

## CAPITOLO 6

### Amministrazione e politica

#### *1. Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose*

Lo scioglimento dei consigli comunali, determinato da fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, si pone certamente come idoneo strumento di strategia e di efficace contrasto alla criminalità da parte dello Stato.

Nell'assetto istituzionale, quale definito dal titolo V del dettato costituzionale, lo sviluppo socio-economico delle comunità locali e la relativa difesa costituiscono finalità primarie, verso le quali deve tendere l'azione amministrativa nella duplice prospettiva della sicurezza e della legalità.

È innegabile che le organizzazioni criminali, radicandosi nella società, condizionano la convivenza civile ed il trasparente funzionamento delle istituzioni, specie in quei territori laddove la diffusione di tali gruppi si accompagna alla pervasività del fenomeno in ogni settore ed attività.

Talune amministrazioni comunali, operando illecitamente, rischiano di trasformarsi in mezzi di azione della stessa criminalità, svilendo il significato della rappresentanza e minando il principio della democrazia.

Le leggi n. 142 del 1990, n. 221 del 1991, n. 108 del 1994 e n. 267 del 2000, nel prevedere le diverse cause di scioglimento delle amministrazioni comunali, ed in specie quelle per infiltrazioni mafiose, non affrontano pienamente tale problematica, poiché non prevedono i meccanismi di verifica dell'efficacia dello scioglimento rispetto all'obiettivo del ripristino della legalità.

#### *1.1 Consigli comunali sciolti: dislocazione nazionale e provinciale*

I consigli comunali sinora sciolti (dato riferito a giugno 2003) per fenomeni connessi al condizionamento e alla infiltrazione della criminalità organizzata sono 132.

Per quindici comuni è stato adottato due volte il provvedimento sanzionatorio dello scioglimento, in alcuni casi con intervallo di alcuni anni tra l'uno e l'altro.

In ordine alle richieste di proroga della durata di scioglimento dei consigli comunali, secondo le relazioni delle commissioni straordinarie, si rileva che i motivi addotti sono stati ricondotti all'esigenza di portare a termine:

1. la realizzazione di importanti e primarie opere pubbliche, avviate ma non ancora in stato di avanzamento tale da evitare possibili distorsioni o manipolazioni nella gestione dei consistenti contributi e finan-

ziamenti con la ricostituzione dell'intreccio perverso tra malavita locale, imprenditoria e forze politiche;

2. la necessità di contrastare l'abusivismo edilizio e di ristabilire un corretto assetto urbanistico con adeguata elaborazione o revisione dei piani regolatori, adottati dalle amministrazioni precedenti con palese tendenza a realizzare gli interessi di soggetti collusi nell'affarismo con la criminalità;

3. l'utilità di dare corso alle procedure di demolizione dei manufatti abusivi;

4. la redazione di appositi regolamenti tendenti a disciplinare ed a rendere trasparente l'esecuzione di gare per la fornitura di servizi, così da vanificare l'azione delle imprese contigue alla criminalità procedendo, in alcuni casi, anche alla sospensione dell'affidamento;

5. la deliberazione, al fine di migliorare gli organici, di nuove piante nelle quali ricomprendere figure professionali diverse e rendere possibile l'allontanamento, con varie forme, di dipendenti vicini alla criminalità.

I provvedimenti di scioglimento sono stati adottati quasi esclusivamente nei confronti di amministrazioni comunali del meridione, situate in aree nelle quali la criminalità mafiosa è più radicata e quindi più forte.

In ambito regionale tali provvedimenti sono ripartiti nel modo seguente:

– Campania	n. 59
– Sicilia	n. 37
– Calabria	n. 27
– Puglia	n. 7
– Basilicata	n. 1
– Piemonte	n. 1

Nel nord, invece, solo nei confronti del comune di Bardonecchia è stato emesso, nel 1995, il decreto di scioglimento della relativa amministrazione, in coincidenza con la conclusione delle indagini avviate dalla D.D.A. di Torino per sospetta attività di riciclaggio di proventi illeciti in attività commerciali ed immobiliari; provvedimento motivato dalla esistenza di forti condizionamenti delle famiglie Lo Presti-Mazzaferro, legate alle cosche calabresi.

Le province nelle quali il numero delle amministrazioni comunali sciolte è più elevato sono:

– Napoli	n. 31
– Caserta	n. 20
– Palermo	n. 18
– Reggio Calabria	n. 17
– Catania	n. 9
– Catanzaro	n. 6

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CONSIGLI COMUNALI SCIOLTI IN CONSEGUENZA  
A FENOMENI DI INFILTRAZIONE E CONDIZIONAMENTO DI TIPO MAFIOSO.

LOCALITÀ	ANNI													Totale
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
<i>Basilicata</i>														
Matera .....			1											1
<i>Calabria</i>														
Catanzaro .....	2	1									1	1	1	6
Crotone .....											1		1	2
Reggio Calabria .....	4	2	2		2	2	2	1		2				17
Vibo Valentia .....		1											1	2
<i>Totale ...</i>	6	4	2		2	2	2	1		2	2	1	3	27
<i>Campania</i>														
Avellino .....			2									1		3
Benevento .....				1										1
Caserta .....	3	7	3			3		3		1				20
Napoli .....	4	1	9	2		2	3	2	2		2	4		31
Salerno .....			4											4
<i>Totale ...</i>	7	8	18	3		5	3	5	2	1	2	5		59
<i>Piemonte</i>														
Torino .....					1									1
<i>Puglia</i>														
Bari .....			4	1										5
Lecce .....	2													2
<i>Totale ...</i>	2		4	1										7
<i>Sicilia</i>														
Agrigento .....		1												1
Caltanissetta .....		3												3
Catania .....	2	1	4							1			1	9
Messina .....	1													1
Palermo .....	3	2	3			1	2		4		2		1	18
Ragusa .....		1												1
Trapani .....		1	2										1	4
<i>Totale ...</i>	6	9	9			1	2		4	1	2		3	37
<b>TOTALE GENERALE ...</b>	21	21	34	4	3	8	7	6	6	4	6	6	6	132

## DECRETO PROROGA GESTIONE COMMISSARIALE

LOCALITÀ	ANNI													Totale
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Calabria .....				2	1	2	2					3	1	11
Campania .....				8	10		2	2	1				1	24
Puglia .....				2										2
Sicilia .....				6	2		1	2		4			2	17
<i>Totale ...</i>				18	13	2	5	4	1	4		3	4	54

RIDUZIONE GESTIONE COMMISSARIALE DEI CONSIGLI COMUNALI PARTANNA (TP)  
DA 18 A 12 MESI E DI BARDONECCHIA (TO) DA 18 A 17 MESI

LOCALITÀ	ANNI													Totale
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Partanna .....			1											1
Bardonecchia .....						1								1
<i>Totale ...</i>			1			1								2

Negli ultimi tre anni sono stati sciolti i seguenti consigli comunali:

*2001:*

Marcedusa (CZ), Cirò (KR), Pompei (NA), San Gennaro Vesuviano (NA), Caltavuturo (PA), Cinisi (PA);

*2002:*

Frattamaggiore (NA), Portici (NA), San Paolo Belsito (NA), Santa Maria la Carità (NA), Lamezia Terme (CZ), Quindici (AV);

*2003 (primi sei mesi):*

Pantelleria (TP), Briatico (VV), Misilmeri (PA), San Giovanni la Punta (CT), Botricello (CZ), Isola Capo Rizzuto (KR).

Si rileva un andamento decrescente dei provvedimenti sanzionatori, che da un picco di 34 del 1993 scendono ad un numero più ridotto, successivamente stabilizzatosi. In particolare negli ultimi due anni e mezzo tale ultimo dato è rimasto costante.

Si staglia in modo palese la questione del mancato allontanamento dei pubblici dipendenti, rispetto all'azzeramento dei vertici politici. In termini più espliciti, si rileva l'opportunità di una verifica in chiave di congruità ed efficacia dell'intera normativa, che muova dalla constatazione di scioglimenti non produttivi di effetti sugli apparati burocratici, sulla gestione degli enti collegati, sull'erogazione dei servizi. Di guisa che, allo scioglimento dell'organo politico possa accompagnarsi il recupero del buon andamento delle amministrazioni attraverso la cesura dall'esterno e dall'interno degli apparati di ogni collusione, connivenza o contiguità.

Un'amministrazione comunale condizionata da una o più organizzazioni criminali si trasforma in un vero e proprio strumento di illegalità, che mina la corretta gestione dei servizi e, di conseguenza, lo svolgimento della personalità dei cittadini come singoli e nelle realtà associate.

La contiguità con soggetti appartenenti alle organizzazioni criminali si riscontra quasi sempre in corrispondenza a gravi ed accertate deficienze organizzative e di consunzione delle amministrazioni pubbliche. La correlazione indicata induce a definire quali tratti sintomatici della contiguità mafiosa:

- l'inefficienza dei servizi in generale;
- la scarsa osservanza del diritto in tutte le manifestazioni della convivenza civile;
- la complicità dei cittadini nell'ottenere omissione di controlli e di legalità e nel godere di riduzioni di tasse e tributi;
- l'assenza di piani regolatori e di piani commerciali;
- l'abusivismo dilagante anche nelle zone sottoposte a vincoli paesaggistici e idrogeologici con specifico riferimento allo stesso demanio;
- la carenza dei servizi di polizia municipale;
- le scuole in stato di abbandono, le strade dissestate, i cimiteri trascurati, *et similia*;
- i rifiuti non raccolti tempestivamente per mancanza di mezzi e di personale;
- la tardiva e scarsa assistenza sanitaria;
- l'assunzione di personale con metodi clientelari, senza una selezione di merito, con procedure fortemente dubbie;
- la superficialità nelle procedure di gara per gli appalti di fornitura di beni, servizi e per la realizzazione di opere pubbliche;
- la fitta ed intricata rete di parentele, affinità, amicizie e frequentazioni tra taluni amministratori ed esponenti delle organizzazioni criminali locali;
- il dissesto dei bilanci e la scarsa chiarezza dei rendiconti di gestione;
- la devastazione del territorio;
- l'indebolimento del senso civico ed etico nei rapporti pubblici e sociali.

L'opera di bonifica che le commissioni straordinarie devono condurre si accompagna al necessario ripristino di una situazione di normalità nella formazione dei servizi pubblici essenziali.

Al riguardo si sottolineano le necessarie priorità di soluzione dei casi di acquisto o di affitto di macchinari a prezzi fuori mercato e l'affidamento di servizi importanti, quali tesoreria, nettezza urbana, gestione parcheggi, a società variamente collegate alle organizzazioni criminali.

Dall'entrata in vigore della legge 142/90, che consente di rimuovere singoli amministratori per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico, fino al dicembre scorso sono stati rimossi 289 amministratori locali di cui:

- 246 al sud (85 per cento);
- 32 al centro (31 nella sola provincia di Roma);
- 11 al nord.

## CAPITOLO 7

### **Gli organismi di contrasto alla illegalità mafiosa istituiti dagli Enti Locali**

#### *1. Commissioni consiliari regionali*

Negli ultimi anni si è registrato un consistente e positivo incremento degli organismi e delle articolazioni di cui gli enti locali, soprattutto nelle regioni meridionali, si sono dotati per potenziare le aree di vigilanza e di intervento preventivo nell'azione di contrasto alle illegalità di tipo mafioso.

Siffatti strumenti, che hanno assunto le più varie forme strutturali (commissioni permanenti, assessorati, osservatori, sportelli, protocolli, ecc.), disegnano oggi una rete composita e polivalente, ma caratterizzata anche da significativi «buchi», riflesso delle sensibilità più o meno avanzate che ciascuna realtà territoriale ha avvertito nel tempo nei confronti di una problematica di primaria grandezza nell'esercizio dei poteri amministrativi e legislativi.

Effettuare, pertanto, un censimento ragionato delle realizzazioni che hanno visto la luce e la concreta attivazione costituisce non solo un obiettivo di carattere conoscitivo e metodologico nel processo di definizione organica delle forme di contrasto alla criminalità organizzata e dei servizi offerti ai cittadini in tale ambito, ma anche un'occasione di riflessione e di stimolo per la diffusione di positive esperienze, tra le quali ciascun Ente potrà rinvenire quella più adatta alle proprie specifiche esigenze.

Questa Commissione, che avverte la rilevanza di entrambi gli scopi citati, intende avviare la sistematica raccolta dei dati afferenti alle descritte iniziative, pervenendo a una loro compiuta catalogazione che dia conto dei percorsi evolutivi che ne hanno segnato il divenire ma che approfondisca anche gli aspetti tecnici e normativi di ciascuna soluzione, verificandone l'efficacia in termini di risultati raggiunti.

In particolare, appare di rilevante interesse l'analisi degli strumenti adottati dalle Regioni tradizionalmente interessate dal fenomeno della criminalità organizzata, nonché della loro incidenza sulla produzione normativa e paranormativa.

L'**assemblea regionale siciliana**, con legge n. 4 del 14 gennaio 1991, ha istituito una commissione parlamentare di inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia in Sicilia.

Ad essa spetta il compito di vigilare e indagare sulle attività dell'amministrazione regionale e degli enti sottoposti al suo controllo, sulla regolarità delle procedure, sulla destinazione dei finanziamenti erogati e sugli appalti, in ordine a possibili infiltrazioni, connivenze mafiose e di altre associazioni criminali similari.

Alla Commissione regionale sono attribuiti anche poteri verificativi della piena attuazione – da parte dell'amministrazione regionale, degli enti locali siciliani e di ogni altro ente o istituzione sottoposta alla vigilanza regionale – degli atti normativi e dei provvedimenti statali e regionali in tema di lotta contro la mafia<sup>1</sup>.

La predetta attività ricognitiva, insieme con la verifica della congruità della normativa vigente e dell'azione amministrativa regionale rispetto al menzionato contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso o similare, può tradursi in proposte aventi natura legislativa, amministrativa o incidenti sull'organizzazione regionale o degli enti sottoposti alla sua vigilanza, al fine di potenziare l'incisività e il coordinamento dell'azione antimafia.

Tra gli obiettivi dichiarati dalla legge istitutiva vi è anche quello di formare e diffondere, nella società siciliana, la cultura antimafiosa: la Commissione regionale è chiamata, a tale riguardo, ad un fattivo impegno propositivo anche attraverso la realizzazione di specifiche iniziative.

Risulta valorizzato anche il momento della collaborazione e del confronto con autorità nazionali ed extranazionali: la previsione di un costante flusso informativo, relativamente alle attività poste in essere, verso la Commissione antimafia del Parlamento nazionale, unitamente alla possibilità di svolgere iniziative congiunte con quest'ultima, rappresentano, laddove effettivamente realizzati, strumenti modali in grado di garantire preziose sinergie.

Il **Consiglio regionale della Campania**, con deliberazione n. 11/3 del 20 settembre 2000, ha istituito la Commissione consiliare speciale per la vigilanza e la difesa contro la Camorra e la criminalità.

Successivamente, nella seduta del 28 giugno 2001, ha approvato il regolamento concernente le attività e i poteri connessi ai compiti della predetta Commissione.

In particolare, le sono affidati compiti di raccolta di dati e informazioni volti a delineare le dimensioni, la diffusione, la distribuzione territoriale, le caratteristiche sociali e le modalità organizzative del fenomeno camorristico e della criminalità, anche attraverso la promozione di iniziative di studio e di ricerca.

Alla Commissione regionale è, altresì, demandata l'effettuazione di approfondimenti analitici di tipo tecnico-giuridico in ordine alla normativa regionale vigente, al fine di consentire ogni utile valutazione idonea a rendere più coordinata e incisiva l'azione della regione e degli enti strumentali nel contrasto all'azione della criminalità anche camorristica.

L'attività ispettiva della Commissione regionale si estende alla verifica della piena attuazione, da parte dell'amministrazione regionale e di

---

<sup>1</sup> Per l'espletamento dei suoi compiti, la Commissione regionale siciliana promuove inchieste e ispezioni (limitatamente agli organi amministrativi regionali, degli enti locali siciliani e degli enti sottoposti a vigilanza regionale), dispone l'audizione di pubblici amministratori e di dipendenti regionali o degli enti sopra indicati e richiede la trasmissione di documenti e atti riguardanti l'amministrazione regionale e degli enti predetti.

ogni altro ente sottoposto alla vigilanza regionale, delle leggi e dei provvedimenti statali e regionali che concernano la lotta contro la Camorra e la criminalità.

Nell'ambito dei poteri di impulso e propositivi si colloca la previsione di iniziative per il migliore esercizio – in materia di contrasto alla criminalità – delle potestà regionali e delle funzioni delegate dalla regione agli enti locali, nonché per la formazione e per la diffusione di una cultura legalitaria e anticriminale.

Di particolare rilevanza deve ritenersi, infine, la disposizione che affida alla Commissione regionale l'esame dei progetti di legge e degli atti amministrativi sui quali il Consiglio regionale deve deliberare, con riferimento alle materie assegnate alla sua competenza.

Viene, altresì, affermato l'aspetto collaborativo della Commissione regionale con le Autorità dello Stato e sancito l'obbligo informativo verso la Commissione parlamentare antimafia circa l'attività svolta.

A tale riguardo, va menzionato il costante apporto di conoscenze che la Commissione regionale ha fornito non solo attraverso relazioni periodiche sull'attività svolta ma anche mediante l'invio della documentazione afferente alle più significative iniziative legislative e amministrative: in materia di «misure urgenti contro l'usura», di «contributi in favore degli eredi delle vittime di delitti riconducibili a reati di usura e di racket commessi dalla Camorra e dalla criminalità organizzata», di «contributi alle amministrazioni locali della Campania per la realizzazione di progetti e iniziative tese a conoscere, analizzare, prevenire e arginare i gravi fenomeni della criminalità diffusa, i reati di usura, di racket e delle devianze minorili», di «misure di solidarietà in favore delle vittime della criminalità», di «norme in materia di polizia amministrativa regionale e locale e politiche di sicurezza»<sup>2</sup>, di «interventi a favore dei Comuni ai quali, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 109 del 1996, sono stati trasferiti beni confiscati alla delinquenza organizzata».

Né mancano, sul piano scientifico, elaborazioni in tema di «dispersione scolastica e criminalità» e di ecomafia: quadro istituzionale comunitario, statale e regionale, alla luce del nuovo riparto di potestà normative tra Stato e regione.

**Il Consiglio regionale della Calabria**, con legge n. 50 del 2002, ha istituito la Commissione consiliare contro il fenomeno della mafia in Calabria.

Le modalità di esercizio delle sue funzioni sono stabilite dal regolamento interno pubblicato sul B.U.R.C. del 16 maggio 2003.

Alla Commissione, sulla base di uno schema che, sostanzialmente, richiama quanto realizzato dalle regioni siciliana e campana, spettano poteri di vigilanza e indagine (in ordine a possibili infiltrazioni e connivenze delle organizzazioni mafiose e similari) sulle attività dell'amministrazione

---

<sup>2</sup> Si tratta del disegno di legge regionale promosso dalla Commissione regionale e tradotto in legge del 27 maggio 2003.

regionale e degli enti sottoposti al suo controllo, nonché sulla regolarità delle procedure e sulla destinazione dei finanziamenti erogati dall'amministrazione regionale e dagli enti prima citati, nonché – ancora – sulle procedure di affidamento e sulla assegnazione degli appalti.

Inoltre, la Commissione esercita poteri di verifica circa l'attuazione delle leggi e dei provvedimenti in materia antimafia, nonché circa la congruità della normativa regionale vigente e della conseguente azione antimafia dei pubblici poteri regionali.

Conseguono poteri di proposta e di impulso in ordine a iniziative di carattere legislativo, amministrativo e organizzativo, nonché al fine di formare e diffondere una cultura antimafiosa nella società calabrese.

Non manca il riferimento ai rapporti con Autorità nazionali e extra-nazionali, al fine di acquisire elementi conoscitivi del fenomeno mafioso e della criminalità organizzata e dei migliori mezzi di contrasto.

Anche per la Commissione regionale calabrese è previsto l'obbligo informativo, relativamente all'attività svolta, verso la Commissione parlamentare antimafia.

Con legge regionale n. 10 del 30 agosto 2000, il **Consiglio regionale della Puglia** ha istituito la Commissione speciale per lo studio delle condizioni e per l'individuazione delle misure atte a favorire la sicurezza delle persone in quella regione.

I compiti assegnatili dal legislatore regionale concernono sostanzialmente un'attività ricognitiva dei fenomeni sociali, finanziari ed economici incompatibili con le condizioni di sicurezza della popolazione. Ad essa si affianca un'attività elaborativa di proposte di natura legislativa, regolamentare, amministrativa e organizzativa, al fine di favorire la conoscenza dei predetti fenomeni e agevolarne la prevenzione.

Alla Commissione di studio è demandata la promozione di convegni, seminari, ricerche e incontri di studio – nell'ambito delle finalità della legge istitutiva – con le istituzioni operanti nella regione, nonché l'instaurazione di rapporti periodici con la Commissione parlamentare antimafia, al fine di individuare progetti per l'attuazione di iniziative congiunte, volte a favorire il miglioramento delle condizioni di legalità e di sicurezza nella regione.

Anche altre regioni si sono dotate, da vario tempo, di strumenti di studio e di approfondimento, ma anche con compiti propositivi e di impulso, in ordine alle tematiche della lotta alla criminalità e della sicurezza dei cittadini.

Possono essere menzionate, a tale riguardo, la Commissione speciale di studio sulla situazione della sicurezza dei cittadini e delle carceri in Liguria, istituita, da ultimo, con deliberazione n. 36 del 4 luglio 2000 dal **Consiglio regionale della Liguria**, nonché la Commissione speciale «Sicurezza e integrazione sociale-Lotta alla criminalità», istituita con deliberazione n. 7 del 26 luglio 2000 dal **Consiglio regionale del Lazio**.

Le differenze non secondarie che caratterizzano le iniziative esemplificativamente sin qui illustrate inducono la Commissione ad avviare una riflessione anche in ordine alla più idonee modalità per assicurare un rac-

cordo tra i vari organismi, posto che gli stessi strumenti legislativi esaminati sembrano riconoscerle un ruolo di riferimento generale (ad esempio, con la previsione di un obbligo di informazione periodica e costante sull'attività antimafia svolta).

Il tema, invero, presenta aspetti di particolare delicatezza, dovendosi evitare qualunque forma di sovrapposizione di competenze tra organismi ontologicamente oltre che normativamente assai diversi.

Nondimeno, la prevalente esigenza di collegare le varie istituzioni attraverso una rete di scambi di informazioni e di esperienze, garantendo nel contempo l'autonomia di ciascuno dei gangli-motore, impone di affrontare lo sforzo in una chiave ottimisticamente prospettica: la pluralità delle iniziative convergono nel comune e consapevole impegno della battaglia per la legalità e contro il crimine organizzato.

In siffatta visione, le diversità esaltano la specificità del contributo che ciascuna istituzione regionale o locale è chiamata a dare, in ragione dei fattori storici, culturali, economici e ambientali che contraddistinguono i singoli territori; ma esse trovano anche, nel continuo positivo confronto con le altrui esperienze, e con quelle della Commissione parlamentare *in primis*, occasioni di evoluzione e miglioramento.

## 2. Consorzio Sviluppo e legalità

Particolare interesse suscita l'esperienza del Consorzio Sviluppo e Legalità dei Comuni di Monreale, Corleone, Piana degli Albanesi, San Giuseppe Jato e Sancipirello in tema di gestione dei beni confiscati alla mafia nonché di promozione della cultura della legalità.

L'iniziativa deve ritenersi di straordinaria caratura poiché nasce in un comprensorio ad alto rischio mafioso e tristemente noto, non solamente per i natali dati a pericolosissimi boss ma anche per gravi fatti di sangue. Essa rappresenta la prova di una netta inversione di tendenza delle comunità interessate nonché di una forte e coraggiosa assunzione di responsabilità da parte della politica; di particolare rilevanza perché colpisce la mafia in uno dei suoi punti deboli (l'accumulazione e l'ostentazione patrimoniale) e dimostra, come si vedrà in prosieguo di narrativa, la possibilità reale di creare posti di lavoro e produrre redditi legittimi da beni acquisiti attraverso traffici illeciti.

Va anche rilevato come i luoghi in cui si articola l'attività del Consorzio sono «luoghi simbolo» e «di tradizione» per Cosa Nostra. È evidente, quindi, l'effetto devastante, sia su quel che appare che in concreto, sul potere di controllo socio-economico delle relative comunità da parte della mafia e la sua conseguente delegittimazione.

Inoltre, la diversa provenienza politica delle amministrazioni comunali attesta, in concreto, come la lotta alla mafia sia patrimonio di tutti e possa essere condotta da tutti, insieme e senza dissidi derivanti dalla differenza ideologica o partitica.

Infine, la creazione di lavoro per soggetti svantaggiati o recuperati aumenta la valenza dell'attività, facendone un esempio di straordinaria importanza sia per i luoghi che in generale.

Il modello ha fatto scuola e, su impulso del Presidente della Commissione, è stato costituito recentemente un Consorzio analogo tra la gran parte dei Comuni della provincia di Catania, avente le medesime finalità.

Il Consorzio deve ritenersi la rappresentazione plastica della volontà ma, soprattutto, della capacità di riscatto dei siciliani dal giogo imposto dalla mafia; l'iniziativa andrebbe promossa mediaticamente, costituendo la migliore pubblicità per una Sicilia che è cambiata e che intende essere diversa dallo stereotipo negativo con cui è conosciuta in Italia ed all'estero.

Segue, a questo punto, una breve storia del Consorzio e l'elencazione dell'attività e dei programmi svolti.

Il Consorzio venne costituito su iniziativa dell'allora Prefetto di Palermo con l'obiettivo di gestire i beni confiscati alla mafia e destinarli a finalità sociali occupazionali, per creare sviluppo economico e per affermare la legalità in un comprensorio da sempre caratterizzato da una forte presenza mafiosa.

Successivamente, al Consorzio hanno aderito i comuni di Altofonte, Camporeale e Roccamena.

Ha attivato la procedura di adesione il comune di Palermo e sono in esame le richieste dei comuni di Belmone Mezzagno, Trabia e Marineo.

Il supporto tecnico è stato assicurato da Italia Lavoro, Sviluppo Italia, Sud-Gest e dalla unione delle Associazioni «Libera» e che ha svolto una intensa attività di formazione dei giovani, avviati al lavoro presso le aziende agricole ed i campi di coltivazione dopo un periodo di formazione.

Il 1° ottobre 2001, dopo un intenso anno di attività il Consorzio «Sviluppo e Legalità» è divenuto un progetto pilota del Ministero dell'Interno nell'ambito del PON Sicurezza del Mezzogiorno d'Italia 2000-2006 beneficiando di una serie di finanziamenti.

A tal fine è stato sottoscritto in pari data un Protocollo d'Intesa tra il Ministero dell'Interno, Ufficio Territoriale del Governo di Palermo, ed il Consorzio «Sviluppo e Legalità».

Il sodalizio è stato dotato di autonomia gestionale e di personalità giuridica di diritto pubblico per ottenere la destinazione dei beni, poi affidati in concessione a titolo gratuito a cooperative sociali cioè, il complesso dei terreni agricoli, dei fabbricati rurali e delle attività aziendali ricadenti nel territorio degli otto comuni confiscati in via definitiva.

I terreni ed i fabbricati rurali confiscati a Salvatore Riina, Leoluca Bagarella, Raffaele Ganci, Pippo Calò, Bernardo, Giovanni, Enzo Salvatore Brusca, Bernardo Provenzano, Pietro Aglieri, Giuseppe Romualdo Agrigento, Ciminello Francesco, Guccione Leoluca, Balsano Giuseppe e Castrenze, Di Carlo Andrea, Damiani Salvatore, Marciandò Giovanni, Bommarito Bernardo, e tanti altri personaggi facenti parte dell'organizzazione criminale denominata «Cosa Nostra», sono stati acquisiti al patrimo-

nio dei singoli comuni e destinati con apposito atto amministrativo a finalità economiche occupazionali e sociali.

In particolare:

– la villa di Brusca Vito è stata affidata alla cooperativa sociale di volontariato «ELIOS» che ha creato al suo interno un centro per il recupero dei minori affidati dall’Autorità Giudiziaria Minorile.

– I dieci ragazzi ospitati, oltre a frequentare le scuole pubbliche, svolgono una intensa attività di formazione professionale, che consentirà loro di potersi facilmente reinserire all’interno del contesto sociale.

– L’immobile confiscato a Romualdo Agrigento, in C.da Perciana, territorio di Monreale, è stato affidato, in comodato gratuito, alla cooperativa sociale «Tempio di Monte Jato».

La struttura è divenuta un agriturismo situato nei pressi della zona archeologica di Monte Jato, mèta continuamente di turisti provenienti da ogni parte del mondo.

L’Azienda, realizzata con i fondi del PON Sicurezza del Ministero dell’Interno e con i proventi provenienti dai beni mobili confiscati alla mafia, è attualmente gestita da dodici ragazzi in precedenza disoccupati, che, grazie all’uso del patrimonio confiscato, hanno trovato una stabile occasione di lavoro.

Dai ventotto ettari di terreno coltivati a vigneti pregiati, i giovani hanno realizzato e prodotto un ottimo vino, denominato «Tempio di Monte Jato», con la dicitura inserita nell’etichetta «Vino prodotto dai terreni confiscati alla mafia», che è stato commercializzato grazie ad una convenzione con Lega-Coop in tutta Italia e che recentemente è stato oggetto di menzione nella Fiera Internazionale del Vinitaly di Verona.

– I terreni agricoli confiscati a Bernardo e Mariuccio Brusca in C.da Ginestra e quelli ricadenti in C.da Malvello-Kaggio, confiscati a Salvatore Riina e Bernardo Provenzano, sono stati assegnati alla Cooperativa Sociale «EDEN».

La predetta cooperativa gestisce altri beni confiscati agli stessi mafiosi nelle contrade Traversa Sant’Ippolito e Sparacia.

La Cooperativa EDEN, che, nasce per inserire nel mondo del lavoro soggetti svantaggiati e che hanno subito esperienze detentive, ha in corso la realizzazione di un altro agriturismo e in atto coltiva grano; dagli oltre 39 ettari, tutti ricadenti nel territorio di Monreale, produce due varietà di vino di uve bianche e rosse denominato «Jatos», anch’esso commercializzato nelle migliori enoteche, grazie ad un finanziamento concesso dal Fondo di Garanzia per le Cooperative.

A seguito di una convenzione con il Consorzio «Sviluppo e Legalità» e l’Assessorato Regionale alle Foreste, la Eden è stata inserita nel Piano Regionale di Ristrutturazione Agricola ed ha ottenuto un finanziamento di 50.000 euro per attività di rimboschimento.

– I terreni confiscati ai corleonesi sono stati assegnati alla cooperativa «Lavoro e non Solo», composta da giovani svantaggiati che hanno avviato coltivazioni biologiche nei suddetti terreni.

I fondi agricoli sono stati destinati alla coltivazione del ficodindia biologico, il cui raccolto è previsto per il 2004 mentre la restante parte dei terreni è stata destinata ad uliveti, vigneti e coltivazioni cerealicole.

– La cooperativa «Placido Rizzotto – Libera Terra», composta da quindici giovani selezionati a seguito di una, intensa attività formativa presso le aziende agricole del nord Italia, in virtù di finanziamento del PON Sicurezza, ha ottenuto l'assegnazione di fondi agricoli, fabbricati rurali, e macchine agricole confiscate a Riina, Bagarella e Provenzano.

Alla cooperativa sono stati assegnati oltre 180 ettari di terreno destinato ad attività zootecniche, colture biologiche e cerealicole.

Le coltivazioni hanno consentito la produzione di vini, meloni e grano, prodotti circuitati nei supermarket di tutta Italia con la dicitura «Beni prodotti dai terreni liberati dalla mafia» ed, in ultimo, venduti anche nei supermercati della Città del Vaticano.

– La cantina sociale Kaggio, bene simbolo del potere mafioso in quanto direttamente riconducibile a Salvatore Riina e utilizzata per una intensa attività di riciclaggio, dopo oltre dieci anni è stata assegnata al Comune di Monreale per destinarla ad un centro di attività promozionali del comprensori.

A seguito di un Protocollo d'Intesa tra il Ministero dell'Interno, l'Università di Palermo – Falcoltà di Agraria, l'Ente Regionale per lo Sviluppo Agricolo, il Consorzio Sviluppo e Legalità e l'Istituto Regionale per la Vite e Vino, il complesso aziendale sarà destinato a sede di attività di alta formazione nel settore vitivinicolo, centro di elaborazione di vini pregiati e centro direzionale per le attività agricole del territorio nonché campo sperimentale per la coltivazione di viti pregiate.

La Comunità Europea ha concesso, attraverso l'Accordo di Programma Quadro, un finanziamento di oltre 1 milione di euro per il recupero e la ristrutturazione dell'intero complesso aziendale.

– L'azienda agricola denominata «Casale Coglitore», ricadente nel territorio di Monreale e confiscato ai boss Grizzafi ed Agrigento, diverrà in centro agrituristico per le attività di ippoterapia ed è stato inserito dalla Regione Siciliana nei percorsi naturalistici.

Recentemente il Ministero dell'Interno, attraverso il Dipartimento Generale della Pubblica Sicurezza, ha erogato un finanziamento di 1 milione duecentomila euro per destinarlo a struttura agrituristica da affidare ad una cooperativa sociale.

– Grazie ai finanziamenti erogati dal PON Sicurezza sono state espletate le operazioni di gara e iniziati i lavori per trasformare altri tre immobili confiscati a pericolosi criminali mafiosi in un impianto di serri-cultura, un altro agriturismo ed un centro per la ippoterapia, che creeranno posti di lavoro ed importanti momenti di sviluppo economico e di servizi per il sociale.

– Una convenzione realizzata con la Provincia Regionale di Palermo ed il Comune di Monreale, primo esempio in tutta Italia, ha consentito di realizzare al posto della officina meccanica confiscata ai boss Castrenze e Giuseppe Balsamo, quest'ultimo recentemente arrestato e per

nove anni considerato tra i più pericolosi latitanti di «Cosa Nostra», un parcheggio pubblico che sarà intitolato al Capitano dei Carabinieri Emanuele Basile, ucciso proprio a Monreale.

– I terreni ricadenti in C.da Malvello e costituiti da oltre 23 ettari di vigneti, con annessa una casa rurale utilizzata per la latitanza di esponenti mafiosi, sono stati assegnati ad un'altra cooperativa sociale denominata «10 Maggio», che ha avviato una attività di espianto di vigneti per la coltivazione di viti pregiate. In questa cooperativa sono stati inseriti soggetti provenienti da esperienze detentive, che dalla coltivazione dei terreni potranno ottenere una nuova opportunità di lavoro.

L'attività del Consorzio, nel contesto delle finalità istituzionali dirette alla formazione della cultura della legalità, con il finanziamento del Ministero dell'Interno ha promosso numerose attività formative.

– Con la collaborazione del Centro Regionale per la Ricerca Elettronica in Sicilia, sono stati inseriti in un corso di alta formazione nel settore delle procedure amministrative, della gestione dei beni confiscati alla mafia e in materia di procedure di gara e pubblici contratti i funzionari degli otto comuni del Consorzio. Un altro progetto promosso dal Consorzio è stato destinato agli studenti ed agli insegnanti delle scuole dell'obbligo di Monreale, al termine del quale è stato elaborato un CD sui principi della legalità, destinato agli studenti delle scuole elementari, che ha riscosso grande interesse.

– A seguito di un altro finanziamento erogato dal PON Sicurezza è stato avviato un altro corso di alta formazione nel settore della legalità. È stato siglato un Protocollo d'Intesa tra il Ministero dell'Interno, il Consorzio «Sviluppo e Legalità», l'Osservatorio permanente contro la criminalità organizzata ed il CRES. Il corso, che coinvolge 280 studenti degli otto comuni, dirigenti scolastici e docenti, prevede attività di animazione, informatiche ed incontri – dibattiti con avvocati, rappresentanti delle forze dell'ordine, magistrati e docenti universitari. Il corso prevede anche la simulazione di processi penali, per consentire agli studenti di poter valutare in concreto l'esercizio delle garanzie difensive e l'attività giudiziaria dello Stato.

– In considerazione del fatto che il Consorzio è divenuto un progetto pilota, il Ministero ha promosso una serie di convegni rivolti agli amministratori delle regioni di tutta Italia e alle Forze dell'Ordine, per esportare il modello in altre realtà d'Italia.

– Sono stati promossi infatti Convegni nazionali a: Monreale, Corleone, Napoli, Reggio Calabria, Vibo Valentia, Nuoro, Sassari, Roma e Palermo.

Il Consorzio, nel contesto del suo ruolo di unico organismo pubblico finalizzato alla gestione-utilizzazione dei beni confiscati alla mafia, ha promosso e sottoscritto numerosi protocolli d'intesa e di legalità con l'Ufficio Territoriale del Governo di Palermo, il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana e con alcuni Comuni della provincia di Trapani nel progetto «Nuove Generazioni».

## CAPITOLO 8

### Legislazione di contrasto

#### *1. Il processo penale*

Ineludibile appare un approfondimento della complessa problematica innescata dalla conclamata crisi del sistema processuale, con particolare riferimento al settore penale.

L'attuale situazione, più volte denunciata come insostenibile dagli operatori giudiziari e forensi, e avvertita come intollerabile dai cittadini, utenti del «servizio giustizia», è connotata dal deprecabile primato che la giurisdizione penale detiene saldamente: quello di mancare tutti gli obiettivi che sarebbe, invece, lecito vedere raggiunti.

La lunghezza estenuante dei processi, con decisioni che divengono definitive solo vari anni dopo l'inizio dell'azione penale (che, a sua volta, viene – spesso – promossa solo moltissimi mesi dopo l'avvio delle investigazioni), mina la certezza del diritto, contraddicendo uno dei pilastri fondamentali della giurisdizione: la tempestività dell'intervento riparatorio dell'ordine giuridico violato e della composizione, mediante l'applicazione al caso concreto del precetto normativo astratto e generale, degli interessi in conflitto.

Ma il trascinarsi per anni e anni del processo, attraverso varie fasi e gradi di giudizio (e, non di rado, con qualche «regressione» a fasi e stadi già percorsi), finisce per determinare un appesantimento e un ingolfamento del sistema stesso, chiamato a trattare nuovamente e, di rinvio in rinvio, con ciclicità sempre più protratta, lo stesso caso.

Il fallimento dei riti speciali, alternativi a quello dibattimentale, che nelle aspettative del codice di procedura del 1989 dovevano rivestire assoluta preminenza statistica sul rito ordinario, ha consegnato a quest'ultimo un carico di lavoro pari ad oltre i tre quarti del totale dei procedimenti per i quali è stato disposto il rinvio a giudizio<sup>1</sup>, certamente incompatibile con le risorse disponibili.

Né è realisticamente immaginabile che la recentissima riforma ampliativa dell'area di applicazione del «patteggiamento», pur destinata ad incidere sulle modalità definitive del procedimento, possa modificare in misura rilevante il dato sopra citato.

---

<sup>1</sup> Il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione nella relazione inaugurale del corrente anno giudiziario, ha citato il dato – relativo al periodo 1° luglio 2001-30 giugno 2002 – di 91.685 procedimenti definiti con riti speciali, pari al 14,69 per cento di quelli nei quali è stata esercitata l'azione penale.

Ma anche la fase precedente al dibattimento mostra significative sofferenze<sup>2</sup>, giacchè si viene atteggiando – in virtù delle innovazioni normative – come una sorta di dibattimento anticipato.

Ne è esempio eclatante la disciplina della nuova udienza preliminare con l'ampliamento delle possibilità di integrazione probatoria e con il rafforzamento delle garanzie di giurisdizionalità.

Ma lo attestano anche le nuove regole del giudizio abbreviato: un istituto, immaginato come strumento per una rapida definizione del procedimento sulla base della valutazione delle indagini espletate, si è trasformato in una approfondita e meticolosa verifica non solo del materiale probatorio già acquisito ma anche di quello raccolto in via integrativa nel corso del giudizio stesso. Ossia, una procedura assai simile, per metodologie adoperate e impegno richiesto, al modello dibattimentale che si voleva evitare<sup>3</sup>.

Ulteriori farraginosità sono determinate dal sistema delle incompatibilità del giudice, causata da atti già compiuti nel procedimento: sul tema sono intervenuti, in un crescendo di rigore interdittivo, più di venti pronunce della Corte Costituzionale e, per almeno cinque volte, il legislatore.

La vischiosità e le lungaggini delle procedure, dunque, figurano come sconcertanti condizioni che contraddistinguono, su di un primo versante, il processo penale<sup>4</sup>.

Ma il processo penale fallisce, paradossalmente, anche sotto il profilo delle garanzie che accorda agli attori che ad esso prendono parte: al sacrificio della speditezza e celerità della procedura a tutto vantaggio della tutela delle posizioni individuali – e dell'imputato, *in primis* – non sembra corrispondere alcuna coerenza logico-sistematica<sup>5</sup>.

Il perdurante intreccio tra metodi di stampo inquisitorio calati a viva forza in un tessuto procedimentale prevalentemente di tipo accusatorio genera soluzioni ibride, esposte inevitabilmente a severe critiche o a entusiasmi

---

<sup>2</sup> Sempre dalla relazione del Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione, si apprende di una consistente dilatazione temporale della durata dei procedimenti innanzi agli uffici del Giudice per le Indagini Preliminari (da 194 a 261 giorni) e di un incremento delle pendenze (del 27,6 per cento).

<sup>3</sup> Il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione ha fatto riferimento a un sistema processuale che ha visto mutare la propria essenza: non più caratterizzato da una previa fase di indagini «in funzione di un giudizio», bensì da «una serie di giudizi provvisori e parziali che anticipano il giudizio finale»: si ha, così, «un giudizio sull'inazione (archiviazione), un giudizio sui tempi dell'azione, un giudizio sulle modalità dell'azione (misure cautelari personali e reali), un giudizio sulla completezza delle indagini e sul fondamento dell'azione (udienza preliminare)».

<sup>4</sup> A titolo puramente esemplificativo di norme che hanno determinato un considerevole appesantimento burocratico, viene citata ripetutamente l'introduzione dell'art. 415-bis c.p.p.

<sup>5</sup> Un altro aspetto singolare del sistema giudiziario penale italiano è rappresentato dalla circostanza che, pur essendo stato caratterizzato da reiterati interventi in senso garantista dei diritti dell'indagato, esso continua a risultare tra i più condannati in sede europea per violazioni dei diritti di difesa.

stiche adesioni nell'ambito della inesausta dialettica tra garantismo e difesa sociale.

Sono incorsi nelle censure di autorevole dottrina, di volta in volta, la possibilità per il giudice di assumere d'ufficio qualsiasi mezzo di prova supplendo alla negligenza e all'inerzia delle parti (art. 507 c.p.p.; C. Costituz. 26 marzo 1993 n. 111) in contraddizione con il principio secondo cui «le prove sono ammesse a richiesta di parte» (art. 190 c.p.p.); il principio di non dispersione della prova che sembra residuare, anche dopo l'attuazione nel codice di rito del principio costituzionale del giusto processo (art. 111 Costituz.), nella previsione (art. 64, comma 3, lett. c., c.p.p.) del ruolo di testimone del fatto altrui che assume l'imputato nei cui confronti sia ancora pendente il procedimento; in tema di libertà personale, laddove i canoni fondamentali di adeguatezza e proporzionalità, enunciati dall'art. 275 c.p.p. commi 1 e 2, sono pretermessi dalla previsione di misura cautelare obbligatoria, conseguente all'esito del procedimento di secondo grado e non già a una specifica valutazione prognostica.

Non sorprende, dunque, se nella caotica situazione, caratterizzata addirittura da picchi di irrazionalità, si percorra – più o meno consapevolmente – la strada della coesistenza di più microsistemi, ciascuno dei quali connotato da peculiarità che ne garantiscano, astrattamente, l'efficacia.

Ne è un esempio rilevante il cosiddetto «doppio binario» che caratterizza i procedimenti concernenti la criminalità organizzata: in questa materia si conoscono significative deroghe alle norme generali, in tema di individuazione del P.M. procedente, del Giudice per le indagini preliminari competente, di durata delle indagini, di provvedimenti cautelari, di acquisizione probatoria.

Ne costituisce ulteriore manifestazione, addirittura connotata da valenza sperimentale, la disciplina della competenza penale del giudice di pace, frutto di un'elaborazione legislativa che, accanto alla previsione generale codicistica, colloca innovative modulazioni di già consolidati istituti giuridici: in materia di definizione del procedimento per la particolare tenuità del fatto ovvero per intervenuta condotta riparatoria, ma anche in tema di rapporti tra P.M. e polizia giudiziaria.

Non si sottrae a valutazioni critiche neppure il sistema delle impugnazioni<sup>6</sup>.

A fronte del proliferare, sul punto, di svariate proposte, non sempre conciliabili tra loro e con il sistema nel suo complesso, appare preliminarmente opportuno interrogarsi circa l'assetto strutturale del giudizio di appello.

Occorre, in particolare, vagliare alcuni dubbi avanzati dagli studiosi processualpenalisti e verificare se, e in quali termini, l'impostazione che il codice vigente sembra aver mutuato da quello previgente, basata sull'indifferenza – ai fini del risultato probatorio – dei soggetti che interrogano i

---

<sup>6</sup> Diversi Procuratori Generali della Repubblica presso le Corti di Appello, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2003, hanno sottolineato la necessità di un vigoroso e lucido intervento, da parte del legislatore, su tale materia.

testimoni e del contesto in cui ciò avvenga<sup>7</sup>, risulti compatibile con il principio del contraddittorio e con la constatazione che il contenuto della prova è condizionato dall'agire dei soggetti che contribuiscono a formarla.

Le esposte considerazioni inducono a muoversi con cautela, al fine di evitare di inserire, in un complesso normativo già martoriato da una serie infinita di «tagli», «cuciture» e «scuciture», ulteriori innesti che, prima o poi, saranno rigettati dal sistema per via di applicazione giurisprudenziale, per l'intervento della Corte Costituzionale o grazie all'opera del legislatore del momento.

Occorre riflettere sui principi basilari che debbono permeare il sistema processuale, riassegnandogli la funzione di verifica legale di una ipotesi di accusa e di adeguamento della pena alla colpevolezza eventualmente accertata.

Sciolti i nodi, si potrà porre mano ad una imponente opera di semplificazione delle procedure che, avversando ogni mero formalismo, consenta di pervenire ad una riforma organica e coerente, atta ad assicurare una ragionevole mediazione tra l'esigenza di processi celeri e quella di sentenze espressione di verità oggettiva e giustizia sostanziale.

Non può, peraltro, sottacersi che un'efficace azione riformatrice sul piano processuale necessita del contestuale intervento anche sul piano delle norme incriminatrici e sul terreno ordinamentale.

Non appare più rinviabile una consistente depenalizzazione degli illeciti la cui commissione può essere scongiurata attraverso il ricorso ad altre forme sanzionatorie e afflittive<sup>8</sup>, liberando una quota apprezzabile delle risorse del sistema della giustizia penale da impiegare nella valutazione di condotte caratterizzate dalla effettiva pericolosità sociale.

Se si vuole porre al riparo la collettività da fenomeni pervasivi e violenti di criminalità organizzata – specie nelle sue nuove forme e articolazioni anche sopranazionali – nonché dal diffondersi di una microcriminalità sempre più proterva e aggressiva, occorre selezionare le condotte criminali meritevoli della più severa sanzione penale e affidarle al rito penale perchè esso, il più rapidamente possibile e nel rispetto assoluto della legalità processuale, le valuti e determini, se del caso, la concreta espiazione della pena.

Pretendere di continuare a sottoporre al sindacato giurisdizionale penalistico tutte le fattispecie di reato tuttora vigenti rende meramente simbolico l'esercizio dell'azione penale, già indebolito concettualmente da una obbligatorietà costretta a misurarsi con la materiale impossibilità di provvedere tempestivamente – e, quindi, utilmente – su tutti gli affari.

---

<sup>7</sup> È stato osservato, nel dibattito dottrinale, che l'attuale sistema permette al giudice di secondo grado, che non ha assistito alla formazione della prova, di capovolgere la decisione pronunciata in primo grado da un giudice che, invece, alla formazione di quella prova aveva partecipato.

<sup>8</sup> È stato, peraltro, fatto notare che sostituendo la sanzione amministrativa a quella penale non si fa altro che travasare nel contenzioso civile la quota di lavoro giudiziario sottratta alla giurisdizione penale: la sanzione amministrativa è, infatti, impugnabile innanzi al giudice civile.

Ma tale impotenza si traduce in una inefficace tutela delle parti più deboli del processo e, per riflesso, della società.

Il tema è reso ulteriormente grave e urgente dal notorio sovraffollamento carcerario, che rende veramente improbabile il perseguimento del fine rieducativo che la Carta costituzionale assegna alla pena.

La materia dell'ordinamento giudiziario, infine, è tanto delicata quanto decisiva per le sorti del sistema giustizia.

Lo è anche a prescindere dalla tematica che sembra assorbire integralmente gli interessi mediatici e della società da questi influenzata: la separazione delle funzioni o delle carriere tra pubblici ministeri e giudici.

Ribadita la necessità inderogabile di garantire a entrambi i ruoli l'autonomia e l'indipendenza necessarie per un imparziale esercizio delle rispettive funzioni giudiziarie a tutela dei diritti dei cittadini, va posto in evidenza come la riforma dell'ordinamento giudiziario si snodi attraverso una serie non meno importante di passaggi: dalla razionalizzazione dell'impiego delle risorse umane, mediante la revisione delle circoscrizioni giudiziarie e delle rispettive piante organiche, alle modalità di reclutamento dei magistrati; dalle modalità di selezione e di progressione in carriera dei magistrati alla formazione professionale della magistratura togata e onoraria; dalla ridefinizione del ruolo dei consigli giudiziari alla risistemazione dell'illecito disciplinare.

La consapevolezza della profonda ansia di legalità e di giustizia che anima vasti strati della società, che compiono ogni sforzo consentito loro per comportarsi onestamente, nonostante abbiano la chiara consapevolezza delle inefficienze del sistema giudiziario, costituisce lo sprone costante anche per questa Commissione nell'individuazione delle soluzioni più adeguate per sovvertire l'attuale condizione di «denegata giustizia», denunciata a più voci in sede di inaugurazione del corrente anno giudiziario.

## *2. La riforma dell'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario*

La riforma dell'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario ha rappresentato per la Commissione un importante terreno di confronto democratico, sul quale ha potuto dispiegare la propria capacità propositiva di valori condivisi al fine di orientare positivamente le scelte del Parlamento.

La delicata materia, com'è noto, presenta profili di tale importanza da essere divenuta addirittura simbolica nella strategia di contrasto al crimine, ove si tenga conto degli attacchi sanguinosi che le organizzazioni mafiose hanno sferrato contro le Istituzioni nel vano tentativo di giungere alla cancellazione dall'ordinamento di uno strumento rivelatosi decisivo al fine di impedire i rapporti tra i capi detenuti e le organizzazioni criminali sul territorio.

Ed anche in questa occasione, così come nelle precedenti in cui era venuta a scadenza la normativa in parola, il dibattito politico e parlamentare ha dovuto registrare, ancora una volta, il tentativo delle cosche mafiose di condizionare la volontà dello Stato.

La turbativa si è concretata nell'obliquo intervento – stavolta in-cruento – dei principali capi delle associazioni mafiose, i quali, benché detenuti secondo il regime di cui all'art. 41-*bis* o.p. in carceri situati in varie zone del territorio nazionale, non hanno mancato di avviare, non a caso in modo contestuale, vivaci iniziative contro il rinnovo della disciplina del trattamento penitenziario differenziato, facendone pervenire l'eco all'opinione pubblica nazionale e alla stessa classe politica.

Con tempismo significativo, il noto capomafia Leoluca Bagarella, detenuto in regime di 41-*bis*, si faceva portavoce delle manifestazioni di protesta contro le ipotesi di conferma del regime detentivo speciale, rivendicando esplicitamente la definitiva cancellazione della normativa in scadenza con una lettera contenente velate allusioni e oscure minacce.

Ma il disegno criminale era destinato ad infrangersi contro la maturata consapevolezza del Parlamento di dover realizzare un intervento riformatore profondo e organico.

La Commissione, infatti, approssimandosi la data di scadenza del termine di vigenza dell'art. 41-*bis* o.p., prevista per il 31 dicembre 2002, ha intrapreso un'attività di ricognizione della materia per valutare, anche alla stregua delle indicazioni della giurisprudenza costituzionale, i problemi emersi in sede applicativa e, più in generale, la congruità della normativa.

Acquisita varia documentazione ed auditato sul tema il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, la Commissione ha dato avvio ad un approfondito dibattito articolatosi in diverse sedute e concluso con un documento di indirizzo approvato dal *plenum* all'unanimità nella seduta del 18 luglio 2002.

Il clima politico nel quale la Commissione ha dato corso ai suoi lavori era caratterizzato dalla proposizione, anche nella sede parlamentare, di differenti opzioni politiche e tecniche, formalizzate in diversi disegni di legge (il disegno n. 1487 presentato dal Ministro della giustizia e il disegno di legge n. 1440 presentato dal sen. Angius e altri).

La ricchezza delle diverse posizioni, volte comunque a rendere efficace ed equilibrato il regime di detenzione speciale, si riversava naturalmente nel dibattito della Commissione consentendo adeguati e opportuni approfondimenti degli aspetti di maggiore rilevanza tecnica e politica.

Sulla scorta della relazione del sen. Alberto Maritati, che portava a sintesi le diverse indicazioni emerse nella discussione, la Commissione, attraverso una disamina puntuale della tematica, è giunta all'approvazione unanime di un documento di indirizzo che formula principi e linee di riforma entro le cui coordinate il Parlamento ha potuto delineare una disciplina equilibrata e stabile del regime di detenzione speciale, mirata a garantire, ad un tempo, sia le esigenze di sicurezza e di prevenzione del crimine, sia i diritti del cittadino detenuto e la funzione rieducativa della pena, alla stregua degli insegnamenti enunciati dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Tra i punti qualificanti dell'indirizzo approvato, quello della stabilizzazione della normativa di cui all'art. 41-*bis* o.p. rappresenta l'indicazione più significativa che la Commissione ha fornito al Parlamento.

Concorde ed unanime, invero, è stato l'auspicio, espresso dai rappresentanti di tutti i gruppi nel corso della discussione, affinché fosse superata la precarietà temporale dell'istituto e fosse affermata la sua stabile e definitiva presenza nel nostro ordinamento.

La Commissione è partita dalla constatazione che lo stato di carcerazione ordinaria non impedisce ai capi e ai gregari delle associazioni criminali di continuare a svolgere le funzioni di comando e sostegno delle attività illecite realizzate sul territorio.

Questo dato, grave e incontrovertibile, risulta verificato dalle inchieste della Commissione parlamentare antimafia, dalle esperienze del contrasto al crimine organizzato realizzate da magistratura e forze dell'ordine ed anche, significativamente, dalla stessa ormai decennale sperimentazione del regime di detenzione differenziata.

D'altro canto, l'agire mafioso dei singoli e il vincolo che lega i sodali nell'organizzazione, sono fondati su un modo di intendere e di vivere il patto associativo che non prevede il carattere della temporaneità del rapporto criminale.

Il rapporto mafioso non è destinato a sciogliersi con lo stato di detenzione. Anzi, la carcerazione dei capi o degli associati è prevista ed accettata nella vita dell'organizzazione, come evenienza ordinaria – e non già straordinaria – che semmai rafforza e non attenua il legame.

Siffatte caratteristiche strutturali delle compagini criminali più pericolose sono state puntualmente riscontrate dalla Commissione anche nel corso delle missioni svolte nelle regioni di tradizionale insediamento mafioso, senza che mai alcuno abbia indicato mutamenti o inversioni di tendenza sul punto specifico dei rapporti tra i mafiosi detenuti e le attività criminali sul territorio.

Da ciò discende la necessità che le previsioni normative concernenti il regime speciale di detenzione entrino a far parte dell'ordinamento giuridico in modo stabile ed ordinario, così da spegnere definitivamente le ricorrenti aspettative di superamento dell'istituto e scoraggiare le iniziative e le strategie sanguinarie mirate a tale obiettivo.

Il dibattito del *plenum* della Commissione ha poi evidenziato come la stabile disponibilità nell'ordinamento giuridico della normativa di prevenzione antimafia non comporti necessariamente la sua concreta applicazione: essa, evidentemente, troverà applicazione solo, se e quando ne ricorrano le condizioni, secondo la motivata valutazione della amministrazione penitenziaria soggetta al controllo giurisdizionale.

Parimenti importante è apparso alla Commissione considerare che, a fronte di mutamenti delle modalità esecutive dell'azione mafiosa sul punto specifico dei rapporti delle associazioni criminali con i capi e gli affiliati detenuti, sarà ben possibile modificare o abrogare le disposizioni vigenti, ove non risultasse sufficiente la semplice non applicazione delle norme.

Ma oggi, a fronte di pericolose organizzazioni mafiose che continuano ad agire sul territorio spesso secondo le strategie stabilite dai capi ristretti in carcere, appare poco logico e irrazionale continuare a pre-

vedere un termine di scadenza di una normativa che punta a impedire proprio quei flussi informativi illeciti.

Secondo l'unanime avviso della Commissione «occorre, che al persistente fenomeno mafioso e criminale corrisponda una stabile normativa a tutela della società, atta ad impedire ogni relazione tra il detenuto pericoloso e la sua organizzazione criminale».

L'altro fondamentale argomento affrontato dal dibattito del *plenum* riguarda la disciplina delle regole e dei contenuti del regime detentivo differenziato. Quanto alla fonte della disciplina, la Commissione ha ritenuto unanimemente che essa dovesse trovare puntuale e compiuta definizione nella legge ordinaria e non già nei singoli provvedimenti amministrativi. La tassativa definizione del contenuto delle singole misure restrittive, ovviamente applicabili in forma concorrente, appare indispensabile per garantire efficacia alla misura nel suo complesso, specie per i detenuti più pericolosi e per impedire, nel contempo, applicazioni disomogenee capaci di alimentare aspettative di trattamenti attenuati.

La scelta, peraltro, si giustifica anche in considerazione del carattere sostanzialmente amministrativo delle disposizioni: esse hanno una funzione preventiva e non già sanzionatoria sicché, verificata la sussistenza del pericolo di collegamento con l'esterno di determinati detenuti, conseguirà l'applicazione del regime speciale come definito per legge.

L'indicazione che la Commissione ha rivolto al Parlamento è dunque nel senso della completa normazione del contenuto e dei limiti del provvedimento di adozione del regime speciale di detenzione, fermo restando un margine di discrezionalità della Amministrazione per ragioni connesse a speciali particolarità del detenuto.

La puntuale definizione normativa deve tuttavia utilizzare i risultati acquisiti in questo decennio di applicazione del regime speciale previsto dall'art. 41-*bis*, nel rispetto delle indicazioni impartite dalla Corte costituzionale: risulterà dunque impossibile prevedere e irrogare restrizioni meramente afflittive, poiché le sole limitazioni possibili al regime ordinario di detenzione sono quelle esclusivamente finalizzate ad impedire che il detenuto continui a mantenere in vita i contatti con i sodalizi di appartenenza.

In ordine al soggetto cui assegnare la competenza per l'adozione del provvedimento con cui viene disposto lo speciale regime di detenzione, la Commissione, tenuto conto delle caratteristiche della normativa, ha ritenuto coerente indicare la competenza del Ministro della Giustizia.

L'ipotesi di riservare l'attribuzione unicamente ad un organo amministrativo quale il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria non è stata condivisa perché tale esclusiva competenza poteva comportare l'effetto di porre fuori dal processo di accertamento di responsabilità non meramente tecniche proprio il massimo organo dotato di responsabilità politica.

La Commissione ha poi considerato come l'adozione del decreto sia destinata a finalità generali di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini e tanto consiglia l'attribuzione della competenza al Ministro,

anche per la incidenza del regime speciale di detenzione sui diritti di libertà.

La politica applicativa in materia di regime penitenziario differenziato rende dunque necessaria l'assunzione di responsabilità del vertice politico dell'amministrazione onde consentire in concreto il controllo del Parlamento, da realizzarsi, ad avviso della Commissione, attraverso relazioni annuali.

La Commissione ha poi inteso rafforzare la garanzia giurisdizionale del controllo di legalità sui provvedimenti del Ministro e sull'operato della Amministrazione penitenziaria, indicando una compiuta disciplina della procedura di reclamo all'autorità giudiziaria.

Una garanzia che potrà riguardare tanto, e principalmente, la valutazione della sussistenza dei presupposti stabiliti dalla legge per l'applicazione dello speciale regime detentivo, quanto i contenuti specifici del provvedimento per la parte definita dall'Amministrazione penitenziaria.

La Commissione ha sottolineato come deve restare fermo il sindacato dell'Autorità giudiziaria sugli insopprimibili margini di discrezionalità che all'Amministrazione penitenziaria permangono, pur dopo la specificazione legislativa dei contenuti del regime derogatorio.

Sul punto vi è stata uniformità di vedute anche perché gli stessi disegni di legge presentati al Parlamento, ancorché definiscano analiticamente i contenuti del regime detentivo speciale, non escludono in capo all'Amministrazione Penitenziaria l'esercizio di quell'attività discrezionale necessaria per garantire l'individualizzazione del trattamento.

Sempre sul piano del rafforzamento delle garanzie la Commissione ha indicato al Parlamento la necessità che anche al difensore ritualmente nominato sia conferita la legittimazione ad impugnare i provvedimenti emessi in tema di trattamento penitenziario di sicurezza.

Quanto all'Autorità giudiziaria competente, a fronte delle differenti ipotesi contenute nei disegni di legge all'esame del Parlamento, la Commissione, unanimemente, ha indicato la competenza esclusiva del Tribunale di sorveglianza, sul rilievo della verificata professionalità e della specifica attrezzatura culturale di questa magistratura, che, si è detto, «entra dentro il carcere».

In considerazione della natura dell'atto impugnato e dei tempi di durata della detenzione, è apparso indispensabile alla Commissione che la risposta del tribunale di sorveglianza fosse tempestiva, onde evitare che la gran parte delle decisioni intervengano quando la situazione soggettiva del detenuto sia già mutata, in conseguenza dei tempi della fase processuale.

L'ipotesi di una competenza differenziata, quella del tribunale del riesame per i detenuti indagati o imputati e quella del tribunale di sorveglianza per i detenuti condannati, non è stata ritenuta praticabile dalla Commissione, trattandosi di un giudice, quello del riesame, organizzato per decidere sullo *status libertatis* e non già sulle modalità di esecuzione della detenzione. E, peraltro, quel Tribunale spesso è fisicamente e proces-

sualmente lontano dal contesto delle investigazioni che danno conto della attualità del collegamento del detenuto.

La Commissione non ha, tuttavia, mancato di segnalare che l’Autorità giudiziaria chiamata a decidere su una così delicata materia deve disporre del più vasto patrimonio di conoscenza sui fatti e sui soggetti in custodia cautelare coinvolti e, a tal fine, ha suggerito l’acquisizione di tutte le informazioni necessarie ed utili al fine del decidere, da richiedersi al pubblico ministero presso l’autorità procedente.

Il dibattito della Commissione ha poi ben posto in evidenza come il controllo giurisdizionale sui provvedimenti che riguardano detenuti in custodia cautelare non possa attribuirsi all’Autorità giudiziaria procedente proprio per la specificità del giudizio relativo alla applicabilità o meno dei provvedimenti adottati ai sensi dell’articolo 41-*bis* dell’ordinamento penitenziario. Un giudizio che, vertendo sull’attualità del collegamento del detenuto con la realtà criminale esterna, finirebbe per determinare una valutazione sulla sussistenza del vincolo associativo, cioè proprio sul nucleo essenziale del fatto-reato che il giudice del merito è chiamato ad accertare.

Sotto questo profilo, l’attenzione del Parlamento è stata richiamata sulla circostanza che nell’istruttoria attivata dall’Amministrazione al fine dell’applicazione del provvedimento *ex* articolo 41-*bis* o.p. non fosse richiesto il parere dell’Autorità giurisdizionale procedente (che dunque avrebbe anticipato il giudizio), ma solo quello del pubblico ministero presso quest’Autorità.

Nel ribadire la competenza esclusiva e generale del tribunale di sorveglianza sulla linea dell’ordinamento vigente, la Commissione ha rilevato come il comma 2-*bis* dell’articolo 41-*bis* (aggiunto dall’art. 4 della legge n. 11 del 1998), non indichi, tra coloro che possono accedere alla tutela giurisdizionale, la categoria degli indagati ma solo quella degli imputati.

In riferimento al termine di vigenza del singolo decreto applicativo del regime speciale, a parere della Commissione esso poteva essere previsto per un arco di durata non inferiore a due o tre anni, per procedere, alla scadenza, alla verifica della persistenza delle condizioni di applicabilità per un analogo periodo.

Il sistema della normativa previgente – termine di validità di un solo anno e proroga eventuale ogni sei mesi – si era rivelato del tutto inadeguato, anche perché la brevità del termine della proroga non consentiva l’approfondita verifica della ricorrenza dei rapporti tra il detenuto e l’organizzazione criminale di riferimento.

Nel dibattito è stata poi rilevata la espressa «valvola di sicurezza» costituita dalla possibilità di revoca del decreto applicativo, nel caso in cui dovessero emergere, in qualsiasi momento successivo alla sua irrogazione, elementi da cui sia desumibile l’interruzione del vincolo associativo ed il conseguente venire meno dei rapporti con la criminalità organizzata.

La necessità di dare al provvedimento che dispone lo speciale regime una congrua efficacia temporale consegue alla più rigorosa specificazione

normativa dei presupposti di applicabilità ed alla compiuta disciplina del controllo giurisdizionale del provvedimento.

Non si tratta di pervenire ad uno speciale regime detentivo che consegua automaticamente a determinati titoli di reati. Se così fosse, la normativa non si sottrarrebbe a censure di costituzionalità per contrasto a diversi parametri costituzionali.

La disciplina che la Commissione propugna riguarda un regime detentivo speciale, che interviene solo a seguito della valutazione della necessità che la detenzione si svolga secondo modalità che impediscano i collegamenti con realtà criminali esterne.

E tale valutazione deve fondarsi su di un giudizio di pericolosità criminale del detenuto, sostanziato da fatti obiettivi che attestano la sua capacità di collegamento con le organizzazioni criminali esterne.

Una volta verificati i presupposti e dopo che la verifica sia stata controllata da un giudice in sede di merito ed eventualmente dalla Cassazione in sede di legittimità, allorquando la procedura garantita abbia avuto modo di svolgersi (auspicabilmente in tempi ragionevoli), il regime va applicato per un periodo proporzionato ai tempi necessari per l'accertamento dei presupposti e adeguato al particolarissimo tipo di realtà acclarata (quella della criminalità organizzata e mafiosa).

Tale orientamento trova conforto nella constatazione di fatto che il tipo di collegamento rilevante ai fini dell'applicazione del regime *de quo* non è di natura transitoria, ma, al contrario, tendenzialmente stabile, se non definitivo.

Com'è stato ricordato, la rottura del vincolo mafioso non è normalmente prevista nell'accordo associativo come evenienza ordinaria o possibile.

La Commissione ha poi ritenuto condivisibile ed opportuno l'allargamento del divieto di concessione dei benefici previsti dall'ordinamento penitenziario ai detenuti per reati commessi con finalità di terrorismo anche internazionale.

In tal modo i delitti di terrorismo vengono formalmente equiparati, quanto a pericolosità, gravità ed allarme sociale, a quelli già elencati nell'art. 41-*bis* o.p.

Infine, la Commissione ha suggerito al Parlamento, di cogliere l'occasione della riforma per assoggettare al regime disciplinato dall'art. 41-*bis* o. p. altre categorie di delitti espressione di fenomeni criminali che l'esperienza degli ultimi anni ha segnalato come fattispecie di particolare pericolosità, quali ad esempio il traffico di esseri umani, la riduzione in schiavitù, il traffico di sostanze radioattive, il riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite, compiuti sempre da organizzazioni criminali.

A favore dell'estensione del regime speciale di cui all'art. 41-*bis* o.p. ai reati di terrorismo ed eventualmente a quelli innanzi citati, militano le medesime ragioni che sono all'origine dell'istituto e dunque esso troverà applicazione solo e in quanto si tratti di espressioni di entità criminali stabilmente organizzate sul territorio nazionale e/o a livello internazionale.

Da segnalare, infine, che il dibattito sulla riforma dell'art. 41-*bis* ha costituito proficua occasione per suggerire l'inserimento stabile nell'ordinamento processuale del sistema delle videoconferenze, utile ad evitare le problematiche logistiche e di sicurezza connesse a frequenti trasferimenti di detenuti pericolosi nelle sedi di celebrazione di processi sparse in tutta Italia.

Questi, dunque, i temi sottolineati nel documento di indirizzo approvato all'unanimità dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno e la criminalità organizzata mafiosa o similare.

L'atto è stato inviato al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati, affinché le soluzioni ivi indicate potessero ispirare il Parlamento nei suoi lavori di riforma legislativa della materia.

Le linee guida stabilite dalla Commissione, forti del loro carattere unitario, hanno trovato accoglimento nella riforma della normativa licenziata dal Parlamento con la legge n. 279 del 2002.

L'assetto normativo definito con la tempestiva riforma, oltre ad evitare un pericoloso vuoto legislativo, che sarebbe stato percepito dalla mafia come segno di cedimento, costituisce per il suo carattere di stabilità, per l'equilibrio delle soluzioni e la completezza della sua disciplina, la migliore risposta dello Stato democratico al crimine organizzato.

Val la pena ribadire che proprio contro l'istituto del regime penitenziario differenziato, evidentemente ritenuto strumento di contrasto efficacissimo, la mafia ha messo in campo una strategia di aggressione allo Stato democratico utilizzando gli strumenti più diversi, da quelli violenti (con gli omicidi, gli attentati e fino alle stragi terroristiche-mafiose) a quelli più subdoli ed inquinanti (con i tentativi di collusione, trattativa e infiltrazione) in un processo di mimetizzazione che ha connotato pericolosamente un agire mafioso che realizza – senza clamori – l'accumulazione di ricchezze illecite, sia mediante i tradizionali traffici criminali sia attraverso aggiornate tecniche di penetrazione del sistema economico pubblico e privato.

Tutto ciò premesso, ben può comprendersi la particolare soddisfazione di questa Commissione nel constatare che la propria unitaria elaborazione abbia fornito un contributo decisivo alla concorde definizione dell'*iter* legislativo del disegno di legge governativo e dei progetti d'iniziativa parlamentare delle opposizioni e, quindi, al risultato dell'approvazione della legge n. 279 del 2002. In particolare l'accoglimento delle indicazioni fornite dalla Commissione ha portato autorevole e recente dottrina ad affermare che le garanzie giurisdizionali sono garantite, anche grazie al meccanismo del reclamo al tribunale di sorveglianza e del successivo ricorso per cassazione.

### *3. Le scarcerazioni di soggetti sottoposti al regime speciale di detenzione*

Il verificarsi di eclatanti episodi di scarcerazione di persone imputate di gravissimi reati o, addirittura, già condannate con sentenza non ancora

definitiva e ritenute particolarmente pericolose in relazione al reato loro contestato e alla permanenza dei collegamenti con i gruppi criminali operanti all'esterno degli istituti penitenziari ha determinato la Commissione ad avviare un articolato approfondimento conoscitivo in proposito.

Sono state, pertanto, richieste ai Procuratori Distrettuali Antimafia informazioni circa il numero e la situazione cautelare (con riferimento alla data di scadenza del titolo detentivo) degli imputati e dei condannati con sentenza non definitiva per reati di tipo mafioso e sottoposti al regime carcerario previsto dall'art. 41-*bis* o.p.

Sono state, altresì, richieste notizie circa il numero delle scarcerazioni disposte nell'ultimo triennio – sempre in relazione a procedimenti concernenti i reati di tipo mafioso – per decorrenza dei termini e circa le ragioni che le avevano determinate.

Si è posta, in altri termini, la necessità di verificare le ragioni – normative e organizzative – per le quali si era determinata la scarcerazione di soggetti, ritenuti dall'autorità giudiziaria colpiti da gravi indizi di colpevolezza (o già raggiunti da sentenza di condanna) e considerati particolarmente pericolosi (tanto da essere destinatari di misura cautelare detentiva e di trattamento penitenziario differenziato) e di accertare la sussistenza di un rischio più generalizzato di remissioni in libertà per decorrenza dei termini di custodia cautelare.

La raccolta dei dati e delle informazioni ha incontrato difficoltà non trascurabili, sotto i profili della intempestività, incompletezza e disomogeneità delle comunicazioni ricevute.

Non tutti gli uffici giudiziari, infatti, sono stati in grado di fornire le informazioni specificamente richieste, segnalando – ad esempio – indistintamente il numero di tutti i soggetti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* o.p., ancorché già condannati in via definitiva (e, quindi, fuori dell'ambito della problematica della decorrenza della custodia preventiva); in altro caso, la rilevazione è stata originariamente operata con riferimento ai detenuti, sottoposti al regime di cui al citato art. 41-*bis*, ristretti in istituti penitenziari ricadenti nel Distretto giudiziario di competenza, piuttosto che in relazione a soggetti nei cui confronti si era proceduto penalmente; in altri casi, infine, è stata segnalata la mancata disponibilità dei dati e si è fatto rinvio a diversi organi, individuandoli come detentori delle informazioni richieste (Autorità giudiziarie giudicanti e Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia).

Nondimeno, nel fare rinvio alla dettagliata analisi che scaturirà dalla elaborazione definitiva del materiale raccolto e sollecitato, è possibile – in questa sede – dare conto delle prime risultanze della ricerca.

In primo luogo, la distribuzione «geografica» dei soggetti sottoposti al regime penitenziario speciale – tenuto, ovviamente, conto del Distretto giudiziario competente in relazione al *locus commissi delicti* – conferma le linee di espansione territoriale della criminalità organizzata, rappresentata dai centri di interessi illeciti individuati dall'*elite* dei vari sodalizi.

Accanto a zone di tradizionale interesse mafioso (tutti i distretti siciliani, campani, calabresi e pugliesi), risultano contrassegnati dalla pre-

senza di detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, in relazione a condotte delittuose ivi realizzate, anche i distretti di Genova e Milano (area nord ovest), nonché, più marginalmente, quelli di Perugia e Bologna.

Non sorprende neppure che anche la Procura Distrettuale di Potenza abbia segnalato alcuni casi di imputati sottoposti al citato regime penitenziario: la collocazione geografica della Basilicata, al centro di tre regioni fortemente caratterizzate dal fenomeno della criminalità organizzata, sembra esporla a infiltrazioni malavitose e a evoluzioni del tessuto delinquenziale locale verso modelli di tipo mafioso.

Con riferimento alla problematica delle scarcerazioni per decorrenza dei termini di custodia cautelare (sempre in relazione a procedimenti di rilevanza mafiosa), può osservarsi – nei limiti dei dati parziali offerti dalle Procure distrettuali – che essa riguarda ancora una volta non solo tutti i distretti delle cinque regioni meridionali ma anche il distretto di Roma.

In questo caso l'analisi deve muovere dalle specifiche ragioni (quasi mai illustrate dalle Procure distrettuali) che, nell'ambito di ciascun procedimento penale, hanno determinato la decorrenza dei termini custodiali.

Entrano, però, certamente in gioco valutazioni più complesse che, travalicando il dato meramente formale endoprocessuale, attengono alla distribuzione delle risorse del sistema giustizia e al loro più efficiente impiego, tenuto conto del diverso tasso di criminalità delle varie regioni e delle peculiarità investigative proprie di ciascuna tipologia di reati.

L'altra considerazione di carattere generale, che può trarsi – allo stato – dall'esame della documentazione acquisita, concerne la constatazione di una oggettiva difficoltà per le Procure distrettuali antimafia di reperire e fornire dati aggiornati; ancorché relativi a soggetti e situazioni processuali di rilevante interesse per le funzioni giudiziarie esercitate, in quanto funzionalmente preposte, in ambito distrettuale, al coordinamento delle attività giudiziarie contro la criminalità organizzata. E non può non convenirsi che l'effettiva e completa conoscenza delle situazioni processuali (anche con riferimento ai gradi successivi di giudizio), quantomeno relativamente ai più rilevanti esponenti della delinquenza organizzata di tipo mafioso (per di più sottoposti allo speciale richiamato regime penitenziario), costituisce un presupposto indefettibile per un'efficace, incisiva e organica direzione delle indagini.

Si è dovuto, invece, prendere atto – a titolo di esempio – che in concreto nessuna delle Procure distrettuali con imputati detenuti sottoposti al regime penitenziario speciale è in grado di comunicare le date di scadenza della custodia cautelare. Eppure, l'approssimarsi del termine finale della carcerazione cautelare di un esponente apicale di un'organizzazione di tipo mafioso appare un elemento per nulla trascurabile sotto il profilo dell'intensificazione degli strumenti investigativi, dell'accelerazione dell'attività di indagine; ma anche con riguardo all'acquisizione di spunti interpretativi di eventi delittuosi e paradelittuosi collegati – sempre a mero titolo esemplificativo – al suo imminente rientro sulla scena criminale.

È, peraltro, assai verosimile che la conoscenza dei citati dati, per quanto non disponibile con immediatezza né in ambito di coordinamento distrettuale (per la mancata utilizzazione di metodologie di raccolta, anche informatica, e di aggiornamento), sia – soprattutto nelle Procure caratterizzate da Direzioni antimafia di maggiori dimensioni – comunque assicurata, in forma «dispersa», tra i vari Sostituti Procuratori più specificamente competenti in relazione a ciascun clan delinquenziale.

Deve, infine, registrarsi come sia rimasto sostanzialmente inascoltato l'invito, pure rivolto contestualmente alla richiesta di comunicazione dei dati sopra menzionati, alla trasmissione di valutazioni, da parte degli organi giudiziari in prima linea nell'applicazione delle norme antimafia, allo scopo di enucleare dal sistema vigente – in tema di custodia cautelare – i punti critici e di consentire a questa Commissione di elaborare nuove e diverse soluzioni.

#### *4. I collaboratori di giustizia*

I collaboratori di giustizia rappresentano ancora uno strumento di straordinaria efficacia e rilevanza nella lotta alla criminalità organizzata. Dopo i durissimi colpi inferti in virtù delle conoscenze acquisite attraverso le loro dichiarazioni, si assiste, alla stregua delle emergenze di numerose indagini concernenti in particolare Cosa Nostra, ad una modifica della struttura criminale con la creazione di rigide suddivisioni di livelli gerarchici e decisionali organizzati sullo schema di compartimenti stagni in grado di impedire agli associati a delinquere di modesta, ma anche media, caratura di acquisire una conoscenza completa della catena di comando potenzialmente devastante per il sodalizio.

A ciò va aggiunta una maggiore attenzione, in alcuni casi, alle fasi del reclutamento ma soprattutto alla fase della progressione nella scala decisionale, al fine di precludere l'accesso a soggetti di scarso affidamento e resistenza in caso di indagini; ancor più, se comportanti – queste ultime – restrizioni prolungate alla libertà personale.

Tali indirizzi confermano la validità dello strumento in parola giacché in una organizzazione sempre più ermetica ed impermeabile, specie nei livelli più elevati, solo l'apporto conoscitivo proveniente dall'interno consente di delineare completamente l'assetto strutturale, le tattiche e le strategie, i traffici, i terminali sul territorio, i rapporti instaurati.

Certamente va salutato con particolare favore il ritorno ad indagini in grado di produrre risultati efficaci senza l'ausilio dei collaboratori di giustizia ed adoperando sistemi abbandonati o sfruttando la tecnologia più avanzata. Vi è stato in un certo periodo della stagione della lotta alla mafia un eccessivo appiattimento sulle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia e l'abbandono delle indagini condotte con metodi tradizionali; così come per la loro affermazione, frequentemente, non si è cercato un adeguato riscontro obiettivo, accontentandosi di conferme provenienti da altre collaborazioni.

Tutto ciò, peraltro, ha rappresentato una patologia del sistema ed ha ingenerato critiche all'istituto in questione, che avrebbero dovuto indirizzarsi a chi vi aveva dato un'applicazione errata o riduttiva per le ragioni più svariate.

Allo stato attuale ne permane l'assoluta utilità, che non soffre alcuna forma di obsolescenza a causa del ricorso ai metodi tradizionali ed alla più recente tecnologia.

È opportuno, infatti, che l'inquirente possa disporre di una gamma vasta e multiforme di strumenti giuridici e mezzi utili alla ricerca della responsabilità penale, che possono coesistere nella medesima indagine ed anzi integrarsi tra loro corroborandosi vicendevolmente.

Permane naturalmente la necessità di sottoporre la legislazione in materia a verifiche periodiche, al fine di accertarne l'efficacia ed eliminare le discrasie o i profili contrastanti con la sua *ratio*.

Tutte le leggi sono perfettibili e l'applicazione nella pratica quotidiana costituisce il miglior banco di prova, anche per discipline teoricamente perfette. D'altro canto, in Paesi come gli Stati Uniti d'America la relativa legislazione è stata, nel tempo, modificata almeno sette volte.

E, tuttavia, l'approccio ad una materia così delicata non può risentire di condizionamenti legati a episodi contingenti o ad eccessiva emozione.

La legge in parola è figlia della cosiddetta ragion di Stato giacché comporta una rinuncia parziale al potere sanzionatorio dello Stato a fronte di un corrispettivo: la scoperta e la conseguente cattura di altri criminali, l'individuazione di responsabilità penali nonché dei proventi dei traffici illeciti; in poche parole la possibilità di scoprire e sgominare organizzazioni criminali o loro aderenti, difficilmente assicurabili alla giustizia in altro modo.

Ciò comporta ovviamente un compromesso con i principi etici e giuridici posti a base di un consenso civile.

Finché, tuttavia, il corrispettivo è elevato o comunque adeguato, la bilancia non può che ritenersi inclinata in senso favorevole al mantenimento dell'istituto, pur con le modifiche utili a renderlo veramente operativo ed in grado di produrre risultati (il corrispettivo). Non è il caso in questa sede di ripercorrere gli effetti delle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia nel contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso giacché possono richiamarsi le relazioni redatte dalle Commissioni istituite nelle precedenti legislature e la copiosissima fioritura di testi giuridici, di saggi; a non voler citare la giurisprudenza intervenuta.

Va solo sottolineato come grazie ai collaboratori di giustizia svariate centinaia, se non migliaia, di pericolosi criminali siano stati assicurati alla giustizia e rinchiusi in carcere, eliminando dal contesto sociale anche per lunghi periodi potenziali omicidi e comunque attentatori alla libertà ed alla sicurezza dei cittadini.

Di tale risultato è sempre opportuno ricordarsi nell'affrontare le problematiche connesse alla gestione ed alla concessione dei benefici previsti, affinché l'approccio sia laico ma soprattutto avvenga *frigido pacatoque animo*.

La legge n. 45 del 2001, nell'affrontare e parzialmente risolvere alcuni dei problemi posti dalla disciplina introdotta con decreto-legge n. 8 del 1991, convertito in legge con modifiche con la legge n. 82 del 1991, ha comunque lasciato aperte molte questioni, su cui è opportuno soffermarsi brevemente.

L'eliminazione di compensi eccessivi, la previsione per legge dell'entità retributiva (anche ai fini della capitalizzazione) hanno comportato il venir meno di una discrezionalità pericolosa in quanto accompagnata alla possibilità di dichiarazioni senza limiti di tempo. L'ulteriore stretta sul versante economico, consistente nell'obbligo di indicare non solo i beni acquisiti dall'organizzazione illecitamente, ma anche tutti i propri (sia leciti che illeciti), pena il rischio di perdita del programma di protezione e con l'effetto di sottoporli automaticamente ad immediato sequestro e rischio di confisca, rappresenta una remora alla collaborazione.

Al riguardo, senza voler ipotizzare ulteriori affrancamenti dalle leggi dello Stato, potrebbe ritenersi opportuno valutare la possibilità di restringere ai soli beni acquisiti illecitamente l'obbligo di dichiarazione. Ciò consentirebbe comunque un'indagine patrimoniale sugli altri beni ma non il sequestro automatico; sarebbe opportuno, poi, limitare espressamente ai casi più gravi di inosservanza la revoca dei benefici e del programma di protezione, anche al fine di evitare disparità di trattamento o pressioni indebite volte al contenuto della dichiarazione.

All'indirizzo espresso dalla Commissione nella seduta del 27 novembre 2002 sull'opportunità di introdurre modifiche alle norme per il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia, con specifico riferimento al termine di 180 gg. per la stesura del verbale illustrativo innanzi al Procuratore della Repubblica sui contenuti della collaborazione, purtroppo non è seguito alcun concreto atto del Parlamento e del Governo per apportare i correttivi idonei a garantire effettività a quel termine, nei casi in cui la proroga dei giorni utili era giustificata da impedimenti obiettivi quali l'attività richiesta da altre autorità giudiziarie in altri procedimenti pendenti nelle diverse fasi, anche in dibattimento e perfino in luoghi diversi del territorio nazionale, ovvero l'impossibilità del difensore di assistere il collaboratore nell'interrogatorio nelle ipotesi di cui all'art. 420-ter c.p.p. ovvero infine ragioni di salute che impediscano al collaboratore di comparire avanti ai magistrati.

Circa l'utilizzabilità probatoria delle dichiarazioni «fuori tempo», come è noto, l'art. 16-*quater* della nuova legge prevede che il collaboratore di giustizia entro il termine di 180 giorni dalla manifestazione della sua volontà di collaborare deve rendere al pubblico ministero tutte le notizie in suo possesso che siano utili alla ricostruzione dei fatti e delle circostanze su cui è interrogato oltre che alla individuazione e alla cattura dei loro autori, nonché degli altri fatti di maggiore gravità e allarme sociale di cui è a conoscenza.

Invero le disposizioni normative che seguono l'appena citato articolo 16-*quater* si prestano invece a diverse chiavi di lettura.

La prima che è emersa potrebbe essere nel senso che le informazioni in possesso del collaboratore, ma non riportate nel verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione, non potrebbero costituire oggetto di testimonianza ed essere quindi processualmente inutilizzabili. La seconda chiave di lettura del testo normativo potrebbe essere presa in considerazione dal giudice che, durante il processo, utilizzasse comunque le dichiarazioni rese in aula dal collaboratore, anche se non riportate nel precedente verbale illustrativo, e quindi oltre il termine di 180 giorni fissato dalla legge.

Questa seconda interpretazione più estensiva potrebbe trovare forza nel comma 9 dell'articolo 16-*quater* della legge sui collaboratori di giustizia, che limita espressamente la valenza probatoria delle dichiarazioni collaborative rese fuori termine solo con riferimento a quelle rese al pubblico ministero o alla polizia giudiziaria; da ciò si potrebbe dedurre che le dichiarazioni collaborative rese davanti ai giudici potrebbero risultare valutabili ai fini probatori.

Ciò posto, appare indubbio che su questa complessa problematica sarebbe auspicabile una pronuncia chiara della Corte di Cassazione che dia una interpretazione certa sul testo di legge, ma ancor più una modifica legislativa che attribuisca chiarezza anche ai contenuti prima riferiti.

L'intervento legislativo deve ritenersi preferibile sia per le frequenti oscillazioni della giurisprudenza, anche della Suprema Corte, che per evitare pericolose impressioni di condizionamenti sulla volontà del collaboratore in occasione di «processi eccellenti».

In proposito, occorre affermare la regola che la «scienza» va riversata all'autorità giudiziaria nel termine di 180 giorni e che le dichiarazioni o testimonianze ulteriori possono solo approfondire, chiarire o meglio esplicitare le affermazioni precedentemente effettuate e non introdurre elementi di novità particolari di importanza non marginale se non addirittura fondamentale.

Andando in contrario avviso, si svuoterebbe di significato il termine previsto dall'art. 16-*quater* dalla legge n. 45 del 2001, attraverso l'introduzione di novità sia in fase di indagini preliminari che di dibattimento e la reiterazione in concreto del rischio di dichiarazioni «ad orologeria», sui cui effetti devastanti sul sistema giudiziario ed oltre non occorre spendere soverchie considerazioni.

I 180 giorni, peraltro, come sostenuto col documento approvato all'unanimità da questa Commissione nella seduta del 27 novembre 2002, vanno considerati nella loro effettività.

Collegato al problema del termine vi è anche quello della natura del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione previsto dal medesimo art. 16-*quater*.

L'intervento legislativo si impone giacché se l'atto è considerato alla stregua di un'elencazione sommaria di fatti, elementi e comunque della conoscenza, pur con le relative indicazioni specifiche, i 180 giorni, anche in presenza di collaborazione proveniente da criminale di elevatissima caratura, possono ritenersi, ancor più se effettivi, più che sufficienti; se, in-

vece, esso si risolve in un vero e proprio esame ovvero è solo l'indice di svariati interrogatori che hanno approfondito ogni profilo nei minimi particolari, il termine in parola, ancorché effettivo, in presenza di dichiarazioni di un mafioso di rango elevato non sarà mai sufficiente.

Ciò, a quest'ultimo proposito, a non voler sottolineare il rischio di commistione tra atti aventi natura diversa (verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione ed esame) e presupposti diversi; in teoria l'uno prodromico all'altro, in vista dei necessari approfondimenti e delle opportune verifiche.

In ordine al trattamento sanzionatorio, viva impressione hanno lasciato nell'opinione pubblica i provvedimenti con i quali alcuni collaboratori di giustizia, resisi protagonisti di efferati omicidi di mafia, sono stati ammessi dal Tribunale di Sorveglianza al regime della detenzione domiciliare.

A prescindere dalla legittimità dei singoli provvedimenti, non v'è dubbio che occorre contemperare la necessità di mantenere lo strumento della collaborazione per scardinare dall'interno le organizzazioni criminali con le esigenze di tutela della collettività e con la filosofia di un trattamento sanzionatorio retributivo, efficace per il condannato e rassicurante per la sicurezza della collettività; quindi verosimilmente occorre estendere la soglia minima della pena da spiare in istituto carcerario per potere poi fruire degli altri benefici premiali.

Non si tratterebbe cioè di incidere sulla quantificazione della pena, restringendo le attuali disposizioni sul trattamento processuale e sanzionatorio dei collaboratori di giustizia, bensì di rendere più stringente la dipendenza di alcuni benefici premiali a un più lungo periodo di osservazione in cui il collaboratore di giustizia rimarrebbe ancora dentro il circuito carcerario ove meglio potrebbe essere osservato il contegno riparatore del reo, anziché la sua mera attività di denuncia e di collaborazione con l'autorità inquirente.

Del resto l'esperienza di attuazione anche negli Stati Uniti del programma di protezione in favore dei testimoni liberi, pur rivelandosi complessivamente positiva ha evidenziato casi frequenti di recidiva da parte di soggetti con importanti precedenti penali.

Tale intervento, dunque, contribuirebbe definitivamente a fare chiarezza tra vero pentimento (assolutamente eccezionale) e il triste fenomeno del pentitismo che consente oggi ai criminali mafiosi più incalliti di ottenere sconti di pena, minori restrizioni e protezione per effetto della semplice attività delatoria, passando in misura minima attraverso i rigori del trattamento carcerario, col rischio di creare oggi una prospettiva senza alcuna capacità deterrente nei confronti del mondo della criminalità organizzata.

Inoltre, l'intervento normativo urgente potrebbe riguardare la competenza del Tribunale di Sorveglianza chiamato a decidere sulle istanze dei collaboratori di giustizia i quali sfuggono, per effetto della elezione di domicilio presso il Servizio Centrale di Protezione, alla regola del giudice naturale preconstituito per legge, scegliendosi di fatto un giudice ben di-

verso dal luogo ove il collaboratore dimora e ben distante da quello che ha deliberato il merito della sua posizione processuale, la bontà, la genuinità e la positiva incidenza della sua collaborazione.

Ciò, a non voler attribuire rilevanza al legittimo e più che giustificato sconcerto dell'opinione pubblica e delle vittime del reato, originato da valutazioni certo emozionali e non di natura razionale dei pro e dei contro ma più vicino al sentire comune cui deve comunque ispirarsi il legislatore, essendo rappresentante del popolo sovrano.

In tal guisa, si potrebbe temperare la ripugnanza morale per alcuni provvedimenti, ancorché inattuabili ed emessi nel pieno rispetto della legge.

Le riflessioni anzidette non esauriscono certamente i profili meritevoli di analisi ma rappresentano punti oggetto di dibattito anche mediatico.

Sarebbe opportuno aggiungere anche le problematiche concernenti la gestione dei collaboratori e delle loro famiglie, la possibilità di farne perdere le tracce mediante la sistemazione all'estero.

Di particolare momento anche la riflessione sul valore probatorio della dichiarazione del collaboratore, con riferimento all'art. 192 c.p.p.

La tematica, oggetto di ampio dibattito nella XIII Legislatura in occasione della approvazione della legge n. 45 del 2001 e della riforma dell'art. 513 c.p.p., è rimasta irrisolta ed affidata alla evoluzione giurisprudenziale.

È interessante notare che il Governo francese, nell'ambito di un organico disegno di legge in materia di contrasto al crimine organizzato, oltre ad introdurre nella legislazione d'oltralpe l'istituto del collaboratore di giustizia, ha espressamente enunciato il principio in forza del quale «le dichiarazioni di un pentito non potranno da sole giustificare una condanna». Può inferirsi una sorta di contaminazione tra sistemi di *common law* e sistemi di *civil law*, che porta a riconoscere come istituto processuale il cosiddetto «dichiararsi colpevole» – il quale dalle esperienze anglosassoni ed angloamericane viene tradotto negli ordinamenti continentali come «comparizione su riconoscimento preliminare di colpevolezza» –, ma nel rispetto dei principi del giusto processo e del diritto di difesa dell'imputato.

Il dibattito sui collaboratori di giustizia, pertanto, risulta sempre vivo e si arricchisce sempre di nuovi apporti. Il contributo al tema, peraltro, va accolto se teso a costruire e non a svuotare di contenuto. Sarà cura della Commissione affrontare, sia in sede plenaria che attraverso l'attività istruttoria del I Comitato, la problematica, avvalendosi delle esperienze maturate sia in Italia che all'estero, al fine di proporre al Parlamento ed al Governo una modifica complessiva della legge n. 82 del 1991 già novellata con l'anzidetta legge n. 45.

##### 5. Le misure di prevenzione patrimoniale

La Commissione riconnette grandissima importanza all'attività di contrasto ai profitti illeciti delle organizzazioni criminali.

Invero, uno dei punti fondamentali dell'azione di contrasto, sia sul piano nazionale che internazionale, è l'individuazione dei profitti derivanti dalle molteplici attività illecite gestite e, soprattutto, dei canali attraverso cui tali risorse illegali vengono reintrodotte nei circuiti dell'economia lecita.

Gran parte del potere di tali organizzazioni si fonda sulla garanzia di poter reinvestire in attività formalmente lecite, sia allo scopo di poter comunque contare sulla libera disponibilità degli ingenti profitti criminali, sia allo scopo di estendere e consolidare il proprio potere attraverso il controllo sulle strutture economiche operanti sul territorio.

La gravità del fenomeno appare evidente, se si considera che attraverso questo meccanismo emerge uno degli elementi di maggiore pericolosità sociale delle associazioni criminali e, particolarmente, delle associazioni mafiose italiane: il legame diretto tra impresa e associazione mafiosa.

La recente esperienza giudiziaria – in particolare i provvedimenti di confisca emessi negli ultimi anni dalle sezioni delle misure di prevenzione (soprattutto dei tribunali di Palermo, Napoli, Catania e Bari) – ha evidenziato la presenza diffusa della cosiddetta mafia imprenditrice.

In altri termini, le associazioni mafiose non si limitano alla mera attività di pulitura del «denaro sporco», al fine di poterne direttamente fruire, ma investono i profitti illeciti in imprese apparentemente lecite e che, in realtà, sono da esse direttamente controllate attraverso prestanome.

Ovviamente, il controllo diretto non si estrinseca soltanto nella determinazione di scelte imprenditoriali lecite, ma nella strumentalizzazione dell'attività economica alle finalità dell'associazione, che garantisce alla «propria» impresa tutte le prerogative derivanti dalla qualità criminale dei soci occulti.

L'impresa mafiosa gode spesso di consistenti riserve finanziarie e fruisce di linee privilegiate di accesso al credito ed ai servizi bancari attraverso l'opera di funzionari compiacenti o addirittura di interi istituti di credito; non risente dei fattori negativi derivanti dalla concorrenza (sia per i canali preferenziali nell'aggiudicazione di appalti, che per l'attività intimidatoria direttamente esercitata dall'associazione); è agevolata nel reperimento di mano d'opera e nelle contrattazioni con il personale (anche a causa del fatto che il più delle volte gran parte dei lavoratori vengono assunti su segnalazione di esponenti dell'associazione).

Peraltro, soprattutto nelle regioni meridionali, tale tipo d'impresa si pone al centro di un vero e proprio «sistema chiuso» in cui è l'associazione criminale che, indipendentemente dalla normale fisiologia del mercato, stabilisce quali debbano essere i fornitori, quali prezzi debbano essere praticati, quali lavoratori debbano essere assunti, ecc.

In tal caso, l'associazione mafiosa attraverso il controllo diretto delle attività economiche, non fa altro che estrinsecare – anche sotto tale aspetto – una delle sue finalità tipiche: quella dell'assoluto controllo del territorio e, dunque, anche delle attività produttive che vi insistono.

Questi sono soltanto alcuni degli aspetti fondamentali che hanno indotto ad indicare l'impresa mafiosa come un vero e proprio fattore di distorsione del corretto funzionamento dei meccanismi macroeconomici.

Appare di tutta evidenza, quindi, il potenziale di distruttività dell'economia criminale, la cui pericolosità spesso non viene colta appieno dagli operatori del mondo politico ed economico, probabilmente per la apparente mancanza di un diretto impatto sociale del fenomeno in termini di ordine pubblico.

A fronte di questa vera e propria emergenza, non sempre la risposta istituzionale è stata sino ad ora efficace; esiste ancora un forte squilibrio tra il numero dei sequestri e quello dei patrimoni definitivamente confiscati.

Né si può ritenere che i risultati negativi siano da ascrivere all'ambito di applicazione degli strumenti legislativi che, almeno teoricamente, coprono una vasta serie di fattispecie criminose in cui si può procedere alla confisca (vedi, ad esempio, l'articolata elencazione dell'art. 12-*sexies* della legge n. 356 del 1992 che ricomprende espressamente l'associazione mafiosa, il riciclaggio, l'usura, l'estorsione, il sequestro di persona a scopo d'estorsione ed il traffico di stupefacenti e l'associazione per delinquere finalizzata a tale traffico).

È vero che rispetto ad altri paesi l'Italia ha, tutto sommato, una legislazione che si può ritenere all'avanguardia sul piano delle intuizioni di principio; ed è anche vero che negli ultimi anni vi è stata una crescente attenzione per la ricerca delle ricchezze di natura illecita.

Tuttavia, è altrettanto innegabile la sostanziale inadeguatezza di risorse investigative sino ad ora realmente destinate a questa attività di contrasto, nonché la scarsa efficacia mostrata, almeno sino ad ora, dagli istituti penalistici che prevedono la confisca.

L'origine giuridica delle misure muove dalla illiceità dell'arricchimento, in quanto derivante da traffici illeciti e quindi dalla violazione di leggi dello Stato oltre che (ma in misura residuale) dalla eventuale pericolosità conseguente all'utilizzazione del bene per fini illeciti.

Va detto che la ricognizione dei singoli casi di confisca previsti dal sistema penale italiano evidenzia fattispecie in cui prevale la caratteristica di misura preventiva (si pensi alla confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato art. 240 c.p.) ad altre in cui è più marcata la natura punitivo repressiva (si pensi alla confisca del prodotto, del profitto e del prezzo del reato, nonché ai recenti casi previsti dalla legislazione speciale come l'art. 12-*sexies* della legge n. 356 del 1992).

La confisca *ex art.* 240 c.p. non ha avuto rilevante applicazione pratica nel campo del contrasto alle ricchezze delle organizzazioni criminali, proprio per la necessità di dimostrare il diretto rapporto di derivazione tra l'accertamento di un reato ed un determinato bene.

Pertanto, l'istituto ha trovato una diffusa applicazione soltanto nei casi evidenti in cui si riesce a dimostrare il diretto rapporto tra la condotta illecita ed un determinato bene che rientra nella immediata e diretta disponibilità del reo.

Emergono chiaramente i limiti operativi di questo tipo di confisca. Ed a tal proposito va pure ricordato che, in evidente ossequio al generale principio della personalità della responsabilità penale, è esclusa la confisca facoltativa di beni appartenenti a persona estranea al reato (art. 240 c.p., comma 3).

Si tratta di una restrizione del campo di operatività dell'istituto che – pur in linea con i principi generali del diritto penale – costituisce un rilevante limite della sua possibile efficacia nell'azione di contrasto nei confronti delle grandi ricchezze criminali.

Vero è che la giurisprudenza ha ritenuto comunque applicabile la confisca ove la cosa rientri comunque nella «piena disponibilità» del reo, consentendo l'operatività dell'istituto anche nei casi di fittizia intestazione dei beni, ma, a fronte delle complesse dinamiche del reinvestimento ed occultamento dei profitti illeciti, rimane integra l'inadeguatezza di uno strumento in cui è pur sempre necessario fornire l'ardua prova di una fittizia intestazione per ogni bene oggetto d'indagine.

Ciò senza considerare la circostanza che il concetto di «appartenenza» del bene al terzo estraneo ricomprende, secondo la giurisprudenza dominante, anche la titolarità di diritti reali di godimento o di garanzia, con la evidente possibilità di sottrazione alla confisca mediante la stipula fittizia di garanzie ipotecarie a tutela di crediti altrettanto fittizi vantati da soggetti compiacenti.

Il secondo comma dell'art. 240 c.p. prevede, altresì, la confisca obbligatoria del prezzo del reato e delle cose intrinsecamente criminose.

La marginalità di tali ipotesi rispetto all'obiettivo del contrasto all'economia criminale appare di tutta evidenza proprio in considerazione della natura delle cose confiscabili: il prezzo del reato, infatti, non è altro che il compenso dato o promesso per indurre, istigare o determinare taluno a compiere l'azione delittuosa; mentre appare estremamente circoscritta la categoria delle cose obiettivamente criminose (armi, denaro falso, sostanze nocive ecc.).

L'art. 416-*bis* c.p., nel disciplinare la rilevanza penale delle associazioni di stampo mafioso, prevede, nel caso di condanna, la confisca obbligatoria dei beni che servirono o furono destinati a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto o che ne costituiscono l'impiego.

L'innovazione fondamentale rispetto allo schema classico della confisca penale, prevista dall'art. 240 c.p., in cui viene privilegiata la relazione diretta tra il bene da confiscare ed il reato, si coglie soprattutto nell'introduzione del concetto di confiscabilità di ciò che costituisce l'impiego del prezzo, del prodotto o del profitto del reato.

Infatti, preso atto del crescente potere economico delle organizzazioni criminali e raggiunta la consapevolezza dell'inefficacia delle tradizionali misure reali, con la legge Rognoni-La Torre (che ha introdotto anche la disposizione in esame) si è colta per la prima volta in termini di politica criminale l'importanza del fenomeno del riciclaggio dei profitti illeciti e si è pertanto ampliato il novero dei beni confiscabili, includendovi anche

quelli acquisiti mediante il reimpiego in attività lecite dei profitti del reato di associazione mafiosa.

Si tratta, tuttavia, di uno strumento apparentemente incisivo, che, tuttavia, nella pratica ha avuto una scarsa applicazione.

Infatti, posto che anche in questo caso vanno applicati i rigorosi criteri del processo penale, appare evidente che per giungere alla confisca si deve necessariamente dimostrare la relazione immediata tra il bene oggetto d'indagine ed i profitti direttamente derivanti dalla specifica condotta associativa accertata.

Orbene, tenuto conto delle peculiari caratteristiche del reato associativo, nonché della nozione di comune esperienza che l'arricchimento illecito delle organizzazioni mafiose deriva più dalla commissione dei tipici reati-fine (estorsioni, traffico di stupefacenti, sequestri ecc.), che dalla condotta associativa in senso stretto, risulta evidente che nella quasi totalità dei casi sia di difficile dimostrazione il nesso di causalità tra la condotta associativa e un determinato bene.

L'art. 12-*sexies* della legge n. 356 del 1992, introdotto dalla legge n. 501 del 1994, ha inserito nell'ordinamento una nuova ipotesi di confisca obbligatoria connessa, alla pronuncia di una sentenza di condanna (o di applicazione di pena *ex art.* 444 c.p.p.) per determinati delitti.

Infatti, la disposizione di legge prevede che nei confronti di coloro che sono stati condannati per associazione mafiosa, estorsione, sequestro di persona a scopo di estorsione, usura, ricettazione, riciclaggio e traffico di stupefacenti «è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica».

Il secondo comma estende, inoltre, l'applicabilità di questa forma di confisca anche ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* c.p., ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, oltre che nei confronti di coloro che sono stati condannati per un delitto in materia di contrabbando, limitatamente alle sue ipotesi aggravate.

È stato pure espressamente previsto che, in attesa dell'eventuale pronuncia di condanna, si possa chiedere al giudice che procede, il sequestro preventivo dei beni ingiustificatamente posseduti dall'indagato.

Dunque, i presupposti perché si giunga ad una pronuncia di confisca sono, per un verso, la condanna per uno dei delitti sopra elencati e, per altro verso, la mancata giustificazione della provenienza di beni oggetto di accertamento e la sproporzione tra il valore dei beni di cui il soggetto condannato risulti titolare - sia direttamente, che indirettamente - ed il reddito dichiarato ai fini fiscali o la capacità di entrate lecite dell'attività economica eventualmente esercitata.

La *ratio* dell'intervento era proprio quella di superare le difficoltà probatorie delle altre ipotesi di confisca penale.

In questa prospettiva – diversamente da quanto previsto da altre disposizioni di legge, come l'art. 240 c.p. o lo stesso art. 416-*bis* che prevedono ipotesi di confisca esclusivamente di beni serviti a commettere il reato o che ne sono il prodotto, il profitto o il prezzo, o, nel caso del solo art. 416-*bis*, che ne costituiscono l'impiego – il legislatore ha esteso l'oggetto materiale della misura reale all'intero patrimonio di coloro che si sono resi responsabili di efferati delitti.

In particolare, sono state individuate fattispecie che si caratterizzano per l'elevata capacità a delinquere dei soggetti agenti e che, per nozione comune di esperienza, fruttano notevoli profitti illeciti.

Va rilevato che l'applicazione della norma, soprattutto di recente, è stata privilegiata dagli uffici del Pubblico Ministero maggiormente impegnati sul fronte del contrasto ai fenomeni mafiosi; e ciò, ovviamente, in conseguenza della maggiore incisività ed immediatezza che lo strumento assume, sia rispetto agli altri tipi di confisca penale, sia in riferimento al tradizionale strumento delle misure di prevenzione.

Tuttavia, a fronte dell'apparente immediatezza ed efficacia, va sottolineato che l'esperienza applicativa ha evidenziato alcuni problemi sia di ordine pratico, che tecnico giuridico.

Nel caso dell'intervento cautelare a tutela di una possibile confisca *ex* art. 12 *sexies*, il sequestro viene prevalentemente disposto dal G.I.P., il più delle volte – come si evince dalla prassi applicativa – unitamente al provvedimento sulla richiesta di una misura cautelare personale che, per forza di cose, assorbe la prevalente attenzione del decidente, tra l'altro non giudice specializzato.

Il problema, peraltro, si pone anche in misura maggiore allorché si arriva al giudizio dibattimentale avanti al Tribunale, atteso che, anche in tal caso, l'attenzione dell'organo giudicante sarà assorbita dalla verifica della responsabilità penale degli imputati con una comprensibile compressione nell'approfondimento delle questioni patrimoniali, che, invece, come dimostrano i provvedimenti di confisca di maggior rilievo adottati in sede di applicazione di misure di prevenzione patrimoniali, si presentano altrettanto complesse e delicate.

Infatti, la verifica della riconducibilità di complesse *holdings* alla effettiva disponibilità dell'imputato, nonché della legittima formazione di interi gruppi imprenditoriali o anche la sola dimostrazione della sproporzione tra apparente redditività lecita della presunta impresa mafiosa ed il suo effettivo tasso di sviluppo presuppongono una serie di lunghe e complicate attività investigative e di controllo giurisdizionale che, per tempi e peculiarità, appaiono difficilmente compatibili con la contemporanea conduzione di indagini preliminari sulla responsabilità penale di interi gruppi di persone o del conseguente dibattimento penale (si pensi alla necessità di disporre lunghi e complessi accertamenti peritali di tipo estimativo e contabile).

Sotto questo profilo, pertanto, sembra più funzionale all'obiettivo di un incisivo sistema di contrasto all'accumulazione di ricchezza illecita l'attività di un giudice specializzato quale è quello della prevenzione

che, nell'ambito di un procedimento ad hoc, può procedere con la dovuta celerità, attenzione ed approfondimento.

Vanno anche sottolineate le non indifferenti difficoltà tecniche ed operative che emergono anche in sede di esecuzione della misura cautelare del sequestro preventivo.

Infatti, il tradizionale sistema penale del sequestro preventivo è modellato su una figura di cautela processuale da applicare a beni ed utilità visti nel loro aspetto statico, in cui l'unica finalità del sequestro è quella della custodia.

Di contro, l'esperienza concreta insegna che l'accumulazione di ricchezza illecita da parte delle organizzazioni criminali passa attraverso il reinvestimento in attività economiche e produttive con una facciata lecita; tanto che le più recenti iniziative giudiziarie di contrasto al fenomeno hanno colpito entità imprenditoriali sempre più rilevanti e complesse.

A fronte di ciò, si rivela problematico l'adattamento degli strumenti di attuazione del sequestro preventivo, posto che risulta intuitivo che le peculiari dinamiche di beni complessi organizzati nell'ambito dell'esercizio di un'impresa postulano che, a fianco della mera finalità di custodia, si perseguano adeguate finalità di gestione e conservazione della valenza economica dell'attività imprenditoriale posta in sequestro.

Orbene, mentre nel sistema delle misure di prevenzione la gestione dei beni sequestrati è affidata ad un amministratore che esercita penetranti poteri di gestione sotto la guida ed il controllo di un giudice delegato alla procedura, altrettanto non avviene nel sequestro preventivo, ove i beni sono affidati ad un custode che, nonostante il richiamo di cui al terzo comma dell'art. 12-*sexies* alle norme dettate per l'amministrazione dei beni, non avrebbe quei penetranti poteri previsti dalla legge n. 575 del 1965, atteso che il richiamo in oggetto è fatto espressamente soltanto in caso di confisca definitiva e che, peraltro, non è prevista la figura del giudice delegato.

In ogni caso, anche a volere opinare diversamente con una possibile interpretazione estensiva, comunque invalsa nella pratica giudiziaria, vanno comunque segnalate le enormi difficoltà incontrate dai G.I.P. nel seguire le vicende gestionali dei beni posti in sequestro; e ciò con un palese abbassamento del livello di controllo della correttezza e funzionalità della gestione e della effettiva conservazione dell'integrità dei beni in sequestro.

#### 6. La misura di prevenzione patrimoniale della confisca

L'intuizione della c.d. legge Rognoni-La Torre è stata quella di innestare il sistema della confisca nel *corpus* normativo della legge n. 575 del 1965, recante la previsione di una delle classiche misure di carattere preventivo e non squisitamente punitivo, quale è sicuramente la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza a carico di coloro che sono indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso.

Raggiunta la consapevolezza politica e sociale che i patrimoni illeciti inquinano il corretto e libero andamento dei mercati, si è stabilito normativamente che sono, in quanto tali, pericolosi.

Il presupposto indispensabile per pervenire ad una pronuncia di confisca è l'applicazione di una misura di prevenzione personale.

Tra i beni sottoponibili a provvedimento cautelare, e successivamente passibili di confisca, oltre ai beni intestati al proposto, rientrano quelli che, pur essendo formalmente intestati ad altri soggetti (e fra questi vanno compresi certamente quelli appartenenti ai familiari conviventi), risultano riconducibili in base a sufficienti indizi all'effettiva disponibilità dell'indiziato di appartenere al sodalizio criminoso.

Indi, ai fini dell'applicazione della conseguente misura ablativa, il medesimo art. 2-ter della legge citata, prevede che «Con l'applicazione della misura di prevenzione il tribunale dispone la confisca dei beni sequestrati dei quali non sia stata dimostrata la legittima provenienza».

Per contro, il sequestro è revocato quando è respinta la proposta di applicazione della misura di prevenzione o quando risulta che esso ha per oggetto beni di legittima provenienza o dei quali l'indiziato non poteva disporre direttamente o indirettamente.

Discende da tali disposizioni un sistema in cui – coerentemente con i principi generali che presiedono all'applicazione delle misure di prevenzione (anche in materia di applicazione di misure personali) – il presupposto per pervenire alla confisca, non deve essere il raggiungimento della piena prova della illecita provenienza dei beni di pertinenza del proposto, bensì il condensarsi di «sufficienti indizi» dai quali dedurre che essi siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

Ciò non vuol dire che valga una sorta di presunzione di illiceità dei beni riconducibili ad un indiziato di appartenere ad associazione mafiosa o ad un'altra delle categorie indicate dalla legge; infatti la giurisprudenza, sia di legittimità che di merito, è concorde nel ritenere che per pervenire ad una pronuncia di confisca è necessario accertare la pericolosità sociale del proposto e, successivamente, dimostrare positivamente la sussistenza di elementi di carattere indiziario sulla illecita provenienza dei beni.

Dunque, emerge uno dei punti sicuramente qualificanti della legge Rognoni-La Torre: l'applicazione nell'azione di contrasto ai patrimoni illeciti dei tipici canoni del procedimento preventivo, finalizzato all'accertamento di una pericolosità e non di una responsabilità di tipo strettamente penalistico.

Infatti, non deve raggiungersi la prova certa ed inconfutabile della illecita provenienza dei beni sottoposti a sequestro, bensì un ragionevole grado di probabilità dimostrativa ancorato ad elementi di fatto.

In particolare, sono due i presupposti fondamentali perché si giunga ad un sequestro e, successivamente, alla confisca di beni ritenuti di provenienza illecita.

Anzitutto, è necessaria la dimostrazione della materiale disponibilità da parte del proposto dei beni indicati ai fini della confisca, essendo ne-

cessario verificare che direttamente o indirettamente egli sia in grado di disporre di tali beni *uti dominus*.

Inoltre, occorrerà acclarare se l'acquisto di tali beni possa o meno ritenersi connesso al conseguimento da parte del proposto di proventi di attività illecite.

Dunque, la confisca di prevenzione è sicuramente uno strumento mostratosi valido nelle intuizioni di fondo e che ha dato risultati pratici di un certo rilievo nel primo periodo di applicazione; tuttavia, è innegabile che, a causa delle sempre più sofisticate dinamiche dell'economia illecita, necessita sicuramente di innovazioni sia dal punto di vista normativo, che negli schemi operativi delle attività d'indagine e di verifica giudiziaria.

Sono limitatissimi i casi di confische pronunciate a seguito di sospensione provvisoria dall'amministrazione, ed ancor meno i casi di procedimenti iniziati indipendentemente dall'esistenza di un contemporaneo procedimento per l'applicazione di una confisca *ex art. 2-ter* della legge n. 575 del 1965.

Quanto alle disposizioni di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla mafia si avverte la necessità di istituire un nuovo organismo a livello centrale che sovrintenda alla gestione del bene fin dal momento in cui è sottoposto a sequestro, nonché di allargare la cerchia dei soggetti che possono chiederne l'affidamento in uso dopo la confisca (Province, Regioni, Università, ecc.).

Si avverte, poi, l'esigenza di allineamento della normativa di prevenzione al principio del giusto processo, nonché di recidere il nesso della pregiudizialità tra misure di prevenzione personali e patrimoniali, prevenendo l'autonomia dei due procedimenti.

Non va tralasciata, inoltre, l'opportunità di ampliamento delle possibilità di confisca a tutti i reati previsti dall'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p. e di prevedere la confisca anche nel caso di decesso del proposto ed, ancora, di rafforzare la tutela dei terzi in buona fede entrati in contatto con l'impresa mafiosa.

Altri interventi normativi sono auspicabili in materia di revoca e sostituzione delle misure di prevenzione, di nuove prescrizioni, come l'interdizione di funzioni di amministrazione e di controllo della società, nonché in materia di confisca di azienda; tutto ciò nell'ottica di un riordino della normativa di contrasto della criminalità organizzata che postula sempre più un giudice specializzato, cui potere devolvere anche tutte le controversie nascenti dall'applicazione della normativa, magari anche quelle meramente civilistiche.

A prescindere dall'esigenza in più sedi manifestate circa la rivisitazione complessiva delle norme cautelari di diritto sostanziale, si impone, al fine di accelerare le procedure relative all'applicazione delle misure di prevenzione, un riordino integrale del sistema normativo in materia di competenza degli organi giudiziari.

Innanzitutto, con l'istituzione e la concreta attivazione delle Direzioni Distrettuali Antimafia, si è da più parti riproposta la costituzione di corri-

spondenti tribunali cui attribuire in via esclusiva la cognizione dei delitti previsti dall'art. 51, comma 3 *bis*, c.p.p.

Senonché le ragioni che hanno indotto il legislatore a potenziare le capacità investigative del PM, evitando il frazionamento e la sovrapposizione di indagini in tema di criminalità mafiosa, non determinano necessariamente la creazione di collegi giudicanti nelle sedi dei capoluoghi dei distretti giudiziari o dei tribunali dei capoluoghi di Provincia. Si è detto che l'unico vantaggio, in caso di istituzione dei Tribunali distrettuali, è quello di eliminare i tempi perduti per lo spostamento dei sostituti ed i rischi collegati a questi spostamenti; argomentazione, in verità, assai fragile e che non tiene conto del rischio «normale» dei sostituti della D.D.A., che devono svolgere le indagini, non già nella sede distrettuale, bensì in tutte le province delle rispettive circoscrizioni giudiziarie. Ed allora se le indagini vanno necessariamente svolte in tutto il territorio del Distretto, è altrettanto consequenziale che anche i processi devono essere celebrati presso i Tribunali e dai giudici del luogo, i quali, proprio perché operano nel territorio in cui il delitto è stato commesso, possono conoscere meglio di ogni altro le fenomenologie sociali e criminali di determinate aree geografiche, spesso disomogenee all'interno dello stesso distretto. Peraltro, la creazione dei Tribunali distrettuali determinerebbe una maggiore elefantiasi dei Tribunali e delle Corti di Assise del Distretto, già abbastanza congestionati, e renderebbe quasi inoperosa la norma cui si fa ricorrente uso dell'art. 51, comma 3, c.p.p. che consente che l'accusa in dibattimento venga sostenuta da un sostituto con funzioni in una delle Procure Circondariali. E poi c'è un problema di efficienza del contrasto sul territorio; l'organizzazione criminale Cosa Nostra, ad esempio, è ramificata ed articolata sul territorio nazionale. La risposta sul piano giudiziario risponde pertanto ad un'esigenza di giurisdizione diffusa proprio in tutte le singole manifestazioni antisociali di effetto specifico criminoso. Vanno poi ricordate le difficoltà a cui inevitabilmente si andrebbe incontro con la concentrazione di processi in un'unica sede, la demotivazione professionale di alcuni magistrati che si sentirebbero dequalificati, rispetto ad altri che senza alcuna specifica funzione professionale assurgerebbero subito ad un rango più elevato di giudice speciale. Tuttavia non può disconoscersi che vi sono notevoli inconvenienti in alcuni piccoli (ma non meno importanti) Tribunali nella celebrazione di dibattimenti per procedimenti di criminalità mafiosa; ciò impone senz'altro una serie di riflessioni per una corretta ed efficace soluzione delle varie problematiche da affrontare. Ed, infatti, in questi Uffici Giudiziari si constata spesso l'oggettiva difficoltà di reperire i giudici per la formazione del collegio giudicante e durante le fasi del giudizio si assiste spesso ad una stasi della normale attività giudiziaria; specie se trattasi di procedimenti cumulativi con un gran numero di detenuti pericolosi e se si concentra la fase dibattimentale in tempi abbastanza ravvicinati, così come impone, del resto, lo stato di custodia cautelare degli imputati. Altre difficoltà d'ordine pratico si sono incontrate nella necessità di assicurare la presenza in udienza di molti imputati detenuti spesso ristretti in istituti penitenziari molto distanti dalle sedi di Tribunale

ove vengono svolti i dibattimenti ed ancora nelle perduranti carenze delle attrezzature di base (aule bunker, sistemi di sicurezza, sistemi di riproduzione audiovisiva ecc.). È stato obiettato, inoltre, che il potere di impugnazione nei dibattimenti in cui è applicato un sostituto extra D.D.A. spetterebbe sempre al Procuratore Distrettuale; argomentazione, per la verità, agevolmente superabile con una semplice modifica legislativa che estenda a questo PM di udienza la legittimazione all'impugnazione. Sotto tale profilo, la soluzione più logica, meno costosa e più aderente ad un tessuto normativo già esistente, che prevede tuttora un'area «residuale» di interventi in materia di antimafia, slegati dalla direzione distrettuale, sarebbe quella di prevedere l'istituzione di collegi giudicanti per la cognizione dei reati di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p. nelle sedi giudiziarie capoluogo di Provincia.

Potrebbe, pertanto, spettare ai Tribunali presso i capoluoghi di Provincia la competenza per i provvedimenti di prevenzione nei confronti degli stessi imputati dei reati di cui all'art. 51-*ter* c.p.p.; l'auspicata coincidenza territoriale tra il giudice del processo ed il giudice naturale del procedimento di prevenzione obbedisce ad una logica unitaria e sistematica di tutto il sistema esistente e sarebbe certamente più aderente ai diritti ed alle aspettative dell'imputato di essere giudicato da un giudice del luogo ove egli vive ed opera. La previsione, nella stessa sede del procedimento di prevenzione, di un Tribunale che possa conoscere anche il merito del processo per fatti di reato riconducibili all'associazione mafiosa, eviterebbe anche sperpero di tempo, con l'introduzione di specifici correttivi che conservino quel carattere di flessibilità del sistema normativo adottato con l'istituzione delle D.D.A. e cioè di ricorrere eccezionalmente all'applicazione di sostituti estranei alla D.D.A. e di rendere efficace e immediata l'attività propositiva in materia di misure di prevenzione dei vari Procuratori del Distretto. Infatti, accade oggi che il Procuratore Circondariale, essendo escluso dal circuito della D.D.A., non potrà attingere ai risultati delle investigazioni altrui per fatti di criminalità mafiosa e quindi non potrà attivare nessuna proposta di prevenzione nei confronti di soggetti indagati e/o imputati dalla D.D.A., se non quando avrà ricevuto gli atti dal Procuratore Distrettuale e cioè, come avviene normalmente, dopo alcuni anni, a dibattimento già iniziato, senza alcuna possibilità quindi di intervenire tempestivamente con richieste di misure personali o di sequestro del patrimonio nei confronti di imputati, i quali avranno avuto tutto il tempo per disfarsi ed occultare i profitti delle loro attività illecite. Non può, inoltre, tralasciarsi il fatto che molte sedi capoluogo di Provincia sono state già dotate di personale, di attrezzature di base ed offrono altre utilità logistiche, alla pari di grandi città ove sono stati celebrati *maxi*-processi. In quelle sedi, peraltro, non vi sono gli stessi problemi di organico dei giudici e di PM che affliggono altri uffici giudiziari, sicché sarebbe sicuramente più agevole la formazione di diversi collegi giudicanti con minori pericoli per i magistrati perché il rischio sarebbe più spersonalizzato. Una riforma in questo senso, più aderente al tessuto normativo vigente non richiederebbe, infine, costi particolari nella gestione di questi

processi, spesso invece connotati dallo spreco e dalla frammentarietà degli interventi «tamponi» (seppure realizzati in nome della sicurezza), perché consentirebbe di attingere a risorse strutturali e processuali già esistenti. Ciò ove si tenga conto delle strutture già approntate in periodi emergenziali dal Ministero di Giustizia e se si considerano debitamente le esperienze dei giudici addetti a quei Tribunali, che non sono certamente meno professionali di quelli che operano nel contesto di Uffici Giudiziari più centralizzati, più caotici e spesso distanti anche culturalmente dai luoghi ove il crimine è stato commesso e le investigazioni sono state svolte.

Si ravvisa, inoltre, la necessità di un intervento legislativo sull'articolo 23-bis della legge n. 646 del 1982, introdotto dalla legge n. 55 del 1990; ciò deriva dalla sua disarmonia rispetto al sistema processuale penale ed in particolare al suo mancato coordinamento con la parte innovativa della legislazione istitutiva delle Direzioni distrettuali antimafia.

L'obbligo della semplice comunicazione al pubblico ministero territorialmente competente rende estremamente difficoltosa ogni iniziativa di tale organo che non può, all'evidenza, disporre di quel *minimum* di documentazione che gli consenta di indirizzare nel verso giusto l'attività da finalizzare alla misura di prevenzione.

Essa è anche riduttiva nella parte concernente l'obbligo di comunicazione, limitato ai reati associativi e privo di eguale regime per tutti quelli di criminalità organizzata. In ogni caso va rivista la disciplina normativa per ampliare il circuito costituito dalla Direzione nazionale antimafia e dalle direzioni distrettuali, al fine di attuare la circolazione e lo scambio di informazioni, momento essenziale nella strategia dello Stato contro la criminalità organizzata.

### 7. Monitoraggio e analisi d'impatto

Accanto a compiti di tipo elaborativo e propulsivo di interventi normativi diretti al potenziamento dell'azione antimafia, questa Commissione avverte la responsabilità di assicurare, attraverso gli strumenti conoscitivi e di inchiesta di cui dispone, anche un'attività verificativa dell'incidenza che innovazioni o modifiche legislative (ma anche disposizioni amministrative) possano anche indirettamente avere sull'impianto specificamente destinato a combattere la criminalità organizzata.

Risulta, sul punto, evidente la necessità di un particolare rigore analitico che consenta di fondare ogni valutazione su concreti elementi di fatto, avvalendosi del contributo informativo dei più qualificati esponenti degli organi istituzionali: ci si attende un'accurata e plurisettoriale disamina degli effetti derivanti dalla novella legislativa, idonea a garantire – anche a livello meramente prospettico – un apprezzabile livello di scientificità alle conclusioni proposte.

Per quanto attiene alle modifiche del codice di procedura penale introdotte con legge n. 367 del 2001 in tema di rogatorie, deve sinteticamente osservarsi che la portata della innovazione legislativa non può dirsi eccedente l'affermazione di principi di certezza giuridica nella trasmis-

sione, tra Stati diversi, di documenti e altri mezzi di prova a seguito di rogatoria all'estero.

La paventata inutilizzabilità di una gran mole di atti assunti all'estero nell'ambito di procedure rogatorie attive, sulla base del combinato disposto degli artt. 729, comma 1, e 696, comma 1, c.p.p., nonché dell'art. 3, par. 3, della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale firmata a Strasburgo il 20 aprile 1959, non ha trovato rispondenza nella interpretazione giurisprudenziale di merito e di legittimità.

Anche l'intervento della Corte Costituzionale (Ordinanza del 4 luglio 2002 n. 315), nel dichiarare l'inammissibilità dell'eccepita legittimità costituzionale delle citate norme, ha rafforzato l'interpretazione corrente delle norme censurate.

Senza voler affrontare, in questa sede, la complessiva problematica delle formalità di autenticazione degli atti, deve convenirsi che la soluzione offerta dalla giurisprudenza e propiziata dalla menzionata modifica normativa permette la trasmissione di copie o fotocopie di documenti – in sede rogatoria – che non siano munite singolarmente di espressa formula di autenticità, risultando condizione sufficiente, ma necessaria, che tali copie siano accompagnate da un atto formale di trasmissione che ne garantisca espressamente e specificamente, ancorché cumulativamente, l'autenticità e la conformità all'originale.

Niente appesantimenti formalistici, dunque, ma la garanzia di regole certe per l'utilizzazione nel processo penale di documenti e altri atti acquisiti all'estero a mezzo di procedura di rogatoria e i cui originali non ricadono sotto la conoscenza dell'Autorità giudiziaria destinata a valutarli.

Sul piano più strettamente rientrante nell'alveo di competenze di questa Commissione, può affermarsi che le modifiche legislative sopra indicate non hanno prodotto alcun effetto negativo nell'attività giudiziaria impegnata nel contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso.

Né in occasione delle numerose audizioni di magistrati della Direzione Nazionale Antimafia, delle direzioni distrettuali antimafia, delle Procure Generali della Repubblica presso le Corti di Appello, né dall'esame degli atti e delle relazioni provenienti dagli uffici giudiziari risulta alcuna segnalazione critica in proposito.

Viceversa, lo stesso Procuratore nazionale antimafia, dott. Piero Luigi Vigna, nel corso delle sue audizioni del 12 marzo e del 9 aprile 2002, nel confermare l'assenza di effetti nocivi della legge in parola sulle attività processuali, ha ripetutamente sottolineato la particolare positività dell'introduzione, con la legge in esame, dell'obbligo di trasmissione alla Direzione Nazionale antimafia delle rogatorie attive e passive concernenti i delitti di mafia, quale mezzo per integrare le conoscenze della D.N.A. e consentirle di dispiegare un intervento sollecitativo presso lo Stato estero richiesto dell'adempimento rogatorio<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> «In questa legge trovo positivo che tutte le rogatorie, attive e passive, relative ai delitti di mafia debbano essere trasmesse in copia alla DNA, perché questo ci consente di avere un quadro ancora più esaustivo della criminalità transnazionale e, con i rapporti

\* \* \*

Anche la legge n. 248 del 2002, chiamata a disciplinare l'istituto della rimessione del processo in caso di «legittimo sospetto», e specificamente a colmare un deficit normativo di tutela della terzietà e imparzialità del giudice, è stata ripetutamente indicata come uno strumento normativo – affetto da vizi di legittimità costituzionale – in grado di determinare un serio nocimento al regolare svolgimento dei processi anche di mafia.

Se sul primo punto (pretesa incostituzionalità), allo stato deve registrarsi l'autorevole valutazione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che hanno escluso la ricorrenza dei presupposti legittimanti l'intervento della Corte Costituzionale, con riguardo al secondo aspetto (riflessi negativi sulla celebrazione di processi per reati di criminalità organizzata di tipo mafioso o simile) la Commissione ha ritenuto opportuno – allo scopo di ancorare le proprie valutazioni a dati certi e di indiscutibile provenienza – acquisire informazioni presso la Suprema Corte.

Il Primo Presidente ha comunicato che, alla data del 4 aprile 2003, risultano essere stati sospesi, ai sensi dell'art. 47 c.p.p., solo tre processi per fatti riconducibili all'attività di organizzazioni di stampo mafioso o simile.

Ha anche precisato che le richieste di rimessione relative ai predetti processi sono state decise, tutte con dichiarazione di inammissibilità, alle udienze del 12 febbraio e del 26 marzo 2003.

Ne scaturisce un quadro meritevole della costante attenzione anche da parte di questa Commissione, ma certamente non caratterizzato dagli allarmi che avevano contrassegnato le fasi preparatorie e approvative della legge.

\* \* \*

La Commissione ritiene prioritarie, nell'azione di contrasto al crimine organizzato del terzo millennio, le iniziative volte a colpire i profili economici e finanziari della delinquenza di tipo mafioso.

È per questa ragione che un'attenzione del tutto speciale viene riservata, in tutte le fasi dell'inchiesta e attraverso tutte le articolazioni della

---

che possiamo avere con le autorità di cui ho parlato, di sollecitarle» (audizione del 12 marzo 2002); «poiché l'ultima legge sulle rogatorie contiene una disposizione molto opportuna per la Direzione nazionale antimafia e cioè che le debbano essere trasmessi in copia tutti gli atti di rogatoria attivi e passivi concernenti i delitti di mafia, se si ha un buon rapporto con l'autorità straniera, questo può agevolare anche l'esecuzione delle rogatorie [...]. Ho indicato l'aspetto positivo della legge sulle rogatorie [...] la conoscenza delle rogatorie significa[va] la conoscenza dei fenomeni criminali nella proiezione estera»; «Ho avuto una grande soddisfazione quando la legge è stata emanata ma non mi sono fermato a questo giudizio positivo: ho messo in rilievo anche gli aspetti non positivi» (audizione del 9 aprile 2002). Giova sul punto precisare che gli aspetti non positivi evidenziati dal procuratore nazionale antimafia atenevano alla mancata ratifica dell'accordo in materia con la Confederazione elvetica, che successivamente all'audizione è stata realizzata, nonché all'ipotizzato eccessivo formalismo nella trasmissione degli atti, scongiurato dalla richiamata interpretazione giurisprudenziale.

Commissione, agli aspetti concernenti l'accumulo, il trasferimento e l'investimento di capitali da parte delle organizzazioni criminali.

La verifica della adeguatezza normativa, ma anche dei livelli di applicazione degli strumenti esistenti, in tema di misure di prevenzione e riciclaggio, costituisce un obbligo al quale la Commissione assicura convinto adempimento.

Può affermarsi che in nessuna occasione – nelle audizioni in sede, come nel corso delle missioni, come nell'acquisizione di informazioni attraverso note e relazioni scritte – si è mai tralasciato l'approfondimento delle questioni afferenti agli aspetti di criminalità economica, sollecitando magistrati, forze dell'ordine, investigatori specializzati della Polizia di Stato, dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, della Direzione Investigativa Antimafia, nonché tutti i rappresentanti delle istituzioni a fornire dati conoscitivi in proposito.

Se deve registrarsi, da un lato, un'accresciuta e generalizzata consapevolezza della rilevanza strategica di questo settore, non solo per l'aggressione ai patrimoni mafiosi, ma anche per la difesa dell'economia legale da forme di inquinamento e destabilizzazione, occorre pure prendere atto della necessità di migliorare gli strumenti d'azione, rendendo finalmente operativa l'anagrafe dei conti correnti e delle disponibilità finanziarie, potenziando l'efficacia del sistema delle segnalazioni di operazioni sospette e velocizzando l'*iter* per la destinazione e la gestione dei beni confiscati alle consorterie di tipo mafioso.

Nessun rilievo critico risulta formulato, invero, con riferimento alla normativa adottata per il rimpatrio del denaro e delle altre attività finanziarie detenute all'estero (D.L. n. 350 del 2001, convertito, con modificazioni, in legge n. 409 del 2001, e D.L. n. 12 del 2002, convertito, con modificazioni, in legge n. 73 del 2002) che pure – nel dibattito politico – era stata segnalata come agevolativa del riciclaggio di capitali mafiosi grazie al preteso anonimato assicurato alle operazioni.

Deve, infatti, sottolinearsi sul punto che, negli interventi legislativi *de quibus*, si è ritenuto di affermare la preminenza delle disposizioni in materia di riciclaggio, giacché alle operazioni per il rimpatrio si applicano le disposizioni concernenti gli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione previsti dal D.L. n. 143 del 1991 e tutte le altre disposizioni in materia penale di lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo.

La descritta linearità dell'intervento legislativo, peraltro, era stata rilevata anche dal Procuratore Nazionale Antimafia, che l'aveva partecipata alla Commissione nel corso dell'audizione del 9 aprile 2002, allorquando aveva affermato la permeabilità dello «scudo fiscale» all'azione della D.N.A.: «la legge dice solo che di per sé il rientro di capitali non costituisce «operazione sospetta»; se esso, però, è accompagnato da altri indici si deve operare la segnalazione».

## CAPITOLO 9

### Stragi

#### *1. Considerazioni generali*

L'analisi delle stragi di mafia perpetrate negli anni 1992-1993 ha occupato parte dell'attività svolta dalla Commissione, attraverso le audizioni dei magistrati di Caltanissetta, sia a Palermo, nel maggio 2002, sia in sede, nel mese seguente. Sono state acquisite le pronunce intervenute in proposito. L'indagine è, peraltro, ancora nella fase iniziale e, conseguentemente, le considerazioni contenute nella narrativa che segue rappresentano in modo certamente non esaustivo e parziale l'evoluzione delle vicende, le valutazioni e le conclusioni che se ne possono trarre. Esse, infatti, vanno riservate al termine dell'indagine, la cui complessità, anche in virtù dei profili che possono venire in considerazione, ha consigliato alla Commissione di evitare di porre limiti temporali; ancor più, perché avanti alla Procura Distrettuale di Caltanissetta e ad altri uffici giudiziari pendono ancora giudizi, sia nella fase delle indagini preliminari che in quella dibattimentale.

È opportuno, tuttavia, muovere da una prospettiva concreta, ai fini di un ritorno operativo, nell'ambito degli scopi di contrasto previsti dall'art. 1 della legge istitutiva della Commissione.

Il richiamo a questa prospettiva appare ancora più significativo dinanzi a taluni timori manifestati sia da esponenti politici che dal Procuratore Generale presso la Corte d'appello di Palermo, quest'ultimo in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario in corso, che ineriscono ad una possibile riedizione delle strategie stragiste di Cosa Nostra; timori che si vorrebbero avvalorati da taluni passaggi contenuti nella dichiarazione resa da Leoluca Bagarella nell'udienza dibattimentale del 12 luglio 2002 avanti alla Corte di Assise di Trapani II Sezione.

È opportuno, quindi, procedere ad una lettura globale del materiale documentale giudiziario ed alla catalogazione temporale precisa degli eventi politici e giudiziari, spesso richiamati suggestivamente in modo impreciso.

La stagione delle stragi di mafia si pone in un intervallo temporale caratterizzato dalla rapida evoluzione del contesto nazionale ed internazionale verso nuovi assetti economici, politici e strategici, all'interno di pesanti sconvolgimenti di scenario. In questo senso, l'azione di Cosa Nostra va valutata nell'insieme dei fatti concomitanti, per percepire le connessioni ma, soprattutto, al fine di isolare il «rumore di fondo», che contribuisce in modo determinante alla corruzione del valore dell'informazione.

Quanto sopra deriva dalla circostanza che il sistema geopolitico non costituisce un insieme ciberneticamente rigido, con una logica referenziale

stretta che amplifica in modo diffuso ogni perturbazione a tutte le sue componenti: non è corretto, quindi, affermare che le trasformazioni epocali della fine del secolo XX siano state tutte sinergiche ed interoperanti.

Appare, quindi, importante, in primo luogo, stabilire quale valenza possa essere attribuita alla cosiddetta «analisi politica» del fenomeno, che viene talvolta presentata come inevitabilmente integrata ai riscontri giudiziari e, altrettanto di frequente, come alternativa o almeno autonoma rispetto ai predetti.

Il rischio di privilegiare l'analisi politica a quella giudiziaria consiste principalmente nel ritenere che l'esistenza di mandanti esterni a Cosa Nostra, con chiare finalità politiche, non deriva dai riscontri investigativi o, quantomeno, dal preoccupante quadro di insieme delle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia bensì costituisce un *prius* logico, il cui invero probatorio rimane, in fondo, trascurabile o non sufficientemente corroborato.

Secondo l'ottica in questione, il complotto stragista deve, in quanto tale, presupporre una pianificazione esterna e superiore a Cosa Nostra. Il termine stesso «mandante» richiama la supposizione di un'architettura organizzativa criminale con un livello decisionale ed uno operativo: Cosa Nostra non viene ritenuta assolutamente in grado di concepire la strategia politica delittuosa, che si ritiene soggiacente ai fatti reato.

In particolare, in cosa si sostanzia il rischio di un approccio eccessivamente condizionato dall'ottica politica:

1) Il movente è visto come essenzialmente politico, quale messaggio nei confronti di un cambiamento in atto. L'interesse soggiacente alle azioni delittuose sarebbe correlato con la presenza di un circuito politico criminale occulto.

2) Lo strumento esecutivo è Cosa Nostra ma i mandanti non sarebbero, anzi non possono essere, accreditabili unicamente in tale contesto. Da qui l'interesse primario verso «le persone a volto coperto» superiore a quello verso la struttura mafiosa, accompagnato da una sorta di «dubbio operativo», di una reale sfiducia sulla possibilità di perseguire gruppi politici criminali da parte della giustizia penale ancorché fortemente motivata.

3) La «verità giudiziaria» è ritenuta strutturalmente riduttiva rispetto alla reale comprensione del fenomeno, che abbisogna della lettura storico-politica derivante dall'utilizzazione di metodi diversi da quelli del magistrato. Questa lettura si ritiene, non tanto sovrapponibile, quanto superiore a quella giudiziaria, sulla base di una valutazione ultronea rispetto a quella processuale o comunque collegabile ad essa; si perviene ad una diversa interpretazione dei fatti, le cui conclusioni in merito alla «colpevolezza» sono molto più nette e definite. Si realizza un «processo politico», che supera di gran lunga le limitazioni del processo penale e fa appello non all'esigenza probatoria ma alla coscienza civile.

Gli elementi anzi elencati, di cui va sottolineata l'importanza strutturale e non meramente scolastica, possono condizionare fortemente la di-

scussione sulle stragi e costituire un pesante ritorno, che può essere letto come ricaduta delle conclusioni del «processo politico» sulla conduzione del processo penale.

Peraltro, il concetto di «coscienza civile» può essere utilizzato in un'accezione positiva, come senso di rigetto delle coscienze rette di fronte a reati gravissimi, ma anche in modo più sottile, come retto sentire politico della parte più cosciente (cioè più ideologicamente orientata) dei cittadini.

Alcune esternazioni sembrano deporre per una fattuale volontà di sostituzione della creazione dibattimentale della prova con una sorta di «evidenza pubblica», maturata dall'unanime condanna del miglior sentire popolare.

Il rischio di un'accentuata deriva intellettuale, che, muovendo da alcune «selezionate» risultanze processuali isolate dal contesto complessivo, si separi dall'attività giudiziaria e percorra una via autonoma, se non alternativa, è assai elevato.

Esemplificativamente, al fine di attribuire riscontro ai rischi di deriva intellettuale e di analisi del problema secondo l'ottica dell'«analisi politica», basta citare alcuni passi del libro *I misteri dell'Addaura* del dott. Luca Tescaroli.

Nell'introduzione, Francesco Viviano annota in merito agli attentati al dott. Falcone: «Due processi un unico filone hanno confermato che l'esecuzione dei due attentati, quello fallito e quello portato a termine, fu preparata da Cosa Nostra, ma non soltanto da Cosa Nostra [...] quel magistrato è stato ucciso due volte, una volta da Cosa Nostra e un'altra dalle "menti raffinatissime" che, purtroppo rimangono ancora ignote [...] le «menti raffinatissime» sono ancora all'opera».

Nel corso dell'opera, che ricostruisce un mosaico di vicende complesse, il concetto anzi espresso viene illustrato in modo sottile e misurato e il dott. Tescaroli, riferendosi anche alla dichiarazione di qualche collaboratore di giustizia (ad esempio, Francesco Di Carlo), pur stabilendo la preminenza dell'interesse mafioso, evoca un interesse convergente di talune entità, riconducibili ad ambienti politico-istituzionali.

Ben altra l'impostazione del Coordinatore delle Parti Civili, Walter Micoveri, il 12 giugno 1996, in occasione del rinvio a giudizio per l'attentato di via dei Georgofili a Firenze, che scrive: «Le stragi del '93 [...] vanno inquadrare in un modo di fare politica, un modo criminale di fare politica, esito di attività preordinata di centri politici criminali. La presenza operativa del braccio armato della Mafia, qui consistentemente accertato, non deve, con tutto ciò, contraddire quanto detto: sarebbe infatti fuorviante parlare solo di criminalità organizzata. Come etichetta di responsabilità generica bisogna quindi mantenere ferma la definizione di CRIMINALITÀ POLITICA. Qui l'indubbio movente politico scaturisce dalla lettura degli avvenimenti di quegli anni. Tangentopoli, scoppiata nel '92, stava provocando quello sconvolgimento che avrebbe dovuto portare a quel rinnovamento tanto temuto da quei politici. È vero: in coincidenza con questo quadro socio-politico c'era la preoccupazione di Cosa Nostra

per l'avviata stagione del pentitismo che l'art. 41-bis pareva incoraggiare e incrementare. Le Stragi del '93 furono ad ogni modo un MESSAGGIO: messaggio ricattatorio, intimidatorio, del tipo «se non volete panico e disordine, alt al cambiamento! Cautela nel rinnovamento!». In questi anni di indagini sono state le dichiarazioni degli inquirenti tese a caratterizzare e definire questi fatti: «presenza di menti finissime», «persone dal volto coperto», «input esterni», «poteri criminali integrati», «qualcosa di esterno a Cosa Nostra che ha avuto con questa una coincidenza di interessi». Questo è il punto su cui noi speriamo, anzi attendiamo ulteriori sviluppi, sia in sede giudiziaria che politica. È soprattutto in sede politica che fino ad oggi c'è stata carenza nella valorizzazione di tutto ciò che nelle carte giudiziarie scaturiva come verità storico-politica».

Ciò, a non voler considerare almeno 1640 siti INTERNET, nei quali vengono espressi teoremi politici e sociologici sui cosiddetti «mandanti a volto coperto», vere e proprie pronunce inappellabili di condanna, derivanti da un'impostazione ideologicamente indirizzata e «corroborata» da stralci processuali «selezionati» ed avulsi dal loro contesto complessivo nonché dai numerosi scritti «interpretativi» delle vicende fioriti, ovviamente anch'essi «selezionati».

Queste brevi note sono sufficienti a dimostrare come sia operante, parallelamente alle inchieste giudiziarie, una sorta di «Repubblica delle Lettere», nella quale viene portato avanti un percorso di ricerca di colpevolezza asincrono ed autonomo rispetto alle investigazioni ed ai processi. Vale la pena ricordare, al riguardo, gli studi effettuati dal sociologo francese Augustin Cochin nei primi anni del secolo scorso sulle derive totalitarie dei sistemi che puntano alla sostituzione dell'esperienza reale con l'opinione creata dai gruppi di pressione ideologica.

Nella *Meccanica della Rivoluzione* Cochin definisce e tratteggia con precisi riscontri l'evoluzione di un pensiero irrealistico, che in nome di una verità astratta preconfezionata, prima si affianca e poi corrompe e sostituisce i meccanismi vitali del mondo reale sino a diventare tragedia.

Questo non significa, a tutta evidenza, negare la possibilità di interpretare i fatti storici secondo l'angolazione suggerita da diverse ideologie ma, nel contempo, suggerisce la necessità di ancorarsi potentemente alla realtà dei fatti e ai procedimenti istituzionalmente costituiti, sfuggendo con ogni possibile mezzo alla tentazione di un'interpretazione totalmente libera dal confronto con il reale.

Spesso, l'analisi dei fatti reato sganciata dal reale quadro probatorio tende ad emulare l'asetticità logica del procedimento penale, mutuandone anche i ragionamenti, ma in realtà se ne distacca in modo radicale in due aspetti:

- Ammette una presunzione assoluta di colpevolezza;
- Non deve preoccuparsi dell'esatta valutazione delle fonti di prova.

Per quanto ogni analisi debba necessariamente partire da un modello ipotetico, nel quale vengono tratteggiate possibili relazioni tra le entità oggetto di studio, occorre pensare tale modello come profondamente evolutivo: lo studioso, l'investigatore ed il giudice devono possedere la plasmabilità rispetto a nuove acquisizioni, mantenendo costantemente intatta la capacità di perseguire nuove vie e nuovi orizzonti a fronte dell'ingresso di nuovi riscontri o del fallimento di ipotesi percorse.

Ogni interpretazione «a cielo chiuso», infatti, non mancherà di reiterarsi costantemente e cadere nel fenomeno dell'autoreferenza, essendo completamente incapace di conseguire benefici reali proprio nel contrasto di quei fenomeni, che, asseritamente, vorrebbe combattere.

Come sempre, l'oggettività, anche in funzione del pesante aspetto di influenza che l'informazione ha sui contesti del vivere civile e del funzionamento istituzionale, rimane la migliore ancella della verità.

Si evidenziano queste linee di pensiero in modo neutro, *sine ira nec studio*, al solo scopo di evidenziare diverse posizioni analitiche, delle quali una pare più attenta a mantenersi legata ai fatti emersi nei procedimenti, mentre l'altra si pone, sia pure con diverse gradazioni, come più libera dal reale, sostanzialmente «creativa» e, spesso, dichiaratamente suggestiva.

In sostanza, quindi, gli elementi su cui va portata l'attenzione consistono nel definire:

- la primazia delle risultanze raggiunte in sede giudiziaria rispetto alle interpretazioni di ipotesi in sede socio-politica;
- un metodo interpretativo di ampio respiro, atto a superare inconsistenze dottrinali e logiche;
- lo scopo, il movente del piano stragista;
- l'esistenza, il peso ed il ruolo di volontà criminali esterne a Cosa Nostra nella deliberazione e nell'esecuzione delle stragi;
- la deduzione da tale esperienza storica di lezioni valide per l'ora presente. Tale attività di *lesson learning* è, in verità, il portato sostanziale atteso.

Perché queste considerazioni non appaiano scollegate dal contesto, può essere significativo l'esame di un asserto in tema di mafia, che va per la maggiore, pur essendo destituito, come dimostreremo, di ogni fondamento. In sostanza, appare necessario eliminare dal contesto in esame tutti gli stereotipi, cioè i luoghi comuni che non aumentano la conoscenza, ma anzi inducono disinformazione o, almeno, inutile «rumore» informativo.

Si sostiene (concetto ripetuto autorevolmente anche in un recente convegno in commemorazione della morte del dott. Borsellino) che esiste di fatto una sostanziale disparità tra i mezzi dello Stato (forze dell'ordine, magistratura, esercito, ecc.) e quelli della mafia, ma si sottolinea anche che questa superiorità non ha condotto alla vittoria delle istituzioni su questa forma di crimine organizzato. Al contempo, si rileva la presenza di una *cerniera* tra lo Stato e la mafia, costituita da personaggi «dal volto coperto»: *ergo*, l'incapacità dello Stato, nonostante la sproporzione dei

mezzi, a cogliere l'obiettivo di disarticolazione di Cosa Nostra (e si potrebbe aggiungere della criminalità in genere, n.d.r.), dipende essenzialmente dall'attività di questi uomini, che presentano una *doppia fedeltà*, istituzionale e criminale.

L'assunto termina qui, ma un osservatore attento non potrebbe fare a meno di dedurre che questa opera di inibizione globale delle attività statuali presuppone interazione e compenetrazione organica totale di tutti i livelli decisionali e che quindi, come sul punto ha intelligentemente chiosato il sen. Cossiga, l'unica speranza praticabile sia un globale rivolgimento politico, una vera e propria rivoluzione.

Il meccanismo logico sottoposto a critica sembra scolasticamente deduttivo ed è invece pesantemente legato a mere induzioni da fatti singoli. Non costituisce assolutamente una «prova logica», ma è tipicamente dipendente da un'esposizione meramente suggestiva di una conclusione non pienamente dimostrata, ma solo evinta da vicende storiche singole, il cui contenuto specifico e transeunte, peraltro sostanzialmente incerto, viene eretto a norma generale.

Basterebbe citare l'assoluta non comparabilità delle attività statuali, che si muovono su un piano di diritto costituzionale, con le attività criminali, che si manifestano in dispregio di ogni regola, per capire come tale asserto potrebbe minimamente essere fatto valere solo in un contesto totalitario, retto da leggi che non pongono vincoli a qualunque attività repressiva, anche immorale, ma non certo renderlo proponibile in un contesto di legalità.

In questa sede, però, non interessa discutere il concetto, quanto evidenziare il deficit di merito. Eppure, l'asserzione viene ripetuta e generalizzata, in quanto semplice, lineare, appetibile al grande pubblico e diviene prodromica a valutazioni successive, che ineriscono pesantemente sul giudizio, e forse non solo sul giudizio, in merito alle fattispecie oggetto di questa relazione.

Premeva dunque sottolineare come l'improvvida generalizzazione di fatti vada a offuscare sostanzialmente il quadro interpretativo, anziché a diradarlo, costituendo discutibili «assiomi», la cui valenza è data per assoluta.

Sullo specifico, è del tutto evidente che esiste la necessità di chiarire a fondo quella che è stata definita «l'area delle contiguità sociali, politiche ed economiche» di Cosa Nostra, secondo una categorizzazione della Procura di Palermo nella requisitoria del 1985 preparativa del maxiprocesso, ripresa dall'Ufficio Istruzione.

In una ricerca presentata dal Centro Siciliano di Documentazione «Giuseppe Impastato», dal titolo *Mafia e politica dalla prima alla seconda repubblica*, Umberto Santino, intelligentemente, dimostra che, per effetto di suggestive disinformazioni dei media, la ripartizione dei tre livelli dei reati di Mafia, proposta dai magistrati Falcone e Turone nel giugno 1982, era stata applicata all'organizzazione mafiosa, presentata come struttura a tre piani, quello esecutivo, quello dei capi mafiosi e quello del vertice politico finanziario.

Nel 1989, come cita Santino, il dott. Falcone precisava che «al di sopra dei vertici organizzativi non esistono «terzi livelli» di alcun genere, che influenzino o determinino gli indirizzi di Cosa Nostra. Ovviamente, può accadere ed è accaduto che, in determinati casi e a determinate condizioni, l'organizzazione mafiosa abbia stretto alleanze con organizzazioni similari ed abbia prestato ausilio ad altri per fini svariati e di certo non disinteressatamente; gli omicidi commessi in Sicilia [...] sono la dimostrazione più evidente di specifiche convergenze di interessi tra la mafia ed altri centri di potere. Cosa Nostra, però, nelle alleanze non accetta posizioni di subalternità; pertanto è da escludere in radice che altri, chiunque esso sia, possa condizionarne o dirigerne le attività. E, in verità, in tanti anni di indagini specifiche sulle vicende di mafia, non è emerso nessun elemento che autorizzi nemmeno il sospetto dell'esistenza di una "direzione strategica" occulta di Cosa Nostra».

Nell'audizione davanti al CSM del 15 ottobre 1991, il dott. Falcone soggiungeva icasticamente: «[...] magari ci fosse un terzo livello! Basterebbe una sorta di Spectre, basterebbe un James Bond per togliercelo di mezzo. Ma purtroppo non è così. Abbiamo dei rapporti molto intensi, molto ramificati e molto complessi. Questo è il punto cruciale su cui lavorare. Questo ho sostenuto allora e devo dire che questi anni mi hanno sempre più rafforzato in questa idea».

Ed ancora: «A me sembra profondamente immorale che si possano avviare delle imputazioni e contestare delle cose nella assoluta aleatorietà del risultato giudiziario. Non si può ragionare «intanto io contesto il reato, poi si vede», perché da queste contestazioni derivano poi, soprattutto in determinate cose, conseguenze incalcolabili».

Questa attenta misura nell'analisi dei fenomeni appare ancora ai nostri giorni come il primo presupposto di una corretta metodologia. Nella stessa ottica di prudente correttezza va anche la relazione della Commissione Parlamentare antimafia del 1993 sui rapporti tra mafia e politica, ove si ricorda che:

«La responsabilità penale è accertata dalla Magistratura attraverso le regole formali e certe del processo, e si concreta in sanzioni giuridiche prestabilite. La responsabilità politica si caratterizza per un giudizio di incompatibilità tra una persona che riveste funzioni pubbliche e quelle funzioni, sulla base di determinati fatti rigorosamente accertati, che non necessariamente costituiscono reato, ma che tuttavia sono ritenuti tali da indurre a quel giudizio di incompatibilità».

Si ritiene di aver sufficientemente dimostrato la necessità di un quadro ferreamente deduttivo nell'esame del contesto mafioso delle stragi, con particolare riferimento alla problematica dei mandanti esterni occulti.

L'abbandono degli stereotipi, che costituiscono solo «rumore informativo», deve quindi condurre all'estensione di «paradigmi», cioè di asserzioni provate, con validità storico scientifica, capaci di sorreggere un'architettura di corretta lettura degli eventi.

Segue, a questo punto, un'asettica elencazione dei risultati processuali attributivi delle responsabilità per l'esecuzione, la direzione e l'ordine delle stragi, con riferimento ad appartenenti all'organizzazione criminale. Per eventuali approfondimenti, si rinvia alle singole sentenze.

## 2. I processi

Con la sentenza n. 10/97 del 26 settembre 1997 la Corte di Assise di Caltanissetta ha definito in primo grado il procedimento promosso nei confronti di Aglieri Pietro + 40, per la strage di Capaci.

La Corte ha dichiarato AGLIERI Pietro, BAGARELLA Leoluca, BATTAGLIA Giovanni, BIONDINO Salvatore, BIONDO Salvatore, BRUSCA Bernardo, BRUSCA Giovanni, CALO' Giuseppe, CANCEMI Salvatore, DI MATTEO Mario Santo, FERRANTE Giovanbattista, GANCI Calogero, GANCI Domenico, GANCI Raffaele, GERACI Antonino, GRAVIANO Filippo, GRAVIANO Giuseppe, GRECO Carlo, LA BARBERA Gioacchino, LA BARBERA Michelangelo, MADONIA Giuseppe, MONTALTO Giuseppe, MONTALTO Salvatore, MOTISI Matteo, PROVENZANO Bernardo, RAMPULLA Pietro, RIINA Salvatore, SANTAPAOLA Benedetto, SPERA Benedetto, TROIA Antonino colpevoli dei reati loro rispettivamente ascritti, condannando AGLIERI, BAGARELLA, BATTAGLIA, BIONDINO, BIONDO, BRUSCA Bernardo, CALO', GANCI Domenico, GANCI Raffaele, GERACI, GRAVIANO Filippo, GRAVIANO Giuseppe, GRECO, LA BARBERA Michelangelo, MADONIA Giuseppe, MONTALTO Giuseppe, MONTALTO Salvatore, MOTISI, PROVENZANO, RAMPULLA, RIINA, SANTAPAOLA, SPERA E TROIA, alla pena dell'ergastolo e dell'isolamento diurno per la durata di mesi diciotto; BRUSCA Giovanni, concesse le attenuanti generiche dichiarate prevalenti sulle aggravanti contestate, alla pena di anni ventisei di reclusione; CANCEMI, concesse le attenuanti generiche ritenute prevalenti sulle aggravanti contestate alla pena di anni ventuno di reclusione; FERRANTE, applicata la diminvente di cui all'articolo 8 D.L. 152 del 1991, dichiarata prevalente sulle aggravanti contestate, alla pena di anni diciassette di reclusione; LA BARBERA Gioacchino applicata la diminvente di cui sopra, dichiarata prevalente sulle aggravanti contestate alla pena di anni quindici e mesi due di reclusione; DI MATTEO e GANCI Calogero, applicata la diminvente anzidetta, dichiarata prevalente sulle aggravanti contestate alla pena di anni quindici di reclusione ciascuno.

Ha, altresì, dichiarato AGRIGENTO Giuseppe colpevole dei reati acrittigli ai capi b) e c) della rubrica, limitatamente all'esplosivo dallo stesso portato in contrada Rebottone, esclusa l'aggravante di cui all'art. 61, n. 2, c.p. e unificati i predetti reati con il vincolo della continuazione lo ha condannato alla pena di anni 11 di reclusione e lire quattro milioni di multa.

La Corte ha, altresì, assolto LUCCHESI Giuseppe, SBEGLIA Salvatore e SCIARABBA Giusto da tutte le imputazioni loro ascritte per non

aver commesso il fatto ai sensi dell'art. 530, comma 1, c.p.p.; AGRIGENTO Giuseppe dalle imputazioni acritte ai capi a), d), ed e) perché il fatto non costituisce reato ai sensi dell'art. 530, comma 2, c.p.p.; AGATE Mariano, BUSCEMI Salvatore, FARINELLA Giuseppe, GIUFFRÈ Antonino e MADONIA Francesco da tutte le imputazioni loro ascritte per non avere commesso il fatto ai sensi dell'art. 530, comma 2, c.p.p. Ha, infine, dichiarato non doversi procedere nei confronti di FERRO Antonio e GAMBINO Giacomo Giuseppe essendo i reati loro ascritti estinti per morte del reo.

In data 7 aprile 2000, si è concluso il giudizio di appello. La Corte di Assise di Appello, accogliendo l'appello del Pubblico Ministero, ha condannato all'ergastolo Agate Mariano, Buscemi Salvatore, Giuffrè Antonino, Farinella Giuseppe e Madonia Francesco, i quali in primo grado erano stati assolti.

Più esattamente la Corte d'Assise d'Appello di Caltanissetta statuendo sugli appelli proposti avverso la menzionata sentenza del 26 settembre 1997, dal Procuratore della Repubblica nei confronti di Agate Mariano, Agrigento Giuseppe, Brusca Giovanni, Buscemi Salvatore, Farinella Giuseppe, Giuffrè Antonino, Lucchese Giuseppe, Madonia Francesco, Sbeglia Salvatore, Sciarabba Giusto, nonché dagli imputati Aglieri Pietro, Agrigento Giuseppe, Bagarella Leoluca, Battaglia Giovanni, Biondino Salvatore, Biondo Salvatore, Brusca Bernardo, Brusca Giovanni, Buscemi Salvatore, Calò Giuseppe, Cancemi Salvatore, Di Matteo Mario Santo, Farinella Giuseppe, Ferrante Giovan Battista, Ganci Calogero, Ganci Domenico, Ganci Raffaele, Geraci Antonino, Graviano Filippo, Graviano Giuseppe, La Barbera Gioacchino, La Barbera Michelangelo, Greco Carlo, Montalto Giuseppe, Montalto Salvatore, Motisi Matteo, Rampulla Pietro, Riina Salvatore, Spera Benedetto, Troia Antonino, Madonia Giuseppe e Santapaola Benedetto, ed ancora sugli appelli proposti dalle parti civili avv. Francesco Crescimanno n.q. di procuratore speciale di Falcone Di Fresco Maria, Falcone Cambiano Anna, D'Aleo Morvillo Carmela, Morvillo Alfredo; avv. Alfredo Galasso, n.q. di procuratore speciale di Affatato Luisa, Corbo Angelo, Di Cillo Pasquale; avv. Mimma Tamburello, n.q. di procuratore speciale di Mauro Martinez Concetta, vedova Montinaro, in proprio e n.q. di genitore esercente la potestà sui minori Montinaro Gaetano e Montinaro Giovanni; avv. Ennio Tinaglia, n.q. di procuratore speciale di Capuzza Paolo, **in parziale riforma** ha dichiarato Agate Mariano, Buscemi Salvatore, Giuffrè Antonino, Farinella Giuseppe e Madonia Francesco colpevoli dei reati loro rispettivamente ascritti, unificati *ex art. 81 c.p.*, e li ha condannati ciascuno alla pena dell'ergastolo e dell'isolamento diurno per la durata di mesi diciotto. La Corte di secondo grado ha, altresì, 1) applicato a Brusca Giovanni la diminuzione di cui all'art. 8 del decreto-legge n. 152 del 1991, dichiarata prevalente insieme alle già concesse attenuanti generiche sulle aggravanti contestate; 2) ha concesso a Ferrante Giovan Battista, Di Matteo Mario Santo, Ganci Calogero e La Barbera Gioacchino le circostanze attenuanti generiche dichiarate prevalenti insieme alla già concessa diminuzione di cui all'art. 8 del

decreto-legge n. 152 del 1991, sulle aggravanti contestate; **3)** ha ridotto la pena inflitta al Cancemi ad anni venti e mesi undici di reclusione, quella inflitta a Brusca Giovanni ad anni diciannove e mesi undici di reclusione, quella inflitta al Galliano ad anni diciotto e mesi undici di reclusione, eliminando la pena pecuniaria, quella inflitta al Ferrante ad anni quindici e mesi undici di reclusione, quella inflitta al Di Matteo, a Ganci Calogero e a La Barbera Gioacchino ad anni tredici e mesi undici di reclusione ciascuno; **4)** ha confermato nel resto l'impugnata sentenza.

Come si è visto la Corte, ritenendo attendibili le dichiarazioni rese dal collaboratore di giustizia Brusca Giovanni, ha concesso al detto imputato l'attenuante della collaborazione di cui all'art. 8 del decreto-legge n. 152 del 1991.

In data **31.5.2002** la Quinta Sezione Penale della Suprema Corte di Cassazione ha definito i ricorsi presentati disponendo **a)** l'annullamento della sentenza nei confronti di AGLIERI Pietro, BUSCEMI Salvatore, CALO' Giuseppe, FARINELLO Giuseppe, GIUFFRÈ Antonino, GRECO Carlo, MADONIA Francesco, MADONIA Giuseppe, MONTALTO Salvatore, MOTISI Matteo e SFERA Benedetto, nonché nei confronti del solo AGATE Mariano, limitatamente all'applicabilità dell'art. 116 c.p. ed alla determinazione della pena, con rinvio per il nuovo dibattimento d'appello innanzi alla Corte d'Assise di Catania; **b)** il rigetto degli ulteriori ricorsi.

Le motivazioni della sentenza in questione sono state depositate da poche settimane.

### *2.1. Borsellino*

Con la sentenza n. 1/96 del 27 gennaio 1996, depositata il 16 settembre 1996, la Corte d'Assise di Caltanissetta ha definito il primo procedimento intrapreso a carico dei soggetti ritenuti responsabili della strage di Via D'amelio, dichiarando Profeta Salvatore, Scotto Pietro ed Orofino Giuseppe colpevoli di tutti i reati ai medesimi e condannandoli ciascuno alla pena dell'ergastolo con l'isolamento diurno per la durata di mesi diciotto e della multa di lire 13.000.000 (tredici milioni). La Corte di prime cure ha, altresì, dichiarato Scarantino Vincenzo colpevole di tutti i delitti allo stesso ascritti e concessa l'attenuante prevista dall'art. 8, comma 1, della legge n. 203 del 1991 in misura prevalente su tutte le aggravanti contestate, lo ha condannato alla pena di anni diciotto di reclusione e lire 4.500.000 (quattromilionicinquecentomila).

Il **23 gennaio 1999** si è concluso il giudizio di secondo grado, all'esito del quale la Corte di Assise di Appello ha assolto dal reato di strage Scotto Pietro e Orofino Giuseppe.

In data **18 dicembre 2000** la Prima Sezione Penale della Suprema Corte di Cassazione ha rigettato i ricorsi avverso la sentenza della Corte di Assise di Appello di Caltanissetta, salvo che per Profeta Salvatore la cui sentenza di condanna è stata annullata limitatamente ad una sola imputazione per intervenuta prescrizione.

## 2.2 Borsellino-bis

Con sentenza pronunciata il **13 febbraio 1999** la Corte di Assise di Caltanissetta ha definito il giudizio nei confronti di Riina Salvatore + 17, poiché ritenuti responsabili della strage di via D'Amelio. Precisamente la Corte di primo grado ha dichiarato **1)** Aglieri Pietro, Biondino Salvatore, Graviano Giuseppe, Greco Carlo, Riina Salvatore, Scotto Gaetano, Tagliavia Francesco, Tomaselli Salvatore e Vitale Salvatore colpevoli dei reati loro rispettivamente ascritti; **2)** nonché Calascibetta Giuseppe, Gambino Antonino, Gambino Natale, La Mattina Giuseppe, Murana Gaetano, Tinnirello Lorenzo, Urso Giuseppe, Vernengo Cosimo, colpevoli del reato di associazione per delinquere di stampo mafioso, condannando Aglieri Pietro, Biondino Salvatore, Graviano Giuseppe, Greco Carlo, Riina Salvatore, Scotto Gaetano e Tagliavia Francesco alla pena dell'ergastolo con isolamento diurno per mesi diciotto; Calascibetta Giuseppe, Gambino Natale, La Mattina Giuseppe, Tinnirello Lorenzo, Urso Giuseppe, Vernengo Cosimo e Vitale Salvatore alla pena di anni dieci di reclusione ciascuno, Gambino Antonino e Murana Gaetano alla pena di anni otto di reclusione ciascuno e Tomaselli Salvatore alla pena di anni otto e mesi sei di reclusione. La Corte ha, altresì, **3)** assolto Calascibetta Giuseppe, Gambino Antonino, Gambino Natale, La Mattina Giuseppe, Murana Gaetano, Tinnirello Lorenzo, Urso Giuseppe e Vernengo Cosimo dai reati loro ascritti ai capi A), B), C), D), E), F), G) ed H) per non aver commesso il fatto; ha – infine – assolto Romano Giuseppe dal reato di cui al capo I).

In data **18 marzo 2002** la Corte di Appello di Caltanissetta ha definito il giudizio di secondo grado confermando la sentenza di condanna di primo grado nei confronti **1)** Aglieri Pietro, Biondino Salvatore, Graviano Giuseppe, Greco Carlo, Riina Salvatore, Scotto Gaetano, Tagliavia Francesco, Gambino Antonino, Tomaselli Salvatore e Calascibetta Giuseppe, Murana Gaetano **2)** nonché condannando alla pena dell'ergastolo, in riforma della sentenza di primo grado, Gambino Natale, La Mattina Giuseppe, Tinnirello Lorenzo, Urso Giuseppe, Vernengo Cosimo.

In data 3 luglio 2003 la Quinta Sezione Penale della Suprema Corte di Cassazione ha dichiarato l'inammissibilità dei ricorsi proposti da Riina Salvatore e Biondino Salvatore e rigettato i ricorsi degli altri imputati, confermando integralmente la sentenza di secondo grado.

## 2.3 Borsellino-ter

La Corte di Assise, con sentenza pronunciata il 9 dicembre 1999 e depositata il 9 marzo 2000, ha definito il procedimento penale promosso nei confronti di Agate Mariano + 26 ritenuti, anch'essi, mandanti della strage di via D'Amelio ed ha condannato: **1)** Madonia Giuseppe, Santapaola Benedetto, Brusca Bernardo, Calo' Giuseppe, Farinella Giuseppe, Ganci Raffaele, Giuffrè Antonino, Graviano Filippo, La Barbera Michelangelo, Montalto Giuseppe, Montalto Salvatore, Motisi Matteo, Provenzano Bernardo, Biondo Salvatore Cl. 55, Cannella Cristofaro, Ganci Do-

menico, Ganci Stefano alla pena dell'ergastolo, nonché condannando Brusca Giovanni alla pena di anni 16 di reclusione, Cangemi Salvatore alla pena di anni 26 di reclusione e Ferrante Gian Battista alla pena di anni 23 di reclusione.

Gli altri imputati Madonia Francesco, Agate Mariano, Buscemi Salvatore, Geraci Antonino, Lucchese Giuseppe, Sfera Benedetto e Biondo Salvatore cl. 56 risultano condannati per il solo delitto di associazione mafiosa.

In data 7 febbraio 2002 la Corte di Assise di Appello di Caltanissetta ha riformato la sentenza di primo grado, **1)** escludendo la condanna all'ergastolo nei confronti di MADONIA Giuseppe, SANTAPAOLA Benedetto, FARINELLA Giuseppe, GIUFFRÈ Antonino, MONTALTO Salvatore, MOTISI Matteo per il quale è residua la sola imputazione associativa; **2)** riducendo la pena ad anni 30 di reclusione nei confronti di GANCI Stefano; **3)** condannando all'ergastolo MADONIA Francesco e BIONDO Salvatore cl.56; **4)** confermando la pena quanto alla precedenti imputazioni.

#### *2.4 Il Processo di Firenze per le stragi del 1993*

Con sentenza del 6 giugno 1998, depositata il 21 luglio 99, la Corte d'Assise di Firenze prendeva in esame le responsabilità penali afferenti i seguenti delitti:

- la strage di via Fauro a Roma (attentato a Maurizio Costanzo) il 14/5/1993;
- la strage di via de' Georgofili di Firenze (attentato agli Uffizi) il 27/5/1993;
- la strage di via Palestro a Milano (attentato al Padiglione di Arte Contemporanea) il 27/7/1993;
- le stragi di San Giorgio al Velabro e di San Giovanni in Laterano a Roma il 28/7/1993;
- la strage dello Stadio Olimpico di Roma tra gli ultimi del 1993 ed i primi del 1994;
- la strage di Formello-Roma (attentato a Salvatore Contorno) il 14/4/1994.

**1)** condannando BAGARELLA LEOLUCA BIAGIO, BARRANCA GIUSEPPE, GIULIANO FRANCESCO, GRAVIANO FILIPPO, LO NIGRO COSIMO, MANGANO ANTONINO, MESSINA DENARO MATTEO, PROVENZANO BERNARDO e SPATUZZA GASPARE alla pena dell'ergastolo; **2)** condannando inoltre BENIGNO SALVATORE, CALABRO' GIOVACCHINO, CANNELLA CRISTOFARO, GIACALONE LUIGI e PIZZO GIORGIO alla pena dell'ergastolo; **3)** condannando i collaboratori di giustizia BRUSCA GIOVANNI alla pena di anni 20 (venti) di reclusione; CARRA PIETRO alla pena di anni 14 (quattordici) di reclusione; DI NATALE EMANUELE alla pena di anni 11 (undici) di reclusione; FERRO GIUSEPPE alla pena di anni 18 (diciotto) di reclusione; FERRO VINCENZO alla pena di anni 16 (sedici) di reclusione;

sione; FRABETTI ALDO alla pena di anni 12 (dodici) di reclusione; GRIGOLI SALVATORE alla pena di anni 18 (diciotto) di reclusione; MESSANA ANTONINO alla pena di anni 21 di reclusione; SCARANO ANTONIO alla pena di anni 18 (diciotto) di reclusione; **4)** condannando TUTINO VITTORIO alla pena di anni 28 di reclusione.

Con sentenza del **21 gennaio 2000** la Corte d'Assise di Firenze giudicando sulla posizione stralciata di alcuni imputati ha condannato GRAVIANO GIUSEPPE e RIINA SALVATORE alla pena dell'ergastolo, con l'isolamento diurno per anni tre, BIZZONI ALFREDO alla pena di anni uno mesi sei di reclusione e MONTICCIOLO GIUSEPPE alla pena di anni sette mesi sei di reclusione.

Con sentenza del **13 febbraio 2001** la Corte d'Assise d'Appello di Firenze in parziale riforma delle sentenze 6/6/98 e 21/1/2000 appellate da Bagarella Leoluca Biagio, Barranca Giuseppe, Benigno Salvatore, Brusca Giovanni, Calabrò Gioacchino, Cannella Cristofaro, Carra Pietro, Di Natale Emanuele, Ferro Giuseppe, Ferro Vincenzo, Frabetti Aldo, Giacalone Luigi, Giuliano Francesco, Graviano Filippo, Grigoli Salvatore, Lo Nigro Cosimo, Mangano Antonino, Messina Antonino, Messina Denaro Matteo, Pizzo Giorgio, Provenzano Bernardo, Spatuzza Gaspare, Tutino Vittorio, Graviano Giuseppe, Riina Salvatore, Bizzoni Alfredo e Monticciolo Giuseppe ed appellate dal P.M. nei confronti di Riina Salvatore nonché Benigno Salvatore, Cannella Cristofaro, Calabrò Gioacchino, Giacalone Luigi, Pizzo Giorgio e Tutino Vittorio, così decideva:

**1)** assolveva per non aver commesso il fatto Cannella Cristofaro dai reati di cui ai capi e] f] g] h] [fatti commessi in Firenze il 27/5/93] come contestati e rideterminava la pena in anni 30 di reclusione; **2)** assolveva Barranca Giuseppe per non aver commesso i fatti di cui ai capi s] t] u] v] [Formello 14/4/94 e precedente] e dai reati di cui ai capi a] b] c] [Olimpico fine 1993 inizi 1994] e per l'effetto rideterminava la pena in quella dell'ergastolo con isolamento diurno per anni 2; **3)** dichiarava non doversi procedere nei confronti di Bizzoni Alfredo per il reato di cui al capo v] come ritenuto in sentenza di primo grado per essere il reato stesso estinto per intervenuta prescrizione. Ritenuta, poi, la ipotesi di favoreggiamento in contravvenzione quanto al capo z] determinava la pena in L. 666.666 di multa.

La Corte di secondo grado ai sensi dell'art. 521 c.p.p. dichiarava, inoltre, la nullità della sentenza 21/1/2000 della Corte d'Assise di primo grado di Firenze limitatamente ai capi a] b] e c] della rubrica attinenti a «Roma Olimpico fine 1993 inizi 1994» nei confronti di Riina Salvatore e Graviano Giuseppe e per l'effetto riduceva la pena inflitta a ciascuno degli imputati all'ergastolo con isolamento diurno per anni due e mesi otto e disponeva trasmettersi copia degli atti alla Corte d'Assise di primo grado di Firenze per il giudizio; **4)** confermava nel resto le sentenze appellate.

La Corte Suprema di Cassazione con sentenza datata **6 maggio 2002** **a)** dichiarava inammissibili i ricorsi di CARRA Pietro, GIACALONE Luigi e LO NIGRO Cosimo e per l'effetto estensivo ex art. 587 c.p.p. an-

nullava senza rinvio l'impugnata sentenza nei confronti degli stessi limitatamente alla circostanza aggravante ex art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 in relazione ai reati puniti con l'ergastolo aggravante che esclude; **b)** annullava l'impugnata sentenza nei confronti di MESSANA Antonino e rinviava per nuovo giudizio ad altra sezione della Corte d'Assise d'Appello di Firenze; **c)** nei confronti di BAGARELLA Leoluca Biagio, BARRANCA Giuseppe, BENIGNO Salvatore, CANNELLA Cristofaro, GIULIANO Francesco, GRAVIANO Filippo, MANGANO Antonino, PIZZO Giorgio, SPATUZZA Gaspare annullava senza rinvio l'impugnata sentenza limitatamente all'aggravante ex art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 in relazione ai reati puniti con la pena dell'ergastolo, aggravante che esclude; **d)** rigetta nel resto i ricorsi dei predetti; **e)** nei confronti di CALABRO' Gioacchino, GRAVIANO Giuseppe, RIINA Salvatore annullava senza rinvio l'impugnata sentenza limitatamente all'aggravante ex art. 7 D.L. 152 del 1991, in relazione ai reati puniti con la pena dell'ergastolo, aggravante che esclude; rigetta nel resto i ricorsi dei predetti; **e)** nei confronti di DI NATALE Emanuele, FERRO Giuseppe, FERRO Vincenzo, FRABETTI Aldo, GRIGOLI Salvatore, TUTINO Vittorio annullava senza rinvio l'impugnata sentenza limitatamente ai reati di furto ed all'imputazione di cui al capo V), agli stessi rispettivamente ascritti, per essere, i reati di furto, prescritti e, per l'imputazione di cui al capo V), perché il fatto non è previsto dalla legge come reato; **f)** eliminava, come segue, le pene della reclusione: DI NATALE Emanuele - mesi due - determinando la pena residua in anni 10 e mesi 10 di reclusione; FERRO Giuseppe - mesi tre - determinando la pena residua in anni 17 e mesi 9 di reclusione; FERRO Vincenzo - mesi due - determinando la pena residua in anni 15 e mesi 10 di reclusione; FRABETTI Aldo - mesi due - determinando la pena residua in anni 11 e mesi 10 di reclusione; GRIGOLI Salvatore - mesi tre - determinando la pena residua in anni 17 e mesi 9 di reclusione; TUTINO Vittorio - giorni 10 - determinando la pena residua in anni 27 mesi 11 e giorni 20 recl. rigettando nel resto i ricorsi dei predetti.

### 3. *Le trattative*<sup>1</sup>

Ai fini di una compiuta verifica circa lo stato degli accertamenti giudiziari che hanno avuto e, tuttora, hanno ad oggetto l'esistenza di eventuali «mandanti a volto coperto» che avrebbero operato in diretto collegamento con l'organizzazione mafiosa denominata Cosa Nostra per l'ideazione e consumazione delle stragi del 1992 e del 1993, un punto ineludibile è costituito dalla ricostruzione delle vicende di rapporti che sono comunemente ricapitolate sotto il termine «trattativa». Con ciò intendendosi far riferimento ai contatti ed agli scambi di richieste intercorsi tra apparati

<sup>1</sup> Il riferimento è da intendersi alle vicende ricostruite nella sentenza del 6.6.1998 della Corte d'Assise di primo grado di Firenze sotto i capitoli «trattativa BELLINIGIOÈ: nascita di un'idea criminale» e «La trattativa MORI-CIANCIMINO».

dello Stato e referenti di Cosa Nostra siciliana in quella fase cruciale dell'offensiva stragista. D'altronde, il rapporto di intima connessione tra i profili innanzi citati è confermato dalla circostanza che, per ragioni di competenza, ad occuparsi di tale complesso coacervo di accertamenti siano ancora – e per l'appunto – la Procura della Repubblica di Firenze e, in parte, quella di Caltanissetta. Il che avvalorava la ragionevole convinzione che l'autorità giudiziaria voglia verificare se – al di là delle univoche reazioni pubbliche ed ufficiali – segmenti istituzionali abbiano perseguito una strategia dialogica con settori della mafia siciliana. Nel qual caso assume rilevanza per l'attività di questa Commissione **a)** verificare se queste attività fossero da ascrivere all'iniziativa spontanea di singoli ovvero se l'intrapresa di contatti presupponesse il conferimento di un mandato a trattare conferito ad un più alto livello di responsabilità; **b)** accertare se all'adiacenza di tali soggetti ad emissari mafiosi siano seguiti atti esecutivi concretamente manifestativi della volontà di cooperare onde arginare la grave fase di aggressione a uomini e simboli del Paese; **c)** operare una ricognizione circa i tempi e le modalità di tali delicate indagini al fine di verificare se sia stata in qualunque modo recata turbativa al sereno svolgersi degli accertamenti.

Sul punto, la Commissione dispone ancora di materiale incompleto, atteso che significativi riferimenti giudiziari a tale vicenda emergono esclusivamente dalla motivazione delle sentenze emesse dalla Corte d'Assise di I e II grado, nel mentre resta da concordare l'opportunità di dar corso ad una richiesta alle Procure Distrettuali di Caltanissetta e di Firenze di copia degli atti portati dagli ulteriori fascicoli processuali ancora pendenti ed aventi ad oggetto gli eventuali rapporti instaurati tra apparati dello stato e la mafia siciliana.

Va, in ultimo, sottolineato come la pendenza di procedimenti ancora nella fase delle indagini preliminari avanti alle Procure distrettuali di Caltanissetta e Firenze attesti la legittima tensione delle istituzioni verso l'accertamento completo della verità ma, nel contempo, induca a ritenere l'analisi sulla stagione delle stragi alla stregua di un libro i cui capitoli conclusivi non possono ancora essere scritti.

Ancor più, alla luce di recenti notizie di stampa recanti dichiarazioni del collaboratore di giustizia Antonino Giuffrè circa la presunta partecipazione alla cabina di regia delle stragi, a vario titolo, di elementi di Cosa Nostra americana.

L'acquisizione di tali dichiarazioni ed i risultati ulteriori delle indagini in corso, unitamente al prosieguo del programma di audizioni già disposto su cui ha inciso la improvvisa scomparsa del dott. Chelazzi, impegnano la Commissione nel prosieguo della attività.

Il disvelamento degli scenari deve ritenersi, infatti, indispensabile sia per fugare le ombre ed i dubbi sollevati sovente dall'approccio frutto della «analisi politica» criticata nella pregressa narrativa sia per ridare fiducia nella capacità delle istituzioni di saper ricostruire, senza preclusioni di sorta, la genesi del gravissimo attacco alla democrazia perpetrato da Cosa Nostra negli anni 1992-1993.

#### 4. I mandanti a volto coperto

È utile, a questo punto, dar conto dell'attività d'indagine svolta in ordine alla presenza dei cosiddetti «mandanti a volto coperto» dalle Procure distrettuali antimafia di Caltanissetta e Firenze.

Le acquisizioni documentali operate dalla Commissione hanno riguardato in primo luogo le indagini preliminari svolte dalle Procure Distrettuali Antimafia anzidette. Le investigazioni, compendiate nell'ambito dei procedimenti n. 1370/98 RGNR e 3197/96 RGNR, risultano concluse con decreto di archiviazione emesso, rispettivamente, in data 3 maggio 2002 ed in data 14 novembre 1998. Occorre, comunque, precisare che sulla scorta degli atti trasmessi (la Direzione Distrettuale Antimafia di Caltanissetta ha, in data 10 aprile 2003, inviato su richiesta di questa Commissione, copia dell'intero procedimento n. 1370/98 RGNR che dovrà essere attentamente compulsato, mentre la Direzione Distrettuale Antimafia di Firenze non ha, al momento, curato analogo incumbente) e delle audizioni operate emerge chiaro il convincimento dell'Autorità Giudiziaria che l'accertamento circa l'esistenza di un livello ulteriore di responsabilità nella ideazione e deliberazione delle stragi del 1992 e 1993 trovi ragioni d'essere e giustificazione: **a)** su un postulato d'ordine logico-deduttivo che attiene alla particolare congiuntura istituzionale e politica in cui la strategia stragista venne realizzata (l'implosione del sistema politico e di governo che va sotto l'endiadi «prima repubblica» e la coeva azione delle magistrature inquirenti) ed all'incidenza che talune opzioni delittuose di Cosa Nostra esercitarono su questioni di primo rilievo dell'agenda politico-istituzionale del Paese (si veda, ad esempio, la connessione affermata tra l'omicidio dell'on.le Lima e l'imminente elezione della più alta carica dello Stato); **b)** sulle motivazioni addotte dai Giudici che hanno curato, a più riprese ed in diversi gradi di giudizio, la definizione dei processi celebrati in Caltanissetta e Firenze a carico dell'ala militare di Cosa Nostra. Dalla lettura delle sentenze in parola appare evidente, infatti, che l'istruttoria dibattimentale (ed, in particolare, l'escussione di taluni collaboratori di giustizia e di alcuni dei soggetti più prossimi alla vicenda umana e professionale dei giudici Giovanni Falcone e Paolo Borsellino) abbia segnalato a più riprese l'origine, per così dire, «allogena» delle scelte stragiste portate ad esecuzione da Cosa Nostra nel 1992. Nel senso che, al di là dell'evidente volontà ritorsiva nei confronti di magistrati valorosi per le azioni giudiziarie intraprese da anni, i Giudici sono pienamente convinti che l'organizzazione mafiosa abbia potuto agire con spiccate intenzioni «preventive» intendendo eliminare soggetti stimati come sicuramente pericolosi per gli interessi propri e dei soggetti politico-economici di riferimento. Questo sembra ancor più palese con riguardo alla strage di via D'Amelio, ove l'eliminazione del Procuratore aggiunto Paolo Borsellino perseguiva – altresì – l'intento di privare le strutture investigative palermitane di un soggetto di primario riferimento e professionalità il quale per giunta, a più riprese e pubblicamente, aveva esplicitato l'intenzione di

svolgere investigazioni – per così dire *a latere* del procedimento pendente in Caltanissetta per la strage di Capaci – destinate ad approfondire lo snodo dei legami mafia-imprenditoria-politica sul versante degli appalti pubblici in Sicilia e sull'intero territorio nazionale.

L'esistenza di ulteriori attività investigative, successive alla conclusione del procedimento n. 1370/98 RGNR da parte della Procura Distrettuale di Caltanissetta ed indirizzate, questa volta, per l'appunto alla individuazione di eventuali mandanti a volto coperto proprio nelle fila di quanti fossero coinvolti nei rapporti illeciti testè citati costituisce un dato sicuramente meritevole di approfondimento e verifica. Soprattutto perché appare di pieno rilievo in relazione alla deliberazione di uccidere Paolo Borsellino: subito dopo la strage di Capaci, significativamente, il Magistrato – non potendo curare le relative indagini per ragioni di competenza – individua nel noto rapporto giudiziario del ROS su mafia ed appalti in Sicilia il fulcro di una urgente e ben preparata azione investigativa in grado di recidere il ganglio delle connivenze mafia/politica/imprenditoria. È difficile non ritenere che il dottor Borsellino (assumendo su sé stesso il peso, anche simbolico, di proseguire l'opera intrapresa da Giovanni Falcone) con quella opzione investigativa, perseguita con vigore ed urgenza, non volesse penetrare nei meandri di un mondo complesso e feroce in cui poteva e doveva, a suo avviso, individuarsi ragioni importanti della carneficina di Capaci.

Questo ordine di considerazioni, riprodotte per giunta in atti aventi per buona parte autorità di cosa giudicata, ha correttamente indotto l'autorità inquirente allo svolgimento dei necessari approfondimenti istruttori (cfr. audizione del Procuratore Messineo in data 6 giugno 2002) il cui esito appare rilevante per i lavori di questa Commissione.

Ciò posto restano da verificare taluni ulteriori profili: 1) in primo luogo occorre interrogarsi sulla congruità, anche temporale, di pregresse investigazioni che sulla scorta di dichiarazioni collaborative scarse, se non dubbie, hanno preteso di individuare in alcuni soggetti politici gli ispiratori-ideatori dell'opzione stragista. A fronte della mole di dati riversati coevamente dagli stessi Uffici inquirenti innanzi alle Corti d'Assise di primo e secondo grado che concordemente attribuivano rilievo alle connessioni mafia-politica-imprenditoria sullo sfondo degli eccidi di Capaci e via D'Amelio, si è in parallelo dipanata una diversa, forse ultronea e di certo processualmente infruttuosa, attività investigativa che – resta da verificare – può aver recato nocumento alla tempestività e completezza di altri accertamenti, ben più prossimi – per tempi, luoghi e interessi – alla terra di Sicilia. In particolare occorrerà verificare, eventualmente attraverso un adeguata attività di acquisizione e audizione, se effettivamente (per come sembra emergere dalle dichiarazioni in Commissione del Procuratore della Repubblica di Caltanissetta dr. Messineo, di recente insediato alla direzione di quell'ufficio) si siano attese le motivazioni dei giudici d'Assise per scrutinare compiutamente altre ipotesi investigative che pur il medesimo ufficio del pubblico ministero aveva tempo prima acquisito e portato a conoscenza dei decidenti.

## Conclusioni

Il quadro complessivo della situazione che emerge dalla relazione, benché i dati su cui si fonda debbano considerarsi parziali e suscettibili delle modifiche e degli approfondimenti frutto dell'attività futura della Commissione, deve ritenersi, sotto alcuni profili, preoccupante e, sotto altri, soddisfacente.

Vi è stata in questi ultimi anni e prosegue senza flessioni, né qualitative, né quantitative, l'attività delle forze dell'ordine e della magistratura, con una straordinaria capacità di comprensione dell'evoluzione del fenomeno criminale e di utilizzazione anche delle tecniche di investigazione più svariate; da quelle tradizionali a quelle tecnologicamente avanzate e senza tralasciare l'apporto sempre valido dei collaboratori di giustizia.

In particolare, pur essendo costante il *trend* delle collaborazioni, almeno sotto il profilo quantitativo, vi è un ritorno alle indagini con metodi tradizionali, ancorché assistiti da mezzi tecnologicamente sofisticati. È venuto meno, cioè, quel pericoloso appiattimento degli inquirenti ed in special modo dei magistrati del pubblico ministero sulle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia, considerate ormai pressoché da tutti spunto od inizio di indagine e non punto di arrivo, cui devono affiancarsi riscontri esterni e non solamente ulteriori dichiarazioni aventi la medesima origine. Ciò aveva dato luogo in trascorse stagioni dell'antimafia a tesi accusatorie fondate esclusivamente su affermazioni dei collaboratori, frequentemente viziate dalla prova di concertazioni tra i medesimi a fini di conferma reciproca o peggio.

Si registrano un ritorno di fiducia nelle istituzioni, un aumento delle denunce, una costante mobilitazione sociale, una sensibilità politica crescente verso iniziative in grado di incentivare o esercitare funzioni di controllo del rispetto delle regole; fioriscono iniziative sia pubbliche che di associazioni di volontariato volte a diffondere la cultura della legalità, specie tra i giovani e nella scuola.

Sono state approvate leggi, che hanno introdotto istituti significativi ai fini del contrasto alla criminalità organizzata, fra l'altro, sia in ordine al regime carcerario che alla problematica, particolarmente sensibile, degli appalti. Altre norme, oggetto di polemiche o di timori per conseguenze nefaste, allo stato non si sono rivelate negative, benché sia necessario proseguire il monitoraggio in ordine alla loro applicazione.

Può affermarsi che il quadro della presenza mafiosa è nettamente migliorato in Puglia; vuoi in virtù della forte attività repressiva, vuoi soprattutto del minore radicamento sociale della locale organizzazione mafiosa. Ha contribuito parimenti al successo anche un risveglio delle coscienze sociali ed una maggiore attenzione della politica alla legalità ed alla tra-

sparenza. Anche in Sicilia la situazione, specie nelle province centro-orientali, può dirsi migliorata per le medesime ragioni anzi illustrate. Permane preoccupante ancora la situazione delle province occidentali e di parte di quelle centrali (Caltanissetta).

La situazione più allarmante si registra in Calabria. Malgrado la forte attività repressiva e gli sforzi sempre più crescenti per controllare meglio il territorio, la presenza della 'Ndrangheta è capillare e invasiva; facilita ciò la particolare orografia ma certamente anche un profondo radicamento dell'organizzazione criminale nella società calabrese da alcuni secoli. Concorre, inoltre, una sfiducia nella capacità di risposta dello Stato. I calabresi attendono, da troppo tempo, segnali di cambiamento reale. La politica, negli ultimi tempi, è stata solo in parte in grado di rispondere adeguatamente, benché in questi ultimi anni vi siano segni di un percorso concreto e non a parole in direzione della legalità e della trasparenza, ragguardevoli e che fanno ben sperare se si ha presente il difficile contesto in cui si inseriscono.

Analogo allarme desta la situazione di alcune zone della Campania; in particolare Napoli, Caserta, l'agro nocerino-sarnese. Le difficili condizioni economiche, la elevata concentrazione umana sul territorio, il radicamento nel tessuto sociale della Camorra hanno comportato, finora, una presenza criminale asfissiante e capillare. Si sono certamente registrati successi nell'attività condotta dalla Direzione distrettuale antimafia di Napoli, malgrado i forti dissidi interni.

Il recente invio di un notevole contingente di uomini della Polizia di Stato sta dando i suoi frutti ed è auspicabile che l'operazione abbia tempi veramente lunghi; solo così potranno cogliersi risultati con carattere duraturo e non di apparenza momentanea. I violenti attentati ad esercizi commerciali verificatisi recentemente sono rivelatori di una rivolta al racket; se tutti pagassero, non vi sarebbero reazioni di tal fatta. Questi segnali, originati anche dal rapporto fiduciario instaurato dai rappresentanti delle istituzioni nei confronti delle categorie produttive o di singoli appartenenti ad esse, vanno colti e devono essere moltiplicati gli sforzi per rilanciare la fiducia nello Stato. Va sottolineata, poi, la meritoria e concreta attività svolta, in particolare, dall'amministrazione comunale di Napoli mentre altri enti locali del territorio muovono ancora molte parole e manifestano tante buone intenzioni ma pochi fatti. Seria preoccupazione, infine, desta la presenza criminale in Lombardia e in altre regioni dell'Italia settentrionale, connotate da un'economia florida ed in alcune occasioni (Veneto, Val d'Aosta) da una considerazione inadeguata del problema; anche per effetto della sua relativa «novità» nel panorama criminale.

Si rinvia, peraltro, alle relazioni sulla situazione specifica delle singole regioni, su cui la Commissione ha svolto attività di indagine, e nelle quali le problematiche locali troveranno un approfondimento più ampio e puntuale, comunque meno schematico; suscettibile, peraltro, di mutamenti in forza di ulteriori approfondimenti o di nuove emergenze.

Vi sono poi, alcuni profili, collegati a tematiche vecchie ma anche a nuove, che destano preoccupazione, se non vero e proprio allarme. In

primo luogo, le tradizionali organizzazioni di stampo mafioso, pur mantenendo la caratterizzazione originaria, si evolvono anche verso modelli propri della criminalità organizzata ordinaria con riferimento ai mercati finanziari ed imprenditoriali, «appaltando» ad organizzazioni straniere o a *clan* criminali minori le attività più esposte.

Per altro verso, organizzazioni criminali straniere si stanno modificando, via via che crescono la presenza ed il radicamento sul territorio, mediante l'adozione di schemi comportamentali tipicamente di stampo mafioso; in alcuni casi con riferimento all'etnia di origine ma in altri all'ambiente complessivo in cui operano.

In proposito, occorre spendere alcune considerazioni per le implicazioni che derivano dalle mutazioni anzi cennate, anche con riferimento alla differente efficacia delle norme connesse e conseguenti all'art. 416-*bis* c.p. e all'art. 51 c.p.p., rispetto a quelle ordinarie derivanti dalla applicazione dell'art. 416 c.p.

In generale, l'organizzazione mafiosa, benché impegnata in traffici particolarmente lucrosi (uno per tutti quello delle sostanze stupefacenti) mira ancora a perpetuare il controllo socio-economico del territorio, sia ai fini dell'acquisizione di «consensi» utili allo svolgimento delle attività illecite che per ottenere un controllo «politico» indispensabile al ruolo di intermediazione tra cittadino ed istituzione. La mafia si propone come un modello alternativo a quello statale, accreditandosi come regolatore o forte condizionatore del sistema socio-economico di una collettività.

Quando è in grado di decidere chi possa lavorare, chi possa fare impresa ed a quali condizioni, chi possa partecipare all'attività politica, si rientra in uno schema analogo ma alternativo a quello legale.

A fronte di un tale modello, che si rinviene all'origine del fenomeno e che è ancora presente in molte realtà del Meridione, si nota un'evoluzione indirizzata alla gestione dei flussi finanziari, conseguentemente condizionata da una visione «economica» e non «politica», che conduce all'abbandono dell'esercizio diretto dei cosiddetti lavori sporchi o comunque più evidenti ed esposti per un ruolo di gestione a livello più elevato; con minori coinvolgimenti diretti ma con guadagni immutati. La circostanza ha come effetto, nelle realtà in cui la mafia si esplicita solo con il profilo evoluto appena tratteggiato, che la disciplina tipica di cui all'art. 416-*bis* c.p. e norme collegate non trovi applicazione.

In tal guisa si possono utilizzare strumenti di minore efficacia per combattere il fenomeno; per di più in uno stadio evolutivo più subdolo perché meno eclatante e violento, ma altrettanto pericoloso per le implicazioni sulla economia sana e la libertà di concorrenza.

Si impone, quindi, da un lato, un approfondimento della portata di questa mutazione genetica; dall'altro, l'estensione anche alla criminalità organizzata ordinaria della normativa prevista per quella di stampo mafioso, in tema di indagini come in tema di misure di prevenzione patrimoniale come in tema di collaboratori di giustizia, ecc. Così si doterebbe il sistema complessivo di mezzi di contrasto adeguati anche nei confronti della criminalità straniera, quando non assume le forme di quella mafiosa.

Ciò riveste particolare importanza giacché i profitti delle attività criminali (sostanze stupefacenti e riciclaggio in particolare) hanno raggiunto tali entità da costituire un pericolo veramente rilevante per il sistema economico ma anche per quello politico; in una parola, per la democrazia.

Si rileva un flusso di denaro, originato da traffici illeciti esteri o anche svolti in Italia (si pensi solo alle potenzialità economiche della cosiddetta mafia russa, sommariamente ma incisivamente delineate nel capitolo dedicato ad essa, o comunque a quelle della 'Ndrangheta o di altre organizzazioni italiane), di proporzioni enormi, che deve posizionarsi in uno o più dei mercati economici (mobiliare, immobiliare). L'influsso sui parametri e sullo stesso equilibrio, oltre che sulla fisiologia degli scambi e dei rapporti, è tale da produrre vere e proprie alterazioni, che sfuggono al controllo di qualsivoglia autorità.

Inoltre, il riferimento diretto od indiretto di imprese alla mafia, per effetto della loro acquisizione, comporta il mantenimento del controllo sul mercato del lavoro, oltre a rappresentare un polo d'attrazione «obbligato» anche per gli imprenditori onesti, se vogliono rimanere sul mercato o almeno sopravvivere; naturalmente, secondo le regole mafiose.

Il flusso di denaro ha anche altri effetti estremamente pericolosi, collegati alla permeabilità alla corruzione di rappresentanti politici ed istituzionali. Al riguardo, i vertici ma anche i quadri medi e bassi di organismi di alcuni Stati che si affacciano sul Mediterraneo o che insistono nella cosiddetta area balcanica sono risultati, alla stregua di indagini svolte ed in corso, particolarmente sensibili al potere del denaro, con un crescendo che dalla semplice corruzione conduce alla collusione fino al vero e proprio concorso.

È opportuno, a questo punto, affrontare, benché in termini generali e limitati, il problema dei rapporti tra la mafia e la politica.

La tematica presenta varie sfaccettature e va trattata con il necessario equilibrio, affinché non divenga terreno di scontro fine a se stesso o sia strumentalizzata al fine di delegittimare le istituzioni o demonizzare gli avversari politici.

Il problema, veramente grave a causa delle ripercussioni sul corretto funzionamento di una democrazia, deve portare ad un'analisi sullo stato di salute della società e della politica, al fine di estirpare un cancro in grado di svuotare e rendere sostanzialmente inefficiente ed inutile l'unico luogo delle regole: lo Stato di diritto, nelle sue articolazioni.

Al riguardo, bisogna muovere dal modello mafioso tratteggiato brevemente nella pregressa narrativa.

Da esso si evince come ogni mafia, per vivere e proliferare, non può non collegarsi alle istituzioni ed ai suoi rappresentanti, a qualsiasi livello e di qualsivoglia funzione. Diversamente, non potrebbe svolgere i traffici illeciti o fare i propri affari.

«In base a quanto accertato dalla Commissione antimafia, soprattutto attraverso il contributo dei collaboratori di giustizia – scriveva l'onorevole Violante nel 1993 –, risulta indispensabile che ogni settore delle istituzioni e della società civile rompa i rapporti con Cosa Nostra.

L'impegno maggiore per la rottura di questi rapporti va richiesto alla politica per le responsabilità che le competono e l'autorevolezza che deve sorreggere il suo operato.

Ma nessuno può ritenersi estraneo. Sono stati chiamati in causa avvocati, notai, medici, commercialisti; magistrati ed appartenenti alle forze dell'ordine; burocrati di diverso livello. Ciascuna professione, ciascun ceto deve impegnarsi nell'isolamento della mafia.

Altrimenti è facile scivolare o nell'estremismo moralistico o in un cinico rinvio alle responsabilità degli altri, con il risultato di rendere più lontana la sconfitta di Cosa Nostra.

Questa mafia, dopo un breve periodo di clandestinizzazione, potrebbe riprendere a tessere i suoi affari come e forse meglio di prima»<sup>1</sup>.

La mafia, a differenza del terrorismo, è un cancro interno alla società, si nutre della sua linfa vitale, cerca di allignare nei suoi gangli vitali. Il collegamento con la politica diviene, in tal guisa, naturale; anzi, obbligato.

D'altro canto, la politica, nell'accezione più ampia del termine, presiede a tutti i profili e le vicende di una società.

Prescindendo dai casi di corruzione semplice, eventualmente anche isolati, il vero rischio si risolve nella stipulazione di un patto perverso, volto al reciproco mantenimento grazie ad uno scambio di favori (voti e/o denaro contro atti o provvedimenti).

In proposito, è opportuno ribadire che nessun politico è stato mai in grado di condizionare la mafia o di indirizzarne l'attività; nessun grande vecchio o nessuna regia superiore, eventualmente interessi concorrenti. In ogni caso nessuna forma di subordinazione da parte della mafia. Non vi è stato mai alcun riscontro nelle indagini, tale da corroborare la teoria di segno opposto propugnata da mafologi più o meno eccellenti e risultata frutto di deduzioni o, meglio, forse di elucubrazioni sganciate dalla realtà.

Il tavolo di spartizione degli appalti, descritto dal collaboratore di giustizia Siino, pur vedendo politici e mafiosi sedere allo stesso desco, insieme agli imprenditori, vedeva i primi sostanzialmente in stato di inferiorità rispetto ai secondi.

In tutti gli altri casi, il politico o il rappresentate dell'istituzione è funzionale al disegno del mafioso e ne attua le richieste.

La diffusione del rapporto, legata a condizioni di incultura, di scarsa mobilitazione o tensione sociale, a momenti di crisi morale ed economica, non conosce limiti in ideologie ed investe ogni formazione politica; proprio nessuna esclusa.

Quest'ultimo assunto deriva dall'osservazione delle indagini svolte nell'arco dell'ultimo decennio, che hanno coinvolto esponenti di varia caratura appartenenti a partiti di tutto l'arco costituzionale presente ma anche trascorso. La risultanza in parola, esente da contestazioni di sorta, de-

---

<sup>1</sup> *Relazione sui rapporti tra mafia e politica* (relatore l'on. Luciano Violante), approvata dalla Commissione nella seduta del 6 aprile del 1993, in Commissione parlamentare antimafia, *Relazioni della XI legislatura (9 marzo 1993 - 18 febbraio 1994)*, tomo I, pag. 27.

creta il definitivo venir meno di una primazia nella lotta alla mafia, affermata frequentemente in passato ed in alcune occasioni ancor oggi da alcuni esponenti politici. La lotta alla mafia, oltre ad essere patrimonio di tutti perché è lotta per la democrazia, deve essere condotta da tutti, anche all'interno del rispettivo partito poiché non vi sono isole felici in alcuna forza politica.

«Cosa Nostra non ha mai avuto preclusioni. Nessun partito può essere aprioristicamente immune»<sup>2</sup>.

La capacità di condizionamento della politica, se si articola solo sul versante economico, va ricompresa nella ordinaria permeabilità umana alla corruzione, generata dalle più diverse ragioni; se, invece, si articola attraverso la reale capacità di indirizzare o condizionare i consensi elettorali, configura una situazione di maggiore rischio.

È certamente interessante comprendere le ragioni che muovono parte degli elettori ad addivenire alle richieste mafiose in materia, benché in molteplici punti della relazione se ne è dato conto; la ricerca potrà accertare lo stato di salute e la tenuta democratica di una società. La Commissione approfondirà questa tematica, non per svolgere una ricerca sociologica ma per individuare ed eliminare le cause del fenomeno. Va, però, fin da ora rilevato come il potere di indirizzo politico della mafia sia diminuito; non solo per la crescita culturale e la risposta dello Stato ma anche per il mutamento del sistema elettorale. Il meccanismo basato sul principio maggioritario, benché imperfetto, polarizza l'attenzione dell'elettore sulla coalizione e sui rispettivi *leader* e non sul candidato del singolo collegio.

Diversamente si verifica nell'elezione basata sul principio proporzionale puro, sia per la misura più limitata di voti necessaria per l'elezione che per la soggettività su cui si fonda il meccanismo e la scelta che comporta. Emerge, tuttavia, con chiarezza dalle indagini (in ultimo, quella denominata Ghiaccio 2 svolta dalla D.D.A. di Palermo) come la mafia non sia in grado di indirizzare un numero di voti adeguato all'elezione di un deputato o consigliere regionale ma riesca ancora a «far eleggere» componenti dei consigli comunali o provinciali. Il reperimento di voti nell'ordine delle centinaia o di poco più di un migliaio rientra ancora nella capacità di condizionamento socio-economico di quartieri metropolitani particolarmente popolati ma anche degradati ovvero di piccoli centri. L'elezione diretta dei sindaci, dei presidenti delle province e delle regioni, in virtù delle ragioni esplicitate in relazione al sistema elettorale maggioritario, sfugge al «controllo» mafioso, ad eccezione di Comuni con un numero molto basso di abitanti.

È opportuno in proposito fare giustizia di tesi ed accuse periodicamente ricorrenti, in funzione della coalizione o del candidato vincitore di elezioni con largo margine se non in misura quasi plebiscitaria. Rasenta

---

<sup>2</sup> *Relazione sui rapporti tra mafia e politica* (relatore l'on. Luciano Violante), cit., pag. 65.

il ridicolo sostenere, in luoghi ad alta densità mafiosa e quindi ad elevato rischio di controllo o condizionamento per quanto parziale del voto, che la vittoria più o meno plebiscitaria dell'uno possa essere frutto dell'ingerenza mafiosa mentre quella dell'altro in identica proporzione non soffre di tale patologia; ancor più, quando si verificano nello stesso luogo da una legislatura o consiliatura all'altra e importano alternanza di maggioranze. Tali tesi, suggestive ma intellettualmente povere e figlie di una faziosità estrema, continuano ad essere rispolverate in occasione di elezioni riguardanti le plaghe meridionali. Si muove dal presupposto che vi è uno schieramento per definizione esente da infiltrazioni ed un altro per definizione a rischio. Talvolta l'assunto viene propugnato a posizioni invertite da esponenti dello schieramento avverso. Nell'un caso, come nell'altro, i teorizzatori del condizionamento mafioso o peggio dello schieramento avverso, dimostrato dal presunto appoggio ricevuto e dalla larga vittoria riportata, risultano pessimi conoscitori della statistica nonché delle percentuali di afflusso al voto.

Se, a distanza di cinque anni o meno o comunque al termine del periodo di governo, si verifica una alternanza con le medesime percentuali di voto e con scarto identico rispetto allo sconfitto ovvero con differenze trascurabili, non possono rinvenirsi elementi obiettivi in grado di dimostrare l'intervenuto condizionamento mafioso. Perché, delle due l'una: o si ritiene che la patologia si sia verificata in favore di entrambi gli schieramenti, in occasione delle rispettive vittorie, ovvero non si è mai avuta. O la mafia c'è ed agisce sempre, seguendo ovviamente i propri interessi; ovvero non c'è o non si interessa. Decenni di processi ed inchieste depongono a favore della prima tesi.

La mafia agisce sempre, prescindendo dal colore politico; tenta sempre di «far eleggere» propri candidati o di appoggiarne o agganciarne in vario modo altri; sempre, sia chiaro, con i limiti descritti nella pregressa narrativa.

È il caso ormai, se si vuole veramente fare politica antimafia e non politica dell'antimafia, di far cadere certi miti o di smetterla di ritenere che vi possano essere per definizione plebisciti o vittorie pulite ed altri, invece, sporchi; ancor più, in elezioni per il rinnovo delle medesime cariche.

Purtroppo, la presenza e l'ingerenza sono costanti, ovunque. Se si muove da questo presupposto, si può affrontare il problema con un approccio più maturo ed equilibrato, lasciando fuori dalla porta veleni e strumentalizzazioni.

Da questo approccio discende anche l'opportunità di non «sbattere il mostro in prima pagina», teorizzando e costruendo su indagini appena agli inizi o su processi in corso.

Sarà opportuno che la Commissione esamini, alla luce delle pronunce giurisdizionali in primo luogo ma anche dell'attività politica precedente, coeva e successiva al processo, la vicenda giudiziaria di cui è stato protagonista il sen. Giulio Andreotti. La sua portata, la teoria politica sottesa all'attribuzione di responsabilità, la ricostruzione dei rapporti tra mafia e

politica ed il panorama conseguente sono emblematici e meritano un approfondimento.

Il grande dibattito mediatico, che si è sovrapposto ed ha sostituito il processo, ha seguito i ritmi della «analisi politica» (già sperimentata per la valutazione delle responsabilità per le stragi del 1992 e del 1993), pervenendo ad un tentativo di condanna, o di attribuzione di mafiosità malamente sbugiardato dalle pronunce giurisdizionali.

Ciò ha comportato, comunque, l'insinuarsi di ombre e veleni. L'unico risultato è stata una crescente confusione nei cittadini ed un senso di sfiducia nelle istituzioni, a fronte di affermazioni perentorie poi rivelatesi infondate in corso d'opera e di un rincorrersi di tesi accusatorie e difensive ciascuna proveniente da fonti autorevoli o comunque presunte tali in virtù del ruolo politico o istituzionale ricoperto.

Il richiamo alla vicenda in parola vale al fine di individuare l'ottica migliore per inquadrare il problema dei rapporti tra mafia e politica, allo scopo di evitare la precostituzione di tesi utili ad avviare o supportare indagini e processi; soprattutto, in vista di una valutazione per quanto possibile serena e distaccata e non viziata dal confronto politico contingente.

«Un pericoloso equivoco può derivare dalla confusione tra responsabilità politica e lotta politica. Ciò avviene quando la maggioranza, di fronte a manifestazioni di illegalità, respinge a priori la configurabilità di un giudizio di responsabilità politica. Oppure quando un'opposizione particolarmente spregiudicata agita il giudizio di responsabilità politica come una pura arma polemica, imputando la responsabilità politica agli avversari soltanto in ragione dell'appartenenza ad un partito e ad uno schieramento e non in base a fatti specifici»<sup>3</sup>.

Non si può ritenere di poter sovvertire l'espressione della sovranità popolare o di «sporcarne» il risultato, mediante l'attribuzione della mafiosità o l'enfaticizzazione di indagini ancora agli inizi o, peggio, utilizzando la via giudiziaria per la lotta politica.

Si innescherebbe una patologia pericolosa, al pari della mafia, per le sorti della democrazia. Inoltre, si avvierebbe un processo di condizionamento mediatico e politico dell'operato della magistratura, che le impedirebbe di svolgere secondo legge ma, ancor più, in piena e reale autonomia e indipendenza la propria attività.

«Quando l'accertamento della responsabilità politica è demandato all'autorità giudiziaria, che è politicamente irresponsabile, si verificano gravi distorsioni istituzionali, perché all'esercizio di una funzione politica non si accompagna l'assoggettamento ad una responsabilità politica. Del pari inammissibile sarebbe il caso dell'autorità politica che intenda occuparsi delle responsabilità penali.

Quando c'è confusione tra lotta politica e responsabilità politica nascono esasperazioni dello scontro tra le varie parti, irrigidimenti e sospetti

---

<sup>3</sup> *Relazione sui rapporti tra mafia e politica* (relatore l'on. Luciano Violante), cit, pag. 30.

che danneggiano, alla fine, tanto l'ordinaria dialettica politica quanto la vita delle istituzioni»<sup>4</sup>.

La magistratura deve poter esercitare la funzione giurisdizionale al riparo da attacchi interessati o da protezioni di varia natura; naturalmente con il necessario equilibrio e approfondendo ogni aspetto della vicenda giudiziaria ma nel silenzio e con il riserbo che dovrebbe presiedere ad ogni procedimento (anche nei confronti dell'«ultimo» dei cittadini), che è indispensabile per i rappresentanti delle istituzioni.

Interviste, clamore, articoli di stampa nuocciono all'indagine ed all'immagine dei magistrati, colorandola ideologicamente.

Attribuire contiguità, collusione mafiosa o corruzione ad un rappresentante delle istituzioni, ancor più se apicale, dà luogo ad una crisi gravissima nel rapporto tra cittadini ed eletto, tra cittadini ed istituzione, essenziale per la fiducia ed il consenso su cui si fonda la democrazia. Ecco perché la funzione del magistrato, in questi casi, è particolarmente delicata.

Ecco perché le istituzioni e la politica devono astenersi da attacchi e commenti nei confronti della magistratura.

Ecco perché va operato un controllo serio ed attuata una sanzione adeguata, quando i magistrati impegnati in indagini dimostrano obiettiva faziosità.

Una società sinceramente democratica e pluralista non può permettersi che i custodi della legalità indaghino a senso unico o cerchino di rinvenire l'illecito ad ogni costo sempre e solo in un'unica direzione; come non può permettersi una classe politica, che venga a patti con la mafia e dimentichi o comunque tralasci il suo compito di difendere, migliorare e lavorare per la *polis*.

Quest'ultima considerazione porta a ritenere la cosiddetta questione morale non come argomento eccezionale, da introdurre nel dibattito politico quando si è superata oltre ogni tollerabilità la soglia di guardia, ma come costante di riferimento nella dialettica interna ad ogni partito.

Un vero rinnovamento ed il conseguente progresso della società passano attraverso la moralizzazione dei comportamenti e, quindi, rinviano alle scelte ed alle candidature. L'accaparramento di «serbatoi di voti» mediante le candidature dei relativi titolari, pur di vincere ad ogni costo la competizione elettorale, può portare ad introdurre germi patogeni in organismi sostanzialmente sani. Sono scelte che possono premiare a breve termine con la vittoria, ma che divengono esiziali a medio e lungo termine.

Il risultato più grave è il venir meno della fiducia del cittadino e l'esaurirsi della pulsione al miglioramento ed al rinnovamento della società. È questo il terreno in cui si misura la volontà concreta di tutte le forze politiche di governare nel rispetto della legalità e di combattere la mafia; dalle parole e dai programmi, dalle manifestazioni ai fatti. L'attenzione va, poi, tenuta particolarmente alta, se si ha riguardo alla insidiosità del

---

<sup>4</sup> *Relazione sui rapporti tra mafia e politica* (relatore l'on. Luciano Violante), cit. pag. 30.

fenomeno mafioso ed alla sua evoluzione: non più e non soltanto il rozzo, per origine ed educazione, criminale, benché potentissimo, ma il professionista colto ed inserito nella media ed alta borghesia, dai modi urbani e ben accetto anche nelle migliori cerchie sociali.

Sia le emergenze del primo maxi-processo celebrato a Palermo che altre indagini, anche recenti, hanno dimostrato come potenti boss o loro terminali diretti siano stati e siano stimati professionisti benestanti. Il rischio si accentua con riferimento all'evoluzione «finanziaria» della criminalità organizzata.

Con ciò non si intende rilanciare od accreditare la teoria della mafia dei colletti bianchi, che conduce al fantomatico terzo livello, bensì parlare di una modifica comportamentale ed esteriore del mafioso o, meglio, dell'affiliato addetto al settore del riciclaggio o dell'attività di impresa o del rapporto con le istituzioni.

In ultimo, è opportuno sottolineare, benché le valutazioni contenute in numerosi capitoli siano esplicite in proposito, come il contrasto alla criminalità organizzata debba focalizzarsi sul versante economico, nell'accezione lata del termine, almeno in misura pari a quello sul versante della sicurezza e del controllo del territorio. L'ablazione di beni, sia mobili che immobili, la scoperta dei canali e dei santuari finanziari colpiscono le mafie forse anche più della restrizione più o meno prolungata in carcere degli affiliati. Ciò, sia perché si inaridiscono od eliminano i canali di alimentazione dei traffici illeciti; sia perché lo Stato si riappropria di beni illecitamente acquisiti e ne fa uso legittimo, con la conseguente caduta di immagine per l'organizzazione criminale; sia perché si colpisce il suo fine ultimo.

È una sfida da raccogliere con risposte adeguate ed equilibrate e che evitino intralci eccessivi ai rapporti economici sani ma è una sfida vitale perché i concetti di democrazia e di Stato di diritto non siano mera forma bensì vera sostanza.

Si tratta di una sfida che non coinvolge solo l'Italia ma anche, in primo luogo, l'Unione Europea, oltre agli altri Paesi a democrazia avanzata.

Non è un caso che la tematica sia stata oggetto di uno degli incontri dei Paesi più industrializzati del pianeta, il vertice G8 dei Capi di Stato e di Governo, svoltosi a Genova nel luglio 2001, il cui documento finale recepiva le considerazioni della Conferenza dei Ministri dell'Interno e della Giustizia del G8, tenutasi a Milano nel febbraio di quell'anno. Non è un caso che anche l'Unione Europea si sia finalmente indirizzata verso la ricerca di meccanismi e l'istituzione di organismi in grado di permettere agli Stati di rimanere almeno al passo con l'evoluzione del fenomeno e di combatterlo efficacemente.

I trattati istitutivi di Europol ed Eurojust hanno rispettivamente delineato i due organismi secondo i seguenti schemi:

– Europol ha l'obiettivo di migliorare la cooperazione tra forze dell'ordine nel settore del terrorismo, del traffico illecito di stupefacenti

e di altre forme gravi di criminalità internazionale mediante uno scambio di informazioni costante con le unità nazionali degli Stati membri;

– Eurojust, unità di cooperazione giudiziaria permanente con competenza sugli stessi reati per i quali è competente Europol, si propone di stimolare il coordinamento delle indagini e delle azioni penali tra le competenti autorità nazionali degli Stati membri, migliorando la cooperazione fra le stesse, agevolando la prestazione dell'assistenza giudiziaria e l'esecuzione delle domande di estradizione.

Non basta. Va rimarcata la necessità ineludibile che si pervenga ad una sostanziale omogeneità del diritto penale in tutti gli Stati dell'Unione Europea, con particolare riferimento almeno alle ipotesi delittuose più gravi ed a quelle tipiche della criminalità organizzata.

Altrimenti si rischia di creare aree meno protette a causa di una previsione legislativa differenziata, con le conseguenze facilmente intuibili in tema di perseguibilità di organizzazioni sia transnazionali che internazionali.

Viene, in proposito, all'attenzione l'indispensabile mutamento culturale della dottrina e della giurisprudenza della gran parte degli Stati europei, in relazione alla fattispecie associativa.

Mentre, infatti, il sistema penale italiano la pone al centro dell'attenzione e considera i reati in cui si esplicita come corollari, altrettanto non avviene negli altri paesi europei, ove frequentemente si rinviene solo in forma di circostanza aggravante.

Il dato ha certamente origine nella ormai consolidata consapevolezza della presenza plurisecolare in Italia delle organizzazioni criminali, della loro pericolosità in sé per le ragioni più volte espresse e, dunque, della conseguente centralità della fattispecie ai fini di una lotta efficace.

Negli altri Stati la diversa evoluzione storica, sociale ed economica, tranne rare eccezioni (organizzazioni di Tolone e Marsiglia), ha condotto a ritenere la commissione di uno o più reati, quale espressione di un sodalizio stabile e senza limiti di alcun genere, come eccezione alla regola.

La realtà è assolutamente in senso opposto e, d'altronde, la globalizzazione dei rapporti politici, sociali ed economici conduce, anche nel mondo criminale, all'aggregazione stabile, sia in funzione della «concorrenza» sul territorio che dei maggiori profitti ricavabili.

Va, quindi, corretta l'ottica degli Stati europei sotto il profilo delle norme sostanziali nel senso anzidetto, ancorché ciò possa comportare l'abbandono di impostazioni teoretiche consolidate ma soprattutto la presa d'atto della presenza di organizzazioni criminali sul proprio territorio; poco importa se di stampo tipicamente mafioso, a mente della previsione dell'art. 416-*bis* del codice penale, o meno.

Vanno, in ogni caso, incrementati il coordinamento tra forze dell'ordine e magistrature; mediante una circolazione di notizie utili tempestiva o, meglio, preventiva, quando vi siano proiezioni possibili di traffici illeciti in altri Stati dell'Unione Europea.

Vanno attuate le squadre investigative comuni tra le forze dell'ordine e momenti comuni d'indagine tra le magistrature. È ancora presto per par-

lare di una Procura europea, benché all'inizio se ne sia ipotizzato un ambito d'azione limitato alle frodi comunitarie. L'istituto comporterebbe modifiche non solo nella legislazione ordinaria ma anche in quella costituzionale, della Repubblica italiana e degli altri Stati, se dovesse divenire un organo immediatamente operativo e con gli stessi poteri del pubblico ministero italiano. Diversamente, si avrebbe un doppione di Eurojust.

È opportuno porre in evidenza come l'accordo italo-svizzero del 10 settembre 1998, ratificato con legge n. 367 del 2001, contenga istituti giuridici, quali la rinuncia alla giurisdizione ed altri, di particolare interesse ai fini dell'evoluzione del sistema giuridico europeo.

Le caratteristiche transnazionali ed internazionali della criminalità impongono all'Unione Europea di accelerare e di porre il problema del contrasto alle organizzazioni delinquenti ai primi posti dell'agenda, con importanza pari a quello dello sviluppo economico. Non può, infatti, esservi crescita senza sicurezza.

L'urgenza è, altresì, accresciuta dal prossimo ingresso nell'Unione di Stati di recente democrazia, i cui mercati hanno suscitato l'interesse delle organizzazioni sia italiane che estere a fini di riciclaggio. La debolezza delle loro economie ma anche delle istituzioni, l'assenza di una normativa antimafia avanzata o efficace hanno contribuito a farne luoghi appetibili di investimento e di impianto di traffici illeciti, se non di basi logistiche.

Bisogna, quindi, stringere i tempi per una legislazione antimafia o in ogni caso contro il crimine organizzato più progredita, più efficace e diffusa uniformemente sul territorio dell'Unione.

Ci si augura che il semestre di presidenza italiana possa accrescere le sensibilità e l'attenzione politica e legislativa grazie all'esperienza acquisita da decenni sul campo.

Non bisogna, però, nascondersi che il processo è lungo e si proietta ben oltre il dicembre del corrente anno. Dal canto suo, la Commissione ha già chiesto una audizione avanti al Parlamento europeo e porrà a disposizione degli organismi dell'Unione tutta la documentazione e l'esperienza acquisite.

Nel semestre di presidenza italiana, ci si indirizzerà verso una promozione della cultura antimafia a livello europeo ma, soprattutto, della relativa legislazione, affinché nessuno sia impreparato e senza gli strumenti necessari per combattere un fenomeno ormai dilagante e presente quasi ovunque, benché con modi di atteggiarsi e con fini diversi. Deve crearsi un identico modo di sentire, una medesima sensibilità affinché lo spazio giuridico comune si regga sul contrasto al crimine organizzato e non solo sui rapporti commerciali od industriali.

Solo il procedere di pari passo nelle direzioni anzi menzionate può attribuire completa dignità politica all'Europa, rafforzando i vincoli fra Stati nel nome della lotta al peggior nemico delle democrazie moderne.