ricchezza.

La causa della pericolosità delle organizzazioni criminali risiede proprio nell'incredibile disponibilità di denaro di provenienza illecita e, rispetto a questo tema, due sono gli elementi essenziali in cui suddividere il problema: il racket delle estorsioni e il riciclaggio di denaro, considerando che i due elementi sono strettamente connessi, visto che l'immissione di denaro sporco nei circuiti del mercato legale passa anche attraverso l'uso di imprese appartenenti a imprenditori onesti, i quali agiscono nei limiti stabiliti dalla legge.

Misure quali il sequestro e la confisca erano, per Falcone, elementi efficacissimi di lotta contro la criminalità mafiosa, così come lo sarebbe stata la creazione di un'anagrafe bancaria, così da garantire una sicura ed efficace collaborazione tra istituti di credito e autorità.

Infine, Falcone segnalò chiaramente la necessità di stabilire, una volta per tutte, chi sia a favore e chi sia contro la mafia: in un'economia, nelle parole dello stesso magistrato, "basata sul clientelismo e sulla corruzione"⁴², nonostante alcuni interventi giudiziari potrebbero determinare inevitabili contraccolpi al suo interno, è ancora più necessaria l'analisi approfondita di ogni aspetto economico che possa risultare utile nel contrasto al crimine organizzato, travolgendo ogni zona grigia.

1.3.3 Cooperazione e coordinamento fra le forze di contrasto alle mafie

⁴² G. Falcone, *op. cit.*, pag. 213.

Un ulteriore elemento considerato essenziale da Falcone per condurre un efficace contrasto alla criminalità organizzata è, senza dubbio, la cooperazione e il coordinamento tra tutte le forze – nazionali e non – deputate alla lotta contro la mafia. Vista la pervasività del fenomeno mafioso, il quale si insinua nelle pieghe e nelle zone d'ombra del sistema economico, politico e sociale, Falcone si rese conto della necessità, da un lato, di dover affrontare il problema alla radice colpendo al cuore le organizzazioni mafiose sotto l'aspetto economico (risalendo - come si è detto - per i fiumi di denaro sporco fino ad arrivare alla loro sorgente) e, dall'altro, non solo di coordinare fra loro tutte le forze già esistenti per contrastare la criminalità ma, anche, di creare e organizzare nuovi organi, deputati e specializzati nel contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Falcone sottolineò l'importanza dei nuclei specializzati, così come era stato il pool ideato da Chinnici e guidato da Caponnetto, di cui lui stesso aveva fatto parte negli anni '80. La proposta di Falcone era la creazione di nuclei di polizia giudiziaria altamente specializzati, capaci di intervenire in tutta Italia in raccordo con l'autorità giudiziaria e di polizia giudiziaria locali e, inoltre, sgravati dalle esigenze delle quotidianità, i quali avrebbero avuto il pregio di attuare un'attività d'*intelligence* informativa e di assicurare i necessari raccordi con le unità territoriali.

Falcone non parlò di coordinamento solo tra le forze di polizia, ma anche tra forze di polizia e pubblico ministero (il quale deve dirigere le indagini della polizia giudiziaria), tra gli uffici del pubblico ministero nonché tra Stati, visto che, per esempio, la massa più ingente di denaro da riciclare non è ripulita in Italia e, di conseguenza, servono accordi per garantire la cooperazione tra organi di Stati diversi.

Falcone era molto critico, a questo proposito, del sistema italiano di contrasto alla criminalità organizzata. Si disse d'accordo con una critica fatta da un magistrato statunitense, il quale gli disse che gli italiani combattono la criminalità organizzata in maniera disorganizzata: affrontare indagini complesse senza un coordinamento organizzato ed efficace, senza condivisione di informazioni e senza uniformità di tecniche d'indagine era, per Falcone, inconcepibile.

Fino all'istituzione della Direzione investigativa antimafia, nel 1991, i particolari poteri investigativi che sarebbero stati peculiari di quest'unità erano nelle mani dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa⁴³, figura istituita col decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629 (emanato lo stesso giorno dell'omicidio del Generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, infatti si

⁴³ La figura dell'Alto commissario non era un istituto nuovo del diritto pubblico italiano. Gli Alti commissari sono funzionari politici "preposti a determinati settori della pubblica amministrazione, non elevati a dicasteri a sé stanti." (C. Biscaretti di Ruffia, voce *Alto commissario*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. 11, pag. 108). Sono nominati dal presidente della Repubblica su proposta del presidente del Consiglio dei ministri.

inserisce a pieno titolo in quella che venne definita “legislazione dell'emergenza”). Con tale decreto si attribuivano ad un Prefetto poteri di accesso e di accertamento anche in deroga a disposizioni vigenti, di acquisizione informativa e di ogni altro potere già spettante all'autorità di pubblica sicurezza. L'Alto Commissario poteva, inoltre, contare su poteri di coordinamento delle attività delle autorità provinciali e locali di pubblica sicurezza. Il primo Alto Commissario fu il neoprefetto di Palermo dott. Emanuele De Francesco e i poteri di questa nuova carica furono integrati dalla legge 13 settembre 1982, n. 646. Uno dei problemi più rilevanti da risolvere era la regolazione dei rapporti fra autorità giudiziaria e Alto Commissario.

Alla luce del fatto che l'art. 109 della Costituzione italiana sancisce la “dipendenza funzionale della polizia giudiziaria dall'autorità giudiziaria”, Falcone considerava un dato di fatto che il potere politico avesse deciso comunque di stabilire, più che un rapporto di subordinazione, un rapporto di cooperazione e coordinamento tra i due soggetti, attraverso la condivisione di dati e strumenti di lavoro e, in ogni caso, nel pieno rispetto dell'autonomia e delle prerogative di ciascuno di essi.

Ciononostante, la natura della nuova figura dell'Alto commissario restava quella di un funzionario di pubblica sicurezza non autonomo, con la conseguenza che egli non avrebbe potuto richiedere all'autorità giudiziaria copia di atti e informazioni scritte sul loro contenuto né, non essendo un ufficiale di polizia giudiziaria, avrebbe potuto ricevere una delega da parte del ministro per l'acquisizione di tali documenti. Questa mancanza di autonomia rendeva la cooperazione tra l'Alto commissario e la magistratura assai complicata, dovendo ogni rapporto tra loro essere mediato dal Ministro dell'Interno.

Falcone fu alla direzione degli Affari penali del Ministero di Grazia e Giustizia (presieduto da Claudio Martelli) dal 1990, con il compito di coordinare la lotta alla criminalità organizzata a livello nazionale. Egli riuscì nell'intento di creare due organismi che centralizzassero la lotta alla mafia e fu così che vennero costituite la Direzione nazionale antimafia (decreto-legge 20 novembre 1991, n. 367, convertito in legge 20 gennaio 1992, n.8) e la Direzione investigativa antimafia (decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito in legge 30 dicembre 1991, n.410).

Lavorando dal centro, Falcone riuscì a fare ciò che non era stato possibile fare lavorando da Palermo, cioè creare una visione unificata non soltanto di Cosa nostra ma anche dell'intero mondo del crimine organizzato italiano. Falcone volle creare un organismo nazionale che coordinasse le indagini fra le varie procure e volle che la nascita dell'organismo giudiziario fosse accompagnata dalla creazione della DIA: questo organismo, formato da Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza, secondo la legge istitutiva si occupava in via esclusiva di tutte le indagini antimafia.

1.4 La nascita della DIA

Il disegno di creazione della DIA implicava il riassetto di un intero settore della sicurezza pubblica, che aveva avuto nell'Alto Commissario il primo ufficio specializzato nella lotta contro la delinquenza mafiosa. Proprio rispetto al ruolo dall'Alto Commissario si aprì il dibattito parlamentare, visto che l'iniziale formulazione del decreto prevedeva che al Commissario spettasse la direzione generale della DIA, con obbligo di riferire periodicamente al Consiglio Generale per la lotta alla criminalità organizzata. Alla DIA sarebbe stato preposto un responsabile, con qualifica di dirigente superiore o grado equiparato, che avesse maturato una certa esperienza nel settore della criminalità organizzata.

Il Commissario avrebbe anche ricevuto direttamente tutte le informazioni raccolte dal SISDE e dal SISMI⁴⁴, per poi trasmetterle alla DIA.

Il progetto originario fu oggetto di aspre critiche da parte di chi non solo contestava l'ampio potere discrezionale concesso all'Alto Commissario ma criticava, anche, il perdurare di questa figura visto che, secondo tale posizione, essa non aveva, fino a quel momento, soddisfatto appieno le aspettative.

Gli esiti della discussione portarono il Governo a considerare concretamente l'ipotesi di ridefinire i rapporti tra l'Alto Commissario e la DIA: il testo dell'art.3 comma 5 del decreto-legge fu modificato e l'Alto Commissario non ebbe più la direzione della DIA ma bensì la responsabilità generale delle attività da essa svolte. Non esisteva più il rigido vincolo di subordinazione della DIA rispetto all'Alto Commissario, che si trovava ad avere un ruolo di indirizzo e sorveglianza sulle indagini – un ruolo politico-amministrativo, più che operativo – mentre il direttore della DIA avrebbe avuto piena responsabilità del funzionamento dei servizi e dei risultati operativi conseguiti, che avrebbe dovuto comunicare egli stesso all'organo collegiale, dopo la modifica del comma 5 dello stesso articolo.

Inoltre, un'altra importante modificazione al decreto-legge originario fu la soppressione del nucleo specializzato dei Servizi di Sicurezza - *intelligence* antimafia - posto alle dirette dipendenze dell'Alto Commissario.

Furono molte le voci che si dichiararono non soddisfatte da queste modifiche e che pretendevano l'abolizione definitiva della figura dell'Alto Commissario, tuttavia esse non concordavano né per quanto riguarda i tempi né per quanto riguarda le modalità di scioglimento: a chi sarebbero andati i poteri dell'Alto Commissario? Tutti alla DIA, in parte al Capo della Polizia oppure al Ministro dell'interno?

Il passo successivo fu la decisione, presa dalla Camera dei Deputati tramite un emendamento, di fissare a tre anni (entro quindi il 1995) la data massima di abolizione della figura dell'Alto Commissario, i cui

⁴⁴ I vecchi servizi segreti militari (SISDE) e civili (SISMI).

poteri sarebbero poi passati al Ministro dell'interno, con facoltà di delega a Prefetti, al Direttore della DIA e - per le facoltà attinenti alla tutela dei collaboratori di giustizia – al Capo della Polizia.

Il tormentato *iter* legislativo che condusse allo scioglimento dell'Alto Commissario non era ancora completato, visto che la Camera decise, infine, di anticipare al 31 dicembre 1992 la fine dell'Ufficio.

Per non dispendere il patrimonio di mezzi, personale e *know-how* acquisito con il lavoro svolto dall'Alto Commissario, tutto ciò sarebbe stato prontamente trasferito alla DIA che si poneva, dunque, come un organismo ordinario⁴⁵ avente il compito di operare contro la criminalità mafiosa nel lungo periodo.

La nascita della DIA rappresentò un capitolo nuovo nel contrasto alla criminalità, visto che fino a quel momento i modelli ordinamentali erano stati caratterizzati dalla concentrazione di funzioni diverse all'interno di un unico organismo, mentre adesso ad un organismo corrispondeva un solo e specifico compito.

Si decise quindi di razionalizzare il contrasto alla criminalità organizzata e di separarne i tre principali settori di intervento, che prima convivevano nell'Alto Commissario: la funzione di coordinamento tornava nelle mani del Ministro dell'interno – cui si veniva ad affiancare l'istituto collegiale del Consiglio Generale per la lotta alla criminalità organizzata⁴⁶ - quella di polizia veniva affidata alla D.I.A. mentre quella informativa, infine, restava appannaggio del SISDE e del SISMI.

Capitolo 2: Composizione e struttura attuale

2.1 Il modello organizzativo e funzionale

Il decreto-legge 345/1991 ha fissato i principi fondamentali dell'organizzazione della DIA, prevedendo che essa debba essere ordinata secondo modelli rispondenti alla diversificazione dei settori di investigazione e alle specifiche caratteristiche degli ordinamenti delle forze di polizia interessate.

È stata un'esplicita intenzione del Ministero dell'Interno e del legislatore evitare di definire per legge l'organizzazione e il funzionamento della DIA, che si caratterizza fin da subito per una struttura fondamentalmente flessibile ed elastica, così da permettere all'organismo di modificarsi costantemente a seconda della necessità, appesantito il meno possibile da vincoli strutturali.

⁴⁵ L'Alto Commissario era invece una figura straordinaria.

⁴⁶ Il Consiglio Generale, che aveva il compito di assicurare il raccordo tra la valutazione politica e le modalità d'intervento operativo, era presieduto dal Ministro dell'interno e composto dal Capo della Polizia, dai Comandanti Generali dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza, dai Direttori del SISDE e del SISMI e dall'Alto Commissario. Alle riunioni del Consiglio era prevista la presenza, inoltre, del Direttore della DIA.

L'organizzazione dell'ufficio prevede, fin dalla prima fase, la sua articolazione in tre Reparti⁴⁷, denominati:

- “Reparto Investigazioni Preventive”;
- “Reparto Investigazioni Giudiziarie”;
- “Reparto Relazioni Internazionali ai fini investigativi”.

Per quanto riguarda il personale, la prima determinazione della dotazione organica del personale è fissata a 800 unità, di cui 200 dirigenti, provenienti dalle tre forze di polizia (Polizia di Stato, Corpo della Guardia di Finanza, Arma dei Carabinieri).

Inoltre, con decreto ministeriale 19 febbraio 1992 è stato istituito l'Ufficio Gestione Amministrativa, con competenze nel comparto tecnico-logistico.

Un ulteriore decreto ministeriale, del 27 aprile 1993, ha disposto l'istituzione degli Uffici “Ispettivo”, “Addestramento, Studi e Legislazione”, “Informatica” e “Affari Finanziari e di Ragioneria”.

L'esperienza maturata e il crescente impegno istituzionale hanno portato a una parziale revisione degli assetti ordinamentali della Direzione, disposta con decreto ministeriale 30 marzo 1994. Tale decreto ha istituito due nuovi uffici: l'Ufficio “Personale” e l'Ufficio “Supporti tecnico-investigativi”.

La continua modificazione della struttura della Direzione indica la volontà non solo di valorizzare il più possibile la formazione, l'addestramento e la preparazione tecnica del personale ma anche di specializzare sempre di più i ruoli investigativi, in modo da penetrare il più profondamente possibile nel mondo della criminalità organizzata.

La solida struttura organizzativa e il complesso delle competenze derivante dai decreti ministeriali, hanno reso la DIA un punto di riferimento, a livello mondiale, per la lotta alla criminalità organizzata.

2.2 Gli Organi: il Direttore e i Vicedirettori

Al vertice della DIA è posto un direttore tecnico-operativo, scelto tra i funzionari appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato con una qualifica che non deve essere inferiore a quella di dirigente superiore, ovvero tra gli ufficiali di grado non inferiore a generale di brigata dell'Arma dei Carabinieri o del Corpo della Guardia di Finanza.

L'incarico non ha durata predeterminata e la legge non indica espressamente le procedure necessarie per la sua nomina. Tuttavia, la designazione del responsabile della DIA deve essere effettuata in base a rigorosi criteri di professionalità e, a tal fine, si richiede che il funzionario prescelto abbia maturato una

⁴⁷ I Reparti, poi, sono a propria volta articolati in Divisioni, come disposto dall'articolo 3 comma 9 decreto-legge 345/1991.

specifica esperienza nella lotta alla criminalità organizzata, nonché che sia un profondo conoscitore della “cultura” e delle dinamiche criminali mafiose.

Al Direttore Generale compete la definizione degli indirizzi strategici dell’organismo nonché dell’insieme delle regole che disciplinano il funzionamento dei servizi e degli uffici posti alle sue dipendenze. Inoltre, a lui fanno capo la gestione e l’impiego di tutto il personale, posto che a quest’ultimo continuano ad applicarsi anche le normative dei rispettivi corpi di appartenenza.

Importanti competenze sono state affidate al responsabile della DIA da decreti del Ministro dell’Interno, in base ai quali egli:

- designa i responsabili dei Reparti e dell’Ufficio Ispettivo, sentito il Capo della Polizia e i Comandanti Generali dell’Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, in relazione alla forza di appartenenza del designato.
- designa il Capo di Gabinetto e i dirigenti degli Uffici, delle Divisioni e dei Centri Operativi, sentiti i vertici delle forze di polizia qualora si tratti di personale non già in servizio alla DIA.
- propone al Ministro dell’interno l’istituzione di nuovi Centri Operativi stabili o, eventualmente, temporanei.
- dispone, con proprio provvedimento, l’articolazione in Settori delle Divisioni e degli Uffici e in Sezioni quella dei Centri Operativi.

Al Direttore della DIA spetta, inoltre, l’esercizio di una serie di poteri, di carattere operativo, in relazione ai quali:

- autorizza l’effettuazione di operazioni di acquisto simulato di sostanze stupefacenti ovvero di operazioni simulate di ricettazione di armi, riciclaggio e reimpiego di valori.
- richiede, su delega del Ministro, al Procuratore della Repubblica competente l’esecuzione di intercettazioni “preventive” di comunicazioni ovvero di conversazioni telefoniche, nonché di comunicazioni tra presenti, anche se queste avvengono nei luoghi indicati dall’articolo 614 c.p.
- propone al Tribunale competente l’applicazione di misure di prevenzione personali e patrimoniali ed esercita tutte le facoltà attribuite dalla legge 575/1965 alle autorità cui spetta di promuovere l’avvio del procedimento di prevenzione.
- dispone l’accesso presso istituti di credito ed enti che esercitano l’intermediazione finanziaria, qualora sia sospettata l’esistenza di infiltrazioni mafiose.
- può convocare qualsiasi persona avvalendosi dei poteri di cui all’articolo 15 TULPS.

Infine, col decreto ministeriale 28 dicembre 1992, sono state delegate, in via temporanea, al Direttore Generale della Pubblica Sicurezza le competenze già attribuite all’Alto Commissario dall’articolo 3

comma 5 legge 410/1991 in ordine alla responsabilità generale della DIA: si è inteso così stabilire che, mentre il Direttore Generale di Pubblica Sicurezza ha un ruolo politico-amministrativo, il Direttore della DIA ha, invece, la responsabilità dell'insieme delle attività e dei risultati conseguiti dall'organismo.

È inoltre compito del Direttore della DIA rispondere sui criteri e sulle modalità di utilizzo dei fondi riservati, presentando una relazione *ad hoc* al Ministro dell'Interno al termine di ciascun esercizio finanziario.

Il Direttore può avvalersi di un Vicedirettore con funzioni vicarie, che deve essere scelto tra i funzionari appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri o del Corpo della Guardia di Finanza con gli stessi criteri, per quanto riguarda la qualifica, previsti per la selezione del Direttore stesso.

La struttura flessibile dell'organismo ha determinato, inoltre, un considerevole ampliamento delle responsabilità del vertice della DIA, tanto che si è provveduto alla creazione di un secondo Vicedirettore, col compito, insieme al primo, di coadiuvare il Direttore nella gestione dell'attività operativa e di quella amministrativa.

I Vicedirettori debbono essere designati dal Direttore della DIA sentita l'amministrazione di appartenenza, mentre la successiva preposizione viene disposta dal Ministro dell'Interno con un provvedimento, sentiti i responsabili degli altri Dicasteri interessati.

2.3 La struttura centrale

2.3.1 Reparto Investigazioni Preventive

A questo Reparto compete l'acquisizione e l'analisi di informazioni e notizie concernenti la criminalità organizzata, con particolare attenzione alle connotazioni strutturali delle organizzazioni malavitose e alle loro attività. È competente a richiedere l'applicazione di misure di prevenzione e più richiedere all'autorità giudiziaria o agli organi di polizia giudiziaria copia dei rapporti, perizie tossicologiche ed altri atti concernenti fatti connessi a delitti di tipo mafioso.

Questo Reparto è articolato in quattro Divisioni con compiti diversificati:

- la prima Divisione acquisisce e analizza il materiale documentale che abbia riferimento specifico all'associazionismo di tipo mafioso siciliano, presente in Italia e all'estero. Si avvale anche di Enti o Amministrazioni per pianificare l'attività di contrasto.

- la seconda Divisione ha gli stessi compiti della prima ma si occupa di tutte le organizzazioni criminali di stampo mafioso di origine italiana, operanti sia in Italia che all'estero, e di origine estera, a patto che queste ultime conducano attività che interessino, in qualsiasi modo, l'Italia.
- la terza Divisione ha il compito di elaborare tutto il materiale documentale acquisito, con l'obiettivo di formulare delle proposte per l'applicazione delle misure di prevenzione personali e patrimoniali e del soggiorno cautelare nei confronti di indiziati di mafiosità. Inoltre, questa Divisione monitora costantemente la situazione detentiva di appartenenti alle associazioni di tipo mafioso, con particolare riguardo all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario.
- la quarta Divisione gestisce le attività collegate all'accesso e all'accertamento presso banche, istituti di credito e altre società finanziarie, richiedendo agli intermediari finanziari di fornire le informazioni necessarie allo svolgimento delle indagini. Questa divisione si occupa del riciclaggio di denaro e di tutto ciò che riguarda l'infiltrazione delle organizzazioni mafiose nell'economia.

Nell'ambito del Reparto è stata inoltre istituita, con ordinanza interna del 4 luglio 1994, un'unità organica a cui è stato affidato il compito di svolgere studi e ricerche al fine di trovare elementi utili per la redazione del rapporto annuale sul fenomeno della criminalità organizzata e della relazione semestrale sull'attività svolta dalla DIA.

2.3.2 Reparto Investigazioni Giudiziarie

Il Reparto Investigazioni Giudiziarie svolge una funzione di pianificazione e programmazione delle indagini, nonché di verifica dei risultati conseguiti. Il Reparto gestisce le operazioni in forma coordinata e raccoglie gli elementi informativi trasmessi dai Servizi di Informazione e Sicurezza.

Nelle sue articolazioni periferiche, tale reparto costituisce servizio di polizia giudiziaria, di cui può disporre il Procuratore Nazionale Antimafia e la cui competenza si estende sull'intero territorio nazionale.

È dunque compito del Reparto Investigazioni Giudiziarie pianificare le attività assumendo come parametro di riferimento le risorse disponibili e bilanciandole con gli obiettivi strategici prefissati.

Il Reparto si articola in quattro Divisioni, di cui le prime tre operanti nei confronti delle organizzazioni mafiose siciliane, campane e calabresi e di tutte le altre organizzazioni mafiose - italiane e non - operanti in Italia. La quarta Divisione articola le proprie competenze con riferimento alle attività delittuose poste in essere - senza considerare le singole associazioni mafiose - in particolare in ambito economico.

2.3.3 Reparto Relazioni Internazionali ai fini investigativi

Al Reparto Relazioni Internazionali ai fini investigativi spetta il compito di curare le relazioni con gli organismi esteri e sovranazionali interessati all'azione di contrasto alla criminalità organizzata. Mantiene dunque stretti contatti con gli ufficiali di collegamento delle Agenzie investigative degli altri Stati accreditati presso le rispettive sedi diplomatiche oppure presso gli uffici centrali delle forze di polizia italiana.

Il reparto si articola in due Divisioni, suddivise secondo un modello funzionale. La prima Divisione si occupa, infatti, di avviare e consolidare le collaborazioni con gli omologhi uffici esteri, individuando gli interlocutori con in quali stringere forme diverse di collaborazione, a seconda del caso. Inoltre, rientra nei compiti di questa Divisione la partecipazione a gruppi di lavoro internazionali, a seconda dei legami della Repubblica Italiana con i diversi organismi sovranazionali esistenti.

La seconda Divisione, invece, ha un ruolo più marcatamente operativo: ad essa spetta il compito di pianificare l'impiego degli investigatori della DIA all'estero e di organizzare il supporto loro necessario. Assicura, inoltre, un costante scambio di informazioni con gli organismi esteri omologhi e garantisce a essi il necessario supporto, quando questi operano sul suolo italiano.

Questa seconda Divisione è ulteriormente suddivisa in tre settori, a ciascuno dei quali è stata attribuita una specifica area territoriale d'intervento.

2.3.4 Ufficio Ispettivo

L'esigenza di poter disporre di un servizio di controllo al fine di verificare, attraverso una costante azione di monitoraggio, come l'organizzazione risponda alle esigenze di pubblica sicurezza, in termini di efficacia e di efficienza, ha determinato l'istituzione dell'Ufficio Ispettivo.

A tale organo, istituito con decreto ministeriale 27 aprile 1993, è stato affidato l'onere di verificare le attività svolte sia dai centri che dalle articolazioni periferiche della DIA, per accertare l'efficienza di tutti i servizi e la corretta applicazione dei regolamenti, delle disposizioni e delle direttive in materia patrimoniale e contabile.

L'Ufficio Ispettivo ha dunque un compito specialistico, diretto a incrementare la produttività della struttura attraverso un'intelligente gestione delle risorse disponibili, fornendo anche, all'occorrenza, un supporto tecnico-professionale per la formulazione di strategie e piani d'intervento.

2.3.5 Ufficio di Gabinetto

L'Ufficio di Gabinetto svolge compiti di carattere organizzativo e gestionale e, inoltre, gli è affidata una funzione di raccordo con i Centri Operativi e con gli uffici del Dipartimento della Pubblica Sicurezza e degli Organi Centrali.

Quest'Ufficio è articolato in cinque settori, ognuno con un compito diverso.

Al primo Settore, "Affari Generali", è assegnato il compito di assicurare la funzionalità dei sistemi di sicurezza interni.

Al secondo Settore, "Studi, Ordinamenti e Legislazione", è affidato l'onere di condurre ricerche su materie che interessino specificamente la Direzione e, oltre a ciò, ha il compito di gestire le problematiche legate all'ordinamento degli uffici e del personale.

Il Settore "Archivio e Segreteria di sicurezza" si occupa della corrispondenza e della conservazione di tutti gli atti di interesse della Direzione.

A occuparsi dei rapporti con gli organi di informazione è il Settore "Stampa e Relazioni esterne", mentre il Settore "Interpreti" è focalizzato, da un lato, sulla traduzione di documenti e registrazioni e, dall'altro, sull'eventuale necessità di svolgere un servizio di interpretariato.

In aggiunta a questi cinque settori è stato attivato il servizio "Funzionario di turno", per assicurare il costante raccordo tra le articolazioni periferiche, gli uffici e gli organi esterni e gli uffici centrali della DIA.

Infine, rientra tra i compiti dell'Ufficio di Gabinetto la cura dei rapporti tra la Direzione e gli organi di rappresentanza delle forze dell'ordine (i sindacati della Polizia di Stato e del Corpo di polizia penitenziaria da un lato, gli organismi di rappresentanza dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza dall'altro).

2.3.6 Ufficio Personale

L'iniziale pianificazione degli Uffici vedeva la gestione del personale suddivisa tra la Divisione Gabinetto e l'Ufficio Amministrazione ma l'esperienza successiva ha poi evidenziato la necessità di giungere alla creazione di un apposito Ufficio, che si occupasse tanto degli aspetti amministrativi quanto delle questioni relative al reclutamento e all'impiego del personale, nonché della disciplina: con decreto ministeriale 1° febbraio 1994 è stato istituito l'Ufficio Personale.

L'Ufficio Personale è articolato in quattro Settori. Mentre il primo di essi provvede al reclutamento e all'impiego del personale, il secondo coordina la predisposizione della documentazione valutativa e, se le problematiche connesse agli aspetti premiali e disciplinari sono materia del terzo

Settore, è al quarto Settore che viene affidato l'onere di aggiornare costantemente i fascicoli riguardanti i membri della Direzione.

2.3.7 Ufficio Addestramento

La difficoltà della creazione di un organismo interforze come la DIA risiede, anche, nella necessità della formazione di una cultura comune in materia di lotta alla criminalità organizzata. I membri della DIA, provenienti dai vari corpi di appartenenza, avrebbero dovuto non solo condividere le conoscenze già accumulate singolarmente ma, oltre a ciò, costruire un bagaglio di conoscenze comuni attraverso una formazione comune, tale da creare non solo un perfezionamento delle tecniche e un *know-how* condiviso, ma anche un forte spirito di corpo.

Fin da principio sono dunque stati organizzati seminari professionali, ripartiti in base ai gradi di qualifica, volti a creare un buon livello di coesione interpersonale e finalizzati anche all'integrazione delle conoscenze messe a punto, negli anni, dalle diverse amministrazioni⁴⁸.

Quest'Ufficio è articolato in tre Settori: al primo spetta lo studio e la pianificazione dei corsi, al secondo l'analisi dei risultati delle attività formative e, infine, le stesse competenze spettano al terzo Settore ma con particolare riferimento ai corsi di specializzazione e aggiornamento.

2.3.8 Ufficio Informatica

Per realizzare l'automazione del lavoro d'ufficio e delle attività investigative preventiva e giudiziaria, nonché per realizzare l'interconnessione dei Centri operativi con la sede centrale e la Banca Dati Interforze, è stato istituito l'Ufficio Informatica. Quest'Ufficio, articolato in due Settori ("Centro Infoanalisi" e "Centro Elaborazione Dati e Documentazione"), conduce ricerche e si occupa del trattamento dei dati, della sistemazione dei *data base* e del supporto tecnico alle attività investigative e d'ufficio, con riferimento, anche, alle banche dati comunitarie ed estere.

L'elevato livello di *office automation*, raggiunto grazie a un'importante opera di informatizzazione della Direzione, ha consentito di garantire un adeguato sostegno alle indagini.

2.3.9 Ufficio Supporti Tecnico-Investigativi

⁴⁸ Le attività formative sono state presto rivolte verso ambiti specialistici, in modo sia da soddisfare e garantire il pieno utilizzo delle vocazioni personali dei membri sia da raggiungere gli scopi della Direzione.

Con la finalità di sostenere efficacemente le indagini attraverso l'uso di idonee strumentazioni tecnologiche, attraverso il decreto ministeriale 1° febbraio 1994 è stato istituito l'Ufficio Supporti Tecnico-Investigativi, articolato in tre Settori in ragione del materiale tecnico da impiegare.

Il primo Settore si occupa dall'individuazione e della gestione dell'armamento e dei mezzi speciali, mentre il secondo e il terzo curano, rispettivamente, l'acquisizione e l'installazione degli apparecchi video-fotografici e degli strumenti tecnici relativi alle intercettazioni telefoniche e ambientali.

È compito dell'Ufficio, inoltre, fare ricerche per migliorare le tecnologie esistenti e per trovare nuove soluzioni tecnologiche ai problemi operativi.

2.3.10 Ufficio Amministrazione

Suddiviso in tre Settori, all'Ufficio Amministrazione è stata affidata un'ampia gamma di competenze, che ricomprende la programmazione e la pianificazione delle spese, la gestione dei beni e dei servizi nonché la custodia dei beni mobili della Direzione.

Il primo Settore presenta, all'inizio dell'anno finanziario, un bilancio preventivo delle spese di funzionamento della DIA mentre, al termine di ogni esercizio, redige un rendiconto consuntivo, stilato sulla base della rispondenza tra le previsioni e le spese effettivamente sostenute.

Il secondo Settore ha il compito di gestire l'amministrazione e di coordinare la manutenzione degli immobili e degli impianti tecnologici.

Il terzo Settore, infine, da un lato cura l'acquisto dei beni mobili di equipaggiamento e di casermaggio, degli automezzi e degli strumenti tecnologici e informatici, mentre, dall'altro, si occupa della vigilanza dei beni immobili della DIA.

E', inoltre, compito del responsabile dell'Ufficio il coordinamento dell'area tecnico-logistica, attraverso la pianificazione delle risposte alle richieste dei vari Uffici della Direzione.

2.3.11 Ufficio Servizi di Ragioneria

Col decreto ministeriale 1° febbraio 1994, l'Ufficio "Affari Finanziari e di Ragioneria" ha mutato nome in Ufficio "Servizi di Ragioneria".

Suddiviso in tre Settori, tale Ufficio si occupa della gestione degli affari tecnico-contabili della Direzione, con particolare riferimento alle indennità di missione e di trasferimento, agli stipendi, alle competenze accessorie e alla gestione della cassa.

2.4 I Centri Operativi

L'esperienza dell'Ufficio dell'Alto Commissario aveva ampiamente dimostrato che la centralizzazione della gestione del contrasto alla criminalità organizzata, senza terminali operativi sul territorio, era un metodo fallimentare. La DIA nasce proprio con l'intento di avere una maggior presenza sul territorio, garantita da una struttura fluida e capillare, capace di adattarsi ai vari scenari e di affrontare le organizzazioni mafiose con gli strumenti migliori, a seconda sia dell'organizzazione che del territorio nonché, ovviamente, degli strumenti a disposizione.

I Centri Operativi entrano a pieno titolo tra gli elementi caratterizzanti la Direzione. Essi sono stati un passo determinante nell'evoluzione dell'assetto strutturale dell'organismo. Ciò che caratterizza tali organi è il fatto che la loro presenza sul territorio non è stata pensata per essere uno strumento di controllo del territorio stesso, bensì una flessibile articolazione della DIA, tale da garantirle una maggior facilità nelle indagini in loco⁴⁹.

Il Centro Operativo della DIA, che può essere temporaneo o stabile, viene considerato come un vero e proprio sensore, col compito di condurre attività di investigazione preventiva e di polizia giudiziaria con esclusivo riferimento a delitti di associazione di tipo mafioso. Il Direttore della DIA, con propri atti di organizzazione interna, può ulteriormente aumentare la presenza della Direzione sul territorio articolando i Centri Operativi in Sezioni territoriali distaccate, dipendenti direttamente dai Centri Operativi.

Per ovviare alle difficoltà di garantire la miglior gestione delle risorse, è stata prevista la separazione del momento dell'informazione da quello operativo, nell'ambito dello stesso Centro. Tale separazione si sostanzia nella suddivisione, interna ai Centri, in tre distinte aree di competenza, relative alle indagini preventive, a quelle giudiziarie e alle problematiche di carattere tecnico-logistico, organizzativo e amministrativo. Questi comparti non sono da intendersi come una rigida separazione di carattere meramente burocratico - la quale, invece che snellire, probabilmente appesantirebbe il lavoro della Direzione - bensì come Settori di intervento di ampiezza tale da risolvere in modo ottimale il *trade-off* tra obiettivi e risorse disponibili.

I Centri Operativi fanno riferimento, per le investigazioni, al Reparto Investigazioni Giudiziarie il quale, di concerto con le direttive del Procuratore Nazionale Antimafia, ne coordina l'impiego. Per

⁴⁹ Questa distinzione tra presenza sul territorio e carattere di territorialità ha come conseguenza il fatto che le Sezioni territoriali della DIA non possono essere considerate servizi di polizia giudiziaria ai sensi del codice di procedura penale. Il decreto ministeriale 12 settembre 1992 ha stabilito che il Reparto Investigazioni Giudiziarie è l'unico organo della DIA a costituire servizio di polizia giudiziaria, di cui il Procuratore Nazionale Antimafia può disporre ai sensi dell'articolo 371-*bis* comma 1 c.p.p.

quanto concerne la loro responsabilità sulle attività svolte e l'impiego delle risorse, essi fanno comunque riferimento agli altri Reparti, al Gabinetto e gli Uffici Centrali della DIA.

Inizialmente, col decreto ministeriale 8 maggio 1992, la struttura periferica della D.I.A. era articolata su sei Centri Operativi, che sono stati poi raddoppiati nel corso degli anni. Ad oggi, i Centri Operativi della Direzione sono dodici, nelle sedi di Torino, Padova, Genova, Milano, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Palermo, Catania e Caltanissetta.

Oltre a questi Centri, sono state istituite nove Sezioni territoriali, distaccate presso Agrigento, Trapani, Catanzaro, Lecce, Salerno, Trieste, Messina, Bologna e Brescia.

2.5 Il personale

2.5.1 Modalità di accesso

Nella sua iniziale formulazione, il decreto-legge istitutivo della DIA ha stabilito che il personale della Direzione debba essere selezionato tramite un apposito concorso unico nazionale per titoli di merito, a cui avrebbero potuto partecipare gli appartenenti ai ruoli dirigenziali e direttivi della Polizia di Stato (in seguito, anche gli appartenenti agli stessi ruoli del Corpo di polizia penitenziaria) e ai ruoli degli ufficiali dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 novembre 1991, viene recepito il decreto del Ministro dell'Interno 19 novembre 1991, con cui erano state disciplinate le modalità di svolgimento della procedura concorsuale.

Nel decreto ministeriale vengono individuati tre prerequisiti, necessari per la partecipazione al concorso:

1. aver svolto, per almeno un triennio, un servizio effettivo di polizia giudiziaria;
2. aver riportato nell'ultima valutazione il punteggio massimo previsto;
3. non aver riportato, nell'ultimo triennio, gravi sanzioni disciplinari.

Per quanto riguarda i titoli da mettere a valutazione, si è scelto di fare riferimento al tipo di servizio prestato dal concorrente nell'arco della carriera, ai rapporti informativi e ai giudizi riportati, agli incarichi speciali svolti, ai corsi frequentati, ai riconoscimenti e, inoltre, alle pubblicazioni scientifiche attinenti al settore della lotta alla criminalità. Al termine della valutazione dei titoli, la commissione esaminatrice approva le graduatorie di idoneità, distinte in base alle qualifiche e ai gradi, per i funzionari delle forze dell'ordine che vanno a comporre la Direzione.

In caso di vacanza di posti e di impossibilità di attingere alle graduatorie approvate, il Ministro dell'Interno ha la facoltà di chiedere alle forze di polizia di porre a disposizione della Direzione il numero di funzionari e ufficiali necessario a coprire la vacanza, sempre rispettando i requisiti previsti.

È stata inoltre prevista, in misura non superiore al 5% dell'organico totale, la presenza di elementi che hanno avuto accesso alla DIA tramite chiamata diretta, effettuata dall'Alto Commissario su proposta del direttore della DIA⁵⁰.

Successive norme di attuazione hanno consentito alla DIA di richiedere direttamente alle forze di polizia di mettere a sua disposizione aliquote di personale proveniente dai ruoli inferiori a quelli dirigenziali.

Nel corso del dibattito parlamentare relativo all'istituzione della Direzione era emersa chiaramente la volontà di trasferire alla DIA, dai ranghi delle amministrazioni preesistenti, non solo il *know-how* acquisito ma anche il personale che, prima dell'istituzione del nuovo organismo, stava già lavorando per il contrasto alla criminalità organizzata. Secondo questa visione, sono stati scelti, in numero di 80 per ciascuna forza di polizia, i membri che sarebbero direttamente confluiti nella DIA dai Servizi Centrali e Interprovinciali.

Infine, sono confluiti nel primo organico della DIA il personale, le dotazioni tecnologiche e i mezzi dell'Ufficio dell'Alto Commissario (che, giova ricordare, era stato sciolto anticipatamente nel 1992).

2.5.2 La dotazione organica

Il decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, ha rinviato a successivi decreti ministeriali la determinazione della dotazione di personale e mezzi della DIA, con una ovvia primazia, in questa determinazione, del Ministro dell'Interno.

Il decreto ministeriale 30 novembre 1991 ha fissato l'organico iniziale della DIA in 943 unità nei vari gradi e qualifiche, organico che è stato successivamente ampliato dopo lo scioglimento anticipato dell'Ufficio dell'Alto Commissario e dopo che svariate unità, già in forza presso i Servizi Centrali e Interprovinciali, sono confluite nel nuovo organismo. Il decreto ministeriale 15 aprile 1994 fissa in circa 1500 unità l'organico della DIA.

⁵⁰ Tale eccezione all'accesso tramite concorso è stata resa possibile da un emendamento in sede di conversione del decreto-legge 345/1991. Tale emendamento ha reso anche possibile l'assegnazione alla DIA sia dei quadri intermedi ed esecutivi delle forze dell'ordine sia del personale appartenente all'amministrazione civile dell'interno.

Sotto il profilo numerico, mantenendo sempre una presenza paritaria ed equilibrata tra le componenti della Direzioni, risulta prevalente la presenza di personale di qualifiche e gradi intermedi.

Il personale proveniente dall'amministrazione civile dell'interno è destinato alla gestione tecnico-logistica e alle attività amministrativo-contabili.

2.5.3 L'attribuzione degli incarichi

L'articolo 3 comma 9 decreto-legge 345/1991 prevede che alla preposizione e all'assegnazione del personale ai Reparti e alle Divisioni si debba procedere tramite decreto del Ministro dell'Interno, emanato di concerto con il Ministro del Tesoro. Secondo il testo dello stesso articolo, gli incarichi devono essere attribuiti "secondo principi di competenza tecnico-professionale e con l'obiettivo di realizzare, nei confronti dei titolari degli uffici di pari livello, una sostanziale parità ed equiordinazione di funzioni, anche mediante il ricorso al criterio della rotazione degli incarichi".

Nello specifico, il direttore della DIA nomina i responsabili delle Divisioni, degli Uffici Centrali, dei Centri Operativi e il titolare del Gabinetto nonché, sentiti i vertici delle quattro forze di polizia componenti la Direzione, i responsabili dei Reparti e dell'Ufficio Ispettivo. La preposizione di tutti i dirigenti deve essere disposta con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto col Ministro del Tesoro, sentiti, ove necessario, altri Ministri interessati.

I funzionari preposti all'Ufficio Amministrazione e all'Ufficio Servizi di Ragioneria vengono designati dal Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, d'intesa col Direttore della DIA, e con successivo decreto del Ministro dell'interno emanato di concerto col Ministro del Tesoro. Tali funzionari possono provenire anche dai ranghi dell'amministrazione civile dell'interno.

Infine, il Direttore della DIA provvede, con atti di organizzazione interna, alla preposizione ai Settori di funzionari con qualifica di Vice Questore aggiunto o di Commissario Capo ovvero di Ufficiali di grado equiparato.

2.5.4 Status giuridico

Il personale assegnato alla DIA mantiene lo *status* e il trattamento economico previsti dalle rispettive amministrazioni di provenienza nonché, per la durata della permanenza presso la DIA, il trattamento economico accessorio previsto, in precedenza, per il personale dell'Ufficio dell'Alto Commissario.

Inoltre, per quanto riguarda gli eventuali avanzamenti o progressioni di carriera, il servizio prestato nella DIA viene considerato a tutti gli effetti utile presso le rispettive amministrazioni di appartenenza.

Possono sorgere problemi per quanto riguarda l'adozione di criteri omogenei nella gestione del personale, visto che gli aspetti disciplinari e premiali sono diversi a seconda dell'amministrazione di provenienza.

2.5.5 Logo e placca di riconoscimento

Si è ritenuto opportuno individuare un segno distintivo che avesse rilevanza esterna, in ragione degli specifici compiti istituzionali attribuiti alla Direzione. Per questo motivo, un decreto ministeriale del 2 settembre 1992 ha concesso alla DIA l'uso di uno stemma avente caratteristiche particolari.

Il direttore della DIA rilascia al dipendente personale una speciale tessera e un'apposita placca di riconoscimento recanti lo stemma della DIA che si affiancano alla tessera rilasciata dalle forze di polizia presso cui il personale presta servizio.

La tessera di riconoscimento della DIA non è idonea ad attestare la qualità di agenti o ufficiali di polizia giudiziaria a coloro che la esibiscono ma serve a confermarne l'appartenenza all'organico della Direzione.

Il documento reca nel frontespizio la fotografia dell'intestatario con timbro, il logo della DIA e la firma dell'autorità che procede al rilascio, mentre nel retro vi sono il numero progressivo, la data del rilascio, i dati anagrafici e somatici di riconoscimento, la firma dell'interessato e il timbro ufficiale della DIA.

La tessera e la placca devono essere ritirate nel caso si verificano alcune specifiche circostanze:

- collocamento in congedo;
- sospensione dell'impiego per motivi cautelari, disciplinari o penali;
- assenza dal servizio per motivi di salute;
- aspettativa per motivi vari;
- rientro nei Corpi d'origine.

Capitolo 3: Natura, compiti e attività della DIA

3.1 Le caratteristiche, le competenze e i compiti principali della DIA

Una prima esplicitazione della natura della DIA dotata del crisma della massima ufficialità, vista la fonte da cui proveniva, è stata data dall'Onorevole Scotti, Ministro dell'Interno tra il 1990 e il 1992, durante il dibattito parlamentare in occasione del varo del decreto-legge 345/1991, istitutivo della DIA. L'Onorevole ha sostenuto che, di fronte a un fenomeno piramidale come quello mafioso, la risposta dello

Stato non poteva che essere che l'istituzione di un organismo altrettanto piramidale e con una presenza sul territorio sufficientemente forte da permettere un efficace contrasto a ogni aspetto dell'infiltrazione mafiosa nella società. Oltre a ciò, l'Onorevole ha sottolineato la necessità di creare un organismo che non avrebbe dovuto avere unicamente compiti di coordinamento, dovendo caratterizzarsi, soprattutto, per la forte operatività della propria struttura.

Nelle parole dello stesso Onorevole: "La mafia non può essere astratta dal fenomeno della criminalità organizzata, e quindi la DIA è una struttura operativa all'interno del Dipartimento della pubblica sicurezza, che si affianca alle altre strutture esistenti con compiti diversi ma che assorbe in sé l'operatività delle forze di polizia contro la mafia, e non le altre attività concernenti la criminalità organizzata in generale"⁵¹.

L'idea di costituire un organismo piramidale, presente capillarmente sul territorio e fluido abbastanza da adattarsi alle diverse organizzazioni mafiose - italiane e non - operanti sul territorio italiano, scaturisce da una lettura moderna, innovativa, del fenomeno mafioso, resa possibile grazie, soprattutto, all'esperienza maturata da coloro che avevano già operato, nel corso degli anni Ottanta, nel contrasto al crimine organizzato della città di Palermo.

Fino ai primi anni Novanta - che, come si è detto, si caratterizzano per la lunga scia di sangue lasciata dalle stragi di Cosa nostra, di cui cadono vittima numerosi servitori dello Stato - il contrasto alla criminalità organizzata aveva seguito la tattica del perseguimento degli autori dei singoli delitti. Con questa modalità, il risultato migliore auspicabile era che venissero consegnati ai tribunali gli autori materiali dei delitti, mentre chi dava gli ordini restava al sicuro per molto tempo dalle forze dell'ordine.

All'inizio degli anni Novanta, gli organismi statali predisposti alla lotta alla criminalità hanno mutato la loro strategia: il nuovo obiettivo era colpire le organizzazioni mafiose nei loro punti vitali, disarticolandone la struttura organizzativa. Non limitarsi alla pesca dei pesci piccoli ma puntare più in alto, attraverso la creazione di un'unità specializzata nel contrasto alle organizzazioni mafiose in quanto tali, senza mettere al centro le singole manifestazioni delittuose ma concentrandosi sull'insieme del fenomeno criminale mafioso, considerandone ogni aspetto, dalle alleanze agli interessi finanziari.

"Grazie all'importante lavoro effettuato a partire dal 1982 dal pool antimafia della Procura della Repubblica di Palermo, guidato dal giudice Giovanni Falcone e a cui hanno partecipato numerosi

⁵¹ *Atti Parlamentari Camera dei Deputati X Legislatura, Commissione Affari Costituzionali, resoconto sommario della seduta del 13 dicembre 1991 (in F. Iannielli, M. Rocchegiani, La Direzione investigativa antimafia, Giuffrè, 1995, Milano, pag. 100).*

investigatori delle forze di polizia, è stato possibile uscire dalle nebbie di un indistinto fenomeno mafioso e delineare in contorni di una specifica organizzazione criminale, denominata “cosa nostra”⁵².

Di fronte alla polivalenza delle organizzazioni mafiose, che si sono poste come “veri e propri centri di potere illecito”⁵³ – e quindi, in ultima analisi, come organizzazioni guidate da una strategia di natura politica⁵⁴ - prima della legislazione dell'emergenza e della nascita della DIA era dato riscontrare un'inadeguatezza degli strumenti investigativi dello Stato. La Direzione nasce proprio con il compito principale di applicare, nella lotta alla mafia, la nuova strategia, imperniata sulla specializzazione, sulla professionalità, sul coordinamento e sulla visione d'insieme del fenomeno mafioso.

Uno dei principali obiettivi che si è voluto raggiungere attraverso l'istituzione della Direzione è, come si è detto in precedenza, la risoluzione del problema del coordinamento. Già con l'articolo 15 del decreto-legge 13 novembre 1990, n. 324 – il quale fu reiterato dopo non essere stato approvato, in un primo momento – era stato dato il via alla costituzione, nell'ambito delle diverse forze di polizia, di idonei servizi di polizia giudiziaria a cui affidare l'onere di collegare le attività investigative, a livello centrale e interprovinciale, relative ai delitti di criminalità organizzata. L'articolo 12 del decreto-legge 152/1991 ha portato a conclusione l'iter avviato con il decreto-legge 324/1990 e ha avuto come risultato la costituzione del Servizio Centrale Operativo e dei Centri Interprovinciali Criminalpol per la Polizia di Stato, del Raggruppamento Operativo Speciale e delle Sezioni Anticrimine per l'Arma dei Carabinieri e del Servizio Centrale di Investigazione sulla Criminalità Organizzata e dei relativi Gruppi Interprovinciali per il Corpo della Guardia di Finanza.

L'istituzione di questi organismi va considerata in parallelo all'articolo 8 decreto-legge 15 gennaio 1991, n.8, convertito poi nella legge 15 marzo 1991, n. 82. Tale norma assegna ai Servizi Centrali e Interprovinciali delle forze di polizia il compito di assicurare i collegamenti tra le forze di polizia in relazione alle indagini sui sequestri di persona a scopo di estorsione. Nonostante i passi avanti fatti grazie all'istituzione di questi organismi appena citati, rimaneva irrisolto il problema di un coordinamento interforze vero e proprio, problema che poteva essere risolto solo creando un'unità che, nella sua stessa struttura, nascesse come organismo interforze fondato sulla collaborazione tra le principali forze di

⁵² F. Iannielli, M. Rocchegiani, *La Direzione investigativa antimafia*, Giuffrè, 1995, Milano, pag. 102.

⁵³ *ibidem*.

⁵⁴ Come sostenuto da Iannielli e Rocchegiani in op. ult. cit., l'obiettivo delle organizzazioni mafiose è l'accumulazione del massimo potere possibile ed è questo aspetto a differenziarle dalle altre organizzazioni criminali comuni, conferendo alle mafie una cultura e una dimensione di natura politica.

polizia della Repubblica Italiana⁵⁵: la DIA si pone come struttura in cui l'integrazione tra le varie forze di polizia si risolve in unità ordinamentale.

Dal punto di vista degli strumenti, il personale della DIA dispone di tutti i poteri di indagine riconducibili, per legge, alle qualifiche di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria.⁵⁶ Il legislatore ha inoltre attribuito alla DIA competenze di natura preventiva, che vanno a sommarsi ai compiti di svolgimento di indagini di polizia giudiziaria relative a delitti già commessi.

Per quanto riguarda, infine, le competenze della Direzione, è possibile suddividerle in due categorie, a seconda che siano attribuite dalla legge o che siano delegate dal Ministro dell'Interno.

Per quanto riguarda la prima categoria, la legge attribuisce alla DIA la competenza a richiedere copie di atti e di informazioni e ad accedere al registro delle notizie di reato ex articolo 118 c.p.p.⁵⁷, nonché la competenza ad effettuare colloqui investigativi⁵⁸, a effettuare intercettazioni preventive, a svolgere operazioni sotto copertura in materia di stupefacenti⁵⁹ e a disporre, richiedendolo al Procuratore Nazionale Antimafia, la misura del soggiorno cautelare per quei soggetti i quali potrebbero accingersi a compiere un delitto previsto dal comma 3, articolo 275 c.p.p., avvalendosi delle condizioni di cui all'articolo 416-*bis* o con l'obiettivo di facilitare l'attività di un'organizzazione mafiosa.

Per quanto concerne, invece, la seconda categoria di competenze della DIA, il Ministero dell'Interno si è avvalso della facoltà, attribuitagli dal comma 2-*quater*, articolo 2 del decreto-legge 345/1991, di poter conferire, con propri decreti, al Direttore della DIA le seguenti deleghe all'esercizio di alcuni poteri, che in precedenza spettavano all'Alto Commissario: la facoltà di accesso e accertamento presso banche, istituti di credito e intermediari finanziari; la possibilità di richiedere ai Tribunali territorialmente competenti l'applicazione delle misure di prevenzione personali e patrimoniali nei confronti di indiziati; la competenza ad accedere all'apposita sezione del CED⁶⁰ del Dipartimento della PS; la facoltà di convocare persone ai sensi dell'articolo 15 TULPS, riferendone semestralmente al Ministro dell'Interno;

⁵⁵ Dell'aspetto cruciale rappresentato dal coordinamento tra le forze di polizia era ben consapevole Roberto Sgalla, Segretario Nazionale del SIULP (Sindacato Italiano Unitario Lavoratori Polizia) durante i primi anni Novanta, che, durante un'Audizione dinanzi alla Commissione parlamentare antimafia, sottolineò come il coordinamento fosse "il vero nodo ancora non sciolto della capacità dello Stato di contrapporre alla forza dirompente degli apparati criminali un'organizzazione della sicurezza altrettanto forte e strutturata" (*Atti Parlamentari Commissione Antimafia XI Legislatura*, seduta del 9 marzo 1993).

⁵⁶ Il personale investigativo dispone, dunque, di poteri quali la perquisizione, il sequestro, l'arresto, l'acquisizione di sommarie informazioni testimoniali, etc.

⁵⁷ La richiesta può avvenire anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 c.p.p. (segreto sugli atti di indagine).

⁵⁸ Si intende la possibilità, per il personale della DIA e dei Servizi Centrali e Interprovinciali delle forze di polizia, di visitare gli istituti penitenziari ed effettuare colloqui personali con detenuti e internati, al fine di acquisire informazioni utili in indagini connesse a delitti di mafia.

⁵⁹ Per rendere operativa tale previsione, sono state costituite all'interno della DIA alcune unità specializzate antidroga, su modello di quanto fatto dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dalla Guardia di Finanza.

⁶⁰ "Centro Elaborazione Dati delle forze dell'ordine".

la competenza a organizzare operazioni sotto copertura ai sensi dell'articolo 12-*quater* decreto-legge 8 giugno 1992, n.306⁶¹ e, infine, la legittimazione a ricevere comunicazioni dai Servizi di Informazione e Sicurezza.

3.2 Le metodologie operative

La frammentarietà con cui erano state condotte le indagini nei confronti dei sodalizi mafiosi fino all'inizio degli anni Novanta, nonché il continuo concentrarsi sui singoli eventi delittuosi, avevano ammantato la mafia di un velo imperscrutabile. Tuttavia, ciò che più temono le organizzazioni mafiose non è il singolo arresto isolato ma, piuttosto, l'ampia inchiesta giudiziaria e patrimoniale⁶²: con l'istituzione della DIA si è voluto dare avvio a una strategia diversa, come si è detto, che prevede la concentrazione permanente e organica sul sistema criminale mafioso nel suo complesso.

A differenza delle indagini concentrare sul breve e sul medio periodo, con l'istituzione della DIA prende avvio una tipologia di indagine che punta al lungo periodo: lo studio approfondito delle organizzazioni mafiose, della loro storia, della loro presenza nella società, nonché la raccolta e l'analisi dei dati, precedono il momento investigativo, il quale avrà, come fine ultimo, lo smantellamento radicale e totale dell'organizzazione mafiosa.

Con la DIA si sviluppa una nuova cultura investigativa, fondata non tanto sull'acume del singolo poliziotto, quanto su un "modello di indagine di tipo manageriale"⁶³: interconnessione, specializzazione e adeguamento ai tempi rappresentano le nuove parole-chiave della innovativa strategia d'indagine che prende avvio in parallelo all'istituzione della DIA.

Il primo obiettivo degli analisti della DIA è dunque l'individuazione della composizione organica, delle caratteristiche strutturali, del *modus operandi* e dei collegamenti delle associazioni mafiose. Il momento dell'investigazione vera e propria deve essere, in questa nuova ottica, successivo al momento della raccolta e dell'analisi dei dati, i quali devono essere raccolti con ogni mezzo messo a disposizione dalla legge, tra cui risulta essere fondamentale il contributo dei collaboratori di giustizia.

Le metodologie operative caratterizzanti la DIA non riguardano solo il momento delle indagini preventive e quello delle indagini giudiziarie, ma anche il tema del monitoraggio successivo allo smantellamento delle cosche o di alcune loro branche, nonché la questione della cattura dei latitanti.

⁶¹ Le operazioni sotto copertura si caratterizzano per la non punibilità degli ufficiali di polizia e degli agenti operanti sotto il loro comando i quali, al fine di acquisire elementi di prova, procedono alla sostituzione di denaro, beni o altre unità provenienti da uno dei delitti di cui agli artt. 648-*bis* e 648-*ter* c.p.

⁶² F. Iannielli, M. Rocchegiani, *op. cit.*

⁶³ *ibidem.*

Infine, un aspetto cruciale del nuovo corso della lotta alla mafia, iniziato con l'istituzione della DIA, è rappresentato, come già accennato in precedenza, dall'attività di *intelligence* e di indagine in campo internazionale, imprescindibile, ormai, in un mondo sempre più globalizzato⁶⁴.

3.2.1 Le investigazioni giudiziarie

Ai sensi dell'articolo 3 comma 1 decreto-legge 345/1991, il campo di azione della DIA è delimitato esclusivamente, *ratione materiae*, alle indagini relative a delitti ricollegabili all'associazionismo mafioso.

Tale compito non può prescindere dalla creazione di appositi nuclei di investigatori che operino sul territorio, tenendo soprattutto conto del fatto che le indagini di polizia giudiziaria devono essere effettuate unicamente nei contesti territoriali che sono stati teatro dell'attività criminosa da contrastare. Tali nuclei devono essere diretti dalle procure distrettuali, sia che le investigazioni siano di iniziativa, sia che siano delegate dall'autorità giudiziaria⁶⁵.

I delitti indicati nella nota numero 63 possono essere distinti - secondo il metodo applicato da Iannielli e Rocchegiani nell'opera precedentemente citata - in due gruppi:

1. Delitti mafiosi in senso stretto:
 - a) Associazione di tipo mafioso (art. 416-*bis* c.p.);
 - b) "Delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-*bis* ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo"⁶⁶.
2. Delitti potenzialmente mafiosi:
 - a) Sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 c.p.);
 - b) Associazione finalizzata al traffico di stupefacenti (art. 74 d.p.r. n. 309/1990).

Oltre ai sequestri di persona e ai delitti in materia di stupefacenti, un'associazione mafiosa può avere, nel proprio programma, una tipologia di delitti molto più ampia: questi delitti rientrano nella competenza della procura distrettuale e della DIA, qualora si configurino come connessi all'associazionismo mafioso⁶⁷.

⁶⁴ *ibidem*.

⁶⁵ L'articolo 51 comma 3-*bis* c.p.p., introdotto dall'articolo 3 decreto-legge 367/1991, convertito con modificazioni nella legge 8/1992 attribuisce alle Direzioni Distrettuali Antimafia le competenze relative a: associazione mafiosa (art. 416-*bis* c.p.) e ogni delitto che sia strumento per agevolarla; sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 c.p.); associazione finalizzata al traffico di stupefacenti (art. 74 d.p.r. n. 309/1990).

⁶⁶ F. Iannielli, M. Rocchegiani, *op. cit.*, pag. 130.

⁶⁷ Il legislatore ha voluto comunque rendere la competenza delle Direzioni Distrettuali più ampia, assegnando ad esse anche i delitti *potenzialmente* mafiosi.

Al fine di evitare i contrasti tra i diversi uffici del pubblico ministero, il legislatore ha ritenuto dunque opportuno inserire fra i reati distrettuali il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione e il delitto associativo finalizzato al traffico illecito di stupefacenti. Questa scelta è stata dettata dal fatto che, “secondo comune esperienza, le due tipologie di delitti risultano essere particolarmente congeniali alle organizzazioni mafiose”⁶⁸: da un’indagine avviata su un’organizzazione criminale – anche non mafiosa - che si muove nel mercato degli stupefacenti, può scaturire un’inchiesta ben più vasta in materia di mafia e di qui la necessità di garantire un tempestivo intervento investigativo e, quindi, l’idea di inserire entrambe le tipologie di delitti sopra indicati nell’elenco dei delitti cosiddetti “distrettuali”⁶⁹.

Qualora le indagini si svolgano nell’ambito territoriale di una sola procura distrettuale, il legislatore ha previsto l’opportunità di usare ogni forza di polizia del luogo “ponendo a fianco delle medesime il Servizio centrale operativo della Polizia di Stato o il Raggruppamento Operativo Speciale dei Carabinieri, secondo i casi, [...] se la difficoltà delle indagini medesime o la necessità di coordinamento lo impongono. Nel modo accennato si eviterà tra l’altro che sorgano motivi di incomprensione tra le forze di polizia di cui si parla e la Direzione Investigativa Antimafia”⁷⁰.

3.2.2 Le investigazioni preventive

Le investigazioni preventive riguardano tutte le attività di acquisizione, studio e analisi dei dati aventi la finalità di conoscere più a fondo il fenomeno criminale. Oltre a ciò, l’obiettivo di queste indagini è anche quello di osservare, studiare e monitorare gli sviluppi della presenza mafiosa in determinati territori. Lo scopo delle indagini preventive non è solo conoscere meglio il fenomeno mafioso ma, anche, osservarne i movimenti.

Le indagini preventive possono avere una valenza tattica, qualora siano finalizzata all’avvio immediato di un’indagine giudiziaria, oppure strategica, qualora, invece, abbiano lo scopo di raccogliere informazioni che potranno rivelarsi utili in futuro.

In ogni caso, l’ambito delle investigazioni preventive è più ampio rispetto a quello delle indagini giudiziarie, visto che la prevenzione riguarda tutta la criminalità organizzata e non solo quella di stampo mafioso. Da qui deriva anche il carattere internazionale delle indagini preventive, dovuto al fatto che molto spesso i dati raccolti dalle unità di investigazione portano le indagini ben oltre i confini nazionali.

⁶⁸ F. Iannielli, M. Rocchegiani, *op. cit.*, pag. 132.

⁶⁹ *ibidem*, pag. 130.

⁷⁰ Direttiva del Procuratore Nazionale Antimafia in data 10 maggio 1993, con oggetto “*Polizia giudiziaria – Direzioni Investigativa Antimafia e Servizi Centrali e Interprovinciali*”.

Tali investigazioni sono funzionalmente autonome rispetto alle investigazioni giudiziarie e non prevedono modalità acquisitive di tipo operativo, fondandosi bensì su informazioni provenienti dalle fonti ufficiali⁷¹.

Un ruolo molto importante, all'interno di questa tipologia di investigazioni, è rappresentato dal supporto che possono fornire i consulenti esterni, a cui gli analisti della DIA possono rivolgersi⁷².

“La DIA si caratterizza come momento di concentrazione tra due sistemi, quello di polizia di sicurezza e quello di polizia giudiziaria”⁷³: da un lato il compito di polizia di sicurezza, svolto dagli investigatori che si occupano di prevenzione, dall'altro il compito di polizia giudiziaria, svolto secondo i poteri che il codice di procedura penale assegna agli agenti e agli ufficiali di polizia giudiziaria.

Le investigazioni preventive e quelle giudiziarie sono due binari paralleli, tendenti verso la stessa finalità ma con delle differenze sostanziali: mentre le prime sono di carattere amministrativo e fanno capo al Ministro dell'Interno, le seconde sono di carattere, appunto, giudiziario e hanno come referente istituzionale l'autorità giudiziaria.

Il sistema di raccolta e analisi dei dati viene diviso, secondo Iannielli e Rocchegiani, in diverse fasi.

La prima di queste fasi è costituita dall'individuazione dei raggruppamenti criminali, delle attività illecite e dei contesti tanto sociali quanto territoriali in cui l'organizzazione mafiosa opera. Oltre a ciò, in questa prima fase si procede a decidere con precisione, sulla base di quanto osservato, quali siano gli obiettivi da perseguire.

Una volta completata con successo questa fase, inizia il momento di raccolta delle informazioni, che vengono, in parte, estratte dalle fonti investigativo-giudiziarie disponibili e in parte acquisite tramite i Centri Operativi. Dopo ogni fase di raccolta, si procede all'elaborazione dei dati e alla loro classificazione, facendo anche ricorso, naturalmente, a moderne strumentazioni informatiche.

È da notare che il compito, assegnato alla DIA, di coordinamento delle investigazioni preventive svolte dalle varie forze di polizia, si intreccia col compito, attribuito al Servizio della Polizia di Stato, di analisi e coordinamento per il contrasto alla criminalità organizzata. Il legislatore ha tuttavia voluto assegnare alla DIA un ruolo di primazia e, infatti, la fonte normativa che assegna alla DIA il compito in esame ha forza di legge ed è, inoltre, successiva al decreto istitutivo del Servizio.

⁷¹ Ci si riferisce soprattutto agli atti processuali ma, anche, a qualsiasi dato il quale, in un contesto informativo più ampio, possa risultare determinate per l'acquisizione di una conoscenza più approfondita del fenomeno mafioso.

⁷² Su proposta del direttore della D.I.A., il Ministro dell'Interno può conferire incarichi particolari di studio a qualunque consulente esterno, ai sensi dell'art. 1-*octies* decreto-legge 629/1982, introdotto dall'art. 2 legge 15 novembre 1988, n. 486 (F. Iannielli, M. Rocchegiani, *op. cit.*).

⁷³ F. Iannielli, M. Rocchegiani, *op. cit.*, pag. 134.

La primazia di cui gode la DIA nell'ambito delle investigazioni preventive la rende una banca dati di vastissime dimensioni di cui, ovviamente, beneficiano non solo gli stessi investigatori in forza alla DIA ma tutti gli investigatori delle varie forze di polizia impegnati nel contrasto alla criminalità organizzata.

3.2.3 L'autonomia di gestione

Inizialmente, per evitare di sovraccaricare il personale della Direzione con oneri che avrebbero esulato delle attività strettamente investigative, non era stata prevista, dal legislatore, autonomia contabile o logistico-amministrativa per la DIA: essa avrebbe fatto affidamento, per tali questioni, al Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

A seguito della decisione di sciogliere l'Ufficio dell'Alto Commissario⁷⁴, si era mostrata la necessità di apportare alcune modifiche al testo originario del decreto-legge 345/1991, istitutivo della Direzione. La successione tra i due uffici, infatti, era avvenuta in forma incompleta e gli stanziamenti previsti per l'Ufficio dell'Alto Commissario erano stati messi a disposizione della DIA, la quale però non si era vista riconosciuta alcuna forma di autonomia contabile, visto che i fondi a essa stanziati sarebbero stati gestiti dagli organi del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

L'allora Ministro dell'Interno On. Mancino ha sostenuto che l'autonomia finanziaria della DIA fosse un requisito necessario per “porla in condizione di utilizzare l'autonomia organizzativa dal punto di vista investigativo nella pienezza delle sue potenzialità”⁷⁵. Un'analogia posizione era sostenuta, in quel periodo, dalla Commissione Antimafia, la quale affermava la necessità, per la DIA, di “avere un modulo di speditezza nel settore informativo, il che non significa incentivarla ad uscire fuori dal suo ambito istituzionale, ma evitare di farla soggiacere ad un modulo burocratico che appesantisce la vita di ogni struttura e di ogni parte dell'amministrazione pubblica del nostro Paese”⁷⁶.

È stato solo con l'approvazione della legge 559/1993 – sulla “Disciplina della soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito dell'Amministrazione dello Stato” – che alla DIA è stata riconosciuta un'autonomia non finanziaria ma, quantomeno, di gestione. L'articolo 10 di tale provvedimento assegna le spese riguardanti la DIA a una rubrica da istituire nello stato di previsione del Ministero dell'Interno. Sempre secondo il contenuto dell'articolo 10, per quanto riguarda le spese riservate, esse non sono

⁷⁴ Giova ricordare che tale scioglimento era inizialmente previsto per il 1° gennaio 1995 ma, in seguito, venne anticipato al 1° gennaio 1993.

⁷⁵ Audizione del Ministro dell'Interno On. Mancino dinanzi alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati sugli indirizzi e l'organizzazione dell'azione dello Stato nella lotta al crimine organizzato, in *Atti Parlamentari Camera dei Deputati XI Legislatura*, Commissione Affari Costituzionali, resoconto della seduta del 4 febbraio 1993.

⁷⁶ Sen. Cabras, in *Atti Parlamentari Commissione Antimafia XI Legislatura*, resoconto della seduta del 9 marzo 1993 relativa all'audizione dei Segretari Generali del SIULP e del SAP.

soggette a rendicontazione ma il direttore della DIA è tenuto, tuttavia, a presentare una relazione sui criteri e le modalità di utilizzo dei fondi al Ministro dell'Interno, al termine di ogni esercizio finanziario. Il Ministro dell'Interno autorizza poi la distruzione della relazione medesima.

3.3 Il rapporto con l'autorità giudiziaria

3.3.1 Evoluzione dei rapporti tra autorità giudiziaria e polizia giudiziaria dal 1988 al 1992

Il rapporto tra il pubblico ministero e la polizia giudiziaria è andato incontro a un'evoluzione, in particolare dopo la riforma del codice di procedura penale intervenuta nel 1988. Inizialmente, il legislatore ha voluto ridimensionare l'autonomia investigativa degli organi di polizia giudiziaria attribuendo la conduzione dell'indagine al pubblico ministero.

Da più parti si è rilevato come questa soluzione non abbia soddisfatto né la polizia giudiziaria né i pubblici ministeri, i quali si erano ritrovati un carico di lavoro eccessivo, che li distoglieva dal loro compito di inquirenti⁷⁷.

Duranti i primi anni Novanta, svariate disposizioni novellatrici⁷⁸ hanno portato a un riequilibrio dei rapporti tra polizia giudiziaria e pubblico ministero, fino a giungere alla piena autonomia investigativa in capo alla polizia giudiziaria, la quale, pur in presenza delle direttive del pubblico ministero, può continuare ad operare anche al di fuori dell'ambito segnato da queste. L'unico limite alla libertà d'indagine della polizia giudiziaria è il divieto di interferenza con l'inchiesta diretta dal pubblico ministero stesso.

Fondamentali, infine, nel contesto della ricalibrazione dei rapporti tra polizia giudiziaria e pubblico ministero, appaiono due innovazioni che figurano nell'articolo 351 c.p.p.: da un lato, l'equiparazione fra la disciplina relativa all'assunzione di sommarie informazioni da parte della polizia giudiziaria a quella prevista per le dichiarazioni testimoniali raccolte dal pubblico ministero e, dall'altro, la possibilità, per la polizia giudiziaria, di assumere informazioni da imputati o indagati in procedimenti connessi o per reati collegati, senza che sia necessaria la presenza del difensore⁷⁹.

Tra le novità riguardanti il ruolo della polizia giudiziaria sono anche da annoverare sia l'ampliamento del numero degli atti a essa delegabili (art. 370 c.p.p.) sia la valorizzazione della loro efficacia probatoria.

⁷⁷ F. Iannielli, R. Rocchegiani, *op. cit.*

⁷⁸ Si fa qui riferimento, in particolare, alla legge 356/1992 e a due pronunce della Corte Costituzionale intervenute nel medesimo anno.

⁷⁹ Esempio è la sentenza 22 gennaio 1992, n. 24, con cui la Corte ha rilevato l'eccezionalità e l'anomalia del divieto, per gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, di deporre sul contenuto delle dichiarazioni acquisite da testimoni.

In generale è possibile affermare che il legislatore abbia scelto di potenziare i servizi di polizia giudiziaria a cui fanno riferimento gli articoli 56 c.p.p. e 12 disp. att. c.p.p., strutturandoli in modo speculare ai moduli del crimine organizzato⁸⁰.

In questo stesso periodo, con decreto-legge 367/1991, sono state istituite la Direzione Nazionale Antimafia e le Direzioni Distrettuali Antimafia (quest'ultime presso le sedi di Corte d'Appello). Questa iniziativa si inserisce nella più ampia strategia di contrapporre all'unitarietà dell'azione mafiosa, come si è detto, l'unitarietà dell'azione di contrasto.

Infine, di fronte all'esigenza di contrastare con efficacia la criminalità organizzata, sono stati ampliati i poteri investigativi e coercitivi della polizia giudiziaria.

3.3.2 I rapporti tra la DIA e le Direzioni Distrettuali Antimafia

È la legge 8/1992 che ridefinisce i casi di connessione tra la DIA e le DDA, regolamentandone gli eventuali contrasti. Il legislatore ha voluto aderire all'esigenza, indicata già dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla mafia, di centralizzazione delle indagini: le competenze della Direzione, in questo senso, sono ricomprese in quelle più ampie delle 26 procure distrettuali, che diventano, dunque, "il referente istituzionale dell'organismo investigativo"⁸¹. In particolare, il Reparto Investigazioni Giudiziarie della DIA è destinatario della richiesta della DDA.

Per quanto riguarda le indagini collegate, è previsto che i Servizi Centrali e Interprovinciali debbano fornire alla DIA la collaborazione operativa richiesta mentre, per le indagini non collegate, la Procura Distrettuale può avvalersi della DIA in considerazione del ruolo centrale che le attribuisce la legge.

3.3.3 I rapporti tra la DIA e il Procuratore Nazionale Antimafia

L'articolo 371-*bis* comma 1 c.p.p. fornisce al Procuratore Nazionale Antimafia la facoltà di disporre, nell'esercizio delle sue funzioni, della DIA e dei Servizi Centrali e Interprovinciali, a cui impartisce direttive per regolarne l'impiego investigativo.

Nel corso degli anni, ci sono stati svariati interventi volti a fornire un'esegesi del testo dell'articolo che non lasciasse dubbi sul genere di rapporto intercorrente fra la DIA e la DNA. Nonostante

⁸⁰ La strutturazione speculare rispetto all'organizzazione mafiosa non è una tattica nuova nel mondo delle forze dell'ordine: la nascita della stessa DIA persegue l'obiettivo di creare un organismo piramidale in grado di confrontarsi efficacemente con le organizzazioni mafiose e, oltreoceano, l'F.B.I. statunitense, durante gli anni '70, aveva strutturato la propria azione nella città di New York suddividendo le squadre investigative in cinque gruppi, uno per ogni famiglia mafiosa presente in città.

⁸¹ F. Iannielli, M. Rocchegiani, *op. cit.*

il Procuratore Nazionale Antimafia abbia sostenuto, nel 1994, che “la distinzione fra attività di investigazione preventiva e indagini di polizia giudiziaria [...] non rileva ai fini della disponibilità della DIA da parte del Procuratore Nazionale Antimafia”⁸², non va tuttavia dimenticato che il Ministero dell’Interno si era già espresso sull’argomento tramite un decreto, nel quale si affermava che costituisce Servizio di Polizia Giudiziaria, nell’ambito della DIA, solo il secondo Reparto il quale, dunque, si configurerebbe come l’unico di cui la DNA potrebbe disporre. Quanto deciso dal Ministero non impedisce, tuttavia, al Procuratore Nazionale Antimafia di stimolare l’attività di investigazione preventiva della DIA.

Infine, è necessario considerare la differenza intercorrente tra il potere di impartire direttive, escluso nel campo dell’attività informativa, e il potere di disposizione, che ha invece un’applicazione generale⁸³.

3.4 Il rapporto con le forze di polizia italiane e straniere

E’ opportuno innanzitutto differenziare, nel contesto dei rapporti tra la DIA e le forze di polizia, tra “collegamento operativo” e “obbligo di cooperazione”⁸⁴: mentre il “collegamento operativo” (art. 3 decreto-legge 345/1991, comma 3) contempla la stretta collaborazione tra la DIA e gli organismi delle altre forze di polizia, l’ “obbligo di cooperazione” (art. 3 decreto-legge 345/1991, comma 4) prevede, invece, che ogni ufficiale o agente di polizia giudiziaria abbia l’obbligo preciso di fornire ogni cooperazione necessaria alla DIA.

Inoltre, il quarto comma del decreto-legge 345/1991 indica, oltre a una generica cooperazione, due tipologie di intervento collaborativo molto specifiche: la “collaborazione operativa” e la “collaborazione informativa”. La principale differenza tra le due forme di collaborazione è che, mentre la prima è da effettuare su richiesta, la seconda viene svolta di iniziativa e in modo continuativo.

Per quanto riguarda la collaborazione tra la DIA e le forze di polizia straniere, questa avviene nei modi previsti dall’ordinamento italiano e sulla base di eventuali accordi internazionali stipulati dalla Repubblica Italiana. Dipende, inoltre, dalle necessità investigative e dagli obiettivi degli investigatori (per esempio, possono esistere vere e proprie indagini congiunte o, più semplicemente, può esservi

⁸² Intervento del Procuratore Nazionale Antimafia Bruno Siclari, Convegno organizzato nel 1994 dal C.S.M. sul tema “*D.N.A. e D.D.A.: problemi e prospettive*”.

⁸³ F. Iannielli, M. Rocchegiani, *op. cit.*

⁸⁴ Entrambi i termini, con la relativa spiegazione, sono contenuti nell’opera di Iannielli e Rocchegiani sulla DIA, precedentemente citata.

la necessità per le autorità italiane di operare in territorio straniero oppure, viceversa, possono essere le autorità straniere ad abbisognare della collaborazione della DIA).

3.4.1 I Servizi Centrali e Interprovinciali delle forze di polizia

Come già esposto in precedenza, le forze di polizia hanno assegnato il compito di assicurare il collegamento delle attività operative in materia di criminalità mafiosa allo SCO della Polizia di Stato al ROS dei Carabinieri e allo SCICO della Guardia di Finanza.

Per quanto riguarda lo SCO, esso si articola in un Nucleo centrale anticrimine, un Nucleo centrale per la criminalità economica e informatica ed un Nucleo centrale di coordinamento e organizzazione. Tutti questi uffici costituiscono servizio di polizia giudiziaria. A livello periferico, operano i Centri Interprovinciali Criminalpol, i quali svolgono, in collegamento con lo SCO, compiti classificabili come servizi di polizia giudiziaria.

Il ROS è suddiviso in quattro reparti: il reparto Personale, il reparto Criminalità organizzata, il reparto Eversione e il reparto Sequestri di persona e catturandi. A livello periferico si articola in Sezioni Anticrimine e in un Nucleo Anticrimine (a Roma).

Lo SCICO della Guardia di Finanza è suddiviso in due Uffici e quattro Gruppi. Essendo la DIA preposta al coordinamento delle attività di investigazione attinenti alla criminalità organizzata, è naturale che gli organismi a cui si è appena fatto riferimento siano coordinati da essa per quanto riguarda le loro indagini preventive in materia di contrasto alla criminalità di stampo mafioso. Inoltre, il legislatore ha configurato con carattere unidirezionale gli obblighi che il personale delle forze di polizia ha nei confronti della DIA.

3.4.2 Gli organismi territoriali delle forze di polizia⁸⁵

Con il doppio obiettivo, da un lato, di evitare nocive competizioni e, dall'altro, di garantire collaborazione e condivisione delle informazioni, anche gli organismi locali delle forze di polizia vengono inseriti nel contesto di una piena cooperazione tra le forze di polizia presenti *in loco* e la DIA, a cui spetta la direzione investigativa.

L'articolo 3 del decreto-legge 345/1991, che "affida alla DIA il compito di effettuare esclusivamente – ma non in via esclusiva – indagini riferibili ai delitti di mafia"⁸⁶, rappresenta un compromesso tra la

⁸⁵ Questi "organismi territoriali" comprendono tutte le unità delle forze di polizia che sono dislocate sul territorio: la Squadre Mobili della Polizia di Stato, i Reparti Operativi dell'Arma dei Carabinieri etc.

⁸⁶ F. Iannielli, R. Rocchegiani, *op. cit.*

necessità di poter disporre di organi altamente specializzati come la DIA e l'esigenza di poter fare affidamento su servizi di polizia giudiziaria presenti in modo capillare sul territorio.

3.4.3 Il Vice Direttore Generale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Il decreto-legge 345/1991 ha ritenuto necessario collocare la DIA nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, per sottolineare l'intenzione del legislatore di mantenere saldo il raccordo tra l'allora nuovo organismo investigativo e i corpi di polizia preesistenti⁸⁷.

L'articolo 4 del già citato decreto-legge, più nello specifico, dispone che al funzionamento della DIA provveda il Dipartimento della Pubblica Sicurezza. In particolare, il compito di assicurare i collegamenti tra la DIA e gli altri uffici venne assegnato alla nuova figura del Vice Direttore Generale del Dipartimento della Pubblica sicurezza, istituita dal comma 6 del citato articolo 4 e coincidente con il Direttore Centrale della Polizia Criminale.

Il decreto ministeriale 8 ottobre 1992 ha stabilito che il Vice Direttore Generale della P.S. si avvalga di una commissione parlamentare permanente, composta da funzionari delle forze dell'ordine e della DIA, istituita appositamente per questo compito. Questa commissione si configura come la sede istituzionale che assicura il controllo dei collegamenti info-operativi tra la DIA e le forze di polizia, in particolare in una eventuale fase di patologia del sistema.

Capitolo 4: Tra passato e futuro: risultati e prospettive

4.1 Sequestri e confische

I dati raccolti dalla DIA in materia di sequestri e confische sono messi a disposizione dalla Direzione stessa sul proprio sito web. Si considerano i sequestri e le confische, effettuati dal 1992 al 30 giugno 2019, dei beni appartenenti alle principali organizzazioni mafiose italiane - Cosa Nostra, la Camorra, la 'Ndrangheta – a cui si vanno ad aggiungere le organizzazioni criminali pugliesi e altre di minore entità.

⁸⁷ Esemplificativo, in questo senso, il comma 3 art. 3 decreto-legge 345/1991, che rende esplicito l'obbligo, per la D.I.A., di operare in collegamento con gli uffici di polizia presenti a livello centrale e periferico.

Complessivamente, nei 27 anni considerati, i sequestri ai sensi dell'art. 321 c.p.p.⁸⁸ ammontano a un valore 7.048.954.075 euro, mentre quelli ai sensi del decreto legislativo 159/2011⁸⁹ riguardano beni per un totale di 17.285.249.076 euro; per quanto concerne invece le confische, sono stati confiscati, ai sensi dell'art.12-*sexies* decreto-legge 306/1992⁹⁰, beni per un totale complessivo di 947.251.112 euro, mentre le confische ai sensi del decreto legislativo 159/2011 hanno investito beni per un valore totale di 10.555.126.278 euro.

4.2. Mafia e società: l'evoluzione della mafia e dell'antimafia

La mafia, come fenomeno sociale, segue una propria evoluzione, la quale è conseguenza dei cambiamenti che avvengono nella società. I cambiamenti sociali non influenzano solo quelli in ambito criminale ma generano mutamenti anche nel campo degli organismi di contrasto alla criminalità organizzata.

Esistono diversi modi di leggere il fenomeno mafioso, a seconda dell'aspetto che si sceglie di privilegiare nell'analisi dell'organizzazione criminale⁹¹, scelta che dipende anche dal contesto sociale e storico in cui l'organizzazione mafiosa vive.

Innanzitutto, la mafia può essere vista come una *burocrazia*. In questo caso, l'attenzione è focalizzata sulla struttura organizzativa interna, fortemente gerarchica e chiusa, e sull'esercizio esterno della violenza.

Una seconda lettura del fenomeno considera la mafia una *comunità*, strettamente legata alla cultura locale della zona dove l'organizzazione si sviluppa. Questa lettura toglie considerazione alla rigida gerarchia strutturale in favore di una maggior attenzione ai legami di tipo "morale" derivanti da una forte identificazione in valori comuni. In questo caso, i confini tra l'organizzazione mafiosa e il contesto sociale in cui essa è immersa diventano sempre più sbiaditi.

Una terza lettura vede la mafia come un'*impresa*. L'enfasi, in questo caso, è posta sulla ricerca dei profitti e di un *business* redditizio. A differenza della lettura della mafia come burocrazia, in questo caso si predilige il punto di osservazione esterno alla struttura mafiosa: l' "impresa mafiosa" deve costruire e mantenere rapporti con la società civile ed è per questo che essa è costretta a proiettarsi verso l'esterno,

⁸⁸ L'art. 321 c.p.p. riguarda il sequestro preventivo, cioè la possibilità per il giudice competente di disporre il sequestro, su richiesta del pubblico ministero, di cose pertinenti al reato che possano aggravare o protrarre le conseguenze di esso ovvero agevolare la commissione di altri reati.

⁸⁹ "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136".

⁹⁰ "Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa".

⁹¹ Tale suddivisione in cinque modelli, a cui si aggiunge quello che enfatizza la dimensione della mafia come *power syndicate*, è stata elaborata da Rocco Sciarbone nella sua opera "Mafie vecchie, mafie nuove", Donzelli, Roma, 2009.

a compiere scelte economiche che le permettano di restare a galla e di ottenere dei profitti operando nel mondo della legalità (usando però, chiaramente, capitali di provenienza illecita).

Un ulteriore modo di considerare la presenza mafiosa nella società è di vederla come sottosistema di un più grande *sistema* criminale, altamente specializzato e interconnesso. Questa visione organica del fenomeno mafioso si fonda su un'osservazione esterna della struttura criminale.

Infine, l'ultimo modello, quello della mafia come *rete*, presta particolare attenzione ai processi di radicamento, espansione e riproduzione del fenomeno mafioso sul territorio. Per costruire questa rete di rapporti, il gruppo mafioso è chiuso verso l'interno ma necessariamente aperto verso l'esterno.

A questi modelli se ne può aggiungere un sesto, trasversale ai precedenti, se si prende in considerazione l'aspetto del potere e si considera l'organizzazione mafiosa come *gruppo di potere*, con finalità, quindi, anche politiche.

A seconda della tipologia di modello adottata, si privilegiano aspetti diversi del radicamento mafioso nel territorio il quale, con il tempo, si adatta ai mutamenti sociali: è evidente che la mafia dei primi decenni post-unitari era del tutto diversa – in termini di obiettivi, mezzi e metodologie – dal fenomeno mafioso come lo conosciamo oggi, così come è del tutto diversa l'azione di contrasto.

È possibile poi notare come, nel corso della storia dell'Italia repubblicana, la mafia e l'antimafia si siano influenzate e modellate a vicenda. La strage di Ciaculli nel 1963 ha portato alla dura azione repressiva da parte dello Stato, a cui fa seguito la stagione delle assoluzioni per insufficienza di prove. Solo dopo gli "omicidi eccellenti"⁹², tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta, si arriva ad approvare la legge Rognoni-La Torre (1982) e, infine, i successi del pool antimafia di Caponnetto, Falcone e Borsellino scatenano la violenta risposta di Cosa nostra e il piano stragista voluto dai Corleonesi, di cui sono esempio gli attentati di Palermo, Firenze, Milano e Roma.

La stagione del pugno di ferro dello Stato repubblicano contro la criminalità di stampo mafioso - pugno di ferro che ha portato, tra le altre cose, proprio alla nascita della DIA – è cominciata proprio in conseguenza dello stragismo mafioso dei primi anni Novanta e, a propria volta, ha portato non solo alla quasi totale sconfitta di Cosa nostra – con Matteo Messina Denaro considerato, fondamentalmente, l'ultimo grande latitante della mafia siciliana – ma, anche, a una profonda modifica della strategia e delle tattiche mafiose, più improntate, oggi, a infiltrarsi silenziosamente tra gli ingranaggi politici ed economici dello Stato piuttosto che a mostrarsi come un sistema parallelo a esso. Soprattutto, come rilevato negli anni dalle intercettazioni e dal ritrovamento di alcuni "pizzini", Cosa nostra stessa, in

⁹² R. Sciarone, "*Mafie vecchie, mafie nuove*", Donzelli, Roma, 2009, pag. XXIII.

seguito alle stragi dei primi anni Novanta e alla decisa repressione dello Stato, ha ripensato alla propria strategia e, dall'ascesa di Provenzano nel 1993 in poi, "diventarono operativi - e lo sono in larga parte tutt'ora - gli imperativi della sommersione, dell'invisibilità, del blackout su gran parte delle comunicazioni, anche interne, della rinuncia ad azioni eclatanti"⁹³.

Come sottolineano diversi autori, la forza della mafia poggia anche su una sorta di velo di intangibilità di cui è rivestita: i risultati raggiunti dagli organismi antimafia sono il segno da riconoscere per l'opinione pubblica e convincere le persone, soprattutto nelle zone ad alto radicamento mafioso, che l'azione di contrasto funziona, è un elemento molto importante nelle politiche antimafia. Un elemento imprescindibile dell'azione di contrasto alla mafia è proprio il ruolo dell'opinione pubblica e dell'antimafia sociale, cioè di tutto quell'insieme di organizzazioni, fondazioni e gruppi di varia natura i quali, anche solo nei loro nomi, operano per contrastare le organizzazioni mafiose a un livello sociale. Il rischio, paradossalmente, è che il successo di una forte azione di contrasto da parte dello Stato abbia come contraltare l'indebolimento del tessuto sociale dell'antimafia: di questo avviso è Salvatore Lupo, che sostiene come in 150 anni la mafia sia già "risorta" dopo essere stata dichiarata sconfitta diverse volte.

Come scrive Rocco Sciarrone⁹⁴ nella sua opera precedentemente citata, un elemento di indubbia difficoltà nell'ambito delle indagini sulle organizzazioni mafiose è rappresentato dai loro ponti di collegamento col "mondo di sopra"⁹⁵, i quali sono costruiti e mantenuti da quella che, in gergo, viene definita "area o zona grigia"⁹⁶: tale area è composta da tutti coloro che, senza essere affiliati al sodalizio, intrattengono con esso rapporti di reciproco interesse e vantaggio e gli garantiscono il consenso. A questo proposito, Sciarrone parla, più che di "cicli temporali" dell'azione di contrasto, di "soglie": quando si oltrepassa una certa soglia e si è sul punto di sferrare un attacco decisivo alle organizzazioni criminali, arriva, quasi, un segnale di arresto.

Come esempio molto recente di quanto le organizzazioni mafiose possano essere inserite nella vita politica ed economica dello Stato, si può considerare il blitz della Polizia, coordinato dalla DDA di Reggio Calabria, che a fine luglio 2019 ha portato a 17 ordinanze di custodia cautelare (di cui 12 traduzioni in carcere e 5 arresti domiciliari) per altrettanti affiliati alla cosca Libri.⁹⁷ Tra questi, diversi politici esponenti di diverse correnti e svariati imprenditori, apparentemente irreprensibili. Grazie a

⁹³ A. La Spina, *op. cit.*, pag. 84.

⁹⁴ Rocco Sciarrone è professore ordinario di Sociologia economica all'Università di Torino, presso la quale insegna Sociologia della criminalità organizzata ed è direttore di Larco (Laboratorio di Analisi e Ricerca sulla Criminalità Organizzata).

⁹⁵ A. La Spina, *op. cit.*

⁹⁶ *ibidem*, pag. 11, nonché R. Sciarrone, *op. cit.*, pag. XXIV.

⁹⁷ Questo blitz si inserisce nella più vasta operazione "Libro Nero".

questi solidi contatti nel mondo della politica e dell'imprenditoria, gli 'ndranghetisti del clan Libri offrivano appoggi e consensi in cambio di appalti e favori⁹⁸.

Nell'analisi fatta da Sciarrone risultano esistere due metodi per affrontare la questione mafiosa: il primo si focalizza sulle collusioni tra il potere mafioso e la politica, mentre il secondo sulla possibilità di disarticolare i gruppi criminali dall'interno. Entrambe le visioni rischiano, a detta dello stesso Sciarrone, di essere parziali: concentrarsi sui punti di contatto tra mafia e politica rischia di distogliere l'attenzione dagli altri contesti in cui la mafia agisce, mentre focalizzare l'attenzione sull'interno dei gruppi criminali presenta il potenziale difetto di sottovalutare l'importanza delle connessioni delle mafie con il mondo legale.

Questione aperta è se il fenomeno mafioso sia figlio del sottosviluppo oppure se sia piuttosto il sottosviluppo a essere una conseguenza della presenza della mafia o ancora se, come terza opzione, entrambe le posizioni siano da considerarsi errate. Salvatore Lupo prova a dare una risposta all'annosa questione, sostenendo proprio la terza opzione: l'esistenza stessa della mafia "mette in crisi il nostro concetto di modernità"⁹⁹ e questo perché "la mafia si pone come un ordinamento prestatale o non statale, una sorta di perfezionamento moderno di modelli giuridici antichi in qualche modo ricollegabili a quello della faida".¹⁰⁰ Lupo definisce la mafia una "patologia della modernità"¹⁰¹, nel senso che la società moderna cova, al proprio stesso interno, un organismo, il quale si fa portatore di "antichi valori" e si pone come portatore di una "giustizia parallela".

Inoltre, anche Rocco Sciarrone considera come irrilevante la questione del sottosviluppo, visto che la mafia si è insediata tanto in aree di relativo sviluppo economico – come la Piana di Gioia Tauro – quanto in zone caratterizzate dal latifondo – come la Conca d'oro nel Palermitano.

Infine, le modalità con cui le organizzazioni mafiose si sviluppano e si insediano in un territorio dipendono sia dall'organizzazione che dal territorio in questione: il territorio può essere di radicamento originario oppure non tradizionale e può, inoltre, essere geograficamente contiguo o meno. Esistono, quindi, non solo delle differenze temporali ma anche delle differenze geografiche, culturali ed

⁹⁸ Può essere di un certo interesse, a questo proposito, riportare le considerazioni fatte da Nicola Gratteri riguardo al rovesciamento dei rapporti di potere tra politica e mafia: se un tempo erano i mafiosi a rivolgersi ai politici in cambio di favori, oggi il primo passo è quasi sempre fatto dai politici i quali, nel momento immediatamente precedente alle elezioni, nel timore di non superare la prova del voto si rivolgono ai mafiosi per avere voti in cambio di favori futuri.

⁹⁹ S. Lupo, *Potere criminale. Intervista sulla storia della mafia*, a cura di G. Savatteri, Laterza, Bari, 2010, pag. 4.

¹⁰⁰ *ibidem*, pag. 165.

¹⁰¹ *ibidem*, pag. 175.

economiche che condizionano l'insediamento delle organizzazioni mafiose¹⁰² e qualunque azione di contrasto da parte dello Stato non può prescindere dal considerare queste differenze.

4.3 Sciogliere o mantenere la DIA?

Nonostante i risultati conseguiti dalla DIA negli ultimi quasi trent'anni, voci numerose e autorevoli si sono levate nel panorama del dibattito politico e pubblico suggerendo, con maggiore o minor vigore, uno scioglimento – o quantomeno un ridimensionamento – della DIA.

Uno dei più noti e, soprattutto, autorevoli sostenitori di questa posizione è Nicola Gratteri¹⁰³. A più riprese, prima nel 2015 con il Governo Renzi – mentre era consigliere della Commissione parlamentare antimafia presieduta da Rosy Bindi - e poi, più recentemente, con il Governo Conte I (1° giugno 2018-5 settembre 2019) Gratteri si è pronunciato a favore dello scioglimento della Direzione, nonché della riduzione generale delle scorte.

La posizione di Gratteri è chiara: secondo il Procuratore della Repubblica la DIA, voluta da Falcone su modello, in parte, dell'FBI statunitense, sarebbe ormai uno strumento antiquato, non solo superfluo ma anche, in un certo qual modo, dannoso, dal momento che le risorse impiegate dallo Stato per mantenere la DIA potrebbero essere spese per aumentare le attività delle altre forze di polizia e, in particolare, per garantire un ancora più efficiente lavoro della polizia giudiziaria¹⁰⁴. Il blocco delle assunzioni nelle amministrazioni statali, risalente al 2010, rischia di limitare notevolmente, secondo Gratteri, l'operatività delle forze dell'ordine e, perciò, lo scioglimento della DIA potrebbe essere un modo, in attesa delle nuove assunzioni, per coprire i vuoti lasciati dai pensionamenti e non riempiti da nuove leve.

In una lettera indirizzata a Matteo Salvini - Ministro dell'Interno durante il Governo Conte I - Gratteri definisce la DIA un “gigante dai piedi d'argilla”, dopo aver già sottolineato, negli anni precedenti, come le misure di prevenzione rappresentino la maggior parte del lavoro della DIA, lavoro che può essere

¹⁰² Giova qui sottolineare l'esistenza di almeno due prospettive di spiegazione del fenomeno mafioso: una è definita *culturalista* e tende a ridurre la mafia alla cultura dei contesti originari, mentre un'altra è chiamata *organizzativa* e “restringe” il fenomeno alla delinquenza organizzata, senza riferimenti alle culture originarie. La *network analysis* è un punto di contatto fra le due prospettive, considerando essa la mafia come un'organizzazione che poggia su una fitta rete di relazioni, anche personali e, in ultima analisi, culturali.

¹⁰³ Nicola Gratteri, magistrato e saggista, dal 21 aprile 2016 è Procuratore della Repubblica presso Catanzaro. Vive sotto scorta dal 1989 e, oltre a essere stato proposto come Ministro della giustizia del Governo Renzi (2014-2016) è uno dei magistrati più conosciuti della DDA, schierato in prima linea nella lotta alla 'Ndrangheta.

¹⁰⁴ Alcune dichiarazioni in materia, qui riassunte, sono state rilasciate da Gratteri nel corso di un'intervista pubblica svoltasi presso Diamante, in provincia di Cosenza, nel settembre 2018.

svolto – e viene effettivamente svolto – anche e già dalla Polizia, dai Carabinieri e dalla Guardia di Finanza.

Inoltre, di fronte a chi difende strenuamente il mantenimento della Direzione usando come argomentazione il fatto che sia stata fortemente voluta da Falcone, Gratteri ha replicato che, a distanza di quasi 30 anni dal periodo in cui la proposta di Falcone ha trovato accoglienza – e, oltre a ciò, a distanza di quasi 30 anni dall’omicidio del giudice – lo scenario è cambiato e non bisogna aver timore di apportare al sistema le modifiche necessarie, anche qualora queste andassero a sciogliere l’organismo voluto da un uomo diventato uno dei più grandi simboli, a livello mondiale, della lotta alla criminalità organizzata.

L’opinione di Gratteri è arricchita dalla considerazione che, come già accennato, tutti i finanziamenti che oggi vengono spesi per il personale, i mezzi e gli immobili della DIA potrebbero essere spesi, da un lato, per finanziare le attività delle altre forze di polizia e, dall’altro, per portare avanti i progetti di nuove assunzioni, in modo tale da aumentare gli organici della Polizia di Stato, dell’Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e della Polizia Penitenziaria. Inoltre, i membri della DIA porterebbero ai loro corpi di appartenenza il *know-how* acquisito nella lotta alla criminalità organizzata, per scongiurare, così, ogni possibile dispersione delle conoscenze acquisite negli anni di indagini¹⁰⁵.

Di diversa opinione è, per esempio, un altrettanto autorevole esponente del mondo del contrasto alla criminalità organizzata: Franco Roberti, ex procuratore nazionale antimafia (dal 2013 al 2017) ed ex coordinatore della DDA di Napoli. Roberti, più che a uno scioglimento della DIA per recuperare uomini, mezzi e denaro in favore delle altre forze di polizia, si dichiara favorevole a un generale rinforzo di tutte le forze dell’ordine, in termini di finanziamenti e di organico.

L’opinione di Roberti¹⁰⁶ – e di altri magistrati, politici e membri delle forze dell’ordine - è che la DIA dovrebbe essere valorizzata in quanto strumento interforze e, come tale, composto dai migliori elementi provenienti dalle singole forze di polizia, uno strumento il quale, attraverso la possibilità di accedere alle banche dati raccolte dai diversi corpi di polizia, ha dimostrato di saper coniugare efficacemente informazione ed eccellenza.

Conclusioni

¹⁰⁵ Giova ricordare che gli agenti e gli ufficiali in forza presso la DIA non cessano di essere, comunque, parte dei loro Corpi di provenienza, con tutto ciò che ne consegue a livello regolamentare, disciplinare e, anche, di stipendio.

¹⁰⁶ Manifestata in un’intervista rilasciata al giornale d’inchiesta “Stylo24” nel settembre 2018.

Come anticipato nell'introduzione, questo elaborato si è proposto l'obiettivo di approfondire il ruolo della Direzione Investigativa Antimafia come tipologia nuova di unità nel panorama delle forze dell'ordine.

Attraverso l'analisi del contesto storico in cui la DIA è stata istituita, si è voluto sottolineare come la scelta di dare forma a un'unità di questo tipo sia una diretta conseguenza, da un lato, della necessità del momento e, dall'altro, delle conoscenze acquisite dal sistema giuridico e politico italiano in tema di criminalità organizzata. Da un lato, quindi, la necessità di creare un organismo che supplisse alla mancanza di coordinamento tra forze dell'ordine (e tra forze dell'ordine e magistratura) e, dall'altro, la consapevole valutazione dell'importanza che tale unità specializzata avrebbe potuto rivestire nel contesto della lotta alla criminalità organizzata.

Con l'analisi della struttura e delle competenze della Direzione, è stato approfondito l'aspetto di "fluidità" che caratterizza la DIA: la sua struttura, certamente molto solida, è pensata in modo tale da permettere alla Direzione di contrastare il fenomeno mafioso sotto ogni suo aspetto e a seconda delle sue caratteristiche, le quali variano da un'organizzazione mafiosa all'altra e da un territorio all'altro. Tale capacità di contrasto è potenziata dalla capillare presenza di organi della Direzione sul territorio italiano e dall'ingente quantitativo di dati a cui la DIA ha accesso.

Infine, il lavoro è stato concluso con un riferimento al contemporaneo dibattito su un eventuale scioglimento della DIA, attraverso la considerazione delle opinioni espresse da Nicola Gratteri e Franco Roberti e alla luce dei risultati conseguiti dalla Direzione in poco meno di trent'anni di attività. Si può concludere che, nonostante un eventuale scioglimento della Direzione avrebbe senza dubbio vantaggi nell'immediato (in particolare, il recupero di finanziamenti stanziati attualmente alla DIA e la redistribuzione del personale alle forze di appartenenza originarie), è comunque innegabile che i risultati conseguiti dalla DIA in termini di arresti, sequestri e confisci, nonché il *know-how* acquisito dalla Direzione in questi anni di costante contrasto alla mafia, rappresentano un patrimonio di inestimabile valore per lo Stato Italiano e potrebbero essere la garanzia per un'efficace azione anche in futuro.

Dunque, senza dubbio la DIA si è mostrata come un'unità nuova nel panorama delle forze dell'ordine italiane e come un organismo capace di affrontare con efficacia ed efficienza le sfide per affrontare le quali è stata istituita. Ogni progetto di un suo scioglimento non potrebbe, dunque, prescindere dalla considerazione dei risultati raggiunti.

Bibliografia

- E. Ciconte, *Ndrangheta*, ed. Rubbettino, Catanzaro, 2011.
- G. Falcone, *La posta in gioco*, ed. BUR saggi, Milano, 2010.
- F. Iannielli, M. Rocchegiani, *La Direzione investigativa antimafia*, Giuffrè, Milano, 1995.
- A. La Spina, *Il mondo di mezzo: mafie e antimafie*, ed. il Mulino, Bologna, Bologna, 2016.
- S. Lupo, *La mafia: centosessant'anni di storia*, ed. Donzelli, Roma, 2018.
- S. Lupo, *Potere criminale. Intervista sulla storia della mafia*, a cura di G. Savatteri, Laterza, Bari, 2010.
- M. Monnier, *La camorra: notizie storiche raccolte e documentate*, ed G. Barbera, Firenze, 1862.
- S. Scarpino, *Storia della mafia*, ed. Fenice 2000, (piccola biblioteca di base) 1994.
- R. Sciarrone, “*Mafie vecchie, mafie nuove*”, Donzelli, Roma, 2009.
- F. Sidoti, *Il crimine all'italiana*, ed. Guerini e Associati, 2012.

Documenti:

- Dna, *Relazione annuale [...] 1° luglio 2013-30 giugno 2014*.
- Dia, *Attività [...] secondo semestre 2013*.
- Atti Parlamentari Camera dei Deputati X Legislatura*, Commissione Affari Costituzionali, resoconto sommario della seduta del 13 dicembre 1991.
- Atti Parlamentari Commissione Antimafia XI Legislatura*, seduta del 9 marzo 1993.
- Direttiva del Procuratore Nazionale Antimafia in data 10 maggio 1993, con oggetto “*Polizia giudiziaria – Direzioni Investigativa Antimafia e Servizi Centrali e Interprovinciali*”.
- Atti Parlamentari Camera dei Deputati XI Legislatura*, Commissione Affari Costituzionali, resoconto della seduta del 4 febbraio 1993.

Articoli:

- R. C., “*Il Tesoro Usa, decisione choc: congelati i beni della Camorra*”, *Corriere del mezzogiorno*, 2 agosto 2012, corrieredelmezzogiorno.corriere.it, 26 luglio 2019.
- R. Howard, “*Personality disorders and violence: what is the link?*”, 17 settembre 2015, bpded.biomedicalcentral.com, 27 luglio 2019.

Summary

This in-depth study deals with the Direzione Investigativa Antimafia (Anti-Mafia Investigative Directorates) or “DIA”.

The DIA was founded in 1991 on the proposal of Giovanni Falcone, the Italian magistrate killed in 1992 by “Cosa Nostra”, the Sicilian Mafia.

It is possible to say that the “*Mafia*” is one of the most well-known “Italian inventions” all over the world. Even though it is not true that only in Italy, during the past centuries, some criminal groups developed themselves into very well structured organizations (it is possible to find lot of other examples in the world, such as the “*Yakuza*” in Japan, the Chinese “*Triads*”, the Russian “*Mafija*”), nevertheless we must say that the criminal organizations developed in Italy are among the most powerful that ever existed in the world.

Originally, the term “*mafia*” referred only to the Sicilian organized crime (“*Cosa Nostra*”) but later it was extended to other Italian criminal organizations, among which the main ones are the “*Ndrangheta*” in Calabria and the Neapolitan “*Camorra*”. Also exist criminal organizations in Puglia and Basilicata, but they are younger and less powerful than the previous ones, especially if compared to the ‘Ndrangheta, which became even more powerful than Cosa Nostra.

During the decades before the 1990s, the most powerful mafia in Italy was Cosa Nostra, thanks also to the links with the American section of the organization, that allowed the Sicilian organized crime to become one of the drug trade’s leaders in the world. In particular, during the 70s and the 80s, some changes within the leadership of the organization led to a different strategy¹⁰⁷: taking inspiration also from political terrorism, Cosa Nostra started to become more aggressive against its enemy. In particular, the 1970s were among the most prosperous for the mafia, and this happened also because the Italian republic was engaged at that time not only in the battle against organized crime, but also in the fight against political terrorism, especially of leftist and right-wing extremist groups. The difficult battle fought in those years by the Italian state against both the political terrorism and the mafia led to the development of a particular skill in the best techniques to combat organized crime. The knowledge developed in one field –the contrast to political terrorism – brought advantages in the other field. In 1978 special forces were created within both the Polizia di Stato and the Arma dei Carabinieri.

¹⁰⁷ The reference is to the second mafia war, fought between 1978 and 1984, after which the faction of Cosa Nostra composed by the “*Corleonesi*” (from the name of Corleone, their home town, in Sicily) won against the old faction and took the power and the control of the organization.

At the beginning, these specialized units had the task of being employed against the terrorists, but they could also be used in the capture of dangerous criminals as important mafia leaders.

In general, since both political terrorism and the mafia are characterized by a common organizational structure that unites them for structural aspects and mode of action, it can be said that the Italian State in the 1970s became one of the most advanced countries in the field of the fight against criminal organizations.

A strong counterattack by the Italian State against mafia occurred during the 80s. In 1986 took place the so-called “*maxiprocesso*”, that means, literally, “the huge trial”: thanks to the testimonies of many cooperating witnesses (above all, Tommaso Buscetta) the Italian justice managed to deal a decisive blow to Sicilian organized crime.

After the sharp weakening of Cosa Nostra and, especially, after the arrest of Bernardo Provenzano in 2006, the primacy of the Sicilian organized crime as one of the most powerful criminal organizations in the world passed into the hands of the ‘Ndrangheta. The Calabrian organized crime started to take the place of Cosa Nostra after the great strike of Italian State against Sicilian mafia. In particular, the ‘Ndrangheta became even more powerful after taking control of the drug’s shipping routes: it became the European criminal leader of the drug trade in Europe and one of the leaders in the world.

The strongest point of Calabrian organized crime is the familiar structure of the organization: the blood links between the member allowed the ‘Ndrangheta to count very few cooperating witnesses between its members.

One of the most important figures in the fight against the mafia was Giovanni Falcone, murdered by the mafia in an attack: he became one of the most well-known sacrifice’s symbols of our times.

Falcone’s contribution to the defeat of mafia consists not only in his work as a judge strongly committed, but also in his proposals, innovative for that time, such as the use of the cooperating witnesses, the contrast to the mafia on the economic aspect and - most important theme for this thesis – the fundamental importance of coordination between the police forces.

Considering the first of Falcone’s three main proposals, his idea was that the use of the cooperating witnesses would have been crucial to the success of the investigations.

Since the purpose of justice, through joint judicial and police work, is the total defeat of organized crime, utilizing the testimony of someone who is inside the organization represents surely an important weapon in the hands of the justice.

The second proposal was to focus much more on the economic aspect of the Mafia.

Falcone emphasized that every criminal organization bases its power on money: if police forces manage to “cutting off funds” of criminal organizations, they could win definitively the battle, especially because, thanks to accurate investigations on money transitions, it may be possible to trace the source of dirty money.

Last but not least, the third proposal was the coordination and the cooperation not only between police forces, but also between them and the magistrates. Falcone, taking inspiration from the American FBI, argued that there was a need to set up a unit in which the excellence of the three different main Italian police forces (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri and Guardia di Finanza) would have been merged.

Until the establishment of the DIA, in 1991, the special investigative powers which would have been peculiar to this unit were in the hands of the High Commissioner for the Coordination of the fight against mafia delinquency, a figure established by the Decree-Law 6 September 1982.¹⁰⁸ The High Commissioner had the power of access and investigation, even in derogation of current provisions, the power of information acquisition and any other power incumbent already on the public security authority. He could also count on the power to coordinate the activities of provincial and local public security authorities.

One of the most important problems to be resolved was the regulation of relations between the judicial authority and the High Commissioner. The High Commissioner remained a non-autonomous public security officer, with the consequence that he could not have the possibility of request to the judicial authority copies of documents and written informations on their content, and, since he was not a judicial police officer, he could not receive a delegation from the Minister for the acquisition of such documents. The Cooperation between the High Commissioner and the judiciary was therefore complicated and any relationship between the two had to be mediated by the Minister of the Interior.

Judge Falcone was the criminal affairs director of the Ministry of Justice since 1990, with the task to coordinate the fight against organized crime at national level.

He succeeded in creating two bodies to centralize the fight against the mafia and so the National Anti-Mafia Directorate and the Anti-Mafia Investigative Directorate were established, the first with the Decree- Law 20 November 1991, n. 367, the second with the Decree- Law 29 October 1991, n. 345.

¹⁰⁸ This Decree-Law can be included in the list of what in Italy is called “Legislation of emergency”, that means all legislative measures taken by Italian State during the periods of maximum tension in the war between State and mafia. In particular, the Decret-Law that established the post of High Commissioner was enacted the same day of the assassination of Carabinieri’s General Carlo Alberto Dalla Chiesa.

A parliamentary debate was opened on the topic about the role of High Commissioner, since the first words of the decree stated that Commissioner was responsible for the directorate general of DIA, with the obligation to report periodically to General Board for combating organized crime. The DIA would be led by an officer, with the rank of superior or equivalent officer, who had gained some experience in the field of organized crime.

The outcome of this debate led the Government to consider concretely the possibility of redefining the relationship between the High Commissioner and the DIA: the text of Article 3, paragraph 5 of the Decree- Law was amended and the High Commissioner had no longer the direction of the DIA but rather the general responsibility for the activities carried out by it. There was no longer the rigid constraint of subordination of the DIA to the High Commissioner, who found himself having a role of guidance and surveillance over the investigations- a political-administrative role, rather than an operational one- while the director of DIA would have full responsibility for the functioning of the services and the operational results achieved, which he would have to communicate himself to the collegial body, after the modification of paragraph 5 of the same article.

The next step was the decision, taken by the Chamber of Deputies in 1992 through an amendment, to set a maximum date of three years (within 1995, therefore) for abolishing the post of High Commissioner, whose powers would be transferred then to the Minister of the Interior, with the faculty of delegation to Prefects, to Director of DIA and- concerning the relevant powers of protection of collaborators of justice- to the Chief of Police.

The tormented legislative process that led to the dissolution of the High Commissioner was not yet completed until the Chamber decided finally to bring forward the conclusion of the Office to 31 December 1992.

In order not to spend the wealth of resources, personnel and know-how acquired through the work carried out by the High Commissioner, all this would be transferred promptly to the DIA, which was, therefore, an ordinary body with the task of working against mafia crime in the long term.

The birth of the DIA represented a new chapter in the fight against criminality, since until then, the legal models were characterized by the concentration of different functions within a single organism, whereas now an organism corresponded to a single and specific task.

It was therefore decided to rationalize the fight against organized crime and to separate the three main sectors of intervention, which previously coexisted in the High Commissioner: the coordination function returned to the hands of the Minister of the Interior - which was flanked by the collegiate institution of the General Council for the fight against organized crime -, the police function was

entrusted to the DIA, and, finally, the information function remained the prerogative of the SISDE and the SISMI¹⁰⁹.

The Decree- Law 345/1991 established the fundamental principles of DIA organization, providing that it must be ordered according to models that respond to diversification of the investigation sectors and to the specific characteristics of the systems of the police forces concerned. It was explicit intention of the Ministry of the Interior and of the Legislator to avoid defining by law the organization and functioning of the DIA, which is characterized from the outset by a fundamentally flexible and elastic structure, so as to allow the Directorate to change constantly according to need, weighed down as little as possible by structural constraints.

The organization of the office is articulated, right from the first phase, into three Departments, called:

- "Preventive Investigations Department": this Department is responsible for the acquisition and analysis of informations and news concerning organized crime, with particular attention to the structural connotations of criminal organizations and their activities. It is competent to request the application of measures of prevention and more to request from the judicial authority or the bodies of the judicial police a copy of reports, toxicological reports and other acts concerning facts related to mafia-style crimes.

- "Judicial Investigations Department": the Judicial Investigations Department is responsible for planning and scheduling investigations and verifying the results achieved. This department manages the operations in a coordinated manner and collects the information elements transmitted by the Information and Security Services. In its peripheral articulations, this department constitutes the service of Judicial Police, available to National Anti-mafia Prosecutor and whose competence extends over the entire national territory.

- "International Relations Department for Investigative Purposes": about investigative purposes, International Relations Department is responsible for relations with foreign and supranational bodies involved in the fight against organized crime. It maintains therefore close contact with the liaison officers of investigative agencies from other accredited States at their respective diplomatic offices or at the central offices of Italian police forces.

Furthermore, there are eight Offices that cover all the needs of the Directorate, from human resources to computer services.

¹⁰⁹ SISDE and SISMI were the Italian secret services (the first one civilian and the second one military). They were substituted in 2007 by AISI and AISE.

The continuous modifications of Directorate's structure have the aim not only to enhance as much as possible training, education and technical preparation of personnel, but also to specialize more and more investigative roles, so as to penetrate as deeply as possible into the world of organized crime. The solid organizational structure, together with the complex of competences from ministerial decrees, made the DIA a global reference point for the fight against organized crime.

At the top of DIA is placed a technical-operational director, chosen among the officials belonging to roles of the State Police with a qualification which shall not less than that of senior officer, or among the officers of level not inferior to the brigadier general of the Carabinieri Corp or of the Guardia di Finanza Corp.

The appointment does not have a predetermined duration and the law does not expressly specify the procedures necessary for his appointment. However, the appointment of the person in charge of the DIA must be carried out on the basis of strict criteria of professionalism and, for this purpose, it is required that the chosen officer has acquired a specific experience in the fight against organized crime, as well as a deep knowledge of the "culture" and the mafia criminal dynamics.

The Director General is responsible to define the strategic guidelines of the Directorate as well as the set of rules governing the functioning of the services and offices under his authority. Furthermore, he is responsible for the management and employment of all personnel, as they continue to be subject to the regulations of their respective bodies.

The flexible structure of this organization led also to a considerable extension of the responsibilities of the DIA top management, so much so that a second Deputy Director was created, with the task, together with the first, of assisting the Director in the management of operational and administrative activities.

In the past, the office of the High Commissioner had amply demonstrated that the centralization of the management of the fight against organized crime, without operational terminals on the territory, was a failure method. The DIA was created with the intention of having a greater presence on the territory, guaranteed by a fluid and capillary structure, able to adapt to the various scenarios and to face the mafia organizations with the best instruments, according to both the organization and the territory, as well as, obviously, the instruments available.

The DIA's Operative Centre, which can be temporary or stable, is considered as a real sensor, with the task of conducting preventive investigations and judicial police activities with exclusive reference to crimes of mafia-type associations. The Director of the DIA, with his own acts of internal organization,

can further increase the presence of the Direction on the territory, articulating the operative centres in detached territorial sections, directly dependent on the operative centres.

As regards the investigation activities, the operational centres refer to the Judicial Investigations Department, which, in accordance with the directives of the National Anti-Mafia Prosecutor, coordinates their use. As regards their responsibility for the activities carried out and the use of resources, they refer in any case to the other Departments, the Cabinet and the Central Offices of the DIA.

To date, there are twelve operational centres of the Directorate and, in addition to these centres, nine territorial sections have been established.

In its initial formulation, the Decree-Law institutive of the DIA established that the personnel of the Directorate must be selected through a special single national competition for titles of merit, in which those belonging to the State Police's leadership roles (later, also those belonging to the same roles of the Prison Police Corps) and to the roles of the officers of the Carabinieri Corp and of the Guardia di Finanza Corp could participate.

The ministerial decree of 30 November 1991 fixed the initial staff of the DIA at 943 units in the various grades and qualifications, which was subsequently expanded after the early dissolution of the Office of the High Commissioner and also after that other units, deployed at the Central and Interprovincial Services, merged into the new unit. The ministerial decree of April 15 1994, fixes the staff of the DIA at about 1500 units.

Article 3, paragraph 9, of Decree-Law No. 345/1991 provides that the preposition and allocation of personnel to the Departments and Divisions must be carried out by means of a decree issued by the Minister of the Interior in agreement with the Minister of the Treasury. According to the text of the same article, the assignments must be given "according to principles of technical and professional competence and with the objective of achieving, with regard to the holders of offices of the same level, a substantial equality and equitable coordination of functions, including through the use of the criterion of rotation of assignments".

The staff assigned to the DIA shall retain the status and the salary provided by their respective administrations of origin and, for the duration of their stay at the DIA, the additional salary previously provided for the staff of the Office of the High Commissioner. In addition, with regard to any advancement or career progression, the service provided in the DIA is considered to all intents and purposes useful in the respective administrations to which the agent or the officer belongs.

With regard to the nature, the tasks and the activities of the DIA, the idea of constituting a pyramidal organism, present capillary on the territory and fluid enough to adapt to the various mafia organizations - Italian and not - operating on the Italian territory, comes from a modern, innovative reading of the mafia phenomenon, made possible, above all, thanks to the experience matured by those who had already operated, during the course of the 1980s, in the contrast to the organized crime of the city of Palermo. Faced with the polyvalence of the mafia organizations, which set themselves up as "real centres of illicit power"¹¹⁰ - and therefore, in the final analysis, as organizations guided by a strategy of a political nature - before the legislation of the emergency and the birth of the DIA the inadequacy of the investigative instruments of the State was clear.

The Direction was born precisely with the principal task of applying, in the fight against the mafia, the new strategy, based on specialization, professionalism, coordination and the overall vision of the mafia phenomenon.

Article 12 of Decree-Law 152/1991 concluded the procedure initiated by Decree-Law 324/1990 and resulted in the establishment of the Central Operational Service and the Interprovincial Criminalpol Centres for the State Police, the Special Operational Grouping and the Crime Prevention Sections for the Carabinieri Corps and the Central Investigation Service for Organized Crime and the related Interprovincial Groups for the Guardia di Finanza Corp. Despite the progress made thanks to the institution of these bodies, the problem of a real inter-force coordination remained unsolved, a problem which could be solved only by the institution of a unit which, in its own structure, was born as an inter-force organism founded on the collaboration between the principal police forces of the Italian Republic: the DIA stands as a structure in which the integration between the various police forces is solved in ordinary units.

Regarding the instruments, the staff of the DIA has all the power of investigation traceable, by law, to their qualifications as agents and officers of Judicial Police. The Legislator also attributed to the DIA powers of a preventive nature, which go to add to the tasks of carrying out investigations of Judicial Police relative to crimes already committed.

Finally, with regard to the responsibilities of the Directorate, it is possible to divide them into two categories, depending on whether they are assigned by law or delegated by the Minister of the Interior.

¹¹⁰ F. Iannielli, M. Rocchegiani, *La Direzione investigativa antimafia*, Giuffrè, 1995, Milano.

With regard to the first category, the law attributes to the DIA the competence to request copies of acts and informations and to access the register of crime reports pursuant to Article 118 of Italian Criminal Procedure Code as well as the competence to carry out investigative interviews, to carry out preventive interceptions, to carry out undercover operations in matters of narcotics and to arrange, requesting it from the National Anti-mafia Prosecutor, the measure of precautionary stay for those subjects who could prepare a crime provided for by paragraph 3, Art. 275, Code of Criminal Procedure, availing themselves of the conditions of Art. 416-bis or with the objective of facilitating the activity of a mafia organization.

As far as the second category of competences of the DIA is concerned, the Ministry of the Interior has availed itself of the faculty, assigned to it by paragraph 2-quater, article 2 of decree-law 345/1991, to confer, by its own decrees, on the Director of the DIA the authority to exercise certain powers, which previously belonged to the High Commissioner: the right of access and verification at banks, credit institutions and financial intermediaries; the possibility of requesting the competent local courts to apply the measures of personal and financial prevention against suspects; the power to access the appropriate section of the C.E.D.¹¹¹ of the Department of the Public Security; the power to convene persons pursuant to Article 15 T.U.L.P.S., reporting every six months to the Minister of the Interior; the competence to organize undercover operations pursuant to Article 12-quater of Decree- Law No. 306 of 8 June 1992 and, finally, the legitimacy to receive communications from the Information and Security Services.

Unlike investigations focusing on the short and medium term, with the institution of the DIA, a typology of investigation begins which points to the long term: the in-depth study of the mafia organizations, of their history, of their presence in society, as well as the collection and analysis of data, precede the investigative moment, which will have, as its ultimate objective, the radical and total dismantling of the mafia organization. The moment of the actual investigation must be, in this new perspective, following the moment of the collection and analysis of data, which must be collected by every means made available by law, including the fundamental contribution of the collaborators of justice.

The operative methodologies characterizing the DIA do not concern only the moment of the preventive investigations and that of the judicial investigations, but also the theme of the monitoring after the

¹¹¹ The C.E.D. is the data processing centre of police forces.

dismantling of the “*cosche*” or some of their branches, as well as the question of the capture of the fugitives.

Finally, a crucial aspect of the new course of the fight against the mafia begun with the institution of the DIA, is represented, as mentioned before, by the activity of intelligence and investigation in the international field, indispensable, by now, in an ever more globalized world.

In order to carry out its tasks, the DIA cannot prescind from the creation of special units of investigators who operate on the territory, taking into account, above all, the fact that the investigations of the Judicial Police must be carried out only in the territorial contexts which have been the theatre of criminal activity to be opposed. Such units must be directed by the district prosecutors, whether the investigations are of initiative, or whether they are delegated by the judicial authority. The crimes that may be the subject of judicial investigations by the DIA are divided into two categories: mafia crimes in the strict sense and potentially mafia crimes. If the investigations are carried out within the territory of a single district power of attorney, the Legislator provided the opportunity to use each local police force.

The preventive investigations concern all the activities of acquisition, study and analysis of data with the aim of knowing more about the criminal phenomenon. In addition, the objective of these investigations is also to observe, study and monitor the development of the mafia presence in certain territories. The purpose of the preventive investigations is not only to better know the mafia phenomenon, but also to observe its movements.

The scope of preventive investigations is broader than that of judicial investigations, since prevention concerns all organized crime and not only mafia-type crime. Hence, also the international character of the preventive investigations, due to the fact that very often data collected by the investigation units take investigations far beyond national borders.

These investigations are functionally autonomous with respect to the judicial investigations and do not foresee acquisition modalities of an operative type, but are based, rather, on information coming from the official sources. Preventive and judicial investigations are two parallel tracks, tending towards the same purpose but with substantial differences: while the first are of an administrative nature and report to the Minister of the Interior, the second are of a judicial nature and have the judicial authority as institutional reference.

Initially, in order to avoid overloading the staff of the Directorate with burdens that would have gone beyond strictly investigative activities, the Legislator had not provided for accounting or logistical-administrative autonomy for the DIA. Following the decision to dissolve the Office of the

High Commissioner, the need had arisen to amend the original text of Decree-Law No 345/1991, which set up the Directorate. The succession between the two offices took place in incomplete form and the appropriations provided for the Office of the High Commissioner were made available to the DIA, which, however, had not been recognized any form of accounting autonomy, since the funds allocated to it would be managed by the bodies of the Department of Public Security. It was only with the approval of Law 559/1993 - on the "Rules for the suppression of off-balance sheet management within the State Administration" - that the DIA was granted non-financial autonomy but, at least, management autonomy. Article 10 of this measure assigns the expenses concerning the DIA to a heading to be established in the estimate of the Ministry of the Interior.

As regards the relationship between the DIA and the judicial authority, first of all it should be noted that the relationship between the Public Prosecutor and the Judicial Police has evolved, in particular since the reform of the Italian Code of Criminal Procedure in 1988. During the early 1990s, various provisions led to a rebalancing of the relations between the Judicial Police and the Public Prosecutor's Office, up to the point of reaching full investigative autonomy for the Judicial Police which, even in the presence of directives by the Public Prosecutor, can continue to operate also outside the ambit marked by these. The only limit to the autonomy of the judicial police in investigations is the prohibition of interference with the investigations directed by the public prosecutor himself.

Law 8/1992 redefines the cases of connection between the DIA and the DDA, regulating any conflicts. The Legislator wanted to adhere to the need to centralize investigations: in this sense, the powers of the Directorate are included in the broader powers of the 26 district prosecution offices, which therefore become "the institutional reference point for the investigative unit".¹¹² In particular, the Department of Judicial Investigations of the DIA is the recipient of the request of the DDA.

The Ministry of the Interior expressed itself on the subject by means of a decree, in which it was stated that only the second Department of the unit constitutes the Judicial Police Service, within the framework of the DIA, which, therefore, would be the only one that the DNA could have at its disposal. However, what was decided by the Ministry does not prevent the National Anti-Mafia Prosecutor from stimulating the activity of preventive investigation of the DIA.

In the context of the relations between the DIA and the other police forces, it is necessary to differentiate between "operative connection" and "obligation to cooperate". While the "operative connection" (Art. 3 Decree-Law 345/1991, para 3) contemplates the close collaboration between the

¹¹² F. Iannielli, M. Rocchegiani, *La Direzione investigativa antimafia*, Giuffrè, 1995, Milano.

DIA and the bodies of the other police forces, the "obligation of cooperation" (Art. 3 Decree- Law 345/1991, para 4) provides instead that each officer or agent of the Judicial Police has the precise obligation to provide all necessary cooperation to the DIA. As regards the collaboration between the DIA and the foreign police forces, this takes place in the manner provided for by Italian law and on the basis of any international agreements entered into by the Italian Republic.

With regard to the results achieved by the DIA during the last thirty years, the data collected by the DIA regarding seizures and confiscations are made available by the Directorate itself on its website. The seizures and the confiscations, carried out between 1992 and 30 June 2019, of assets belonging to the principal Italian mafia organizations (*Cosa Nostra*, *Camorra*, *'Ndrangheta*) are considered, together with those concerning the Apulian criminal organizations and other minor ones. Overall, in the 27 years considered, the seizures pursuant to art. 321 of Italian Criminal Procedure Code¹¹³ amount to a value of 7,048,954,075 euros, while those pursuant to legislative decree 159/2011 concern assets for a total of 17,285,249,076 euros; with regard to confiscations, pursuant to Article 12-sexies of Decree-Law No. 306/1992, assets were confiscated for a total of 947,251,112 euros, while confiscations pursuant to legislative decree No. 159/2011 invested assets for a total value of 10,555,126,278 euros.

There are different ways of interpreting the mafia phenomenon, depending on the aspect that you choose to prioritize in the analysis of the criminal organization, a choice that depends also on the social and historical context in which the mafia organization lives. Depending on the aspect on which you choose to focus, different aspects of the mafia's roots in the territory are framed, which over time adapt to social changes.

It is possible then to notice that, in the course of the history of Italian Republic, the mafia and the anti-mafia have influenced and shaped each other. The season of the Republican State's attack against mafia-type crime - an attack that led, among other things, to the institution of the DIA - began as a result of the mafia massacres of the early 1990s.

The open question is whether the mafia phenomenon is the result of underdevelopment or whether it is rather the underdevelopment that is consequence of the presence of the mafia or whether, as a third option, both positions are to be considered incorrect. Salvatore Lupo, an Italian author, tries to give an answer to the age-old question, supporting the third option: "the mafia stands as a pre-state or non-state

¹¹³ Article 321 of Italian Criminal Procedure Code concerns preventive seizure, i.e. the possibility for the competent judge to order the seizure, at the request of the public prosecutor, of things pertinent to the crime that may aggravate or prolong the consequences of it or facilitate the commission of other crimes.

system, a sort of modern improvement of ancient legal models in some way related to that of the feud".¹¹⁴

Finally, despite the results achieved by the DIA in the last thirty years, numerous and authoritative voices raised in the panorama of political and public debate suggesting, with greater or lesser vigour, a dissolution - or at least a downsizing - of the DIA.

One of the most famous and above all authoritative supporters of this position is Nicola Gratteri¹¹⁵: The position of Gratteri is clear: according to the Public Prosecutor of the Republic, the DIA, wanted by Falcone on the model, in part, of the American FBI, would be by now an outdated instrument, not only superfluous but also, in a certain way, harmful, since the resources employed by the State to maintain the DIA could be spent to increase the activities of the other police forces and, in particular, to guarantee an even more efficient work of the Judicial Police. According to Gratteri, the hiring block in the State Administration, dating back to 2010, risks considerably limiting the operativeness of the forces of law and order and, therefore, the dissolution of the DIA could be a way, while waiting for the new hires, to cover the gaps left by the retirements and not filled by new recruits.

For example, an equally authoritative exponent of the world of the fight against organized crime is of a different opinion: Franco Roberti.¹¹⁶ Roberti is in favour of a general reinforcement of all police forces, in terms of funding and staffing.

¹¹⁴ S. Lupo, *Potere criminale. Intervista sulla storia della mafia*, edited by G. Savatteri, Laterza, Bari, 2010.

¹¹⁵ Nicola Gratteri, Italian magistrate and essayist, since April 21, 2016 is the Attorney of the Republic of Catanzaro.

¹¹⁶ Roberti is a former national anti-mafia prosecutor (from 2013 to 2017) and former coordinator of the D.D.A. of Naples.