

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, prevedendo 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 rogatorio⁹.

⁹ «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 attenevano 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 consorzierie 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.