

di grazia e giustizia professor Giovanni Maria Flick nell'audizione del 4 marzo 1997 che dal Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, professor Carlo Federico Grosso nell'audizione del successivo 11 marzo 1997. Il Ministro di grazia e giustizia e il Vicepresidente del consiglio superiore della magistratura, inoltre, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, hanno illustrato tutta una serie di soluzioni in più punti convergenti.

Nel redigere il documento sulla funzionalità degli uffici giudiziari - proposto dal relatore onorevole Scozzari, approvato all'unanimità nella seduta dell'8 aprile 1997 e comunicato alle Presidenze del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati il 9 aprile 1997 - la Commissione è partita da alcune constatazioni di fondo e, prima di tutte, quella secondo cui le numerose e croniche scoperture nelle piante organiche degli uffici giudiziari incidono negativamente sulla qualità della risposta alla richiesta di giustizia da parte dei cittadini e, nello specifico della criminalità organizzata, indeboliscono l'azione di contrasto alla stessa.

Le alte percentuali di vacanze nelle piante organiche di importanti uffici giudiziari delle regioni meridionali, inoltre, costituiscono un impedimento alla celebrazione di processi in primo e secondo grado contro numerosi esponenti di organizzazioni criminali. A ciò consegue la scarcerazione di molti imputati per la scadenza dei termini di custodia cautelare e la vanificazione delle attività di indagine e giudiziaria, con grave caduta di credibilità dello Stato di diritto.

La Commissione ha fornito tutti i dati relativi alle scoperture, soffermandosi su specifiche situazioni di uffici giudiziari di primaria importanza nell'opera di contrasto alla criminalità organizzata, così come ha elencato tutte le peculiari situazioni che impediscono all'ordinamento di garantire la integrale copertura delle piante organiche degli uffici anche in concomitanza con un ruolo organico completo, quali:

- a) il considerevole periodo di tempo impiegato per l'espletamento del concorso;
- b) l'utilizzazione in funzioni diverse da quelle giurisdizionali di numerosi magistrati per distacco al Ministero, alla Corte costituzionale, al Consiglio superiore della magistratura, per mandato parlamentare o fuori ruolo per altri motivi;
- c) la destinazione di 74 magistrati come applicati alla Corte di cassazione o alla Procura generale presso detta Corte;
- d) le assenze temporanee, ma di lungo periodo, previste dalla legge.

La Commissione ha fatto rilevare, inoltre, che non è razionale affrontare il problema delle vacanze nè con il continuo spostamento di magistrati dal penale al civile (anche per la crisi profonda in cui da molti anni versa quest'ultimo settore), nè con il trasferimento di magistrati dal Nord al Sud o da un distretto all'altro (dato che le vacanze interessano tutti i distretti, compresi quelli del Centro-Nord) e che a ciò si aggiunge la «rigidità» del ruolo organico per cui, ad ogni ampliamento della pianta organica di un ufficio giudiziario, deve procedere alla soppressione di un corrispondente numero di posti in altri uffici giudiziari,

altrimenti deve ricorrere all'ampliamento con legge ordinaria e sempre nei limiti di compatibilità di bilancio.

Un altro fattore di irrazionalità del sistema è stato individuato nella impossibilità di revisione delle circoscrizioni giudiziarie a causa della coalizione di opposizioni provenienti da magistrati, avvocati e, soprattutto, dalle comunità interessate.

Al fine di garantire maggiori criteri di efficienza in relazione all'effettivo fabbisogno di giustizia esistente nelle diverse aree del Paese, la Commissione ha auspicato la sollecita approvazione di una legge delega che, sulla base di criteri oggettivi e condivisibili, risolva questo ultradecennale problema.

Il problema che con più immediatezza si è, comunque, posto all'attenzione della Commissione è quello della enorme difficoltà che il Consiglio superiore della magistratura incontra nel trasferire i magistrati nelle sedi «disagiate», ricomprendendo in questo termine tutti gli uffici giudiziari che, per mole di lavoro, per gravità dei processi trattati e per ubicazione territoriale, non sono richiesti e restano scoperti anche dopo numerose pubblicazioni delle vacanze.

Tali sedi sono ubicate, nella stragrande maggioranza dei casi, nelle regioni meridionali nelle quali, appunto, la pervasiva presenza delle organizzazioni criminali e la concomitante assenza o scarsa qualità di servizi sociali, sistemi viari e di trasporto, le rendono poco «appetibili» a magistrati che già svolgono le proprie funzioni in località più avvantaggiate: in queste regioni, le proporzioni tra vacanze e posti in organico sono di gran lunga più alte di quelle che si riscontrano nel resto del Paese.

Gli unici magistrati che non possono opporsi all'assegnazione ad una di queste sedi sono, infatti, gli uditori giudiziari di prima nomina, mentre tutti i meccanismi normativi di trasferimento coattivo si sono resi pressochè inutili per gli altri magistrati che, attraverso il ricorso agli organi di giustizia amministrativa, riescono quasi sempre a vanificare le decisioni dell'Organo d'autogoverno.

Per ovviare a questa «strozzatura» del sistema la Commissione ha proposto una serie di incentivi, con esclusione di quelli di natura economica che potrebbero creare effetti di trascinamento all'interno dell'ordine giudiziario (il cosiddetto «galleggiamento») o anche rivendicazioni economiche similari per altri impiegati pubblici operanti nella stessa sede.

La Commissione ha individuato — anche sulla scorta dei suggerimenti offerti dal Ministro di grazia e giustizia e dal Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura — alcuni incentivi per i magistrati destinati alle sedi disagiate, quali:

- a) una speciale indennità di missione in funzione del lavoro specificamente svolto nella sede di destinazione;
- b) il rimborso di alcuni viaggi all'anno allo scopo di tornare più spesso a casa e attutire ulteriormente il disagio della lontananza;
- c) una agevolazione per i ricongiungimenti familiari nel caso del coniuge dipendente pubblico;

d) una speciale indennità di alloggio e forme di collaborazione tra il Ministero e gli Enti locali per il reperimento di edifici da mettere a disposizione;

e) un punteggio aggiuntivo o di preferenza assoluta per il trasferimento successivo (con esclusione di qualsiasi refluenza sulla carriera).

È da rilevare che, sulla base delle proposte del Ministro di grazia e giustizia esposte in Commissione, il Governo ha presentato un disegno di legge (atto Camera n. 3686 e atto Senato n. 2782) con il quale sono state recepite molte delle indicazioni contenute nel citato documento della Commissione (\*).

L'articolato prevede che al magistrato trasferito d'ufficio nelle sedi disagiate sia attribuita per quattro anni una indennità mensile il cui importo è stato notevolmente aumentato; sono inoltre favoriti ricongiungimenti familiari nei casi di coniugi dipendenti statali; viene poi riconosciuta agli stessi magistrati, ai soli fini del primo tramutamento successivo a quello d'ufficio, una anzianità di servizio doppia per ogni anno di effettivo servizio prestato nella sede dopo il primo biennio di permanenza, mentre, in caso di trasferimento a domanda, se la permanenza nella sede disagiata abbia superato i cinque anni, hanno diritto ad essere preferiti a tutti gli altri magistrati.

Infine è auspicabile un piano di investimento che consenta l'attuazione delle riforme, con la relativa dotazione dei mezzi, delle strutture e degli uomini necessari avuto riguardo alla grave situazione deficitaria ed emergenziale esistente.

#### *Organici delle Forze di polizia e domanda di sicurezza sociale*

L'altro tema specifico che la Commissione ha affrontato nel corso di questo primo anno di attività è stato quello relativo agli organici delle forze di polizia, approvando nella seduta del 30 luglio 1997 la Relazione del senatore De Santis, poi inviata, come da legge istitutiva, ai Presidenti delle Camere.

La Commissione ha preso innanzitutto in esame lo stato attuale del problema, partendo dalla considerazione che il secolo che si è aperto con una forte domanda di sicurezza sociale, si chiude con una fortissima domanda di sicurezza personale.

I fenomeni criminosi hanno una incidenza altissima sui livelli di civiltà e sicurezza della convivenza sociale; mentre i sistemi criminali organizzati possono mettere in pericolo la stessa democrazia.

A fronte di questo quadro le forze di polizia sono sottoposte ad una pressione che ha pochi precedenti nella storia del nostro paese. C'è attenzione, preoccupazione e una forte richiesta di attività di prevenzione, di repressione, controllo del territorio, e contrasto

---

(\*) Il 28 aprile 1998 il disegno di legge è stato approvato definitivamente ed è ora la legge 4 maggio 1998, n. 133 pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'8 maggio 1998, n. 105.

verso ogni forma di criminalità, organizzata e comune, predatoria e di strada.

Il tutto è riconducibile ad una fortissima domanda di sicurezza.

Appare evidente che il tema è centrale nel confronto politico e nella ricerca del consenso. Va sottolineato che lo sforzo umanamente apprezzato delle forze di polizia non è sufficiente da solo a ricreare un tessuto di legalità diffusa e di sicurezza garantita.

Sono necessari altri interventi di carattere sociale e occupazionale al fine di creare un circuito positivo fatto di lavoro, sviluppo e sicurezza.

A tal fine i progetti «sviluppo-sicurezza» finanziati anche con fondi comunitari sono un modello da sperimentare in aree sempre più vaste. Attualmente pur consapevoli che le forze di polizia da sole non sono sufficienti per garantire la sicurezza e ripristinare livelli adeguati di legalità non c'è realtà del paese che non rivendichi una quota aggiuntiva di operatori e mezzi.

A fronte di ciò nel 1997 si è assistito ad una riduzione «virtuale» complessiva delle forze di polizia pari a 11.000 unità a causa della concorrenza di due fattori; la riduzione di un ora nell'orario di lavoro dal 1° gennaio 1997 in applicazione del contratto per le forze di polizia e della diminuzione del monte ore di straordinario per effetto della riduzione dello stanziamento di bilancio per il 1997.

A questa riduzione c'è da aggiungere il decremento dell'aliquota del personale ausiliario per le tre forze di polizia e l'impegno del Governo a sostituire entro il giugno 1998 i militari impegnati in Sicilia nell'operazione «Vespri Siciliani».

A tal proposito c'è da sottolineare come la legge finanziaria per il 1998 inverta tale tendenza prevedendo un incremento di 3.000 unità di ausiliari. C'è da aggiungere che nel corso dell'anno si sono verificati numerosi prepensionamenti dovuti all'entrata in vigore dal 1° gennaio 1998 delle nuove norme pensionistiche per il personale delle forze di polizia e va sottolineato come alle già innumerevoli esigenze operative altre se ne aggiungono all'insorgere di nuovi fenomeni criminosi o comunque di situazioni che generano un'esigenza di controllo e di vigilanza (esodo popolazioni extracomunitarie) o in previsione di eventi programmati (Giubileo).

Tale contingente potrà essere disponibile soltanto alla fine del semestre, tenuto conto che occorre attendere l'espletamento delle procedure per l'incorporamento dei giovani di leva. Nel frattempo è stato emanato un decreto legge che prevede l'impiego dell'esercito in Sicilia e a Napoli fino al 30 giugno 1998.

La legge finanziaria per il 1998 non prevedendo il blocco del *turn-over* per il personale delle forze di polizia permetterà l'assunzione dei primi 780 vincitori del concorso per agente, entro la seconda metà del 1998.

La graduatoria rimarrà aperta per tre anni permettendo così un afflusso di risorse umane (uomini e donne) in grado di coprire le vacanze d'organico che man mano si andranno a verificare.

Sulla base di queste considerazioni la Commissione ha richiesto al Governo l'impegno a predisporre i necessari provvedimenti legislativi relativi ai seguenti punti:

1) Aumento dell'organico del personale effettivo. Tale soluzione si presenta come un utile investimento nel medio-lungo periodo in quanto, oltre al tempo necessario per la formazione iniziale, occorrono tempi ragionevoli per l'espletamento delle procedure concorsuali che interessano, in genere, centinaia di migliaia di concorrenti, mentre le due forze di polizia ad ordinamento militare, utilizzando forme di «arruolamento», hanno tempi più brevi.

2) Incremento delle dotazioni organiche del personale ausiliario. Tale misura comporta tempi molto brevi, presenta costi assolutamente sostenibili. L'utilizzo dell'esercito deve rimanere un fatto temporaneo ed eccezionale. La Commissione invita il Governo, in occasione della conversione del decreto-legge sull'impiego dei militari nell'operazione *Partenope II*, a prevedere un incremento delle dotazioni organiche degli ausiliari a partire dall'ultimo contingente (III) del 1997.

Il personale ausiliario, oltre al reclutamento in tempi brevi, è specificamente addestrato e si integra nei dispositivi di controllo già collaudati. Un ausiliario costa circa 10 milioni di lire l'anno, rispetto ad un operatore delle forze di polizia effettivo che costa circa 49,5 annui ed evita le spese derivanti dall'attività logistica e di supporto.

3) Per la Polizia di Stato occorre che venga meno il blocco delle assunzioni per il personale tecnico-professionale previsto per il 1998. C'è in atto un concorso per 1.000 operatori tecnici che, se espletato completamente, permetterebbe di ridurre la destinazione di operatori di polizia ad attività tecniche.

4) Utilizzo, per tutte le forze dell'ordine, di personale civile di supporto, messo in mobilità dalle amministrazioni interessate (Ministero dell'interno, della difesa e delle finanze) o proveniente dalle spese forze, ma dichiarato inidoneo al servizio di istituto oppure assunto per concorso pubblico (già la Polizia di Stato dispone di questo personale).

5) Aumento del fondo di bilancio per il pagamento di ore di straordinario, diversificando le disponibilità dei vari uffici in relazione a vari indici: organico, tasso di criminalità e di insicurezza, quantità di popolazione, estensione del territorio.

6) Revisione dei processi formativi sia iniziali che permanenti del personale delle forze dell'ordine, al fine di avere operatori sempre più qualificati professionalmente. A tal fine si auspica un potenziamento della formazione per l'attività investigativa e un maggior utilizzo della «Scuola interforze», allo scopo di favorire la diffusione di una reale cultura del coordinamento.

Nell'auspicare una piena attuazione della legge 1° aprile 1981, n. 121, la Commissione raccomanda che il potenziamento dell'organico e dei mezzi nei vari territori sia realizzato nell'ambito degli strumenti di coordinamento ivi previsti.

Infine, vanno adottate tutte le misure per incrementare il coordinamento e lo scambio di informazioni tra le diverse forze di polizia, onde evitare inutili e perniciose duplicazioni o competizioni.

### *Legislazione sul racket e sull'usura*

1. La Commissione antimafia, sia nelle sedute del *plenum*, sia in occasione delle numerose missioni effettuate, sia nell'ambito del primo comitato appositamente costituito, ha avuto modo di audire soggetti istituzionali e della società civile impegnati a vari livelli nel campo della lotta all'usura e all'estorsione: il commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura prefetto Luigi Rossi; il presidente del Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura avvocato Lorenzo Pallesi; le varie associazioni antiracket nate per iniziativa degli operatori economici per meglio difendersi dalle intimidazioni estorsive e per meglio collaborare con le istituzioni nella repressione del reato.

L'8 luglio 1997 la Commissione ha approvato all'unanimità la relazione sulle modifiche da apportare alla legislazione antiracket.

2. In questi anni, pur a fronte di innegabili e importanti successi conseguiti sul terreno del contrasto alla mafia, resta sostanzialmente immutata la realtà della diffusione dei fenomeni estorsivi. Lo Stato, se da un lato ha conseguito questi risultati, in primo luogo per il contributo derivante dai collaboratori di giustizia, dall'altro lato non sempre è stato consapevole del valore delle attività estorsive nell'ambito della più generale strategia criminale di Cosa Nostra.

L'imposizione del pizzo non è solo uno strumento per acquisire significative fonti di reddito per le associazioni criminali, ma resta strumento decisivo per realizzare quel controllo del territorio e quelle forme di condizionamento del mondo imprenditoriale ed economico che rappresentano il punto di maggior forza di Cosa Nostra.

I risultati conseguiti per l'effetto di una inedita esposizione del mondo imprenditoriale sono, purtroppo, limitati sia quantitativamente che territorialmente. Le oltre 40 associazioni antiracket, costituite sul modello di quella di Capo d'Orlando sono concentrate prevalentemente nelle province della Sicilia orientale e in quelle pugliesi, mentre manca del tutto una analoga esperienza in alcune aree della Sicilia occidentale (Agrigento e Trapani) e in Campania. Inoltre, si è sempre trattato di iniziative di piccoli e medi operatori economici con quasi del tutto assente il mondo della grande impresa. Laddove sono attive queste associazioni, che nella quasi totalità dei casi intervengono nei procedimenti penali con la costituzione di parte civile, i risultati sono immediatamente percepibili sotto il profilo dell'aumento del numero delle denunce. Eppure, nonostante il calo di attenzione di istituzioni, di organi di informazione, di opinione pubblica, vi è un andamento costante nel numero delle denunce da parte delle vittime del *racket*, con una lievissima crescita dal 1991 al 1997. Anche in realtà particolarmente complesse in questo ultimo anno si sono manifestate significative esperienze: a Palermo l'im-

prenditore Enzo Lo Sicco non solo ha denunciato e consentito l'arresto di pericolosi esponenti di Cosa Nostra, ma si è costituito parte civile nel procedimento penale ed ha assunto il ruolo di promotore della costituzione di una realtà associativa antiracket anche nella difficile realtà palermitana. Il procedimento penale in corso per la prima volta fa registrare la contestuale partecipazione come parte civile delle associazioni di categoria dei commercianti (Confesercenti, Confcommercio), dell'amministrazione Provinciale e del Comune, delle associazioni antiracket riunite nella FAI (Federazione nazionale delle associazioni antiracket).

3. La legge antiracket approvata nel 1992 (decreto-legge del 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172) è già stata modificata mediante l'intervento normativo in due occasioni: con il decreto-legge del 27 settembre 1993, n. 382, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 1993, n. 468, e con la legge antiusura (7 marzo 1996, n. 108). Nonostante questi interventi si è reso necessario prospettare una ulteriore modifica con il disegno di legge presentato dal Governo il 27 maggio 1997, atto Camera n. 3769, approvato il 26 febbraio 1998 in sede legislativa dalla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati.

La normativa antiracket si fonda sul principio, risarcitorio e non premiale, del ristoro dei danni subiti da chi si oppone alle richieste estortive e collabora con l'attività giudiziaria. La vittima, con la sua denuncia dovrebbe consentire una più efficace lotta al *racket*, un fenomeno delinquenziale sommerso e di difficile accertamento. Il denunciante con il ristoro ottiene, comunque, di meno di quello che ha perso.

Il Fondo di solidarietà da cui vengono tratte le elargizioni è amministrato, sotto la vigilanza del Ministero dell'industria, dalla CONSAP (Concessionario dei servizi assicurativi pubblici S.p.A. - già INA), mentre la valutazione delle istanze è effettuata dal comitato del Fondo composto dal presidente della CONSAP stessa, da un rappresentante per ciascuno dei Ministeri dell'industria, del tesoro, delle finanze, dell'interno, della giustizia, nonché da tre componenti nominati annualmente dal CNEL su designazione delle associazioni nazionali di categoria in esso rappresentate.

Nell'autunno del 1994 il Governo istituiva l'ufficio del Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura al quale, con la legge del 1996, si affidava la gestione del Fondo di solidarietà per le vittime d'usura. A detto ufficio, inoltre, con provvedimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri veniva delegata la competenza a predisporre i provvedimenti di accoglimento o di reiezione delle istanze presentate dalle vittime delle richieste estortive, mentre al presidente del consiglio veniva lasciato il potere di concedere l'elargizione.

In questi anni di attuazione, segnati soprattutto dalla rigorosa casistica contenuta nella legge, da un *iter* iperburocratico, dall'impossibilità di operare con potere discrezionale, i risultati sono stati assolutamente modesti: sono pochissime le elargizioni concesse e ancora più poche sono le domande, solo se si pensa alla ramificata diffusione dei fenomeni

estortivi. Da un lato, come si legge nella relazione della Commissione antimafia dell'8 luglio 1997 «in buona sostanza, il Fondo ha alimentato se stesso, senza apprezzabili benefici per gli operatori economici a favore dei quali era stato ideato e costituito»; dall'altro lato, è stata quanto mai insufficiente l'informazione circa l'esistenza stessa del Fondo e delle sue possibilità. Giova ricordare come non siano state assunte iniziative di propaganda dello strumento legislativo che, al di là della opportuna informazione, avrebbe avuto effetti di fiducia e di incoraggiamento verso chi continua a subire il ricatto estortivo.

4. Proprio la consapevolezza dei limiti emersi nella fase attuativa ha portato il Governo a presentare una proposta di modifica dell'attuale impianto normativo. Viene previsto il ristoro anche per le lesioni personali e nei casi di riduzione del reddito (lucro cessante) a causa di una situazione di intimidazione o condizionamento ambientale. Si estende la casistica dei soggetti che possono accedere al fondo, anche nel caso in cui la vittima abbia manifestato una iniziale acquiescenza alle richieste estortive, si estende l'elargizione ai danni patrimoniali e per lesioni anche agli appartenenti alle associazioni antiracket.

La proposta del Governo, pur nel pregevole intento di migliorare la legge, non affronta alcune questioni di non secondaria importanza: non si comprende perchè la copertura dei danni deve essere fino al 70 per cento e non per l'intera somma; una diversa considerazione merita il problema delle procedure per la sospensione dei termini per i procedimenti fiscali, esecutivi eccetera; ma soprattutto è necessario sganciare la procedura dell'erogazione dall'iter giudiziario.

La Commissione antimafia, con una forte volontà politica di cui il voto unanime è un aspetto qualificante, è intervenuta con autorevolezza nella discussione in corso nelle sedi di merito. Non a caso, nell'esame alla Camera, è stato recepito quella che è la proposta di fondo del documento della Commissione, la cosiddetta «norma di chiusura». Opportunamente, la Commissione richiamava l'attenzione su una soluzione che valorizzasse i poteri discrezionali nella gestione del Fondo e ne individuasse il soggetto per l'esercizio di questi poteri. Si indicava tale soggetto nel Commissario governativo antiracket, a cui del resto tale funzione veniva assegnata dal legislatore della passata legislatura (articolo 14 della legge n. 108 del 1996). Inoltre, si richiamava l'attenzione sull'opportunità di una valorizzazione del ruolo delle associazioni antiracket, prevedendone la presenza nel comitato di gestione del Fondo.

I parlamentari della Commissione giustizia della Camera hanno convenuto su una norma che fa proprie queste indicazioni, anzi in un certo senso ne rafforzano il motivo ispiratore: il comitato è presieduto dal Commissario, la cui figura si trasforma in ufficio permanente e non più straordinario; la presenza dei rappresentanti ministeriali è ridotta a due (industria e tesoro); assieme ai tre membri designati dal CNEL su indicazione delle associazioni nazionali di categoria è prevista la presenza di tre membri in rappresentanza delle associazioni antiracket.

A questo punto si tratta di recepire da parte del Parlamento fino in fondo il segnale politico della Commissione antimafia: la legge va rapi-



damente approvata, occorre immediatamente rilanciare un segnale di speranza alle tante vittime di estorsione. L'auspicio è che anche il Senato, deliberando la sede legislativa, approvi un testo che è il risultato di una straordinaria, unanime, convergenza politica.

5. Il fenomeno dell'usura, a differenza del *racket* delle estorsioni, ha una diffusione omogenea sull'intero territorio nazionale, non appartiene solo alle regioni a rischio e non sempre è un'attività praticata da esponenti della criminalità organizzata.

In questi ultimi anni, però, il fenomeno ha assunto caratteristiche inedite che ne hanno elevato il livello di pericolosità sociale:

a) è aumentato vertiginosamente il numero delle vittime che svolgono un'attività economica (non più solo usura familiare);

b) l'usura è diventata un'attività strategica delle organizzazioni mafiose per impossessarsi di aziende legali e per consolidare il controllo del territorio.

6. Come l'estorsione, l'usura è un fenomeno sommerso che appare solo con la denuncia delle vittime. In questi ultimi anni sono state avanzate varie stime sulle dimensioni del fenomeno, la più significativa, quella della Banca d'Italia valuta, nel 1993, a 345.000 il numero degli usurati e a quasi quattromila miliardi il giro d'affari.

A fronte di questi dati, il numero dei reati denunciati è assolutamente insignificante: nel 1993 sono state denunciate per usura 1.928 persone (Ministero dell'interno); nel 1994: 3.955 persone, nel 1995: 3.302 e nel 1996: 2.361 persone. Infine, si giunge al dato desolante dei primi nove mesi del 1997: 1.200 persone denunciate.

Dopo l'impennata del 1994, determinata da una maggiore attenzione da parte di opinione pubblica e organi d'informazione e dall'annuncio di una nuova legge contro l'usura, il numero delle denunce è andato via via decrescendo.

I dati del 1996 e del 1997 sono quanto mai preoccupanti perchè dimostrano che dopo l'approvazione della nuova legge non si è innescato il meccanismo delle denunce, contraddicendo l'auspicio del legislatore.

Dopo l'attenzione dell'ultimo semestre del 1994, si è ritornati a considerare l'usura un fenomeno marginale nelle dinamiche criminali. Questa sottovalutazione è confermata dai ritardi nell'attuazione della legge n. 108 del 1996.

7. Importanti iniziative del mondo religioso, del mondo del volontariato e delle associazioni di categoria sono sorte per sostenere le vittime d'usura e per offrire, in termini di prevenzione, una valida alternativa alla trappola usuraia.

Si sono costituite le Fondazioni antiusura (sul modello della prima, S. Giuseppe Moscati a Napoli) che offrono con i loro fondi delle garanzie agli istituti di credito per erogare dei prestiti ai richiedenti. È un'iniziativa purtroppo ancora assai limitata sotto il profilo della diffusione territoriale nel Paese e interviene solo per piccoli crediti escludendo, generalmente, gli operatori economici. Quelle già operative o quelle formalmente riconosciute sono 12 (11 con riconoscimento regionale e 1

statale) e in alcune decisive regioni non vi è ancora alcuna struttura di questo tipo (ad esempio: Sicilia, Lombardia, Toscana, Emilia, eccetera.), anche se sono avviati alcuni tentativi.

Sono sorte anche iniziative di consulenza, di sostegno e di aiuto al reinserimento delle vittime, quale l'Ambulatorio antiusura di Roma (e recentemente un'analoga struttura è stata aperta a Palermo).

Le associazioni antiracket, costituite con lo specifico intento di contrastare le attività estortive, negli ultimi tempi hanno allargato l'orizzonte del proprio impegno anche al fenomeno dell'usura garantendo alle vittime una preziosa assistenza nei procedimenti penali con la costituzione di parte civile.

8. La legge n. 108 del 1996, approvata dal Parlamento a Camere già sciolte, modifica sensibilmente la definizione del reato rendendo più agevole il contrasto in sede giudiziaria:

a) è stato introdotto il tasso d'usura oltre il quale si configura il reato ed è stato soppresso il riferimento alla condizione soggettiva della vittima (stato di bisogno o difficoltà finanziarie);

b) è stata prevista la possibilità di procedere ad intercettazioni;

c) è stata unificata la precedente diversa fattispecie dei reati (644 e 644-bis) attribuendo la competenza alle sole procure della Repubblica;

d) è stata prevista la possibilità della confisca dei beni frutto dell'attività usuraia;

e) sono stati definiti interventi sotto il profilo civilistico e per la riabilitazione dei protestati;

f) è stata meglio definita l'attività di intermediazione finanziaria e sono stati sanzionati alcuni comportamenti infedeli.

Con gli articoli 14 e 15 della legge n. 108 del 1996 sono stati istituiti il Fondo di solidarietà per le vittime d'usura e il Fondo per la prevenzione.

Con il primo Fondo si vuole offrire a chi ha denunciato all'autorità giudiziaria un'occasione per il reinserimento nell'economia legale, attraverso la concessione di un mutuo quinquennale a tasso zero.

In totale al 31 dicembre 1997 sono state presentate 305 domande e il Comitato ha espresso parere favorevole per 16 casi, mentre il Commissario ha firmato i decreti di elargizione per la concessione di mutui dell'importo di due miliardi e mezzo. Le proposte di reiezione sono 60.

Resta centrale il problema della divulgazione dei contenuti della legge e dell'indicazione precisa delle scadenze dei termini: sono numerosi i casi di soggetti che non hanno presentato istanza al Fondo per ignoranza della legge (forse è opportuno prevedere una norma che consenta di non escludere le istanze presentate fuori termine). È necessario avviare una campagna d'informazione di massa, attraverso i mezzi d'informazione e le associazioni di categoria.

Al pieno funzionamento del Fondo di solidarietà potrà corrispondere un'inversione in positivo della tendenza a denunciare da parte delle vittime d'usura.

Con il Fondo di prevenzione il legislatore ha inteso incoraggiare la nascita di nuove fondazioni antiusura, sostenere quelle esistenti e stimolare i Confidi a costituire degli appositi fondi rischi riservati ai soggetti particolarmente esposti. Il principio è quello di intervenire sui soggetti a rischio, sia operatori economici che non, offrendo una garanzia a valere sul proprio fondo rischio agli istituti di credito. In tal modo, a soggetti particolarmente esposti al rischio d'usura, si consente di accedere a questo canale «parallelo» del credito.

Per questo Fondo la legge n. 108 del 1996 ha stanziato 100 miliardi per ciascuno degli anni 1996, 1997 e 1998.

Prevedendo un moltiplicatore di 10, ai trecento miliardi dei fondi rischi possono corrispondere tremila miliardi di erogazione di prestiti a piccoli e medi operatori economici (confidi) e altri soggetti marginali (fondazioni).

Occorre considerare, inoltre, la scarsa diffusione ed efficienza della rete dei confidi nelle regioni meridionali, proprio in quelle più bisognose di credito: adesso non solo è necessario per attingere ai contributi (il 70 per cento riservato ai confidi, il 30 per cento alle fondazioni e associazioni) investire una parte dei propri fondi rischi, ma occorre sollecitare su questo terreno le associazioni di categoria ad un più incisivo impegno nel sud del Paese.

### *Il sequestro e la confisca dei beni mafiosi*

Nell'ambito dei compiti affidati alla Commissione antimafia dalla legge istitutiva 1° ottobre 1996, n. 509, un ruolo certamente primario assume l'esame della legge 31 maggio 1965, n. 575, così come modificata dalla legge 13 settembre 1982, n. 646, nella parte in cui essa più specificamente attiene all'intervento di tipo preventivo-ablativo nella fase statistica del patrimonio illegale ormai già accumulato.

Tale riflessione ben si inserisce nella considerazione della importanza ancora attuale della strategia di prevenzione introdotta dalla legge cosiddetta Rognoni-La Torre in quanto diretta a colpire, in maniera accelerata, non un singolo atto di scambio, ma l'intera accumulazione dei profitti illeciti, attraverso un intervento tuttora correlato ad una valutazione soggettivistica delle norme sulla pericolosità sociale; il quale, tuttavia, tende, sul terreno pragmatico, a presentare sempre più spesso i connotati di un intervento oggettivizzato sul patrimonio illecito di carattere sanzionatorio e risarcitorio.

In tempi recenti numerosi interventi legislativi ed innovative interpretazioni giurisprudenziali collegate alla legislazione di prevenzione ne hanno dilatata l'applicazione soggettiva, tanto da essersi verificata una sostanziale equiparazione della pericolosità economico-sociale di tipo comune a quella qualificata dall'appartenenza mafiosa, secondo la falsariga tracciata dall'articolo 14 della legge 19 marzo 1990, n. 55 — come via via aggiornata dalle leggi successive (legge del 18 febbraio 1992, n. 172, dalla legge 9 agosto 1993, n. 328, di ratifica della Convenzione di Strasburgo in tema di riciclaggio e legge n. 108 del 1996 in tema di usura) — che considera praticabili le indagini patrimoniali finalizzate a

provvedimenti ablativi non più esclusivamente nei confronti di coloro che risultino indiziati di appartenenza mafiosa secondo i canoni di cui all'articolo 416-*bis* Codice penale, bensì anche nei confronti di coloro che risultino indiziati di trarre ricchezza abituale da alcuni reati a scopo: estorsione, sequestro di persone a scopo di estorsione, riciclaggio reimpiego di capitali illeciti (con tutte le loro implicazioni in ordine al reato presupposto ex legge n. 328 del 1993), traffico di armi e droga, contrabbando, usura.

Non che i medesimi effetti non possano essere raggiunti anche dal procedimento penale, giacchè sequestro e confisca dei patrimoni illeciti risultano assicurati attraverso gli istituti processuali del sequestro preventivo, conservativo e probatorio, e gli istituti sostanziali della confisca — come prevista dalla norma generale di cui all'articolo 240 del Codice penale, e come prevista dalle norme relative alle singole fattispecie di reato: tra cui segnatamente quella di cui all'articolo 416-*bis* del Codice penale, e 12-*sexies* della legge 7 agosto 1992, n. 356, così come modificata dal decreto-legge 20 giugno 1994, n. 399, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1994, n. 501.

Senonchè il sistema penale, correlato a ben tre gradi di giurisdizione, quando non vi si inserisca il giudizio di rinvio o la revisione, ed improntando a regole procedurali doverosamente rispettose dei diritti della difesa, si caratterizza per le sue ben note lentezze patologiche anche a cagione del totale fallimento dei riti alternativi; per non sottacere che esso spesso conduce (specialmente dopo l'abolizione della formula dubitativa) ad una definitiva esclusione delle responsabilità penali proprio con specifico riferimento a quei reati che si consumano attraverso la ragnatela delle omertà.

Di qui la constatazione che nel sistema penale e provvedimenti patrimoniali divengono esecutivi con incidenza modesta rispetto ai procedimenti penali intentati, oppure, attese le complessità dei dibattimenti penali e la prolissità dei sistemi di impugnazione, quando finalmente divengono esecutivi, i beni che ne dovrebbero risultare assoggettati si sono definitivamente dispersi nei mille rivoli nascenti dalle difficoltà della loro gestione o finiscono nella sottrazione o nel riciclaggio ulteriore.

Alle medesime censure non si sottrae la fattispecie innovativa introdotta con l'articolo 12-*sexies* legge n. 356 del 1992 come modificata dal decreto-legge n. 399 del 1994 attraverso la quale risulta instaurato un sistema bipolare particolarmente complesso, in quanto comprendente il cumulo di due differenti procedure giudiziarie nelle quali dovrebbe necessariamente trovare posto — quand'anche non espressamente prevista — la tutela dei terzi intestatari in buona fede.

Nella visione globale delle strategie legislative, dirette alla captazione dei patrimoni illeciti, insomma, non appare vano, ed anzi appare necessario uno sforzo ulteriore diretto a salvaguardare anche la centralità del processo di prevenzione, tanto più che la sua instaurazione è divenuta obbligatorio in esito alla introduzione della norma di collegamento di cui all'articolo 23-*bis*, della legge del 13 settembre 1982, n. 646, come introdotta dall'articolo 9 della legge n. 55 del 1990.

Non va, infatti, sottaciuto che anche i risultati finali dell'intervento di prevenzione sono rimasti coronati da numerosi insuccessi: tant'è che enorme è il divario tra il sequestrato ed il confiscato: divario che non può essere ricondotto ad un andamento fisiologico della procedura.

Le cause di tali insuccessi possono essere inquadrare in diversi fattori.

Particolare rilevanza assume, a tal proposito, la complessità delle modifiche legislative succedutesi nel tempo, scomposte e disorganizzate, tali da porre l'interprete nella condizione di una costante opera di ricerca e raccordo, con risultati talora incerti e contraddittorio, correlati ad un forsennato «soggettivismo interpretativo» cui non si sottrae nemmeno la Corte Suprema di Cassazione.

La formazione di un testo unico delle leggi di prevenzione risulta pertanto generalmente auspicata, giacchè dal 1982 ad oggi sono state emanate centinaia di leggi in tema di criminalità organizzata.

Numerose carenze attengono poi al piano procedimentale della normativa, che, sorta sotto il vigore del Codice Rocco, non è mai stata adeguata alle regole del nuovo processo penale.

Sebbene il rinvio mobile consenta di ritenere trasferita sotto l'attuale procedura la disciplina una volta riferita alle norme riguardanti la proposizione e la decisione dei ricorsi in materia di misure di sicurezza, sussistono parimenti situazioni di anomalia del sistema che, peraltro, mantiene in via un potere di indagine e di decisione in capo al Tribunale, anche in presenza dell'introdotta principio di terzietà del giudice.

Altre problematiche attengono alle interferenze non regolamentate tra la fase di espiazione della sorveglianza speciale con la custodia cautelare, la custodia definitiva e con il programma di protezione cui vengono sottoposti di cosiddetti collaboranti giustizia: situazioni personale tutte destinate a riverberare i loro effetti sui provvedimenti patrimoniali per l'inscindibile nesso fra loro esistente.

Restando sul piano procedimentale sarebbe quanto mai auspicabile una revisione del rapporto di interdipendenza tra il sequestro e la confisca, allo scopo di impedire che la decadenza, per decorso del tempo o la perenzione per vizi procedurali della misura cautelare eserciti i suoi effetti su quella definitiva della confisca, provocandone la caducazione.

In tema di revoca non definitiva della confisca va segnalato il rischio della dispersione dei beni, se non si interviene con una norma che stabilisca che la revoca della confisca disposta in sede di appello non sia esecutiva (e quindi che i beni non vengano restituiti) se non dopo il passaggio in giudicato del provvedimento che la dispone, oppure che la revoca della confisca possa restare sospesa a richiesta del Procuratore generale fino alla definizione del giudizio della Cassazione.

Quanto alla titolarità dell'azione diretta a promuovere i provvedimenti patrimoniali, va dato atto delle iniziative legislative (disegno di legge, atto Senato n. 1920 a firma del senatore Zecchino ed altri, comunicato alla Presidenza in data 2 gennaio 1997) mirante ad estendere tale potere al Procuratore nazionale antimafia, oltre che dell'ampliamento proposto dalla Commissione giustizia del Senato di includere, fra i soggetti legittimati, anche i Procuratori distrettuali antimafia.

Restando nell'ambito delle difficoltà procedurali, ulteriori difficoltà attengono alla fase esecutiva di vendita dei beni confiscati, nei casi in cui il provvedimento ablativo colpisce una quota sola di essi: in tali casi, allo scopo di evitare il deterrente costituito dal rischio per gli acquirenti di una promiscuità di interessi con soggetti comunque collegati a quelli colpiti da giudizio di criminalità, potrebbe porsi allo studio l'ipotesi di una «confisca di valore», intesa come la possibilità di sostituire la quota del bene confiscato o la quota del bene «pulito» con il suo equivalente economico, secondo criteri speciali disciplinanti tale opzione.

Alcuni altri problemi attengono:

a) al caso dei beni appartenuti in vita a soggetto mafioso deceduto e per i quali non risulti completato il procedimento ablatorio;

b) al caso dei beni dei cosiddetti collaboratori di giustizia sottoposti a programma di protezione.

Sul primo punto sarebbe auspicabile un intervento che consenta — nei casi di decesso di persona pericolosa già definitivamente sottoposta a misura personale — di proseguire l'iniziato procedimento patrimoniale nei confronti degli eredi o dei terzi intestatari fittizi: i quali tutti potrebbero costituirsi in giudizio per far valere — se del caso — a mezzo di idonee allegazioni la eventuale lesione dei loro diritti.

La seconda situazione impone quanto meno una chiarificazione circa l'ambito di operatività delle misure di prevenzione con riferimento ai pentiti ed ai loro patrimoni che disciplini la priorità in caso di interferenza del programma di protezione con la esecuzione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale: condizione a sua volta indispensabile per aggredire il patrimonio illecito.

L'intervento legislativo sollecitato non interferisce (ed anzi appare complementare) con il decreto in discussione in Parlamento riguardante le nuove regole relative ai soggetti che collaborano con la giustizia, le quali omettono di considerare il problema sotto il profilo del procedimento di prevenzione.

Ma il vero nodo del problema della legislazione della prevenzione è costituito dal rapporto di interdipendenza tra le misure personali e quelle patrimoniali. Sul punto si propone un approfondimento — anche prendendo atto dei segnali provenienti da innovatrici decisioni giurisprudenziali — nella generale convinzione della scarsa efficacia delle misure personali e della opportunità di addivenire ad un processo di oggettivizzazione delle misure patrimoniali (processo, per altro, già sommamente auspicato nel corso della XI legislatura).

Da ultimo va considerato che la visione integrale delle strategie legislative dirette alla captazione dei patrimoni illeciti consiglierebbe di porre allo studio la eventualità di un ulteriore ampliamento dell'ambito soggettivo già tracciato nell'articolo 14 legge n. 55 del 1990 ed, indirettamente (per il tramite della norma di collegamento di cui all'articolo 23-bis introdotto dalla legge n. 55 del 1990), nell'articolo 12-sexies legge n. 356 del 1992: in entrambe tali norme potendosi inserire, nel novero dei reati presupposti, ulteriori fattispecie penali, produttrici di ric-

chezza illecita, le quali maggiormente ripugnano alla coscienza collettiva (v. le grandi e sistematiche evasioni fiscali ed i reati di corruzione e concussione).

## ATTIVITÀ DEI COMITATI DI LAVORO

Allo scopo di offrire una esauriente panoramica delle indagini e dell'impegno complessivo della Commissione, appare utile dare sinteticamente conto della attività dei Comitati, articolazioni interne alla Commissione, costituiti ai sensi dell'articolo 1, comma 4 della legge istitutiva e dell'articolo 15 del Regolamento interno.

### *I. - Comitato di lavoro sul riciclaggio, il racket, l'usura, sul sequestro e la confisca dei beni mafiosi, sugli appalti delle opere pubbliche*

Come si è prima ricordato, la Commissione ha elaborato una relazione sulle modifiche da apportare alla legislazione antiracket prima che fosse costituito il I Comitato, coordinato dal deputato Alfredo Mantovano, al quale, tra le altre competenze, è stato affidato comunque il compito di seguire lo specifico fenomeno, al di là delle iniziative legislative in materia.

L'attenzione del Comitato si è peraltro prioritariamente volta al fenomeno dell'infiltrazione mafiosa nei cantieri navali di Palermo. Sono stati ascoltati il sindacalista Gioacchino Basile e, successivamente, i rappresentanti sindacali di Palermo: per la CGIL Emilio Miceli, per la FIOM CGIL Rosario Rappa, per la UIL Claudio Barone, per la UILM Leonardo Manganello, per la CISL Francesco Bonanno e per la FIM CISL Salvatore Picciurro.

Il Comitato ha poi effettuato un sopralluogo conoscitivo a Palermo ed ha proceduto ad integrare le audizioni dei rappresentanti sindacali già incontrati, nonchè ad ascoltare il Presidente della Fincantieri Corrado Antonini e il direttore generale Bernardo Carratù. Al termine delle audizioni il Comitato ha stabilito di redigere un questionario da sottoporre ai responsabili della Fincantieri e di elaborare, acquisita la documentazione richiesta, una relazione da sottoporre al plenum della Commissione.

Nell'ambito del I Comitato, significativo è stato l'impegno attorno al tema dei «testimoni di giustizia», questione strettamente legata alla lotta al racket e all'usura: infatti, una parte rilevante dei testimoni è rappresentata da vittime di estorsioni e d'usura che, con coraggio e con sacrificio, si sono opposte alle organizzazioni mafiose collaborando con le istituzioni dello Stato. Il Comitato ha elaborato uno schema di relazione ed ha avviato una approfondita verifica: sono stati ascoltati un testimone di giustizia al quale era stato revocato lo speciale programma di protezione e, successivamente, il sottosegretario Sinisi, che presiede la Commissione centrale per i programmi

di protezione e il dottor Cirillo direttore del Servizio Centrale di protezione per i collaboratori di giustizia.

Il Comitato, che ha concordato sulla necessità di distinguere, sul piano delle enunciazioni di principio, la condizione dei testimoni da quella dei collaboratori di giustizia, ha ritenuto di dover procedere ad ulteriori audizioni di testimoni di giustizia allo scopo di integrare il documento da sottoporre poi alla Commissione.

## *II. - Comitato di lavoro sui collaboratori di giustizia, sull'esame degli esposti e delle richieste di audizione alla Commissione*

Il II Comitato, coordinato dal deputato Salvatore Giacalone, ha avviato una serie di audizioni al fine di verificare l'adeguatezza della vigente legislazione in tema di collaboratori di giustizia alla continua evoluzione del fenomeno mafioso, nonché la congruità del sistema di protezione alla enorme espansione del numero degli stessi, tenendo presente che, a tutt'oggi, il numero dei soggetti protetti - secondo quanto affermato nell'audizione del 20 novembre 1997 dal dottor Francesco Cirillo, Direttore del Servizio centrale di protezione - ammonta a circa 7.000, dei quali circa 1.100 collaboratori e circa 5.000 familiari.

La vigente normativa sui collaboratori di giustizia, in relazione all'evoluzione (soprattutto quantitativa) del fenomeno, nonché il sistema di tutela assicurato agli stessi dal Servizio centrale di protezione, sono, dunque, oggetto di attenta analisi da parte del Comitato.

La necessità di apportare correttivi alla legislazione sui collaboratori di giustizia era già stata rilevata nella relazione semestrale del Ministro dell'interno (gennaio-giugno 1996) con la quale, affrontando l'aspetto relativo all'efficacia e alle modalità di applicazione dei programmi di protezione disciplinati dal decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, si muovevano alcuni condivisibili rilievi critici.

E, infatti, si faceva rilevare come il sistema, imperniato sulla normalità dell'ammissione allo speciale programma di protezione e sulla eccezionalità del ricorso alle misure urgenti, sia entrato in crisi in quanto la richiesta delle misure urgenti è stata ordinariamente utilizzata e, pur rimanendo formalmente una «proposta», si è trasformata in una vera e propria definizione dello speciale programma di protezione, con la indicazione, nel dettaglio, delle misure di tutela e assistenziali da adottare in favore dei collaboratori: nella quasi totalità dei casi alla Commissione centrale, investita della decisione sul programma speciale di protezione, non rimane che ratificare il fatto compiuto.

La crescita del numero dei collaboratori è stata determinata dalla previsione dei benefici detentivi (introdotti dalla legge n. 356 del 1993), ai quali si può accedere solo se si è ammessi ad uno speciale programma di protezione, per cui l'ufficio proponente, per stimolare le collaborazioni, richiede il programma di protezione anche quando non sussistono reali esigenze di tutela: in tal modo la decisione sui benefici detentivi, riservata all'Autorità giudiziaria, è venuta a dipendere meccanicisticamente da un atto amministrativo.