

La experiencia italiana en la lucha contra la extorsión en el ámbito de la delincuencia organizada Manual de buenas prácticas

Elena Sciandra, Antonio Iafano

INTRODUCCIÓN

El presente manual se centra en las políticas e instrumentos destinados a combatir la extorsión desarrollados en Italia durante los últimos 25 años. Se ha elegido este país entre otros países del contexto europeo dado su dilatado historial de crimen organizado, la específica relación entre el crimen organizado y la extorsión y las medidas únicas adoptadas por el gobierno contra el crimen organizado. Además, Italia cuenta con una experiencia única en la lucha contra la extorsión a través de la implicación de la sociedad civil.

La extorsión es un fenómeno social y una conducta criminal, que abarca todos los estratos sociales, supone una amenaza para el bienestar de las comunidades locales y perjudica el desarrollo de los negocios y empresas legales. Ningún país es inmune a ello, aunque las conductas extorsivas varían en función del tiempo, el espacio y el contexto económico. La extorsión puede ser perpetrada por criminales individuales o puede ser parte de tramas y esquemas criminales más complejos. En este sentido, el caso de Italia constituye un ejemplo dado que las mafias italianas recurren sistemáticamente a la extorsión en el ámbito de la delincuencia organizada.

EXTORSIÓN EN EL ÁMBITO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y CRIMEN ORGANIZADO EN ITALIA

La extorsión suele definirse como el acto consistente en exigir dinero a través del uso de la violencia o de la amenaza de la misma. Por otro lado, la extorsión en el ámbito de la delincuencia organizada hace referencia a la práctica sistemática de la propia extorsión y se ha venido relacionando principalmente con el crimen organizado y con la prestación de protección extrajudicial, que se comete cuando los grupos criminales organizados

imponen pagos regulares a cambio de seguridad personal o empresarial.

En Europa y en todo el mundo la extorsión en el ámbito de la delincuencia organizada ha pasado a considerarse una manifestación del crimen organizado en el entorno de la mafia. Es por ello que resulta importante comprender los rasgos distintivos de la extorsión cuando ésta se comete en entornos criminales controlados por organizaciones mafiosas. La práctica del chantaje organizado (racketeering) forma parte de la historia del crimen organizado italiano (Gambetta, 1993; Di Gennaro, 2016). De hecho, el establecimiento de grupos de la Mafia en Sicilia coincide con el nacimiento del mercado de la protección y la extorsión en el ámbito de la delincuencia organizada se ha definido como la característica subyacente al crimen organizado.

En Sicilia, la aparición de la extorsión en el ámbito de la delincuencia organizada se remonta a los años de la unificación de finales del siglo XIX, a medida que las nuevas autoridades locales y nacionales demostraban su incapacidad para mantener el orden. Esto coincidió con la presencia del banditaje y la oferta de protección como un servicio por parte del antiguo ejército privado de los terratenientes. Estos grupos -que posteriormente cristalizaron en la Mafia- fueron capaces de capitalizar la falta de confianza de la gente en las autoridades estatales y de especializarse en la prestación de servicios de protección así como en la resolución de controversias y disputas entre comerciantes y agricultores. El fenómeno llegó a definirse como el nuevo sector de la protección (protection industry) (Gambetta, 1993; Di Gennaro, 2016). Los grupos de la Mafia ofrecían una amplia gama de servicios: desde la eliminación de la competencia en negocios y comercios hasta la protección de trabajadores y sindicatos; desde la intimidación a los empresarios hasta la salvaguarda frente a la extorsión, el robo y el acoso policial;

desde la recuperación de créditos hasta la mediación y resolución de controversias y disputas.

En las regiones del sur de Italia, los grupos criminales organizados perpetraban la extorsión en el ámbito de la delincuencia organizada regulando los mercados mayoristas y las transacciones, fijando los precios, influyendo en los aprovisionamientos y compras, ofreciendo garantías sobre la calidad de los productos y -ocasionalmente- protegiendo a los trabajadores del abuso y la explotación. Con el tiempo, estas organizaciones establecieron redes de negocios para reinvertir sus beneficios, adoptando el nombre de “empresas de la Mafia” (Mafia enterprises). Por ejemplo, en la región de Campania la extorsión en el ámbito de la delincuencia organizada va unida al nacimiento de la Camorra a finales del siglo XIX. En un primer momento, la Camorra se infiltró en las áreas urbanas -en concreto en la ciudad de Nápoles- extendiéndose por todo el país a través de actividades criminales típicas: la extorsión se utilizaba como medio para perpetrar otros delitos, incluido el juego, el tráfico de drogas y los robos con fuerza e intimidación. Esta expansión se caracterizaba por un elevado grado del uso de la violencia. Hasta la fecha, la extorsión ejercida por la Camorra es tan sistemática como en el contexto siciliano, y evolucionó hasta convertirse en un mercado de la protección, gracias a lo cual la Camorra ha logrado soberanía territorial. Las actividades extorsivas de la Camorra suelen adoptar la forma de una trama de chantaje doble, dado que no solo se trata de la imposición de un impuesto regular a cambio de protección privada, sino que también conlleva la imposición de bienes y servicios (por ejemplo, suministros, productos y personal).

Los estudios existentes (Transcrime, 2009) han demostrado que la extorsión en el ámbito de la delincuencia organizada beneficia al crimen organizado de naturaleza mafiosa de cuatro formas cruciales:

1. Permite a la organización mafiosa controlar las actividades económicas, políticas y sociales dentro de un área geográfica específica. Asimismo, el uso consolidado de la extorsión hace que los objetivos de la misma se acostumbren a ella y puedan llegar a actuar en colaboración con el crimen organizado.
2. Va unida al reparto o asignación de territorios entre grupos mafiosos, que posteriormente

ejercen un control directo y, de este modo, minan aún más la autoridad del Estado.

3. Representa una fuente principal de financiación para las organizaciones criminales.
4. Permite al crimen organizado mafioso infiltrarse en negocios y empresas legales, ya sea extorsionando a cambio de dinero u otros beneficios económicos o mediante la adquisición del negocio por las propias organizaciones.

El exitoso y cada vez mayor uso del chantaje organizado (o racketeering) por parte de las organizaciones mafiosas contra negocios se debe a su propia naturaleza: es un delito fácil de cometer, dado que no requiere de una gran inversión inicial y es una operación de bajo riesgo. Por lo general, la extorsión en el ámbito de la delincuencia organizada se comete en aquellos territorios en los que el crimen organizado ya ha establecido su influencia. De este modo, el ejercicio de la intimidación únicamente conlleva violencia en un número limitado de casos. El temor generado por la amenaza de la violencia reduce la posibilidad de que una víctima denuncie la extorsión ante las autoridades. El efecto disuasorio se afianza ajustando la cuota de dinero que va a exigirse mediante la extorsión en función del poder adquisitivo de las víctimas. Al negociar el importe de dichas cantidades, se crea una especie de complicidad entre extorsionador y víctima, que, a su vez, puede convertirse en una colaboración real. El importe de los honorarios puede también depender de las necesidades de los grupos criminales extorsivos que los exigen, lo que implica un incremento o una reducción de la misma a lo largo del tiempo.

Los objetivos de las tramas de chantaje organizado o racketeering se escogen habitualmente con arreglo a un conjunto de criterios específicos. Como ya se ha mencionado, la evaluación del poder adquisitivo resulta crucial. En este sentido, los grupos mafiosos suelen tener como objetivo aquellos negocios en los que puede hacerse un fácil seguimiento de sus ingresos, gastos y beneficios. Los objetivos típicos son restaurantes, hoteles, cafés y tiendas y comercios - esto es, generalmente pequeñas y medianas empresas. Se trata de empresas locales que son fácilmente identificables y no pueden trasladar su actividad a otros lugares sin incurrir en unos costes significativos. Si el propietario se niega a pagar, la or-

ganización criminal podría perjudicar su negocio, por lo general a través de un acto abiertamente violento, para enviar -tanto a él como a la comunidad- un mensaje. No obstante, el uso de la violencia física contra el propietario o sus empleados suele producirse a una escala reducida, dado que los autores tratan de minimizar el riesgo de que la víctima les denuncie. Otros medios de ejercer presión incluyen las llamadas telefónicas amenazantes anónimas y las amenazas a la familia de la víctima. (FIGURA 1)

Según las estadísticas oficiales, en Italia las extorsiones han ido aumentando de forma constante desde 2007 (véase la Figura 1), aunque un estudio nacional de victimización de negocios arrojó como resultado que aproximadamente el 30% de los empresarios del sur de Italia son víctimas de extorsión (Transcrime, 2013). Aquellos que no lo son, han expresado su preocupación por convertirse ellos mismos en objetivos. Debe tenerse en cuenta que más del 70% de los casos no han sido denunciados ante la policía y que únicamente algunas de las víctimas lo han comunicado extraoficialmente a las autoridades. El sector que ha generado los mayores ingresos en términos de extorsiones pagadas a los grupos mafiosos es el comercio (tanto el comercio mayorista como minorista) con unos totales generales que fluctúan entre los 1.370 millones de EUR y los 2.430 millones de EUR. La construcción es el segundo sector más extorsionado, con porcentajes que oscilan entre el 20,1% y el 14,3% de los ingresos

generados por la extorsión en Italia (Lisciandra 2014). Tal y como muestra la Tabla 1, las regiones con una larga presencia histórica del crimen organizado son aquellas con una mayor cifra de extorsión en el ámbito de la delincuencia organizada: Campania, Sicilia, Calabria y Apulia. Sin embargo, se ha producido un significativo aumento de la actividad delictiva en las regiones del centro y norte de Italia, como Véneto y Lombardía. (TABLA 1)

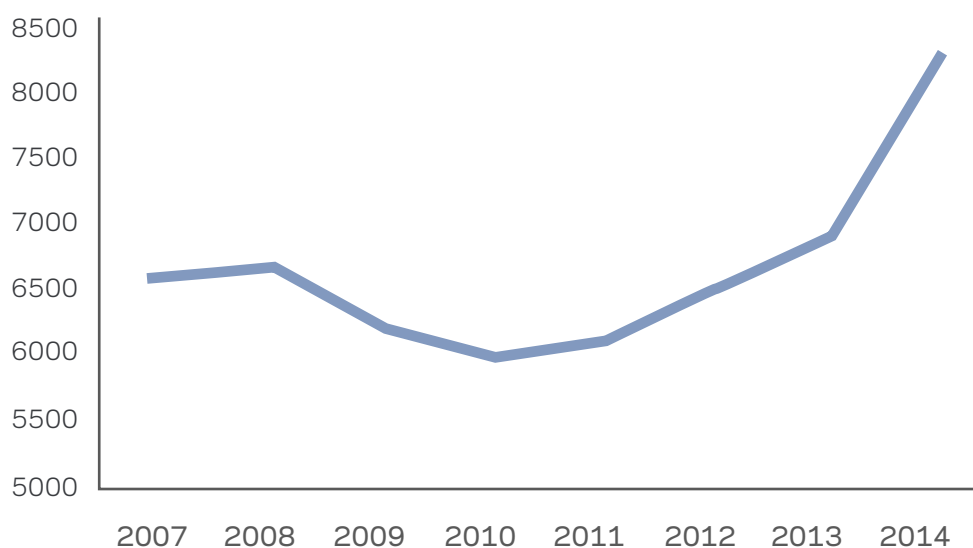
MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

Durante las últimas décadas Italia ha desarrollado un completo marco legal para luchar contra el crimen organizado y, en particular, contra la extorsión en el ámbito de la delincuencia organizada. A continuación se muestran los instrumentos legales y las medidas de protección claves para las víctimas de tales delitos.

LA EXTORSIÓN EN EL ÁMBITO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA COMO DELITO PENAL

El desarrollo de la legislación anti-racket en Italia se engloba en la historia del país durante las décadas de los 80 y 90, cuando las instituciones emprendieron una intensa actividad a través de las fuerzas y cuerpos de seguridad contra el crimen organizado. En la primera mitad de la década de los 80, un grupo de fiscales de Sicilia emprendió la primera investigación completa de la Mafia, he-

FIGURA 1. NÚMERO DE EXTORSIONES DENUNCIADAS POR LAS FUERZAS POLICIALES A LAS AUTORIDADES JUDICIALES EN ITALIA. AÑOS 2006-2014



Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Italia (ISTAT)

TABLA 1. ESTIMACIONES DE LOS INGRESOS PROCEDENTES DE LA EXTORSIÓN EN EL ÁMBITO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA POR REGIONES EN ITALIA (EXPRESADAS EN MILLONES DE EUR)

Región	Total ingresos		Región	Total ingresos	
	Menor	Mayor		Menor	Mayor
Abruzzo	32,1	84,1	Marche	58,9	164,2
Apulia	260,0	773,2	Molise	0,99	25,7
Basilicata	13,4	34,2	Piamonte	130,8	374,4
Calabria	322,9	929,9	Cerdeña	19,7	51,1
Campania	821,7	2.255,9	Sicilia	395,8	1.117,4
Emilia Romagna	69,0	194,1	Trentino Alto Adige	113,2	323,5
Friuli-Venezia Giulia	21,9	59,9	Toscana	22,1	57,5
Lacio	116,4	300,6	Umbría	14,0	38,3
Liguria	32,0	86,2	Valle D'Aosta	0,76	19,6
Lombardía	119,7	345,6	Véneto	179,9	506,6
Fuente: Lisciandra 2014			Italia	2.762,1	7.743,0

cho que dio como resultado el primer juicio contra la mafia. Tras el juicio, aumentó la toma de conciencia pública y política no solo sobre las posibles medidas necesarias para combatir la Mafia, sino también sobre la necesidad de proteger a las víctimas de delitos relacionados con la mafia. En 1990, el parlamento italiano aprobó la Ley 302/1990, reguladora de actos en favor de las víctimas del crimen organizado y el terrorismo. La ley resulta innovadora, ya que establece que los delitos cometidos por la Mafia son delitos perpetrados contra el Estado, y como tales, las instituciones del Estado necesitan proteger y ayudar a las víctimas. Un año después, un empresario siciliano, Libero Grassi, fue asesinado tras negarse a pagar a la Mafia una parte de sus beneficios en concepto de honorarios por protección. Dado que Grassi decidió denunciar en los medios de comunicación su batalla privada, su muerte provocó una ola de resentimiento por todo el país e hizo que Confindustria (la Asociación Nacional de la Industria Italiana) se personase como parte civil en todos los juicios relacionados con el chantaje organizado (racketeering). El propio Parlamento Europeo aprobó una resolución sobre el asesinato del empresario y, poco después, el parlamento italiano adoptó finalmente la primera ley anti-racket en febrero de 1992.

El Código Penal italiano define la extorsión en su

artículo 629: "Toda persona que, con violencia o amenaza, forzase a otra persona a hacer o abstenerse de hacer algo conlleva un enriquecimiento ilícito para el autor o para otra persona y cause pérdidas a otras, será condenada a la pena de prisión de entre 5 y 10 años y multa de 1.000 a 4.000 euros".

A tenor de lo previsto en el Código Penal, las características subyacentes al delito son: a) el empleo de la violencia o la amenaza de la misma, b) el beneficio ilícito para el autor, c) la pérdida económica para la víctima. No obstante, para que sea considerado sistemático, el delito de extorsión debe cometerse bajo circunstancias agravantes, circunstancias que se regulan en la Ley 575/1965 y en la Ley 203/1991. De conformidad con lo previsto en el artículo 7 de la primera de dichas leyes, en caso de que el chantaje organizado (racketeering) lo perpetre una persona sujeta a medidas preventivas antimafia, la pena se incrementa de un tercio a la mitad, mientras que el artículo 3, párrafo 1 de la Ley 203/1991 dispone que la pena debería incrementarse en la misma medida cuando el delito en cuestión se comete para facilitar actividades del crimen organizado. El mismo artículo considera asumir las condiciones previstas en el artículo 416 bis del Código Penal italiano como circunstancias agravantes de la extorsión en el ámbito de la delincuencia organizada.

LEGISLACIÓN ANTIMAFIA

En las últimas décadas, las autoridades italianas han adoptado e implantado varias políticas directamente dirigidas al crimen organizado. Las nuevas medidas han ampliado el número y ámbito de instrumentos de las fuerzas y cuerpos de seguridad y judiciales, a la vez que sirven como complemento de enfoques más convencionales que ya no resultan efectivos a la vista de la persistente influencia del crimen organizado en las instituciones públicas. Estas medidas incluyen varias disposiciones: tipifican como delito nuevas clases de actividades ilegales (por ejemplo, la **complicidad** en actividades del crimen organizado), amplían los poderes y atribuciones de las autoridades a cargo de las investigaciones, introducen la figura de la **confiscación cautelar** de los activos del crimen organizado (la denominada *confisca di prevenzione*) y establecen el **programa de protección de testigos y colaboradores de la justicia**.

Desde 2001 todo el corpus de legislación contra el crimen organizado ha sido refundido formando el Decreto Legislativo 159, también conocido como el Código Antimafia (el *Codice Unico Antimafia*). Las penas previstas por el Código resultan de aplicación a las personas encausadas por participación en asociación mafiosa, tal y como establece el artículo 416-bis del Código Penal italiano. El delito de asociación mafiosa se prevé cuando los miembros de los grupos emplean la violenta reputación de su organización criminal para cometer un delito o para dirigir o controlar concesiones y actividades económicas. La promoción, dirección, participación y gestión de tales organizaciones criminales pueden ser actos castigados con penas graves que van desde los 7 hasta los 24 años de prisión. La confiscación de bienes y activos pertenecientes a los criminales o que hayan sido empleados para perpetrar el delito se establece como medida complementaria. Además de ello, en determinados casos un juez puede decidir acordar una confiscación como medida preventiva o cautelar. En las secciones que siguen se exponen estas medidas más detalladamente.

Una medida específica contra los miembros de organizaciones mafiosas, que aún se está debatiendo en el ámbito internacional, es el régimen carcelario específico previsto en el artículo 41-bis de la Ley del Sistema Penitenciario. El artículo se introdujo en el sistema legal en 1986 y su aplica-

ción se limitó en un primer momento a situaciones de disturbios u otras situaciones graves de emergencia en las prisiones italianas. Tras la masacre de Capaci (Sicilia), en la que un fiscal italiano (Giovanni Falcone), su esposa y sus guardaespaldas fueron asesinados por la Mafia, el artículo 41-bis se amplió para permitir al Ministro de Justicia -por motivos de seguridad y orden público- hacer más estricto el trato a limitar los derechos de los reclusos pertenecientes a la mafia. En concreto, los internos pueden verse privados de las comunicaciones con el mundo exterior (incluidos sus familiares) y con el resto de los presos, así como de las actividades de ocio y deportivas. Este régimen fue introducido para impedir la posibilidad de que los miembros del crimen organizado desarrollasen sus actividades delictivas desde dentro de la prisión. Durante su misión en Italia en 2008, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre detención arbitraria ha declarado reiteradamente que esta forma de reclusión no constituye una tortura ni un trato inhumano o degradante.

RESPUESTA DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD Y DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES A LA EXTORSIÓN EN EL ÁMBITO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

El Ministerio del Interior juega el papel principal en la lucha contra el crimen organizado en Italia. Está a cargo del mantenimiento del orden público y la prevención del crimen. Con el fin de coordinar mejor los esfuerzos que emplean las fuerzas y cuerpos de seguridad para combatir el crimen organizado, en 1995 el gobierno italiano estableció el Consejo General para la Lucha Contra el Crimen Organizado, que depende del Ministerio del Interior. Este órgano está presidido por el Ministro del Interior, mientras que el resto de los miembros lo conforman el Director General de Seguridad Pública, el Comandante General de los Carabinieri, el Comandante General de la Policía Financiera, los Directores de los servicios de inteligencia y el Director de la Dirección de la Investigación Antimafia (DIA). El Consejo dicta las directrices para las actividades de prevención e investigación, establece los recursos, métodos y medios técnicos necesarios. Además, hace un seguimiento de los resultados logrados en relación con las metas estratégicas que se han fijado y propone medidas para corregir las deficiencias del sistema.

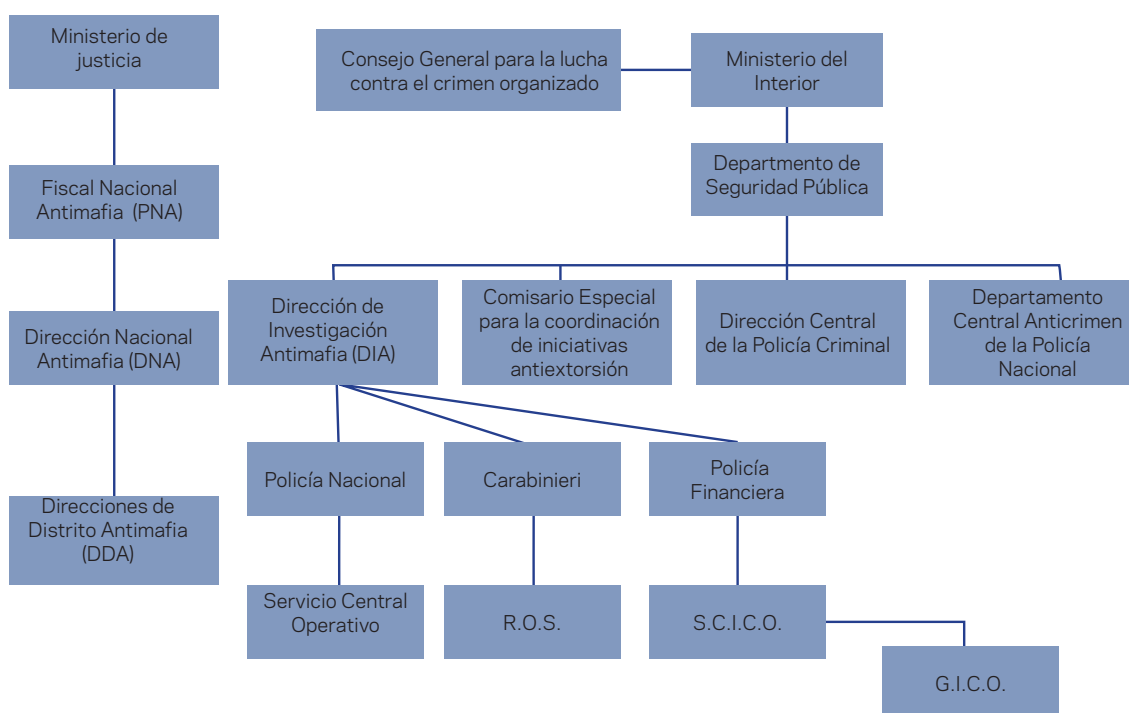
La legislación italiana también ha creado figuras especiales a las que se ha encomendado la tarea de combatir la extorsión en el ámbito de la delincuencia organizada en el país, como la figura del Comisario Especial para la coordinación de iniciativas anti-extorsión y anti-racket. El Comisario está a cargo de la coordinación de las actividades anti-extorsión y anti-racket en el ámbito nacional. Es miembro del Comité de solidaridad con las víctimas de la extorsión y la usura, creado por el Ministerio del Interior, que debe examinar y deliberar sobre las solicitudes de acceso al Fondo de Solidaridad.

Además, se han creado varias unidades especiales dentro de las fuerzas y cuerpos de seguridad italianos para luchar contra el crimen organizado. En la policía italiana se ha creado el **Departamento Central Anticrimen** cuya función principal consiste en coordinar las investigaciones contra el crimen organizado, así como coordinar las actividades de prevención y control de la Policía Nacional en el territorio italiano. Este departamento, que forma parte de la Policía Nacional, se estructura en tres unidades principales: el Servicio Central Operativo, el Servicio de Control Territorial y la Policía Científica. La otra unidad especializada es la **Dirección Central de la Policía Criminal**, en-

tre cuyas funciones principales se encuentran la recopilación de inteligencia, la prestación y ampliación del apoyo científico y técnico a los agentes de policía y a los jueces, la coordinación de las medidas de protección para testigos y colaboradores de la justicia y la cooperación internacional. La Dirección Central lleva también a cabo la coordinación operativa entre la Policía Nacional, los Carabinieri, la Policía Financiera y la DIA.

Entre el resto de las unidades especiales se encuentra el **Grupo de Operaciones Especiales (ROS)** de los Carabinieri y el **Servicio Central de Investigación del Crimen Organizado (SCICO)** de la Policía Financiera. El ROS y el SCICO cuentan con competencias de investigación en casos relacionados con el crimen organizado, y con el Servicio Central Operativo de la Policía la colaboración al amparo de la DIA, que está a cargo de llevar a cabo investigaciones preventivas contra grupos criminales organizados y organizaciones mafiosas. El Ministerio de Justicia y la especializada **Dirección Nacional Antimafia (DNA)** son otros de los actores relevantes en la lucha contra el crimen organizado. La DNA está formada por fiscales especializados en la investigación y lucha contra el crimen organizado y está dirigida por el Fiscal Nacional Antimafia. (FIGURA 2)

FIGURA 2. EL MARCO INSTITUCIONAL ITALIANO PARA LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA EXTORSIÓN EN EL ÁMBITO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA



Fuente: Ministerio del Interior de Italia, Ministerio de Justicia de Italia, elaboración del autor

Todas las estadísticas oficiales sobre extorsión en el ámbito de la delincuencia organizada y los registros de antecedentes penales en general los recopila el Ministerio del Interior en la **base de datos del SDI** (Sistema d'Indagine o Sistema de Investigación). El SDI, creado en 2004, es la mayor base de datos empleada por las fuerzas policiales italianas para hacer un seguimiento y recabar datos sobre actividades criminales. Con la introducción de este nuevo sistema, la consulta y el análisis de información relacionada con delitos se convirtió en una tarea habitual llevada a cabo por todos los órganos operativos y de investigación. El sistema permite también integrar una búsqueda clásica con bases de datos externas proporcionando una considerable masa de información. Por lo que respecta a la extorsión, los datos se refieren a todas las tipologías del delito conocidas, incluidas las extorsiones puntuales entre ciudadanos particulares, que constituyen la mayoría de los casos denunciados.

PRINCIPALES ORGANISMOS DE INVESTIGACIÓN: LA D.I.A. Y LA D.N.A.

La **Dirección de Investigación Anti-Mafia (Direzione Investigativa Antimafia, DIA)** se creó mediante el Decreto Legislativo 345/1991¹, posteriormente desarrollado por la Ley 410/1991, al objeto de mitigar la rivalidad entre los tres principales organismos italianos que componen las fuerzas y cuerpos de seguridad, a saber, la Policía Nacional, los Carabinieri y la Policía Financiera. La DIA está a cargo de la coordinación de la recopilación y realización de investigaciones por parte de la inteligencia que se refieran específicamente a actividades y grupos criminales organizados. Las operaciones de la DIA tienen como finalidad destapar las estructuras de los grupos del crimen organizado, sus ramificaciones nacionales e internacionales, sus fines y modus operandi, así como todas las actividades relacionadas con el crimen organizado, incluida la extorsión en el ámbito de la delincuencia organizada. Una de sus funciones clave consiste en realizar un seguimiento de las transacciones y operaciones sospechosas y proponer medidas cautelares contra posibles sospechosos. El Ministerio de Infraestructura y Transporte, junto con la Autoridad para la Supervisión de las Obras Públicas, el Departamento Central

1. Decreto legislativo 345/1991 sobre Disposiciones urgentes para la Coordinación de actividades de Información e Investigación en la Lucha contra el Crimen Organizado.

Anticrimen de la Policía Nacional y la DIA están a cargo del seguimiento de los principales proyectos públicos de construcción, tales como las autopistas y las plantas de energía hidroeléctrica, que son particularmente vulnerables a las infiltraciones de la mafia.

La DIA es miembro del Grupo de Trabajo de Expertos para la Lucha contra el Crimen Organizado de la Europa del Este, la Oficina Europea de la Lucha contra el Fraude (OLAF) y socio de la Unidad Nacional de Europol. La DIA ayuda también en la elaboración de archivos de ficheros de análisis (AWF), que son el principal instrumento de la cooperación en materia de investigación para la construcción del Sistema de Información de Europol (EIS)². Asimismo, la DIA lleva a cabo análisis criminales y pone en práctica proyectos informativos y operativos individuales de actuaciones preventivas en relación con la vigilancia y las investigaciones específicas para Europol.

El equivalente judicial a la DIA es la **Dirección Nacional Antimafia (Direzione Nazionale Antimafia, DNA)**, que se creó mediante el Decreto Legislativo 367/1991³, posteriormente desarrollado por la Ley 8/1992. La DNA coordina las actividades de las 27 Direcciones de Distrito Antimafia (las DDA). La DNA no tiene competencia para llevar a cabo investigaciones por sí misma, sino que recaba información y supervisa la recopilación de pruebas. Además, la Dirección Nacional Antimafia celebra reuniones con las DDA con el fin de armonizar sus prácticas y métodos judiciales.

El fiscal de la DNA coopera con otros fiscales en las investigaciones e instrucciones relacionadas con el crimen organizado, resuelve posibles conflictos relativos a la forma en la que se llevan a cabo y asume las investigaciones preliminares iniciadas en el ámbito de las DDA, por ejemplo cuando las directrices generales no se respetan o la coordinación no es efectiva. La DNA no tiene competencia para proponer medidas cautelares

2. El EIS es una base de datos sobre delitos, personas físicas implicadas y otros datos relacionados destinada a ayudar a los Estados Miembros, a Europol y a sus socios colaboradores en su lucha contra el crimen organizado, el terrorismo y otras formas de delitos graves. Los Estados Miembros remiten al EIS los datos a través de sistemas automatizados de intercambio de datos. <https://www.europol.europa.eu/content/page/europol-information-system-eis-1850>

3. Decreto legislativo 367/1991 en materia de Coordinación de investigaciones en los procedimientos relativos a delitos relacionados con el crimen organizado.

tales como el embargo de activos ni para ordenar la intervención de las comunicaciones. Además, a tenor de lo previsto en la Ley 367/2001⁴, cuando los fiscales solicitan la obtención de pruebas en el extranjero, están obligados a informar al **Fiscal Nacional Antimafia (PNA)** en aquellos casos en los que están envueltos delitos relacionados con la mafia. El PNA es el director de la DNA y lo nombra el Consejo Superior de la Magistratura (Consiglio superior della magistratura). Él coordina las investigaciones llevadas a cabo por cada DDA al objeto de garantizar el intercambio de información entre todas las agencias de las fuerzas y cuerpos de seguridad y las DDA.

La DNA cuenta además con un **Servicio de Estudio y Documentación** cuya función consiste en adquirir y analizar información relevante en relación con el crimen organizado, incluido el tráfico de seres humanos, el blanqueo de capitales, la confiscación de activos, los delitos medioambientales, las organizaciones criminales extranjeras y la infiltración en las contrataciones públicas. Existe un acuerdo entre la DNA y la Autoridad para la Supervisión de las Obras Públicas en Curso que tiene como finalidad permitir a las dos instituciones elaborar “banderas rojas” que pueden servir para detectar posibles infiltraciones por parte de grupos de la mafia. Con arreglo a lo previsto en el Decreto Legislativo 369/2001⁵, posteriormente desarrollado por la Ley 431/2001, la DNA participa en el Comité de Seguridad Financiera y su tarea consiste en explorar transacciones financieras sospechosas vinculadas a las organizaciones mafiosas.

Asimismo, se ha creado un servicio de información para facilitar las actividades de la DNA y de las DDA que está asistido por la Dirección General de Sistemas Automatizados de Información del Ministerio de Justicia.⁶ **SIDNA/SIDDA** son los

4. Ley 367/2011 sobre la Ratificación e implantación del Acuerdo suscrito por Italia y Suiza, que complementa el Convenio Europeo de Asistencia Mutua en Asuntos Criminales de 20 de abril, celebrado en Roma el 10 de septiembre de 1998 y las posteriores modificaciones introducidas en el Código Penal y en el Código de Enjuiciamiento Criminal.

5. Decreto Legislativo 369/2001 de Medidas urgentes para suprimir y combatir la financiación del terrorismo internacional.

6. La Dirección General de Sistemas Automatizados de Información (Direzione Generale dei sistemi informativi automatizzati) depende del Ministerio de Justicia y está a cargo de la planificación, diseño, desarrollo y gestión de los sistemas automatizados de información de las oficinas judiciales y de

sistemas de información de la DNA y las DDA, respectivamente. El SIDDA es el resultado de las interconexiones de todas las bases de datos locales de las DDA, y es donde se organiza regionalmente la información sobre procesamiento y actos judiciales pertinentes relacionados con el crimen organizado. El SIDNA es el sistema central de información gestionado por la DNA. El SIDNA no solo recopila información del SIDDA, sino también de otras bases de datos incluidas las del Ministerio de Justicia, el Instituto Nacional de la Seguridad Social y el Registro Fiscal y Tributario. Debido a su relevancia, al SIDNA pueden acceder cada una de las DDA, el PNA y su adjunto.

La DNA también ha creado una **unidad de Servicio de Cooperación Internacional**, que se compone de fiscales que participan en la Red Judicial Europea (RJE)⁷. Por lo que respecta a los delitos relacionados con la mafia, la DNA actúa como “punto central de contacto” de la RJE en Italia. El Ministerio de Justicia italiano es el responsable de un reciente proyecto piloto para el establecimiento de un sistema de información común que ayudará a la cooperación entre los distintos organismos de investigación de los Estados Miembros en el marco de Eurojust. La Comisión Europea decidió respaldar este proyecto en base a la gran experiencia de la DNA en el mantenimiento del sistema SIDNA/SIDDA.

MEDIDAS E INSTRUMENTOS DE LA JUSTICIA PENAL PARA HACER FRENTE A LA EXTORSIÓN EN EL ÁMBITO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN ITALIA

Con arreglo a la legislación italiana, por lo que respecta a la extorsión en el ámbito de la delincuencia organizada, las agencias de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado pueden utilizar todos los instrumentos existentes de investigación, a saber, vigilancia, intervención de las comunicaciones, investigaciones encubiertas, informantes,

la administración de justicia. También está a cargo de la integración e interconexión de los sistemas automatizados de información de otras administraciones.

7. La Red Judicial Europea en materia penal (<http://www.ejn-crimjust.europa.eu>) es una red de puntos de contacto nacionales para facilitar la cooperación judicial en materia penal. La RJE se creó a través de la Acción Común 98/428 JAI, de 29 de junio, para dar cumplimiento a la recomendación del Plan de Acción para Luchar contra la Delincuencia Organizada adoptado por el Consejo del 28 de abril de 1997.

servicios de protección de testigos, equipos de investigación conjunta, instrumentos de investigación financiera y colaboradores de la justicia. Las medidas que se exponen a continuación forman parte de la legislación italiana contra el crimen organizado, y por tanto se ponen también en práctica en los casos de extorsión en el ámbito de la delincuencia organizada como conducta propia del crimen organizado.

LA APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS ESPECIALES DE INVESTIGACIÓN EN CASOS RELACIONADOS CON LA EXTORSIÓN

La intervención de las comunicaciones -inclusive de escuchas telefónicas, búsqueda remota y micrófonos ocultos- juega un papel clave en la mayoría de los casos contra grupos criminales organizados, dado que puede llevar a la obtención de valiosas pruebas que pueden utilizarse para procesar judicialmente a sus miembros. En algunos casos, la información recabada a través de la intervención de las comunicaciones solo pueda tener un papel de apoyo en la recopilación de pruebas adicionales, en lugar de utilizarse como prueba durante el procedimiento judicial. Además, se están introduciendo e implantando constantemente nuevas tecnologías destinadas a permitir, facilitar e intercambiar comunicación. Esto hace necesario el dinamismo dentro del ámbito de la intervención como medio de investigación especial.

Las escuchas telefónicas y la interceptación de conversaciones in situ son medios muy utilizados en Italia como instrumentos de investigación para combatir el crimen organizado. La vigilancia se lleva a cabo con arreglo al código de enjuiciamiento criminal (artículos 266 a 271), que es muy estricto. No obstante, en las investigaciones contra el crimen organizado, la Ley 203/1991 permite la vigilancia electrónica 'siempre que la interceptación sea necesaria para llevar a cabo investigaciones relacionadas con un delito del crimen organizado [...] respecto del que existan suficientes indicios' (artículo 13). Una orden motivada de vigilancia electrónica ha de emanar de un juez a instancias del fiscal. La orden puede dictarse por un máximo de cuarenta días, pero el juez tiene potestad para prorrogarla. En caso de urgencia, la orden o su prórroga pueden ser acordadas provisionalmente por el fiscal. No obstante, en este supuesto, debe presentarse ante un juez en el plazo de 24 horas

con una solicitud de validación.

La legislación italiana permite el uso de **interceptaciones preventivas** con arreglo a lo previsto en el artículo 226 del reglamento de aplicación del código de enjuiciamiento criminal. Este tipo de intervención únicamente se aplica para investigar la delincuencia organizada y el terrorismo al objeto de recabar información útil e impedir la perpetración de más delitos graves. La información obtenida no puede utilizarse como prueba en el juicio, pero puede informar nuevas investigaciones.

La investigación encubierta se considera un instrumento de investigación de último recurso. Se considera intrusiva y de alto riesgo, y -a resultados de ello- es necesario presentar pruebas en el sentido de que se han agotado otros instrumentos de investigación. También es un instrumento cuyo uso está estrictamente limitado a la investigación de delitos graves y terrorismo. Aunque las investigaciones encubiertas han venido siendo utilizadas por las fuerzas y cuerpos de seguridad italianos durante años, la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) en Italia ha conllevado la armonización de las disposiciones en materia de investigaciones encubiertas.

En la actualidad, el uso de las investigaciones encubiertas está regulado en el artículo 9 de la Ley 146/2006⁸ y en los artículos 97 y 98 del Decreto del Presidente de la República 309/1990⁹. Este último decreto está específicamente destinado a la utilización de investigaciones encubiertas en el contexto de los delitos de drogas. En 2010, el artículo 8 de la Ley 136¹⁰ ha introducido la extorsión, la usura, el secuestro extorsivo económico y la falsificación como delitos que pueden ser investigados por agentes encubiertos. Como consecuencia de su participación en investigaciones encubiertas destinadas a la obtención de pruebas dentro de una organización criminal, los agentes

8. Ley 146/2006, de Ratificación y aplicación del Convenio y Protocolos del Convenio de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptados por la Asamblea General el 15 de noviembre de 2000 y el 31 de mayo de 2001.

9. Decreto del Presidente de la República 309/1990 regulador del Texto Refundido de la legislación en materia de narcóticos y sustancias psicotrópicas, prevención, asistencia y rehabilitación de la drogadicción.

10. Ley 136/2010, reguladora de un Plan extraordinario contra la Mafia así como de la delegación a favor del gobierno de la legislación antimafia.

encubiertos pueden quedar impunes cuando cometen determinados delitos, que la ley regula rigurosamente - incluido el blanqueo de capitales, el empleo de dinero, bienes o beneficios de origen ilícito, delitos contra la libertad de las personas, delitos relativos a la posesión, uso y tráfico de armas, municiones y explosivos, la ocultación de colaboradores y socios de los grupos delictivos y la adquisición de drogas. La potestad para la autorización de estas operaciones recae en los más altos cargos policiales, debiendo informarse al fiscal de forma detallada de cualquier operación encubierta. Para facilitar la investigación, los fiscales pueden posponer los embargos de bienes ilegales y el arresto de criminales en caso de que así lo solicite la policía.

El uso de **investigaciones económicas y financieras especializadas** para el desmantelamiento de grupos criminales organizados demostró ser particularmente útil. Las investigaciones financieras se regulan en el artículo 2-bis de la Ley 575/1965, que dispone que las fuerzas y cuerpos de seguridad, los fiscales y la DIA podrán investigar sobre el nivel de vida, los activos financieros y los rendimientos económicos de los presuntos delincuentes al objeto de probar delitos de naturaleza mafiosa, tales como la extorsión. En el curso de estas investigaciones, la policía y los fiscales pueden cursar solicitudes a cualquier órgano de la administración pública así como a empresas privadas para que les sea revelada toda la información pertinente. Las investigaciones económicas y financieras están directamente dirigidas a terminar con cualquier actividad económica mediante la que se blanquee dinero procedente de delitos y al embargo y confiscación de activos.

CUADRO DE CASO 1 OPERACIÓN CRIMINE-INFINITO

La operación Crimine-Infinito es una investigación llevada a cabo por las DDA en Reggio Calabria y Milán desde 2003 hasta 2011 contra la 'Ndrangheta. La investigación dio como resultado la detención de más de 150 y la condena de 110 personas por delitos graves, incluidos el delito de asociación mafiosa, asesinato, tráfico de drogas, obstrucción del ejercicio del derecho de voto, blanqueo de capitales, corrupción, extorsión y usura. La operación policial resulta particularmente relevante dado que es la primera que identifica una organización 'Ndrangheta estructurada en una región del norte del país, que no está históricamente

vinculada al nacimiento y desarrollo del crimen organizado de la mafia. Además, esta operación es la primera que llevó a la detención y condena de tantas personas por delitos de naturaleza mafiosa en una región sin una dilatada presencia del crimen organizado de la mafia.

La operación destapó más de 16 grupos (locali) 'Ndrangheta que operaban en el territorio de la región de Lombardía. Resulta de gran relevancia que los investigadores identificasen una estructura criminal con tres niveles de dirección: un nivel inferior activo en pequeñas áreas geográficas, un nivel medio que coordinaba regionalmente las ramificaciones locales y un tercer nivel, que constituía el liderazgo de los grupos y que estaba a cargo de mantener el contacto y recibir las órdenes procedentes de Calabria.

La operación conllevó la implantación de una serie de instrumentos de investigación especiales. En concreto, la policía y los Carabinieri grabaron más de 25.000 horas de escuchas telefónicas y 20.000 interceptaciones electrónicas. Es más, esta operación vio reflejada la colaboración entre dos Direcciones de Distrito Antimafia. Los delincuentes procesados habían ejercido la extorsión en varias ocasiones, con el fin de obtener el control tanto sobre los negocios como sobre los territorios en los que estaban activos. Las autoridades establecieron que se llevaron a cabo más de 130 ataques con incendios provocados contra negocios privados y que se produjeron más de 70 casos de intimidación con armas, incluidas bombas, contra personas físicas¹¹.

CONFISCACIÓN DE ACTIVOS

La confiscación de activos como medida específica para la lucha contra las organizaciones mafiosas fue introducida por la ley sobre Disposiciones en *Materia de Medidas Cautelares de Carácter Patrimonial* (Ley 646/1982), también conocida como la Ley Rognoni-La Torre, nombre de sus promotores. Introdujo el artículo 416-bis del Código Penal, que prevé la confiscación de activos a miembros de la mafia. El razonamiento consiste en que "el delito no debe resultar rentable en términos económicos" y el objetivo final consiste en debilitar las organizaciones criminales mafiosas privándolas de sus activos.

11. Orden para la aplicación de medidas coercitivas, Juzgado Ordinario de Milán, N. 43733/06 R.G.N.R. y N. 8265/06 R.G.G.I.P., p 75, y pp. 132-149.

Desde 1982, la legislación italiana ha cambiado y ha introducido nuevas disposiciones. Actualmente, la legislación italiana prevé tres tipos distintos de confiscación, a saber, la confiscación basada en una condena, la confiscación como medida preventiva o cautelar y la confiscación prorrogada. Las principales diferencias residen en los procedimientos en los que se aplican estas medidas y en la carga de la prueba. No obstante, las tres medidas comparten unos requisitos previos comunes:

- Sus objetivos son aquellos activos que constituyen rentas, beneficios, productos o precios procedentes de un delito y que están a disposición del delincuente o de terceros en nombre de delincuente.
- Sus objetivos son aquellos bienes respecto de los que el sospechoso no tiene una explicación clara del origen lícito de los activos.
- Sus objetivos son bienes en los casos en los que existe una desproporcionalidad injustificable entre los ingresos declarados y la actividad económica real del delincuente.

El principal criterio aplicado para la confiscación es bien la afiliación formal a una organización criminal o bien la colaboración sin que la persona se una formalmente a la organización criminal. La relación ha de basarse en fundamentos razonables que puedan detectarse a través de un proceso penal en curso o ya concluido. Mientras que no resulta necesaria la prueba de la afiliación para identificar la amenaza social del sujeto, el conocimiento de la participación funcional en las actividades de la organización criminal constituye un requisito mínimo. Estas novedades legislativas siguen la finalidad de la "objetivación" de las disposiciones preventivas antimafia, destinadas a combatir a las organizaciones criminales y sus instrumentos de enriquecimiento. Las nuevas disposiciones hacen del procedimiento de medidas cautelares una pieza separada del propio procedimiento penal.

La **confiscación basada en una condena** se aplica después de que se dicte sentencia firme en delitos graves. El Código Penal italiano prevé esta

confiscación en su artículo 240 y el embargo está regulado en el artículo 321 del Código de Enjuiciamiento Criminal. Además del cumplimiento de los requisitos que anteceden, los activos deben tener un vínculo directo con la conducta delictiva. Su aplicación engloba distintos delitos, incluidos delitos graves y organizados. Incluye el delito de organización mafiosa a que se refiere el artículo 416-bis del Código Penal. En la actualidad, esta medida se utiliza menos frecuentemente dada la necesidad de que exista una sentencia firme y de una evaluación del vínculo necesario entre el activo y la conducta delictiva.

La **confiscación no basada en una condena** o confiscación como medida cautelar se aplica independientemente del procedimiento penal. El Decreto Legislativo 159/2011 ha introducido el denominado Código Antimafia. Ha recogido y reorganizado todas las leyes e instrumentos legislativos utilizados para perseguir la delincuencia organizada y los activos ilícitos. También incluye disposiciones para la gestión y enajenación de los activos confiscados. El Decreto Legislativo prevé el embargo (artículo 20) y la confiscación (artículo 24) cuando el valor de los activos resulte desproporcionado en relación con los ingresos declarados y las actividades económicas realizadas y cuando las pruebas existentes sugieran que proceden de actividades ilegales. El objetivo de esta medida son los activos per se, y no la propia persona.

La **confiscación prorrogada** fue introducida mediante el Decreto Ley 306/1992 de Modificaciones urgentes del nuevo código de enjuiciamiento criminal y disposiciones para combatir a las organizaciones criminales mafiosas, y concretamente con el artículo 12-sexies, que dispone la confiscación forzosa en casos de condenas penales o acuerdos negociados de admisión de culpabilidad para determinados delitos graves. Se aplica en el seno del procedimiento penal pero puede dictarse para cualquier activo, incluso cuando no tiene relación con delitos específicos. Es necesario que se cumpla el requisito de la desproporcionalidad injustificada. En este caso, la carga de la prueba se invierte: es el acusado quien debe probar el origen lícito de los activos. Como medida cautelar, el embargo se regula en el artículo 321 del Código de Enjuiciamiento Criminal.

TABLA 2. NÚMERO DE ACTIVOS CONFISCADOS EN ITALIA POR REGIONES. AÑOS 1983-2015 (ACTUALIZADO A 31 DE DICIEMBRE DE 2015)

	Empresas	Inmuebles	TOTAL
Sicilia	885	7.976	8.861
Campania	637	2.793	3.430
Calabria	335	2.738	3.073
Apulia	217	1.984	2.201
Lacio	380	1.455	1.835
Lombardía	276	1.430	1.706
Piamonte	31	320	351
Emilia-Romaña	49	255	304
Abruzzo	6	261	267
Cerdeña	12	245	257
Toscana	22	178	200
Véneto	6	174	180
Liguria	17	74	91
Umbría	4	70	74
Marche	6	52	58
Friuli-Venezia Giulia	2	40	42
Basilicata	6	25	31
Trentino-Alto Adige	1	17	18
Valle D'Aosta	0	6	6
Molise	0	5	5

Fuente: datos procedentes de la ANBSC recopilados por Confiscati Bene (www.confiscatibene.it)

COLABORADORES DE LA JUSTICIA

Un colaborador de la justicia es un delincuente que decide colaborar con las autoridades de las fuerzas y cuerpos de seguridad y con los fiscales. Estos colaboradores aportan información útil para las investigaciones a cambio de una reducción de la pena y de protección para ellos y sus familiares frente a otros miembros criminales. Pueden aplicarse medidas de protección extraordinarias cuando la medida ordinaria 'aplicada por las fuerzas policiales o por el Ministerio de Justicia parezca inadecuada para garantizar la seguridad personal de los colaboradores de la justicia

o de los testigos protegidos'. Estas medidas -que pueden dividirse en personales, económicas y judiciales- se regulan fundamentalmente en la Ley 82/1991¹², modificada por la Ley 45/2001¹³.

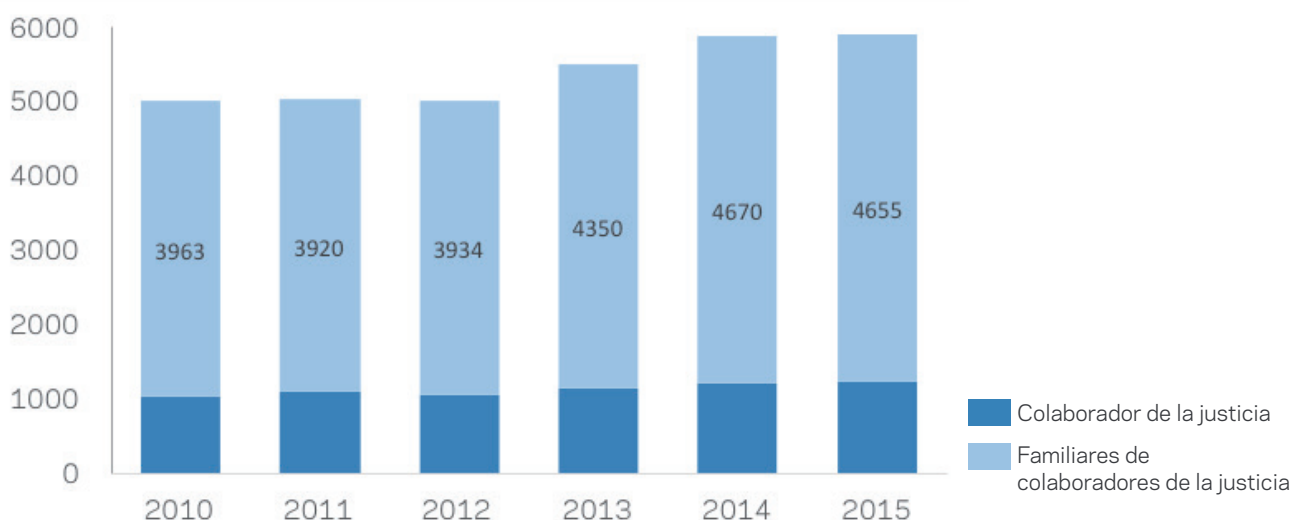
Los colaboradores suscriben un 'acuerdo' con el Estado, que les obliga a facilitar información útil sobre el grupo criminal organizado a cambio de asistencia financiera y protección para ellos y sus familias. Los colaboradores de la justicia son el factor de impacto más importante en la lucha contra la Mafia, dado que aportan información sobre los grupos criminales relativa a sus metas, redes, delitos planeados y cometidos. Esta información permite a las autoridades recopilar -de forma mucho más fácil y rápida- las pruebas necesarias para la detención de destacados jefes del crimen y el embargo de activos ilegales.

La necesidad de una legislación reguladora de la protección de los colaboradores y testigos de la justicia se hizo especialmente evidente durante las décadas de los 70 y 80, cuando varios grupos criminales organizados italianos comenzaron a ayudar a las autoridades. Así, con la Ley 82/1991, se estableció la Comisión Central para la protección de los colaboradores con la justicia y los testigos en el seno del Ministerio del Interior y del Ministerio de Justicia. La Comisión evalúa las condiciones de peligro y amenaza para el colaborador de la justicia. Además, la ley previó la implantación del Servicio Central de Protección en el seno del Ministerio del Interior. Esta Agencia gestiona el programa especial de protección que incluye un cambio temporal o permanente de identidad y/o ubicación, asistencia económica y resocialización. Con la Ley 203/1991 se introdujo la posibilidad de la reducción de las condenas de prisión para los colaboradores con la justicia, y con el Decreto Legislativo 119/1993 devino posible que los testigos y colaboradores con la justicia cambiaran de identidad. Este último se vio muy influenciado por el Programa de Protección de Testigos de EE.UU.

12. Ley 82/1991, Transformación en Ley, con modificaciones, del Decreto Legislativo 8/1991, de 15 de enero, que incluye nuevas medidas sobre secuestros extorsivos económicos y para la protección de aquellos que colaboran con el sistema de justicia.

13. Ley 45/2001, por la que se modifican las reglas de protección y tratamiento de las sanciones contra aquellos que colaboran con el sistema judicial así como disposiciones relativas a los testigos.

FIGURA 3. COLABORADORES DE LA JUSTICIA Y SUS FAMILIARES INCLUIDOS EN EL PROGRAMA DE PROTECCIÓN. AÑOS 2010-2015 (ACTUALIZADO A 30 DE JUNIO DE 2015)



Fuente: Ministerio del Interior de Italia

Para mediados de 2015, ya recibían asistencia 1.235 colaboradores de la justicia y 85 testigos protegidos por su colaboración¹⁴, y el número ha ido creciendo constantemente desde 2010 (Figura 3). Esto ha conllevado un éxito significativo en la lucha contra la mafia y ha dado como resultado -directa o indirectamente- la detención de varios jefes de la mafia.¹⁵ (FIGURA 3)

MEDIDAS PROACTIVAS PARA COMBATIR LA EXTORSIÓN EN EL ÁMBITO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN ITALIA

Además de los organismos especializados establecidos para luchar contra la extorsión en el ámbito de la delincuencia organizada y de las medidas clásicas de la justicia penal relativas a la investigación y enjuiciamiento de la delincuencia organizada que conlleve extorsión, el estado italiano ha adoptado una serie de medidas proactivas para combatir el crimen organizado y, en particular, la extorsión en el ámbito de la delincuencia organizada, muchas de las cuales no tienen parangón en la UE. Estas medidas incluyen el estableci-

miento del Fondo de solidaridad con las víctimas del crimen organizado, la extorsión y la usura, el complejo programa de protección de testigos, las medidas para la implicación de la sociedad civil en la lucha contra el crimen organizado y la reutilización social de los activos delictivos confiscados.

EL FONDO DE SOLIDARIDAD CON LAS VÍCTIMAS DEL CRIMEN ORGANIZADO, LA EXTORSIÓN Y LA USURA

Italia ha establecido el Fondo de solidaridad con las víctimas del crimen organizado, la extorsión y la usura a través del **Decreto Legislativo 225/2010**¹⁶. El fondo se creó fusionando dos fondos de solidaridad previos, el fondo para las víctimas de actividades criminales de la mafia y el fondo para las víctimas de la usura y la extorsión, respectivamente. El fondo lo gestiona **Consap**¹⁷, una sociedad pública cuya función principal consiste en regular la concesión de servicios públicos de seguro. Aunque los fondos han sido unificados por ley, son dos los Comités que continúan estando a cargo de la clara asignación de los fondos. Los dos Comités tienen su sede en el Ministerio

14. Ministerio del Interior, Departamento de Seguridad Pública (junio de 2015), Informe dirigido al Parlamento sobre las medidas especiales de protección, su eficacia y sobre el método general de aplicación. Disponible en: <http://www.poliziadistato.it/statics/12/scp----relazione-1-sem-2015.pdf>

15. En 2010, Giuseppe Liga, jefe del grupo mafioso más poderoso de la ciudad de Palermo, fue arrestado siguiendo las revelaciones de los colaboradores de la justicia.

16. Decreto Legislativo 225/2010 regulador de la Prórroga de los plazos establecidos por las leyes y de medidas urgentes en materia de impuestos y apoyo a los negocios y familias.

17. Consap (Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici) presta servicios de seguros públicos, así como otras actividades y funciones de interés público que se le han encomendado en base a la normativa legal, las concesiones y acuerdos del Estado. Más información disponible en: www.consap.it.

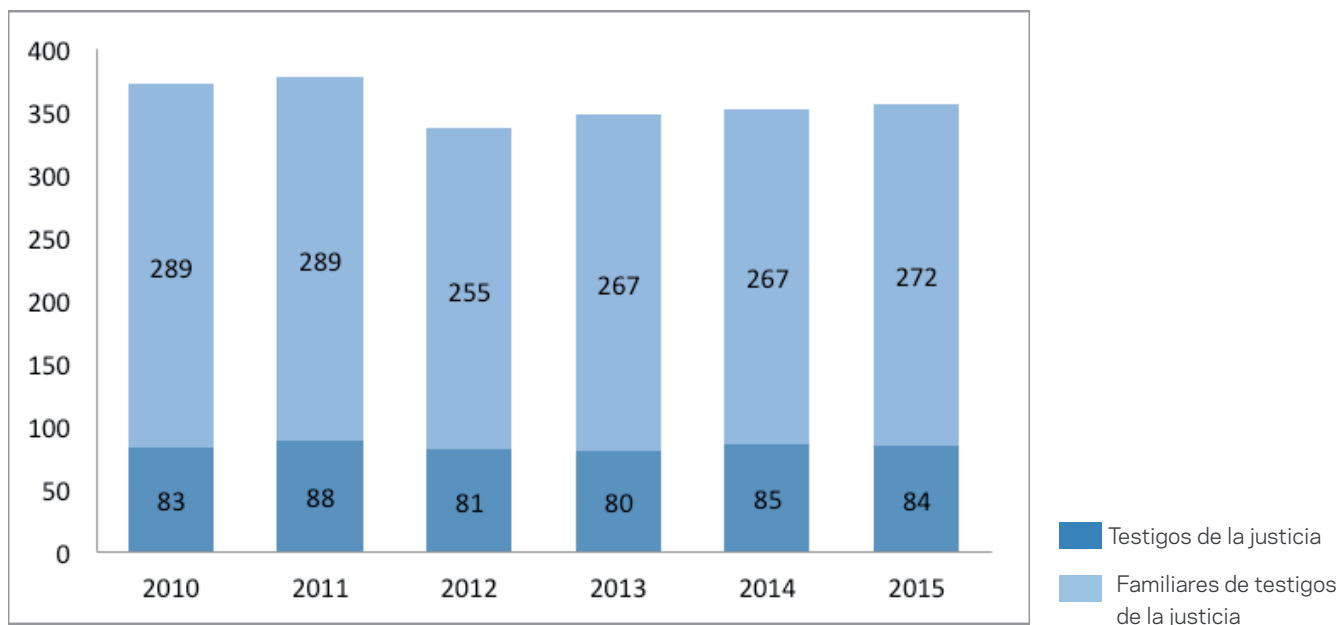
del Interior y los Comisarios son designados por el gobierno y ostentan atribuciones deliberativas.

El Comité de solidaridad con las víctimas de delitos de la mafia está presidido por un Comisario y cuenta con 6 miembros, que son, respectivamente, representantes del Ministerio del Interior, del Ministerio de Justicia, del Ministerio de Desarrollo Económico, del Ministerio de Economía y Finanzas, del Ministerio de Trabajo, Salud y Políticas Sociales y de la Consap. Su mandato es de 4 años y no pueden optar a la reelección. El Comité de solidaridad con las víctimas de la extorsión y la usura está presidido por un Comisario y cuenta con 9 miembros, que son, respectivamente, representantes del Ministerio de Desarrollo Económico (1), del Ministerio de Economía y Finanzas (1), de la Consap (1), de asociaciones anti-racket y anti-usura (3), y del CNEL – el Consejo Nacional de Economía y Trabajo (3).

Los Comités están presididos por el Comisario Especial, que es quien decide la cuantía de las

prestaciones económicas para las víctimas de delitos del crimen organizado y -en particular- de extorsión y usura. Las víctimas pueden obtener una compensación económica o un préstamo. La asignación de las prestaciones para las víctimas de extorsión y del crimen organizado sigue un estricto procedimiento. Tras la denuncia formal ante las fuerzas policiales, puede concederse a las víctimas el acceso al Fondo de Solidaridad cumplimentando un formulario disponible en las páginas web de las prefecturas y la Policía Nacional italianas. En cada Prefectura existe una persona de contacto, que está a cargo de facilitar información y ayuda para realizar la solicitud dirigida al Fondo de Solidaridad. La cuantía de la compensación se decide en función de las pérdidas económicas directas sufridas por las víctimas, el lucro cesante y las lesiones sufridas por la víctima o su familia.

FIGURA 4. TESTIGOS DE LA JUSTICIA Y SUS FAMILIARES INCLUIDOS EN EL PROGRAMA DE PROTECCIÓN. AÑOS 2010-2015 (ACTUALIZADO A 30 DE JUNIO DE 2015)



Fuente: Ministerio del Interior de Italia

MEDIDAS DE PROTECCIÓN PARA LAS VÍCTIMAS DE LA EXTORSIÓN EN EL ÁMBITO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Con arreglo a las disposiciones en materia de protección de los colaboradores de la justicia y los testigos previstos en la Ley 45/2001, puede otorgarse a las víctimas de chantaje organizado (*racketeering*) una medida de protección como testigos de la justicia. Al modificar la legislación anterior¹⁸, la Ley 45/2001 ha definido la diferencia entre los colaboradores y los testigos de la justicia. De este modo, mientras que los colaboradores son personas que formaron parte de un grupo criminal organizado y se acusan a sí y a otros de determinados delitos a cambio de protección y clemencia, los testigos son víctimas que prestan sus testimonios en investigaciones criminales a cambio de protección. En la mayoría de los casos, los testigos son personas que, o bien se han negado a pagar, o bien han decidido dejar de hacerlo. (FIGURA 4)

Para poder optar a la protección, los testigos deben estar bajo un peligro inminente a resultados de su testimonio contra miembros del crimen organizado. Además, la persona a la que se le asegure protección deberá ser fiable en sus declaraciones y facilitar información que sea crucial para el exitoso desarrollo de la investigación y del procedimiento penal.

Entre las medidas especiales de protección se incluyen servicios de protección y dispositivos técnicos de seguridad. En caso de que dichas medidas de protección se demuestren insuficientes, se pone en marcha un programa especial de protección. El programa especial de protección puede conllevar el traslado de la persona protegida y de su familia a un lugar seguro, la prestación de asistencia personal y económica, el cambio de identidad y la ayuda para el establecimiento de una nueva vida. La persona o personas protegidas están obligadas a aceptar una serie de reglas, tales como cumplir con las normas de seguridad y continuar cooperando con el sistema de justicia. En caso de dejar de colaborar, el programa de protección puede revocarse.

18. En concreto, la Ley 82/1992.

LA IMPLICACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA LUCHA CONTRA LA EXTORSIÓN

Desde la década de los 90, Italia ha desarrollado varias medidas para ayudar a las víctimas de la extorsión en el ámbito de la delincuencia organizada. Su objetivo consiste en proteger y apoyar a las víctimas y testigos, que decidan denunciar delitos penales. Uno de los principales instrumentos legales a estos efectos es la Ley 382/1991¹⁹, que -entre otras cosas- fomenta la creación de organizaciones de la sociedad civil para resistir y combatir los fenómenos relacionados con el *racket*. La ley establece que *'[l]a solicitud puede ser cursada a través del representante legal y con el consentimiento, por asociaciones u organizaciones inscritas en un listado especial que lleva el prefecto y entre cuyos objetivos se encuentra la prestación de asistencia y solidaridad con los afectados por actividades de extorsión.'* Estas disposiciones impulsaron el establecimiento de una serie de asociaciones y fundaciones anti-*racket* que operaban -en su mayor parte- en pequeñas comunidades. Tras la adopción de las primeras medidas, se agruparon pequeñas firmas y empresas para crear asociaciones anti-*racketeering* que se fusionaron creando la Federación Anti-Racket Italiana (FAI) en 1996. Posteriormente, se establecieron otras tres asociaciones anti-*racket*: Addiopizzo, Libera y SOS Impresa.

La Federación Anti-Racket Italiana (FAI)²⁰ es la organización insignia de los movimientos anti-*racket*. La Federación es una organización paraguas que agrupó muchas asociaciones anti-*racket* independientes locales en una única entidad. De esta forma, el movimiento anti-*racket* se fortaleció y obtuvo la legitimidad para interactuar con las instituciones en todos los niveles. El amplio reconocimiento por parte de las instituciones permite también a la Federación ayudar a víctimas de extorsión que aún no han denunciado su situación ante la policía y proporciona un punto seguro de referencia y apoyo. La FAI promueve tres actividades principales: promover la toma de conciencia sobre cómo y cuándo comprar bienes y servicios

19. Ley 382/1991, Ley en favor de las víctimas del terrorismo y del crimen organizado.

20. Información adicional disponible en: www.antiracket.info

en tiendas y empresas libres de mafia, ayudar a las víctimas de la extorsión durante el proceso penal en el que son testigos y a manejar situaciones financieras comprometidas a través de la creación de centros y servicios de asistencia anti-racket, también emprenden acciones civiles en los procedimientos penales por extorsión.

De acuerdo con la FAI, la **Confederación General de la Industria Italiana (Confindustria)**²¹ se ha adherido a algunas de las actividades anti-racket, incluida la creación de centros y servicios de asistencia anti-racket para apoyar a los miembros que decidan denunciar a las organizaciones criminales que exigen dinero por protección y participar como testigos en los juicios. Confindustria también procede a expulsar a cualquier miembro que haya estado implicado en actividades relacionadas con el racket, la usura y otros delitos de naturaleza mafiosa y emprende acciones civiles contra extorsionadores individuales así como en el principal procedimiento penal contra grupos criminales organizados mafiosos. Además, Confindustria suscribió un acuerdo con el Ministerio del Interior, el Banco de Italia, todas las asociaciones comerciales nacionales y las asociaciones anti-racket y anti-usura para hacer pública la lista de bancos que operan en la gestión del Fondo de solidaridad con las víctimas de la extorsión y la usura. Gracias a esta iniciativa, las víctimas de extorsión pueden ahora localizar fácilmente los principales organismos implicados en la gestión del Fondo, y se hace más fácil la colaboración entre los bancos, el Ministerio del Interior, Confindustria y la asociaciones anti-racket de toda Italia.

Libera. Asociaciones, nombres y números contra las mafias²² se fundó el 25 de marzo de 1995 con el fin de implicar y apoyar a aquellos que estén interesados en la lucha contra el crimen organizado. Libera es una red de más de 1.200 asociaciones, grupos y colegios, comprometidos con la creación de sinergias organizativas entre realidades locales políticas y culturales capaces de promover la cultura de la legalidad. La ley reguladora de la utilización social de los activos confiscados procedentes del crimen organizado, la educación en la legitimidad democrática, la lucha contra la corrupción, los campamentos de educación anti-

mafia y las actividades anti-racket son algunos de los más significativos compromisos de Libera. La organización se estructura en torno a varias prioridades distintas: educación, reutilización de activos confiscados, memoria, deporte, internacional y el servicio de asistencia SOS-Justice.²³

Uno de los compromisos con más clara vocación de permanencia de Libera está relacionado con la reutilización social de los activos confiscados. La Ley 109/1996 permite a organizaciones privadas, cooperativas, administraciones municipales, provinciales y regionales utilizar -con fines sociales- todos los bienes obtenidos a través de actividades ilegales. La ley ha permitido la conversión de más de 4.500 bienes en estructuras de servicios sociales. Los terrenos confiscados en Sicilia, Calabria, Campania, Apulia y Lacio han sido utilizados por cooperativas de estudiantes para cultivar productos orgánicos.

Addiopizzo²⁴ se fundó en mayo de 2005, cuando publicó su manifiesto por primera vez. El objetivo principal de la organización consiste en ofrecer a las víctimas de extorsión ('pizzo' en italiano) una forma alternativa de hacer negocios. El más original de entre los muchos compromisos de Addiopizzo, es el denominado consumo crítico, que la organización ha definido como un pacto entre ciudadanos, consumidores y actores económicos destinado a crear una economía independiente de la Mafia. La idea consiste en orientar el consumo hacia la economía legal y, al mismo tiempo, recompensar a aquéllos que se oponen al chantaje organizado (racketeering).

La organización ha desarrollado y promovido el denominado *Mapa sin Extorsión*, que engloba a cientos de empresarios y propietarios de negocios que apoyan y cumplen la campaña de consumo crítico. Los mapas se colocan en distintas tiendas y comercios que forman parte de la campaña y se editan en italiano, inglés y alemán. Las solicitudes de alta como miembro se evalúan a través de una tasa de garantía, documentación (procesal, legal, administrativa, periodística) y/o elementos obje-

21. Información adicional disponible en: www.confindustria.it

22. Información adicional disponible en: www.libera.it

23. El servicio de asistencia SOS-Justice es un servicio que ofrece Libera a las víctimas de la delincuencia organizada. El servicio está dirigido a respaldar y ayudar a las víctimas con la burocracia administrativa, la compleja legislación y durante las declaraciones de los testigos en juicio.

24. Información adicional disponible en: www.addiopizzo.org

tivos adicionales de toda índole que puedan ser de ayuda a la evaluación por parte de la Comisión en relación a la inclusión del solicitante en la lista. También requiere que la persona suscriba una declaración formal y un compromiso solemne por escrito dirigido a los ciudadanos/consumidores, prometiendo no sucumbir a la extorsión. También se comprometen a respetar la legalidad en el ejercicio de su actividad económica, como condición necesaria para acceder y permanecer en la lista de operadores económicos que van a recibir respaldo. La lista se distribuye y reparte entre todos los consumidores participantes.

SOS Impresa²⁵ se fundó en 1991 en Palermo, como resultado de una iniciativa de un grupo de empresarios. Su meta consiste en defender su iniciativa empresarial libre y resistir ante el chantaje organizado (*racketeering*). SOS Impresa ha desarrollado varias campañas para animar a las víctimas a que denuncien la extorsión ante las autoridades. El organismo es principalmente conocido por su campaña en los medios titulada *'Aquellos que optan (por no pagar las extorsiones), son el Estado.'*²⁶ La asociación ha producido un anuncio

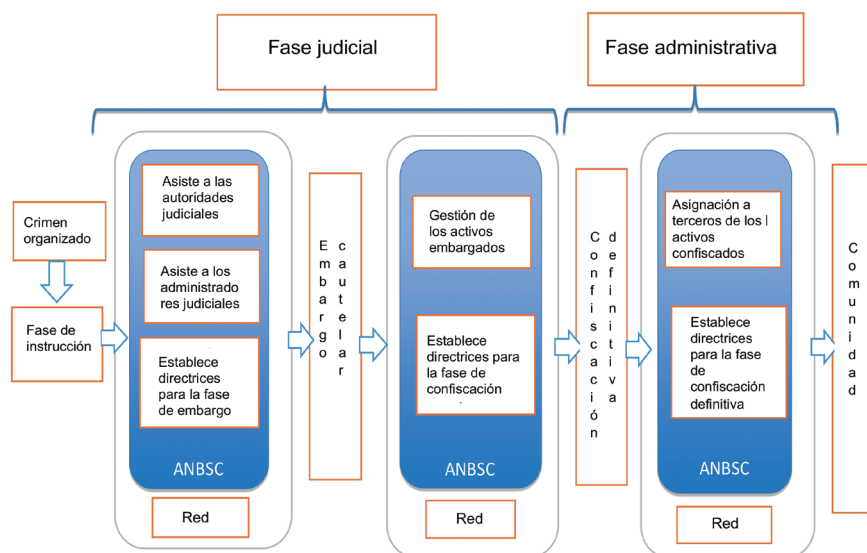
25. Información adicional disponible en: <http://www.sosimpresa.it>

26. El eslogan original en italiano es: *'Chi sceglie, sono lo Stato'*

dirigido a las víctimas de la extorsión, que pretende concienciar sobre los tipos de apoyo que el Gobierno italiano ofrece a las víctimas. SOS Impresa promovió el desarrollo de estrategias de defensa frente a la extorsión y fomenta la adopción de varias iniciativas anti-*racket*. Asimismo, la asociación presta asistencia legal y solidaridad a las víctimas del crimen organizado, principalmente a aquéllas que se han visto afectadas por la extorsión. Las actividades de SOS Impresa incluyen la publicación de informes sobre los juicios e investigaciones relacionados con la extorsión y la delincuencia organizada, publicando en su página web la transcripción de cada juicio en el que se persona como parte civil, y organiza varias iniciativas en el ámbito local y nacional (por ejemplo, el Día *'No Usura'*). Promueven sus actividades a través de reuniones, debates y conferencias al objeto de concienciar a las instituciones sobre impacto del crimen organizado en la economía local y nacional.

Estas asociaciones anti-*racket* juegan un papel crucial a la hora de aliviar el aislamiento que afecta a la mayoría de las víctimas de extorsión. Son el resultado de un compromiso conjunto de varios operadores económicos que se han organizado para dar una respuesta más sólida y efectiva a la extorsión mediante la mediación entre las

FIGURA 5. EL PAPEL DE LA ANBSC EN LAS DISTINTAS FASES DEL PROCESO DE CONFISCACIÓN



Fuente: RECAST consortium 2014

instituciones públicas y las víctimas. La iniciativa ha llevado a la identificación y castigo de muchos miembros del crimen organizado a través del testimonio de las víctimas. Las asociaciones anti-racket respaldan a las víctimas no solo ayudándolas a denunciar y a solicitar el acceso al Fondo de Solidaridad, sino también prestando apoyo psicológico y social durante todo el proceso penal.

REUTILIZACIÓN SOCIAL DE LOS ACTIVOS CONFISCADOS

Italia permite a las autoridades regionales y locales administrar los activos confiscados con el fin de compensar a las comunidades locales afectadas por la delincuencia organizada y grave. Esta opción se ha introducido a través de la Ley 109/1996²⁷ como consecuencia de una iniciativa popular liderada por Libera. La ley regula la reutilización de los activos confiscados a las organizaciones criminales con fines sociales. El elemento de la reutilización social es una excelente herramienta para la lucha contra el crimen organizado, dado su importante significado simbólico y económico.

La Agencia Nacional para los Activos Embargados y Confiscados al Crimen Organizado (ANBSC) es el principal organismo institucional a cargo de las acciones legales relativas a activos embargados y confiscados. Su cometido incluye la gestión global de los activos confiscados, la devolución de los activos confiscados al estado, el mantenimiento de los bienes y su transmisión a las regiones, provincias, municipios y demás terceros. Una de las funciones clave de la ANBSC consiste en supervisar el seguimiento de los activos transmitidos para evitar el mal uso de los activos o su apropiación por parte de grupos criminales. La agencia pone un gran énfasis en la transparencia dado que, con arreglo a la ley, la ANBSC debe llevar registros públicos sobre la localización, uso actual y estado de todos los activos confiscados.

27. Ley 109/1996 sobre Disposiciones relativas a la gestión y asignación de activos embargados o confiscados.

La ANBSC juega un papel clave en el proceso de enajenación, dado que garantiza la integridad de los activos confiscados hasta su entrega al beneficiario final. Dado que la ANBSC aporta experiencia y conocimientos técnicos y legales en relación con el activo, ha de coordinar sus actividades con el municipio en el que se ubica el bien al objeto de recopilar información detallada sobre el mismo. Una vez completada la inspección, las autoridades locales se implican en el seguimiento y en asegurarse de que los beneficiarios utilicen el activo con fines lícitos.

La ANBSC implica a los potenciales beneficiarios en la utilización de los activos en la fase en la que existe una orden firme de confiscación emanada del juzgado. En esta fase, las entidades e instituciones implicadas pueden expresar formalmente a la ANBSC su interés en adquirir el activo y presentan su proyecto de forma detallada. El potencial beneficiario ha de especificar el objetivo del uso del activo y si pretende utilizarlo directamente o no. Algunas veces existen entidades privadas tales como asociaciones u organizaciones no gubernamentales implicadas indirectamente en la gestión de los activos, en base a un acuerdo oficial suscrito por dichas entidades y las autoridades locales. Una vez que las entidades locales han recibido los activos confiscados, deben poner a disposición pública toda la información pertinente relativa a los activos adquiridos para su reutilización social, incluido el destino y uso efectivo de los activos, información que se actualiza periódicamente.

La ANBSC supervisa la forma en la que se da uso al activo durante el primer año a partir de la asignación. Puede revocar la asignación en caso de que los activos se hayan estado utilizando con fines distintos a los acordados en el momento de su asignación. (FIGURA 5)

CUADRO DE CASO 2 CALCESTRUZZI ERICINA LIBERA, SOCIETÀ COOPERATIVA

El caso 'Calcestruzzi Ericina'²⁸ es un caso ejemplar de la reutilización social de activos confiscados. La sociedad se constituyó en 1991 en Trapani (Sicilia) para la producción de hormigón y era propiedad de Vincenzo Virga, un miembro de la Mafia local. Tras las alegaciones de la conexión de Virga con el jefe de la mafia Matteo Messina Denaro y una investigación que reveló más de 60 casos de extorsión llevados a cabo por él en Sicilia, se embargaron todas las acciones de la sociedad en 1996. La sociedad fue efectivamente confiscada cuatro años más tarde, y Virga fue arrestado. La recuperación de un libro que contenía los nombres de las víctimas del chantaje organizado (racketeering), la cantidad de dinero pagada y las fechas, dio como resultado la condena de Virga y de otras 15 personas por extorsión, posesión de armas e implicación en el crimen organizado. Tras la confiscación, la administración de la sociedad fue asumida por un administrador nombrado por el administrador legal de la sociedad, Luigi Miserendino. La producción se redujo drásticamente y los ingresos anuales de la sociedad descendieron de 2,2 millones a 1,1 millones de euros. A pesar de esta crisis, los antiguos empleados de la sociedad

28. Información adicional disponible en: www.calcestruzziericina.it.

decidieron continuar con la producción y comprar la 'Calcestruzzi Ericina'. Los grupos criminales organizados locales trataron de boicotear la actividad de la sociedad a través de la intimidación y el aislamiento. En concreto, la segunda estrategia hizo que fuese difícil encontrar clientes a pesar de sus competitivos precios. El objetivo final consistía en permitir la adquisición de la sociedad por intermediarios de la familia Virga. No obstante, los magistrados lo impidieron e iniciaron un procedimiento para la asignación de la sociedad a su reutilización social. La 'Calcestruzzi Ericina' se convirtió en un negocio de titularidad conjunta gestionado por una sociedad cooperativa de antiguos empleados y tuvo éxito a la hora de obtener nuevos contratos en 2002. En 2004, el administrador judicial se aseguró de que la Asociación Nacional de Productores de Conglomerado y la sociedad 'Pescale' gestionasen el plan de reconversión de 'Calcestruzzi Ericina', lo que conllevó la construcción de una plataforma de reciclaje de escombros y desechos de material de construcción para la producción de nuevo hormigón. En 2008, se constituyó 'Calcestruzzi Ericina Libera', una sociedad cooperativa, y en 2009 la sociedad fue cedida a la cooperativa de antiguos empleados por la Prefectura de Trapani.



Financiado por el Programa específico de Prevención y Lucha contra la Delincuencia de la Unión Europea

Esta publicación únicamente refleja los puntos de vista de sus autores, no siendo la Comisión Europea responsable del uso que pudiera hacerse de la información contenida en el mismo.