

	8 ottobre 1997 7 ottobre 2001	8 ottobre 2001 7 ottobre 2005
<b>SEDUTE</b>	148	245
<b>FASCICOLI TRATTATI</b>	Dato non disponibile	4531
<b>PROVVEDIMENTI ADOTTATI</b>	Dato non disponibile	3722
<b>CAPITALIZZAZIONI</b>	181	833
<b>Testimoni</b>	38	53
<b>Collaboratori</b>	143	506
<b>Nuclei familiari</b>	/	274
<b>AUDIZIONI</b>	46	110 *
<b>Testimoni</b>	//	57
<b>Collaboratori</b>	//	5
<b>Magistrati</b>	//	17
<b>Altri</b>	//	31
<b>NUOVE AMMISSIONI AL SISTEMA TUTORIO</b>	479	515
<b>Testimoni</b>	24	72
<b>Collaboratori</b>	455	443

\*) molti testimoni sono stati ascoltati in Commissione più volte, per un totale di **207 audizioni**

Le «capitalizzazioni», indicative del «reinserimento socio-lavorativo», come previsto dalla legge, sono in aumento (833) rispetto al passato, con diversi effetti positivi:

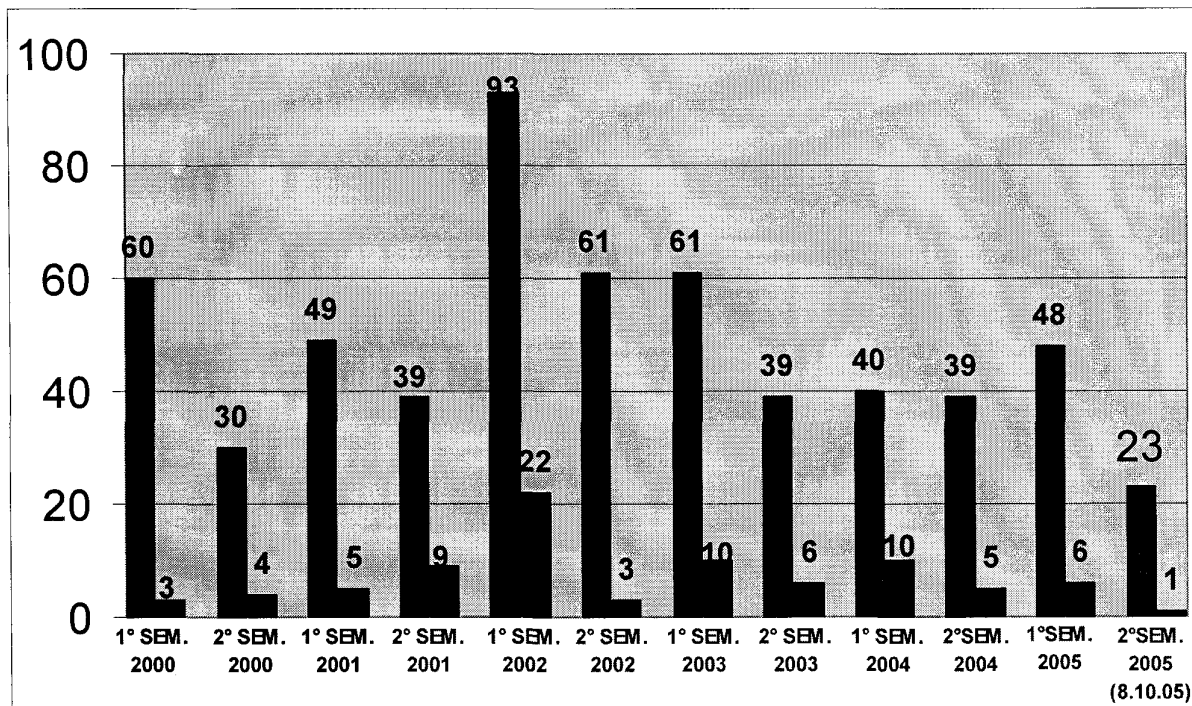
– il raggiungimento di un obiettivo posto dalla legge, costituito dalla «restituzione» ai collaboratori e testimoni di una «vita normale», reinseriti in un tessuto sociale nuovo;

– lo sgravio per l'Amministrazione pubblica degli ingenti oneri connessi alla tutela ed assistenza di queste persone, derivante dalla riduzione della popolazione protetta; si consideri che ad ogni testimone o collaboratore è annesso quasi sempre un nucleo familiare.

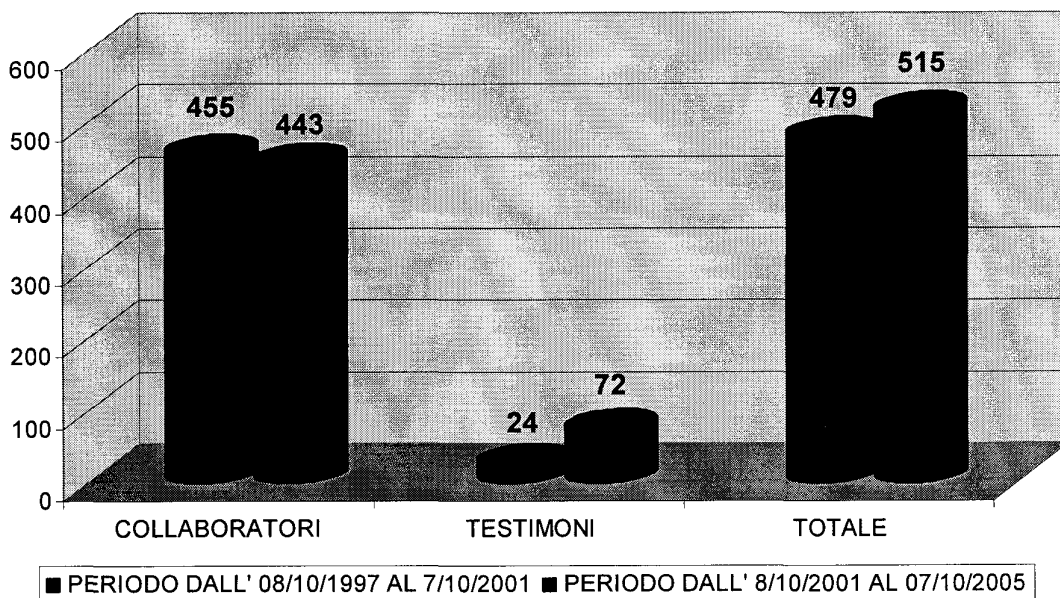
Le «nuove proposte» formulate dalle Procure a favore del potenziale collaboratore / testimone, dopo l'esame della Commissione possono portare all'ammissione nel sistema tutorio dello stesso.

**COLLABORATORI**

**TESTIMONI**

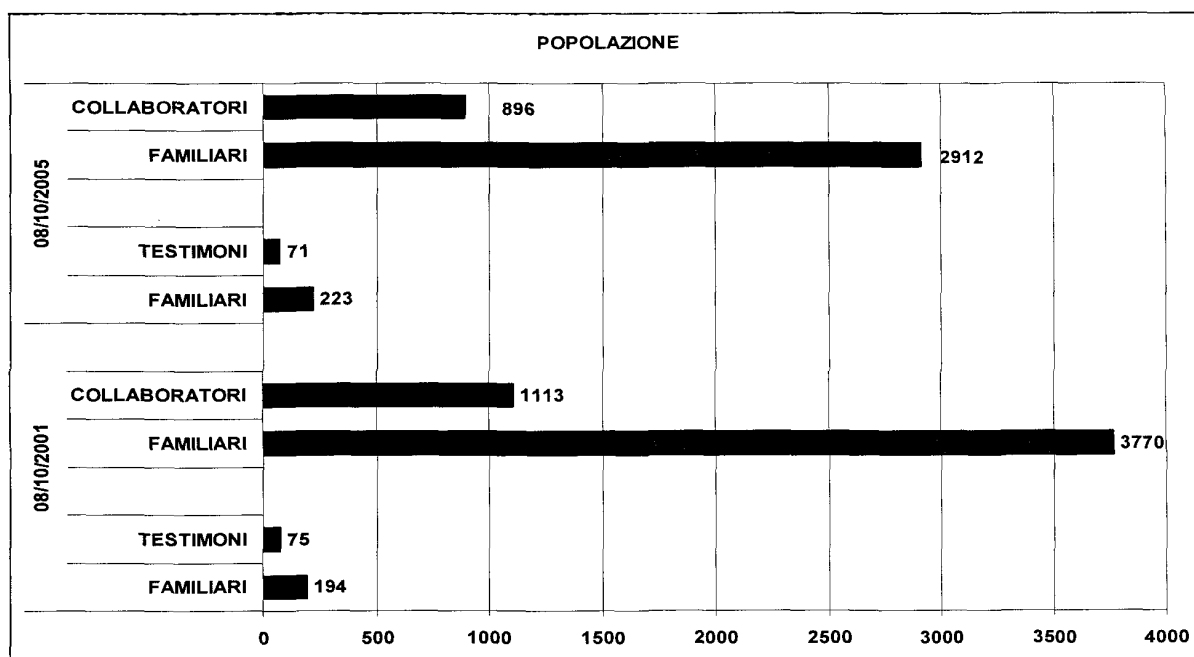


**AMMISSIONI**



Questi dati dimostrano come il fenomeno collaborativo, almeno nella sua quantità, non sia affatto in crisi, anzi si assiste ad un incremento delle ammissioni al sistema tutorio dei testimoni, proprio in coincidenza con l'applicazione della legge n. 45 del 2001, che, entrata in vigore agli inizi del 2001, è stata di fatto applicata con l'avvento dell'attuale Commissione.

Appare significativo l'incremento dei testimoni, perché indicativo della maggiore fiducia verso l'attuale sistema di protezione ed assistenza. Diversa appare la situazione dei collaboratori, che sono mossi da logiche improntate principalmente alla premialità prevista dalla norma, che consente loro di avere sconti di pena.



La riduzione della popolazione protetta non è affatto indicativa del decremento di collaborazioni ma dimostra i risultati positivi dell'impegno profuso dalla Commissione Centrale per incentivare il reinserimento socio-lavorativo. Infatti, se questi dati si raccordano con il sistema delle «capitalizzazioni» e con le «ammissioni», è evidente come la popolazione si sia ridotta (- 1050 unità) per effetto del forte impulso dato al reinserimento socio-lavorativo, con numerose fuoriuscite dal sistema compensate solo in parte dalle nuove ammissioni, che, comunque, risultano in incremento rispetto al recente passato.

Il Procuratore Nazionale Antimafia Dr. Grasso - nell'audizione del 22.11.2005 - ha offerto il suo contributo di analisi: «ritengo che oggi ci sia una crisi del fenomeno dei collaboratori di giustizia che è data da un sistema che ha messo ordine. Io stesso ho collaborato nella redazione della legge che ha modificato la materia, anche se poi è stata modificata con emendamenti che non erano organici ai nostri lavori preparatori fatti in una commissione che lavorava al Ministero della giustizia. Però certo che quando oggi si hanno degli strumenti per cui i benefici, chi non collabora, tra rito abbreviato, patteggiamento allargato e l'intera legislazione, riesce ad ottenerli lo stesso, la crisi si manifesta. Se il soggetto ha un buon avvocato e si consiglia, quello gli dice: "Ma perché devi collaborare se ottieni le stesse cose?". Quando collabori devi comunque

*stare un quarto della pena in carcere. In più devi dare tutto quello che hai, anche se è lecito perché anche questa è norma, e devi dire tutto e subito. Si hanno sei mesi di tempo per poter fare dichiarazioni. Giusto il discorso delle dichiarazioni a rate, che non sono ammissibili. Giusto il discorso della completezza delle dichiarazioni. Tutti principi cui noi ci atteniamo e che riteniamo validi per poter gestire, parola brutta, questa realtà. Però non c'è una legislazione incentivante. Lo vediamo con le difficoltà, ma non tanto per la legislazione sui collaboratori di giustizia, che ha l'unico vero neo della privazione di qualsiasi cespite patrimoniale, anche lecito, anche ereditario, perché la legge non specifica, quanto per altro. Mentre al mafioso, con le misure di prevenzione, gli si devono restituire le cose di cui non si riesca a dimostrare l'illegittima provenienza, al collaboratore di giustizia si toglie tutto. Ma nell'idea del legislatore la previsione era che i beni, che comunque restavano nel territorio di origine, il collaboratore non li avrebbe più potuti gestire perché distrutti dalla mafia. Quindi lo Stato li avrebbe dovuti prendere, cambiare in valore e usare per il reinserimento sociale dello stesso collaboratore. Ma naturalmente questo è un meccanismo che non si è riusciti a far partire».*

Pur rilevando che – per quanto attiene il patteggiamento allargato – il legislatore è intervenuto nel 2003 a rendere tale istituto inapplicabile ai procedimenti per i delitti di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater<sup>18</sup>, e che l'asserita crisi delle collaborazioni dovrebbe tenere conto della puntuale analisi statistica in precedenza illustrata, la Commissione ritiene non priva di interesse la sostanza dell'osservazione del Procuratore Nazionale Antimafia in merito ad un pesante influsso degli istituti procedurali finalizzati ad accelerare il processo, quale il rito abbreviato, che si pongono in una dimensione fattualmente premiale anche per coloro che permangono in atteggiamenti totalmente antagonisti con la giustizia.

Per dovere di completezza si deve dare conto anche di posizioni nettamente contrarie all'interno della discussione esistente nel mondo giuridico, che sono sintetizzabili nell'assunto in base al quale *«agli imputati di gravi reati, si pensi a quelli per mafia o per strage, conviene dilatare quanto possibile il tempo del processo e sperare che qualche testimone si rifiuti di rispondere o cada in contraddizione in dibattimento, oppure confidare nella sorte favorevole e attendere qualche incidente che prolunghi i tempi di accertamento fino alla fine dei termini massimi di custodia cau-*

---

<sup>18</sup> Legge n. 14 del 2003, «Art. 1. 1. Il comma 1 dell'articolo 444 del codice di procedura penale è sostituito dai seguenti:

*"1. L'imputato e il pubblico ministero possono chiedere al giudice l'applicazione, nella specie e nella misura indicata, di una sanzione sostitutiva o di una pena pecuniaria, diminuita fino a un terzo, ovvero di una pena detentiva quando questa, tenuto conto delle circostanze e diminuita fino a un terzo, non supera cinque anni soli o congiunti a pena pecuniaria.*

*1-bis. Sono esclusi dall'applicazione del comma 1 i procedimenti per i delitti di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, nonché quelli contro coloro che siano stati dichiarati delinquenti abituali, professionali e per tendenza, o recidivi ai sensi dell'articolo 99, quarto comma, del codice penale, qualora la pena superi due anni soli o congiunti a pena pecuniaria"».*

*telare... A questo punto appare logico pensare che l'opzione "giudizio abbreviato" sarà scelta da chi possiede le seguenti caratteristiche: 1) non essere imputato di gravi reati, rientranti nella previsione dell'art. 72 c.p., a cui conviene comunque celebrare il dibattimento ed allungare i tempi del processo; 2) non avere concrete possibilità di vincere la causa e di conseguenza puntare alla sconto di pena dato come premio per la scelta di questo rito. In conclusione una critica, tra le tante, si può muovere al legislatore italiano che si è occupato del giudizio abbreviato modificandone la disciplina innumerevoli volte: non è possibile utilizzare, come è stato fatto in questi anni, la legislazione per decreto per disciplinare la scacchiera delle regole del processo penale»<sup>19</sup>.*

Nel contesto di un riesame integrato della legislazione potrebbe anche essere meglio precisata la norma di cui all'art. 5 della legge n. 45 in merito «*all'immediato sequestro del danaro e dei beni ed utilità*» indicati dal collaboratore.

Da questo quadro composito risulta la necessità di un doveroso approfondimento della complessa materia che non mancherà di costituire un elemento di attenzione per i lavori futuri della Commissione.

---

<sup>19</sup> [http://www.leostilo.com/diritto/abbreviato\\_2001.html](http://www.leostilo.com/diritto/abbreviato_2001.html).

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO 8

### STUDI, RICERCHE E MONITORAGGIO

#### 1. MONITORAGGIO E ANALISI DI IMPATTO

La Commissione, anche nell'ultimo anno, ha proseguito la verifica dell'incidenza che innovazioni o modifiche legislative (ma anche disposizioni amministrative) possano anche indirettamente avere sul sistema delle previsioni antimafia e, più in generale, sull'impianto delle regole giuridiche che contribuiscono a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata.

La delicatezza e la complessità della prospettiva tematica, orientata a fornire un giudizio di adeguatezza degli strumenti normativi e ad ipotizzarne limiti e lacune anche nella pratica applicativa futura, rende indispensabile il ricorso ad un'impostazione metodologica caratterizzata da rigore analitico e valorizzazione dei più qualificati contributi conoscitivi istituzionali.

Se gli esiti della riflessione critica svolta, in materia, nella precedente relazione annuale risultano tuttora validi ed attuali, la ragione va rinvenuta nell'elevato livello di approfondimento plurisetoriale operato, strumento garante – anche con riferimento alle considerazioni appresso svolte – di un'analisi che rifugge da strumentalizzazioni ideologiche ed enfattizzazioni approssimate.

Con riferimento alla legge n. 248 del 2002, all'esito della precedente ricognizione questa Commissione registrava una limitatissima incidenza delle nuove norme nei processi per reati di criminalità organizzata (venivano segnalati solo tre casi) e un intervento della Corte di Cassazione che, a sezioni unite, escludeva la sussistenza dei presupposti per invocare la censura costituzionale nei confronti dell'estensione del novero dei presupposti legittimanti la rimessione del processo penale anche ai casi di motivi di «legittimo sospetto».

Ciò consentiva di delineare un quadro, pur meritevole di ulteriore costante attenzione, assai differente dalle allarmate previsioni pure formulate da varie parti al riguardo.

Il bilancio più aggiornato, per un verso, permette di considerare in via di assoluto consolidamento l'irrelevanza del dato numerico, che attesta la sostanziale ininfluenza delle nuove norme rispetto al regolare svolgimento dei processi per reati di mafia: le informazioni richieste al Primo Presidente della Corte di Cassazione attestano che, successivamente ai tre casi di sospensione segnalati con nota del 4 aprile 2003, non risulta essere stato sospeso – ai sensi della normativa in questione – alcun altro

processo per fatti riconducibili all'attività di organizzazioni di stampo mafioso o similare<sup>1</sup>.

Ma ancora più significativa deve ritenersi, per altro verso, una recentissima pronuncia della stessa Corte di Cassazione.

Con ordinanza n. 27048, depositata il 16 giugno 2004, la prima sezione penale della Suprema Corte ha sollevato questione di illegittimità costituzionale dell'art. 45 del codice di procedura penale nella parte in cui non include il terzo danneggiato tra i soggetti che possono avanzare richiesta di rimessione del processo.

La Corte di Cassazione, dunque, non solo conferma la coerenza con i principi costituzionali delle nuove norme sulla rimessione – inclusa quella che introduce il «legittimo sospetto» – ma ne invoca l'applicazione anche a tutela dei diritti della parte civile, sottolineando trattarsi di materia concernente le *«imprescindibili garanzie di imparzialità, indipendenza e terzietà del giudice, e di conseguenza effettività del diritto di difesa, le quali, poste a fondamento dell'istituto della rimessione, giustificano la deroga al principio del giudice naturale precostituito per legge»*.

Appare, inoltre, doveroso segnalare come la Corte nella citata ordinanza affermi la rilevanza positiva della normativa in tema di rimessione in quanto integratrice del valore dell'imparzialità del giudice, alla quale è assegnato *«un posto centrale tra i principi del giusto processo secondo gli artt. 111, comma 2, della Costituzione, 6 comma 1, della Convenzione europea per i diritti dell'uomo e 14 comma 1 del Patto internazionale per i diritti civili e politici»*.

In altri termini, alla nuova disciplina della rimessione viene riconosciuta la finalità di tutela più avanzata dell'imparzialità del giudice, principio che viene definito anche attraverso il richiamo alle sentenze n. 155/96 e n. 131/96 della Corte Costituzionale *«connaturato all'essenza della giurisdizione»*.

\* \* \*

Nonostante le univoche risultanze della verifica operata, sotto il profilo teorico e con riguardo alla sua applicazione pratica, nella prima relazione annuale di questa Commissione<sup>2</sup>, la presunta permeabilità all'azione ed agli interessi mafiosi dei meccanismi per il rimpatrio del denaro e delle altre attività finanziarie detenute all'estero ha continuato ad alimentare il dibattito sugli aspetti dell'aggressione patrimoniale alla criminalità organizzata.

---

<sup>1</sup> Note del Primo Presidente della Corte Suprema di Cassazione, dott. Nicola Marvulli, del 5 febbraio 2004 e del 17 settembre 2004. Il dott. Marvulli inoltre, con nota del 5 dicembre 2005, trasmetteva il prospetto statistico aggiornato al 25 novembre 2005 da cui emerge che nell'anno 2005 risultano rimessi alla Corte di Cassazione 4 procedimenti per reati di mafia. Nessuna sospensione viene segnalata.

<sup>2</sup> Cfr. capitolo 8, paragrafo 7, pp. 377 e 378 della Relazione annuale approvata dalla Commissione nella seduta del 30 luglio 2003.



Benché il Procuratore Nazionale Antimafia avesse chiarito<sup>3</sup> che le richiamate disposizioni in tema di rientro dei capitali non costituiscono ostacolo all'azione giudiziaria (in materia di lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo) e, in ogni caso, risultano soccombenti rispetto alle preminenti disposizioni in materia di riciclaggio di cui al decreto legge 143/1991 (v. art. 17 DL 350/2001<sup>4</sup>), non sono mancati interventi che segnalavano, con sincera preoccupazione, il rischio che la normativa in questione (il cosiddetto «scudo fiscale»), grazie all'anonimato garantito alle operazioni, si traducesse in un sistema agevolativo del riciclaggio di capitali mafiosi.

Il tema è stato, dunque, nuovamente affrontato, con l'intento di procedere ad una disamina ancora più approfondita e scrupolosa, che – fatta chiarezza sulle effettive modalità di funzionamento dei menzionati meccanismi – ponesse in luce anche la più remota possibilità di una loro utilizzazione a fini criminali.

È, allora, emerso con ogni evidenza che lo «scudo» ha valore esclusivamente nei confronti delle pretese fiscali dell'amministrazione dello Stato: gli interessati sono tenuti a predisporre, in base alla modulistica appositamente istituita, e a consegnare all'intermediario finanziario (canale obbligatorio per avvalersi della disciplina in esame) una dichiarazione «riservata» delle attività rimpatriate o regolarizzate.

Tale dichiarazione deve necessariamente contenere (quadri A e B) i dati identificativi del soggetto (o del legale rappresentante) che procede

---

<sup>3</sup> Audizione del 9 aprile 2002.

<sup>4</sup> Art. 17 DL 350/2001: Disposizioni in materia di antiriciclaggio

1. Alle operazioni di cui agli articoli 12, 15 e 16 si applicano le disposizioni concernenti gli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione previsti dal decreto-legge n. 143 del 1991 e tutte le altre disposizioni in materia penale, di lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo.

2. Le operazioni di cui agli articoli 12, 15 e 16 non costituiscono di per se elemento sufficiente ai fini della valutazione dei profili di sospetto per la segnalazione di cui all'articolo 3 del decreto-legge n. 143 del 1991, ferma rimanendo la valutazione degli altri elementi previsti dal medesimo articolo 3 del decreto-legge n. 143.

*2-bis.* L'utilizzo delle modalità di cui agli articoli 12, 15 e 16 per effettuare il rimpatrio o la regolarizzazione di attività detenute all'estero derivanti da reati diversi da quelli per i quali è esclusa la punibilità ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera c), non produce gli effetti di cui al medesimo articolo 14 ed è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria pari al 100 per cento del valore corrente delle attività oggetto della dichiarazione riservata.

*2-ter.* Le disposizioni di cui al comma *2-bis* non si applicano ai casi di reati già estinti, non punibili o non piu' previsti come tali dall'ordinamento, salvo che per i delitti di associazione per delinquere di tipo mafioso, di corruzione, di concussione, di estorsione, di sequestro di persona a scopo di estorsione, di usura, di traffico di armi, di tratta e commercio di schiavi, di alienazione e acquisto di schiavi, di produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope, di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, nonché dei delitti aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, e comunque per i delitti puniti con l'ergastolo ovvero con pena edittale non inferiore nel massimo a quindici anni di reclusione.

al rimpatrio o alla regolarizzazione: codice fiscale, cognome e nome o denominazione, data di nascita, sesso, comune di nascita, residenza.

Siffatta dichiarazione, a cui non può essere riconosciuta – per le anzidette ragioni – la qualificazione di «anonima», viene definita «riservata» in quanto l'intermediario finanziario è tenuto a darne comunicazione all'amministrazione finanziaria esclusivamente con riguardo alle attività rimpatriate regolarizzate e alle somme dovute all'erario, omettendo qualunque riferimento alla identità del fruitore dello scudo (fiscale).

L'intermediario è, peraltro, indubitabilmente nelle condizioni di procedere alle doverose segnalazioni<sup>5</sup> allorquando le operazioni che gli vengono richieste presentino le caratteristiche sospette secondo i criteri indicati dalla Banca d'Italia.

Ma v'è di più. Non paga della verifica sul modello astratto di funzionamento del sistema, la Commissione ha esteso la sua indagine agli effetti concreti dell'applicazione della normativa introdotta dal decreto legge n. 350 del 2001, convertito nella legge n. 409 del 2001, e succ. mod. in relazione alle cautele antiriciclaggio.

È il Procuratore Nazionale Antimafia, dott. Vigna,<sup>6</sup> a comunicare in proposito che le movimentazioni di rientro dei capitali hanno determinato, da parte del sistema dei centri di intermediazione finanziaria, ben 60 segnalazioni relative ad operazioni sospette.

Si è anche appreso che la Direzione Nazionale Antimafia le ha prontamente acquisite presso l'Ufficio italiano cambi ed ha già avviato l'istruttoria preliminare su ciascuna di esse, al fine di accertare la sussistenza di spunti di rilevanza penale da affidare alla valutazione delle Direzioni Distrettuali Antimafia competenti.

Deve, pertanto, escludersi l'aggirabilità della normativa antiriciclaggio attraverso l'utilizzazione della disciplina emanata per favorire il rimpatrio del danaro e delle altre attività finanziarie detenuti all'estero.

Giova, peraltro, segnalare la temporaneità della disposizione e l'avvenuto decorso dei termini per accedere alle menzionate e descritte procedure di rimpatrio dei capitali.

\* \* \*

Il carattere transnazionale dell'azione della criminalità organizzata e l'estendersi, al di là dei confini di un solo Stato, delle condotte delinquenti e delle loro conseguenze (si pensi ai profili del riciclaggio e del reinvestimento del danaro provento dei delitti di mafia) hanno determinato una accresciuta attenzione della Commissione verso le problematiche della cooperazione investigativa e giudiziaria interstatuale.

<sup>5</sup> Ex art. 3 decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito con modificazioni in legge n. 197 del 1991 e successive modifiche.

<sup>6</sup> Audizione del Procuratore Nazionale Antimafia, dott. Piero Luigi Vigna, in Palermo, 30 marzo 2004.

È proseguita, sul punto, la verifica dell'impatto sull'attività processuale delle modifiche apportate al codice di procedura penale, in tema di rogatorie, dalla legge n. 367 del 2001.

Anche l'ulteriore periodo di monitoraggio consente di escludere il paventato intralcio alle verifiche dibattimentali, per la ipotizzata inutilizzabilità del materiale raccolto all'estero nell'ambito di procedure rogatorie attive.

Le nuove norme, che assicurano regole certe per la validità dei documenti trasmessi dalle Autorità giudiziarie di altri Stati a seguito di rogatoria e destinati a fondare il convincimento del giudice penale italiano che non ha conoscenza dei relativi atti originali, interpretate nell'alveo dei principi costituzionali non risultano aver cagionato alcun effetto negativo nell'attività giudiziaria impegnata nella valutazione di fatti ascrivibili alla criminalità organizzata di tipo mafioso.

Nessuna delle Autorità giudiziarie, su esplicita richiesta nel corso delle attività di questa Commissione, ovvero in occasione dell'invio di relazioni, ha segnalato aspetti critici derivanti dalla citata normativa.

Il Procuratore Nazionale Antimafia, che già nel marzo e nell'aprile 2002, nel confermare l'assenza di effetti nocivi della legge in esame sulle attività processuali, aveva sottolineato taluni aspetti particolarmente positivi delle medesime disposizioni legislative, nel corso di una recente audizione<sup>7</sup> ha escluso di essere a conoscenza di implicazioni problematiche in relazione alla nuova disciplina sulle rogatorie.

Ha aggiunto, fornendo in tal modo riscontro concreto al giudizio positivo che della normativa in questione aveva già dato nel 2002 in chiave ipotetica e prospettica, che era compiutamente operativo il sistema, propiziato dalla novella legislativa, di trasmissione alla Direzione Nazionale Antimafia di copia di tutte le rogatorie attive e passive concernenti delitti di mafia, nella sua estesa accezione di cui all'art. 51 c.p.p.

Ha precisato che, in forza del citato strumento normativo, aveva già tenuto una riunione con tutte le Procure distrettuali antimafia, nel corso della quale era emersa l'opportunità che il felice meccanismo introdotto fosse esteso anche al delitto di associazione per delinquere finalizzata all'immigrazione illegale.

Invitato a precisare se il suo giudizio positivo riguardasse esclusivamente l'applicazione futura delle norme sulle rogatorie ovvero se fosse anche in grado di trarre un giudizio di non interferenza tra dette norme e l'ordinato svolgersi dei processi già in atto, ha escluso che la nuova normativa abbia posto problemi nella fase cosiddetta «transitoria» giacché l'interpretazione offerta dalla giurisprudenza ha evitato l'insorgere di problematiche al riguardo.

A quest'ultimo proposito, è opportuno sottolineare come l'esegesi in questione non ha assolutamente stravolto la norma e non ne ha «corretto»

---

<sup>7</sup> Audizione del Procuratore Nazionale Antimafia, dott. Piero Luigi Vigna, in Palermo 30 marzo 2004.

profili distorsivi, secondo alcune tesi di chiara matrice politica. Non si è, cioè, pervenuti ad una disciplina nel concreto differente rispetto al testo della legge. Si è, invece, avuta un'applicazione consonante alla *ratio* ed al testo.

## 2. ANALISI SPAZIALE E TEMPORALE DELLE SENTENZE DI CONDANNA PER IL REATO DI ASSOCIAZIONE PER DELINQUERE DI TIPO MAFIOSO

La fattispecie criminosa dell'associazione per delinquere di tipo mafioso viene introdotta nel nostro ordinamento, attraverso la formulazione dell'art. 416-*bis* del codice penale, con la legge n. 646 del 1982 (in G.U. 14 settembre 1982 n. 253).

Questa disposizione normativa deriva dalla unificazione di due disegni di legge di iniziativa governativa e di un disegno di legge di iniziativa parlamentare, concernenti un più complesso quadro di interventi contro la criminalità organizzata e comprendenti anche disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale.

Inoltre, essa al capo IV istituisce una Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia.

Il dibattito e il confronto parlamentare, che subirono una decisa accelerazione in seguito al tragico assassinio mafioso del prefetto di Palermo, Carlo Alberto Dalla Chiesa, danno conto della consapevolezza conseguita dal legislatore in ordine alla delicata situazione del Paese e dei fini che esso si propone di perseguire.

Si intendeva varare un articolato strumento innovativo e migliorativo delle già vigenti misure di carattere penale e preventivo per combattere la criminalità mafiosa, che costituisse una adeguata risposta alla gravità e alla dimensione assunte dal fenomeno mafioso e alla « *spregiudicatezza dei criminali che ad esso danno vita* »<sup>8</sup>.

Il paradigma criminale preso in considerazione è quello mafioso, nella configurazione risultante dalle conoscenze investigative, giudiziarie, storiche e sociologiche dell'epoca<sup>9</sup>: una associazione gerarchicamente ordinata che ha il fine di perseguire, con violenza, illecite utilità e che - agendo attraverso la forza intimidatrice di cui è portatrice - « *si avvale anche di silenzi e condiscendenze* »<sup>10</sup>.

Nell'evoluzione omicida, ma non ancora stragista, diretta anche contro importanti autorità dello Stato, viene letto il segno di cambiamenti più profondi e ascrivibili al rinnovarsi degli obiettivi criminali: « *dall'ambiente rurale di un tempo la mafia si è inoltrata nei moderni settori dell'economia, accrescendo la spietatezza del suo operare* »<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> L'espressione è del senatore Valiante, relatore per la Commissione Giustizia.

<sup>9</sup> Solo l'elaborazione successiva valorizzerà una interpretazione della mafia come impresa: l'agire mafioso si concretizza in una razionale combinazione di mezzi e di fini volta al perseguimento di scopi di arricchimento.

<sup>10</sup> Senatore Valiante.

<sup>11</sup> La considerazione è ancora formulata dal senatore Valiante.

Nondimeno, risulta prevalente l'analisi secondo la quale il fenomeno mafioso è frutto di cause essenzialmente sociali ed economiche, risolte le quali esso si dissolverà<sup>12</sup>; la sua prevalente sicilianità viene desunta dalla considerazione che certi fenomeni trovino maggiore facilità di sviluppo in quella regione, «*ove interi paesi popolati da vecchi e da bambini presentano un tessuto debole di cui la criminalità organizzata approfitta*»<sup>13</sup>.

Non manca, peraltro, il tentativo di fondare la nuova disciplina su basi conoscitive più solide e approfondite: i rimedi e gli strumenti che l'ordinamento appronta per combattere e sradicare una realtà criminale che «*si pone, sotto taluni profili, come un vero e proprio potere organizzato all'interno del corpo sociale e contro di esso e la sua struttura istituzionale*» devono tenere conto delle caratteristiche intrinseche di tale realtà, delle forme comportamentali dei soggetti che la esprimono, dei vincoli e dei condizionamenti ambientali, della sua «*capacità di diffusione anche al di fuori del contesto storico-geografico tradizionale*», delle sue «*relazioni con gli apparati pubblici*» e con «*i centri di potere economico*»<sup>14</sup>.

Dunque, la nuova fattispecie associativa ha lo scopo dichiarato di affinare e migliorare le risorse giuridiche utilizzabili dalla magistratura e dalle forze di polizia per «*un'azione più penetrante e incisiva sulle strutture della criminalità mafiosa e per colpirle alle fonti stesse del loro potere perverso*»<sup>15</sup>.

Sotto il profilo tecnico-giuridico, va sottolineato che al testo poi approvato si è pervenuti superando le perplessità di coloro i quali non dividevano l'equiparazione, nell'individuazione dei fini che si prefigura l'associazione di tipo mafioso, tra quello di commettere delitti e quello di commettere altre azioni non delittuose di per sé (acquisizione della gestione o del controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti o servizi pubblici; realizzazione di profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri).

Tale impostazione, piuttosto, appare funzionale a estendere l'area della repressione penale, oltre i ridotti ambiti applicativi della norma incriminatrice già vigente *ex art.* 416 del codice penale, ritenuta appunto inadeguata a fronteggiare la specificità dell'atteggiarsi dell'agire mafioso: non sempre nell'ambito delle attività dell'associazione mafiosa vengono commessi fatti autonomamente rilevanti sul piano del diritto sanzionatorio.

È l'esistenza stessa dell'associazione, infatti, che consente a chi ne fa parte di imporre o pretendere determinati comportamenti al fine di controllare attività economiche o altro.

L'associazione mafiosa che intende raggiungere e mantenere il controllo di un'area produttiva o di un'attività economica o, comunque, con-

<sup>12</sup> Così il senatore Pecchioli, che conviene sulla necessità - in attesa della risoluzione delle richiamate problematiche - di una severa ed intransigente repressione degli aspetti criminali.

<sup>13</sup> Senatore Coco.

<sup>14</sup> Dalla relazione al disegno di legge 2982, presentato il 20 novembre 1981.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

seguire un'egemonia economico-politica, si avvale della medesima forza intimidatrice del vincolo che impiega quando commette azioni delittuose: «il presupposto è sempre la forza intimidatrice, anche quando essa non si esprime in figure criminose»<sup>16</sup>.

D'altra parte le numerose sentenze di assoluzione, con riferimento al delitto di cui all'art. 416 c.p., che avevano caratterizzato il decennio precedente l'epoca di elaborazione della norma in esame, spesso si basavano sulla constatazione dell'inesistenza di uno specifico programma delinquenziale (non essendo possibile riconoscere tale qualità ad una preordinazione «genericamente» rivolta a obiettivi acquisitivi di controllo economico, ancorché contraddistinta dall'approfittamento di una condizione di assoggettamento sistematico e di omertà).

Verificati i limiti di quella norma, occorre costruire una nuova fattispecie che, accanto al programma delinquenziale già previsto dall'art. 416 c.p., enunciasse anche finalità in sé lecite che divengono meritevoli di sanzione penale in ragione del metodo illecito (mafioso) adoperato per realizzarle.

Se, da un lato, si è determinato un allargamento dell'area della punibilità ad associazioni che hanno come obiettivo il compimento di azioni non costituenti reato, dall'altro, rispetto alla previsione incriminatrice dell'associazione «semplice», la nuova norma risulta applicabile al più ridotto novero di sodalizi caratterizzati da uno specifico metodo operativo (l'avvalersi della forza di intimidazione del vincolo mafioso) che produca determinate conseguenze nella comunità sociale (condizione di assoggettamento e omertà).

Così sinteticamente riassunte le premesse in forza delle quali è stata introdotta la norma di cui all'art. 416-*bis* del codice penale, va richiamata l'elaborazione giurisprudenziale sul punto che, nel ventennio di applicazione, tra l'altro, ha progressivamente svalutato gli aspetti strutturali e funzionali dell'associazione, valorizzando il profilo del metodo adoperato dall'organizzazione: la forza di intimidazione, consistente nella capacità di indurre nei cittadini il convincimento di essere esposti permanentemente a concreti pericoli (personali e reali) laddove si determinassero a ostacolare o interferire con le azioni e i progetti dell'associazione criminale; e nella conseguente rinuncia a qualunque forma di contrasto, ribellione e persino di denuncia delle prevaricazioni subite.

Orbene, è lecito e opportuno domandarsi, a venti anni dall'entrata in vigore della descritta norma incriminatrice, quale concreta applicazione essa abbia ricevuto nell'ordinamento giuridico, in quale misura sia risultata idonea a colpire i fenomeni di criminalità organizzata di tipo mafioso, quale spazio operativo abbia conquistato nell'ambito dell'«arsenale» dei mezzi di contrasto alle associazioni criminali.

---

<sup>16</sup> Dall'intervento dell'on. Martorelli, relatore per la Commissione giustizia della Camera dei Deputati.

L'avvio di una riflessione in proposito è scaturito da un dato raccolto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare in occasione di una delle missioni svolte in Calabria: da parte di una delle personalità audite veniva, infatti, riferita una indicazione numerica complessiva delle sentenze definitive per il reato di cui all'art. 416-*bis* del codice penale - relative a uno dei Distretti giudiziari - che appariva veramente esigua.

Si è proceduto, pertanto, a estendere la rilevazione a livello nazionale, ottenendo dagli uffici del Ministero della Giustizia la mera indicazione numerica di tutte le sentenze definitive per il reato di associazione di tipo mafioso dal 1982 al 2001<sup>17</sup>, suddivise per distretti (e, nell'ambito di questi, per circondario).

La Direzione Nazionale Antimafia, pure destinataria di specifica richiesta sull'argomento, forniva i dati relativi a 805 soggetti condannati per il reato anzidetto a far data dal 29 luglio 1988 e sino al 18 aprile 2002, comprensivi dell'indicazione dell'identità dei condannati, oltre ai riferimenti all'organo giudiziario autore del provvedimento<sup>18</sup>.

Nell'esaminare le informazioni raccolte, si impongono, peraltro, due osservazioni preliminari di carattere metodologico.

In primo luogo, la rilevazione operata investe, allo stato, dati meramente quantitativi: è possibile verificare quante persone siano state condannate - per il delitto di cui all'art. 416-*bis* c.p. - nel nostro Paese in un certo anno, ovvero quante dall'Autorità giudiziaria di un determinato distretto, ovvero ancora con riferimento al circondario giudiziario.

Non vengono presi in esame, però, gli aspetti contenutistici della decisione: non è nota l'identità dei condannati, né il loro ruolo nell'associazione; non è rilevato l'arco temporale al quale si riferisce la condotta sanzionata, né il numero degli eventuali concorrenti nel reato condannati contestualmente; non è possibile realizzare una «mappatura» dei condannati in relazione ai clan di appartenenza.

Pur nella consapevolezza che solo la valutazione dei più dettagliati elementi conoscitivi appena descritti può condurre alla realizzazione di una articolata e approfondita elaborazione in grado di fornire risposte coerenti e attendibili alle domande poste innanzi, devono ritenersi ugualmente significativi - quantomeno al fine di offrire indicazioni di massima - i risultati offerti dalla più modesta ricerca qui svolta.

Questi ultimi, peraltro, costituiscono un'utile traccia, densa di stimoli interessanti, per orientare le ulteriori indagini ricognitive, con particolare riferimento alle risultanze contrastanti con i più ovvi e consolidati convinimenti.

---

<sup>17</sup> È stato anche fornito un dato parziale per l'anno 2002, da ritenersi non utile a fini comparativi.

<sup>18</sup> L'incompletezza del campione e la sua non sovrapponibilità al dato generale fornito dal Ministero della giustizia, induce a prescindere da tali dati, ancorché contenenti informazioni utili anche in vista di successive elaborazioni.

La seconda osservazione preliminare attiene a un ulteriore e diverso limite della ricerca che, tuttavia, non ne contraddice la proficuità.

Oggetto delle presenti riflessioni è la norma che sanziona penalmente le associazioni criminali di tipo mafioso.

È fin troppo ovvio rilevare che siffatta disposizione, lungi dal costituire esaustivo strumento di contrasto alle organizzazioni mafiose e similari, costituisce piuttosto - nella più frequente esperienza giudiziaria - un punto di arrivo di complesse indagini prioritariamente indirizzate alla individuazione degli autori dei «reati mezzo» dell'associazione.

In altri termini, la più gran parte dell'azione giudiziaria e investigativa è necessariamente <sup>19</sup> rivolta al perseguimento dei singoli fatti criminali dei quali le associazioni di tipo mafioso si alimentano o attraverso i quali espandono la propria azione criminale: estorsioni, traffico di stupefacenti e armi (ma anche tratta di esseri umani, prostituzione, contrabbando, contraffazioni, ecc.), nonché omicidi.

La ricostruzione dei vari tasselli, corrispondenti ai segmenti di interesse criminale dell'organizzazione, permette, comunque, di pervenire al quadro d'insieme del programma associativo, sino alle sue estensioni economiche e imprenditoriali.

Inoltre, accanto al rimedio penale, l'ordinamento colloca il dirimente strumento delle misure di prevenzione che, nella loro declinazione patrimoniale, costituiscono un formidabile cuneo nei vitali aspetti economici del crimine organizzato.

Dunque, sarebbe del tutto fuorviante pretendere di misurare la capacità o, peggio, l'impegno, nell'azione giudiziaria contro le associazioni di tipo mafioso dell'intero sistema o di pezzi di esso, esclusivamente sulla base del numero delle sentenze di condanna per il delitto di cui all'art. 416-bis c.p.

Nondimeno, la norma in esame rappresenta il nucleo centrale della strategia penalistica antimafia: lo sforzo definitorio del tipo mafioso di associazione, l'elevazione del metodo mafioso a elemento criminalizzante anche di condotte prive di autonomo rilievo penale, la previsione di specifici interventi ablativi di beni e interruttivi di rapporti di concessione e similari disegnano un organico tentativo normativo destinato a fungere da punto di riferimento per l'intera legislazione antimafia <sup>20</sup>.

Ne discende la rilevanza di una ricognizione i cui esiti possono costituire un punto fermo nelle riflessioni del legislatore, come del giurista e dell'operatore del diritto.

---

<sup>19</sup> Per la naturale esigenza di fronteggiare con immediatezza gli episodi criminosi che incidono pesantemente nella vita dei consociati: basti pensare al corollario di eventi aggressivi proprio di un'attività estorsiva, dai danneggiamenti, agli incendi, alle minacce, sino alle lesioni personali.

<sup>20</sup> *In primis*, l'art. 7 della legge 203/91, che prevede circostanze aggravanti speciali collegate al metodo delle associazioni mafiose ovvero al fine di agevolarne l'attività; ma anche tutto il sistema delle misure di prevenzione.