

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SUL FENOMENO DELLA MAFIA E SULLE ALTRE  
ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**

*(istituita con decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306,  
convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 1992, n. 356)*

(composta dai deputati: *Violante*, Presidente; *D'Amato*, Vice Presidente; *Tripodi*, Segretario; *Acciaro*, *Angelini Piero Mario*, *Ayala*, *Bargone*, *Biondi*, *Borghezio*, *Buttitta*, *Cafarelli*, *Ferrauto*, *Folena*, *Fumagalli Carulli*, *Galasso Alfredo*, *Grasso*, *Imposimato*, *Matteoli*, *Olivo*, *Ricciuti*, *Riggio*, *Rossi Luigi*, *Scalia*, *Scotti*, *Sorice*, *Taradash*; e dai senatori: *Cabras*, Vice Presidente; *Ballesi*, *Biscardi*, *Boso*, *Brutti*, *Butini*, *Calvi*, *Cappuzzo*, *Covello*, *Crocetta*, *Cutrerà*, *D'Amelio*, *De Matteo*, *Ferrara Salute*, *Florino*, *Frasca*, *Garofalo*, *Gibertoni*, *Postal*, *Ranieri*, *Rapisarda*, *Robol*, *Salvato*, *Smuraglia*, *Zuffa*)

**Relazione sulle risultanze del Forum promosso il 5 febbraio dalla Commissione parlamentare Antimafia, con la Direzione nazionale Antimafia, con le Direzioni distrettuali e con il gruppo di lavoro per gli interventi del CSM nelle zone colpite dalla criminalità.**

*approvata dalla Commissione nella seduta del 9 marzo 1993*

---

*Presentata alle Presidenze il 6 aprile 1993  
ai sensi dell'articolo 25-quinquies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306,  
convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 1992, n. 356*

---



*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica*  
*Commissione Parlamentare d'Indagine*  
*sul fenomeno della mafia e sulle altre*  
*associazioni criminali similari*

*Il Presidente*

Roma, 6 aprile 1993

Prot.n. 3500

Comm. Antimafia

Signor Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 25 quinquies, primo comma, lettera d), della legge istitutiva della Commissione, la relazione su "Le risultanze del Forum promosso il 5 febbraio con la Direzione nazionale antimafia, con le Direzioni distrettuali e con il gruppo di lavoro per gli interventi del CSM nelle zone colpite dalla criminalità", approvata nella seduta del 9 marzo 1993, con l'annesso documento di valutazione e proposte approvato, dall'Ufficio di Presidenza, su mandato della Commissione, nella riunione del 9 marzo 1993.

Con molti cordiali saluti.

(Luciano Violante)

-----  
On. Dott. Giorgio NAPOLITANO  
Presidente della  
Camera dei Deputati



*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica  
Commissione Parlamentare d'Indagine  
sul fenomeno della mafia e sulle altre  
associazioni criminali similari*

*Il Presidente*

Roma, 6 aprile 1993

Prot.n. 3499

Comm. Antimafia

Signor Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 25 quinquies, primo comma, lettera d), della legge istitutiva della Commissione, la relazione su "Le risultanze del Forum promosso il 5 febbraio con la Direzione nazionale antimafia, con le Direzioni distrettuali e con il gruppo di lavoro per gli interventi del CSM nelle zone colpite dalla criminalità", approvata nella seduta del 9 marzo 1993, con l'annesso documento di valutazione e proposte approvato, dall'Ufficio di Presidenza, su mandato della Commissione, nella riunione del 9 marzo 1993.

Con molti cordiali saluti.

(Luciano Violante)

-----  
Sen. Prof. Giovanni SPADOLINI  
Presidente del  
Senato della Repubblica

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SULLE RISULTANZE DEL FORUM PROMOSSO IL 5 FEBBRAIO DALLA COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA, CON LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA, CON LE DIREZIONI DISTRETTUALI E CON IL GRUPPO DI LAVORO PER GLI INTERVENTI DEL CSM NELLE ZONE COLPITE DALLA CRIMINALITÀ

(Relatore: senatore **Massimo BRUTTI**)

PAGINA BIANCA

### 1. *Premessa.*

1. Il Forum promosso a Roma il 5 febbraio dalla Commissione parlamentare Antimafia offre alla nostra riflessione un contributo assai ampio e vario di argomenti e di idee. Distinguerò tre nuclei tematici, attorno ai quali è possibile per la Commissione parlamentare Antimafia svolgere le proprie specifiche attività di indagine e definire proposte da sottoporre al Parlamento e sulle quali sollecitare l'impegno del Governo.

Il primo nucleo tematico riguarda l'egemonia e i caratteri peculiari (compreso il collegamento con la politica) assunti dalla organizzazione mafiosa Cosa Nostra. Essa rappresenta oggi nell'universo della criminalità organizzata l'entità più forte e pericolosa (quanto ai comportamenti ed alle regole interne), ma anche un modello che altri raggruppamenti tendono ad imitare.

Il secondo nucleo tematico è rappresentato dalle forme di sviluppo e di penetrazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nel territorio nazionale. Non solo nelle regioni di insediamento tradizionale (la Sicilia, la Campania, la Calabria e da un decennio la Puglia) ma anche in altre aree del centro-nord. Su ciò mi limiterò a ragguagli sommari.

Il terzo nucleo tematico, che può dare un primo approdo alla discussione, è rappresentato dalle proposte volte a rendere più efficace l'azione integrata delle procure distrettuali e di quella nazionale. Si tratta di strutture nuove di cui va valorizzato e potenziato l'impegno, ricorrendo a tutte le innovazioni necessarie a tale scopo.

### 2. *L'egemonia di Cosa nostra.*

« I mafiosi prendono decisioni che interessano la comunità — ha scritto Anton Blok nel 1974 —. I rapporti tra i mafiosi e le autorità costituite sono profondamente ambivalenti. Da un lato, essi non rispettano la legge e sono in grado di opporsi alla pressione dell'apparato giuridico e governativo. Dall'altro, agiscono in connivenza con l'autorità ufficiale e rafforzano il proprio controllo attraverso rapporti occulti, ma concreti, con coloro che ricoprono cariche ufficiali ».

Queste parole delineano un modello nel quale l'ambivalenza non è contraddittoria. Le due componenti si integrano perfettamente.

È possibile ritrovare lo stesso schema descrittivo ampiamente motivato e nutrito di riferimenti a vicende concrete, a uomini, a fatti di sangue, a collusioni, nella relazione conclusiva (a firma del sen. Luigi Carraro) presentata dalla Commissione parlamentare Antimafia il 4 febbraio 1976.

Il modello corrisponde ad una lunga consuetudine di comportamenti (sottintende un costume, una storia), ma è anche alla base di strategie esplicite, come quelle proprie dell'organizzazione mafiosa Cosa Nostra.

Non deve stupire il fatto che i due elementi del modello — la violenza contro le leggi dello Stato, la ricerca di accordi e connivenze con autorità pubbliche — si ritrovino — pur con qualche variante, legata alle vicende più vicine — nella lucida analisi del fenomeno mafioso, che è stata proposta dai magistrati della Procura distrettuale di Palermo e da altri, nel Forum del 5 febbraio.

Quella descrizione può servire ancora oggi, perché profonda è la continuità dell'agire mafioso e vi è stata — in base a tutto ciò che sappiamo —, nelle stesse vicende di Cosa Nostra durante gli ultimi decenni, una notevole costanza di strategie.

Con gli anni 80 è intervenuto un mutamento negli atteggiamenti politici prevalenti all'interno di questa organizzazione. Prima, le relazioni esterne erano guidate da un assioma enunciato da Gaetano Badalamenti, capo della commissione provinciale di Palermo fino al 1976: « Noi non possiamo fare la guerra allo Stato ». Si ricorreva piuttosto alla infiltrazione, alla minaccia, alla corruzione, ma non allo scontro aperto.

Negli anni successivi, lo scenario si trasforma. Cambiano le tecniche d'intervento. Cosa Nostra ricorre con sempre maggiore frequenza all'attacco terroristico. Si afferma il potere dei Corleonesi: non più soltanto una famiglia, ma una corrente organizzata, che dispone di propri uomini nell'ambito di ciascuna delle famiglie tradizionali, e costruisce progressivamente una struttura di comando segreta, anche attraverso l'affiliazione riservata di personaggi non generalmente conosciuti come uomini d'onore all'interno dell'organizzazione. La corrente dispone di emissari (gli ambasciatori) che hanno il potere, per determinate materie, di intervenire autoritativamente, sovrapponendo la volontà del vertice a quella delle singole famiglie.

Il formarsi di una struttura parallela e segreta era già stato segnalato da Buscetta nel 1984 (oggi abbiamo alcune conferme) e possiamo quindi immaginare quanto questa struttura sia adesso solida e sperimentata.

Il dottor Lo Forte ha descritto una procedura di « compartimentazione ». Gli uomini d'onore conoscono sempre meno della organizzazione. Assieme alla rappresaglia, questo è uno strumento più complesso ed efficace di autodifesa contro le defezioni e contro il pentitismo.

Contemporaneamente, è più ampio e devastante il ricorso all'omicidio, all'aggressione contro uomini delle istituzioni, alle stragi. Ma ciò non segna il venir meno della linea più morbida: la linea del compromesso, volta alla ricerca di connivenze con autorità ufficiali.

In realtà durante tutti gli anni 80 la violenza terroristica ha funzionato come strumento di intimidazione diffusa e come mezzo per consolidare ed allargare le connivenze.

Del resto, la scelta dei Corleonesi di far entrare uomini d'onore di primo piano in logge massoniche coperte, di cui hanno parlato i collaboratori della giustizia, non dev'essere stata che una via per esercitare influenza su esponenti del mondo delle professioni e degli apparati pubblici.

Ma su tutta questa problematica che riguarda la dimensione politica dell'agire mafioso, richiamata più di una volta nel Forum, dovrà soffermarsi un'apposita relazione della Commissione Antimafia.

### 3. Una svolta nel 1992 ?

Durante l'ultimo anno, dopo la conclusione del maxiprocesso in Cassazione, tanto severa quanto sorprendente per molti uomini d'onore, che cosa è avvenuto nel sistema di alleanze e di collusioni che si stringe attorno a Cosa Nostra ? I magistrati di Palermo ci hanno proposto un'analisi, che apre la via a due ordini di interrogativi, riguardanti il passato, ed il futuro. Il vertice dell'organizzazione aveva garantito ai quadri intermedi e alla base che le condanne pronunziate nel maxiprocesso, già in parte modificate in appello, sarebbero state cancellate. Che l'intero procedimento sarebbe stato annullato, come altre volte. Ma in questa occasione è stato diverso l'andamento delle cose. La decisione della Cassazione ha segnato una rottura dell'impunità.

Da qui sarebbe scaturito l'omicidio di Salvo Lima: l'esponente politico che i boss consideravano garante dell'« aggiustamento » del processo (così come l'omicidio di Ignazio Salvo, legato alla stessa cordata politica). Da qui le stragi: una specie di « colpo al cuore », mentre lo Stato riaffermava una volontà di resistenza al fenomeno mafioso.

Gli interrogativi che sorgono sono assai semplici, ma hanno implicazioni molto serie e di vasta portata.

Anzitutto, alcune domande che riguardano il passato. Come avveniva l'aggiustamento dei processi ? Perché i mafiosi erano così sicuri ?

Se vi era qualcuno che garantiva politicamente, quale era la via di accesso ai giudizi ? I collaboratori di giustizia ci hanno parlato di un vero e proprio metodo di avvicinamento dei giudici. Ma chi era partecipe delle intese ?

Ciò evidentemente riguarda responsabilità penali individuali ed è materia di indagini giudiziarie.

Tuttavia, credo sia utile e doveroso per la Commissione sottolineare l'esistenza di un problema i cui termini sono evidenti e che il senso comune non può ignorare.

C'è inoltre un versante istituzionale di questo problema, che si riferisce in particolare ai giudizi davanti alla Corte di Cassazione e

che è stato affrontato nel Forum dal dottor Condorelli, componente del CSM.

Una garanzia contro le ipotesi di « aggiustamento » in Cassazione è che non si possa in alcun modo manipolare la composizione dei collegi giudicanti.

Occorre una integrale applicazione della normativa tabellare alla Corte di Cassazione. In altre parole bisogna garantire l'osservanza di criteri oggettivi, certi, non derogabili, per la precostituzione dei collegi, l'attribuzione della presidenza, la designazione dei relatori, per l'accesso alle Sezioni unite, per l'assegnazione degli affari e la sostituzione di consiglieri impediti.

Il secondo ordine di interrogativi si riferisce invece al futuro.

Se vi è stata una presa di distanze di Cosa nostra (manifestata con le armi) dai propri tradizionali referenti politici, ciò significa d'ora in poi una rivendicazione di sovranità e di autosufficienza? E fino a che punto può giungere questa rivendicazione? Dobbiamo attenderci un periodo di ritirata, oppure un salto in avanti nell'aggressione terroristica?

Entrambe le vie possono essere perseguite. Perciò dobbiamo in tempi strettissimi rendere più efficiente e rafforzare l'azione di contrasto. È certo che in questa fase il gruppo dirigente di Cosa Nostra è interessato a tener fermi i collegamenti e le alleanze che sono essenziali per i propri traffici e per il riciclaggio, così come a bloccare o a vanificare il contributo dei collaboratori di giustizia (con le campagne volte a negarne aprioristicamente la credibilità e con gli omicidi) ed infine a favorire tutto ciò che rallenta o paralizza le attività d'indagine e l'iniziativa giudiziaria.

Osserviamo che l'arresto di Salvatore Riina è stato un evento rilevantissimo, ma per ora circoscritto. Non stiamo assistendo ad una frana nell'organizzazione. Evidentemente i capi stanno mettendo in atto una serie di contromisure. È verosimile che abbiano bisogno di tempo. Dunque, a maggior ragione, lo Stato non può permettersi di perdere un minuto. Tutte le innovazioni e le scelte sulla cui utilità può oggi determinarsi una valutazione concorde, soprattutto tenendo conto delle esperienze e dei pareri di chi è in prima linea, devono essere immediatamente adottate e tradotte in pratica.

#### 4. *Espansione del modello di Cosa Nostra nelle altre organizzazioni criminali del mezzogiorno.*

I magistrati di Palermo e della Sicilia hanno disegnato un'immagine di Cosa Nostra, come organizzazione fortemente strutturata, capace di dominare il territorio. Così è a Catania, dove regna la famiglia di Nitto Santapaola. Così a Caltanissetta, dove è stato segnalato il ferreo controllo mafioso sugli appalti (ma, per quel che risulta agli organi investigativi, tale controllo ha modalità omogenee in tutta la Sicilia: cfr. l'audizione davanti al gruppo di lavoro della Commissione Antimafia in tema di appalti, del capitano De Donno dei Ros, in data 10 febbraio). Così è a Messina, provincia che ha ora un proprio rappresentante nella commissione regionale. Dunque

siamo di fronte ad un'organizzazione che è — come si è detto — rassomigliante ad uno Stato.

I conflitti al suo interno sono del tutto periferici. Si concludono con l'assoggettamento al gruppo centrale o con l'espulsione e in questo caso danno luogo a formazioni nuove, esterne, come le « stidde », più mobili e confinanti con il gangsterismo.

Questa organizzazione semistatuale, denominata Cosa Nostra, appare oggi (anche al di là delle strategie che consapevolmente persegue) come il punto di riferimento fondamentale di una serie complicata di processi di imitazione e di espansione.

Su di essi si sono soffermati i rappresentanti di molte Procure distrettuali, offrendo elementi per una prima mappa delle presenze più significative. In varie parti del territorio nazionale, tende a costituirsi una rete criminale integrata. Nell'ambito di essa si stabiliscono collegamenti e si intraprendono affari comuni tra le varie associazioni di tipo mafioso, sia tradizionali sia di più recente formazione.

Cosa Nostra rappresenta non solo un interlocutore potente, ma anche un esempio di successo e di impunità. Si comprendono perciò i fenomeni di mimetismo, anche organizzativo.

Nel distretto di Reggio Calabria, secondo quanto ha illustrato il Procuratore, l'originaria struttura orizzontale della 'ndrangheta, caratterizzata da molteplici autonomie, sembra aver ceduto il passo negli ultimi tempi ad una organizzazione verticistica. Quattordici famiglie sarebbero rappresentate nell'organo dirigente centrale.

L'organizzazione calabrese ha altri due punti in comune con quella siciliana: la ricerca di alleanze e di influenza politica, la latitanza storica di alcuni suoi esponenti, a cominciare dal boss Imerti.

Stessa situazione in Campania: una serie di gruppi criminali autonomi, che hanno una lunga storia, una base di massa ed una forte capacità di penetrazione nel tessuto economico ed istituzionale. In questa prospettiva, si nota una tendenza a ricalcare i paradigmi organizzativi di Cosa Nostra. Alcuni tradizionali gruppi camorristici (Zaza, Nuvoletta) già più di dieci anni fa si erano integrati nell'organizzazione siciliana. In epoca più recente, basta ricordare che l'organizzazione di cui era a capo Carmine Alfieri, catturato il 21 ottobre 1992, dopo 7 anni di latitanza, è denominata « Nuova mafia campana ». Come nel caso di Imerti in Calabria, anche in Campania, nonostante i recenti numerosi arresti, abbiamo « latitanti storici » (Fabbrocino, Imperato, Franco Ambrosio, Umberto Ammaturo, Pasquale Scotti). La penetrazione nel sistema economico si realizza attraverso il controllo di società. L'organizzazione dispone di professionisti che piazza nel collegio sindacale dell'una o dell'altra. (es: ditta ing. Messere: cfr. sentenza ordinanza del GI di Napoli, n. 1873/84 del 31 luglio 1989).

Anche le vicende della criminalità organizzata nel distretto di Lecce sono emblematiche. Una prima organizzazione nata dieci anni fa nel Salento (la Famiglia Salentina Libera), con l'esigenza di difendere il territorio dall'infiltrazione camorristica, è poi confluita in un'altra più ampia (la Sacra Corona Unita).

Questa ha oggi stabili rapporti con le organizzazioni criminali più forti della Sicilia, della Calabria, della Campania, soprattutto per il traffico di droga. Ha collegamenti con Trieste e la Croazia per il traffico di armi.

Si è sviluppata una tendenza alla centralizzazione, che ricorda il modello organizzativo di Cosa Nostra, se è vero che nelle tre province di Lecce, Brindisi e Taranto vi sono veri e propri consigli direttivi dell'organizzazione e che vi è fra questi un raccordo. Una maggiore articolazione caratterizza il fenomeno nel distretto di Bari, con una serie di gruppi dediti al traffico di droga ed alle estorsioni, anche se qui l'organizzazione detta « La Rosa » presenta una notevole continuità e strutturazione interna.

##### 5. *L'infiltrazione in regioni non tradizionali.*

Al di là delle aree tradizionali, infiltrazioni mafiose sono presenti in varie regioni italiane.

In Lombardia vi sono agenzie locali di Cosa Nostra: presenze finalizzate al riciclaggio, nelle sue forme più varie, compreso l'investimento di capitali illeciti in attività lecite. Vi è poi una presenza diretta di emissari della 'ndrangheta.

Milano è lo snodo per i traffici di eroina e cocaina che si irradiano in tutta Italia. Il dr. Minale ha segnalato l'esistenza di molteplici strutture associative, il più delle volte difficilmente riconducibili alla fattispecie dell'articolo 416-bis c.p.

Nel Veneto la presenza di gruppi criminali di tipo mafioso è cominciata negli anni 70 con i soggiorni obbligati. Le attività fondamentali consistono nel traffico di droga, in alcuni sequestri di persona a scopo di estorsione, nel racket. Di recente si hanno investimenti in beni immobili, esercizi pubblici, discoteche, strutture turistico-alberghiere.

Dello stesso genere le presenze in Liguria di gruppi legati a Cosa Nostra (in particolare elementi del clan Fidanzati) e alla 'ndrangheta.

In Toscana si è riscontrata la presenza di quattro gruppi associativi diversi, dediti al grande traffico di droga e di armi, con collegamenti che riguardano sia l'Italia centro-settentrionale, sia la Puglia e la Sicilia.

In Emilia-Romagna vi sono insediamenti mafiosi forti ed ormai storici. L'arresto recente di Giacomo Riina e poi del giovane Piero Leggio a Budrio, il ruolo di cerniera in numerosi traffici illeciti di ampia portata svolto da elementi mafiosi a Morciano di Romagna confermano la gravità delle infiltrazioni.

Come in Toscana, così in Emilia i gruppi mafiosi gestiscono oltre al traffico di droga anche quello delle armi, provenienti dal Belgio attraverso la Sardegna, o dalla Croazia attraverso il Friuli-Venezia Giulia.

6. *La rete criminale può dislocarsi in funzione della debolezza della risposta giudiziaria.*

La rete criminale che è possibile intuire in base a questa rassegna di sommari elementi informativi, risulta in parte da vicende casuali: il soggiorno obbligato di alcuni, il soggiorno in carcere al di fuori delle regioni di origine per altri, con il conseguente trasferimento delle famiglie. In parte, essa risulta da scelte strategiche: investimenti in determinati settori favorevoli. In parte, dalla riproduzione dei modelli mafiosi forti. Così nascono cosche ed organizzazioni strutturate, entro aree geografiche prive di tradizione.

Quanto più l'espansione diventa — utilizzando le basi e i collegamenti esistenti — il risultato di un progetto consapevole, tanto più è verosimile e realistica l'ipotesi avanzata dal dott. Pierluigi Vigna, Procuratore della repubblica di Firenze. Vi è il pericolo — egli ha osservato — che la rete criminale si modelli sulla organizzazione giudiziaria, insediandosi nei luoghi dove questa è più debole: dove più ardua è l'iniziativa delle Procure e dove non si è in grado di reprimere i fenomeni mafiosi. Se questo è vero, *l'obiettivo fondamentale che la Commissione parlamentare Antimafia deve trarre dai lavori del Forum è quello della definizione e della sollecita adozione di misure volte a far funzionare il sistema nuovo delle procure distrettuali.*

Nasce da qui la necessità di una verifica attenta e puntuale dello stato di funzionalità di questi uffici, in relazione ai fatti criminali che hanno di fronte. Dobbiamo puntare sulla efficienza. Specialmente la dove la risposta è stata finora più opaca ed inadeguata. Ciò significa risorse: personale specializzato e strutture. C'è bisogno per questo di un'impegno concorde del Governo, del Parlamento, dell'organo di governo autonomo della magistratura.

È urgente far agire e potenziare il circuito costituito dalla Procura nazionale antimafia e dalle Procure distrettuali, soprattutto per quel che riguarda l'acquisizione e l'elaborazione di notizie, di informazioni e di dati utili alle indagini, attinenti alla criminalità organizzata.

Ed è in questa prospettiva che vanno affrontate alcune questioni di adeguamento della legislazione e dell'ordinamento giudiziario.

7. *Organici.*

Il Procuratore nazionale ha definito « di emergenza » la situazione nella quale si trovano ad operare le Direzioni distrettuali antimafia. In numerosi uffici gli organici sono insufficienti e talvolta i posti sono scoperti.

La quantità e la destinazione dei magistrati vanno valutate in rapporto alla qualità ed al peso dei procedimenti che essi devono trattare. È essenziale perciò tener conto delle condizioni ambientali. Ed è necessaria su questa base una revisione, operata d'intesa tra

CSM e Ministero della Giustizia, per intervenire nei casi più gravi. Qui è possibile soltanto richiamare l'attenzione su alcuni.

Voglio prendere in considerazione per primo il caso di Palermo. Si tratta di una procura che è massimamente esposta, trovandosi al centro del territorio dove continua ad operare il gruppo dirigente di Cosa Nostra. È competente per i reati di mafia commessi nei circondari di Palermo, Agrigento, Marsala, Sciacca, Termini Imerese e Trapani: tutte zone ad altissima densità mafiosa. I procedimenti pendenti alla data del 31 dicembre 1992, risultano essere 105. Le persone su cui sono in corso indagini sono 1.278. È un ufficio sul quale gravano oggi compiti particolarmente ardui. La Procura della Repubblica di Palermo nel suo complesso dispone di 37 sostituti. Attualmente, oltre al Procuratore della Repubblica, sono assegnati alla Direzione distrettuale tre aggiunti (ma di fatto ve ne sono due, poiché il terzo, il dr. Spallitta attende il trasferimento ad altro posto, già deciso dal CSM) e quattordici sostituti (uno dei quali sta per trasferirsi ad altra destinazione). Dunque, in atto, oltre al procuratore, vi sono altri 15 magistrati.

È stata avanzata da Palermo una richiesta di dieci nuovi posti. Essa merita una particolare attenzione. È necessario un intervento sollecito di rafforzamento e va superato lo squilibrio rispetto ad altre Procure di grandi aree metropolitane. A Roma vi sono 54 sostituti, a Napoli 52, a Milano 47. La peculiare potenza del fenomeno criminale nel distretto di Palermo richiede uno spiegamento di forze almeno uguale rispetto a quello delle grandi sedi giudiziarie che ho appena citato.

Al tempo stesso, va rilevato che le attuali cinque sezioni penali del Tribunale non bastano. Ne va istituita subito una sesta o sarà lento e problematico lo sbocco dibattimentale dei procedimenti avviati. Del tutto insufficiente è il numero dei giudici per le indagini preliminari. Sono soltanto 7 (adesso 8, a seguito di un provvedimento di applicazione): un quinto rispetto ai magistrati della Procura. Normalmente il rapporto è da uno a tre ed anche questa appare come un'anomalia da rimuovere.

È inoltre indispensabile segnalare le situazioni di altri uffici, anch'essi fortemente carenti: la Procura di Catania (dove due dei magistrati assegnati sono stati applicati ad altra procura); quella di Messina (dove i posti in organico sono per metà scoperti); quella di Caltanissetta (che ha un organico di tre posti, con quattro applicati, e tratta, com'è noto, processi delicatissimi); quella di Bari (con due soli sostituti); quella di Cagliari (anch'essa con due sostituti). Salta agli occhi, infine, la totale impossibilità di un autonomo funzionamento delle Procure distrettuali di Campobasso e dell'Aquila. Occorrerà certo affrontare la questione, posta in alcuni interventi, dell'autonomia finanziaria delle Procure distrettuali, che potrebb'essere un fattore di speditezza e di efficienza; ma è chiaro che vi è anzitutto la necessità di costituire realmente le Procure distrettuali, sia pure con un numero limitatissimo di addetti, ma almeno garantendo che questi possano attendere con pienezza di impegno alle loro specifiche funzioni.

8. *Il circuito costituito dalla Procura nazionale e dalle Procure distrettuali e le banche dati.*

Dobbiamo mettere il circuito Procura nazionale – Procure distrettuali in condizione di rappresentare oggi una leva essenziale nell'iniziativa dello Stato contro la mafia.

Perciò è necessario far funzionare al meglio la circolazione e lo scambio delle informazioni, che è un cardine delle attività investigative ed un elemento decisivo del circuito.

Come ha osservato il dr. Saviotti, della Procura distrettuale di Roma, « le singole direzioni distrettuali devono svolgere attività investigativa diretta e metterla a disposizione di se stesse, degli altri uffici e della Procura nazionale. Quest'ultima deve svolgere un ruolo di elaborazione, di vaglio delle informazioni, per una successiva restituzione ai singoli uffici operanti ». Si può coordinare, soltanto se si conosce e la Procura nazionale dev'essere messa in grado di conoscere. La circolarità controllata delle informazioni è divenuta (se si tengono presenti le norme del decreto-legge 20 novembre 1991 n. 367, convertito in legge 20 gennaio 1992 n. 8 e quelle più recenti del decreto-legge 8 giugno 1992 n. 306 convertito con modifica in legge 7 agosto 1992 n. 356, in particolare articolo 4 commi 9 e 10) un momento decisivo ed una condizione prioritaria per il funzionamento del nuovo sistema.

Per realizzare questa condizione deve costituirsi – com'è stato sottolineato nel Forum — una complessiva e coerente struttura informativa, al centro e nelle singoli sedi.

La prima base informativa dovrebbe essere rappresentata da una banca dati dei procedimenti in corso presso ciascuna Direzione distrettuale (con archivi dei procedimenti via via definiti anche senza l'esercizio di azione penale). Tale struttura può essere collegata con altre banche dati di dimensione locale e nazionale. Ciò può essere assai rilevante per l'acquisizione di notizie di reato, in campi nei quali è necessaria una particolare ricerca delle informazioni, come per i reati di cui agli articoli 648-*bis* e 648-*ter* c.p. (riciclaggio e impiego di denaro, beni e utilità di provenienza illecita). Ma soprattutto la struttura distrettuale dovrà mettere a disposizione della Procura nazionale il prodotto informativo delle attività di indagine da essa svolte.

Si può riportare in conclusione un passo della nota integrativa inviata su questo tema dal dr. Saviotti, che fornisce una utile prospettiva di lavoro: « A titolo di esempio può ipotizzarsi che in una sede diversa dalle Direzioni distrettuali della Puglia non si conoscano tutti i cognomi delle più grosse cosche pugliesi; la presenza di forti investimenti da parte di società o di persone con cognomi meno famosi, provenienti da tali zone, può passare inosservata. Tale inconveniente si potrebbe evitare laddove un unico centro nazionale fosse in condizione periodicamente di restituire i contenuti informativi acquisiti dalle singole sedi, elaborati ed analizzati. Una sorta di pacchetto di informazioni, che mano a mano vengono ad incrementarsi con le notizie che di volta in volta giungono dalla

periferia, periodicamente formato dal centro e restituito alle periferie. In questa architettura resterebbero prioritarie le funzioni di investigazione attiva delle sedi distrettuali, i cui esiti informativi sarebbero destinati ad essere elaborati dalla Procura nazionale, congiuntamente agli altri dati cui questa ha accesso, soprattutto nell'ambito dei rapporti con la D.I.A., per essere rilasciati nuovamente alle Direzioni distrettuali in forma di analisi avanzata ».

#### 9. *Una innovazione legislativa: la istituzione dei Tribunali distrettuali.*

La concentrazione delle indagini preliminari nelle Procure distrettuali (stabilita dal decreto-legge novembre 1991, n. 307, conv. in legge 20 gennaio 1992 n. 8) lascia immutata la disciplina della competenza per quanto riguarda il dibattimento. Ciò rende la riforma, che si è voluta introdurre con la istituzione delle Direzioni distrettuali, ancora non sufficiente, rispetto alle finalità di razionalizzazione e di rafforzamento della risposta giudiziaria al fenomeno mafioso. Infatti, le esigenze di coordinamento, di compiutezza dell'accertamento giudiziario, di specializzazione professionale dei magistrati addetti, di concentrazione di mezzi e supporti tecnici, si pongono non soltanto per gli uffici del Pubblico Ministero, ma anche nel momento della formazione e della valutazione della prova.

Proprio tenendo conto della centralità del dibattimento — che resta un'idea-guida del nuovo processo — è necessaria, dopo l'istituzione della Procura distrettuale, una nuova disciplina della competenza per materia e per territorio, in relazione ai delitti di criminalità organizzata (si tratta naturalmente degli stessi per i quali le funzioni requirenti spettano oggi alle Procure distrettuali).

Per questi delitti dev'essere competente il Tribunale o la Corte d'Assise che ha sede presso il capoluogo del distretto.

La nuova disciplina — in deroga alle norme generali sulla competenza — darà maggiore organicità ai dibattimenti sui processi per reati di mafia. Essa eviterà che i magistrati addetti alle Procure distrettuali debbano recarsi in trasferta a sostenere l'accusa presso i vari Tribunali del distretto, con perdite di tempo e costi aggiuntivi. Bisogna osservare che in qualche caso le Procure distrettuali non sono neppure in grado di inviare propri magistrati ed è necessario che il Procuratore generale presso la Corte d'Appello provveda all'applicazione di sostituti che appartengono alle Procure non distrettuali. Il problema è stato segnalato più di una volta nell'ambito del Forum.

Certo le carenze di organici e la esiguità delle forze effettivamente disponibili nelle Procure distrettuali sono all'origine di tali scelte. Ma è evidente che l'istituzione di Tribunali distrettuali sarebbe di grande aiuto. Tanto per fare un significativo esempio, nel distretto di Catania applicazioni di questo genere sono cominciate dal mese di febbraio.

È da condividere in proposito l'osservazione critica avanzata dal dottor Mariano Lombardi, procuratore distrettuale di Catanzaro.

Non è un rimedio accettabile quello di riassegnare a magistrati delle procure non distrettuali le funzioni dell'accusa nei processi per reati di mafia, quando queste funzioni sono state invece istituzionalmente affidate dalla legge ad altri uffici. Dunque, in casi del genere andrebbero salvaguardate la specializzazione e la continuità nell'esercizio della funzione requirente. Il magistrato che ha curato la fase delle indagini preliminari è quello che più di tutti gli altri può garantire una partecipazione puntuale ed efficace al dibattimento. Ciò è più facile da realizzare, se i dibattimenti non si disperdono nei tribunali minori, ma rimangono nelle sedi distrettuali. Il che ovviamente richiede in quelle sedi organici rafforzati, copertura di posti e — nei limiti del possibile — potenziamento di strutture.

Infine, la nuova disciplina della competenza, che qui viene proposta, avrà come effetto un decongestionamento degli uffici non distrettuali.

Non dimentichiamo che in molti di questi pochi giudici sono costretti a far tutto: processi civili, sezione agraria, misure di prevenzione, GIP, processi penali. E nel penale, sarà un buon risultato se potranno essere trattati con maggiore sollecitudine ed impegno i processi riguardanti fenomeni di criminalità ordinaria, che sono un fattore di insicurezza diffusa e rischiano, se non contrastati adeguatamente, di evolversi verso forme più gravi. Si può osservare, a questo proposito, che compiti assai delicati gravano sulle Procure non distrettuali in zone ad alta densità mafiosa. La condizione di questi uffici è in alcuni casi desolante. Un esempio limite di inadeguatezza è quello di Vibo Valentia, come è emerso dalla recente visita di una delegazione della Commissione in Calabria. Sul tema specifico e sullo stato delle Procure non distrettuali in Calabria vi sarà un'apposita relazione, al termine della ricognizione che è stata avviata, ma che ancora non si è conclusa.

Sarebbe comunque opportuno che la Commissione Antimafia promuovesse un incontro con rappresentanti di questi uffici di procura, che non trattano processi per reati di mafia, ma che, per collocazione geografica, hanno a che fare con l'humus criminale entro cui si sviluppa l'agire mafioso.

10. *Ancora una questione di competenza territoriale: le misure di prevenzione previste dalla legislazione antimafia.*

Un ulteriore problema di razionalizzazione delle competenze giudiziarie, che è stato discusso nel Forum, riguarda le misure di prevenzione previste dalla legislazione antimafia.

Com'è noto, l'istituzione delle Procure distrettuali non ha modificato il regime anteriore della competenza territoriale.

Oggi, le misure di prevenzione spettano al Tribunale nel cui circondario dimora il soggetto « prevenuto ». Possono essere proposte anche dal Procuratore nazionale antimafia, ma l'iniziativa processuale vera e propria è del Procuratore della Repubblica presso ciascun Tribunale competente. Tutto ciò crea — specialmente per le misure a carattere patrimoniale — un rischio di polverizzazione

degli interventi, che è in contrasto con l'esigenza di unitarietà e di organicità nell'esercizio dei poteri d'indagine e nelle conseguenti iniziative processuali da parte delle Procure distrettuali.

Normalmente, gli stessi fatti e le stesse circostanze vengono prodotti a sostegno dell'accusa nel procedimento penale e nella proposta di misura di prevenzione. Proprio per questo sarebbe particolarmente utile una valutazione unitaria delle risultanze probatorie. Alla Procura distrettuale dovrebbe spettare l'iniziativa processuale relativa alle misure di prevenzione previste dalla legislazione antimafia.

La proposta è emersa nel Forum e merita di essere accolta.

È evidente che questo spostamento della competenza, una volta realizzata la istituzione dei Tribunali distrettuali, di cui già abbiamo detto, non riguarderà soltanto l'iniziativa processuale e la funzione del Pubblico Ministero, ma anche il momento della decisione. Saranno i Tribunali distrettuali a decidere sulle misure di prevenzione antimafia. Ciò permetterà di superare un inconveniente: oggi, l'individuazione del Tribunale competente in relazione alla « dimora » del denunciato è tutt'altro che semplice e pacifica. Spesso misure di prevenzione ampiamente motivate non hanno trovato attuazione, per effetto di sentenze della Cassazione che hanno disconosciuto la competenza territoriale del Tribunale (clamoroso è, il caso di Don Stilo).

L'affidamento dell'iniziativa alle Direzioni distrettuali e la trattazione in sede di Tribunali distrettuali eliminerebbero le incongruenze e le difficoltà che abbiamo segnalato.

#### 11. *Gli assistenti del Pubblico Ministero.*

La necessità più volte ribadita di un potenziamento della polizia giudiziaria che svolge indagini ed attività disposte o delegate dalle Procure distrettuali ha indotto a riproporre un progetto di qualche anno fa, relativo alla organizzazione dell'ufficio del Pubblico Ministero. La Commissione Antimafia aveva approvato uno schema nell'ottobre 1990.

Per svolgere i compiti nuovi che gli spettano, di direzione delle attività investigative, il Pubblico Ministero ha bisogno di una struttura organizzata attorno a sé.

Si è sostenuto perciò che dovrebbero far parte dell'ufficio — secondo quello schema — sia alcuni ufficiali di polizia giudiziaria, sia alcuni laureati in giurisprudenza, assunti a contratto come assistenti del Pubblico Ministero, con le procedure e le garanzie previste per i vice procuratori onorari.

A questi verrebbe delegato dal singolo sostituto procuratore il compimento di specifici atti, naturalmente di rilevanza minore: dall'assunzione di informazioni allo studio di documenti, alla proposizione al Pubblico Ministero, titolare dell'inchiesta, di linee d'indagine e di iniziativa.

È un'innovazione non specificamente riferita alle Procure distrettuali e, secondo i suoi sostenitori, essa gioverebbe a rafforzare la complessiva efficienza degli uffici del Pubblico Ministero. Ma sulla

competenza e sulla specializzazione di tali assistenti, ai quali dovrebbero comunque essere delegati atti relativi ad indagini delicate, sono state avanzate anche perplessità, che consigliano un'ulteriore riflessione su questo tema.

12. *I collaboratori di giustizia. Una legge che funziona bene ed alcuni problemi aperti.*

Nel corso del Forum, numerose questioni sono state sollevate in ordine alla gestione dei collaboratori di giustizia.

Prima di entrare nel merito, io credo che si debba formulare una valutazione d'insieme. La legge sta funzionando. L'alto e crescente numero di defezioni, che minano la compattezza delle organizzazioni mafiose, rappresenta una conferma della validità del cammino intrapreso.

Dunque, le correzioni da introdurre non possono che assecondare lo spirito delle norme in vigore, garantendone l'applicazione coerente, sia sul versante dei rapporti tra organi dell'indagine e collaboratori, sia sull'altro versante — che bisognerà tenere ben distinto dal primo — relativo ai rapporti tra il collaboratore e coloro che hanno il compito di proteggerlo.

Alcune delle questioni poste riguardano i criteri di determinazione e di attuazione dei programmi di protezione dei collaboratori e dei loro prossimi congiunti. Altre sono relative alla « gestione » processuale delle dichiarazioni rese dai medesimi collaboratori. Altre ancora si riferiscono al trattamento sanzionatorio nei loro confronti.

13. *Programma di protezione dei collaboratori.*

Quanto al primo ordine di problemi, è stata sottolineata l'opportunità che la Commissione centrale istituita ai sensi dell'articolo 10 del decreto-legge n. 8/91 predetermini i criteri da seguire ai fini dell'ammissione del collaboratore allo speciale programma di protezione previsto dalla norma. Questo programma ha contenuti diversi ed è alternativo rispetto alle ordinarie misure di tutela adottabili dall'autorità di Pubblica sicurezza o — trattandosi di persone detenute — dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Si è osservato che la fissazione di presupposti per l'attivazione dell'uno o dell'altro programma di protezione sarebbe utile al Pubblico Ministero quando egli indica ad una persona in possesso di informazioni penalmente rilevanti le contropartite che potrebbero esserle assicurate.

È da rilevare che il presupposto per l'ammissione al programma di protezione speciale (comprendente anche misure di assistenza, finalizzate alla tutela dell'incolumità, che possono estendersi fino al cambiamento delle generalità) è, secondo la legge, la inadeguatezza delle misure adottabili in via ordinaria, rispetto al fine di garantire la sicurezza personale.

La Commissione centrale valuta questa inadeguatezza. Poiché il giudizio appare complesso e dipende in concreto da molteplici elementi (interni ed esterni ai procedimenti penali, come risulta anche dall'articolo 11 dello stesso decreto legge), è difficile ipotizzare una rigida predeterminazione di criteri. Ogni formulazione ulteriore è destinata a rimanere indicativa ed elastica. È il procuratore distrettuale che richiede l'applicazione del programma. Si può prevedere l'allegazione di pareri degli organi di polizia giudiziaria, relativi tanto ai rapporti passati tra il collaboratore e l'organizzazione di appartenenza, quanto al tipo di organizzazione, relativi al livello del contributo prestato alle indagini ed infine relativi alla condizione ambientale in cui si trovino i congiunti (tutti elementi questi che attengono alla concretezza del pericolo per la sicurezza personale dei soggetti in questione).

Molti degli interventi hanno sottolineato la necessità, alla quale già prima facevo cenno, che venga assicurata la distinzione tra gli organi della investigazione e quelli della protezione.

Si è rilevato come la custodia del collaboratore in locali diversi dal carcere, sotto la tutela del medesimo organo di polizia delegato alle indagini, ma inquadrato nel servizio centrale di protezione, rischi di determinare « intimismi investigativi » e condizioni favorevoli ad inquinamenti della fonte di prova (anche per effetto delle suggestioni che possono essere indotte nel dichiarante dalle ipotesi investigative su cui lavorano gli inquirenti).

Il rimedio, per non incorrere in tali rischi potrebbe essere costituito dall'attribuzione al servizio centrale di protezione di una reale autonomia dai corpi di polizia incaricati di compiti di indagine. L'eccessiva onerosità della misura, che imporrebbe la sottrazione ai medesimi corpi di qualche migliaio di uomini, ha tuttavia indotto un certo numero di magistrati intervenuti ad individuare nella custodia in carcere del collaboratore la soluzione del problema.

Il pericolo delle intimidazioni, facilmente ipotizzabili nell'ambiente carcerario, nonché il rischio di contaminazione della fonte di prova, derivante da contatti con altri detenuti, appartenenti all'ambiente criminale di provenienza, potrebbero essere evitati attraverso la destinazione dei collaboratori alla custodia in strutture carcerarie, opportunamente prescelte nelle diverse aree del territorio nazionale. Dovrebbe essere stabilito per i detenuti collaboranti un trattamento penitenziario meno rigido rispetto a quello ordinario e contrapposto a quello assai più severo che deve prevedersi per i detenuti « irriducibili ».

Da più parti si è suggerito di utilizzare a questo scopo le case mandamentali, ma per lo stato in cui esse attualmente si trovano, sono stati manifestati al riguardo dubbi e pareri contrari.

La proposta dell'utilizzazione di apposite strutture carcerarie per la detenzione dei collaboratori di giustizia, attuabile in tempi relativamente brevi, appare idonea ad affrancare il detenuto dalla tutela degli uffici di polizia inquirente. Questo obiettivo merita di essere perseguito soprattutto nel primo e più delicato periodo della collaborazione del dichiarante con il magistrato e non presenta controindi-

cazioni sotto il profilo delle esigenze di protezione del collaboratore, né sotto il profilo delle garanzie di genuinità della fonte di prova.

Poiché le occasioni di contatto tra il collaboratore e le forze di polizia incaricate della sua protezione rimarrebbero comunque numerose, va — a mio parere — comunque garantito che si realizzi un servizio di polizia nell'ambito delle attuali strutture senza creare nuovi corpi, esclusivamente volto alla protezione delle persone collaboranti e dei loro prossimi congiunti.

#### 14. *La « gestione » processuale dei collaboratori.*

Quanto al secondo ordine di problemi, è stata anzitutto evidenziata l'opportunità di un attento coordinamento tra i pubblici ministeri dei diversi uffici interessati all'esame di collaboratori di giustizia. Il coordinamento deve impedire deprecabili (ma non infrequenti) ipotesi di esclusivo accaparramento dei pentiti da parte dei magistrati che ne hanno registrato le prime dichiarazioni, così come deve evitare frenetici avvicendamenti di magistrati in ogni sede attorno ai suddetti collaboratori, tali da creare il rischio di involuzioni nello svolgimento della collaborazione o, comunque, contrattempi nell'espletamento delle attività di indagine. Taluno ha indicato nel Procuratore nazionale antimafia l'organo più idoneo a compiere questa attività di coordinamento.

Il ripetersi di conflitti tra pubblici ministeri, pur dopo l'istituzione delle Direzioni distrettuali, suggerisce lo studio di iniziative da parte del Procuratore nazionale, dirette a realizzare un più efficace coordinamento nella gestione dei collaboratori di giustizia. È da ritenere che simili iniziative potrebbero essere assunte dal Procuratore nazionale senza necessità di alcuna modifica normativa, essendo sicuramente inquadrabili nei generali poteri di coordinamento attribuiti a questo organo.

È stato pure proposto che per i fatti addebitabili al collaboratore di giustizia sia svolto un unico procedimento penale, in modo da far sì che la valutazione della sua condotta possa essere unitariamente operata, evitando il rischio dell'assunzione da parte di un magistrato di impegni difficilmente onorabili, in quanto interferenti nell'attività di competenza di altri magistrati.

Non sembra che la proposta possa avere attuazione, poiché essa si scontra con il principio costituzionale che vuole il giudice naturale preconstituito per legge. Qualunque soluzione pratica del problema consentirebbe all'imputato collaborante, infatti, di influire sulla scelta del proprio giudice.

#### 15. *Modificazioni del trattamento sanzionatorio.*

Lasciando da parte l'ipotesi teorica, suggerita in un intervento, di una sospensione dell'esercizio dell'azione penale, in caso di leale collaborazione del soggetto e di astensione dalla consumazione di ulteriori delitti, ipotesi che appare in contrasto con il dettato costi-

tuzionale e con il principio di obbligatorietà dell'azione penale, si possono invece prendere in considerazione altre proposte innovative che sono state avanzate.

È stata suggerita una modificazione, in senso più favorevole ai rei, della norma (articolo 8 del decreto-legge n. 152/91) che prevede riduzioni di pena per gli imputati di delitti di mafia che si siano dissociati dai correi ed abbiano concretamente aiutato l'autorità nella ricostruzione dei fatti e nella individuazione dei colpevoli.

Si è infatti osservato che la pena della reclusione da dodici a venti anni, comminata in sostituzione dell'ergastolo, rappresenta per taluni collaboratori, soprattutto se di età avanzata, un costo troppo elevato. Si è detto inoltre che la norma citata riserva al giudice margini eccessivi di discrezionalità nella determinazione in concreto della pena (sostituzione dell'ergastolo con la pena della reclusione da dodici a venti anni, come ricordato, e diminuzione delle altre pene da un terzo alla metà), tanto da impedire al soggetto incline alla collaborazione di valutare anticipatamente le conseguenze sanzionatorie della propria dissociazione.

Si potrebbe ipotizzare a questo riguardo un restringimento dei margini di oscillazione per la irrogazione della pena che si sostituisce all'ergastolo.

Infine, due ultime e più incisive proposte. Si è suggerito, anzitutto, che venga prevista una riduzione delle pene temporanee in misura fissa (preferibilmente in ragione della metà); in secondo luogo che sia reintrodotta la possibilità della definizione con rito abbreviato dei procedimenti per reati punibili con la pena dell'ergastolo, venuta meno a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 176 del 23 aprile 1991, che ha dichiarato la parziale illegittimità del 2° comma dell'articolo 442 c.p.p. per « eccesso di delega ». Ciò comporterebbe una riduzione ulteriore della pena nella misura di un terzo. Così, la pena dell'ergastolo, che può essere ridotta ad un minimo di dodici anni per i collaboratori, potrebbe, per la scelta del rito, essere ancora diminuita di un terzo e giungere fino al limite estremo di otto anni di reclusione.

La constatazione della insostituibilità dell'apporto dei « pentiti » nei procedimenti per fatti di criminalità organizzata consiglia di riflettere con attenzione su questi due suggerimenti finali. Le soluzioni proposte si risolvono infatti in accorgimenti tecnici che, senza introdurre eccezioni ai principi generali dell'ordinamento, possono concretamente, in misura assai pronunciata, incentivare il fenomeno delle collaborazioni. E questa incentivazione appare oggi a molti più che mai utile nella lotta contro la mafia. Si tratta comunque, per ora, di proposte da discutere. Su di esse è già aperto il dibattito nell'ambito della cultura giuridica italiana, nell'opinione pubblica più vasta e nella stessa Commissione parlamentare antimafia. Esse saranno oggetto di ulteriore approfondimento da parte della Commissione, che dovrà presto affrontare compiutamente l'intera tematica relativa ai collaboratori con la giustizia (sotto il profilo legislativo, giudiziario, amministrativo).

**Documento di valutazione e proposte.**

La Commissione Parlamentare Antimafia,

esaminate le risultanze del Forum svoltosi il 5 febbraio con la Direzione nazionale antimafia con le Direzioni distrettuali e con il gruppo di lavoro per gli interventi del CSM nelle zone colpite dalla criminalità;

premesso che si sono manifestati recentemente positivi segnali di impegno di alcune procure distrettuali, e che, tuttavia, si avverte il pericolo di un abbassamento della tensione ideale e professionale nell'impegno delle istituzioni contro la mafia e che in particolare risulta:

a) la concessione in numerosissimi casi della liberazione anticipata a criminali condannati con sentenza definitiva per reati di mafia o per traffico di stupefacenti, nonostante il conclamato permanere della loro pericolosità e dei collegamenti con la criminalità organizzata;

b) il permanere di gravi carenze organizzative in uffici giudiziari particolarmente esposti; è impossibile che la procura della Repubblica di Palermo riesca a far fronte a tutti i suoi impegni con un organico chiaramente sottodimensionato almeno di dieci unità rispetto alle esigenze ed agli organici di uffici di pari rilevanza, mentre altrettanto insufficienti sono gli organici di Caltanissetta, di Catania, di Reggio Calabria e di altre sedi giudiziarie anche al di fuori delle tradizionali aree di insediamento mafioso;

c) che risulta un rendimento non omogeneo delle procure distrettuali, tanto in aree di tradizionale insediamento mafioso, quanto nelle zone di più recente penetrazione;

d) l'esistenza di ostacoli e difficoltà che rallentano la piena esplicazione delle funzioni della DIA come è emerso dalle apposite audizioni, e dalle stesse prese di posizione del ministro degli Interni;

e) la mancata attuazione di un razionale ed efficiente sistema di banche dati e di circolazione delle informazioni tra le procure distrettuali e la procura nazionale antimafia;

considerato che già più volte da momenti di alto impegno e forte tensione ideale si è passati ad una fase di sbandamento e di inerzia, che ha vanificato i successi ottenuti dalle forze dell'ordine e dalla magistratura, ridando fiato alle organizzazioni mafiose e causando nuove tragedie;

rilevato:

che non bisogna ripetere i tragici errori del passato, e che proprio l'esperienza già fatta impone di intervenire immediatamente

e di attivare tutte le possibili sinergie istituzionali per far riacquistare efficacia e continuità all'azione di contrasto;

che esistono proposte efficaci sulle quali si verifica una larga convergenza tra le forze parlamentari e che su di esse vi è anche il consenso del Governo;

la Commissione delibera di proporre al Parlamento e al Governo alcuni obiettivi immediatamente realizzabili;

in particolare, ai sensi dell'articolo 25-*quinqüies* lettera b) della legge istitutiva propone che il Parlamento, anche sulla base di pareri che sarà opportuno richiedere al CSM, fissi nuove norme per:

1) istituire i tribunali distrettuali, con competenza per i procedimenti relativi al delitti di criminalità organizzata, presso ciascun capoluogo di distretto;

2) assegnare alle procure distrettuali l'iniziativa processuale relativa alle misure di prevenzione previste dalla legislazione antimafia;

3) offrire incentivi meno incerti nella riduzione delle pene a chi intenda collaborare con la giustizia, restringendo i margini troppo ampi di discrezionalità del giudice del dibattimento.

La Commissione propone altresì, ai sensi dello stesso articolo 25-*quinqüies*, che il Governo provveda per:

1) una revisione della pianta organica delle Procure distrettuali, al fini di un rafforzamento dell'iniziativa investigativa e giudiziaria, e ciò d'intesa con il CSM, al quale spetterà l'individuazione di una scala di priorità nella copertura dei posti vacanti; priorità, in ogni caso va data alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, alla quale è obiettivamente attribuito il maggiore sforzo investigativo;

2) garantire, nel trattamento dei collaboratori con la giustizia, una netta separazione tra gli organi della investigazione e quelli deputati alla protezione del collaboratore;

3) assegnare i collaboratori alla custodia in strutture carcerarie, opportunamente individuate, con un trattamento penitenziario meno rigido rispetto a quello ordinario;

4) assumere tutte le iniziative utili allo scopo di sostenere e potenziare la scuola per la formazione e l'aggiornamento dei magistrati del pubblico ministero, che è già operante per iniziativa del CSM.

La Commissione, preso atto con particolare soddisfazione che nella seduta odierna il Ministro di Grazia e Giustizia ha condiviso il

merito delle proposte, e si è impegnato ad assumere le conseguenti iniziative,

delibera:

*a)* di verificare in tempi assai rapidi la situazione penitenziaria degli imputati e dei condannati per reati di mafia;

*b)* di promuovere in tempi brevi due ulteriori incontri: uno con i magistrati della Direzione nazionale antimafia; l'altro con i rappresentanti delle procure non distrettuali operanti nelle zone maggiormente colpite dalla criminalità organizzata.