

LA DEMOCRACIA, EL CRIMEN ORGANIZADO Y LAS LEYES SOBRE LA PRIVACY

1. La parálisis de la política italiana al inicio de la llamada «Segunda República»¹

En los últimos años, la historia mundial ha experimentado una aceleración inconcebible en tan solo diez años. En concreto, la política italiana presenta también estos fenómenos de tumultuosa aceleración de los acontecimientos, a la que se añade, sin embargo, una preocupante y contradictoria estaticidad en las decisiones políticas.

En la Customer Convention della Siemens AG (celebrado en Roma en octubre de 1992) evocaba el espectro de la deuda pública italiana: dos mil billones de liras, es decir, una cifra de quince ceros. Se hablaba entonces de la privatización de las industrias estatales como de un remedio posible, aunque parcial, a esta deuda. Sin embargo, en este momento, la deuda pública ha aumentado, mientras las privatizaciones han sido apenas iniciadas: los políticos se han perdido en sutiles discusiones sobre la metodología de la privatización. En el fondo, el único bien público privatizado después de más de un año de discusiones, parece que haya sido el anterior ex ministro responsable de las privatizaciones, retirado -él sí- a la vida privada, por ser contrario a las privatizaciones.

Este inamovible mundo político en medio del precipitar de los acontecimientos es el aspecto más descorazonador y, quizá, más peligroso de la crisis italiana. Poniendo al día mi análisis de 1992 para una revista alemana, sintetizaba la situación italiana con la fórmula «todo permanece como está, y todo va rodando hacia el precipicio»².

¹ Traducción realizada por María Belén Cardona Rubert, docente investigadora adscrita al Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia.

² El texto italiano es: *Ragguaglio a un amico forestiero sulle cose d'Italia nell'anno non precisamente di grazia 1992*, «Teoria politica», IX, 1993, n. 1, págs. 57-76. La traducción (con la puesta al día citada en el texto) es: *Vertrauliche Mitteilungen an deutsche Leser über den Zustand Italiens im Jahre der Ungnade*, «Freibeuter» (Berlín), Juli 1993, n.º 56, págs. 3-25.

Retengo que esta frase, desgraciadamente, conserva aún hoy toda su validez.

En esta mezcla de estaticidad y precipicio, es posible señalar para Italia, una fecha equivalente a la de la caída del muro de Berlín: es la de las elecciones del 5 de abril de 1989, cuando un partido hasta el momento inexistente -la Liga Lombarda- obtuvo una aplastante mayoría en la parte septentrional de la península. Esta victoria señaló el fin de la coalición de los 5 ó 6 partidos que durante 50 años había detentado el poder, haciendo rodar las mismas personas en combinaciones externamente distintas, pero sustancialmente iguales.

En ese medio siglo Italia se había convertido en un rico país industrial, pero las empresas se habían concentrado en el norte. El desequilibrio entre las regiones septentrionales y las meridionales resultaba siempre más incontrolable³. La corrupción política había alcanzado una extensión que todos intuían, pero que ninguno había podido demostrar. De hecho quien detentaba el poder, siempre había podido encubrir los escándalos conforme iban viniendo a la luz del sol.

Con la pérdida de la mayoría política y con el ruinoso hundimiento de los afiliados, los viejos partidos no podían cubrir más la corrupción propagada. Una investigación casi irrelevante en Milán, iniciativa un poco anterior a las elecciones, pudo desarrollarse de un modo espectacular. Partiendo de una «tangente» (comisión) de 7 millones de liras escondidas en los calzoncillos del director de un asilo, poco a poco se han visto envueltos los cuadros intermedios, pasando por la cima de los más importantes partidos políticos, hasta alcanzar a los máximos cargos del Estado italiano: varios expresidentes del consejo de ministros. Y alrededor, un carrusel de industriales corruptos y corruptores, de ambiguos mediadores entre poderes públicos y economía privada, de directores públicos sometidos a los intereses de un preciso partido, de banqueros de mínima virtud.

³ Sobre los orígenes y las formas de las asimetrías regionales italianas existen actualmente bibliotecas enteras. Un análisis documentado e ilustrativo (también para los italianos) es el reciente volumen del americano Robert D. Putnam, *La tradizione civica nelle regione italiane*, Mondadori, Milano 1993, 279 págs.

Un hecho que James Joyce definiría como «epifánico» sobre la falta de iniciativa empresarial y subdesarrollo, es el siguiente: el Comité para la Programación Económica (CIPE) ha revocado alrededor de 2.300 billones de liras ya concedidos a las regiones meridionales, porque éstas no han sido capaces de gastarlas («Corriere della Sera», 20 de octubre 1993, pág. 17).

Después de tres años de investigación, son investigados por la magistratura centenares de empresarios y casi un tercio de los miembros del anterior Parlamento italiano.

Un terremoto político de este tipo llevó necesariamente a la crisis de un parlamento en el cual se sentaban representantes de los partidos, pero que no representaba ya la voluntad popular, manifestada después del abril de 1989. En resumen, una situación en cierto modo similar a la del parlamento ruso en el momento del combate con Jeltzin, en octubre de 1993. En particular, la actividad legislativa se vio limitada sólo a la emergencia y a lo inevitable.

Baste un ejemplo. Desde el 15 de enero de 1993 ha entrado en vigor el Decreto legislativo sobre la protección del software, en actuación de la directiva CEE 91/250. El Parlamento italiano, se ha adherido, de este modo, en el último momento a las disposiciones comunitarias sobre la protección del software, que requerían una adecuación de las legislaciones nacionales con anterioridad a la finalización de 1992. De hecho, la ley de delegación al gobierno para la emanación de las normas sobre el software fue aprobada el 19 de diciembre de 1992 (Ley 489), consintiendo así la aprobación del decreto el 29 de diciembre y su publicación en la «Gazzetta Ufficiale» el 31 de diciembre de 1992: «just in time», como suele decirse.

En otros casos, por el contrario, el retraso no ha finalizado: el caso que aquí más nos interesa es el de la ley sobre la privacy, que ha sido objeto de numerosos proyectos de ley, ninguno de los cuales ha sido todavía aprobado. Así, los únicos Estados de la Comunidad Europea sin una ley sobre la privacy son Italia y Grecia.

Desde octubre de 1993 la situación se ha complicado con la ratificación del Tratado de Schengen⁴. De hecho la aplicación de este acuerdo presupone que el estado firmante haya promulgado y aplique efectivamente una ley sobre la privacy homogénea a la de los otros estados participantes. Sobre este punto he llamado la atención más veces en el pasado y, puesto que la situación no se ha transformado sustancialmente, reenvío para ulteriores consideraciones a algunos de mis antiguos textos, ya viejos pero, por desgracia no envejecidos⁵.

Retomando el punto de la situación en el verano de 1994, es lícito repetir la fórmula que ya en 1993 había aplicado con referencia a

⁴ Ley de 30 de septiembre de 1993, n.º 388. Ratificación y ejecución del protocolo de adhesión del gobierno de la República italiana del Tratado de Schengen del 14 de junio de 1985, publicado en el suplemento ordinario de la «Gazzetta Ufficiale», n.º 232 del 2 de octubre de 1993.

⁵ *Il trattato di Schengen e le frontiere europee*, «Data Manager», XVI, aprile 1991, n.º 114, pág. 27 y ss., *Frontiere senza controlli o controlli senza frontiere?*, «Micromega», 1990, n.º 1, págs 149-159.

1992: «todo permanece como está, y todo va rodando hacia el precipicio».

El gobierno Berlusconi ha premiado sectores amigos con un impuesto que grava directamente los dividendos obtenidos por los accionistas de las sociedades, es el llamado «imposta cedolare» sobre los dividendos (que es ventajoso solo para quienes tienen réditos superiores a los 200 millones anuales de liras). Ha agredido frontalmente a la RAI (competencia directa a las cadenas televisivas del actual Presidente del Consejo de Ministros), pero no ha esclarecido qué fórmula resolverá conflictos tan latentes entre el cargo político y las actividades privadas del ciudadano Berlusconi (que autoriza la concesión de cadenas televisivas como Presidente del Consejo y que recibe estas autorizaciones como principal accionista de la sociedad por acciones Fininvest). Se ha propuesto la fórmula de origen estadounidense, del «blind trust», pero que sería adaptada al derecho positivo italiano: a la calificación inglesa se le ha añadido la inquietante especificación «a la italiana». Aunque no se entienda qué es, esta propuesta ha servido al Presidente del Consejo para intentar «contratar» al Presidente de la República, Oscar Luigi Scalfaro, como garante del Blind Trust a la italiana. La respuesta ha sido obviamente negativa.

Paralelamente a esta inercia -favorecida antes por la espera de las elecciones europeas del 12 junio 1994, después por la cumbre económica del G7 en Nápoles- el nuevo gobierno no ha perdido una sola ocasión para afirmar su principio de base: «Quien vence, coge todo». En consecuencia, amplia es la situación de la clase política de segunda fila para reciclarse, siguiendo el típico instinto del que, nosotros italianos no sentimos la falta de acusarnos: el instinto de correr en ayuda del vencedor. El paralelismo con el fin del franquismo en España me ha parecido tan inevitable, que he comentado un libro de Elías Díaz sobre los sucesos de la mitad de los años 70 en España, justamente confrontándolo con los sucesos de mitad de los años 90 en Italia⁶.

El hecho quizás más grave de este no fausto 1994 ha sido probablemente el decreto-ley que intentaba imponer límites a los jueces, en particular a los implicados en la operación «Mani pulite», limitando la posibilidad de encarcelación preventiva en favor de ciertas categorías de acusados (y es fácil imaginar cuales). El decreto-ley ha sido retirado tras la declaración de su inconstitucionalidad por parte

⁶ El libro en cuestión es: Elías Díaz, *La transición a la democracia. Claves ideológicas, 1976-1986*, Eudema, Madrid, 1987, 222 págs. Mi comentario inspirado en él es: *Tempi di transizione: ma verso dove?*, en preparación para su edición en «Teoría Política».

de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de los Diputados, pero ha sido una señal negativa. También la mafia lo ha interpretado como una señal de la intención de reducir la intensidad del ataque al crimen organizado. Sin embargo, en los últimos años esta lucha había alcanzado ritmos y formas más convincentes que en el pasado, cuando era estrecha la connivencia entre el mundo político de la llamada Primera República y el mundo del crimen: basta pensar que el entonces omnipotente Giulio Andreotti es hoy investigado por asociación de tipo mafioso.

En las siguientes páginas se intentará aclarar en qué consiste la lucha contra el crimen organizado y cómo influye negativamente sobre ella el hecho de que -en la ya advertida inercia general del gobierno- Italia y Grecia hayan sido los únicos estados de la Unión Europea desprovistos de una ley sobre la privacy. La reciente promulgación de la LORTAD española subraya una vez más la gravedad de este ya insostenible retraso⁷.

2. La lozanía del crimen organizado

La corrupción del aparato estatal, sin embargo, ha propiciado un extraordinario crecimiento del crimen organizado, que está ya estrechamente enlazada con el poder político⁸.

Es doloroso reconocer que uno de los principales financiadores de esta criminalidad fue precisamente el poder político corrupto, a través de las contrataciones para la construcción de obras públicas.

El mecanismo es simple y reproduce en el fondo al que ya ha sido practicado durante decenios en la industria de propiedad estatal. El estado asigna una suma relevante para la construcción de una obra pública y la contrata es otorgada a una empresa mafiosa: de hecho la corrupción del aparato estatal local deja filtrar noticias

⁷ He intentado llamar la atención italiana sobre la ley española con un amplio artículo (*La nuova legge spagnola sulla protezione dei dati personali*, «Diritto dell'informazione e dell'informatica», IX, 1993, n.º 4-5, págs. 867-894) y con la traducción de la misma ley (*Legge organica 5/1992 del 29 Ottobre, regolante il trattamento automatizzato dei dati personali*, «Diritto dell'informazione e dell'informatica», X, 1994, n.º 1, págs. 119-138) y del Decreto que instituye la Agencia para la protección de datos (pendiente de ser publicada en la misma revista).

⁸ En este texto, el término «crimen organizado» es usado en sentido amplio, refiriéndose a estructuras criminales dotadas del poder de intimidación descrito en el párrafo 4, a. Con referencia a Italia, el término abarca en consecuencia a la mafia siciliana, la 'ndrangheta calabrese, la camorra napolitana y la Sacra Corona Unita pugliese. La unificación terminológica no debe hacer suponer también una unidad operativa: ésta y otras organizaciones tienen puntos de contacto, pero en general actúan separadas y raramente en competencia o en conflicto recíproco.

sobre las empresas que compiten y facilita la victoria de la empresa preelegida. Ésta después, durante la realización de la obra, exige aumentos de las asignaciones (y los políticos las conceden) y a menudo no concluyen la obra. Pero los organismos de control no advierten las irregularidades porque están en manos de los políticos que sacan provecho de estas operaciones. El dinero destinado a la obra pública acaba así en buena parte en las manos del crimen organizado, que con el dinero del estado financia el comercio de la droga o de las armas.

Las ganancias sirven para extender ulteriormente el ámbito de las actividades ilícitas y, en particular, de la corrupción, que se expande como un cáncer en cada célula del cuerpo social.

En los últimos años, las riquezas acumuladas con estos negocios ilícitos han permitido al crimen organizado entrar en el mercado financiero, adquiriendo participaciones en empresas sanas, en las cuales poco a poco van infiltrando personas (y métodos) criminales. Dada la internacionalización sea del crimen, sea de las finanzas, esta penetración ha sobrepasado ya las fronteras italianas y constituye un peligro para toda Europa, y no sólo para ella.

El peligro de la infiltración mafiosa, en los días cercanos al 25 de octubre de 1993, ha dado origen a una polémica entre ministros a propósito de la privatización de las empresas de propiedad estatal. El ministro de la Industria, Paolo Savona, ha sostenido públicamente que el modelo de acciones difundido (o public company) propuesto por el presidente del IRI⁹, Romano Prodi, y sostenido por el Presidente del Consejo, habría favorecido la penetración mafiosa en estas empresas.

Aunque si el reclamo al crimen organizado es puramente instrumental en la polémica entre los partidarios de la public company y los partidarios del «noyau dur» (núcleo duro), el reclamo a la mafia es un claro índice de preocupación que ésta suscita en el debate político también a altísimo nivel. En realidad, la argumentación del ministro Savona -rechazada a coro por el gobierno, empresarios y políticos- es vista como una fase de su polémica sobre la política de las privatizaciones, contra la cual ha presentado también las propias dimisiones de su cargo de ministro y casi inmediatamente retiradas. Por otra parte, la instrumentalidad de este argumento no debe inducir a menospreciarlo.

Aunque sea difícil proporcionar un valor absoluto de las rentas del crimen organizado, la Guardia di Finanza evalúa el reparto de las actividades económicas según estos porcentajes: actividad financiera

⁹ Nota de la traductora: las siglas corresponden al «Istituto per la Ricostruzione italiana», la mayor industria pública italiana.

60%; inmobiliaria 17%; comercio 11%; industria 4%; otros 8% («Repubblica», 26.10.1993, pág. 4). El estado italiano ha intentado ante todo, golpear la primera actividad (vid. par. 4), siguiendo con las sucesivas (vid. par. 5).

Así pues, cuando la corrupción de un país supera un cierto nivel, el crimen organizado constituye un peligro para las mismas estructuras democráticas, concebidas siempre como un control y una barrera para el desarrollo de las actividades criminales. Hoy el crimen organizado dispone de una potencia económica que puede competir con el balance de un estado: todos recuerdan la oferta de los narcotraficantes colombianos de extinguir la deuda pública del país a cambio de la impunidad. Sobre este particular reenvío al análisis de Pierre Lacoste, que disponía de noticias de primera mano: ya que fue el jefe de la Direction Générale de Sécurité Extérieure desde 1982 a 1985, bajo la presidencia Mitterrand¹⁰.

Para retomar el hilo del discurso político iniciado en el párrafo anterior, esta claro que el hundimiento del poder político tradicional significa también para el crimen organizado el desecamiento de una conspicua fuente de entradas (y de protecciones judiciales en el caso de los «accidentes en el trabajo»). Los vínculos entre crimen organizado y política son más estrechos de cuanto se piensa fuera de Italia: en algunas regiones meridionales, el crimen organizado controla directamente los votos de los electores y, consecuentemente manda al Parlamento sus representantes. Esta acusación no está fundada sobre sensaciones: en el intento de bloquear la fusión entre mafia y política, el Parlamento ha debido aprobar -no sin dificultad- una ley que modificaba el sistema de las preferencias electorales, después de que éstas se habían convertido en un modo para controlar la conformidad del voto a las expresas indicaciones de parte del crimen organizado (vid. par. 7,a).

Esta mezcla entre crimen y política es explosiva: ya que aquel tiene interés en bloquear todo cambio político. Y a detenerlo por cualquier medio: también mediante el homicidio, incluso con atentados. Por ello la lucha contra el crimen organizado se ha convertido en un elemento insustituible para el mantenimiento de la democracia en Italia.

3. El dilema italiano: privacy versus represión

El estado italiano está intentando reaccionar frente a la difusión de la mafia con una legislación represiva, análoga a la usada en la

¹⁰ Pierre Lacoste, *Las mafias contra las democracias*, Jean-Claude Lattés, Paris.

lucha contra el terrorismo. Estas normas autorizan a la magistratura y a la policía a indagar sobre la persona sospechosa, pero también sobre las personas que viven o trabajan con él.

La lucha antimafia se vence solamente con un control preciso de los movimientos del dinero. Así, lo habían entendido tanto el diputado Pío La Torre, como el general Carlo Alberto Dalla Chiesa. La exactitud de esta vía ha sido trágicamente constatada por sus asesinatos. Pero el control patrimonial implica un acceso a datos personales -tanto del sospechoso, como de quien le es cercano- y crea nuevos peligros jurídicos: estos peligros son particularmente graves en Italia, donde no existe todavía una ley sobre la protección de los datos personales.

Italia se encuentra así ante un dilema probablemente sin solución: si se otorga a los datos personales una protección que sea homogénea a la de los otros estados europeos, se atan las manos en la lucha contra la mafia; si por el contrario se usan libremente los datos personales en la lucha contra la mafia, se corre el riesgo de dañar a ciudadanos del todo extraños a las investigaciones.

Este dilema jurídico se ve agravado por dos consideraciones políticas. En primer lugar, la lucha contra la mafia es un problema de supervivencia para el estado italiano. No se olvide que el estado ha perdido ya el control territorial de al menos tres regiones de Italia meridional, al extremo que en Sicilia y en Calabria (además de en Cerdeña) ha debido enviar al ejército.

Para comprender, qué significa, la expresión abstracta «pérdida del control territorial» bastan dos informaciones: las sociedades de seguros no aseguran más a los T.I.R.¹¹ que viajan al sur de Nápoles; tampoco en el norte, se alquilan ya autos de lujo a quien pretende viajar al sur de Nápoles.

En segundo lugar, Italia se ha comprometido a nivel internacional a promulgar una ley sobre la protección de los datos personales: en concreto, ha firmado la Convención del Consejo de Europa sobre la protección de datos personales y el Tratado de Schengen. La falta de una ley nacional había impedido hasta hoy la ratificación de estos acuerdos internacionales, contribuyendo así a tener a Italia alejada del «núcleo duro» de Europa.

Ahora, el Tratado de Shengen ha sido ratificado el 23 de septiembre de 1993 y la prensa italiana anunciaba que Italia «estará dispuesta a aplicar las directivas de la Convención de Schengen para la libre circulación entre los nueve países de la CEE en primavera. Es decir, pocas semanas después de la entrada en vigor «real» de la convención».

¹¹ Nota de la traductora: las siglas corresponden a «Traffic International Roulier», es decir, camiones dedicados a cubrir servicios internacionales.

En particular, «en las próximas semanas vendrán preparadas las asignaciones presupuestarias destinadas, entre otras cuestiones, a enlazar los ficheros italianos de la policía al sistema central de Schengen (SIS)». En la situación actual, esta conexión es jurídicamente muy dudosa, porque produciría una salida de datos personales desde países que tienen una ley sobre la privacy hacia Italia que carece todavía de esta ley. No queda más que esperar una rápida aprobación del actual proyecto de ley, no precisamente entusiastamente¹².

Esta solícita aprobación aparece todavía más remota si se piensa que precisamente para la primavera de 1994 están previstas las elecciones políticas que deberían renovar no sólo el Parlamento, sino completamente el panorama italiano.

4. La legislación italiana contra el crimen organizado

Una descripción detallada de la legislación italiana contra el crimen organizado ha sido ya publicada en un ensayo mío de 1992, al cual reenvío al lector¹³. Aquí me limitaré a resumir los puntos centrales de la legislación en vigor, poniendo al día donde sea necesario las informaciones hasta el otoño de 1993.

El punto de partida es, hoy como entonces, la constatación de que la lucha contra un fenómeno vasto y escondido como el crimen organizado requiere intervenciones en las que los magistrados y la policía deben poder tener un amplio margen de discrecionalidad. Siguiendo el esquema del texto de 1992, examinaremos ante todo en qué consiste esta discrecionalidad. A continuación nos preguntaremos qué consecuencias puede tener aquella sobre los datos personales de los ciudadanos: pero esta vez la exposición vendrá reducida al extremo.

a) La asociación de tipo mafioso

Ante todo, la legislación antimafia ha introducido en el ordenamiento italiano un tipo distinto del de asociación para delinquir (art. 416 c.p.). El art. 416 bis habla de «asociación de tipo mafioso»:

¹² Una síntesis crítica del proyecto italiano se encuentra en mi artículo: *A tutela del privato*, «Zero Uno», junio de 1993, n. 137, págs. 56-57.

¹³ Mario G. Losano, *Datenbanken, Datenschutz und der Kampf gegen das organisierte Verbrechen*, in Maria-Theres Tinnfels -Lothar Philipps- Kurt. Weis (bajo la supervisión de), *Die dunkle Seite des Chips. Herrschaft und Beherrschbarkeit neuer Technologien*, Oldenbourg, München-Wien 1993, págs. 117-135.

ésta viene caracterizada por la «fuerza de intimidación» que deriva de la misma asociación. Esta «fuerza de intimidación» ayuda a la mafia no sólo a cometer delitos, sino también a «adquirir de modo directo e indirecto la gestión o el control de actividades económicas».

Así, pues, la pertenencia a una «asociación de tipo mafioso» convierte en ilícitas también a actividades económicas que, estrictamente, no serían ilícitas: el elemento calificador es, repitámoslo, la «fuerza de intimidación».

Cuando hay suficientes «indicios» de que cierta persona pertenece a una «asociación de tipo mafioso», el art. 14 de la ley 646/1982 autoriza al ministerio público o al jefe superior de policía a realizar indagaciones sobre el tenor de la vida y sobre el patrimonio de las personas sospechosas. Respecto a los datos personales, es importante subrayar dos características de estas disposiciones:

- Las investigaciones patrimoniales pueden ser dirigidas hacia personas «para las que pueda ser propuesta la medida preventiva de vigilancia especial»: en consecuencia, también si la petición de medidas especiales no ha sido todavía materialmente presentada al Presidente del Tribunal. Es suficiente con que el ministerio público o el jefe superior de policía dispongan de «indicios» suficientes.
- Las investigaciones patrimoniales afectan incluso a los familiares del sujeto investigado y a otros sujetos colaterales: los convivientes de los últimos cinco años y las personas físicas o jurídicas «de cuyo patrimonio los mismos sujetos resultan poder disponer en todo o en parte, directa o indirectamente».

El uso de esta amplia discrecionalidad debe ser guiado por un principio fundamental: las investigaciones patrimoniales deben ser consecuencia de los indicios, y no el instrumento para encontrar indicios o pruebas. Cuando sin embargo las investigaciones comienzan, pueden extenderse como una mancha de aceite: y los peligros para los datos personales se convierten en enormes.

b) Reciclaje y secreto bancario

El decreto ley 1991/143 ha impuesto una serie de limitaciones al uso del dinero líquido y de los títulos al portador. Tras la entrada en vigor de este decreto ley, las transacciones superiores a los veinte millones de liras deben ser efectuadas exclusivamente con títulos nominativos. Además las sociedades financieras tienen la obligación

de indicar a la policía los movimientos de dinero considerados sospechosos.

Estas medidas son un poco ridículas: por ejemplo, ¿qué debe entenderse por un «movimiento sospechoso de dinero»? Existe el riesgo de que las indicaciones de este tipo acaben por crear molestias sobre todo a las personas inocentes: veremos un ejemplo en la letra c) de este epígrafe. En la más rosada de las hipótesis, los mafiosos fraccionan las sumas en títulos al portador inferiores a los 20 millones o bien, muy eficazmente, recurren a funcionarios corruptos. Por su parte, las sociedades financieras -cuando no son gestionadas por los mismos mafiosos- tienden a no entrar en conflicto con una asociación que (como habíamos recordado) se caracteriza por la «fuerza de intimidación»¹⁴.

La norma verdaderamente revolucionaria es aquella que obliga a todas las estructuras que manejan dinero (desde las oficinas de correos a las sociedades fiduciarias) a identificar a quien quiera que tenga relaciones con ellas, registrando también el código fiscal. Ya que esta norma se aplica también a las relaciones anteriores a su entrada en vigor, puede concluirse que hoy en Italia no pueden ya existir riquezas anónimas. Naturalmente continúan existiendo títulos al portador (con tal de que sean inferiores a 20 millones de liras), pero también en ellos deberá identificarse a quien tenga la disponibilidad sobre ellos.

Esta medida obligará a los bancos a colaborar más y facilitará las investigaciones patrimoniales de la magistratura y del fisco. Precisamente por esto es previsible que los mafiosos recurran en mayor medida a los testaferros. De este modo, aumentan los peligros de errores sobre los datos personales y de involucrar en las investigaciones a ciudadanos extraños a las mismas.

Si las mallas del mercado financiero italiano se estrechan demasiado (pero también independientemente de ello), el dinero sucio se canaliza hacia el extranjero. Resulta así todavía más difícil identificar los flujos financieros de la mafia.

Un primer obstáculo está constituido por el derecho internacional. En el momento de la ratificación de la convención europea de asistencia judicial de 1959, Suiza y otros estados hicieron incluir una «reserva»: en base a la cual, las informaciones obtenidas en Suiza pueden ser utilizadas «exclusivamente para instruir y juzgar las infracciones para las cuales la asistencia es concedida». Sucede así frecuentemente que, en la persecución de delitos comunes, se descubren pruebas de delitos de mafia, contra los cuales no puede ser utilizado

¹⁴ Algunos datos sobre el anormal desarrollo de las sociedades financieras en Italia están incluidos en el artículo citado en la nota precedente.

el material recogido. En una sentencia de fundamental importancia en la lucha contra la mafia, los jueces confirmaron haber encontrado las pruebas de un tráfico mafioso, pero de no haber podido utilizar los documentos recogidos en Suiza porque la rogatoria había sido concedida para un delito común¹⁵.

Un segundo obstáculo viene dado por la inexistente promulgación en Italia de una ley sobre la privacy. Al menos en teoría, los magistrados italianos no podrían hacer *uso desde Italia* de los bancos de datos personales situados en un estado dotado de aquella ley. De hecho, entrando en Italia, aquellos datos perderían la protección acordada por las leyes de aquellos estados de origen.

c) Dos casos prácticos de aplicación de las normas

Puede ser interesante examinar qué resultados concretos ha producido este complejo aparato de normas y de personas. Examinaremos en primer lugar lo que acontece al ciudadano común (y aquí me permitiré citar un ejemplo personal), y tras ello la síntesis de una operación policial que tuvo éxito.

Cada año escribo algún artículo para una revista de la Cámara de Comercio de Milán, que es un ente público. Por cada artículo publicado -en consecuencia, por un importe de pocos cientos de miles de liras- tengo que compilar una hoja en la cual declaro «no haber sido sometido a medidas preventivas» ni a «otras providencias» antimafia, todo ello acompañado de referencias a textos legales desconocidos para la mayoría de los ciudadanos. Y hasta aquí todo sería normal.

Pero mi firma sobre aquella hoja no es suficiente: debe ser realizada en presencia de un funcionario que garantice la autenticidad. Como profesor universitario, tengo la suerte de que baste la declaración del director de mi departamento. Pero si fuera un empleado privado, tendría dos posibilidades para hacer autenticar mi firma: o acudir a un notario (cuyos honorarios superarían el honorario del artículo), o acudir al secretario del ayuntamiento (cuya autenticación es gratuita, pero que en una ciudad tan grande como Milán puede requerir una media jornada de trabajo, que tiene un valor económico evidentemente ignorado por el legislador).

Es natural preguntarse a este punto si tanta severidad sirve al menos para alcanzar la finalidad de bloquear el reciclaje. En realidad eso es todavía posible, como ilustra otro ejemplo.

¹⁵ Corrado Stajano (bajo la supervisión de), *Mafia. L'atto d'accusa dei giudici di Palermo*, Editori Riuniti, Roma, 1986, pág. 200 y ss.

Una de las tantas investigaciones sobre los servicios de seguridad civil (Sisde) es la que se llevó a cabo sobre un peculado de elevadísima entidad. Aprovechándose de la indispensable falta de controles estrechos sobre las financiaciones de los servicios secretos, algunos agentes italianos se habían apropiado de sumas ingentes: en septiembre de 1993 se habían descubierto cuentas secretas de cerca de 40 billones de liras. La sustanciosa cifra de 16 billones había pasado de Roma al extranjero, es decir al Credito Industriale di San Marino. La República de S. Marino -respecto a Italia- es un «extranjero» que hace sonreír, pero injustamente: de hecho entre Italia y la República de S. Marino no existe un acuerdo en materia bancaria. El ilícito del Sisde fue descubierto sólo gracias a la colaboración voluntaria del tribunal de la minúscula república.

Una de las bases para las numerosas operaciones bancarias ilícitas era una filial de Rimini del banco sanmarinense. En el verano de 1992 la oficina de Rimini autorizó la transferencia a S. Marino (por lo tanto al extranjero) de tres billones de liras en una única operación. Operación no consentida por la legislación en vigor, pero hecha posible por la connivencia de un vicedirector, que ahora está siendo investigado.

Ya que la mafia controla bancos enteros en la Italia del Sur, es fácil imaginar con que facilidad pueden ser rodeadas las normas antirreciclaje expuestas precedentemente. En realidad, aquellas normas -más que impedir el reciclaje- permiten condenar duramente a quien es descubierto. Por el contrario los límites y los obstáculos antirreciclaje terminan por crear dificultades burocráticas a los ciudadanos normales.

5. Las normas de 1993 sobre transferencia de acciones

Otro peligro al que están expuestos los datos privados de los ciudadanos italianos es la multiplicación de los bancos de datos con el mismo objeto. Esto es debido a la actitud mental puramente legalista (y no organizativa) de la administración pública y de los políticos italianos: éstos prefieren crear una estructura nueva, más bien que intentar hacer funcionar una estructura ya existente para alcanzar los mismos fines. El resultado es un aumento de las cargas burocráticas para los ciudadanos y la posibilidad de discrepancia entre los datos inscritos en los más diversos lugares. En general, se puede decir que desde hace años los registros públicos italianos funcionan con gran retraso y, por ello, no pueden distribuir las certezas que deberían garantizar.

Ya que este mal funcionamiento es un grave obstáculo en las investigaciones contra el crimen organizado, el estado italiano ha intentado poner remedio con una nueva ley. Algún ejemplo del *modus operandi* del crimen organizado en este campo hará comprensible los motivos en los cuales se funda la nueva ley.

La extorsión de sumas de dinero para la «protección» de locales públicos (comercios, bares, restaurantes) y de empresas (sobre todo obras de construcción) actualmente está difundida no solamente en Italia¹⁶.

Las organizaciones criminales -con recaudaciones constantes y a menudo crecientes- lleva a la empresa al umbral del colapso económico. A este punto las posibilidades son dos: o el crimen adquiere directamente el control de la empresa, expulsando al propietario, o emprende una actividad para recuperar el crédito con amenazas y atentados.

Una variedad más sutil prevé que se ponga de rodillas la empresa con uno de los dos métodos arriba ilustrados. Después interviene una sociedad financiera que ofrece un préstamo ventajoso para la reconstrucción del restaurante destruido por el incendio, pidiendo como contrapartida una participación en la sociedad que se funda con este fin. Un aumento sucesivo de capital, al cual el propietario no puede hacer frente, lo expulsa elegantemente del circuito económico.

De aquí el particular interés de las fuerzas antimafia por las sociedades financieras y por las transferencias de propiedad en los comercios.

En 1993 el Estado ha intentado introducir un límite a la penetración del crimen organizado en las empresas. Pero se ha encontrado disponiendo de unos registros públicos que no reflejaban la situación real o que no suministraban todos los datos que el Estado consideraba necesarios para aquella lucha. De esta situación nació la «ley Mancino», con el nombre del entonces ministro del interior¹⁷. Ésta aporta una serie de modificaciones del código civil para conocer

¹⁶ Una consecuencia indirecta de las extorsiones es también la evasión fiscal. De hecho un pequeño empresario no está en grado de pagar contemporáneamente tanto la «protección» del crimen organizado, como los impuestos del Estado (que además no lo protege del crimen organizado). Ya que estos dos «gestores del cobro económico» operan en régimen de libre competencia, prevalece el más eficiente: y en ciertas regiones italianas, desgraciadamente, el gestor más eficiente es el crimen organizado.

¹⁷ Ley 12 agosto 1993, n.º 310: *Norme per la trasparenza nella cessione delle partecipazioni e nella composizione della base sociale delle società di capitali, nonché nella cessione di esercizi commerciali e nei trasferimenti di proprietà desuoli*; publicada en la «Gazzetta Ufficiale» de 20 de agosto de 1993, n.º 195.

tempestivamente los nombres de quien adquiera participaciones en una sociedad, ejercicios comerciales o terrenos. De esta exigencia derivan una serie de deberes para los notarios, que en los países latinos desempeñan un cargo regulado por estrechas reglas de acceso y con funciones públicas de certificación.

Ante todo, los notarios deben comunicar «a la oficina del registro de las empresas» los cambios en la composición de los socios, también los acontecidos a causa de muerte (art. 1 y 2). Lástima que este registro no exista todavía y que por ello el notario deba notificar cuanto se le solicita a las cancillerías de los tribunales, que a menudo no son un modelo de organización.

Además «los notarios que reciben actos o autentifican escrituras privadas que tengan por objeto transferencias de terrenos o también de ejercicios comerciales deben comunicar, dentro del mes siguiente al de la estipulación, el lugar donde está ubicado el inmueble y datos relativos a las partes contratantes o a sus representantes, al bien compravendido y al precio indicado» (art. 7). En esta sede es inútil examinar los nueve artículos de los cuales se compone la ley, porque su contenido está suficientemente claro para los fines que se propone este escrito.

El verdadero problema es éste: ¿qué ocurre con la enorme masa de datos personales que, también con esta ley, afluyen a las oficinas públicas?.

La impresión que se obtiene de estas normas es que las oficinas no están en grado de memorizar estos datos y que consecuentemente, en el momento de las investigaciones, los magistrados y la policía no tienen una estructura a la que dirigirse para tener los datos.

6. Policías coordinadas contra el crimen organizado y la interconexión de los bancos de datos

Italia es el país de las siete policías: Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Custodia Carceraria, Guardia Forestale, Sismi y Sisd (los servicios de información civil y militar). Las más importantes son las tres primeras, que dependen de tres ministerios diferentes y actúan a menudo en competencia la una con la otra.

En los últimos años el estado italiano ha intentado crear nuevas estructuras que unificaran los esfuerzos de los diversos cuerpos de policía. Desgraciadamente estas nuevas oficinas han sido el centro de polémicas violentas, que han retrasado y limitado su funcionamiento.

Otras estructuras, también relevantes en la lucha contra la mafia, serán aquí solamente señaladas, ya que sólo indirectamente pueden

interferir en los datos personales del ciudadano. En primer lugar se intentaron organizar servicios centrales e interprovinciales especializados en la lucha antimafia (DL 1991/410), que se habían sumado a los preexistentes servicios de policía.

El «Alto Commisario» para la lucha contra la mafia fue instituido ya en 1982 para coordinar los órganos administrativos con los de la policía: tras varias vicisitudes (y muchas polémicas) cesará su actividad el 31 de diciembre de 1994. Lo estableció así la ley 1991/410, con la que se instituía contemporáneamente la «Direzione Investigativa Antimafia (DIA)».

Esta ley prevé un consejo general para la lucha contra el crimen organizado¹⁸ cuyas directrices son ejecutadas sea por las varias estructuras existentes, sea por la DIA. Este nuevo cuerpo (compuesto de tres secciones para las investigaciones preventivas, las investigaciones judiciales y las relaciones internacionales) está constituido por policías provenientes de los Carabinieri, de la Polizia di Stato y de la Guardia di Finanza. A él confluyen las informaciones recogidas por todas las policías y por los servicios secretos civil y militar (Sisde y Sismi).

De hecho «la penetración y difusión en el tejido social del fenómeno mafioso es tan peligrosa y capaz de condicionar la vida de las instituciones y la pacífica convivencia, que exige ahora la contribución de los servicios de seguridad»¹⁹.

En fin, con la ley 1992/8, bajo la Fiscalía General de la Corte de Casación ha sido instituido un Fiscal general antimafia, que es el cargo que quizás ha generado las polémicas más incandescentes para las relaciones que vinculan a este órgano (judicial) y al ministerio del interior. Este fiscal antimafia es la cabeza de las fiscalías de distrito, esparcidas por todo el territorio italiano. Esta medida pretende no sólo coordinar las actividades judiciales de lucha contra la mafia, sino también sustituir a las oficinas judiciales locales a menudo demasiado soñolientas en la persecución de los delitos mafiosos.

Como se ve, estas estructuras son muy recientes. Es por ello demasiado pronto para decir si funcionarán y como. De cualquier manera es cierto que entre todas estas oficinas se realizará un vertiginoso y gigantesco intercambio de datos personales, provenientes de fuentes públicas y privadas.

¹⁸ El Consejo General para la lucha contra el crimen organizado, es el órgano supremo de coordinación de las policías: lo preside el ministro del interior y está compuesto por los comandantes de las tres policías, por el «Alto Commisario Antimafia» y por los directores de los dos servicios secretos (art. 1, 1991/410).

¹⁹ Gaetano Nanula, *La lotta alla mafia. Strumenti giuridici, strutture di coordinamento, legislazione vigente*, Guiffiré, Milano, 1992, pág. 150.

7. El drama italiano: las infiltraciones y la «omertà»

La lucha que contra el crimen organizado dirige el Estado de derecho se ve gravada por un doble handicap. Por un lado debe respetar las normas del estado de derecho, concediendo las mismas garantías a todos los ciudadanos (es el «garantismo» tan discutido entre juristas y políticos en los últimos decenios)²⁰. Por otro, la corrupción ha introducido en el mismo aparato a los enemigos del Estado de derecho. Estos últimos no sólo provocan fugas de noticias en beneficio de los hampones, no sólo actúan como agentes provocadores, sino que contribuyen a reforzar el clima de «omertà» que hace posible que prospere el crimen organizado.

No es una casualidad que la palabra «omertà» no exista en un idioma distinto al italiano. Ésta indica el silencio que, por un mal entendido código de honor, cubre cada delito también por parte de quien no es mafioso. «Omertà» significa que una persona puede ser asesinada a pistolazos a la salida de la misa mayor en la plaza de un pueblo, sin que la policía consiga encontrar un sólo testigo que haya visto alguien u oído algo.

La «omertà» nace en primer lugar de aquella «fuerza de intimidación» que caracteriza las asociaciones mafiosas, como acertadamente ha definido la ley italiana. Pero nace también del aparato estatal corrupto: esta corrupción completa el círculo de soledad y de aislamiento que rodea al ciudadano honesto en los territorios de la mafia. De hecho, aunque quisiera atestiguar en contra de un crimen, al traspasar los umbrales de un tribunal o de un puesto de policía le vendría una duda desgraciadamente no infundada: cuando yo haya hecho mi declaración, ¿a quién llamará el juez o el funcionario de la policía judicial? ¿Iniciará las investigaciones o me venderá a la organización criminal que he denunciado?

Al silencio nacido de la intimidación se añade así el silencio nacido de la ausencia del Estado.

En la lucha contra el crimen organizado, por consiguiente, la complejidad financiera de los delitos se suma al desempeño de la actividad de la sociedad en los territorios de la mafia. Así los instrumentos fundamentales en la lucha son, de un lado, los pocos «arrepentidos» y, de otro, la posibilidad de probar sus afirmaciones mediante verificaciones objetivas, que siempre muy frecuentemente pueden ser suministradas por el análisis de los datos contenidos en los bancos de datos de los entes públicos y privados.

El problema de Italia frente a estos bancos de datos personales es

²⁰ Luigi Ferrajoli, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, Bari, 1989, 1.034 págs.

uno solo: hoy no es posible ningún control ni intervención del ciudadano sobre los propios datos.

a) Los políticos y «el voto de intercambio»

El poder del crimen organizado sobre el territorio se manifiesta también en el control del voto político. En la actualidad existen áreas italianas en las cuales la mafia ha hecho elegir a sus hombres también para cargos de nivel nacional, o han condicionado la carrera política de personas que, tras las elecciones, están obligadas a saldar las deudas con quien les ha proporcionado los votos.

Uno de los modos para saldar esta deuda de reconocimiento es, por ejemplo, la adjudicación de contratos de obras públicas.

En los últimos años, cuanto más se atenuaba el poder de la clase política en el gobierno desde casi medio siglo, tanto más las organizaciones criminales aumentaban el precio para los propios apoyos políticos. El análisis de esta desastrosa situación (proporcionada por un magistrado de Palmi, en Calabria) convierte en superfluo cualquier otro comentario en esta sede».

b) La magistratura y los procesos de favor

El hecho de que la sociedad civil y la magistratura de Milán hayan tenido la fuerza de afrontar la plaga de la corrupción política difundida con la investigación «Mani pulite» no debe hacer pensar que esta sociedad y esta magistratura hayan conseguido permanecer al margen del sistema de poder corrupto. Como en toda Italia, honestos y corruptos vivían codo con codo; ni los buenos estaban solamente al Norte ni los malos sólo al Sur, como inicialmente simplificaba la Liga Lombarda. Por ejemplo, el juez Antonio di Pietro, mítica figura de moralizador milanés, es originario de Italia meridional.

A medida que los italianos se daban cuenta de que el viejo poder político no estaba ya en posición de ofrecer protecciones y connivencias y que simétricamente, existían partes del aparato del Estado que cumplían el propio deber y con las cuales consecuentemente las confesiones no constituían un suicidio, se fue descubriendo también la caja de Pandora de la magistratura corrupta. El crimen organizado gozaba también aquí de potentes protecciones, siempre supuestas y nunca documentadas.

Desde el inicio fue alejado el juez de la Corte de Casación Carnevale, a quien venían confiadas las causas mafiosas. Era conocido como el «matasentencias», porque a menudo conseguía anular por motivos formales sentencias gravísimas que ya habían superado los dos primeros grados de juicio. A continuación se descubrió que Diego Curtò -el presidente interino del mismo tribunal de Milán donde actúa el pool «Mani pulite»- estaba involucrado en una historia de comisiones ilegales. Finalmente acabó siendo sometido a investigación también el presidente de la sección para las quiebras del mismo tribunal.

En fin, las declaraciones de los arrepentidos de la mafia obligaron a abrir investigaciones sobre varios jueces sicilianos, ya muy «comentados» con anterioridad a estas investigaciones formales.

Tanto los honestos como los corruptos han suministrado los datos personales que, en el curso de varias investigaciones, han acabado en los bancos de datos de la magistratura. Sobre ellos se trabaja en las posteriores investigaciones y se predisponen también los amplios controles permitidos por las leyes antimafia. Como es fácil imaginar, hay espacios enormes para los errores, para las provocaciones y para las trampas entre facciones adversarias de jueces, mientras que se reducen al mínimo las garantías para el control del ciudadano sobre los actos que lo afectan.

c) Los servicios secretos y el crimen organizado: intercambios de cortesías

Una de las grandes incógnitas de la vida política italiana de los últimos decenios son los servicios secretos. Reformados más veces en el último cuarto de siglo, siguen estando en el centro de cada hecho político grave no esclarecido. Lo que parece cierto es que estos servicios se han servido frecuentemente de la mafia o de otras organizaciones criminales no sólo como confidentes, sino también como ejecutores materiales de atentados.

Esta colaboración es particularmente inquietante porque los servicios de información participan directamente en la actividad de represión del crimen organizado.

d) La masonería como clearing house

Las logias «cubiertas» de la masonería italiana han sido los lugares en los que a menudo se reunían los poderes públicos y privados que, por ley, debían estar separados (por ejemplo, políticos, empresarios,

magistrados, militares), o personas con las que institucionalmente estaría prohibido tener cualquier contacto directo (políticos y mafiosos, jueces y sospechosos).

Cuando se hizo pública la existencia de estas logias cubiertas, en el interior de la masonería estalló una violenta polémica entre los partidarios del tradicional secreto y quien, por el contrario, quería hacer públicas las listas de los inscritos, separando el papel de la institución masónica de las eventuales desviaciones de grupos individuales de inscritos. La dureza de este encuentro llevó a un hecho sin precedentes: la escisión de la masonería italiana en dos troncos.

8. Bancos de datos personales y manipulación de las pruebas

Es ahora incluso demasiado fácil sacar las consecuencias de cuanto se ha dicho. La lucha contra el crimen organizado debe siempre valerse de bancos de datos, a los que confluyen informaciones provenientes de un mundo político, judicial y policial fuertemente contaminado. A diferencia de sus partners europeos, el ciudadano italiano no dispone de ningún medio jurídico para saber cuáles son los propios datos y, eventualmente, para pedir la corrección o la cancelación.

