

INSTITUCIONAL

**OGGETTO: INCONTRO ITALO BRASILIANO SULLA
SICUREZZA E LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA,
SAN PAOLO, 10/11 GIUGNO 2002**

Renato Peres*

Prima di tutto vorrei inviare i saluti dell'Ambasciatore d'Italia in Brasile, dr. Vincenzo Petrone, ed i miei personali, a tutte le Autorità presenti e ringraziare gli organizzatori dell'incontro, non solo per l'oculata scelta dell'argomento, di così grande attualità, ma soprattutto per avermi consentito di partecipare.

Sono personalmente convinto che questi incontri siano comunque utili, a prescindere dalla natura e dall'importanza dei temi trattati. La reciproca conoscenza ed il sentimento di amicizia che si sviluppano in queste circostanze tra persone legate da obiettivi comuni si riflettono, infatti, positivamente sulla cooperazione internazionale nella lotta al crimine organizzato, rendendo più facili i rapporti e semplificando, di conseguenza, le procedure per lo scambio delle notizie e per la mutua assistenza.

Uno dei motivi conduttori ricorrenti nei meetings internazionali in materia di lotta al traffico di stupefacenti è quello dell'esigenza di una cooperazione sempre più stretta a tutti i livelli. In altre parole, partendo dall'ovvio presupposto che il fenomeno droga non conosce frontiere, si è preso atto dell'assoluta necessità che tutti gli organismi preposti all'attività di contrasto individuino forme di collaborazione internazionale rapide, concrete ed efficaci.

D'altra parte, il tema rappresenta l'oggetto fondamentale della Convenzione di Vienna del 20 Dicembre 1988 che, dopo aver riconosciuto, in premessa, l'esigenza di rafforzare ed accrescere i mezzi giuridici di cooperazione internazionale in materia penale, esamina gli strumenti ritenuti necessari, raccomandandone agli Stati firmatari l'adozione.

Una particolare attenzione venne riservata, nella citata Convenzione, all'istituto delle "consegne controllate o vigilate, volte all'identificazione degli individui implicati in reati di droga; ne venne, infatti, raccomandata agli Stati contraenti l'adozione, con invito a consentire un adeguato ricorso alle consegne controllate a livello internazionale".

* Professor Doutor, Embaixada da Itália

In accoglimento di tale raccomandazione, l'Italia provvede all'immediato inserimento dell'istituto nella propria legislazione. La nuova legge antidroga, approvata il 26. giugno 1990 ed incorporata nel Testo Unico delle leggi in materia di stupefacenti, il 9 ottobre 1990 n.309, prima ancora della ratifica della suddetta Convenzione, avvenuta il successivo 5 novembre, disciplina le consegne controllate, definendole come "ritardo o omissione degli atti di cattura, di arresto e di sequestro" e prevedendo espressamente la possibilità di transito in uscita dal territorio dello Stato o in entrata nel territorio dello Stato, di sostanze stupefacenti, in esecuzione di una consegna controllata internazionale.

L'art. 98 del Testo Unico, che prevede tale istituto, rappresenta una importante previsione normativa introdotta per rendere più incisive ed efficaci le indagini in materia di stupefacenti, rispetto alle quali ci si è resi conto che la rigida applicazione delle norme processuali avrebbe potuto pregiudicare il buon esito di complesse operazioni investigative, limitando l'accertamento delle responsabilità al livello dei piccoli spacciatori o della manovalanza delle associazioni criminali. Consentendo la prosecuzione della attività criminosa anche dopo la sua scoperta da parte della polizia, l'istituto della consegna controllata si propone l'obiettivo di acquisire più significativi elementi di prova a carico dei responsabili e, soprattutto, di penetrare più in profondità nell'organizzazione e di individuarne i vertici o, comunque, elementi di spicco.

Nell'ipotesi in cui la situazione favorevole si verifichi nel corso di un'investigazione di cui il magistrato abbia già assunto la direzione (e questo avviene nella maggioranza dei casi, per effetto della norma del codice di procedura penale che impone alla polizia giudiziaria di riferire immediatamente al Magistrato ogni fatto costituente reato), sarà il magistrato stesso, di iniziativa o su richiesta dell'organo investigativo, ad emanare un provvedimento di ritardo dell'arresto e del sequestro.

Nei casi di urgenza, la polizia giudiziaria può procedere anche di sua iniziativa, ad omettere atti di arresto o di sequestro che, altrimenti, sarebbero obbligatori. In tal caso, occorre avvisare immediatamente il magistrato stesso, che può anche decidere diversamente e, per l'eventuale coordinamento internazionale, la Direzione Centrale per i Servizi Antidroga.

La consegna controllata può presentare aspetti di particolare complessità qualora investa due o più Stati, rendendo necessaria la collaborazione tra diversi Organismi investigativi. Le consegne controllate internazionali possono essere di due tipi: diretta o indiretta. La prima si manifesta quando solo due sono gli Stati coinvolti nell'operazione di trasferimenti delle sostanze illecite: l'uno quale luogo di partenza, l'altro quale luogo di destinazione finale della droga. L'altra è caratterizzata dal coinvolgimento di almeno tre Stati, dei quali uno è interessato solo per il transito.

Nelle ipotesi di consegne controllate internazionali fondamentale è il ruolo della Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, unica autorizzata per legge a prendere contatti con i servizi di polizia esteri ed a allertare le autorità doganali al fine di evitare involontari ostacoli all'esecuzione della consegna.

Dall'entrata in vigore della legge, l'istituto della consegna controllata è stato utilizzato con sempre maggiore frequenza e con successi di rilievo, spesso in ambito internazionale, sia in entrata, sia in uscita dal territorio dello Stato.

Indubbiamente, il ricorso a tale strumento incontra, a volte, ostacoli, per così dire di tipo "culturale". Non sempre i Paesi di transito di una partita di stupefacenti accettano di far proseguire il carico in uscita dal loro territorio. La più ricorrente argomentazione usata per giustificare il diniego è quella della necessità assoluta di evitare il rischio che una perdita di controllo del carico determini l'immissione sul mercato dello stupefacente.

Sulla base dell'esperienza ormai acquisita in quasi dieci anni di applicazione dell'istituto della consegna controllata, si può affermare che, mentre è relativamente facile ottenere l'applicazione da parte di un altro Paese in caso di piccole partite, i problemi nascono quando il carico di droga è di rilevante entità. Dall'esame dei dati che riportano tutti i casi di consegna controllata effettuati dall'estero verso l'Italia, appare evidente che tutti i quantitativi sequestrati, per l'effetto di tale operazione, appaiono, infatti, tutti di modesta entità.

Dall'applicazione della normativa antidroga, sino ad oggi, le consegne controllate effettuate dall'Italia possono essere così riassunte:

1990 = 2; 1991 = 12; 1992 = 133; 1993 = 178; 1994 = 167; 1995 = 119;
1996 = 2.002; 1997 = 151; 1998 = 138; 1999 = 94; 2000 = 75; 2001 = 62;
2002 = 28 fino al 27.5.2002.

Vi è, in sostanza, una diffusa tendenza, da parte delle forze di polizia, a privilegiare il sequestro di droga rispetto ad altre più efficaci azioni che dovrebbero tendere allo smantellamento o, almeno, al deciso indebolimento dell'organizzazione criminosa. Il sequestro o l'arresto di uno o più corrieri non possono, infatti, essere considerati obiettivi appaganti in una visione strategica del fenomeno. Purtroppo, in presenza di carichi rilevanti, la tentazione di apporre la propria firma in calce ad un verbale di sequestro e di poter far confluire nelle proprie statistiche un dato quantitativamente significativo, può averla vinta sul desiderio di lottare in maniera più efficace contro il traffico di droga e di rimuovere l'istintiva tendenza a considerare il sequestro un elemento centrale di un'operazione.

Occorrerebbe, pertanto, un'evoluzione culturale sullo specifico tema della cooperazione, che porti tutti i Paesi a considerare patrimonio comune la positiva conclusione di una operazione antidroga, a prescindere dal luogo o dai luoghi in cui si sia verificata la fase repressiva, con il sequestro del carico e con l'arresto dei responsabili. In tale prospettiva sarebbe auspicabile che le legislazioni nazionali, in materia di consegne controllate internazionali dei Paesi che hanno aderito alla Convenzione di Vienna, fossero armonizzate e contemplassero espressamente la possibilità della sostituzione di gran parte della droga con sostanze inerti. Tale accorgimento, peraltro raccomandato dall'art. 11, comma 3°, della stessa Convenzione di Vienna del 1988, consentirebbe, infatti, di ottenere un duplice beneficio: quello di eliminare il rischio dell'immissione della droga sul mercato nel caso di perdita del

controllo del carico da parte delle forze di polizia di uno dei Paesi cooperanti e quello di consentire l'arresto dei responsabili nel Paese di destinazione finale del carico, che sarebbe altrimenti problematico in caso di totale mancanza di droga.

L'esame della consegna controllata non può prescindere, seppur brevemente, dalla trattazione dell'istituto dell' "agente sottocopertura" e, più in generale, della realizzazione di una operazione di polizia giudiziaria che ne preveda la sua utilizzazione.

Preliminarmente appare opportuno considerare che è questa un'area poco esplorata nella quale, ad alcune carenze o incertezze di natura normativa di ciascun singolo Stato, si aggiungono divergenze legislative tra i Paesi cooperanti, frutto, talvolta, di differenti scelte di politica legislativa, condizionamenti storici ed, inevitabili, ritardi nell'approvazione di norme che possano efficacemente contrastare la criminalità.

La principale questione relativa all'ufficiale di polizia giudiziaria operante sottocopertura è nell'individuare se i suoi comportamenti, oggettivamente antiggiuridici, trovino una giustificazione in specifiche disposizioni di legge e quali, invece, non godendo di una sicura fonte normativa giustificativa, lo espongono al rischio di incriminazione. Non vi è dubbio, infatti, che molte delle attività svolte in tale ambito, possono configurarsi come reato. Basti pensare all'acquisto simulato di droga, ad un mancato intervento, allo scopo di non scoprire la propria identità davanti ai membri dell'organizzazione nella quale ci si è infiltrati, in presenza di un reato che si avrebbe il dovere giuridico di reprimere, all'uso di documenti falsi ed altre attività che, in condizioni normali, sarebbero valutate dalla legge come ipotesi di reato.

(esempi: non impedire il verificarsi di un reato, possesso di armi con matricola abrasa, possesso di documenti ed autorizzazioni false-patenti di guida, passaporti, documenti di riconoscimento ecc.).

(esempi: spese da sostenere, fitto di camere di albergo o appartamenti, autovetture, telefoni cellulari, pranzi e/o cene ecc.).

In Italia, il dibattito sulla liceità o meno di alcune particolari tecniche investigative usate dalle forze di polizia è molto vivo; in materia vi sono due principali correnti di pensiero:

- secondo la prima non è realistico ritenere che gli organismi investigativi possano contrastare alcune forme criminose di particolare allarme sociale con le stesse metodologie applicate a reati meno gravi. Si pensi, per esempio, al terrorismo, al traffico di droga, al riciclaggio ed alla criminalità organizzata; per queste tipologie di reato sarebbe, pertanto, opportuno dotare la polizia di "poteri speciali" (tra virgolette) il cui unico fondamento deve essere, comunque, la legge;
- i sostenitori della seconda, pur ammettendo la necessità di individuare, in presenza delle suddette gravi fenomenologie criminali, meccanismi speciali per la raccolta delle prove, che risulterebbero altrimenti di ben difficile acquisizione, sono restii all'eccessivo allargamento di tali tecniche, nel timore di possibili comportamenti devianti da parte degli addetti ai lavori.

Non si può ignorare, infatti, che fenomeni come il traffico di stupefacenti, caratterizzati dalla possibilità di enormi, rapidi e facili arricchimenti, possano indurre, in particolari circostanze, anche le persone più integre a trascurare la deontologia professionale.

Certamente, l'individuazione dei fatti costituenti reato da giustificare, se commessi da un ufficiale di polizia nell'esercizio delle sue funzioni, dipende essenzialmente da considerazioni di ordine politico più che tecnico; la valutazione dei fenomeni criminali muta nel tempo, in relazione al maggiore o minore allarme sociale che essi sono in grado di destare.

Durante i così detti "anni di piombo", l'Italia, afflitta da fenomeni terroristici particolarmente violenti, adottò misure legislative di emergenza, comprimendo, in particolari situazioni ben determinate, garanzie e libertà individuali.

Attualmente tale maggiore forza di penetrazione, realizzata attraverso particolari tecniche investigative, è riservata anche alle indagini nei confronti della criminalità organizzata, del traffico di armi, del lavaggio di denaro, delle estorsioni, dell'usura, dello sfruttamento della prostituzione e della pedofilia.

Molti magistrati sono favorevolmente orientati verso un allargamento degli strumenti a disposizione della polizia giudiziaria per l'attuazione di operazioni sotto copertura, ma per un più razionale impiego delle risorse e per una giusta tutela degli operatori di polizia, impegnati in settori tanto delicati e rischiosi, sarebbe necessaria ed opportuna una definitiva pronuncia del Parlamento.

Nell'esperienza quotidiana vi è, comunque, in Italia una crescente tendenza a favorire il buon esito delle operazioni antidroga internazionali, sia pure attraverso i limitati strumenti legislativi a disposizione; qualunque richiesta di consegna controllata trova immediato accoglimento, così come, quando ne sussistano i presupposti, è il nostro Paese a proporre a quelli di transito o di destinazione una consegna controllata.

Purtroppo, nonostante questa convinta propensione, le storie sotto copertura in ambito internazionale incontrano notevoli limiti nella legislazione vigente; per esempio un agente sottocopertura appartenente ad un altro Stato potrà agire in Italia solo se affiancato da un ufficiale di polizia giudiziaria italiano e non godrà di alcuna causa di giustificazione nel caso in cui compia atti previsti dalla legge come reati.

Naturalmente non sono in grado, ovviamente, di suggerire una facile soluzione a problematiche di tale complessità, ma solo un piccolo contributo che valga come spunto di riflessione.

A mio parere, si potrebbe agire su tre fronti: legislativo, finanziario e tecnico.

Il primo, anche se si tratta di un concetto ormai noto, si basa sull'assoluta esigenza di un avvicinamento delle legislazioni di tutti gli Stati cooperanti.

Tutti sappiamo che i principi costituzionali adottati dai singoli Stati sono, a volte, sensibilmente diversi e non consentono ai Parlamenti l'emanazione di leggi che siano con essi in contrasto, ma un avvicinamento o una armonizzazione che sia ad un tempo compatibile con tali principi e suscettibile di consentire una adeguata cooperazione nel campo del contrasto alla criminalità, sarebbe davvero auspicabile.

Sul fronte finanziario, considerando il fatto che le più importanti investigazioni antidroga si svolgono ormai nell'ambito di cooperazioni bilaterali o multilaterali, si potrebbe ipotizzare la creazione di un fondo comune per il finanziamento di operazioni sottocopertura, il cui costo è spesso molto elevato.

Per quanto riguarda, infine, le questioni di carattere tecnico, si potrebbe esaminare la possibilità di realizzare una standardizzazione dei dispositivi normalmente utilizzati per il monitoraggio delle operazioni sottocopertura, in modo da rendere più agevole e sicura la cooperazione.

Allo scopo di contrastare efficacemente la criminalità organizzata ed, in particolare il traffico di sostanze stupefacenti, lo Stato italiano ha istituito due Uffici Centrali, a composizione interforze, cioè costituiti da appartenenti di tre delle cinque Forze di Polizia operanti sul territorio: la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di Finanza; si tratta della Direzione Centrale per i Servizi Antidroga e la Direzione Investigativa Antimafia, entrambi inseriti nel Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno.

La struttura interforze della citate Direzioni ha, prevalentemente, lo scopo di assicurare e garantire il coordinamento delle operazioni di polizia, evitando possibili sovrapposizioni e rischi di interferenze con iniziative condotte parallelamente da un'altra forza di polizia. In questo modo, le singole polizie, pur mantenendo la propria autonomia, sono obbligate per legge, in ambiti come il crimine organizzato ed il traffico di sostanze stupefacenti, a lavorare insieme.

La Direzione Centrale per i Servizi Antidroga (DCSA) è un organismo interforze attraverso il quale il Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza attua le direttive emanate dal Ministro dell'Interno in materia di coordinamento e di pianificazione delle Forze di Polizia per la prevenzione e la repressione del traffico illecito di sostanze stupefacenti.

La Direzione Antidroga è, pertanto, destinataria di tutte le informazioni e dati riguardanti la droga; in particolare, coordina le indagini delle forze di polizia sul territorio nazionale e, a livello internazionale, si pone come interlocutrice nazionale con i corrispondenti servizi delle polizie estere, utilizza i canali bilaterali attivati a seguito di appositi accordi e, soprattutto, la rete di Esperti e degli Ufficiali di Collegamento antidroga dislocati nei crocevia internazionali della produzione e del traffico illecito, è l'unica referente in Italia ed all'estero, per tutte le operazioni investigative speciali come l'acquisto simulato e la consegna controllata per le quali svolge attività di coordinamento internazionale.

La Direzione Centrale Antidroga è, inoltre, un servizio nazionale di intelligence strategica ed operativa nel settore della lotta al traffico delle droghe, operando a beneficio delle forze di polizia e delle dogane, nell'ottica di un coordinamento concreto ed efficace.

Grazie alla gestione a livello nazionale del patrimonio informativo, non solo persegue lo scopo di raggiungere il coordinamento sul piano operativo, evitando dannose duplicazioni, inutile dispendio di uomini e mezzi ed interferenze deleterie per il buon esito delle indagini, ma consente di identificare obiettivi investigativi verso

i quali dirigere l'azione di polizia e di fornire agli operatori un valido apporto sotto l'aspetto informativo. In tale contesto, si inseriscono le iniziative assunte per la formazione del personale di polizia, con l'organizzazione di corsi di specializzazione e di formazione di docenti ed istruttori per l'addestramento alle operazioni sottocopertura.

La Direzione Investigativa Antimafia (DIA) è un organismo investigativo specializzato, con il compito di assicurare lo svolgimento delle attività di investigazione preventiva attinenti alla criminalità organizzata, nonché di effettuare indagini di polizia giudiziaria relative a delitti di tipo mafioso o, comunque, ricollegabili all'associazione medesima.

Il suo organico ammonta a circa 1.500 unità e comprende investigatori provenienti, in pari numero, dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di Finanza.

La legge del 30 Dicembre 1991, n. 410 recante "disposizioni urgenti per il coordinamento delle attività informative ed investigative nella lotta contro la criminalità organizzata", indica le competenze della Direzione ed i suoi rapporti con le altre Forze di Polizia.

In particolare, alla DIA è attribuita la funzione di prevenire le possibili evoluzioni del crimine organizzato di stampo mafioso, assicurando lo svolgimento in forma coordinata delle attività di investigazione preventiva.

Questa è una delle maggiori novità fissate dalla legge, l'aver previsto cioè che si compia in via sistematica e con regolarità lo studio preventivo del "nemico".

La sintesi della fase conoscitiva rappresenta il punto di partenza per l'avvio delle attività investigative propriamente dette. Nell'ambito delle investigazioni giudiziarie, v'è da sottolineare che la DIA concentra la propria attenzione investigativa ed informativa sui soggetti criminali, piuttosto che sui singoli delitti.

In conclusione, la DIA privilegia la lotta al fenomeno nel suo complesso, anziché alle sue singole manifestazioni; va, peraltro, considerato che la sua azione si sviluppa in stretto collegamento con gli uffici e le strutture delle altre Forze di Polizia.

Ritengo, pertanto, estremamente positiva la scelta di creare strutture operative ed investigative a composizione mista, il cui scopo principale rimane quello di contrastare in maniera adeguata i vari aspetti del crimine organizzato.

Il coordinamento delle Forze di Polizia è, senza dubbio, una delle strade da percorrere e costituisce un valido contributo alla lotta alla criminalità; l'esperienza italiana, sebbene suscettibile di ulteriori margini di miglioramento, dimostra, comunque, che le singole Forze di Polizia possono lavorare insieme, senza perdere o rinunciare alle proprie tradizioni, alla propria identità ed autonomia, la cui pluralità garantisce, al tempo stesso, il rispetto dei principi dell'ordine democratico.

