

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 perfettabili 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 consesso 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.