

pubblico ministero di attivazione di una intercettazione e dal correlativo provvedimento autorizzatorio del giudice, si rinviene (art. 267, comma 2, c.p.p.) la possibilità di intervento d'urgenza del pubblico ministero (salva convalida entro termini brevissimi da parte del giudice), nel caso di acquisizioni dei «tabulati» (che sicuramente attengono a dati di minore incidenza nella riservatezza) tale possibilità non era prevista.

Ne consegue che lo strumento tecnico dell'acquisizione di tali dati, che pure presenta una rilevanza spesso decisiva sul piano investigativo, con particolare riferimento a fatti di criminalità organizzata e a sequestri di persona (allorquando la tempestività della disponibilità di siffatte informazioni può risultare determinante per l'esito dell'indagine), era parzialmente precluso.

La modifica introdotta dall'art. 6 della legge n. 155 del 2005 («Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale»)<sup>5</sup> estende alla acquisizione dei tabulati la menzionata disciplina già prevista, nei casi di urgenza, per il contenuto delle comunicazioni, eliminando l'inopportuno vincolo all'azione di indagine del Pubblico Ministero.

Direttamente orientato al rafforzamento dei presidi sanzionatori antimafia, in chiave manifestamente preventiva e dissuasiva, è l'intervento attuato con l'approvazione delle norme modificative delle pene edittali (in senso accrescitivo delle stesse) con riguardo ai delitti previsti dagli articoli 416-bis, 418 e 644 del codice penale<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> La legge 155/2005 è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 177 del 1 agosto 2005 e, all'art 6 così recita: «Nuove norme sui dati del traffico telefonico e telematico» - Comma 1. (omissis) - Comma 2. (omissis) - Comma 3. All'articolo 132 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo le parole «al traffico telefonico», sono inserite le parole: «*inclusi quelli concernenti le chiamate senza risposta*»;

b) al comma 1, sono aggiunte in fine le parole: «*mentre, per le medesime finalità, i dati relativi al traffico telematico, esclusi comunque i contenuti delle comunicazioni, sono conservati dal fornitore per sei mesi*»;

c) al comma 2, dopo le parole: «al traffico telefonico», sono inserite le seguenti: «*inclusi quelli concernenti le chiamate senza risposta*»;

d) al comma 2, dopo le parole: «per ulteriori ventiquattro mesi», sono inserite le seguenti: «*e quelli relativi al traffico telematico, esclusi comunque i contenuti delle comunicazioni, sono conservati per ulteriori sei mesi*»;

e) al comma 3, le parole: «*giudice su istanza del pubblico ministero o*» sono sostituite dalle seguenti: «*pubblico ministero anche su istanza*»;

f) dopo il comma 4, è inserito il seguente:

«4-bis. Nei casi di urgenza, quando vi è fondato motivo di ritenere che dal ritardo possa derivare grave pregiudizio alle indagini, il pubblico ministero dispone la acquisizione dei dati relativi al traffico telefonico con decreto motivato che è comunicato immediatamente e comunque non oltre ventiquattro ore al giudice competente per il rilascio dell'autorizzazione in via ordinaria. Il giudice, entro quarantotto ore dal provvedimento, decide sulla convalida con decreto motivato. Se il decreto del pubblico ministero non viene convalidato nel termine stabilito, i dati acquisiti non possono essere utilizzati».

<sup>6</sup> Disegno di legge 3247-B, approvato definitivamente dal Parlamento il 29 novembre 2005 e ora legge n. 251 del 2005.

La disposizione incriminatrice di cui all'art 416-*bis* del codice penale riveste, come è noto, una posizione centrale nel sistema normativo penale antimafia: ad oltre venti anni dal suo inserimento nel catalogo dei delitti previsti dal codice, essa conferma la sua validità nell'esprimere il rilevante disvalore sociale verso le organizzazioni criminali connotate dal metodo mafioso.

È sembrato, peraltro, non più rinviabile un deciso irrobustimento del trattamento sanzionatorio di tutte le condotte delinquenti ivi paradigmaticamente previste.

L'elevazione dei minimi e dei massimi edittali in misura così ragguardevole, con riferimento a ciascuna delle figure delineate dalla norma, costituisce un concreto strumento di ampliata valenza repressiva, offerto all'autorità giudiziaria deputata a proporzionare la sanzione alla gravità dello specifico fatto-reato.

Essa rappresenta, soprattutto, un chiaro e univoco segnale dello Stato, volto ad affermare il rigore e l'intransigenza che occorre impiegare per combattere, senza remore né incertezze, un fenomeno criminale così pericoloso per le sue capacità mimetiche e pervasive dei settori dell'economia, della finanza e della politica da diventare un rischio per lo stesso assetto democratico del Paese.

Se per i «semplici» partecipi dell'associazione per delinquere di tipo mafioso la pena della reclusione, originariamente prevista nell'ambito della forbice «da tre a sei anni», dovrà spaziare, con la modifica in esame, «da cinque a dieci anni», per i promotori, i dirigenti e gli organizzatori dell'associazione il minimo della pena passa da quattro anni a sette e il massimo passa da nove a dodici. Analogamente, sempre attraverso un incremento di due terzi della pena originaria, quando l'associazione è armata, le pene per i partecipi dell'associazione vengono ricomprese tra sette e quindici anni di reclusione (a fronte della precedente previsione di una sanzione da quattro a dieci anni), mentre la pena per i soggetti investiti dei ruoli di cui al secondo comma dell'art. 416-*bis* c.p. è fissata nell'arco da dieci a ventiquattro anni di reclusione (a fronte di una pena precedentemente individuata nella misura da cinque a quindici anni).

Ancora più incisivo, sotto il profilo sanzionatorio, è l'intervento operato con riferimento alla ipotesi di assistenza agli associati (articolo 418 c.p.), giacché la pena della reclusione originariamente fissata in un massimo di due anni viene sostituita con la previsione di un minimo edittale (due anni), che prima costituiva il massimo della pena irrogabile e di un massimo, pari a quattro anni, ossia al doppio della pena precedente.

Recente, per quanto già risalente a diversi anni, è la constatazione dell'interesse mostrato dalla criminalità organizzata per l'area criminale del credito usurario: sottosistema nel quale far refluire eccedenze di liquidità provento dei delitti fonte tradizionale del gettito illecito (estorsioni, commercio di stupefacenti, contrabbando ed altro) e, al contempo, strumento di fagocitazione di attività imprenditoriali legali.

Ebbene, gli interventi normativi già prodotti in materia hanno ricevuto un significativo potenziamento e un tempestivo aggiornamento in

funzione dell'esperienza maturata negli ultimi anni e dell'elaborazione dottrinarie e giurisprudenziale.

Accanto al disvalore etico del delitto usurario, va sottolineata soprattutto la terribile incidenza che siffatto fenomeno delittuoso sta assumendo, non solo nelle regioni tradizionalmente interessate dalla delinquenza di tipo mafioso, nei rapporti finanziari degli imprenditori e nel sistema economico nel suo complesso.

L'usura può essere considerata, quando non è direttamente controllata dalle associazioni mafiose, un primo stadio di aggressione alle imprese da parte dei circuiti della criminalità organizzata: al rapporto meramente «creditizio» si sovrappongono la minaccia e la violenza, che in concorso con le pressioni estorsive dei clan spianano la strada al subentro nelle attività imprenditoriali.

È sorta, pertanto, la necessità di una più rigida risposta sanzionatoria, sul piano sostanziale: il trattamento punitivo per il delitto di cui all'articolo 644 del codice penale originariamente prevedeva una sanzione variabile da un minimo di un anno e un massimo di sei anni di reclusione (oltre alla multa da euro 3.098 a euro 15.493); la novella ha portato la pena detentiva da un minimo di due anni ad un massimo di dieci anni di reclusione, aumentando anche la pena pecuniaria (euro 5.000 nel minimo e 30.000 nel massimo).

##### 5. L'APPORTO CONOSCITIVO DEL PROCURATORE NAZIONALE ANTIMAFIA

A poche settimane dall'insediamento al vertice della Direzione nazionale antimafia del nuovo Procuratore nazionale, la Commissione ha ritenuto opportuno raccogliere, attraverso una apposita audizione, le sue prime indicazioni in ordine agli aspetti organizzativi e programmatici dell'ufficio nonché le sue considerazioni in relazione ai più rilevanti e attuali aspetti dell'azione antimafia.

Ne è scaturito un quadro ricco di spunti assai positivi che lasciano fondatamente ritenere che la Direzione nazionale antimafia saprà ulteriormente affinare le già consolidate capacità di analisi e di coordinamento, confermando – attraverso l'evoluzione dei suoi moduli operativi – l'idoneità a interpretare, con crescenti livelli di efficienza, il ruolo centrale che la legge le affida nel sistema giudiziario antimafia.

L'esposizione del Procuratore Nazionale Antimafia ha posto in evidenza il convinto impegno all'insegna della continuità, utilizzando strumenti e schemi relazionali messi a punto dalla Direzione nazionale antimafia in oltre un decennio di proficua attività, non disgiunto dalla consapevolezza della necessità di adeguare – con equilibrio e misura – strategie e risorse alle nuove esigenze di contrasto e prevenzione della criminalità antimafia.

Un primo, importante connotato del profilo gestionale adottato è la condivisione delle scelte programmatiche, da parte del procuratore nazionale, pur nell'ovvio rispetto degli specifici ruoli di responsabilità istituzio-

nale di ognuno, con i Procuratori aggiunti e con i Sostituti del suo ufficio: una linea posta come premessa atta ad assicurare forza ed efficacia a tutte le iniziative della D.N.A..

Un ufficio coeso e motivato a raggiungere obiettivi comuni. Un ufficio nel quale, senza rinunciare alle «specializzazioni» tematiche dei «dipartimenti» e dei «servizi»<sup>7</sup> – che pure andranno riordinati e ridotti di numero –, troveranno sempre più spazio le riunioni interdipartimentali, per consentire a tutti i magistrati di avere cognizione dei vari fenomeni criminali sotto profili diversi e coglierne i collegamenti sul piano nazionale e su quello internazionale.

Nei rapporti con la rete delle Direzioni distrettuali antimafia viene ribadita, in linea con le più autentiche finalità della legge istitutiva della D.N.A., la natura di struttura di servizio di questo organo: il *turn over* obbligatorio dei magistrati addetti alle direzioni distrettuali, previsto dalle disposizioni del Consiglio Superiore della Magistratura, ha determinato la necessità di un costante e affidabile sistema di supporto per il recupero di conoscenze sui gruppi criminali indagati ma anche e soprattutto di una collaborazione integrativa in relazione ai procedimenti caratterizzati da particolare complessità e per le attività di indagine, processuali e tecniche che richiedano uno specifico contributo di esperienze e di professionalità. La D.N.A. punta a utilizzare la visione globale dei fenomeni criminali, favorita dall'osservatorio privilegiato di cui dispone, al fine di fungere da sostegno agli uffici territoriali antimafia per una maggiore completezza e razionalizzazione delle indagini.

In tale senso, anche l'istituto della «applicazione» dei magistrati della D.N.A. presso le Direzioni distrettuali, per cooperare in ordine ai procedimenti penali ivi incardinati, sembra destinato a trovare modalità realizzative più direttamente orientate a criteri selettivi: riguarderà indagini strategiche e sarà funzionale alla conoscenza delle dinamiche aggiornate della criminalità organizzata. Le applicazioni saranno di breve durata e potranno coinvolgere anche più Sostituti, in maniera da fornire alle Direzioni distrettuali un apporto potenziativo consistente e proporzionale al problema contingente da risolvere, sia esso dovuto alla straordinarietà del carico di lavoro che alla necessità di un contributo di particolare esperienza nelle indagini.

Nell'ambito della disamina delle plurime attività di coordinamento alle quali la D.N.A. non fa mancare il suo contributo (con i servizi centrali ed interprovinciali delle forze di polizia e con le Direzioni distrettuali antimafia) anche attraverso l'importante strumento dei «protocolli», il Procuratore nazionale antimafia ha posto in evidenza le difficoltà promananti dalla assegnazione alla competenza delle Direzioni distrettuali antimafia

---

<sup>7</sup> I «dipartimenti» riguardano le mafie tradizionali (cosa nostra, 'ndrangheta, camorra, criminalità pugliese e nuove mafie). I «servizi» riguardano la cooperazione internazionale, l'informatica, gli studi e la documentazione, le operazioni sospette, i sequestri di persona, le comunicazioni, il supporto tecnologico alle attività di indagine, le misure di prevenzione, i pubblici appalti, la criminalità organizzata nel settore agricolo, le stragi e le «ecomafie».

del reato di tratta degli esseri umani e non anche dei reati in materia di immigrazione clandestina, affidati alla competenza delle Procure ordinarie.

Se il ricorso allo strumento del protocollo organizzativo, sottoscritto anche con le Procure Generali presso le Corti di Appello, ha consentito di ovviare – in parte – alla lacuna denunciata, risulta oggettivamente condivisibile la soluzione, pure prospettata dal P.N.A., di una modifica normativa, eventualmente da inserire nella procedura di ratifica della Convenzione O.N.U. sul crimine organizzato sottoscritta a Palermo il 2 dicembre 2000: in tale solenne documento viene affermato proprio il collegamento tra immigrazione e tratta degli esseri umani e l'estensione alla prima degli strumenti di contrasto previsti per quest'ultima figura criminosa<sup>8</sup>.

Il sistema informativo SIDDA-SIDNA resta il presidio tecnologico indispensabile per la gestione e per l'analisi delle informazioni: garantisce la circolarità delle notizie e assicura la funzione di coordinamento. Strumento tra i più avanzati d'Europa, è stato adottato anche da EUROJUST proprio al fine di attuare il coordinamento a livello internazionale rientrante nelle attribuzioni di tale organismo.

Le dotazioni di *hardware* di tutte le Direzioni distrettuali antimafia, presupposto materiale per l'efficace funzionamento del sistema, sono state opportunamente aggiornate e potenziate; l'inserimento dei dati risulta completo e tempestivo mentre continuano a registrarsi rallentamenti nelle attività di analisi, affidate esclusivamente agli operatori informatici della polizia giudiziaria<sup>9</sup>.

La Direzione Nazionale Antimafia continuerà, attraverso la partecipazione dei suoi magistrati alle apposite commissioni e agli specifici organismi<sup>10</sup>, ad assicurare il proficuo apporto delle proprie conoscenze ed esperienze a quei settori nei quali rileva l'importanza di un apparato conoscitivo e di analisi in grado di consentire una lettura unitaria delle dinamiche proprie dei fenomeni criminali complessi.

Ancora più intenso sarà l'impegno della D.N.A. sul piano delle relazioni e delle strutture internazionali di prevenzione e contrasto alla delin-

---

<sup>8</sup> Il Procuratore nazionale antimafia, nell'audizione del 22 novembre 2005, con riferimento al ritardo con il quale il nostro Paese si appresta a procedere alla menzionata ratifica, ha sottolineato anche l'esigenza di realizzare i presupposti normativi per la più completa utilizzazione dello strumento delle squadre investigative comuni, composte da forze di Polizia di più Stati, in relazione ai crimini transnazionali.

<sup>9</sup> Il P.N.A. ha anche chiarito che la banca dati si è notevolmente arricchita, in virtù di cospicui inserimenti di documentazione da parte delle Direzioni distrettuali antimafia. Anche se occorre ulteriormente spingere verso un più tempestivo inserimento degli atti (esso, di solito, è coevo alla utilizzazione dell'atto in una richiesta o in un provvedimento), la circolarità delle informazioni in essi contenute, che costituisce l'obiettivo principale, avviene efficacemente – anche attraverso la lettura degli atti a verbale – sia attraverso la partecipazione dei magistrati della D.N.A. incaricati del collegamento investigativo alle riunioni delle distrettuali antimafia, sia mediante rapporti diretti con i vari Sostituti che dirigono le indagini.

<sup>10</sup> La Commissione centrale per i collaboratori e testimoni di giustizia, l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici in tema di appalti, il Comitato di sicurezza finanziaria, il Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, il Gruppo di lavoro relativo alla banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

quenza organizzata<sup>11</sup>: nel nostro Paese, da tempo, l'evoluzione delle forme di manifestazione della criminalità di tipo mafioso non solo ha determinato un'espansione da sud a nord sul territorio nazionale ma – nell'ambito della globalizzazione dei mercati anche criminali – ha imboccato una prospettiva internazionale e transnazionale, attraverso collegamenti e saldature operative con organizzazioni delinquenziali di altri Stati.

Vanno, pertanto, giudicate molto positivamente le iniziative che il Procuratore nazionale ha prospettato in tale settore e che possono trovare la loro realizzazione nell'ambito delle regole formali che governano la partecipazione del nostro Paese alla comunità internazionale: razionalizzazione dell'analisi dei fenomeni criminali esistenti nel nostro Paese e riconducibili alle varie etnie, estensione dell'approfondimento nei Paesi di origine e instaurazione di rapporti privilegiati a fini investigativi e giudiziari anche al fine di monitorare i cittadini italiani, che, all'estero, risultano in collegamento con organizzazioni criminali del luogo e con gli stranieri che dimorano in Italia.

E, ancora, valorizzazione – soprattutto con riferimento ai settori legati ai traffici di sostanze stupefacenti e al riciclaggio – della collaborazione con la Direzione centrale dei servizi antidroga, allo scopo di rafforzare le funzioni di coordinamento e di impulso della D.N.A., e intensificazione del rapporto con il Ministero della Giustizia in tema di cooperazione internazionale nonché con la Procura Generale della Corte di Cassazione, che ha costituito un proprio ufficio di affari internazionali.

Sul versante interno, meritano apprezzamento le direttrici d'azione preannunciate dal P.N.A con riferimento alla necessità di assicurare un preminente impegno della D.N.A nel campo del contrasto patrimoniale al crimine organizzato: le misure di prevenzione, il controllo e l'individuazione dei beni provento di delitti con il riciclaggio e lo strumento dell'articolo 12-*sexies* della legge n. 356 del 1992 richiedono un'elevata specializzazione del pubblico ministero e la specifica capacità di gestire indagini patrimoniali particolarmente complesse. La Direzione nazionale antimafia deve essere chiamata a fornire il proprio contributo di coordinamento e supporto tecnico-professionale delle singole indagini ma anche a favorire la diffusione di sensibilità e abilità investigative verso questo tipo di indagini<sup>12</sup>.

Analogamente, appare condivisibile l'intento di potenziare e accelerare le indagini conseguenti alle segnalazioni per operazioni finanziarie sospette, anche attraverso il ricorso a strumenti di comunicazione telema-

---

<sup>11</sup> La Direzione Nazionale Antimafia partecipa alla Rete giudiziaria europea, al Gruppo multidisciplinare sulla criminalità organizzata costituito presso il Consiglio dell'Unione europea, al Gruppo orizzontale droga (GHD) costituito presso l'Unione europea, al Gruppo presso le Nazioni Unite (l'Ufficio droga e crimine organizzato di Vienna); inoltre, è corrispondente nazionale di EUROJUST.

<sup>12</sup> Il Procuratore nazionale antimafia ha anche sottolineato l'opportunità di ampliare l'operatività degli strumenti legislativi vigenti, con l'estensione dell'ambito applicativo della normativa in tema di prevenzione patrimoniale in relazione a tutti i delitti contemplati dall'articolo 51, comma 3-*bis* c.p.p.

tica in grado di avviare immediatamente, da parte della Direzione investigativa antimafia e della Guardia di finanza, l'elaborazione delle informazioni.

Così come degna di considerazione è l'ipotesi di assegnare alla D.N.A. un ruolo di coordinamento molto più marcato nell'ambito delle attività di cattura dei latitanti, con evidente limitazione ai soggetti di maggiore rilevanza e pericolosità, al fine di imprimere un indirizzo concretamente sinergico all'operato di tutte le forze di polizia<sup>13</sup>.

Va, infine, apprezzato l'orientamento volto a rivolgere una particolare attenzione a taluni particolari settori che rappresentano canali nuovi o già consolidati per gli interessi economici della criminalità organizzata: ad esempio, il traffico di sostanze dopanti e l'infiltrazione economica delle imprese da parte della criminalità organizzata, in relazione ai finanziamenti previsti dalla legge n. 488 del 1992<sup>14</sup>.

Opportunamente, il P.N.A. ha sottolineato, concludendo la prima parte della sua audizione, la discrasia ordinamentale che, a fronte di una nozione di criminalità organizzata comprendente, a livello internazionale, anche i fenomeni legati al terrorismo, vede, nel nostro Paese, l'esclusione di tale settore dalla competenza della Direzione nazionale antimafia.

Eppure gli stessi risultati a cui vanno pervenendo non solo le indagini ma anche i lavori di vari organismi internazionali, attestano che i canali di riciclaggio utilizzati dalla criminalità in genere e dalle varie forme di delinquenza organizzata spesso sono coincidenti; per cui se ne servono sia la criminalità associativa di tipo tradizionale che il terrorismo.

Del resto, proprio sulla base di tale constatazione, in ambito di cooperazione internazionale, gli strumenti di prevenzione sotto il profilo economico-criminale sono necessariamente comuni ai due settori: il modello europeo, ormai, ha inserito a pieno titolo, nel quadro della criminalità organizzata anche l'aspetto della criminalità terroristica.

La ponderata soluzione proposta dal P.N.A. per rimediare a questa oggettiva deficienza ordinamentale merita attenzione e rappresenta un valido ausilio alla riflessione già in corso sul punto: piuttosto che creare *ex novo* una struttura e una banca dati specifica, sarebbe più semplice ed economico creare, nell'ambito della D.N.A., una sezione apposita con alcuni magistrati esperti e/o un procuratore aggiunto che li coordini, al fine di assicurare anche alle indagini in materia di criminalità organizzata di tipo terroristico il coordinamento sul piano giudiziario.

<sup>13</sup> A tale riguardo il P.N.A., ricordando le esperienze maturate sulla cattura dei latitanti e di Provenzano in particolare, ha illustrato come, indagando sul latitante, si è scoperto il più ampio e complessivo contesto mafioso che va oltre la cerchia delle persone che più direttamente lo hanno favorito, fornendogli, ad esempio, l'alloggio: ci si è imbattuti in territori, in professionisti, in politici e quindi in un intero sistema che è già mafioso. L'indagine per la cattura del latitante si trasforma in investigazione che giunge a costituire un vero «termometro delle dinamiche evolutive» dell'organizzazione mafiosa.

<sup>14</sup> Ma anche i settori di «acqua, rifiuti e sanità», ritenuti da sempre punti centrali di interesse della criminalità organizzata, poiché caratterizzati da ingenti flussi di finanziamenti e interventi economici, che costituiscono obiettivi naturali dell'azione delinquenziale di tipo mafioso, nonché da un elevatissimo tasso di redditività.

Con specifico riferimento all'analisi delle più attuali e rilevanti manifestazioni della criminalità organizzata nel nostro Paese, il Procuratore nazionale antimafia, rispondendo a svariate domande e sollecitazioni dei commissari, ha puntualizzato lo stato aggiornato delle indagini, svolgendo le proprie opportune considerazioni al riguardo.

Per quanto attiene alla Calabria, riconosciuta la estrema gravità della situazione (anche alla luce dell'eclatante omicidio in danno dell'on. Fortugno) la D.N.A., nel sottrarsi alla tentazione di disporre un intervento improntato a finalità di mera immagine, ha inteso fondare un processo che sostituisca alla logica emergenziale un apporto ordinario, costante e concretamente adeguato alle drammatiche necessità di quella regione.

Niente affrettate e simboliche applicazioni di Sostituti della D.N.A. presso gli uffici giudiziari calabresi ma piuttosto un immediato e intenso lavoro di coordinamento strategico e informativo con la convocazione di tutti i servizi interprovinciali e centrali delle forze di polizia (ROS, Servizio centrale operativo, GICO, DIA e DCSA - per le indagini sugli stupefacenti -), per fare il punto della situazione: ne sono scaturite analisi e ipotesi attendibili, intorno alle quali si è investito in uomini e mezzi; le migliori energie investigative e di *intelligence* disponibili in Italia sono state inviate sul territorio calabrese. Sono attesi in tempi brevi dei risultati.

Con altrettanta chiarezza, il P.N.A ha posto in evidenza che l'enorme sforzo investigativo dispiegato in relazione al caso Fortugno, seguito passo passo anche dalla Direzione nazionale antimafia, non deve esaurire l'azione complessiva dello Stato, chiamata a fronteggiare in quella regione una situazione ben più vasta e complessa<sup>15</sup>.

Sconcertante e indicativa dell'esistenza di prassi giudiziarie e organizzative meritevoli quantomeno di severi approfondimenti è risultata la notazione relativa alla circostanza che su ventitré omicidi commessi a Locrì negli ultimi anni non si è raggiunto alcun risultato investigativo né giudiziario: solo con riferimento a uno dei ventitré omicidi sono state arrestate due persone!

E solo alcune di queste indagini sono state seguite dalla Direzione distrettuale antimafia di Reggio Calabria «perché nella fase esecutiva non veniva fuori in maniera evidente il collegamento con la criminalità organizzata»<sup>16</sup>.

In termini più generali, si rileva l'inutilità di procedere a graduatorie di pericolosità basate sul numero o sulla eclatanza degli episodi criminali

---

<sup>15</sup> E, talvolta, anche distorta nella sua rappresentazione più superficiale e incline a sommarie generalizzazioni: il dato relativo ai 340 attentati subiti nell'ultimo anno da parte dei pubblici amministratori in Calabria va esaminato, secondo il Procuratore nazionale antimafia, nel dovuto dettaglio. Pochi di quegli episodi sono riconducibili alla criminalità organizzata. Il fenomeno va, quindi, opportunamente ricondotto alle sue effettive proporzioni, senza enfattizzazioni, per rilevare che ci sono dei motivi personali che rappresentano la causa di tanti di quegli attentati.

<sup>16</sup> Il Procuratore nazionale antimafia ha aggiunto che, in seguito a uno *screening* appositamente disposto in ordine a questi omicidi, con riferimento ad alcuni di essi sono emersi elementi di mafiosità che, utilmente seguiti sotto il profilo investigativo, hanno determinato l'instaurazione dei procedimenti presso la D.D.A. di Reggio Calabria.



(la 'ndrangheta sarebbe stata sottovalutata quando invece è più pericolosa della mafia), anche in considerazione del fatto che spesso proprio le situazioni di calma apparente (o di *pax* mafiosa) costituiscono il pericolo maggiore per l'ordine pubblico, giacché indicative di un'operatività in tutti i campi e in piena concordia delle organizzazioni mafiose.

Piuttosto, partendo da un'analisi socio-storica degli eventi criminali, deve osservarsi – sia pure paradossalmente – come in Calabria non ci siano state le stragi che hanno caratterizzato gli ultimi decenni della vita siciliana. Queste stragi, in Sicilia, hanno determinato una rivolta morale e culturale, favorendo la nascita di un risveglio partecipativo intorno a temi come la lotta antimafia e le battaglie per la legalità diventati patrimonio di vasti strati sociali e generazionali.

Ciò rende evidente l'insufficienza di una risposta solo repressiva.

La riflessione del Procuratore nazionale coglie in pieno uno degli aspetti primari dell'azione antimafia in Calabria: *«devono funzionare bene tutte le istituzioni sul territorio, sia le emanazioni del Governo centrale (e penso che ce ne siano), che regionale, provinciale e comunale. Non si può pensare che ci sia una Polizia dello Stato che sta lì e una polizia municipale che invece fa altro. Le forze dello Stato si devono coordinare e devono agire concordemente tutte insieme per ristabilire la legalità altrimenti sarà molto difficile fare passi avanti. Lo stesso discorso vale per la sanità e le ASL. Tutte le istituzioni devono ristabilire nei loro settori un controllo di legalità. Solo così, con questa attenzione generale da tutte le parti, non solo sotto il profilo repressivo, si può forse intravedere qualche risultato in futuro».*

Uno Stato, insomma, presente e attivo attraverso tutte le sue articolazioni.

E, sulla stessa lunghezza d'onda, a proposito del costruendo Ponte sullo stretto di Messina, a chi gli chiedeva se non fosse il caso di rinunciare a un'opera destinata ad attirare inevitabilmente le mire e gli interessi illeciti delle organizzazioni mafiose dell'isola e della penisola, il Procuratore nazionale antimafia – reduce proprio da una riunione presso il Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, deputato a individuare le misure idonee a prevenire le infiltrazioni nei lavori del predetto Ponte – ha risposto con estrema chiarezza, rivendicando una posizione ferma già coerentemente espressa: *«in zone in cui vi è carenza di strutture ed infrastrutture non si può porre un limite allo sviluppo sostenendo che si ha paura della criminalità organizzata e quindi è meglio non procedere alla realizzazione di un'opera. Non lo credo nel modo più assoluto. Bisogna piuttosto realizzare le opere, finanziarle e poi vigilare al massimo grado. Questa è la soluzione. Vale sia per il ponte sullo stretto che per altre opere pubbliche».*

La criminalità organizzata, dunque, non può essere un alibi per negare occasioni di sviluppo proprio alle aree territoriali più degradate e marginalizzate del Paese.

Essa costituisce, piuttosto, un fattore ambientale negativo che condiziona e inquina i rapporti sociali ed economici: occorre, allora, proseguire

nell'accorta opera di predisposizione attorno ai progetti a più elevata appetibilità criminale di un sistema protettivo (sul piano normativo, ispettivo, giudiziario) atto a scongiurare interferenze e manovre illecite.

Una attenzione che occorre assicurare, più in generale, al rapporto perverso tra mafia e imprenditoria: se l'imprenditore rappresenta il necessario snodo di collegamento tra finanziamento pubblico, da un lato, e pretese mafiose, dall'altro, allora egli diviene il punto debole, sottoposto alle pressioni intimidatorie o corruttive.

L'indicazione, sul piano pratico-operativo, proveniente dal Procuratore nazionale antimafia è quella di un potenziamento dei controlli. A cominciare dai cantieri, per verificare l'effettiva identità delle imprese operanti (problematica dei *sub* appalti e delle associazioni temporanee di imprese) e vanificare gli «scambi» di maestranze tra imprese del Nord aggiudicatarie di appalti al Sud e imprese del Sud aggiudicatarie di appalti al Nord.

La rassegna dei temi affrontati dal Procuratore nazionale antimafia prosegue con i dubbi espressi, in merito alla gestione dei beni sequestrati e confiscati alla mafia, circa l'idoneità delle strutture dell'Agenzia del Demanio, a cui tale attività sarà affidata secondo le disposizioni normative in via di definitiva adozione.

Tali perplessità, fondate su ragioni di ordine funzionale, strumentale e ordinamentale, si estendono alla introduzione nel procedimento di confisca dell'istituto della revisione, ritenuto in grado di determinare una situazione di incertezza nei rapporti giuridici, che vanificherebbe sostanzialmente la stessa destinazione del bene.

La soluzione offerta dal P.N.A. è desunta dal principio generale della Costituzione, che prevede l'espropriabilità della proprietà privata nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzo per motivi di interesse generale. Informando la legislazione relativa alla confisca di prevenzione antimafia a tale principio, si potrebbe sostituire alla restituzione del bene (nell'eventualità dell'emersione di situazioni di terzi meritevoli di tutela giuridica) la corresponsione di un indennizzo, equivalente al valore effettivo del bene al momento del sequestro.

Non si registrano rilievi critici in ordine alla normativa diretta a favorire il rientro dei capitali dall'estero giacché la Commissione ha ricevuto conferma, nel corso dell'audizione del Procuratore nazionale antimafia, dalla collaborazione avviata in tale settore tra l'Ufficio italiano cambi e la D.N.A. e degli accertamenti che ne sono conseguiti: il risultato dell'attività di monitoraggio di tali operazioni (opache solo a fini fiscali, ma permeabili alle investigazioni penali) consistito in circa sessanta filoni di indagini, trasmessi alle varie Procure territorialmente competenti per le ulteriori elaborazioni.

Vanno, infine, segnalate le considerazioni espresse in tema di prescrizione dei reati (è stata avanzata la proposta di ancorare i termini di prescrizione all'azione, anziché al reato), di intercettazioni telefoniche (piuttosto che pensare di limitare il numero delle intercettazioni, delle quali peraltro i magistrati dovrebbero essere chiamati a fare un uso pertinente alle

effettive esigenze investigative, occorrerebbe intervenire sul sistema delle convenzioni con i gestori delle reti di telefonia e con le imprese specializzate nelle forniture di tecnologie per i servizi di captazione ambientale, calmierando i costi per le attività d'intercettazione e per i noleggi dei macchinari) e di colloqui investigativi (giudicato uno strumento importante per entrare in contatto, a fini investigativi, con la realtà carceraria, ma da utilizzare con oculatezza: deve essere mirato e corrispondere ad una esigenza specifica; non è pensabile disporre colloqui investigativi «a tappeto»).

## 6. COLLABORATORI E TESTIMONI DI GIUSTIZIA

### 6.1 *Le nuove disposizioni di legge*

La materia dei collaboratori di giustizia ha conosciuto negli ultimi anni tre momenti differenti:

a) nel periodo antecedente al 1991-1992 la collaborazione – cui si collegava il concetto di «pentimento» – non aveva effetti diversi da quelli dell'applicazione delle attenuanti ordinarie e la protezione veniva definita di volta in volta;

b) nel periodo iniziato con il decreto legge n. 15 gennaio 1991 n. 8, convertito nella legge n. 82 del 1991, e soprattutto con le significative novità introdotte nell'estate del 1992, alla collaborazione è seguita l'applicazione di diminuenti di pena significative, l'estensione e la fruizione anticipata dei benefici dell'ordinamento penitenziario e l'inserimento del collaborante nel sistema di protezione, appositamente costituito;

c) il terzo periodo ha preso le mosse dalla legge n. 45 del 2001 che, dopo un lungo e approfondito esame da parte del Parlamento, ha fatto tesoro delle esperienze applicative del decennio di legislazione trascorso, nei suoi aspetti positivi e negativi, e ha innovato profondamente la precedente normativa.

La riforma del 2001 si fonda sul presupposto che soltanto un'attività di collaborazione tempestiva e genuina possa consentire la fruizione delle misure di protezione, delle attenuanti e dei benefici. In quest'ottica elimina qualsiasi automaticità per i benefici penitenziari, che peraltro si possono conseguire solo se il condannato ha espiato almeno una porzione di pena (art. 16-*nonies*, comma 4).

In particolare:

Art. 9 del D.L. n. 8 del 1991 rinnovato:

a. destinatari delle speciali misure di protezione:

– le persone che versano in grave e attuale pericolo per effetto di talune condotte di collaborazione;

– coloro che convivono stabilmente con tali soggetti o altri che risultano esposti a grave e concreto pericolo a causa delle relazioni intrattenute con costoro;

*b.* presupposti per la loro applicazione:

– la collaborazione è riferita ai delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p. o ai delitti di terrorismo ed eversione;

– la collaborazione e le dichiarazioni devono essere rese nel corso di un procedimento penale;

– le dichiarazioni devono avere carattere di intrinseca attendibilità, novità e completezza;

– il pericolo per il dichiarante deve essere grave, attuale e concreto.

Art. 10:

*a.* disciplina la composizione della Commissione centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione;

*b.* introduce il segreto d'ufficio per una serie di atti dei quali la Commissione è destinataria o firmataria;

*a.* detta alcune regole in materia di ricorso in sede giurisdizionale.

Art. 11:

*a.* soggetti che possono avanzare proposta di ammissione alle speciali misure:

– il Procuratore della Repubblica che procede o che ha proceduto su fatti indicati nelle dichiarazioni;

– se sui fatti procede o ha proceduto la D.D.A. e ad essa non è preposto il Procuratore Distrettuale, la proposta è avanzata da un delegato di quest'ultimo;

– nel caso di più uffici di P.M. competenti, la proposta è formulata da uno di essi, d'intesa con gli altri; in mancanza di intesa, procede il Procuratore Nazionale Antimafia;

– se si tratta di fatti di eversione o terrorismo, è necessaria l'intesa tra i Procuratori Generali interessati;

– il Capo della Polizia, previo parere del Procuratore della Repubblica.

*b.* sia il proponente che la Commissione possono richiedere il parere della Direzione Nazionale Antimafia o dei Procuratori Generali.

Art. 12 della legge n. 82 del 1991, che, nella nuova veste, prevede gli impegni cui il collaboratore deve sottoporsi; tra questi assumono rilievo:

*a.* la sottoscrizione di un verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione;

b. il divieto di qualsiasi contatto, diretto o indiretto, con persone dedite al crimine o, salva l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria, con altri collaboratori di giustizia;

c. l'obbligo di indicare dettagliatamente tutti i beni posseduti e di versare, dopo l'ammissione alle speciali misure di protezione, il denaro frutto di attività illecite (tale obbligo non riguarda ovviamente i testimoni di giustizia).

Art.13:

d. disciplina i meccanismi con cui la Commissione delibera sulle proposte di applicazione delle speciali misure;

e. non prevede più le misure urgenti, autorizzate, nella passata disciplina, dal Capo della Polizia, in attesa del programma di protezione deliberato dalla Commissione;

f. introduce, in sostituzione di queste ultime, il piano provvisorio di protezione, disposto dalla Commissione, della durata di 180 giorni, rinnovabili, in attesa che vengano definite le speciali misure.

Art. 14, con riferimento alla riorganizzazione del Servizio Centrale di Protezione e dei Nuclei Operativi di Protezione, riarticolati, a livello centrale e periferico, sulle due distinte sezioni per i collaboratori di giustizia e per i testimoni di giustizia.

Artt. 16-*bis* e 16-*ter* della legge n. 82 del 1991:

a. il primo definisce per la prima volta la figura del testimone di giustizia, non prevista espressamente dalla precedente disciplina, per la cui sottoposizione a programma di protezione non è necessario che le relative dichiarazioni riguardino, a differenza di quelle del collaboratore di giustizia, delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione o i delitti previsti dall'art. 51, comma 3-*bis*, del c.p.p.;

b. il secondo elenca una serie di misure, non previste per il collaboratore di giustizia, che, in aggiunta a quelle applicate a quest'ultimo, differenziano il trattamento dei testimoni, in considerazione della loro assoluta estraneità a contesti criminali.

In sostanza, la nuova legge punta a una selezione più seria dei collaboratori di giustizia e un più elevato livello di affidabilità, completezza e novità delle dichiarazioni mediante le seguenti misure:

– imposizione del termine di sei mesi, entro i quali devono essere rese le dichiarazioni collaborative;

– aggravamento della sanzione penale per il delitto di calunnia commesso da un «pentito»;

– revoca delle misure tutorie in caso di mancato rispetto delle «condizioni» previste dalla legge;

– possibile revisione dei processi in caso di collaborazione «infedele».

La separazione del momento tutorio da quello premiale deriva dalla netta distinzione fra la figura del «testimone», soggetto ad attività e logiche illegali, dal «collaboratore», al contrario integrato in contesti criminali.

## 6.2 I decreti attuativi della legge n. 45 del 2001

L'attività dell'attuale Commissione Centrale, nominata con decreto del 4 ottobre 2001, è iniziata l'8 ottobre 2001, cioè pochi mesi dopo l'entrata in vigore della legge n. 45 del 2001.

La Commissione Centrale ha operato, pertanto, avendo come riferimento la rinnovata disciplina legislativa ma, nella prima fase, in assenza dei necessari Regolamenti di attuazione, emanati successivamente. Si illustra di seguito il flusso temporale delle relative determinazioni:

1. istituzione, nell'ambito del Ministero dell'Interno, di una Commissione Centrale<sup>17</sup> per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione (art.10, comma 2, della legge n. 82 del 1991, come modificata dall'art. 3, comma 1, lett. c) della legge n. 45 del 2001), adottato in data 4 ottobre 2001

2. decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della Giustizia, sentiti gli altri Ministri interessati, concernente la quota dei beni sequestrati e confiscati da destinarsi per l'attuazione delle speciali misure di protezione, e per le elargizioni previste dalla legge n. 302 del 1990, recante norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata. (previsto dall'art. 17-bis, comma 3) D.M. 24 luglio 2003 n. 263;

3. decreti del Ministro dell'Interno, di concerto con i Ministri delle Finanze, del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, della Giustizia e della Difesa, sulle norme regolamentari per disciplinare le modalità per il versamento e il trasferimento del denaro, dei beni e delle altre utilità di cui all'impegno assunto dal collaboratore a norma dell'articolo 12, comma 2, lettera e), legge n. 82 del 1991, nonché sulle norme regolamentari per disciplinare, secondo le previsioni dell'articolo 12-*sexies*, commi d, 4-*bis* e 4-*ter*, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive

---

<sup>17</sup> Legge n. 45 del 2001, art. 3, comma 2-*bis*: «La commissione centrale è composta da un Sottosegretario di Stato all'interno che la presiede, da due magistrati e da cinque funzionari e ufficiali. I componenti della commissione diversi dal presidente sono preferibilmente scelti tra coloro che hanno maturato specifiche esperienze nel settore e che siano in possesso di cognizioni relative alle attuali tendenze della criminalità organizzata, ma che non sono addetti ad uffici che svolgono attività di investigazione, di indagine preliminare sui fatti o procedimenti relativi alla criminalità organizzata di tipo mafioso o terrorista-eversivo». Ai lavori della Commissione presenziano il Direttore del Servizio Centrale di Protezione e i dirigenti, all'interno dello stesso Servizio, delle sezioni relative ai collaboratori di giustizia e ai testimoni, al fine di avere a disposizione informazioni immediate sui singoli casi sottoposti all'esame, ma anche di intervenire con prontezza allorché l'esame medesimo faccia emergere dei problemi, così come è avvenuto in passato.

modificazioni, le modalità di destinazione del denaro, nonché di vendita e destinazione dei beni e delle altre utilità (previsto dall'art. 17-bis, 3° comma) D.M. 24 luglio 2003 n. 263;

4. decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Giustizia, sentiti il Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica e la Commissione centrale, concernente «*i contenuti e le modalità di attuazione delle speciali misure di protezione definite e applicate anche in via provvisoria dalla commissione centrale nonché i criteri che la medesima applica nelle fasi di istruttoria, formulazione e attuazione delle misure predette*» (previsto dall'art. 17-bis, legge n. 82 del 1991) D.M. 23 aprile 2004, n. 161;

5. decreto emanato dal Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Giustizia e sentiti gli altri Ministri interessati, concernente la conservazione del posto di lavoro ovvero il trasferimento ad altra sede o ufficio, secondo le forme e le modalità in grado di assicurare la riservatezza e l'anonimato dell'interessato, e per la definizione di specifiche misure di assistenza e di reinserimento sociale destinate ai minori compresi nelle speciali misure di protezione (previsto dall'art. 13) D.M. 13 maggio 2005, n. 138;

6. istituzione, nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, del Servizio centrale di protezione, deputato alla attuazione e alla specificazione delle modalità esecutive del programma speciale di protezione deliberato dalla Commissione Centrale (art. 9, c. 1, lett. b);

7. decreto del Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro dell'Interno, sui «*presupposti e le modalità di applicazione delle norme sul trattamento penitenziario, previste dal Titolo I della legge 26 luglio 1975; n. 354, e successive modificazioni, e dal Titolo I del relativo regolamento di esecuzione, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431, e successive modificazioni, alle persone ammesse alle misure speciali di protezione e a quelle che risultano tenere o aver tenuto condotte di collaborazione previste dal codice penale o da disposizioni speciali relativamente ai delitti di cui all'articolo 9, comma 2*» (previsto dall'art. 17-bis, comma 2).

Come si vede, la piena attuazione della disciplina introdotta dalla legge n. 45 del 2001 ha richiesto una rilevante legislazione secondaria, alla quale, peraltro, la Commissione Centrale ha inteso fornire ogni possibile impulso, tramite i competenti uffici ministeriali. In particolare, la Commissione Centrale ha ripetutamente esaminato, conformemente a quanto previsto dalla legge, lo schema di regolamento di cui all'art. 17-bis, comma 1, della legge n. 82 del 1991. La stessa Commissione – pur in assenza di una esplicita previsione in tal senso – ha esaminato anche gli schemi dei regolamenti relativi al versamento e al trasferimento del denaro e dei beni di provenienza illecita e le modalità per la conservazione del posto di lavoro.

## 6.3 Attività svolta dall'8.10.01 all'08.10.05

In base ai dati forniti l'attuale Commissione Centrale, nominata il 4 ottobre 2001, ha iniziato i suoi lavori in data 8 ottobre 2001.

All'inizio dei lavori erano pendenti 1.444 provvedimenti da esaminare:

AMMISSIONI AL PIANO PROVVISORIO DI PROTEZIONE	40
AMMISSIONI ALLE SPECIALI MISURE DI PROTEZIONE	104
VERIFICHE DEL PROGRAMMA	334
<b>ESTENSIONE DEL PROGRAMMA</b>	144
REVOCHE O CESSAZIONI DI VALIDITÀ DEL PROGRAMMA	144
PARERI PER BENEFICI PENITENZIARI	202
RICHIESTE ECONOMICHE	251
CAMBIO GENERALITÀ	58
RICHIESTE INTERVISTA	21
VARIE	146
<b>TOTALE</b>	<b>1.444</b>

