CAMERA DEI DEPUTATI **SENATO DELLA REPUBBLICA**

XVI LEGISLATURA

Doc. XXIII
n. 16
Tomo II

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE

(istituita con legge 4 agosto 2008, n. 132)

(composta dai senatori: *Pisanu,* Presidente, *Armato, Cardiello, Carofiglio, Caruso, Compagna, Costa, D'Alia, Della Monica, De Sena,* Vicepresidente, *Garraffa, Latronico, Lauro, Leddi, Li Gotti, Lumia, Maraventano, Maritati, Musso, Pastore, Saltamartini, Sarro, Serra, Vallardi,* Segretario, *Valli;* e dai deputati: *Belcastro, Bordo, Bossa, Burtone, D'Ippolito, Garavini, Genovese,* Segretario, *Granata,* Vicepresidente, *Laboccetta, Lussana, Marchi, Marinello, Messina, Angela Napoli, Andrea Orlando, Paolini, Papa, Piccolo, Santelli, Sisto, Speciale, Stagno D'Alcontres, Tassone, Torrisi, Veltroni)*

Relazione conclusiva

approvata dalla Commissione nella seduta del 22 gennaio 2013

(Relatore: **senatore Giuseppe PISANU**)

Comunicata alle Presidenze il 6 febbraio 2013
ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), *della legge 4 agosto 2008, n. 132*

TIPOGRAFIA DEL SENATO

PAGINA BIANCA

INDICE

TOMO I

PARTE I

1. I LAVORI DELLA COMMISSIONE . . . . . *Pag.* 13
   1. *La legge istitutiva* . . . . . » 13
   2. *Costituzione della Commissione e programma dei lavori* . . . . . » 14
   3. *Contenuti della relazione* . . . . . » 15
   4. *Dati sull'attività della Commissione* . . . . . » 16
   5. *Le missioni svolte* . . . . . » 16
   6. *Le audizioni svolte* . . . . . » 18
   7. *L'inchiesta sui grandi delitti e le stragi di mafia del 1992-1993* . . . . . » 19
   8. *Il codice etico di autoregolamentazione per la formazione delle liste elettorali* . . . . . » 20
   9. *L'acquisizione dei documenti in Archivio e l'informatizzazione* . . . . . » 20

2. I CONTENUTI DELLE RELAZIONI APPROVATE DALLA COMMISSIONE » 22
   1. *La relazione sulla formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali* . . . . . » 22
   2. *La relazione sui profili del riciclaggio connessi al gioco lecito e illecito* . . . . . » 23
   3. *La relazione sull'archivio dei rapporti finanziari* . . . . » 23
   4. *La relazione sui costi economici della criminalità organizzata nelle regioni dell'Italia meridionale* . . . . . » 24
   5. *La relazione sul fenomeno delle infiltrazioni nel gioco lecito e illecito* . . . . . » 24
   6. *La relazione sulla prima fase dei lavori, con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno* » 24

3. L'ATTIVITÀ DEI COMITATI . . . . . » 26

Appendice n. 1 - Elenco delle sedute plenarie . . . . . » 29

Appendice n. 2 - Missioni effettuate . . . . . *Pag.* 40

Appendice n. 3 - Elenco delle audizioni nelle missioni della Commissione . . . . . » 41

Appendice n. 4 - Audizioni svolte dai Comitati . . . . . » 47

PARTE II – ALLEGATI

1. I LAVORI DELLA COMMISSIONE PLENARIA . . . . . » 59

Allegato 1: *Proposta per la redazione di un rapporto sulla espansione delle associazioni mafiose nel Centro-Nord Italia* . . . . . » 61

Introduzione . . . . . » 65

La colonizzazione del Nord-Ovest . . . . . » 86

La delocalizzazione nel Nord-Est . . . . . » 139

L'espansione economica nel Centro . . . . . » 170

Mappa delle mafie al Centro-Nord . . . . . » 187

Allegato 2: *Comunicazioni del Presidente e conseguente dibattito a conclusione dell'inchiesta sulle stragi degli anni 1992-1993* . . . . . » 207

2.1. *Comunicazioni del Presidente (Resoconto stenografico del 9 gennaio 2013)* . . . . . » 209

2.2. *Dibattito della Commissione (Resoconto stenografico del 15 gennaio 2013, contenente, in allegato, il testo definitivo delle Comunicazioni del Presidente)* . . . . . » 251

Allegato 3: *L'attività della Commissione sull'applicazione del Codice di autoregolamentazione in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali* . . . . . » 415

Allegato 4: *Aggiornamenti sulla situazione della criminalità organizzata in Calabria* . . . . . » 429

Allegato 5: *Gli scioglimenti dei consigli comunali* . . . . . » 455

Allegato 6: *La missione di una delegazione della Commissione in Germania* . . . . . » 469

TOMO II

PARTE III

2. I LAVORI DEI COMITATI . . . . . » 485

Allegato 7: III Comitato. *L'inquinamento delle mafie nel settore degli appalti e delle opere pubbliche* . . . . . » 487

Indice . . . . . » 491

Allegato 8: IV Comitato. *La capacità economica della criminalità organizzata e le misure economiche di contrasto nelle regioni dell'Italia meridionale* . . . . . *Pag.* 553

Indice dell'appendice . . . . . » 565

Allegato 9: VII Comitato. *L'attività legislativa in materia di contrasto alla mafia* . . . . . » 615

Indice . . . . . » 619

Allegato 10: X Comitato. *Problematiche relative alla promozione della cultura della legalità in ambito scolastico e al contrasto delle intimidazioni nel mondo dell'informazione* . . . . . » 869

Indice . . . . . » 873

Allegato 11: XII Comitato. *I possibili interessi della criminalità organizzata sul traffico marittimo* . . . . . » 917

Indice . . . . . » 921

PAGINA BIANCA

PARTE III

2. I LAVORI DEI COMITATI

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 7

III COMITATO: L'INQUINAMENTO DELLE MAFIE NEL SETTORE DEGLI APPALTI E DELLE OPERE PUBBLICHE

PAGINA BIANCA

III COMITATO

(Inquinamento delle mafie nel settore degli appalti e delle opere pubbliche)

(*Coordinatore:* senatore Achille SERRA)

L'INQUINAMENTO DELLE MAFIE NEL SETTORE DEGLI APPALTI E DELLE OPERE PUBBLICHE

PAGINA BIANCA

INDICE

A) IL NUOVO «CODICE ANTIMAFIA» ..... *Pag.* 493

I) *Introduzione* ..... » 493

II) *La delega legislativa* ..... » 497

III) *Il decreto legislativo con particolare riguardo al Libro II* ..... » 498

IV) *Le modifiche normative integrative e correttive del Codice Antimafia* ..... » 506

B) I LAVORI DELLA COMMISSIONE ..... » 512

I) *I soggetti auditi* ..... » 512

II) *Molteplicità degli organismi «antimafia» e iper-regolamentazione del settore* ..... » 513

III) *Valori da preservare* ..... » 518

1) Trasparenza della PA e individuazione delle stazioni appaltanti ..... » 518

2) Libera concorrenza del mercato delle imprese » 521

IV) *Sistema di controlli della esecuzione dei sub-appalti* ..... » 531

1) Monitoraggio dei flussi finanziari ..... » 532

2) Controllo del territorio ..... » 536

V) *L'informativa interdittiva atipica* ..... » 539

VI) *La banca dati* ..... » 544

VII) *Previsione dell'impatto normativo* ..... » 549

PAGINA BIANCA

A) Il Nuovo «Codice Antimafia»

I) Introduzione

Il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante il «Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione», nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136, è stato pubblicato nel S.O. alla G.U. n. 226 del 28 settembre 2011 ed é entrato in vigore il 13 ottobre 2011.

Recentemente, e sostanzialmente al termine dei lavori del III Comitato, esso è stato parzialmente modificato, ai sensi degli articoli 1, comma 5, e 2, comma 4, della legge delega n. 136 del 2010, che «*ab origine*» hanno previsto la possibilità della emanazione di disposizioni integrative e correttive del Codice entro tre anni dalla data di entrata in vigore di quest'ultimo, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi recati dalle altre previsioni contenute nei medesimi articoli.

Le tappe della modifica normativa sono state le seguenti: in data 25 maggio 2012, il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di decreto legislativo contenente disposizioni integrative e modificative del codice [1]; tale decreto, costituito da due capi e dieci articoli, è stato approvato in data 26 ottobre 2012, nella seduta n. 51 del Consiglio dei Ministri [2]. La suindicata modifica normativa è stata quindi inserita nel decreto legislativo 15 novembre 2012, n. 218, intitolato «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni

---

[1] Più specificatamente, in data 15 novembre 2012 il Presidente della Repubblica, a seguito di preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, e previa acquisizione del parere reso dalle competenti Commissioni parlamentari e della deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta formulata congiuntamente dal Ministro dell'interno e dal Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, ha emanato il decreto legislativo contenente disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 159.

[2] Questo testualmente il resoconto del Consiglio dei ministri n. 51 in ordine al punto F), Integrazioni e correzioni al codice antimafia: «Il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva, dove aver acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti, le modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione e che introduce nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia. Le integrazioni riguardano la disciplina della documentazione antimafia (per consentire l'immediata entrata in vigore delle norme che ridefiniscono il "catalogo" delle situazioni dalle quali si desume l'esistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa) e l'assistenza legale dell'Avvocatura dello Stato nelle controversie relative ai beni sequestrati o confiscati alla criminalità organizzata (cfr. comunicato n. 30 del 25 maggio 2012)».

in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2, della legge 13 agosto 2010, n. 136», ed è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 290 del 13 dicembre 2012, con entrata in vigore in data 28 dicembre 2012.

Il Codice Antimafia ha introdotto novità in due settori fondamentali della legislazione contro la criminalità organizzata:

– le misure di prevenzione;
– la documentazione antimafia.

Si tratta di due partizioni nevralgiche che l'ordinamento giuridico ha approntato in alcuni decenni (a decorrere almeno dalla legge n. 575 del 1965, istitutiva delle misure di prevenzione personali antimafia) e che necessitavano di una manutenzione capace di coordinare ed aggiornare trame normative fin troppo sfilacciate e disomogenee.

Il «*testo unico*», voluto dal Parlamento all'unanimità con l'approvazione delle deleghe recate dalla legge n. 136 del 2001 (il cd. «Piano straordinario antimafia»), ha richiesto una duplice modalità d'intervento: da un lato si è provveduto a riassumere, con finalità meramente compilative, l'insieme delle previsioni normative che regolamentavano, attraverso un pulviscolo di disposizioni, la complessa materia delle misure di prevenzione personali e patrimoniali; dall'altro si è provveduto a modificare ed aggiornare quelle regole che apparivano più usurate dal tempo, attuando anche complesse riscritture (è il caso dei diritti dei terzi nelle procedure di prevenzione).

È opportuno ricordare sin da ora che la recente novella legislativa riguarda, per quello che interessa i lavori del III Comitato, soprattutto il tema della documentazione antimafia, inserito nel Codice Antimafia agli articoli 82 e seguenti.

Essa in primo luogo ha voluto disporre l'immediata entrata in vigore delle norme del Libro II del Codice (segnatamente quelle racchiuse nei Capi I, II, III e IV) che ridefiniscono, tra l'altro, il nuovo «catalogo» delle situazioni dalle quali si desume l'esistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, superando così l'attuale impostazione che rinvia l'efficacia di queste parti del Codice all'adozione delle norme di rango secondario destinate a regolare la Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia (c.d.«Banca dati»). Al momento della sua promulgazione nell'ottobre 2011, infatti, il Codice Antimafia disponeva, ai sensi dell'articolo 119 [3], che la parte di maggiore interesse per le imprese che instaurano rapporti con le pubbliche amministrazioni, e cioè quella relativa alla documentazione antimafia (libro II, capi I, II, III e IV), sarebbe entrata in vigore decorsi ventiquattro mesi dalla data di pubblicazione del regolamento di funzionamento della banca dati nazionale unica della documentazione antima-

[3] L'articolo 119 del D.L.vo n. 159 del 2011, nel testo originario, prevedeva testualmente che «Le disposizioni del libro II, capi I, II, III e IV, entrano in vigore decorsi 24 mesi dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del regolamento, ovvero, quando più di uno, dell'ultimo dei regolamenti di cui all'articolo 99, comma 1».

fia, prevista dallo stesso decreto legislativo, continuando ad applicarsi la vigente normativa in materia.

In secondo luogo, la novella legislativa ha inserito delle integrazioni che disciplinano i casi in cui non risulta possibile emettere la documentazione antimafia attraverso la consultazione automatica della medesima Banca dati, pena un abbassamento dei livelli dei controlli.

Il risultato finale è positivo, poiché per la prima volta l'operatore giudiziario e la dottrina hanno potuto confrontarsi con una tavola di disposizioni organicamente ripartite e depurate di defatiganti ed incerti rinvii da un testo legislativo all'altro con un «*range*» temporale che andava dalla legge n. 1423 del 1956 sino al decreto-legge n. 187 del 2010.

Il Codice, da questo punto di vista, assolve una funzione preziosa.

Parimenti importante è il riordino che il Libro II ha introdotto nel regime della cd. «documentazione antimafia», ossia nell'insieme delle norme che disciplinano le procedure di controllo volte ad impedire le infiltrazioni mafiose nel delicato settore della negoziazione pubblica.

Era da oltre un decennio che si attendeva una complessiva opera di risistemazione delle fonti [4] in questa materia, innalzando al rango primario

---

[4] In particolare, quella del 2010 è la quinta riforma operata dal Legislatore in questa materia a partire dalla L. n. 575/1965 e dalla L. 13 settembre 1982 n. 646 (c.d. Legge «Rognoni-La Torre»), varata all'indomani dell'efferato assassinio del generale Dalla Chiesa e di sua moglie Emanuela Setti Carraro, che aveva inteso superare le difficoltà emerse dalla applicazione dell'articolo 10 L. n. 575/65: tale disposizione vietava infatti ai soggetti colpiti dalle misure di prevenzione di poter conseguire alcune tipologie di licenze e concessioni o iscrizioni in albi tenuti dalle pubbliche amministrazioni; nel sistema originario però permaneva in capo alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di accertare o meno l'esistenza di questa condizione ostativa, con intuibile criticità sul versante applicativo e quindi della effettività del divieto. Per superare questi problemi la L. n. 646/82 ha istituito una sorta di «casellario» delle misure di prevenzione e nello stesso tempo ha affidato alle Prefetture la competenza di verificare l'esistenza delle misure di prevenzione attraverso una apposita certificazione, che doveva essere richiesta obbligatoriamente alle pubbliche amministrazioni per la stipula o la approvazione di contratti di appalto. Il sistema di certificazione antimafia è stato poi ulteriormente razionalizzato con due successivi interventi di razionalizzazione: dapprima la L. n. 55/1990 (che ha consentito al concessionario di opera pubblica di sostituirsi alla PA negli adempimenti riguardanti la richiesta di certificazione antimafia, ed al privato di richiedere direttamente il provvedimento in Prefettura e di presentarsi nei casi di urgenza con una autocertificazione; successivamente con la L. n. 356/92, di conversione del D.L. n. 306/92 (che ha ampliato l'oggetto di accertamento e di «certificazione» dei Prefetti anche alle condanne per i delitti di cui all'articolo 51 co. 3-*bis* cpp). La terza riforma sostanziale del sistema è stata quella recata dal D.L.vo n. 490/94, il cui punto cardine è costituito dalla introduzione del sistema di fasce di valore alle quali corrispondono diverse tipologie di certificazioni o cautele: più in dettaglio veniva proposta: a) una fascia esente dall'obbligo di certificazione (per contratti di importo inferiore ai 50 milioni di lire dell'epoca); b) una fascia intermedia per la quale era richiesto il rilascio della «comunicazione antimafia», provvedimento attestante l'esistenza o meno delle condizioni ostative di cui all'articolo 10 L. n. 575/1965, nonché delle condanne di cui all'articolo 51 comma 3-*bis* cpp; c) una fascia superiore per la quale era richiesto il rilascio della «informazione antimafia», provvedimento del tutto innovativo rispetto al passato, in quanto il Prefetto era chiamato ad accertare, oltre alla sussistenza o meno delle condizioni ostative tabellari oggetto della «comunicazione», l'eventuale esistenza di «tentativi di infiltrazione mafiosa», attraverso l'apprezzamento discrezionale della posizione dei soggetti auditi. In questo modo risultavano sensibilmente ampliati i casi delle situazioni interdittive. Sulla scorta dei principi recati dai suindicati provvedimenti, il Legislatore ha

di legge una serie di disposizioni regolamentari e, finanche, di circolari che avevano, nel tempo, supplito alle carenze di una attività normativa ancora sprovvista di una reale, condivisa ispirazione di fondo.

Si tratta di questioni molto delicate che attengono all'efficace regolazione del mercato dei contratti pubblici e che, in difetto di un quadro strategico capace di dare organicità e forza all'intero settore della prevenzione amministrativa antimafia, rischiavano di restare insolute, continuamente esposte ad interventi frammentari e incompleti. In particolare, il Libro II ha delineato un perimetro sufficientemente ampio entro cui ricomprendere porzioni fondamentali di questa attività preventiva: si pensi, per tutti, all'accesso ai cantieri disposto dai Prefetti ai sensi del D.P.R. n. 150 del 2010 ed oggi incastonato nel Codice in concordanza con il rilascio di tutte le tipologie di certificazioni antimafia.

Resta il rammarico per la soppressione, all'esito dell'«iter» consultivo parlamentare, dell'originario Libro I che avrebbe dovuto ricomprendere le norme di diritto sostanziale e processuale che regolano il contrasto alle mafie. L'assenza di una delega che autorizzasse il Governo a riscrivere, o anche solo armonizzare, il testo delle disposizioni in materia, alla fine ha consigliato al Legislatore l'eliminazione dallo schema di decreto legislativo di questa porzione, assai rilevante, della normativa antimafia; da questo punto di vista, il Codice antimafia appare come un'opera incompleta, ma l'impegno assunto dal legislatore sembra essere quello di provvedere al più presto alla sua integrazione, offrendo così definitivamente agli operatori un «*corpus» unitario di regole che guidi ed orienti gli operatori nella lotta alla criminalità organizzata*[5].

---

poi emanato un regolamento di semplificazione contenuto nel DPR 3 giugno 1998 n 252, che ha creato una sorta di «testo unico» delle disposizioni riguardanti le cautele antimafia; questi i punti cardini di quella riforma: revisione delle fasce di importo, con l'innalzamento della fascia esente agli atti o contratti del valore di trecento milioni di lire dell'epoca; ampliamento del novero di rapporti esenti dalle cautele antimafia in quanto riguardanti esclusivamente le pubbliche amministrazioni; inserimento, tra i soggetti obbligati a richiedere la documentazione antimafia, dei concessionari di opere o sevizi pubblici; ampliamento dei casi in cui un privato può richiedere il rilascio delle certificazioni antimafia alla Prefettura; conferma della possibilità di utilizzare il collegamento Camere di Commercio-Prefetture come metodo primario per il rilascio delle comunicazioni antimafia; rivisitazione della disciplina delle informazioni antimafia; possibilità per la pubblica amministrazione di procedere alla stipula del contratto immediatamente dopo la richiesta di informazioni al prefetto nei casi di urgenza, e, al di fuori di essa, dopo 45 giorni dalla richiesta, ferma restando la possibilità di revoca o recesso a favore della amministrazione; previsione, in relazione alle ipotesi di cui al punto precedente, in presenza del sopravvenuto provvedimento interdittivo del Prefetto conseguente alla richiesta di informazioni, di un potere discrezionale in capo alla pubblica amministrazione di risolvere o meno il rapporto. Per una analisi compiuta della normativa previgente sulla documentazione antimafia, cfr. pagg. 123-127 del «Commento al Codice Antimafia», ediz. Maggioli, autori Alberto Cisterna (Procuratore aggiunto della Direzionale Nazionale Antimafia), Maria Vittoria De Simone (sostituto procuratore della Direzione Nazionale Antimafia), Stefano Gambacurta (vice Prefetto dell'Aquila) e Bruno Frattasi (Prefetto e Direttore dell'Ufficio Coordinamento e Pianificazione del Territorio delle Forze di polizia).

[5] Nell'approvazione finale, seguendo il parere delle Commissioni parlamentari della Camera, è stata stralciata la prima parte del Codice che riordinava norme penali in

Con la presente relazione di iniziativa dei componenti del III Comitato della Commissione Antimafia, istituito allo scopo di approfondire il tema dell'inquinamento delle mafie nel settore degli appalti e delle opere pubbliche, vengono illustrati sinteticamente i contenuti del Codice Antimafia con particolare riferimento alle disposizioni di più immediato interesse delle imprese di costruzione.

II) La delega legislativa

La legge 13 agosto 2010, n. 136 (articoli 1 e 2), ha attribuito al Governo due distinte deleghe legislative riguardanti:

a) una completa ricognizione ed armonizzazione della vigente normativa antimafia di natura penale, processuale ed amministrativa in materia di lotta alla criminalità organizzata, nonché la ricognizione, armonizzazione e coordinamento della normativa vigente in materia di misure di prevenzione, anche in relazione all'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, recentemente istituita con il decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50;

b) una modifica ed integrazione della disciplina in materia di documentazione antimafia improntata a criteri di semplificazione, accelerazione delle procedure di rilascio della documentazione stessa, potenziamento dell'attività di prevenzione dei tentativi di infiltrazione mafiosa, mediante l'istituzione di una banca dati nazionale unica della documentazione antimafia e l'individuazione, attraverso regolamento, delle tipologie di attività maggiormente a rischio di infiltrazione malavitosa, da sottoporre a maggior controllo.

Trattandosi in ogni caso di normativa attinente, per un verso, alla criminalità organizzata di tipo mafioso e, per altro verso, al procedimento di prevenzione, il Legislatore ha ritenuto opportuno procedere all'attuazione di entrambe le disposizioni di delega mediante un unico decreto. Tale modalità di esercizio della delega, invero, ha consentito, da un lato, di ottenere un testo che possa costituire un valido e completo punto di riferimento in materia per tutti gli operatori del diritto e, dall'altro, di semplificare notevolmente l'attività dell'interprete, evitando la necessità di utilizzare nel testo riferimenti esterni a differenti atti normativi [6].

---

tema di lotta alle mafie e che presumibilmente formerà oggetto di un ulteriore decreto correttivo.

[6] Occorre precisare che l'articolo 2 della L. n. 136/2010 non prevedeva espressamente che la nuova disciplina della documentazione antimafia fosse inserita nel'ambito del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, che il Governo è stato delegato ad emanare ai sensi dell'articolo 1 della stessa legge. Era dunque possibile per il Governo adottare due distinti decreti legislativi. In sede di redazione dei testi questa opzione è stata scartata e si è preferito emanare un unico decreto legislativo, il D.L.vo

III) Il decreto legislativo con particolare riguardo al Libro II

Il provvedimento normativo si articola in quattro libri.

– Libro I (articoli 1-81). Le misure di prevenzione. In sintesi, il primo libro riguarda il procedimento di applicazione e gli effetti delle misure di prevenzione personali (sorveglianza speciale; divieto di soggiorno; obbligo di soggiorno nel comune di residenza o dimora abituale) e patrimoniali (sequestro e confisca dei beni di soggetti indiziati di appartenere ad associazioni mafiose), nonché l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

– Libro II (articoli 82-101). La documentazione antimafia. Esso, come si dirà *infra*, è quello che, più degli altri, interessa il mondo delle imprese che entrano in contatto con la Pubblica Amministrazione, e contiene le nuove norme in materia di documentazione antimafia.

– Libro III (articoli 102-114). Le attività informative ed investigative nella lotta contro la criminalità organizzata. Il libro in sintesi raccoglie le disposizioni vigenti in tema di Procura nazionale antimafia, Direzione distrettuale antimafia e Direzione investigativa antimafia; contiene inoltre le norme organizzative dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

– Libro IV (articoli 115-120). Modifiche al codice penale e alla legislazione penale complementare. Abrogazioni. Disposizioni transitorie e di coordinamento. In esso trovano posto le norme transitorie, quelle di coordinamento e sono indicate le disposizioni previgenti espressamente abrogate.

Di peculiare rilievo per il settore dei lavori pubblici è la disciplina prevista nel Libro II, con la quale il Legislatore ha proceduto al riordino ed all'aggiornamento delle norme relative alla documentazione antimafia, previste dal D.P.R. n. 252/1998, dal D.L.vo n. 490/1994 e dal D.P.R. n. 150/2010.

Il Libro in esame si compone di venti articoli, ripartiti in sei capi.

L'articolo 82 introduce il Capo I e definisce l'oggetto del Libro II medesimo. Esso contiene la disciplina della documentazione antimafia e dei suoi effetti, istituisce la banca dati nazionale unica della documenta-

---

n. 159/2011, che riunisce le norme oggetto dei principi di delega di cui all'articolo 1 ed all'articolo 2 della L. n. 136/2010. La scelta compiuta, oltre ad essere comunque rispettosa dei principi che governano l'esercizio della delega legislativa, appare condivisibile da un punto di vista pratico. Infatti, la disciplina della documentazione antimafia è strettamente collegata alle norme che governano il sistema delle misure di prevenzione e contemplano i reati tipici della criminalità mafiosa. Riunire in un'unica fonte tutte queste previsioni non soltanto rende più agevole la completa cognizione delle norme, ma rende più evidente il «*fil rouge*» che lega i diversi istituti. Significativamente, infatti, il D.L.vo n. 159/2011 ospita le disposizioni sulla documentazione antimafia nel libro II, subito dopo quindi le previsioni dedicate a sistematizzare il regime delle misure di prevenzione, personali e patrimoniali, quindi a voler sottolineare lo stretto collegamento che esiste tra questi due istituti (cfr. sul punto Commento al Codice Antimafia, cit., pagg. 133 ss).

zione antimafia ed introduce specifiche disposizioni per gli enti locali sciolti ai sensi dell'articolo 143 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000).

L'articolo 83, al comma 1, individua i soggetti pubblici tenuti all'acquisizione della documentazione antimafia prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell'articolo 67. La disposizione, nel riprodurre il contenuto dell'articolo 1 del D.P.R. 3 giugno 1998, n. 252 («Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni ed informazioni antimafia»), inserisce anche il riferimento alla Stazione Unica Appaltante. Viene così ulteriormente rilanciata l'importanza della promozione di questo istituto al fine di ottimizzare l'acquisizione da parte delle pubbliche amministrazioni di lavori, servizi e forniture e garantire, al contempo, una maggiore trasparenza nella gestione degli appalti pubblici, anche in adesione all'articolo 13 della legge 13 agosto 2010, n. 136. Inoltre, tra i soggetti pubblici tenuti a richiedere la documentazione antimafia vengono inseriti anche i contraenti generali di cui all'articolo 176 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in quanto la realizzazione delle infrastrutture strategiche e degli insediamenti produttivi, in deroga alla previsione generale dell'articolo 53 del medesimo decreto legislativo, può essere realizzata anche con affidamento unitario a contraente generale (articolo 173 del decreto legislativo n. 163/2006).

Il comma 3 definisce i casi in cui la documentazione antimafia non è richiesta, riproducendo le disposizioni contenute nel D.P.R. n. 252 citato, e fissa in euro 150.000 il valore economico al di sotto del quale essa non è richiesta.

L'articolo 84 introduce il Capo II e contiene la definizione della comunicazione e dell'informazione antimafia.

L'articolo 85 individua i soggetti sottoposti alla verifica antimafia riproducendo il contenuto dell'articolo 2, comma 3, del D.P.R. n. 252/1998 opportunamente aggiornato ed integrato. In particolare, è stato inserito il riferimento ai raggruppamenti temporanei di imprese, in ordine ai quali la documentazione antimafia deve riferirsi anche alle imprese aventi sede all'estero, nonché al direttore tecnico, ove previsto, ed ai rappresentanti legali delle associazioni. Infine, è stato previsto che l'informazione antimafia debba riferirsi anche ai familiari conviventi dei soggetti che la legge sottopone alla verifica.

L'articolo 86 disciplina la validità della documentazione antimafia: si conferma il termine di sei mesi dalla data del rilascio per la validità della comunicazione; si innalza ad un anno, salvo mutamenti intervenuti nell'assetto societario e gestionale dell'impresa, la validità dell'informazione. L'innovazione relativa all'innalzamento del termine di validità dell'informazione soddisfa l'esigenza della semplificazione ed è bilanciata dalla contemporanea previsione, a carico dei rappresentanti legali, dell'obbligo di comunicare, entro il termine di trenta giorni, le suddette modifiche. In caso di inosservanza di tale obbligo è prevista l'applicazione di una san-

zione amministrativa pecuniaria da un minimo di 20.000 euro ad un massimo di 60.000 euro, nonché l'applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689. Le disposizioni introdotte sono l'espressione dei principi di delega contenuti nell'articolo 2, comma 1, lettere *l), m)* ed *n)*, della legge n. 136/2010.

L'articolo 87 introduce il Capo III, relativo alla comunicazione e, riproduce, sostanzialmente, il contenuto dell'articolo 3, comma 1, del D.P.R. n. 252/1998. La competenza territoriale al rilascio della comunicazione viene confermata in capo al prefetto della provincia in cui il soggetto richiedente ha sede, ovvero a quello della provincia in cui le persone fisiche, le imprese, le associazioni o i consorzi richiedenti risiedono o hanno sede. La nuova disciplina, inoltre, prende in considerazione l'ipotesi in cui l'interessato abbia sede o residenza all'estero. In tal caso, la competenza al rilascio della comunicazione antimafia viene incardinata in capo al prefetto della provincia nel cui territorio hanno esecuzione i contratti e sub-contratti, nonché le attività oggetto dei provvedimenti di cui all'articolo 67.

Particolare rilievo assume l'introduzione della consultazione della banca dati unica nazionale, di cui al successivo Capo V, per l'acquisizione della comunicazione.

L'articolo 88 prevede il rilascio della comunicazione antimafia in via immediata salvo che, dalla consultazione della banca dati, emerga la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67 e in tal caso fissa il termine per il rilascio in quarantacinque giorni.

L'articolo 89 ripropone la possibilità, per i soggetti interessati, di ricorrere all'istituto dell'autocertificazione.

L'articolo 90 introduce il Capo IV, concernente l'informazione antimafia, e individua la competenza del prefetto a rilasciarla, prevedendo anche in questo caso la consultazione della banca dati unica nazionale da parte dei soggetti aventi titolo all'accesso, debitamente autorizzati.

L'articolo 91 detta la disciplina dell'informazione antimafia riproponendo il sistema delle soglie di valore, i cui importi sono fissati in euro 150.000. Viene mantenuto il divieto di frazionamento, mentre l'obbligo per la stazione appaltante di richiedere le informazioni al Prefetto viene anticipato al momento dell'aggiudicazione del contratto. Nel caso di subcontratto, tale richiesta deve essere inoltrata nei trenta giorni antecedenti la relativa stipula.

È stata introdotta, infine, una norma di chiusura che ha inteso superare la previgente disciplina dell'istituto delle informazioni c.d. supplementari atipiche (previsto dall'articolo 1-*septies* del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726) che, in assenza di specifici protocolli d'intesa, rimette ad una valutazione autonoma e discrezionale dell'amministrazione destinataria dell'informativa il conseguente effetto interdittivo. La nuova disposizione, invece, attribuisce alla responsabilità del Prefetto la valutazione degli elementi che possono supportare il rilascio dell'informazione interdit-

tiva, proponendosi l'obiettivo di conferire maggiore concretezza agli elementi oggetto di valutazione.

L'articolo 92, analogamente a quanto previsto per la comunicazione, prevede il rilascio dell'informazione in via immediata salvo che, dalla consultazione della banca dati e salva l'applicazione della norma di cui al comma 6 del precedente articolo 91, emerga la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67 ovvero del tentativo di infiltrazione mafiosa desunto dalle situazioni di cui all'articolo 84, comma 4. In tal caso fissa il termine per il rilascio in quarantacinque giorni. Rimane immutata la disciplina previgente in presenza di verifiche di particolare complessità e nei casi di urgenza.

L'articolo 93, recependo integralmente il contenuto del D.P.R. 2 agosto 2010, n. 150, disciplina le modalità con le quali sono rilasciate le informazioni riguardanti gli accessi e gli accertamenti effettuati presso i cantieri delle imprese interessate all'esecuzione dei lavori pubblici. In particolare, il comma 2 chiarisce che sono imprese interessate all'esecuzione dei lavori pubblici tutti i soggetti che intervengono a qualunque titolo nel ciclo di realizzazione dell'opera, qualunque sia l'importo dei relativi contratti e sub-contratti.

La norma definisce puntualmente la procedura, prevedendo anche l'eventuale audizione dell'interessato e l'inserimento, con criteri e modalità standardizzati, dei dati acquisiti nel corso degli accessi all'interno del sistema informatico costituito presso la Direzione investigativa antimafia.

L'articolo 94 definisce gli effetti delle informazioni del Prefetto, confermando la previgente disciplina secondo la quale il rilascio dell'informazione interdittiva comporta il divieto, per le amministrazioni interessate, di stipulare, approvare e autorizzare i contratti e sub-contratti, e di autorizzare, rilasciare e consentire le concessioni e le erogazioni. Nel caso in cui l'accertamento di dette circostanze sia successivo alla stipula del contratto o al rilascio degli atti autorizzatori, il decreto legislativo inasprisce gli effetti dell'informazione prevedendo l'obbligo e non più la facoltà per la stazione appaltante di recedere dal contratto o di revocare i provvedimenti concessori, fatto salvo il pagamento del valore delle opere eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite. Sulla scorta della sperimentazione avviata con la stipula dei più recenti protocolli d'intesa – nei quali è stata prevista la caducazione automatica del contratto in caso di verifica antimafia interdittiva, effettuata successivamente alla stipula – si è ritenuto di far prevalere l'interesse pubblico sotteso ai poteri interdittivi antimafia, il cui sacrificio può risultare giustificato solo quando stringenti ragioni di opportunità e convenienza amministrativa richiedano di non interrompere un servizio ritenuto essenziale, difficilmente sostituibile in tempi rapidi, o di completare un'opera in corso di ultimazione. Pertanto, alla previsione generalizzata dell'effetto caducatorio immediato delle informazioni interdittive, la norma pone due sole eccezioni, con riferimento alle ipotesi in cui il lavoro sia in fase di ultimazione ovvero, trattandosi di servizio ritenuto essenziale, il contraente non possa essere sostituito in tempi celeri.

L'ultimo comma dell'articolo 94 prevede l'emissione dell'informazione interdittiva, con effetto caducatorio *ex post*, qualora gli elementi relativi ai tentativi di infiltrazioni mafiose siano emersi a seguito degli accessi disposti dal Prefetto ai sensi dell'articolo 93.

L'articolo 95 ripropone il contenuto dell'articolo 12 del D.P.R. n. 252 del 1998, adeguato alle previsioni del presente libro.

L'articolo 96, che introduce il Capo V, istituisce la banca dati nazionale unica della documentazione antimafia presso il Ministero dell'interno, Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, in ossequio al criterio di delega di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *c)*, della legge n. 136/2010.

L'istituzione della banca dati nazionale unica della documentazione antimafia, collegata telematicamente con il Centro Elaborazione Dati di cui all'articolo 8 della legge 1º aprile 1981, n. 121, al fine di verificare la sussistenza di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 84, comma 4, rappresenta l'innovazione più incisiva del *corpus* normativo vigente, in quanto è tramite questa che si realizza l'obiettivo di semplificare l'attuale sistema delle procedure di rilascio della documentazione antimafia, con evidenti ricadute positive in termini di celerità e di efficienza.

L'articolo 97 individua i soggetti che possono consultare il sistema informatico ai fini del rilascio della documentazione antimafia. In particolare, vengono in rilievo, oltre ai soggetti indicati nell'articolo 83, commi 1 e 2, del presente decreto, le camere di commercio, industria e artigianato, gli ordini professionali e, esclusivamente per lo svolgimento dei compiti previsti dall'articolo 371-*bis* del codice di procedura penale, la Direzione nazionale antimafia.

L'articolo 98 definisce il contenuto della banca dati, nella quale sono inserite le comunicazioni e le informazioni antimafia, sia liberatorie che interdittive. Tramite il collegamento con il sistema informatico costituito presso la D.I.A., è possibile consultare anche i dati acquisiti nel corso degli accessi, disposti dal prefetto, nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici. Ulteriore profilo di novità è costituito dalla possibilità che il sistema sia implementato anche con dati provenienti dall'estero.

L'articolo 99 demanda – previa acquisizione del parere del Garante per la protezione dei dati personali – ad uno o più regolamenti di organizzazione la disciplina delle modalità di funzionamento, di accesso, di autenticazione, di autorizzazione e di consultazione della banca dati, nonché quelle del suo collegamento con il CED interforze.

L'articolo 100, in attuazione dei criteri di delega contenuti nelle lettere *g)* ed *h)* dell'articolo 2 della legge n. 136/2010, introduce il capo VI recante specifiche disposizioni per gli enti locali sciolti ai sensi dell'articolo 143 del TUEL. In particolare, rafforza le cautele volte a prevenire ulteriori fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso degli enti locali, già sciolti ai sensi dell'articolo 143 del TUEL, impo-

nendo ai medesimi di acquisire, nei cinque anni successivi allo scioglimento, l'informazione antimafia prima della stipulazione, approvazione o autorizzazione di qualsiasi contratto o subcontratto ovvero prima del rilascio di qualsiasi erogazione o concessione, indipendentemente dal valore economico degli stessi.

L'articolo 101, ai commi 1 e 2, prevede la facoltà, per l'ente locale sciolto ai sensi del citato articolo 143 del TUEL e per gli organi eletti in seguito allo scioglimento, di avvalersi della stazione unica appaltante per lo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica di competenza per un periodo di tempo determinato e comunque non superiore, rispettivamente, alla durata in carica del commissario e degli organi elettivi.

Il Libro II in esame ha dunque compendiato l'attuale normativa in tema di documentazione antimafia, modificando la stessa in ragione dei principi di delega contenuti nell'articolo 2 della legge n. 136 del 2010.

L'esigenza di disporre di strumenti sempre più efficaci per il contrasto della criminalità organizzata non ha potuto infatti prescindere dalla riforma del sistema relativo alle certificazioni antimafia, la cui attuale disciplina è il frutto di un'evidente successione di norme spesso non ben coordinate fra loro.

Con la legge 31 maggio 1965, n. 575, infatti, è stata prevista per la prima volta una serie di divieti volti ad impedire che determinate categorie di soggetti potessero partecipare a procedure per l'aggiudicazione di contratti pubblici o fossero destinatari di provvedimenti concessori o autorizzatori. Successivamente, come si è già accennato, il Legislatore è nuovamente intervenuto approvando la legge 17 gennaio 1994, n. 47, con la quale, tra l'altro, ha delegato il Governo ad emanare «nuove disposizioni in materia di comunicazioni e certificazioni di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575», cui ha fatto seguito il decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490. La materia delle cautele antimafia è stata poi delegificata con il DPR 3 giugno 1998, n. 252, recante il «Regolamento per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia», adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e dell'articolo 17, comma 94, della legge 15 maggio 1997, n. 127, che ha proceduto all'abrogazione quasi integrale del decreto legislativo 490/1994, con l'eccezione di alcune disposizioni, tra le quali quella che disciplina le informazioni del Prefetto.

Quello che emerge senza ombra di dubbio dall'esame delle molteplici fonti normative che si sono succedute nel tempo, è che il Legislatore è via via intervenuto, nel corso degli anni, tentando di affinare ed aggiornare gli strumenti di lotta alla criminalità organizzata.

Il rilascio delle certificazioni antimafia nel sistema delineato dalle norme immediatamente precedenti alla legge delega suindicata (l'articolo 4 del D.L.vo n. 490/94 ed il DPR n. 252/98) appare come l'esito di un *sub-procedimento* di natura dichiarativa, che si colloca all'interno della vicenda di un procedimento amministrativo ad effetti ampliativi, condotto da amministrazioni diverse dalla Prefettura.

Nella sequenza amministrativa finalizzata al rilascio dei documenti antimafia, si può dunque cogliere la presenza di diversi interessi giuridici, se non contrapposti, non sempre coincidenti. Semplificando, si può immaginare un triangolo, al cui vertice superiore ed ai cui vertici inferiori stanno, rispettivamente:

– l'interesse pubblico prevalente, di cui si fa portatore la Prefettura, ad evitare che provvedimenti, erogazioni ed appalti pubblici possano essere conseguiti da soggetti indiziati di appartenere o assoggettati alla criminalità mafiosa;

– gli interessi pubblici di cui si fanno portatrici le amministrazioni pubbliche nei procedimenti amministrativi nell'ambito dei quali vengono formulate le richieste di rilascio delle certificazioni antimafia;

– gli interessi dei privati a conseguire il provvedimento conclusivo di tali procedimenti ed ottenere il bene della vita cui essi aspirano.

Per tutti, amministrazioni e privati, il fattore tempo assume una valenza determinante, poiché il rilascio della certificazione antimafia, di qualunque tenore essa sia, consente di fare immediata certezza circa l'esistenza di una «*conditio sine qua non*» per l'emissione del provvedimento definitivo.

Le riforme che si sono succedute nel tempo testimoniano gli sforzi compiuti dal legislatore per trovare un ragionevole e soddisfacente punto di equilibrio.

Il DPR n. 252/1998 ha rappresentato sul punto la soluzione normativa più duratura.

Nondimeno, nell'arco dei suoi tredici anni di vigenza, anche tale soluzione ha evidenziato i suoi limiti, innanzitutto sul piano della completezza dello strumentario. A partire dal 2005, infatti, le previsioni del DRP n. 252/1998 hanno trovato un completamento in fonti di rango amministrativo, emanate dal Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle grandi Opere, istituito presso il Ministero dell'interno nel 2003. Il Comitato costituisce il vertice di una rete di monitoraggio, composta da amministrazioni statali, uffici giudiziari ed enti locali, che vede i suoi terminali periferici nei prefetti, i quali a loro volta si avvalgono dei Gruppi Interforze per le attività operative e di analisi.

L'attività di questa rete di monitoraggio si è concentrata sulle grandi realizzazioni pubbliche previste dalla legge obiettivo n. 443/2001 e dal D.L.vo n. 190/2002, e si è svolta secondo direttive emanate dallo stesso Comitato. Tali direttive, denominate «linee Guida», indicavano l'importanza di alcuni strumenti operativi la cui utilizzazione restava condizionata alla stipula di apposite intese collaborative, con le amministrazioni aggiudicatrici, mentre altri strumenti (come l'accesso ai cantieri) venivano a trovare una loro autonoma fonte in circolari anche a carattere operativo, essendo espressione di un momento autoritativo.

Questo limite è stato superato da una serie di provvedimenti, emanati a cavallo tra il 2009 e il 2010, che hanno implicato anche una trasformazione del ruolo del Comitato.

Gli ingenti investimenti previsti per la ricostruzione delle località colpite dal sisma del 6 aprile 2009 in Abruzzo e per l'EXPO 2015 di Milano hanno reso evidente la necessità di adottare, per queste specifiche situazioni, modelli più avanzati e stringenti di prevenzione delle infiltrazioni mafiose. A questo fine il Governo, con due distinti provvedimenti [7], ha delineato un modello di azione del tutto alternativo, demandandone la attuazione ad apposite edizioni delle Linee Guida del Comitato, dotate di una forza ed efficacia derogatoria rispetto alle previsioni del DPR n. 252/1998. In tal modo, il Comitato ha assunto, in aggiunta a quelle di monitoraggio, anche la nuova funzione di soggetto regolatore.

Tra i punti cardine delle Linee Guida editate per le suindicate specifiche esigenze, si segnalano: l'obbligo per le stazioni appaltanti di richiedere sempre le informazioni al Prefetto nei confronti delle imprese affidatario di commesse e sub commesse, indipendentemente dal loro importo o natura; la ribadita possibilità per i Gruppi Interforze di effettuare accessi presso i cantieri pubblici; la attribuzione ai Prefetti di Milano e L'Aquila di penetranti poteri di coordinamento delle attività preventive; l'accentramento in capo a questi Prefetti della competenza a rilasciare le informazioni nei confronti rispettivamente delle imprese impegnate nelle realizzazioni dell'EXPO e nella ricostruzione «post sisma».

Accanto a queste misure speciali, il Legislatore è intervenuto per integrare gli strumenti di controllo ordinario.

Con il «pacchetto sicurezza 2009» (Legge 15 luglio 2009, n. 94), il Legislatore ha introdotto norme volte ad escludere dagli appalti pubblici le imprese che non hanno denunciato gli episodi di estorsione e concussione subiti, ed ha consentito ai Gruppi Interforze di accedere a tutti i cantieri per l'esecuzione di appalti pubblici. Inoltre, con il DPR 2 agosto 2010, n. 150, è stato regolamentato il procedimento per la emissione delle informazioni antimafia adottate a seguito delle operazioni di accesso.

È evidente, come, a seguito delle suindicate modifiche normative, fosse sempre più avvertito il bisogno di una «*reductio ad untitatem*» della disciplina della documentazione e delle altre cautele antimafia, anche al fine di evitare ridondanze ed incertezze interpretative.

A questo si è aggiunta la necessità di tenere conto dell'evoluzione della giurisprudenza amministrativa formatasi sulle informazioni prefettizie che attestavano l'esistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa nelle imprese antimafia (c.d. «interdittive o inibitorie antimafia»).

In sintesi, il giudice amministrativo negli anni ha sempre tenuto fermo il principio secondo cui il Prefetto vanta un'ampia discrezionalità nella valutazione degli elementi dai quali desumere l'esistenza di ingerenze mafiose. Nondimeno, nel tempo si è registrato un orientamento, soprattutto del giudice di primo grado, volto a sindacare, attraverso le figure

---

[7] Il decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, e il decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.

sintomatiche dell'«eccesso di potere», in maniera sempre più penetrante, e con esiti non di rado demolitori, i provvedimenti prefettizi.

Questo ha introdotto nel sistema elementi di incertezza sia per gli uffici prefettizi (chiamati a valutare situazioni non di rado complesse), sia per le imprese.

Da qui è maturata nel legislatore l'esigenza di rivedere la normativa in una direzione capace di fare maggiore chiarezza sui presupposti in presenza dei quali l'impresa può considerarsi ragionevolmente assoggettata a tentativi di condizionamento mafioso.

In buona sostanza, nonostante l'intento di semplificazione perseguito dal citato D.P.R. 3 giugno 1998, n. 252, e dalle norme successivamente emanate, la disciplina non è più riuscita a corrispondere alle esigenze di una puntuale, compiuta e rapida acquisizione di conoscenze, indispensabile per un'incisiva azione generale di prevenzione e di contrasto del condizionamento e dei tentativi di infiltrazione mafiosa delle imprese, soprattutto nel settore degli appalti pubblici.

Pertanto, la legge 13 agosto 2010, n. 136, recante il «Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia», dettando principi e criteri direttivi, ha conferito al Governo la delega per la modifica e l'integrazione della disciplina in materia di documentazione antimafia, che costituisce il Libro II del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione.

Lo schema del decreto legislativo è stato inviato, per il prescritto parere, alle competenti Commissioni dei due rami del Parlamento. La II Commissione (Giustizia) della Camera dei Deputati non si è soffermata in maniera particolare sulla parte del Codice dedicata alla «documentazione antimafia». Su tale parte hanno invece formulato osservazioni i componenti dell'omologa Commissione del Senato.

Sulla scorta di tali osservazioni, il Governo ha approvato il Codice Antimafia.

IV) Le modifiche normative integrative e correttive del Codice Antimafia

Come già anticipato, gli articoli 1, comma 5, e 2, comma 4, della legge delega n. 136 del 2010 hanno previsto la possibilità della emanazione di disposizioni integrative e correttive del Codice entro tre anni dalla data di entrata in vigore di quest'ultimo, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi recati dalle altre previsioni contenute nei medesimi articoli.

E così, in data 25 maggio 2012, il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di decreto legislativo contenente disposizioni integrative e modificative del D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, recante il Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136.

Il decreto, costituito da due capi e dieci articoli, è stato approvato in data 26 ottobre 2012, nella seduta n. 51 del Consiglio dei Ministri.

La suindicata modifica normativa è stata quindi inserita nel decreto legislativo 15 novembre 2012, n. 218, intitolato «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2, della legge 13 agosto 2010, n. 136», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 290 del 13 dicembre 2012, ed entrato in vigore in data 28 dicembre 2012.

Si segnalano, con riferimento alla documentazione antimafia, le seguenti modifiche normative inserite dal decreto legislativo in parola.

L'articolo 1 del decreto riscrive l'articolo 39 del Codice Antimafia, e prevede che l'assistenza legale della Avvocatura dello Stato sia assunta previo parere favorevole dell'Avvocato Generale dello Stato, relativamente ai profili di «opportunità», al fine di evitare scelte antieconomiche e sovrabbondanti che potrebbero avere effetti pregiudizievoli per le finanze dello Stato.

L'articolo 2 del decreto apporta modificazioni agli articoli 84 e 85 del Codice Antimafia.

Con riferimento all'articolo 84, il decreto aggiunge il comma 4-*bis* che prevede, in adesione al parere formulato dalla II Commissione (Giustizia) della Camera dei Deputati [8], che i Procuratori della Repubblica, sulla base di indizi a fondamento della richiesta di rinvio a giudizio, comunichino alle Prefetture competenti per il luogo in cui hanno sede legale ovvero residenza i soggetti interessati, i casi di omessa denuncia degli episodi concussivi ed estorsivi aggravati ai sensi dell'articolo 7 del D.L. n. 152/91 senza che ricorrano le condizioni di cui all'articolo 4 della legge n. 689/81, da parte dei soggetti nei cui confronti viene richiesto il rilascio della documentazione antimafia.

---

[8] Sullo schema di decreto correttivo del maggio 2012, più specificatamente, la Commissione giustizia della Camera dei deputati aveva espresso parere favorevole con condizioni nella seduta del 2 agosto 2012.

In particolare, per quanto concerne la materia dei lavori pubblici, aveva espresso condivisione per le modifiche sulla certificazione antimafia e sulle informazioni antimafia interdittive.

Inoltre, aveva auspicato l'introduzione nel Codice delle leggi antimafia di una previsione in virtù della quale i procuratori della Repubblica, sulla base di indizi a fondamento della richiesta di rinvio a giudizio, comunicano alle prefetture competenti i casi di omessa denuncia degli episodi concessivi ed estorsivi, aggravati dall'articolo 7 del decreto-legge n. 152 del 1991. Questo in quanto i casi di omessa denuncia rientrano tra le situazioni dalle quali le prefetture desumono tentativi di infiltrazione mafiosa che danno luogo alla adozione delle informazioni antimafia interdittive (articolo 84, comma 4, lett. *c)*.

La Commissione Giustizia aveva inoltre auspicato la modificazione dell'articolo 84, comma 2, in modo da inserire anche le misure di prevenzione patrimoniali, tra le situazioni che la comunicazione antimafia attesta. Infatti, l'attuale rinvio all'articolo 67 del Codice antimafia, contenuto nell'articolo 84, comma 2, include nella comunicazione antimafia soltanto le misure di prevenzione personali.

Con riferimento all'articolo 85, in materia di situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa e soggetti sottoposti a verifica, il decreto apporta modificazioni che completano il catalogo dei soggetti nei confronti dei quali vengono espletate le verifiche ai fini del rilascio della documentazione antimafia, includendo i soggetti membri del collegio sindacale ed i soggetti che hanno il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di organizzazione dell'ente previsti dalla disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2001. Inoltre, per le società costituite all'estero, prive di una sede secondaria con rappresentanza stabile nel territorio dello Stato, la documentazione antimafia deve riferirsi a coloro che esercitano poteri di amministrazione, di rappresentanza o di direzione dell'impresa.

Viene definito espressamente il regime dei controlli nei confronti dei gruppi europei di interesse economico (G.E.I.E.), ai fini di superare possibili dubbi interpretativi, prevedendo un opportuno raccordo con il decreto legislativo n. 240 del 1991, che prevede la applicabilità al G.E.I.E. delle normative antimafia. Inoltre, si stabilisce che i controlli antimafia sono espletati anche nei confronti dei membri dei collegi sindacali di associazioni e società, dei componenti degli organi di vigilanza, nonché nei confronti delle imprese prive di sede principale o secondaria in Italia.

Sono immesse nel codice anche specifiche disposizioni riguardanti i controlli antimafia da svolgersi nei confronti delle società concessionarie di giochi pubblici.

In particolare, la documentazione antimafia deve riferirsi anche ai soci persone fisiche che detengono, anche indirettamente, una partecipazione al capitale o al patrimonio superiore al 2 per cento nonché ai direttori generali e ai soggetti responsabili delle sedi secondarie o delle organizzazioni in Italia di soggetti non residenti. Nell'ipotesi in cui soci persone fisiche detengano la partecipazione superiore alla predetta soglia mediante altre società di capitali, la documentazione deve riferirsi anche al legale rappresentante e agli eventuali componenti dell'organo di amministrazione della società socia, alle persone fisiche che direttamente o indirettamente controllano tale società, nonché ai direttori generali e ai soggetti responsabili delle sedi secondarie o delle stabili organizzazioni in Italia di soggetti non residenti. In tale ultima ipotesi, la documentazione antimafia deve riferirsi anche al coniuge non separato.

L'articolo 3 del decreto riscrive i commi 1 e 2 dell'articolo 86 del Codice in termini formalmente più idonei a definire il periodo di validità delle comunicazioni e delle informazioni antimafia. In questo contesto vengono, inoltre, soppresse le previsioni che permettono al privato di utilizzare la copia autentica della documentazione antimafia rilasciata. Si tratta di interventi che allineano la disciplina del Codice ai principi della c.d. decertificazione sanciti all'articolo 15 della legge n. 183 del 2011, in virtù dei quali le certificazioni rilasciate dalla pubblica amministrazione possono essere utilizzate solo nei rapporti tra privati.

L'articolo 4 apporta un consistente numero di modificazioni riguardanti le modalità di rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia.

Innanzitutto vengono soppresse, all'articolo 87, le previsioni che consentono al privato di richiedere il rilascio della comunicazione antimafia. Questa integrazione si muove nell'ottica di adeguare, anche sul piano formale, la disciplina di questo provvedimento amministrativo ai principi della c.d. decertificazione.

Premessa la natura certificativa della comunicazione antimafia, occorre ricordare che essa può essere prodotta esclusivamente nei confronti dei soggetti elencati all'articolo 83, commi 1 e 2, del Codice, i quali hanno natura pubblicistica.

Tenuto conto di ciò, le suindicate norme dell'articolo 87 non possono più trovare applicazione ed erano quindi da sopprimere in un'ottica tesa a fare chiarezza del diritto effettivamente vigente.

L'articolo 4 del provvedimento modifica, inoltre, l'articolo 88 del Codice, precisando che il rilascio automatico della comunicazione antimafia può avvenire solo se il soggetto interessato è già stato censito nella Banca dati. Diversamente, il Prefetto provvede ad effettuare i controlli antimafia secondo le modalità ordinarie già previste dallo stesso articolo 88, comma 3, per i soggetti nei cui confronti sono emersi riscontri informativi indicativi dell'esistenza di controindicazioni all'emissione del provvedimento.

Relativamente alle informazioni antimafia, vengono introdotte alcune modificazioni riguardanti l'articolo 91.

In primo luogo, al comma 4, viene prevista la soppressione della lettera *e)* che può considerarsi sovrabbondante, in quanto la casistica in essa contemplata è già considerata dalla precedente lettera *d)* che impone di corredare le richieste di rilascio delle informazioni antimafia con tutti gli elementi conoscitivi indicati nell'articolo 85 del Codice, comprensivi anche di quelli elencati nella disposizione che qui si è inteso eliminare.

Coerentemente con le novità introdotte, vengono inserite al comma 5 dello stesso articolo 91 le previsioni finalizzate a disciplinare i controlli antimafia da effettuarsi nei confronti delle imprese prive di sede legale o secondaria in Italia. Data la peculiarità della fattispecie, vengono valorizzate le possibilità conoscitive consentite, in futuro, dalla Banca dati e dai collegamenti informatici attualmente esistenti.

Con l'integrazione apportata al comma 6, il Legislatore ha arricchito il novero delle fattispecie dalle quali il Prefetto può desumere, unitamente ad altri concreti elementi, l'esistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, ricomprendendovi anche le violazioni agli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari derivanti da appalti pubblici, commesse con la condizione della reiterazione.

Con l'aggiunta del comma 7-*bis*, si vuole chiarire che le informazioni antimafia interdittive vengono comunicate sempre ai vari soggetti istituzionali interessati e non solo nella specifica ipotesi già contemplata nell'articolo 93, comma 6, del Codice (provvedimenti inibitori emessi a se-

guito di accesso in cantiere). Inoltre, viene previsto che il Prefetto trasmetta i citati provvedimenti inibitori anche alla Direzione nazionale antimafia (in adesione al parere formulato dalla II Commissione della Camera dei Deputati), ai soggetti titolari del potere di proposta di applicazione delle misure di prevenzione, agli uffici dell'Agenzia delle entrate competenti per il luogo di sede legale del soggetto destinatario della misura interdittiva nonché all'Autorità garante della concorrenza e del mercato in virtù delle attribuzioni che sono ad esse devolute in tema di *rating* d'impresa (articolo 5-*ter* del decreto-legge n. 1/2012) e all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici per l'inserimento nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici.

L'articolo 5 interviene sull'articolo 92 del Codice, concernente il procedimento di emissione delle informazioni antimafia.

Analogamente alle modificazioni apportate all'articolo 88, viene previsto che l'informazione antimafia venga rilasciata, previo esperimento degli accertamenti del Prefetto (e non in via automatica con la semplice consultazione della Banca dati), quando il soggetto interessato non risulti censito nella medesima Banca dati.

Infine, viene prevista l'abrogazione del comma 6 dell'articolo 93 che – con la modifica contenuta nell'articolo 4, comma 1, lettera *c),* numero 4) – viene anticipato all'articolo 91 al fine di garantirne un'applicazione più generale ed omogenea.

L'articolo 6 modifica, con l'inserimento del comma 2-*bis*, l'articolo 99 al fine di consentire l'entrata in vigore immediata delle norme del Codice che riguardano la documentazione antimafia prescindendo dall'attivazione della Banca dati.

A tal fine, viene previsto che, in questa fase ancora «intermedia», le Prefetture applichino i collegamenti informatici con le altre banche dati già adesso esistenti in virtù delle azioni sviluppate sulla base del decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252. Si tratta dell'accesso al CED Interforze *ex* articolo 8 della legge 1º aprile 1981, n. 121 – attraverso il quale è possibile verificare eventuali situazioni pregiudizievoli – e dei collegamenti attivati tra Prefetture e Camere di Commercio.

L'articolo 7 riscrive il comma 2 dell'articolo 114, ripristinando il contenuto dell'articolo 8 del decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50, che specifica, in termini non equivoci, la natura obbligatoria del patrocinio legale assicurato dall'Avvocatura dello Stato all'Agenzia nazionale.

L'articolo 8 reca alcuni interventi di natura formale e di coordinamento.

In particolare, il comma 1 precisa che il rinvio contenuto in diverse disposizioni del Codice all'articolo 91, comma 7 deve intendersi più propriamente riferito all'articolo 91, comma 6, del Codice stesso.

Su questa falsariga, viene, altresì, riscritto l'articolo 101 con una formula che, da un lato, ne raccorda il contenuto precettivo con le previsioni vigenti (si veda ad esempio l'articolo 33, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in tema di obbligo per i Comuni con popo-

lazione inferiore a 5.000 abitanti di ricorrere alle centrali uniche di committenza) e dall'altro sostituisce il riferimento del comma 1 al «commissario» nominato per la gestione di enti locali sciolti per infiltrazione mafiosa, con quello più appropriato di «commissione straordinaria per la gestione dell'ente». In tal modo la previsione viene allineata al tenore dell'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Un ultimo intervento riguarda l'esclusione dell'articolo 1-*septies* del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629 (relativo alle c.d. «informative atipiche o suppletive»), dal novero delle disposizioni che cessano di trovare applicazione con la definitiva entrata in vigore di tutte le norme del Libro II riguardanti la documentazione antimafia. Tale esclusione trova la propria ragion d'essere nel fatto che il citato articolo 1-*septies* attribuisce al Prefetto il potere di segnalare situazioni «a rischio» relativamente ad un ventaglio di fattispecie amministrative più ampio rispetto a quello considerato dal Codice (ad esempio in materia di rilascio di licenze ed altri atti autorizzatori). Il legislatore pertanto ha ritenuto opportuno salvaguardare la vigenza della disposizione.

L'articolo 9 modifica il comma 1 dell'articolo 119 del Codice, stabilendo, come anticipato, che le norme del Libro II riguardanti il rilascio della documentazione antimafia entrano in vigore decorsi due mesi dalla data di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* del primo decreto legislativo contenente disposizioni integrative e correttive del Codice stesso.

Di conseguenza viene riformulata la clausola abrogativa dell'articolo 120 del Codice.

L'articolo 10 reca la clausola di invarianza finanziaria.

Con riferimento alle condizioni contenute nel parere formulato dalla II Commissione (Giustizia) della Camera dei Deputati, relative alla disciplina delle misure di prevenzione contenuta nel Libro I del Codice, si evidenzia che le richieste di modifica non sono state accolte in quanto i profili critici evidenziati dalla Commissione potranno essere più opportunamente vagliati nell'ambito dell'esame di un secondo decreto legislativo correttivo del Codice, attualmente in fase di predisposizione, che interviene in maniera compiuta sulle disposizioni recate dal Libro I del Codice.

Altre modifiche non sono state ritenute opportune o necessarie ed in particolare:

– con riferimento all'articolo 1 non è stato accolto il rilievo secondo cui non deve essere modificato l'articolo 39 del Codice sull'assistenza legale alla procedura di amministrazione dei beni sequestrati. Si ritiene, infatti, che la previsione sia funzionale a garantire una valutazione «terza» sulla natura della controversia evitando che l'Organo di difesa erariale sia chiamato a prestare il proprio patrocinio nei casi in cui esso non risulta necessario. Ciò contribuisce anche a limitare l'incidenza delle situazioni in cui l'Avvocatura dello Stato interviene in controversie di non particolare rilievo, relative a beni sequestrati che, al termine del processo prevenzionale, vengono restituiti all'interessato. In tali ipotesi, infatti, la gratuità del patrocinio dell'Avvocatura non consentirebbe di procedere al re-

cupero delle spese legali, a differenza di quanto accadrebbe laddove venisse fatto ricorso a professionisti del libero foro;

– non è stato accolto il rilievo di coordinare le soglie di valore per la richiesta della documentazione antimafia, contenute nell'articolo 83 del Codice, con quelle previste dal Codice dei contratti pubblici, in quanto non corrispondente ai criteri di delega che richiedono l'aggiornamento e la semplificazione delle procedure di rilascio della documentazione antimafia, anche attraverso la revisione dei limiti di valore oltre i quali i soggetti tenuti a richiedere la documentazione antimafia non possono stipulare, approvare o autorizzare contratti e sub-contratti.

B) I LAVORI DELLA COMMISSIONE

I) I soggetti auditi

La Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere, e più specificatamente il III Comitato presieduto dal senatore Serra, dal 2009 al 2012, dunque a cavallo della pubblicazione del Codice Antimafia (settembre 2011) e prima del decreto correttivo ed integrativo dello stesso (ottobre 2012), ha eseguito diverse audizioni dirette ad affrontare il problema relativo all'«inquinamento delle mafie nel settore degli appalti e delle opere pubbliche».

In particolare, sono stati auditi:

– dal III Comitato, in data 2 marzo 2010 e 15 giugno 2010, il coordinatore del «Comitato di coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle grandi opere» istituito presso il Ministero dell'Interno, dott. Bruno Frattasi;

– dal III Comitato, in data 25 maggio 2010, il presidente della «Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture» dott. Luigi Giampaolino, accompagnato dal dott. Giuseppe Borgia, membro del Consiglio, dal dott. Filippo Romano direttore generale dell'Osservatorio sul mercato, dai dott.ri Ettore Peretti, Alessandro Menenti e Francesco Paolo Bocci, rispettivamente responsabile Ufficio relazioni istituzionali e parlamentari, responsabile dell'Ufficio comunicazione e responsabile Ufficio relazioni istituzionali;

– dal III Comitato, in data 27 luglio 2010, il responsabile del «Servizio per l'Alta Sorveglianza delle grandi opere del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti» dott. Mauro Passerotti, accompagnato da tre rappresentanti delle Forze dell'ordine; all'esito dell'audizione il dott. Passerotti ha prodotto la relazione (cfr. doc. 404.1);

– dalla Commissione in seduta plenaria, in data 20 luglio 2011, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sen. Altero Matteoli, accompagnato dal capo ufficio stampa, Sebastiano Teramo e dal capo struttura tecnica di missione, Ercole Incalza;

– dalla Commissione in seduta plenaria, in data 29 settembre 2009, il presidente dell'ANAS dott. Pietro Ciucci, che all'esito dell'audizione ha prodotto due documenti (cfr. docc. 105/1 e 126/1), che contengono rispettivamente una relazione e delle proposte di modifica dell'attuale legislazione antimafia;

– dal III Comitato, in data 26 aprile 2012, il responsabile della «Unità legalità e Trasparenza organo centrale di Sicurezza dell'ANAS», dott. Giancarlo Perrotta, che all'esito dell'audizione ha prodotto la relativa relazione;

– dal III Comitato, in data 30 marzo 2010, il Presidente dell'ANCE (associazione nazionale costruttori edili), ing. Paolo Buzzetti, accompagnato dall'ing. Vincenzo Bonifati (responsabile dei rapporti con le istituzioni proposte al controllo del territorio) e dai dott.ri Federico Merola e Antonio Gennari, rispettivamente direttore e vicedirettore generale, dalla dott.ssa Stefania Di Vecchio, dirigente responsabile dell'Ufficio Rapporti con il Parlamento;

– dal III Comitato, in data 29 marzo 2012, il delegato per la sicurezza e l'immigrazione dell'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), dott. Flavio Zanonato, accompagnato dal dott. Ragonesi e dalla dott.ssa Maria Chiara Ciferri, rispettivamente capo area e dipendente della sicurezza, infrastrutture e protezione civile.

II) Molteplicità degli organismi «antimafia» e iper-regolamentazione del settore

Il primo problema che è stato sollevato dagli auditi con riferimento alla lotta alle criminalità mafiose, e che appare «*ictu oculi*» evidente, è quello della molteplicità di organismi che sono stati istituiti e che intervengono per monitorare, controllare e tutelare il settore degli appalti e delle opere pubbliche.

Più specificatamente, gli auditi hanno spiegato che il sistema di monitoraggio antimafia nel settore delle Grandi Opere risulta strutturato ed articolato in forma di rete, in ragione della particolare complessità ed estensione territoriale del nostro Paese, e risulta incardinato sui seguenti significativi nodi.

A) A livello centrale opera il Comitato di coordinamento per l'Alta sorveglianza delle Grandi Opere: è un organismo collegiale istituito nel quadro delle iniziative antimafia predisposte dall'articolo 15, comma 5, del decreto legislativo n. 190 del 2002, ora recepito nell'articolo 180 del D.L.vo n. 163 del 2006 (il Codice dei contratti pubblici) [9].

---

[9] Esso assicura l'attuazione delle disposizioni e delle misure contenute nel DM 14 marzo 2003, per l'espletamento delle attività in tema di prevenzione dell'infiltrazioni delle organizzazioni criminali in considerazione della rilevanza che il mercato degli appalti pubblici riveste, specie nel settore delle infrastrutture degli insediamenti produttivi strategici

Il Comitato lavora con i rappresentanti delle amministrazioni maggiormente coinvolte nella materia specifica; in particolare ne fanno parte:

– il Ministero dell'Interno – Gabinetto del Ministro;

– il Ministero dell'Interno – Direzione Investigativa Antimafia, costituita per il coordinamento delle attività informative e investigative nella lotta contro la criminalità organizzata;

– il Ministero dell'Interno – Dipartimento della pubblica Sicurezza-Direzione Centrale Polizia Criminale, Servizio Analisi Criminale;

– la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE);

– la Direzione Nazionale Antimafia, organo di coordinamento delle indagini nei procedimenti per reati di criminalità organizzata;

– il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che opera attraverso una struttura istituita «*ad hoc*» al suo interno con D.L.vo n. 163 del 2006: la «Struttura Tecnica di Missione», che ha competenze primarie in materia di lavori pubblici, opera alle dirette dipendenze del Ministro, e si articola a sua volta in tre Servizi così denominati: Settore tecnico, Settore giuridico e Servizio per l'alta sorveglianza delle Grandi Opere;

– il Ministero dell'Economia e delle Finanze, per gli aspetti connessi alle attività di contrasto al fenomeno del riciclaggio;

– l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, autorità amministrativa indipendente istituita dalla legge n. 109 del 1994, la c.d. «*Legge Merloni*», al fine di portare ordine nel mondo degli appalti pubblici, ma limitatamente al settore dei lavori di opere e costruzioni [10]

---

ricompresi nel «Programma Infrastrutture Strategiche», di cui alla legge 21 dicembre 2001 n. 443 (c.d. Legge obiettivo).

Il quadro delle competenze del Comitato di Coordinamento è stato poi ampliato a seguito dell'entrata in vigore della legislazione d'urgenza per l'Abruzzo e per Milano EXPO 2015 e del piano Carceri (articolo 16 del D.L. n. 39 del 2009; articolo 3-*quinquies* del D.L. n. 135/2009 ed articolo17-*quater* del D.L. n. 195/2009). Tali norme prevedono infatti che i controlli antimafia sui contratti, subappalti e subcontratti per lavori, servizi e forniture, inerenti, rispettivamente, alla realizzazione degli interventi di ricostruzione in Abruzzo a seguito del sisma del 6 aprile 2009, alle opere e agli interventi connessi allo svolgimento dell'EXPO Milano 2015, nonché all'esecuzione del programma di interventi per la realizzazioni di istituti penitenziari, sono altresì effettuati con l'osservanza delle linee-guida indicate dal Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere, anche in deroga a quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998 n. 252.

[10] Con l'approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (il D.L.vo n. 163 del 2006), la struttura dell'Autorità è stata completamente riorganizzata per ampliare le sue funzioni, non più limitate ai lavori, bensì anche alle forniture di beni e di servizi, includendo, in pratica, qualunque tipo di appalto effettuato da parte di una pubblica amministrazione. Essa si occupa di vigilare sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture in tutti i settori dell'ordinamento, per garantire il rispetto dei principi di trasparenza e correttezza delle gare di appalto, nonché il rispetto delle regole della concorrenza nelle procedure di gara. In particolare, vigila sull'osservanza delle norme del Codice nonché sulla regolarità delle gare sui contratti pubblici. Accerta che non vi sia danno al pubblico erario. Infine vigila sul sistema di qualificazione delle imprese che effettuano tale importante attività. L'AVCP inoltre ha un potere di segnalazione al Governo, al Parlamento e al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di situazioni che portino all'inos-

B) A livello periferico operano:

– le Prefetture-Uffici Territoriali del Governo:
– i Gruppi Interforze, costituiti con il D.M. 14 marzo 2003 [11].

I Gruppi Interforze provinciali, in particolare, sono in collegamento con il Comitato di Coordinamento e costituiscono anche tra di essi una rete, nel senso che si scambiano informazioni e dati inerenti alle infrastrutture pubbliche ricadenti nei rispettivi ambiti di competenza territoriale. Essi, oltre a fornire un supporto informativo e di analisi al Prefetto, assicurano un costante ritorno informativo al Comitato di Coordinamento per l'Alta sorveglianza delle Grandi Opere, e rappresentano l'interfaccia operativo della Direzione Investigativa Antimafia.

La D.I.A., a sua volta,che ha un suo preciso mandato per le attività antimafia attinenti agli appalti pubblici e per questo ha sviluppato negli anni un elevato know-how nel settore, ha realizzato e gestisce a livello centrale l'Osservatorio centrale degli appalti (OCAP) [12].

Oltre a quanto disposto dalla legge obiettivo «Programma Infrastrutture Strategiche» (legge 21 dicembre 2001, n. 443), l'articolo 176 del decreto legislativo n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici) stabilisce che, sulla base delle proposte del Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere, saranno articolati gli schemi di «Protocolli di legalità» destinati al settore delle Grandi Opere, che dovranno includere anche il monitoraggio dei flussi finanziari dell'intera filiera dei soggetti partecipanti alla realizzazione di interventi (dalla Stazione appaltante, al Contraente generale, al soggetto appaltatore ai sub-appaltatori e fornitori).

Invero, in ordine alla effettiva efficacia e funzionalità della suindicata complessa ed articolata rete di organismi istituiti al fine di monitorare, controllare e tutelare il settore degli appalti e delle opere pubbliche, i soggetti che il III Comitato nel corso dei suoi lavori ha esaminato hanno espresso concordi perplessità.

Il vice Prefetto dott. Mauro Passerotti [13] ha spiegato che «il Comitato di coordinamento è quello che opera all'interno del Ministero dell'Interno

---

servanza o falsa applicazione della normativa sui contratti pubblici. Essa può formulare delle proposte in relazione alla legislazione che disciplina i contratti pubblici di lavori, servizi, forniture.

[11] Si tratta di pool provinciali coordinati da un Vice-Prefetto e composti da rappresentati delle Forze di Polizia territoriali, da un esponente del Centro operativo D.I.A., competente per territorio, da rappresentanti dell'Amministrazione periferica dei lavori pubblici e del lavoro e dalla previdenza sociale (questi ultimi, in particolare, per il contrasto al fenomeno del «lavoro nero» e per la sicurezza sui luoghi di lavoro, aspetti, entrambi, rivelatori di una possibile ingerenza criminale soprattutto nei contesti territoriali a legalità debole).

[12] Sistema telematico destinato a raccogliere i dati e le informazioni acquisiti dai Gruppi Interforze in sede di accesso ispettivo presso i cantieri pubblici. Questa forma di penetrante controllo, appositamente introdotta dal d.m. 14 marzo 2003, per le verifiche antimafia nel settore delle Grandi Opere, dovrebbe rappresentare uno strumento di indubbia utilità e dovrebbe ottenere ricadute assai interessanti sia per la gestione amministrativa dei dati, sia in funzione di sviluppi di carattere più propriamente investigativo.

e raccoglie tutte le amministrazioni; il Servizio per l'Alta Sorveglianza invece opera in relazione alle specifiche competenze nell'ambito del Ministero delle infrastrutture e trasporti e costituisce uno degli elementi che concorrono nella attività di prevenzione. Il quadro normativo, compreso l'ultimo decreto ministeriale istitutivo del Comitato di coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle grandi opere, prevede in sostanza una rete di attività suddivise in base alle varie competenze, ma prevede altresì uno scambio di informazioni per costituire complessivamente un apparato di difesa, monitoraggio e prevenzione».

Anche l'allora Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sen. Altero Matteoli [14] ha spiegato in sede di audizione plenaria quale sia il funzionamento del «Servizio per l'Alta Sorveglianza», istituito «*ad hoc*» con decreto ministeriale 15 aprile 2002 presso il Ministero delle infrastrutture e trasporti, al fine di contrastare i tentativi di infiltrazione mafiosa nelle infrastrutture in genere e, in modo particolare, nelle opere relative alla legge obiettivo. Più specificatamente, il Servizio svolge attività di monitoraggio e vigilanza sulle attività progettuali e di realizzazione delle Grandi opere, nonché di individuazione delle criticità nell'avanzamento dei lavori e formula, al tempo stesso, proposte o iniziative per la loro risoluzione. Il Ministro ha aggiunto che, in linea con i recenti interventi normativi in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno dell'infiltrazione delle organizzazioni criminali negli appalti pubblici, il Servizio offre la propria collaborazione, in sinergia con le altre Amministrazioni competenti in materia, mediante il previsto scambio di informazioni e dati, nell'ambito di un apposito Comitato di coordinamento a livello interministeriale, utilizzando anche la banca dati informatica relativa all'attività di monitoraggio delle Grandi opere, già esistente presso il Ministero.

Il Ministro sen. Matteoli ha precisato che la suindicata banca dati dovrebbe avere a disposizione, in tempi brevi, oltre che dei dati relativi al monitoraggio sullo stato di avanzamento delle opere strategiche, anche importanti informazioni utili ai fini delle attività di prevenzione delle infiltrazioni criminali. In particolare, si é ritenuto necessario che la banca dati, una volta a regime, disponga delle informazioni riguardanti tutti i soggetti economici interessati alla realizzazione di una determinata opera, e quindi oltre alle imprese aggiudicatarie degli appalti dei lavori anche tutte le imprese subappaltatrici e sub-affidatarie, che entrano comunque a far parte della filiera delle lavorazioni di ogni singola opera – anche tramite contratti di fornitura e/o servizi vari, come per la guardiania, il movimento terra, la sicurezza cantieri – nei cui confronti, fatta salva l'esistenza di protocolli di legalità, non sussiste l'obbligo delle verifiche antimafia. Ha aggiunto che la collaborazione istituzionale tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la Guardia di finanza viene garantita attraverso il Protocollo d'intesa che ogni due anni viene rinnovato e rivisto alla luce delle modifiche normative nel frattempo adottate.

---

[13] Cfr. resoconto stenografico dell'audizione del 27 luglio 2010, pag. 3.
[14] Cfr. resoconto stenografico dell'audizione plenaria del 20 luglio 2011.

Peraltro, il Prefetto dott. Frattasi in sede di audizione [15] ha sollevato qualche perplessità in ordine all'effettiva efficacia di tale complesso ed articolato apparato di difesa, monitoraggio e prevenzione: «Il problema fondamentale è dato dalla duplicazione, anzi dalla moltitudine di organismi che finiscono per confliggere tra loro: della sorveglianza delle grandi opere si occupano il Ministero delle Infrastrutture, il Ministero dell'Interno e quello dell'Economia, oltre all'Autorità. La verità è che ogni organismo lavora scollegato dall'altro, con una duplicazione di attività ed una frammentazione delle stesse, sicché colui che è interessato ad avere una certificazione antimafia si rivolge a chi glielo dà per primo, va a cercare il controllore che gli fa più comodo. Su questo aspetto dovremmo interrogarci molto anche noi».

Il secondo problema che emerge dalle audizioni in parola, eseguite prevalentemente prima del settembre 2011, vale a dire prima della pubblicazione del Codice Antimafia, è quello della iper-regolamentazione del settore: problema, dunque, che allo stato in parte risulta essere stato risolto [16] mediante la redazione del Codice in parola.

Nonostante la pubblicazione sei anni fa del «Codice dei Contratti pubblici di Lavori, Servizi, Forniture» [17], prima della redazione del Codice Antimafia di cui al D.L.vo n. 159/2011, la disordinata molteplicità di norme comunitarie, nazionali, regionali e comunali finiva per offuscare la trasparenza dell'attività della Pubblica Amministrazione e per confondere il libero mercato degli appalti. Proprio per questo il Legislatore nel 2011 si è determinato ad una«*reductio ad unitatem*» realizzata con la pubblicazione del Codice Antimafia in esame.

Lucida appare sul punto l'analisi proposta dal dott. Luigi Giampaolino [18]: «Vorrei soltanto aggiungere un altro aspetto, quello della iper-regolamentazione del settore a monte: siamo di fronte ad un settore che la mia antica formazione vedeva come un settore pubblico in cui venivano immesse grandi risorse date nella disponibilità dei soggetti pubblici; attualmente la lettura del mercato è quella comunitaria. Io sommerò queste due visioni al fine di non privilegiare né l'una né l'altra, facendo la fotografia della legislazione esistente, che accomuna due diverse visioni, due diversi valori, l'uno verosimilmente strumentale all'altro: il valore della trasparenza nell'interesse pubblico e il valore della concorrenza per il mercato e per le imprese. Questi due valori, che si devono sommare in uno

---

[15] Cfr. resoconto stenografico dell'audizione del 15 giugno 2010, pag. 15.

[16] Anche se non in modo definitivo, dal momento che buona parte delle norme del Codice Antimafia stanno per entrare in vigore soltanto ora, dopo la modifica approvata ad ottobre di quest'anno.

[17] Decreto legislativo n. 163 del 2006, pubblicato sul suppl. ord. n. 107 alla G. U. n. 100 del 2 maggio 2006) – codice che ha recepito le direttive CE 17/2004 e 18/2004, che per la prima volta ha stabilito principi e disposizioni comuni per lavori, servizi e forniture, anche per i settori speciali, e che ha abbandonato le vecchie terminologie quali l'asta pubblica e le ha sostituite per tutte le procedure, anche di rilievo non comunitario, con i termini «procedura aperta», «procedura negoziata» e «procedura ristretta».

[18] Eseguita invero prima della promulgazione del Codice Antimafia: cfr. il resoconto stenografico dell'audizione del 25 maggio 2010, pagg. 4-6.

solo, che è quello dell'interesse pubblico generale, sono stati conglobati, non composti ma agglomerati, nel *Codice dei contratti* senza quel contemperamento che sarebbe stato necessario: esiste una legislazione che può essere ripetuta in ognuna delle regioni, negli statuti dei comuni e di altre regolamentazioni particolari. Si tratta di un reticolo, di un groviglio, probabilmente di qualche migliaio di norme».

Collegato al problema della iper-regolamentazione a monte è quella della invasività giudiziaria a valle: lo stesso dott. Giampaolino ha spiegato preoccupato [19] che «ogni appalto su due che superi l'ammontare di 1,5 milioni di euro, e ci riferiamo al 46 per cento degli appalti, approda alla sede giudiziaria, o meglio arbitrale»; dato, questo, al quale si accompagna un altro ancora più preoccupante: «Nel corso degli arbitrati, disponiamo di ampi dati: nel 90 per cento dei casi la Pubblica Amministrazione è soccombente».

III) Valori da preservare

Stigmatizzati dunque nel modo suindicato, attraverso le parole degli stessi auditi, i due problemi strutturali ed intrinseci dell'apparato dell'antimafia (la moltitudine di organismi che finiscono per configgere tra loro; la iper-regolamentazione del settore), risultano invece ben chiari i valori da preservare:

– la trasparenza della Pubblica Amministrazione;
– la libera concorrenza del mercato delle imprese.

1) *Trasparenza della PA e individuazione delle stazioni appaltanti*

Il valore della trasparenza della PA entra in gioco e deve essere salvaguardato al momento della individuazione e recensione delle stazioni appaltanti.

Oggi il sistema degli appalti è infatti frantumato in una miriade di centri di spesa, che di fatto concorrono ad ostacolare l'efficienza complessiva: non solo i tempi di verifica sono eccessivamente lunghi, ma spesso non sono nemmeno sufficienti ad effettuare controlli reali circa la affidabilità e la capacità dell'operatore.

La Legge delega n. 136 del 2010 ha previsto quale strumento antimafia le S.U.A. – Stazioni Uniche Appaltanti –, al fine di assicurare l'efficienza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici e prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose.

Più specificatamente, le S.U.A. costituiscono l'evoluzione di una forma di cooperazione tra amministrazioni, introdotta per la prima volta nel nostro ordinamento dall'articolo 14 del DL n. 152/1991, il quale consentiva alle autonomie regionali e locali di avvalersi, per l'espletamento delle procedure di gara, di «unità specializzate», istituite dal Presidente

[19] Cfr. pag. 5 pag. 17 del resoconto stenografico cit.

della Regione presso gli uffici del Genio Civile e composte anche da funzionari del Provveditorato alle Opere Pubbliche e dell'ex Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno [20].

Il Codice Antimafia a sua volta, con riferimento ai soggetti tenuti a richiedere il rilascio della documentazione antimafia, ha inserito la più rilevante novità rispetto al previgente DPR n. 352/98 (articolo 1 co. 1 del medesimo) proprio con riferimento alla categoria delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici: ha previsto all'articolo 83 che essi sono tenuti a richiedere la documentazione antimafia anche quando siano costituiti in «Stazioni Uniche Appaltanti» istituite a mente della legge n. 136/2010.

Lo scopo di questa previsione normativa è quello di assicurare, attraverso la centralizzazione degli affidamenti degli appalti pubblici, una garanzia per gli enti locali, soprattutto quelli tradizionalmente più esposti ai condizionamenti criminosi in particolare nei contesti geografici più a rischio. Ed infatti tale forma di collaborazione ha conosciuto una evoluzione, attraverso intese collaborative, di cui si sono fatte promotrici le Prefetture soprattutto nelle regioni storicamente caratterizzate dalla presenza di sodalizi mafiosi. Tali intese collaborative hanno portato alla istituzione di Stazioni Uniche Appaltanti, variamente composte, incaricate di condurre le procedure di gara per conto delle amministrazioni che vi aderiscono [21] [22].

Una seconda novità prevista dall'articolo 83, comma 2, del Codice riguarda l'inserimento, tra i soggetti tenuti a richiedere la cautela antimafia, del Contraente Generale: figura introdotta dall'articolo 9 del D.L.vo n. 190/2002, poi trasfusa nell'articolo 176 del decreto legislativo n. 163/2006, alla quale la Pubblica Amministrazione può ricorrere per la realizzazione di infrastrutture generiche. La particolarità del «Contraente generale» consiste nel fatto che questi può realizzare l'opera direttamente, o

---

[20] I compiti di tali organismi sono stati individuati nel successivo DPCM del 30 giugno 2011: le SUA curano, per conto delle amministrazioni (statali e locali) che vi aderiscono, lo svolgimento delle procedure di gara, attribuendo alle Prefetture compiti di monitoraggio sulle medesime procedure e sull'esecuzione dell'appalto. Le SUA hanno procurato significativi vantaggi per le amministrazioni aderenti: consentono infatti una maggiore efficacia ed ottimizzazione delle risorse.

L'adesione alle SUA ha carattere facoltativo, ma la sua istituzione appare di fondamentale utilità, soprattutto per gli enti locali di piccole dimensioni, spesso chiamati a confrontarsi con le complessità delle procedure delle gare di appalto ma con una struttura inevitabilmente limitata.

[21] L'articolo 13 della Legge delega n. 136/2010 ha fatto uscire la SUA dall'alveo dei rapporti convenzionali tra amministrazioni, prevedendo la loro istituzionalizzazione e demandando ad un d.P.C.M. la definizione del dettaglio dei relativi compiti, nonché la individuazione delle amministrazioni che possono usufruirne.

[22] In buona sostanza, come precisato dal Legislatore, le SUA costituiscono una tipologia delle centrali di committenza previste dall'articolo 33 del D.L.vo n. 163/2006: non diversamente da queste ultime, le SUA costituiscono una amministrazione aggiudicatrice e rappresentano un soggetto pubblico diverso da quello destinato ad usufruire della prestazione acquisita. Conseguentemente, si imputano a quest'ultimo solo gli effetti finali della attività di committenza centralizzata, mentre alla Stazione Unica si attribuiscono le attività connesse allo svolgimento della gara.

avvalendosi di altri soggetti economici in possesso dei necessari requisiti, nei confronti dei quali assume la veste di «soggetto aggiudicatore» [23].

Ed anche avanti alla Commissione, con precipuo riferimento alla categoria degli enti locali di piccole dimensioni, come i comuni, molti degli auditi hanno auspicato l'adesione alle S.U.A., in quanto l'esperienza insegna che tanto maggiore è il numero delle stazioni appaltanti (enti locali, comuni, regioni, province, asl), tanto più complicato il loro censimento, tanto più agevole la capacità di infiltrazione delle criminalità mafiose.

Ha denunciato il dott. Giampaolino [24] che «Non è possibile che ci siano 13.300 stazioni appaltanti – e mi riferisco solo a quelle che abbiamo censito e che conosciamo, ma nulla toglie che ve ne siano di più – e che tutte abbiano capacità tecniche e professionali».

Il dott. Zanonato, delegato ANCI per la sicurezza e l'immigrazione, ha denunciato a sua volta il rischio ai quali i Comuni sono sottoposti in occasione della aggiudicazione della esecuzione di gare di appalto [25]: «Basta scorrere i quotidiani per accorgersi che in occasione di determinati appalti vengono esercitate pressioni perché tali appalti si svolgano secondo certe modalità e per ottenere determinati esiti, pressioni che possono sfociare anche in minacce e qualche volta anche in aggressioni o peggio». Tra questi, alcuni si sono segnalati per la particolare gravità degli atti intimidatori subiti o per il particolare coraggio dimostrato dai loro rappresentanti (il sindaco di Ottana in provincia di Nuoro si è dimesso dopo aver subito atti di intimidazione a colpi di fucile; al sindaco di Isola Capo Rizzuto hanno dato fuoco all'automobile ed al portone del palazzo comunale; al direttore generale del comune di Monreale vengono inviate sistematicamente buste con proiettili ogni volta che vengono banditi appalti). Il dott. Zanonato ha anche denunciato che «gli amministratori locali, dal nord al sud, subiscono intimidazioni e minacce in tema di appalti e non solo, prevalentemente da parte delle organizzazioni criminali di stampo mafioso».

E come rimedio, l'audito ha auspicato testualmente la creazione di una Stazione Unica Appaltante, costituita ad esempio dalla Prefettura del luogo in cui l'appalto deve essere eseguito, di modo che «nelle situazioni in cui l'ente locale non riesce a svolgere la sua funzione con serenità, si viene a togliere la possibilità alle organizzazioni criminali di condizionare la gara».

Infine, anche il vice prefetto dott. Mauro Passerotti, nella sua relazione [26], ha auspicato «la adozione di atti normativi coordinati a rafforzare l'apparato di prevenzione, come quello della istituzione di una stazione unica appaltante, in ambito regionale, nell'ottica della semplificazione e della massima trasparenza».

---

[23] Cfr. sul punto «Commento al Codice Antimafia», pagg. 155 ss.
[24] Cfr. pag. 6 del resoconto stenografico della audizione del 25 maggio 2010.
[25] Cfr. pagg. 2-3 e 5 del resoconto stenografico della audizione del 29 marzo 2012.
[26] Cfr. doc. 404.1, pagg. 24 ss.

2) *Libera concorrenza del mercato delle imprese*

Il valore della libera concorrenza, invece, entra in gioco e deve essere salvaguardato nel momento in cui vengono selezionate le imprese, di diritto privato o di diritto pubblico, destinate a diventare aggiudicatarie di appalti pubblici o sub-appaltatatrici.

L'obiettivo del sistema è quello di favorire la aggiudicazione degli appalti alle imprese, private o a partecipazione pubblica, più competitive, che costituiscono le punte di eccellenza del mercato, che in un'ottica di continuo miglioramento riescano ad assicurare l'utilizzo delle migliori tecnologie nelle modalità realizzative, che perseguano standard di efficienza e consentano il rispetto dei tempi e del costo degli interventi, e che nello stesso tempo assicurino la adozione di procedure trasparenti per l'impegno nella difesa della legalità e della sicurezza dei lavori.

Due sono dunque i criteri di riferimento per la selezione delle imprese che si propongono di eseguire direttamente o indirettamente le opere pubbliche, entrambi irrinunciabili:

– competitività ed efficienza;
– rispetto della legalità.

Ed al fine di contemperare i suindicati valori e criteri di riferimento, quattro sono essenzialmente i criteri di selezione delle imprese, escogitate dal sistema:

1) il divieto o la contrazione del sistema dei sub-appalti;

2) la creazione a priori, al momento della aggiudicazione o della selezione delle imprese sub-appaltatrici, di «*white list*» o «*black list*»;

3) l'emissione a posteriori, in corso d'opera, di informative interdittive tipiche o atipiche;

4) la selezione convenzionale (utilizzato ad esempio da ANAS S.p.A. nei Protocolli di Legalità): esclusione delle imprese che non ottemperano l'obbligo di denuncia di ogni illecita pressione subita nell'esecuzione dell'opera.

1) Il primo, più ideologico che concretamente percorribile, è quello del divieto o della contrazione del sistema del sub-appalto.

È fatto notorio, infatti, che, nel momento in cui vincono un appalto, le imprese aggiudicatrici o lo eseguono direttamente, oppure si avvalgono di imprese sub-appaltatrici, che a loro volta ed a cascata o a piramide, a seconda dell'impegno o delle competenze tecniche di volta in volta necessarie, durante l'esecuzione si avvalgono di un numero variabile di imprese secondarie.

Ed è proprio nel groviglio dei sub-appalti che è facile per la criminalità organizzata insinuarsi, infiltrarsi, riuscire addirittura a diventare il «*dominus*» del territorio nel quale l'opera deve essere eseguita, come sembra sia accaduto, secondo le denuncie pervenute, per il quinto macrolotto del tratto autostradale ancora in costruzione Salerno-Reggio Calabria, e per altre tre grandi opere attualmente in esecuzione sul territorio del paese, cosiddette «sensibili», per rilevanza strategica, complessità di realizzazione,

e non da ultimo per gli interessi di carattere economico da parte delle organizzazioni criminali: la costruzione del Ponte sullo Stretto di Messina (seppure non di immediata realizzazione), il Porto di Gioia Tauro, la tratta ferroviaria Torino-Lione. E questo perché tanto più cresce il numero dei soggetti coinvolti, tanto più facile è sfuggire ai controlli.

Con specifico riferimento alla esecuzione delle quattro grandi opere suindicate, ha reso ampia ed esaustiva relazione avanti alla Commissione riunita in seduta plenaria il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sen. Altero Matteoli [27].

L'opera infrastrutturale più attesa e chiacchierata è la realizzazione della autostrada Salerno – Reggio Calabria, nel corso della quale è acclarato, come ha riferito testualmente il Ministro Matteoli, che «l'ANAS, gli appaltatori, i contraenti generali, gli affidatari e tutte le imprese impegnate nei lavori, sono soggetti ad una serie di azioni intimidatorie e a tentativi di infiltrazione criminale». Basta andare a vedere i dati: dall'anno 2005 al settembre 2010 si sono verificati ben 215 atti criminosi quali attentati, intimidazioni, minacce, incendi dolosi, furti, danneggiamento delle macchine da cantiere [28]. L'azione di contrasto alle infiltrazioni criminali ha consentito, in particolare sul V e VI macrolotto, di far pervenire dalle competenti Prefetture 109 informative interdittive nei confronti di altrettante ditte, di cui 62 già contrattualizzate ed operanti, ed ha comportato l'estromissione forzata delle imprese dai cantieri [29].

Con riferimento alla seconda opera in esecuzione, il Ponte sullo Stretto di Messina, al fine di contenere ed arginare i tentativi di infiltrazioni della criminalità mafiosa nel reticolo dei sub-appalti, nel marzo 2010 è stato sottoscritto un protocollo di legalità alla presenza del Ministro dell'Interno tra la Prefettura di Reggio Calabria, la società Stretto di Messina S.p.A., la società di progetto Eurolink e le organizzazioni sindacali, in relazione ai lavori per la realizzazione della «variante ferroviaria

---

[27] Cfr. resoconto stenografico della audizione in seduta plenaria in data 20 luglio 2011.

[28] Il danneggiamento delle macchine da cantiere costituisce un comportamento particolarmente grave, in quanto, come ha ricordato il Ministro sen. Matteoli, «si tratta, infatti, di mezzi sofisticati ad alta tecnologia, i cui pezzi di ricambio non sono di immediato reperimento e il cui danneggiamento provoca quindi il blocco dei lavori anche per settimane».

[29] Come ha ricordato il Ministro sen. Matteoli, L'ANAS rivolge particolare attenzione al controllo dei materiali e, in special modo, alla produzione di calcestruzzi, in passato oggetto di tentativi di infiltrazione criminale, soprattutto nella fase di fornitura. Per il solo V macrolotto sono stati fino ad oggi impiegati circa 930.000 metri cubi di calcestruzzo, su cui sono stati effettuati circa 17.600 prelievi di calcestruzzo fresco e circa 1.750 carotaggi di calcestruzzo indurito. Dove i controlli sui materiali hanno dato risultati non conformi alle norme, l'Alta sorveglianza ANAS ha contestato il lavoro svolto e le opere in alcuni casi sono state demolite e ricostruite.

L'ANAS, infine, ha proposto la realizzazione di un'articolata e integrata rete di video-sorveglianza, che attualmente è solo parzialmente presente in alcuni siti (campi base), per monitorare 24 ore su 24 le diverse aree sensibili e particolarmente esposte. La video-sorveglianza dovrà confluire presso le sale operative dirette e coordinate da rappresentanti delle Forze dell'ordine, uniche abilitate all'intervento nel caso vengano commessi atti illeciti.

di Cannitello», opera connessa alla costruzione del Ponte. Inoltre, nel corso del 2010 e del 2011 il Comitato di coordinamento per l'Alta sorveglianza delle Grandi opere ha affrontato il problema dell'attività di monitoraggio contro le infiltrazioni della criminalità organizzata da porre in essere in concomitanza dell'inizio dei lavori preparatori alla realizzazione del Ponte [30]. E ancora, nel corso delle recenti riunioni del Comitato, è stata sottoposta all'attenzione del consesso la bozza di un ulteriore protocollo d'intesa volto a prevenire i tentativi di infiltrazione della criminalità nelle attività espropriative per la realizzazione dell'opera.

Anche per quanto riguarda il porto di Gioia Tauro, l'Autorità portuale di Gioia Tauro e la Prefettura di Reggio Calabria hanno sottoscritto ad aprile 2010 un protocollo di legalità destinato a isolare gli interessi economici oggetto di infiltrazioni mafiose. Le prescrizioni dell'accordo rendono stringenti i controlli prevedendo, rispetto alla normativa di riferimento, l'abbassamento della soglia del valore economico entro il quale è richiesta l'informativa antimafia della Prefettura [31]. Il protocollo prevede inoltre che siano sottoposti ai controlli antimafia anche tutti gli operatori economici che intendono iscriversi nei pubblici registri tecnici e dell'autorità portuale. Infine, tutti coloro che accedono all'area portuale devono essere autorizzati dalla sicurezza interna, previa verifica del possesso della certificazione antimafia.

Infine, tra le varie opere infrastrutturali il Ministro sen. Matteoli ha ricordato quella della Val di Susa, dove l'esecuzione delle opere, «che dureranno fino al 2023 e che costeranno tanti soldi», non è ancora cominciata. Certo è che anche qui sussiste «il pericolo di infiltrazione della criminalità mafiosa, a dimostrazione del fatto che il fenomeno riguarda anche il Nord in maniera molto marcata» [32].

Con riferimento alla realizzazione delle grandi opere suindicate e di ogni altra opera oggetto di un contratto di appalto pubblico, unanime è stata la denuncia degli auditi. Mentre al momento dell'aggiudicazione dell'appalto non si creano mai situazioni di allarme, tanto che l'«impresa madre» o «contraente generale», il primo aggiudicatore, è spesso un'impresa nota che si presenta sempre con le carte in regola ed ottiene agilmente il certificato antimafia, è al momento della esecuzione dell'appalto che intervengono i problemi: quando, ad esempio, per soluzioni tecniche specifiche o per la razionalizzazione delle risorse si decide di sub-appaltare, ed il sub-appaltatore a sua volta decide di sub-appaltare a terzi; e tanto più si scende verso il basso della piramide, tanto più è facile e frequente l'infiltrazione della criminalità organizzata. Basti pensare al livello più basso

---

[30] Punto cardine del monitoraggio finanziario è la tracciabilità dei flussi finanziari relativi sia ai contratti pubblici per lavori, servizi e forniture, sia alle erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche, con l'obbligo per le imprese e gli operatori economici che partecipano agli interventi di provvedere all'accensione di conti correnti, postali o bancari aperti presso intermediari abilitati.

[31] Secondo il protocollo, l'informativa viene richiesta per i lavori pubblici del valore superiore a 200.000 euro e per i subappalti che superano i 50.000 euro.

[32] Cfr. resoconto stenografico della audizione del 20 luglio 2011.

della piramide, quello della fornitura delle materie prime: è proprio il settore delle cave e della lavorazione del bitume e del calcestruzzo quello più frequentato dalla criminalità organizzata.

Chiara è stata sul punto la denuncia del presidente dell'ANAS S.p.A. dott. Pietro Ciucci avanti alla Commissione plenaria [33]: «Tutte le attività e le comunicazioni interdittive non hanno mai riguardato i contraenti generali, ma sempre affidatari o sub-affidatari dei contraenti generali, ossia imprese che avevano superato il vaglio delle Prefetture previsto dalla normativa antimafia, quindi in una fase precedente alla stipula dei contratti. Nel quinto macrolotto si concentra una situazione ambientale difficile, insieme a una grande complessità dei lavori da realizzare. Questi due aspetti stanno spingendo il contraente generale a svolgere una quota crescente del lavoro: una delle risposte possibili infatti è che una grande impresa, che ha meccanismi di controlli e procedure più garantiste, rinunci a sub-affidare una parte dei lavori, impegnandosi a realizzare direttamente una quota maggiore di essi».

Stessa posizione, più provocatoria che realistica, ha assunto l'ing. Paolo Buzzetti dell'ANCE [34]: «Vorrei sottolineare un ultimo concetto che bisognerebbe affrontare con molta attenzione, provocatoriamente direi: o sub-appalto totale, o nessun sub-appalto. È una provocazione perché oggi la soluzione di nessun sub-appalto non è praticabile. Se il sub-appalto è totale nel senso che l'impresa di costruzione è responsabile di tutto, per norme di legge sul cantiere l'imprenditore è responsabile di tutto, allora rendiamo libero il sub-appalto. La preoccupazione della infiltrazione malavitosa e di questi fatti impedisce di superare determinate percentuali farmacisticamente definite (di sub-appalto). Questo non aiuta perché l'essere passati al sub-appalto fa sì che in alcuni casi l'impresa (madre) si possa dimenticare del cantiere: si prende il lavoro e si dà una serie di sub-appalti di tutti i generi, e non c'è più il cervello dell'impresa madre del cantiere....mentre dal punto di vista dell'antifortunistica e del fare le cose bene è fondamentale, perché l'impresa dovrebbe restare nel cantiere. Questo meccanismo del sub-appalto non va criminalizzato perché, se fatto bene, porta specializzazione ed efficienza, ma deve essere fatto con l'impresa responsabile che gestisce la vicenda...quello che noi vorremmo è che l'impresa che vince l'appalto o che fa il lavoro sia responsabile in tutto realmente».

In buona sostanza, qualora venissero drasticamente ridotti o addirittura eliminati i sistemi di sub-appalto, e venissero imputati alla sola impresa aggiudicataria gli obblighi contrattuali di esecuzione dell'opera ed i relativi diritti contrattuali di ricevere il pagamento della stessa, anche i controlli sarebbero più semplici e praticamente inesistenti risulterebbero i tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata, a priori affatto allettata da un appalto al quale non potrebbe ad alcun titolo partecipare.

---

[33] Cfr. pagg. 24-25 del resoconto stenografico del 29 settembre 2009.
[34] Cfr. pagg. 12-13 del resoconto stenografico del 30 marzo 2010.

Sistema questo, peraltro, che i componenti del III Comitato ritengono poco praticabile perché contrario ai principi del libero mercato e di ottimizzazione delle risorse.

2) Il secondo criterio di selezione delle imprese che aspirano a diventare aggiudicatarie di un appalto o sub-appaltarici è quello dell'inserimento in negativo o in positivo delle stesse nelle c.d. «*black list*» ovvero nelle «*white list*», di recente introduzione normativa.

Il prefetto dott. Bruno Frattasi [35] ha spiegato con riferimento alle «*blacklist*» che in sostanza esse sono già operative: l'articolo 12 del DPR n. 252 del 1998 prevede infatti che il Prefetto, prima che un'opera sia «cantierata», esegua accertamenti preliminari sulle imprese locali che possono essere interessate all'esecuzione dell'opera e, sulla base di tali accertamenti, decida di escluderne alcune, inserendole così di fatto in «*black list*».

Con riferimento invece alle «*wihte list*», il prefetto Frattasi ha ricordato che con tale termine si dovrebbe far riferimento a un elenco gestito dalle Prefetture in cui vengono inserite le imprese per le quali «non ricorre il pericolo di infiltrazione mafiosa»: è un meccanismo introdotto dall'articolo 16, comma 5, del decreto-legge n. 39 del 2009 (sull'Abruzzo), invero non ancora applicato e reso esecutivo.

Il Prefetto ha sollevato peraltro alcune perplessità sulla concreta operatività ed efficacia delle liste: esse dovrebbero infatti essere continuamente aggiornate, sicché non è pacifico che un'impresa che passi la selezione oggi possa ottenerla anche domani: «Si tratta di stilare una lista di soggetti virtuosi, che sicuramente può essere utile a condizione però che si sappiano alcune cose: questa lista deve essere continuamente monitorata ed aggiornata, perché non avrebbe senso fare un'iscrizione che poi conservi validità per un periodo considerevole senza che si facciano ulteriori approfondimenti sul conto del soggetto». Tanto più che l'iscrizione dell'impresa sull'elenco non costituisce un obbligo per la stazione appaltante di sceglierla, in quanto questo violerebbe i principi di libera concorrenza del mercato delle direttive comunitarie.

È stato il presidente dell'ANCE dott. Paolo Buzzetti, in sede di audizione [36], a sollecitare la creazione di «albi aperti – nel senso che chiunque svolga un'attività in qualsiasi momento possa iscriversi senza alcuna forma di discriminazione – di fornitori e imprenditori non soggetti al rischio di inquinamento mafioso, affinché l'imprenditore che deve operare su un determinato territorio possa rivolgersi alla Prefettura competente per avere indicazioni in tal senso». E questo perché un altro tipo di selezione delle imprese destinate ad intervenire direttamente o indirettamente in un pubblico appalto, quello del «certificato antimafia», secondo il dott. Buzzetti «non è efficace perché troppo generico e ad oggi la percentuale dei certificati antimafia negati è bassissima, si dovrebbe spostare il pro-

---

[35] Cfr. pagg. 11-12 del resoconto stenografico dell'audizione del 2 marzo 2010.
[36] Cfr. pagg. 5 ss del resoconto stenografico dell'audizione del 30 marzo 2010.

blema sul territorio per mettere in atto un controllo capillare che ci ponga nelle condizioni di controllare dal basso la possibilità di infiltrazioni mafiose».

3) E proprio con riferimento alla necessità di controllo dal basso del territorio, che interviene un terzo criterio di selezione delle imprese: quello che avviene in sede non di aggiudicazione dell'appalto, bensì in sede di esecuzione dello stesso e di svolgimento dei lavori, e che consente di tagliare fuori dal circuito produttivo le imprese che di fatto si sono rivelate «*in odore di mafia*»: il criterio di selezione è costituito dalla informative interdittive tipiche e/o atipiche emesse in corso d'opera.

Con riferimento alle interdittive antimafia emesse «in corso d'opera», occorre fare riferimento agli articoli 93 e 94 del Codice Antimafia.

L'articolo 93 [37] del Codice Antimafia disciplina il potere del Prefetto di disporre «accessi ed accertamenti nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici» [38].

La norma chiarisce che le imprese interessate alla esecuzione dei lavori sono tutti i soggetti che intervengono a qualunque titolo nel ciclo di realizzazione dell'opera, anche con noli, forniture di beni e prestazioni di servizi, anche di natura intellettuale, indipendentemente dall'importo dei contratti. Al termine degli accertamenti effettuati «in corso d'opera», il Prefetto valuta se dai dati raccolti possano desumersi, in relazione alle persone che determinano gli indirizzi dell'impresa, «elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa»: in caso positivo, egli emette l'informazione interdittiva, eventualmente previa audizione del responsabile dell'impresa [39].

La norma successiva, vale a dire l'articolo 94 del Codice, prende in considerazione proprio gli effetti pregiudizievoli di una interdittiva emessa in corso d'opera: dispone infatti che, nel caso in cui i tentativi di infiltrazione mafiosa siano accertati «successivamente alla stipula del contratto», vi è l'obbligo di recesso dal contratto o di revoca dell'autorizzazione al subcontratto.

Questo significa che il Legislatore non ha lasciato alcuna valutazione discrezionale (che invero la previgente normativa lasciava all'amministrazione appaltante) in ordine alla «opportunità» di interrompere il rapporto

---

[37] Cfr. sull'argomento il Commento al Codice Antimafia, cit., pagg. 205 ss.

[38] Potere già previsto dall'articolo 5-*bis* del decreto legislativo n. 490/1994 e dal successivo D.P.R. 2 agosto 2010, n. 150, sul rilascio delle informazioni antimafia a seguito degli accessi L'accesso ai cantieri è disposto attraverso «Gruppi interforze», i quali redigono entro trenta giorni la relazione, trasmettendola al Prefetto. Questi emette, nel caso che siano emersi elementi che attestino la presenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, la informazione interdittiva, previa eventuale audizione dell'interessato, ai sensi dell'articolo 93, commi 7, 8 e 9, del codice, che replicano quanto era già previsto dall'articolo 3, comma 2, del DPR n. 252/98.

[39] La norma in esame dispone che il Prefetto può far ricorso all'istituto della audizione del soggetto interessato «ogniqualvolta non risulta sufficientemente delineato il quadro indiziario emergente dalla relazione del Gruppo Interforze e vanno acquisiti ulteriori elementi conoscitivi». Il Prefetto può altresì invitare i soggetti interessati a produrre, anche allegando elementi documentali, ogni informazione ritenuta utile.

contrattuale: la disposizione in esame ha superato le precedenti controversie interpretative sull'obbligatorietà o facoltatività delle misure da adottarsi da parte delle amministrazioni in caso di sopravvenienza di informazione antimafia interdittiva.

Più specificatamente, la norma impone che, nel caso in cui dall'informazione antimafia emerga la sussistenza di cause di decadenza, sospensione o divieto derivanti dall'adozione di misure di prevenzione o elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa, le stazioni appaltanti non possano procedere alla stipulazione, approvazione o autorizzazione dei contratti o dei sub-contratti, né autorizzare, rilasciare o consentire concessioni ed erogazioni ovvero debbano revocare le autorizzazioni e le concessioni o recedere dai contratti, se l'accertamento delle cause ostative è effettuato successivamente all'adozione dei provvedimenti o stipula dei contratti.

Peraltro, la norma in esame, dopo aver imposto l'obbligo di revoca o scissione di tutti i contratti o sub-contratti in corso, ha previsto una deroga, una eccezione alla regola: al comma 3 ha disposto due casi eccezionali, specificatamente tipizzati, in presenza dei quali le amministrazioni mantengono la facoltà di non procedere a revoche o recessi: qualora l'opera sia in corso di ultimazione oppure, nel caso di forniture di beni o servizi ritenute essenziali per il perseguimento dell'interesse pubblico, quando il soggetto che le fornisce non sia sostituibile in tempi rapidi [40].

E proprio con riferimento agli effetti pregiudizievoli di una interdittiva antimafia emessa in corso d'opera, molto illuminante è stata l'audizione in seduta plenaria del Presidente dell'ANAS dott. Pietro Ciucci [41], che ha ricordato che accade spesso che «tali certificazioni intervengono nei confronti di imprese che stanno lavorando, che hanno avuto regolare

---

[40] La regola di fondo sottesa all'articolo 94 del Codice è quella secondo la quale a seguito della informazione interdittiva si produce un obbligo, in capo al soggetto richiedente, di porre in essere un'attività con esiti caducatori e rescissori (mentre nel precedente DPR n. 252/98 si stabiliva meno rigorosamente che in questi casi il soggetti richiedente avesse la facoltà di esercitare il recesso o la revoca, potendo dunque optare anche per il mantenimento del rapporto giuridico in atto). Peraltro, il Giudice amministrativo in più occasioni aveva già affermato che l'accertamento di elementi ostativi di tipo mafioso da parte del Prefetto costituisse un preciso limite per l'esercizio di tale facoltà, dovendosi ritenere in linea di principio prevalenti le ragioni di interesse pubblico di eliminazione del rapporto giuridico su cui incide l'informazione prefettizia. L'interesse pubblico alla eliminazione del rapporto poteva essere sacrificato solo in presenza di «stringenti ragioni di opportunità e convenienza amministrativa, e precisamente quando queste stesse ragioni richiedevano di portare a completamento la realizzazione di un'opera pubblica in corso di ultimazione imminente, ovvero di non interrompere un servizio essenziale difficilmente rimpiazzabile in tempi rapidi» (cfr. Tar Campania sez. I n. 919/2004, 3218/2004, 3219/2004, 2478/2005).

In buona sostanza, l'articolo 94 in esame ha recepito il suindicato indirizzo giurisprudenziale: pur sussistendo l'obbligo di adottare provvedimenti che portino al dissolvimento del rapporto giuridico, il comma 3 tempera la cogenza di tale obbligo, stabilendo che non si proceda alle revoche o ai recessi nel caso in cui l'opera sia in corso di ultimazione ovvero, in caso di fornitura di beni e servizi ritenuta essenziale per il perseguimento dell'interesse pubblico, qualora il soggetto che la fornisce non sia sostituibile in tempi rapidi.

[41] Cfr. resoconto stenografico dell'audizione del 29 settembre 2009, pagg. 8 ss..

certificazione antimafia, comprovante la insussistenza di cause ostative alla stipula del contratto ed alle quali poi per successivi eventi, ad esito di indagini condotte da organi di polizia e dalle Prefetture, il certificato antimafia è stato ritirato». E questa è la forma di selezione che causa un maggiore impatto sugli appalti, perché «ci sono imprese magari impegnate in lavorazioni molto complesse e sofisticate, che magari all'improvviso da un giorno all'altro devono essere estromesse dai cantieri; e se l'imprenditore contraente generale non estromette l'affidatario o il sub-affidatario dal cantiere, incorre a sua volta in conseguenze gravi ed è egli stesso sottoposto al rischio di rescissione del contratto, quindi queste imprese devono essere immediatamente allontanate dal cantiere».

L'impatto drammatico di tali informative e conseguenti estromissione delle imprese sub-affidatarie dalla esecuzione dei contratti ha precedenti noti.

Basti pensare al caso del luglio 2009, allorché la SIG srl (Società Internazionale Gallerie srl), che lavorava per ANAS S.p.A. in diversi cantieri – tra i quali la costruzione della tratta autostradale Salerno-Reggio Calabria –, è stata colpita da provvedimento interdittivo, determinando un blocco a tempo indeterminato dei lavori, fino a quando ANAS S.p.A. attraverso la Prefettura di Salerno è riuscita a trovare un altro sub-affidatario, seppure con un notevole ritardo nella esecuzione dei lavori e con costi supplementari in origine non preventivati.

Altro esempio eclatante è quello del quinto macrolotto della autostrada Salerno – Reggio Calabria, colpito da ben 40 provvedimenti interdittivi tipici: ha ricordato sul punto il dott. Ciucci [42] che «Lì il contraente principale, Impregilo S.p.A., sta portando avanti un lavoro di straordinaria difficoltà per fronteggiare questa sostituzione continua di imprese; il fatto è che in Calabria non ci sono più fornitori di calcestruzzo dotati di certificazione antimafia e sussiste la difficoltà di trovare siti di deposito con autorizzazione».

Ancora più inquietante è il caso di Contursi Terme, in Campania, dove l'estromissione per interdittiva tipica dai lavori di costruzione di un tratto della autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria di una impresa sub-appaltarice, che «per noi fino a un momento prima di avere la comunicazione interdittiva era un'impresa tecnicamente valida», ha determinato la ribellione di tutti i lavoratori, che «hanno occupato un viadotto per impedirci di andare avanti, ed è stata una reazione spontanea dei lavoratori» [43].

Anche il dott. Giancarlo Perrotta, dell'Unità legalità e trasparenza di ANAS S.p.A [44], ha stigmatizzato negativamente «le gravissime conseguenze che si generano a seguito della esplicazione degli effetti estromis-

---

[42] Cfr. pag. 22 della sua audizione.

[43] Cfr. audito dott. Ciucci, pag. 23 della sua audizione.

[44] Cfr. resoconto stenografico dell'audizione del 26 aprile 2012 e sua relazione prodotta in quell'occasione, pag. 14.

sivi sulle imprese presenti sui cantieri, di immediata incidenza sia sui tempi di esecuzione sia sull'economia dei lavori».

E, nella casistica riportata, il dott. Perrotta ha fatto precisa allusione alle c.d. «interdittive atipiche»[45], che il decreto legislativo integrativo e correttivo del Codice Antimafia dell'ottobre 2012 ha ripristinato: «Tale istituto prevede che in assenza di indizi di gravità tale da far maturare il convincimento circa la reale sussistenza del tentativo di infiltrazione mafiosa (con la conseguenza emissione di un'informativa interdittiva), il Prefetto si limiti a rilevare il mero pericolo di un tentativo di infiltrazione mafiosa, trasferendo sulla stazione appaltante il compito di valutare discrezionalmente le sorti del rapporto con l'impresa».

Merita una particolare attenzione la proposta, formulata dal dott. Ciucci nella nota trasmessa in data 27 ottobre 2011[46], di alcuni rimedi finalizzati alla eliminazione degli effetti negativi e pregiudizievoli delle informative interdittive, siano esse tipiche o atipiche, intervenute in corso d'opera.

Queste le parole testuali del presidente ANAS S.p.A[47]: «Si suggerisce di prevedere per l'ipotesi di informative interdittive tipiche o atipiche, emesse nei confronti di imprese affidatarie della realizzazione di opere di notevole rilevanza, la attivazione, su istanza della Prefettura competente, di forme di "amministrazione giudiziaria", sulla falsariga di quanto dispone l'articolo 2409 cc (norma che prevede che il Tribunale, sollecitato a pronunciarsi sulle irregolarità degli organi sociali, qualora riscontri che le irregolarità denunciate sono gravissime, può revocare i componenti dell'organo amministrativo e di controllo e nominare un "amministratore giudiziario", determinandone i poteri e la durata, al fine di riportare ordine nella gestione amministrativa e contabile della società) ovvero da quanto previsto dall'articolo 2-*sexies* della legge n. 575 del 1965» (che contempla la figura dell'«amministratore giudiziario» per la gestione dei beni sequestrati a soggetti indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso).

In alternativa, si potrebbero ipotizzare forme di «commissariamento amministrativo» delle imprese, in linea con quanto previsto ad es. dalla legge c.d. «Marzano» per le grandi imprese in crisi, sempre su sollecitazione della Prefettura competente, con decreto del Ministro delle Infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro per lo Sviluppo economico e quello dell'Economia e delle Finanze. Anche questa previsione, infatti, in quanto volta ad evitare il blocco delle attività ed a consentire la prosecuzione della gestione dell'impresa in stato di insolvenza nell'ottica di risanare la stessa, sulla base di un programma di ristrutturazione, si presta ad assurgere a base giuridica di riferimento per delineare un istituto di analoga «ratio» in materia di antimafia.

L'adozione di tali misure consentirebbe in primo luogo di assicurare la continuità aziendale ed occupazionale e quindi di soddisfare l'interesse

---

[45] Con riferimento alle «informative atipiche», cfr. *infra.*

[46] Cfr. doc. 126.1.

[47] Cfr. pagg. 3 ss del doc. cit..

pubblico alla celere realizzazione della infrastruttura e, pertanto, alla tempestiva fruibilità della stessa da parte dell'utenza.

In secondo luogo, si porrebbe l'impresa in condizione di rimuovere, laddove possibile, i motivi ostativi che hanno generato l'interdizione, e questo in linea con quanto disposto dall'articolo 10, comma 8, del DPR n. 252 del 1998, che prevede la possibilità per il Prefetto, su documentata richiesta dell'interessato, di aggiornare l'esito delle informazioni al venir meno delle circostanze rilevanti ai fini dell'accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa.

Ulteriore risultato perseguibile con l'adozione della previsione in esame sarebbe quello di contenere gli effetti negativi dei giudizi amministrativi aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti interdittivi: giudizi che spesso vedono soccombente la stazione appaltante e la Prefettura competente, con il conseguente diritto dell'impresa ad essere reintegrata nell'esecuzione del contratto.

4) Con riferimento al quarto criterio di selezione delle imprese, vale a dire la esclusione di quelle imprese che non ottemperano all'obbligo di denuncia di ogni illecita pressione subita nell'esecuzione dell'opera, esso è stato inserito in diversi «Protocolli di Legalità» sottoscritti tra ANAS S.p.A. (che rappresenta la prima stazione appaltante in Italia) e le singole Prefetture territorialmente competenti, i contraenti generali e le imprese aggiudicatarie degli appalti.

Più specificatamente, il dott. Ciucci [48] ha ricordato che ANAS S.p.A., nell'ambito della attività di integrale rielaborazione degli schemi contrattuali da utilizzare per gli affidamenti ad evidenza pubblica da essa indetti, ha deciso di generalizzare la applicazione di alcune delle clausole più significative contenute nei «Protocolli di Legalità» sottoscritti dalla società negli ultimi anni. In particolare, ha proceduto ad inserire, nello schema di contratto per l'affidamento a contraente generale e nel relativo capitolato speciale, clausole analoghe a quella attualmente contenuta negli articoli 7 ed 8 del Protocollo di Intesa stipulato il 1º aprile 2005 tra la Prefettura di Reggio Calabria, l'ANAS S.p.A. e la società di progetto SA-RC S.p.A., ai fini della prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata, relativo ai lavori di adeguamento ed ammodernamento del V macrolotto Gioia Tauro-Scilla della autostrada Salerno-Reggio Calabria.

Tali clausole sono finalizzate a porre in capo al contraente generale, fermo restando il dovere di denuncia alla Autorità Giudiziaria, l'obbligo di dare notizia senza ritardo alla Prefettura territorialmente competente, nonché ad ANAS S.p.A., di ogni illecita richiesta di denaro o altra utilità, ovvero offerta di protezione che venga avanzata nel corso della esecuzione dei lavori nei confronti di un suo rappresentante, dipendente, socio, componente dell'organo gestorio, direttore tecnico o direttore generale, nonché di ogni illecita interferenza nelle procedure di affidamento alle imprese terze. Il contraente generale dovrà a sua volta prevedere analogo obbligo

---

[48] Cfr. pagg. 10 ss della sua relazione; pagg. 13 ss della sua nota, doc. 126/1.

di informativa nei contratti di affidamento o sub-affidamento dallo stesso stipulati, nonché prescrivere che analogo obbligo di informativa sia inserito nei contratti di sub-affidamento stipulati dai propri affidatari.

La violazione di tale obbligo da parte dell'affidatario dovrà costituire motivo di risoluzione automatica del contratto nei confronti dell'affidatario medesimo, con ogni conseguente onere a carico del soggetto inadempiente.

Inoltre, analoga previsione normativa è contenuta nelle recenti innovazioni apportate dalla legge 15 luglio 2009, n. 94 (c.d. «Pacchetto Sicurezza»), alla disciplina dettata dal Codice dei Contratti Pubblici in materia di cause di esclusione dalle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, servizi e forniture, nonché dell'affidamento dei subappalti.

Tale legge, infatti, all'articolo 2, comma 19, ha modificato l'articolo 38 del Codice dei Contratti Pubblici, aggiungendo una nuova ipotesi di esclusione secondo cui sono escluse dalle procedure di affidamento di concessioni e di appalti di lavori, forniture e servizi, nonché dall'affidamento di subappalti, le imprese nella cui compagine vi sia un direttore tecnico o un legale rappresentante che, essendo vittima del reato di concussione o di estorsione, aggravato dalla circostanza che l'autore si sia avvalso della condizione del reato di associazione di stampo mafioso, non abbia denunciato tali fatti alla Autorità Giudiziaria.

In altri termini, la nuova norma prevede che l'imprenditore che subisca e non denunci pressioni mafiose potrà essere escluso dagli appalti per un anno, anche se proverà di essere vittima e non complice. Nulla invece prevede per le ipotesi di pressioni esercitate in relazione ai contratti in corso di esecuzione, ed è quindi auspicabile che in tale lacuna legislativa possa inserirsi la proposta formulata in sede di audizione dal presidente di ANAS S.p.A. [49]: «Sarebbe auspicabile che la previsione dell'obbligo recepito da ANAS negli articoli 7 ed 8 del Protocollo di Intesa stipulato il 1º aprile 2005, sopra citato, finora applicato su base volontaria da ANAS S.p.A., attraverso il suo inserimento in una sede convenzionale –, possa essere capitalizzata a favore dell'intero sistema, attraverso il suo recepimento in una previsione normativa, che ne generalizzi l'applicazione non solo per le grandi opere ma per tutti gli appalti pubblici».

IV) Sistema di controlli della esecuzione dei sub-appalti

Il sistema, oltre ad individuare i quattro suindicati criteri di selezione delle imprese appaltanti o sub-affidatarie, fornisce un complesso ed articolato sistema di strumenti di controllo della esecuzione degli appalti e subappalti, che in prospettiva potrebbero essere ulteriormente affinati [50].

---

[49] Cfr. sul punto doc. 126/1, pag. 15.

[50] Con riferimento alle modifiche normative introdotte nella odierna Legislatura, l'allora Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sen. Matteoli ha valutato positivamente l'at-

L'obiettivo che si dovrebbe perseguire è quello indicato dal Prefetto Frattasi [51], vale a dire di «rendere flessibile il sistema di controllo, calibrato sulle singole esigenze di ciascun intervento, che sono naturalmente mutevoli, a seconda della natura della qualità dell'intervento, del contesto ambientale in cui l'intervento viene svolto», concentrando l'attenzione non solo sui soggetti destinatari degli appalti o sub-appalti, ma soprattutto sull'ambiente destinato a ricevere quell'opera, «monitorando in prevenzione, per esempio, i passaggi di proprietà delle aree di sedime interessate, i passaggi di mano delle cave, che sono il monopolio naturale delle mafie».

Sono essenzialmente due i criteri di controllo escogitati dal sistema:

a) monitoraggio dei flussi finanziari;

b) controllo sul territorio dei luoghi di esecuzione dei lavori (cantieri e cave):

– diretto mediante personale delle Forze dell'Ordine o guardie giurate;

– indiretto mediante l'introduzione del giornale o settimanale di cantiere.

1) *Monitoraggio dei flussi finanziari*

Sia il presidente di ANAS S.p.A. dott. Ciucci, nella sua relazione e nel documento che ha prodotto successivamente alla sua audizione [52], sia l'allora Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sen. Matteoli avanti alla Commissione in seduta plenaria [53], hanno ricordato che il decreto legislativo n. 113 del 2007 (secondo decreto correttivo del Codice dei Contratti Pubblici) ha già dato un significativo riscontro alla necessità di monitoraggio dei flussi finanziari, con riferimento alle opere rientranti nell'ambito della c.d. «Legge obiettivo».

La norma, da un lato, ha infatti disposto l'obbligo per tutti i soggetti responsabili di tali opere, anche diversi dalle Pubbliche Amministrazioni, di applicare la procedura di pagamento prevista per il SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli enti pubblici) e di far riportare il CUP

---

tività posta in essere dal Parlamento e dal Governo: cfr. resoconto stenografico della audizione del 20 luglio 2011: «Credo che dal punto di vista normativo e di ciò che è stato messo in moto per bloccare l'attività della criminalità organizzata – ovviamente si può sempre fare di più e meglio – il Parlamento, con la collaborazione di maggioranza e opposizione, abbia fatto approvare buone norme. Il problema è di ordine politico: vi è certamente una capacità di infiltrarsi da parte della criminalità organizzata che aggira le leggi. Ritengo pertanto che tutte le norme che approviamo debbano essere accompagnate sempre da controlli severissimi. D'altra parte, cosa può fare il Governo e, in questo caso, un Ministero? Può solo approvare alcune cose e poi verificare i risultati dei controlli effettuati. Bisogna inoltre che vi sia la garanzia che i controlli siano stati fatti e su questo potremmo fare qualcosa di più».

[51] Cfr. pagg. 7-8 del resoconto stenografico dell'audizione del 2 marzo 2010, davanti al III Comitato.

[52] Cfr. doc. 126/1 cit, pagg. 13 ss..

[53] Cfr. resoconto stenografico della audizione del 20 luglio 2011.

(codice unico di progetto) sui mandati informatici utilizzati per il pagamento dei fornitori e, dall'altro, ha attribuito al CIPE il compito di definire lo schema di articolazione del monitoraggio finanziario, indicando i soggetti sottoposti a tale forma di controllo, le modalità attraverso le quali esercitare il monitoraggio, nonché le soglie di valore delle transazioni finanziarie oggetto del monitoraggio stesso (cfr. il così modificato articolo 176, comma 3, lett. *e)*, del decreto legislativo n. 163 del 2006).

A tale proposito, il dott. Ciucci ha auspicato che «un prossimo provvedimento legislativo, recependo quanto già disposto in materia di monitoraggio dei flussi finanziari dai Protocolli di legalità più avanzati, assicuri la tracciabilità dei pagamenti a tutti i livelli, ivi compresi quelli di sub-appaltatori e sub-affidatari, e con riferimento anche alle opere non rientranti nella categoria delle "infrastrutture strategiche"».

In tale ottica, si potrebbe ad esempio immaginare di porre a carico dell'appaltatore l'obbligo, da un lato, di apporre il CUP del progetto, come comunicato dalla stazione appaltante, su tutte le fatture, richiedendo che lo stesso CUP sia apposto anche sulle fatture dei sub-appaltatori e sub-affidatari, e, dall'altro, di comunicare all'Osservatorio di cui all'articolo 7 D.L.vo n. 163/2006 i conti correnti bancari dedicati, presso i quali verranno accreditati i pagamenti derivanti dalla esecuzione dei relativi contratti (ivi inclusi i contratti di sub-appaltatori e sub-affidatari). Oneri, questi, che verosimilmente non produrrebbero un significativo appesantimento burocratico penalizzante per le imprese appaltatrici.

Questo consentirebbe di tracciare agevolmente le successive movimentazioni finanziarie, consentendo alle autorità competenti di intervenire sia per attività di verifica, sia per la emissione di eventuali misure cautelari patrimoniali.

Giova segnalare che tale auspicio, formulato dal presidente di ANAS S.p.A. in sede di audizione, è stato in parte anticipato dall'articolo 2 legge della Regione siciliana 20 novembre 2008, n. 15 («Misure per la lotta alla criminalità organizzata»), che, per gli appalti di importo superiore ai centomila euro, ha disposto l'obbligo di inserire nei bandi di gara, pena la nullità degli stessi, l'impegno per gli aggiudicatari di indicare un numero di conto corrente unico sul quale gli enti appaltanti fanno confluire tutte le somme relative all'appalto, compresi i pagamenti delle retribuzioni al personale, da effettuarsi esclusivamente a mezzo di bonifico postale o assegno circolare non trasferibile. La norma, inoltre, sanziona il mancato rispetto del predetto obbligo con la risoluzione per inadempimento contrattuale del contratto di appalto.

Anche il Prefetto dott. Bruno Frattasi [54] ha espresso ampio consenso rispetto a tale normativa, ricordando in proposito che «antesignana fu l'iniziativa che fu sviluppata fin dal 2005 con la Società Stretto di Messina, in relazione alla quale ricordo che già nell'agosto 2005 fu stipulata una convenzione fra il sottoscritto e il Presidente dott. Ciucci, che all'epoca

---

[54] Cfr. resoconto stenografico della audizione del 2 marzo 2010, pagg. 3 ss..

era amministratore delegato della "società Stretto di Messina", per il monitoraggio delle transazioni finanziarie dei soggetti realizzatori della grande opera sullo stretto».

Il dott. Frattasi ha puntualizzato sulla vicenda che «la norma fu portata avanti sulla base di due idee fondamentali:

– la prima risponde alla necessità di obbligare i soggetti coinvolti nel ciclo di utilizzazione dell'opera alla costituzione e all'apertura di conti correnti appositamente dedicati ai flussi finanziari attinenti all'opera stessa;

– la seconda necessita della progressiva eliminazione, per quanto possibile, di transazioni attraverso contante, mediante la canalizzazione dei pagamenti con moneta elettronica, in particolare bonifici bancari o altri mezzi tracciabili».

In sede di audizione, il prefetto dott. Frattasi ha altresì ricordato che esperienza analoga a quella siciliana, e più recente, è stata quella attuata in occasione dell'appalto stipulato per la creazione della tratta «T5 della linea metropolitana C di Roma», ove il monitoraggio dei flussi finanziari «assolve non solo specifici compiti antimafia, ma anche di controllo della spesa per investimenti».

Tale sistema è intelligente perché, ha puntualizzato il Prefetto, «risponde ad un'idea che [...] occorre alimentare sempre di più all'interno delle istituzioni: rendere conveniente un atteggiamento trasparente dell'imprenditore. Il massimo dello sforzo da compiere è far capire all'imprenditore privato che il tracciato dei flussi finanziari, e quindi la trasparenza finanziaria e in generale dei flussi e dei traffici, è conveniente per lo stesso imprenditore, che quindi realizza una sua convenienza anche economica. I bonifici SEPA, ad esempio, costano meno di quelli ordinari, perché consentono un controllo della transazione superiore a quella che avrebbe con altri mezzi. Rendere l'antimafia conveniente, allettante, accattivante dal punto di vista economico [...] riconcilia il sistema con il mondo delle imprese, ricostituendo quel rapporto fiduciario tra pubblico e privato che costituisce il suo tallone d'Achille».

E ancora, in ordine alla tracciabilità dei flussi finanziari si è pronunciato un altro audito, il vice prefetto dott. M. Passerotti, che nella sua relazione [55] ha ricordato le disposizioni contenute nel D.L. 28 aprile 2009, n. 39, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici della regione Abruzzo.

Sulla scorta di quanto disposto dall'articolo 16, comma 4, di tale decreto – che ha per oggetto la «prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata negli interventi per l'emergenza e la ricostruzione della regione Abruzzo» –, è stato elaborato il testo definitivo delle linee guida antimafia.

---

[55] Cfr. doc. 404.1, pagg. 19 ss..

Tra tali linee guida il dott. Passerotti ha evidenziato in particolare «le disposizioni di carattere finanziario che, sempre nell'ottica della realizzazione dei controlli antimafia, prevedono la tracciabilità dei flussi finanziari relativi sia ai contratti pubblici per lavori, servizi e forniture, sia alle erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche. Per garantire detta tracciabilità, i soggetti imprenditoriali e gli operatori economici che partecipano agli interventi di ricostruzione provvedono alla accensione di conti correnti postali o bancari dedicati e aperti presso intermediari abilitati. Ai sensi dell'articolo 2 della citata legge n. 39 del 28 aprile 2009, è stata istituita presso la Prefettura – Ufficio Territoriale di Governo di L'Aquila la sezione specializzata del CCASGO (Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere), che opera ad immediato e diretto supporto del Prefetto di L'Aquila, per assicurare l'efficace espletamento delle attività finalizzate alla prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata».

Il vice Prefetto dott. Passerotti ha concluso il proprio intervento, inserendo nelle «Considerazioni conclusive» della propria relazione[56] il proprio personale auspicio: «L'esperienza maturata nel corso delle proprie attività e delle periodiche riunioni del Comitato di Coordinamento ha consentito ai rappresentanti di questo Servizio di condividere appieno il contenuto delle linee guida antimafia di cui all'articolo 16, comma 4, del D.L. n. 39 del 2009, emanato per la ricostruzione post-sisma in Abruzzo. In particolare è stata condivisa all'unanimità la decisione di attuare un tracciamento di tutti i movimenti finanziari, incassi e pagamenti, di qualsiasi importo, fatta eccezione per le piccole spese di cantiere, da e verso conti dedicati, appositamente accesi, connessi all'esecuzione dei contratti, sub-contratti o affidamenti finalizzati alla realizzazione delle opere. Il contenuto delle linee guida rappresenta per questo Servizio un punto fermo dal quale muovere [...]. Nel sottolineare quanto sopra, si ritiene auspicabile, nei modi e nelle forme più opportune, la generale estensione della applicazione del sistema di monitoraggio finanziario adottato con le linee guida antimafia di cui al citato articolo 16 comma 4 a tutti i pubblici appalti ed ai successivi sub-appalti e sub-contratti. Non solo, quindi, alle "Grandi Opere" (come il Ponte sullo Stretto di Messina o i lavori per EXPO 2015), in ragione dei rilevanti investimenti dello Stato e della conseguente attenzione da parte della criminalità organizzata. L'estensione a tutti i pubblici appalti delle norme sulla tracciabilità finanziaria permetterebbe infatti di realizzare un valido contrasto ai tentativi di infiltrazioni mafiose e di riciclaggio di denaro sporco, nonché costituirebbe un efficace monitoraggio dell'impiego del denaro pubblico e risponderebbe alla necessità, da più parti sollecitata, di disciplinare ulteriori e più generali forme efficaci di controllo. Il monitoraggio, così esteso, sarebbe inoltre in linea con i recenti interventi normativi nel settore e costituirebbe insieme un'integrazione, un compimento e un natu-

---

[56] Cfr. pagg. 22 ss. del doc. 404.1.

rale sviluppo delle stesse fonti normative. Si concorda pertanto [...] sulla opportunità di introdurre in via generalizzata una disciplina del sistema di tracciabilità dei flussi finanziari relativi a tutti i contratti pubblici mediante l'utilizzo del codice unico di progetto (CUP), concernente la possibilità di seguire finanziariamente ciascuna determinata opera connessa all'investimento pubblico».

2) *Controllo del territorio*

Un secondo strumento fondamentale, che rafforza ed integra l'attività di «intelligence» efficacemente svolta dalle Forze dell'Ordine ed il cui miglioramento e perfezionamento è stato auspicato in modo concorde ed unanime da tutti i soggetti auditi dal III Comitato, è il controllo del territorio, ed in particolare di quei settori ed ambiti territoriali, come le cave ed i cantieri ove vengono eseguiti i sub-appalti ed ove si realizza il ciclo del calcestruzzo (produzione, trasporto e messa in opera), che costituiscono i luoghi più delicati ove si può concretizzare l'infiltrazione di attività criminali.

Nella esperienza applicativa dei protocolli di sicurezza e legalità afferenti agli appalti pubblici, infatti, sono da qualche tempo considerate con particolare attenzione e sottoposte a maggiori cautele tutte le attività collegate al ciclo degli inerti e del calcestruzzo: le attività di movimento e trasporto terra, di trasporto in discarica dei rifiuti, i noli a caldo e a freddo, i servizi di guardiania, assoggettati al potere di accertamento del Prefetto ex articolo 12, comma 4, del DPR n. 252/98 [57].

E per tutti gli auditi l'obiettivo indicato non è quello di predisporre nuovi e costosi strumenti di controllo, quanto piuttosto quello di ottimizzare l'impiego delle risorse già esistenti, anche attraverso specifica formazione.

La prima stazione appaltante d'Italia, ANAS S.p.A., ha manifestato una particolare sensibilità sul tema, anche in considerazione delle particolari caratteristiche morfologiche e del delicato contesto sociale di alcuni cantieri (si rimanda per questo alla dettagliata analisi, svolta nella relazione consegnata dal dott. Ciucci, delle numerose condotte criminose poste in essere nei luoghi ove sono in esecuzione diversi appalti, con particolare riguardo a Calabria e Campania), ed ha introdotto nei capitolati speciali di appalto apposita clausola con la quale si impone all'appaltatore ed al contraente generale «l'obbligo di provvedere ad assumere, a proprio totale carico, gli oneri relativi alla custodia dei cantieri stessi». In linea con quanto previsto dalla legge 13 settembre 1982, n. 646, la custodia del cantiere deve essere affidata a soggetti provvisti della qualifica di guardia particolare giurata.

---

[57] Norma che è stata riformulata dal Legislatore nell'articolo 95, comma 3, del D.L.vo n. 159/2011.

Ad avviso dei componenti del III Comitato, sembrerebbe pertanto auspicabile l'introduzione di una apposita previsione normativa, che generalizzasse, anche sulla falsariga dell'esperienza maturata da ANAS S.p.A. in questo campo, l'obbligo per le imprese affidatarie della realizzazione di opere pubbliche di assumere a loro carico gli oneri di custodia dei cantieri, alla stregua degli oneri per la sicurezza, affidando la stessa a soggetti provvisti della qualifica di guardia giurata, in linea con quanto prevede la normativa vigente, ovvero alle Forze dell'ordine o all'Esercito. La nuova norma dovrebbe inoltre prevedere una forma di controllo esterno circa l'adeguatezza del sistema di controllo realizzato, sancendo in capo alle Prefetture l'onere di esprimersi sulla idoneità dello stesso nel singolo caso concreto, tenendo conto di una serie di variabili, come le dimensioni del cantiere, il numero delle maestranze impiegate e dei siti di lavorazione interessati all'opera.

Sotto altro profilo, ANAS S.p.A., anche a seguito dei recenti fenomeni di recrudescenza criminale nelle aree di lavorazione, soprattutto in Calabria [58], ha adottato, di intesa con le Autorità competenti, un ulteriore potenziamento dei presidi per una vigilanza più efficace e dissuasiva degli stessi.

Tale impegno si è tradotto nella introduzione, nell'ambito dei Capitolati speciali relativi alla realizzazione delle infrastrutture di interesse strategico (A3 Salerno – Reggio Calabria e SS 106 Jonica), dell'obbligo per il contraente generale di mettere a disposizione delle Forze dell'ordine appositi locali – dotati di tutte le strutture come telefono, computer, stampante, ecc – che possano rendere meno gravoso e più efficiente lo svolgimento della attività di vigilanza e della permanenza delle Forze dell'Ordine nelle aree di cantiere.

Il Ministro sen. Matteoli [59] ha ricordato che impegni di analogo tenore sono previsti in capo al contraente generale affidatario della progettazione e della realizzazione del Ponte sullo stretto di Messina: in particolare, il contratto stipulato da Stretto di Messina S.p.A [60] ed Eurolink [61] sancisce in capo a quest'ultima, ai fini della prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata, l'obbligo di «porre a destinazione ad uso ed alloggio della Guardia di Finanza/Gruppo Interforze DIA, un numero di locali non inferiore a quello minimo prescritto per gli uffici di Direzione lavori, completamente arredati e dotati di logistiche e funzionali attrezzature [...] assumendo a proprio carico i relativi oneri di gestione».

---

[58] Si rinvia sul punto alla relazione del dott. Giancarlo Perrotta ed alla sua audizione del 26 aprile 2012, nonché alla audizione del Ministro sen. Matteoli nella audizione in seduta plenaria del 20 luglio 2011.

[59] Cfr. resoconto stenografico della audizione del 20 luglio 2011.

[60] Società concessionaria per lo studio, la progettazione e la costruzione del collegamento viario e ferroviario e di altri servizi pubblici fra la Sicilia e il continente.

[61] Società consortile per azioni, affidataria, nella qualità di contraente generale, delle attività di realizzazione del Ponte).

Traendo spunto di riflessione dalle suindicate previsioni convenzionali, si potrebbe pertanto immaginare di promuovere forme di collaborazione tra il Ministero dell'Interno, le principali stazioni appaltanti e le diverse Forze dell'Ordine, al fine di attivare presidi fisici delle stesse nei territori più delicati da un punto di vista ambientale o sociale, attraverso la messa a disposizione di appositi locali attrezzati.

Inoltre, merita attenta considerazione la riflessione fatta sul punto dall'audito vice prefetto dott. Passerotti, che, nella sua relazione [62], ha segnalato il dato preoccupante relativo ai reiterati attentati intimidatori perpetrati a danno dei cantieri dell'autostrada A3 Salerno – Reggio Calabria e della SS 106 Ionica, che in alcuni casi hanno fatto anche ipotizzare da parte di alcune imprese aggiudicatarie la possibilità di abbandonare i lavori, e che «sembrerebbero richiedere un'implementazione ed un rafforzamento della sicurezza attiva e passiva sui cantieri, anche con misure straordinarie». In particolare, il dott. Passerotti ha ipotizzato, «nel caso in cui non fosse possibile garantire il presidio ventiquattro su ventiquattro ore dei cantieri attraverso personale delle Forze di Polizia o militari dell'esercito, la realizzazione di sistemi di video-sorveglianza collegati ventiquattro ore su ventiquattro con i più vicini posti di Polizia e caserme dell'arma dei Carabinieri».

Altro strumento idoneo a rafforzare la vigilanza nei cantieri è rappresentato dal c.d. «settimanale di cantiere», attualmente previsto in diversi «Protocolli di Legalità» stipulati da ANAS S.p.A. con le Autorità competenti in relazione ai territori più delicati, come la Calabria o la Sicilia.

Il «settimanale» (indicato anche dal Presidente dell'ANCE dott. Paolo Buzzetti come «ottimo strumento perché permette di annotare tutti i passaggi e i movimenti, tutto quello che succede, e dalla Calabria dovrebbe essere esteso a tutte le Regioni») [63] contiene l'elencazione precisa delle attività previste nella settimana successiva, distinte per ogni giorno lavorativa, con ogni utile e dettagliata indicazione relativa alle opere da realizzare, alla ditta incaricata, agli operai, tecnici ed ai mezzi d'opera giornalmente impiegati.

Grazie a queste informazioni, la Prefettura competente, tramite le Forze di polizia, può effettuare controlli anche incrociati sulle proprietà dei mezzi e la posizione del personale, che poi verificherà in sede di accesso ai cantieri [64].

In tale ottica, si potrebbe pertanto immaginare di generalizzare, attraverso apposita previsione normativa, l'obbligo di comunicazione dei dati relativi al «settimanale», obbligo attualmente previsto solo in alcuni Protocolli di Legalità relativi ad opere di Legge Obiettivo.

---

[62] Cfr. pag. 24 del doc. 404.1.

[63] Cfr. pag. 9 del resoconto stenografico dell'audizione del 30 marzo 2010.

[64] A tal fine, il «settimanale» deve essere trasmesso via *web* alla stessa Prefettura, entro le ore 18.00 di ogni venerdì, da parte del referente del cantiere e/o dei sub-cantieri, individuato dal contraente generale.

V) L'informativa interdittiva atipica

Tutti gli auditi, ed in particolare il dott. Zanonato delegato dell'ANCI ed il dott. Perrotta delegato dell'ANAS [65], avanti alla Commissione hanno sollevato perplessità in ordine all'inserimento nell'ordinamento dello strumento della «informativa atipica o supplementare» [66].

Alla base delle informative atipiche non ci sono necessariamente fatti conclamati, come le sentenze passate in giudicato, ma anche semplici elementi indiziari, sicché il mondo delle imprese che stipulano contratti di appalto o sub-appalto pubblici ha espresso – attraverso i rappresentanti dalle varie associazioni di categoria che sono stati auditi dal III Comitato – dubbi e timori di subire in futuro l'eccessiva discrezionalità lasciata alla Pubblica Amministrazione.

E tali perplessità sono divenute di particolare attualità allorché il Legislatore, attraverso l'articolo 9 del decreto correttivo ed integrativo del Codice Antimafia deliberato il 26 ottobre 2012, nel sostituire il comma 2 dell'articolo 120 del Codice Antimafia ha escluso dalle norme «abrogate» l'articolo 1-*septies* del decreto-legge n. 629/82, facendo rivivere questo tipo di informative prefettizie e consentendo ai Prefetti di comunicare alle amministrazioni quegli «elementi di fatto e altre indicazioni utili alla valutazione» dei quali le amministrazioni stesse possono tenere conto nell'emanare provvedimenti di carattere discrezionale, eventualmente escludendo le imprese [67].

Tale cautela antimafia trova il proprio fondamento nella previsione dell'articolo 1-*septies* del decreto-legge n. 629/82, il quale in origine attribuiva al soppresso Alto Commissario per la lotta alla delinquenza mafiosa il potere di comunicare alle Autorità competenti elementi di fatto o altre indicazioni utili a valutare, nell'ambito della discrezionalità ammessa dalla legge, i requisiti morali dei soggetti interessati, ai fini della adozione dei provvedimenti di rilascio, rinnovo, sospensione o revoca di autorizzazioni, licenze, concessioni in materia di armi ed esplosivi ed altre attività economiche, nonché di titoli abilitativi ala conduzione di cose o persone. Tale potere, delegato al Prefetto a seguito della soppressione dell'Alto Commissario [68], è stato importato nel sistema delle cautele antimafia con il de-

---

[65] Cfr. resoconti stenografici delle audizioni avanti al III Comitato del 29 marzo 2012 e del 26 aprile 2012.

[66] Cfr. *supra*, pagg. 35.

[67] Invero, il Codice Antimafia aveva originariamente previsto la abrogazione delle informative atipiche: tra le disposizioni abrogate figurava infatti l'articolo 1-*septies* del D.L. 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla L. 12 ottobre 1982, n. 726, che prevedeva le c.d. «informazioni atipiche» o supplementari: l'articolo 120, comma 1, indicava in modo espresso le disposizioni di legge che devono intendersi abrogate dalla data di entrata in vigore del libro I del codice, in quanto recepite nello stesso libro I. Il secondo comma dello stesso articolo individua poi le disposizioni in materia di documentazione antimafia che saranno abrogate dalla data di entrata in vigore del libro II del codice. Tra queste: il decreto legislativo n. 490/1994, il D.P.R. n. 252/1998 ed il D.P.R. n. 150/2010, la cui materia è stata integralmente riformulata dal Codice.

[68] Sancita con DL 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla L. 30 dicembre 1991, n. 410.

creto del Presidente della Repubblica n. 252/98, che, all'articolo 10, comma 9, in sostanza consente al Prefetto di azionare la facoltà ex articolo 1-*septies* cit., qualora gli elementi emersi all'esito dell'istruttoria, ancorché non possano considerarsi tali da ritenere provata (al livello richiesto per le informazioni antimafia) l'esistenza di tentativi di infiltrazioni, siano comunque attinenti alle valutazioni discrezionali della amministrazione richiedente e, pertanto, meritevoli di essere portati a conoscenza della medesima[69].

I provvedimenti in parola, comunemente chiamati «informazioni atipiche», hanno un duplice contenuto:

– attestano la assenza di situazioni di non interdizione o di infiltrazione mafiosa;

– comunicano la esistenza di «elementi di sospetto o comunque di rilievo»: comunicazione, questa, che di per sé risulta priva di effetti interdittivi, ma che consente comunque alla amministrazione ricevente di azionare gli ordinari strumenti di discrezionalità al fine di valutare l'avvio o il prosieguo del rapporto con il soggetto interessato.

In buona sostanza, con l'informativa atipica il Prefetto invia all'amministrazione competente ad emanare provvedimenti in ordine allo svolgimento di attività economiche, una raccolta di elementi di fatto rimessi alla valutazione della medesima in vista dell'adozione del provvedimento stesso.

Questo istituto ha creato notevoli problemi nella prassi, proprio per la difficoltà dell'amministrazione procedente a valutare gli elementi forniti dal Prefetto in relazione alla reale sussistenza del pericolo di infiltrazione della criminalità organizzata.

Le informative atipiche poggiano infatti su elementi che non raggiungono la soglia di gravità richiesta per le interdittive c.d. «tipiche», perché non integrano in pieno il tentativo di infiltrazione mafiosa. Con esse il Prefetto viene dunque chiamato ad esprimere un giudizio in concreto, che non ha carattere vincolante e lascia spazio alla valutazione discrezionale della stazione appaltante.

Proprio l'assenza di una precisa perimetrazione definitoria rappresenta un fattore di debolezza di questo strumento e una delle ragioni che hanno indotto il legislatore dell'ottobre 2011 alla sua soppressione, anche in considerazione del copioso contenzioso che ingenera. Far rivivere le informative atipiche – senza prevedere parametri legali, anche elastici,

---

[69] In buona sostanza il Prefetto, prima di emettere una simile comunicazione, è chiamato a valutare la possibile rilevanza degli elementi acquisiti: un giudizio da formulare «in concreto», a seconda del tipo di rapporto in virtù del quale è stato richiesto il rilascio delle informazioni. È chiaro che la medesima circostanza può essere suscettibile di valutazione diversa circa l'«*an*» della sua comunicazione alla stazione richiedente. Si pensi ad esempio ai reati contro l'ambiente, che possono essere considerati una circostanza rilevante per le imprese che operano nel settore della gestione dei rifiuti, e non particolarmente significativi per ditte che agiscono in altri campi economici.

Cfr. in questo senso «Commento al Codice Antimafia», cit. pag. 149.

di riferimento – farebbe permanere tale ultima criticità, da considerare sia in termini di aggravio di lavoro per gli uffici, sia per i profili risarcitori indiretti che derivano, per consolidata giurisprudenza – in caso di soccombenza –, per l'Amministrazione.

Basti pensare, a questo proposito, ai dubbi interpretativi che sono stati posti recentemente dalla Prefettura di Milano in ordine alla *white list* per l'EXPO in Lombardia [70].

L'articolo 3-*quinquies* del decreto-legge n. 135/2009 ha delineato una disciplina di monitoraggio e controllo speciale per la realizzazione delle opere e degli interventi connessi allo svolgimento dell'Expo 2015. In particolare il comma 5 del citato articolo ha previsto che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri dell'interno, della giustizia, delle infrastrutture e dei trasporti, dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze, sarebbe stato costituito, presso la prefettura di Milano, l'elenco dei fornitori e dei prestatori di servizi, non soggetti a rischio di inquinamento mafioso, ai quali gli esecutori dei lavori per l'Expo avrebbero potuto attingere.

Con successiva normativa [71] è stato formalmente costituito presso la Prefettura di Milano l'elenco citato, liberamente consultabile anche per via telematica, sul sito della Prefettura [72]. La richiesta di iscrizione può essere inoltrata da tutte le imprese esercenti attività nei settori cd. sensibili al fenomeno dell'infiltrazione (secondo l'allegato del DPCM 18/10/2011: movimento terra, trasporto e smaltimento di rifiuti, guardiania nei cantieri, ecc), e l'iscrizione viene effettuata previa verifica di idoneità secondo la vigente legislazione antimafia.

Le verifiche in questione sono condotte dal Prefetto della provincia ove ha sede l'impresa interessata all'iscrizione [73], e mirano ad accertare l'insussistenza nei confronti di essa delle condizioni ostative di cui all'articolo 10, comma 7, lettere *a), b)* e *c),* del decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252.

È evidente che, laddove emergano le condizioni ostative citate, il Prefetto di Milano, che gestisce l'elenco in parola, procede sulla scorta delle informazioni acquisite ad emettere un provvedimento di diniego di iscrizione nelle cd «*white list*», motivandolo con tutti gli elementi che avrebbero fondato un provvedimento interdittivo.

Si pone, in questo contesto, un problema di valutazione più delicato, di iscrizione o meno negli elenchi in parola, di quelle imprese per le quali non si ravvisano tentativi di infiltrazione mafiosa in senso stretto, ma per le quali sono state rilevate, a carico di un sindaco effettivo, di un consi-

---

[70] In particolare in ordine alla applicazione del DPCM del 18 ottobre 2011 adottato ai sensi dell'articolo 3-*quinquies*, comma 5, del D.L. 25 settembre 2009, n. 135.

[71] Il DPCM 18 ottobre 2011, pubblicato sulla G.U. del 25 gennaio 2012, n. 20, ed entrato in vigore il successivo 9 febbraio.

[72] Alla data del settembre 2012, su 184 richieste di iscrizione, per 174 l'istruttoria era tuttora in corso, 9 società risultano iscritte e in un solo caso c'è stato il diniego di iscrizione.

[73] Ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del DPCM 18 ottobre 2011.

gliere di amministrazione e di procuratore speciale e procuratore «*ad negotia*», situazioni potenzialmente integranti la fattispecie delle cd. informative supplementari o atipiche.

Seppure da una lettura rigorosamente testuale il DPCM in parola circoscrive le verifiche ai fini dell'iscrizione all'insussistenza delle condizioni ostative di cui all'articolo 10, comma 7, lettere *a), b)* e *c),* del DPR n. 252/98 [74], appare dubbio se nella «ratio» complessiva delle cautele antimafia legate all'Expo sia corretto procedere all'iscrizione anche nelle ipotesi di imprese che presentano profili di controindicazione non immediata e diretta ai fini antimafia, ma comunque di indizio della mancanza di idoneità a contrarre con la Pubblica Amministrazione.

Si tratta, frequentemente, di coinvolgimenti in indagini per frode nelle pubbliche forniture, truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche e associazione per delinquere finalizzata al compimento di reati contro la pubblica amministrazione, reati dai quali, nella disciplina attualmente in vigore, non si può desumere alcun tentativo di infiltrazione.

Il problema si pone in quanto nei casi concreti, attualmente sottoposti al vaglio quotidiano della Prefettura milanese competente per l'EXPO, spesso non emergono evidenti correlazioni con la criminalità organizzata, sebbene non possa procedersi con consequenziale leggerezza alla iscrizione senza porsi il problema che tale atto attribuirebbe la «*patente*» di «*società pulita*» ad un soggetto per il quale probabilmente il Prefetto competente per territorio potrebbe orientarsi per una informativa «atipica», residuando gli estremi per la prosecuzione di eventuali rapporti contrattuali in essere.

Invero, mentre di norma le informative atipiche vengono rese alle stazioni appaltanti che le valutano, anche ai fini della prosecuzione dei rapporti in essere, la mancata iscrizione nell'elenco in parola di tali fattispecie attribuirebbe la responsabilità di effettuare tale valutazione di «inidoneità» al Prefetto di Milano, con responsabilità di non poco conto.

Iscrivere una società con siffatti precedenti potrebbe portare certamente – nell'anno di iscrizione – alla conclusione di una serie di rapporti contrattuali con Expo e non solo e contestualmente, o anche successivamente, mettere in difficoltà i Prefetti competenti per territorio, che per le segnalazioni agli atti e per la fattispecie all'esame sarebbero propensi ad adottare un'informativa atipica.

Altri casi concreti sottoposti al vaglio quotidiano della Prefettura riguardano poi imprese per le quali la Prefettura competente per territorio ha già proceduto ad emettere «informative atipiche», magari in forza di particolari e stringenti protocolli di legalità, informative supportate da denunce per impiego di manodopera extracomunitaria priva del permesso di soggiorno e per utilizzazione di fatture false rilasciate a terzi o da decreti

---

[74] E non genericamente dell'articolo 10, ricomprendendo in esso anche il comma 9, dove è richiamato il riferimento normativo delle informative atipiche.

penali di condanna per attività di gestione di rifiuti non autorizzata [75], probabilmente in contesti in cui la società in questione svolgeva attività strettamente attinente ai reati contestati.

La coerenza dell'azione di prevenzione suggerirebbe in tali casi la non iscrizione, sebbene non possa ignorarsi il risvolto di contenzioso, con eventuali richieste di risarcimento di danni che potrebbero derivare e che potrebbero trovare anche accoglimento in sede giudiziaria.

In sede applicativa, infatti, sono state registrate dalle stazioni appaltanti notevoli difficoltà in tutti i casi nei quali le «informative atipiche» emesse sono state poi revocate o dichiarate illegittime da parte della Autorità Giudiziaria Amministrativa e, conseguentemente, l'estromissione dell'impresa è risultata priva di fondamento.

Con specifico riguardo al profilo risarcitorio, entrambi i rappresentanti dell'ANAS S.p.A. auditi in sedute diverse [76] hanno evidenziato la allarmante e preoccupante frequenza di casi nei quali, in presenza di una informativa atipica, la stazione appaltante abbia subito una condanna diretta a seguito dell'accoglimento del ricorso presentato dall'impresa estromessa. La giurisprudenza amministrativa [77] ha infatti chiarito in diverse occasioni che tale informativa, ancorché non sia priva di effetti nei confronti delle amministrazioni, non ne comprime integralmente la capacità di apprezzamento, con la conseguenza che i provvedimenti di mantenimento o di scioglimento del rapporto sono comunque il frutto di una scelta ascrivibile alla volontà della stazione appaltante.

Sul punto, occorre aggiungere che tale difficoltà applicativa ha avuto riflessi anche sulla penale del 10 per cento, prevista a carico delle imprese interdette: attualmente presso il contraente generale della autostrada Salerno-Reggio Calabria risultano bloccate, in quanto in attesa di definizione dei contenziosi, somme pari a un milione e duecentomila euro circa, trattenute a titolo di penale, che saranno impiegate su direttiva del Prefetto competente, in misure incrementali della sicurezza, non appena si conosceranno gli esiti dei giudizi amministrativi promossi presso i TAR dalle imprese colpite.

Inoltre, anche con riferimento all'EXPO in Lombardia si segnala la linea particolarmente rigorosa assunta ultimamente dal Tar Lombardia – Sez. di Milano proprio in tema di «informative atipiche».

Il TAR Lombardia, più specificatamente, abbraccia una tesi particolarmente restrittiva di tali ipotesi, ritenendo che tali fattispecie possano ricorrere solo ed esclusivamente in caso di «*fumus*» di collusione o di collegamenti dell'impresa in questione con la criminalità organizzata. Secondo tale orientamento restrittivo, i Prefetti non potrebbero più segnalare [78] nemmeno

---

[75] Articolo 256, comma 4, D.L.vo 3 aprile 2006, n. 152.

[76] Il dott. Ciucci in seduta plenaria; il dott. Perrotta avanti al III Comitato.

[77] Cfr. per tutte a Tar Lazio sez. IV, 7 settembre 2007 n. 4722 e CdS sez. V, 28 marzo 2008 n. 1310, cit. a pag. 8 del doc. 126.1 prodotto dal dott. Ciucci dopo la sua audizione.

[78] Ai sensi dell'articolo 1-*septies* del D.L. 629/82.

i reati tipizzati dal Legislatore come sintomatici del tentativo di infiltrazione mafiosa [79], laddove a questi non si accompagni comunque e sempre almeno il «*fumus*» di collegamento con la criminalità organizzata. Si tratta di una interpretazione molto restrittiva, peraltro difforme dalla giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato in materia, della quale peraltro occorre tener conto, considerato che tutti i provvedimenti sfavorevoli alle imprese, adottati dalla Prefettura di Milano [80], vengono impugnati – per competenza territoriale – proprio innanzi al TAR Lombardia – Sez. di Milano.

In considerazione delle suindicate argomentazioni, per conseguenza, a parere dei membri del III Comitato, sarebbe stata valutata positivamente la definitiva abrogazione della norma relativa alle informative atipiche (che in origine era prevista con l'entrata in vigore del libro II del Codice): una simile scelta dovrebbe di fatto garantire un maggiore tasso di certezza giuridica sia alle amministrazioni richiedenti, sia alle imprese esaminate.

Peraltro, giova sottolineare che il Legislatore, scegliendo con la recente novella legislativa di non abrogare l'istituto in esame, ha assecondato i pareri espressi nella seduta congiunta del 2 agosto 2011 dalle Commissioni 1ª e 2ª del Senato, le quali hanno sottolineato alcune criticità discendenti da tale opzione.

In particolare, esse hanno sottolineato come con la soppressione di questo istituto sarebbe venuta meno la possibilità per il Prefetto di fornire alle amministrazioni richiedenti la documentazione di una serie di fatti e notizie di particolare rilievo. Inoltre, le stesse hanno posto in luce come questo strumento abbia costituito un valido deterrente sia sul versante delle imprese, sia su quello delle stazioni appaltanti, grazie anche alla conclusione di protocolli di legalità in virtù dei quali le stazioni appaltanti si sono impegnate a dare concreti seguiti ai provvedimenti della specie adottati dai Prefetti.

VI) La banca dati

La novità introdotta dal Codice Antimafia, auspicata già prima della sua promulgazione da molti dei soggetti che sono stati sentiti dal III Comitato e dalla Commissione in seduta plenaria tra il 2009 e il 2011, è senz'altro l'istituzione della Banca dati Nazionale Unica della documentazione antimafia (articoli 96-99), presso il Ministero dell'Interno (Dipartimento per le politiche del personale e risorse finanziarie) [81].

---

[79] Ex articolo 10, comma 7, lett. *a).*

[80] Sia a seguito richieste di iscrizione nelle *white list,* sia sulle richieste di informazioni antimafia legate all'Expo.

[81] Invero, già più di dieci anni fa il Legislatore aveva prefigurato, agli articoli 3 e 4 del DPR n. 252/98, la possibilità che le amministrazioni pubbliche interessate a conoscere dell'eventuale sussistenza delle cause di sospensione, divieto o decadenza previste dall'articolo 10 L. n. 575/65, potessero fruire di collegamenti informatici con «una o più Prefetture dotate di specifico archivio automatizzato». Tali norme non hanno trovato applica-

A questo riguardo, già la legge delega (articolo 2, comma 1, lett. *c)*, della legge n. 136/2010) ha conferito delega al Governo per la istituzione di tale banca dati, con immediata efficacia delle interdittive su tutto il territorio nazionale e con riferimento a tutti i rapporti, anche già in essere, con la pubblica amministrazione, finalizzata alla accelerazione delle procedure ed al potenziamento della attività di prevenzione dei tentativi di infiltrazione mafiosa nella attività di impresa, con previsione della possibilità di integrare la banca dati medesima con dati provenienti dall'estero e secondo modalità di acquisizione da stabilirsi, nonché della possibilità per il Procuratore nazionale antimafia di accedere in ogni tempo alla banca dati medesima.

Allo stato, la banca dati unica non è stata ancora attivata.

Proprio per questo il Legislatore, nell'articolo 6 del decreto correttivo ed integrativo del Codice Antimafia (rubricato «Disposizioni concernenti i collegamenti informatici o telematici utilizzabili in attesa della realizzazione della Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia»), ha modificato (con l'inserimento del comma 2-*bis)* l'articolo 99 del Codice medesimo, al fine di consentire l'entrata in vigore immediata delle norme del Codice che riguardano la documentazione antimafia prescindendo dall'attivazione della Banca dati e disponendo testualmente che «Fino all'attivazione della banca dati, e comunque non oltre dodici mesi dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del primo dei regolamenti di cui al comma 1, i soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, acquisiscono d'ufficio tramite le prefetture la documentazione antimafia (...)».

Dunque il Legislatore ha previsto che, in questa fase ancora «*intermedia*», le Prefetture applichino i collegamenti informatici con le altre banche dati già adesso esistenti in virtù delle azioni sviluppate sulla base del decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252. Si tratta dell'accesso al CED Interforze *ex* articolo 8 della legge 1º aprile 1981, n. 121 – attraverso il quale è possibile verificare eventuali situazioni pregiudizievoli – e dei collegamenti attivati tra Prefetture e Camere di Commercio.

Osserva il III Comitato che, del nuovo regime «*in fieri*», la banca dati rappresenta un elemento portante, che consentirà la razionalizzazione

---

zione se non di recente ed in via sperimentale nell'ambito di una progettualità, denominata «SICEANT» (Sistema Automatizzato di Certificazione Antimafia) che ha riguardato tre prefetture (Roma, Napoli e Catania) e che è stato realizzato dal Formez per il Ministero dell'Interno e finanziata dal Ministro per le riforme e l'innovazione della PA.

L'informatizzazione delle procedure di attestazione delle cause ostative e di rilascio della conseguente documentazione liberatoria resta ancora oggi un tema critico che non ha ancora soddisfatto le aspettative diffuse e l'ambizione di modernizzare la macchina amministrativa mediante l'allestimento di infrastrutture rispondenti alla crescente domanda di digitalizzazione. Una parziale ma al tempo stesso rilevante eccezione è stata rappresentata in passato dai collegamenti telematici attivati con il sistema informativo delle Camere di Commercio, in virtù dei quali è stato possibile rilasciare quella particolare tipologia di documentazione antimafia consistente nei «certificati camerali» previsti della dicitura «nulla osta ai fini dell'articolo 19 L. 31 maggio 1965 n. 575».

e la circolazione delle informazioni raccolte dalla pluralità di organismi «antimafia» che sono stati istituiti. Attraverso la banca dati il Legislatore delegato ha voluto incanalare il procedimento di rilascio della documentazione antimafia, fino al punto da prevederne l'accesso «*ab externo*», consentendo così agli utenti «laici» [82] di potersi munire della documentazione antimafia loro occorrente all'esito della consultazione delle risultanze presenti in banca dati.

In concreto, il Legislatore ha previsto che la banca dati sia collegata telematicamente con il Centro elaborazione dati del Dipartimento della pubblica sicurezza, nel quale vengono raccolti dati forniti dalle Forze di Polizia (fra l'altro, le informazioni trasmesse ai questori dalla cancelleria dei Tribunali e dai Procuratori della Repubblica circa i provvedimenti di applicazione di una misura di prevenzione ovvero di una proposta per l'applicazione di una misura di prevenzione), e che sia inoltre collegata con il sistema informatico costituito presso la Direzione investigativa antimafia, costituita presso il Dipartimento della pubblica sicurezza, nel quale sono inseriti dai prefetti i dati acquisiti nel corso degli accessi ai cantieri.

Nella banca dati sono contenute le comunicazioni e le informazioni antimafia, liberatorie ed interdittive.

In definitiva, con la messa a regime della banca dati unica a livello nazionale, si realizzerà un sistema integrato di dati che consentirà un costante monitoraggio delle imprese. Inoltre, come visto, si attuerà una semplificazione delle procedure per l'ottenimento della documentazione antimafia, in quanto l'accertamento dell'insussistenza delle condizioni ostative a contrarre con la Pubblica Amministrazione verrà verificato in via informatica direttamente dalle stazioni appaltanti, dalle Camere di commercio e dagli ordini professionali.

Peraltro, alcuni operatori hanno sollevato qualche perplessità non tanto sulla istituzione della banca dati, che in quanto tale ha senz'altro espresso una possente spinta alla riduzione dei tempi ed alla semplificazione delle procedure, quanto sul suo effettivo funzionamento.

Due sono i rilievi critici che sono stati formulati.

Il primo è riconducibile alla prima stesura del Codice Antimafia dell'ottobre 2011, ed ha trovato ascolto in parte nel legislatore che l'ha fatta propria con il recente intervento correttivo ed integrativo dello stesso, dell'ottobre 2012.

Più specificatamente, alcuni operatori [83] in vista della promulgazione del Codice Antimafia avevano osservato che, con formulazioni identiche, sia l'articolo 88, comma 1, per le comunicazioni antimafia, sia l'articolo 92, comma 1, per le informazioni antimafia, stabilivano che il rilascio della documentazione «liberatoria» conseguisse immediatamente alla con-

---

[82] Ai sensi dell'articolo 97 del Codice i soggetti autorizzati a consultare la banca dati sono: 1) le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 83, commi 1, e 2; 2) le Camere di Commercio; 3) gli ordini professionali.

[83] Cfr. sul punto il Commento al Codice Antimafia, pagg. 226 ss..

sultazione della banca dati, qualora non emergessero, nell'uno o nell'altro caso, condizioni ostative.

La perplessità era rappresentata dal fatto che, a sensi delle norme suindicate, le cautele antimafia avrebbero potuto essere agevolmente aggirate: ad esempio nel caso in cui la banca dati fosse stata consultata in relazione a soggetti di impresa neo-costituiti, e dunque non conosciuti dal sistema. In buona sostanza, ad alcuni operatori sembrava più prudente, e dunque più rispondente alla esigenza di potenziamento delle cautele antimafia, associare, a consultazioni effettuate «*ab externo*» per soggetti di impresa che non risultassero già censiti, un esito interlocutorio o parziale in cui si desse conto, allo stato degli atti, che il soggetto «non è conosciuto dal sistema».

In questo senso si erano indirizzate le osservazioni critiche contenute nello schema di parere proposto in Senato [84] da un gruppo di parlamentari [85].

Orbene: il legislatore che ha promulgato il decreto correttivo ed integrativo del Codice ha in parte raccolto le perplessità suindicate, attraverso l'inserimento dell'articolo 4 del decreto medesimo, che ha modificato l'articolo 88 del Codice, precisando che il rilascio automatico della comunicazione antimafia può avvenire solo se il soggetto interessato è già stato censito nella Banca dati. Diversamente, il Prefetto provvede ad effettuare i controlli antimafia secondo le modalità ordinarie già previste dallo stesso articolo 88, comma 3, per i soggetti nei cui confronti sono emersi riscontri informativi indicativi dell'esistenza di controindicazioni all'emissione del provvedimento.

Il secondo tipo di critica proviene dal settore delle Prefetture, e ha ad oggetto il decreto correttivo ed integrativo dell'ottobre 2012, ed in particolar modo l'articolo 6 del decreto medesimo, che sembra prestare il fianco a dubbie interpretazioni e potrebbe determinare l'insorgenza di difficoltà applicative per le Prefetture.

Più specificatamente, mentre il testo originario del Codice Antimafia (comma 2-*bis* dell'articolo 99 del Codice Antimafia, come introdotto dal decreto-legge n. 5/2012) prevedeva l'acquisizione d'ufficio, da parte delle amministrazioni, della certificazione antimafia e della certificazione camerale con la dicitura antimafia, il nuovo comma 2-*bis* dell'articolo 99 sembra individuare le Prefetture quale unico tramite per il rilascio della documentazione antimafia, con conseguente ed evidente aggravio di attività.

In buona sostanza, le Prefetture sembrerebbero essere diventate «testualmente» competenti al rilascio di tutta la documentazione antimafia (sia comunicazioni che informazioni), mentre, per effetto della completa abrogazione del DPR 252/98 prevista dal novellato comma 2 dell'articolo 120 del codice antimafia (articolo 9 del decreto legislativo correttivo), alle

---

[84] Da parte delle Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia, nella seduta del 2 agosto 2011, di cui però non sembra essersi tenuto conto nella redazione finale del testo dell'ottobre 2011.

[85] Prima firmataria la senatrice Silvia Della Monica.

Camere di Commercio non residuerebbe più alcun potere di certificazione dell'insussistenza delle condizioni ostative (che si sostanziava nel «nulla osta antimafia» posto a tergo dei certificati camerali).

Questo comporterebbe nella sostanza che le Prefetture si troverebbero ad assorbire di fatto il carico di lavoro per le «comunicazioni antimafia ex articolo 3 del DPR 252/98» attualmente disimpegnato dalle Camere di Commercio (per la sola realtà di Milano stimato in circa 15.000 certificazioni annue).

Orbene, le Prefetture hanno fatto presente di non disporre di alcun sistema gestionale informatico (come le Camere di Commercio) che preveda, attraverso il collegamento alla Banca dati SDI, l'immediata ed automatica produzione del certificato antimafia. Né sembra ipotizzabile un potenziamento delle risorse umane dedicate allo scopo, che invero sulla carta si renderebbe indispensabile per far fronte alle richieste delle «comunicazioni antimafia» attualmente disimpegnate dalla Camera di Commercio.

In buona sostanza, l'entrata in vigore delle norme sulla documentazione antimafia mira certamente ad accelerare l'avvio delle incisive azioni di contrasto alla criminalità introdotte dal nuovo impianto normativo, ma si scontra con l'attuale carenza di risorse di cui dispongono le Prefetture, i cui collegamenti informatici e telematici non consentono una rapida definizione delle richieste.

A ciò si aggiunga che il citato comma 2-*bis* dell'articolo 99 precisa che vanno comunque rispettati gli stringenti termini individuati dagli articoli 88 e 92 per il rilascio della documentazione antimafia (la dicitura testuale della norma recita «immediatamente»), il che sembrerebbe possibile solo in presenza di una banca dati pienamente operativa, attraverso un sistema gestionale automatizzato.

L'esperienza sul campo insegna peraltro che le istruttorie antimafia coinvolgono, per stessa iniziativa delle forze dell'ordine operanti, numerosi uffici (tanti quanti sono i luoghi di residenza dei soggetti da controllare) con tempi che sfuggono completamente al controllo delle Prefetture. Anche le verifiche sugli esiti di procedimenti penali per fattispecie tipizzate dal legislatore sono spesso faticose e lunghe anche per variazione nella competenza delle autorità giudiziarie, con risposte che spesso pervengono agli uffici delle prefetture dopo diversi mesi dalla richiesta.

In sostanza, la raccolta puntuale e completa di tutti gli elementi utili alla valutazione del Prefetto comporta quasi sempre tempi molto più lunghi rispetto a quelli previsti dalla norma, tanto più che il Legislatore ha ampliato il novero dei soggetti da sottoporre a controllo (il decreto legislativo correttivo ha esteso il controllo ai membri del collegio sindacale e degli organismi interni destinati a vigilare sul rispetto dei modelli comportamentali delle imprese).

In conclusione, prevedere un rilascio «immediato» da parte delle Prefetture di tutta la documentazione antimafia (comunicazioni e informazioni), senza dotare gli uffici degli strumenti gestionali idonei e delle risorse necessarie, potrebbe portare di fatto ad un'impossibilità concreta delle strutture a farvi fronte, con inevitabile screditamento della funzione

della certificazione antimafia a causa dei tempi lunghi di risposta, con ripercussioni pregiudizievoli sui contratti e sulle imprese già in difficoltà per l'attuale situazione congiunturale.

VII) Previsione dell'impatto normativo

Un'analisi indirizzata a fornire proposte migliorative dell'attuale sistema normativo non può prescindere, ad avviso dei componenti di questo Comitato, dalla natura giuridica dell'attività di prevenzione antimafia e dalla sua finalità di contrasto ai tentativi di condizionamento mafioso e di inquinamento dell'economia e dell'amministrazione pubblica.

Per questa ragione appare utile focalizzare l'attenzione sugli strumenti operativi che consentono di rendere incisivo l'accertamento preordinato all'adozione della misura interdittiva, depurando l'attività da quegli aspetti di certificazione o autorizzatori che non appaiono utili alla causa dell'antimafia.

a) In tale contesto, l'accesso presso i cantieri e presso le imprese, attraverso il lavoro dei Gruppi Interforze, rappresenta uno stanziamento irrinunciabile.

Il ricorso sempre più esteso a questo strumento operativo consente indubbiamente attraverso un'approfondita e capillare indagine «in loco» sulle attività di cantiere (dai sub-appalti, ai noli, ai rapporti di lavoro irregolari o fittizi, al rispetto delle norme di sicurezza) di monitorare il livello complessivo di legalità di un appalto e svolgere una concreta azione di prevenzione antimafia.

b) Molto proficuo, ai fini del rafforzamento delle condizioni di legalità, trasparenza e sicurezza, si è rivelato il ricorso ai Protocolli di legalità, sottoscritti ai sensi dell'articolo 176, comma 3, lettera *e),* del D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 [86].

Lo strumento ha prodotto buoni risultati, sia in termini di maggiore fiducia da parte della cittadinanza e delle amministrazioni locali, sia sotto il profilo più pragmatico dell'attacco agli interessi economici della criminalità organizzata.

Tuttavia, il proliferare dei Protocolli di legalità rischia di creare difformità tra le prassi operative delle Prefetture e disservizi all'interno delle medesime. I protocolli di legalità, infatti, ampliano sempre di più l'ambito di operatività dei controlli antimafia impegnando ulteriormente le Forze di polizia nell'attività informativa e negli accessi e le Prefetture con ulteriori istruttorie, determinando un aggravio complessivo del carico di lavoro, che rischia di esporre di fatto sia i dirigenti (con responsabilità personali), sia l'istituzione (per il danno all'immagine che deriva dalla risposta intempestiva degli uffici).

---

[86] Ad esempio in Lombardia i Protocolli di legalità firmati per la realizzazione della Pedemontana Lombarda e del collegamento autostradale BRE.BE.MI. (Brescia – Bergamo – Milano), nonché il Protocollo Expo 2015.

Si rendono pertanto necessari un coordinamento e un'armonizzazione dei contenuti di base, magari assumendo quale riferimento generale il modello Expo 2015 che prevede la competenza della Prefettura di Milano al rilascio delle certificazioni antimafia per tutta la filiera degli esecutori, indipendentemente dalla sede della società, ed estende il controllo antimafia a tutti i soggetti appartenenti alla filiera delle imprese, senza limitazioni di soglie in relazione al valore degli appalti [87].

Contenuti innovativi caratterizzano anche i Protocolli di legalità stipulati con l'obiettivo di intensificare la collaborazione tra Prefettura ed Enti locali, in modo da prevenire efficacemente possibili fenomeni di infiltrazione, realizzando una costante attività di monitoraggio che tenga conto delle specifiche realtà locali.

Essi rappresentano una *best practice* anche con riguardo alle piccole realtà comunali [88].

c) Sempre nell'ottica di un ulteriore miglioramento delle strategie di lotta alla criminalità organizzata e di massima anticipazione della soglia di prevenzione, va menzionata la costituzione della Stazione Unica Appaltante [89], che, in quanto struttura altamente qualificata, da un lato agevola gli amministratori locali nella gestione delle complesse procedure di affidamento, assicurando una maggiore professionalità; dall'altro, semplifica i controlli antimafia, concentrandoli su un'unica stazione di committenza.

Si tratta quindi di un efficace strumento non solo di prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata, ma di grande importanza anche per la prevenzione dalla corruzione. La riduzione delle stazioni appaltanti, la specializzazione della SUA, i penetranti controlli e le verifiche a cui è

---

[87] Nel caso in cui le verifiche antimafia diano esito positivo, è stabilita l'immediata e automatica risoluzione dei vincoli contrattuali. L'impresa aggiudicataria/affidataria ha inoltre l'obbligo di denunciare i tentativi di estorsione, con qualunque forma e modalità siano perpetrati, e presso la Prefettura è costituito un apposito tavolo di monitoraggio dei flussi di manodopera, a cui partecipano il rappresentante della locale DTL e i rappresentanti delle OO.SS. e delle associazioni datoriali. Nel rispetto della normativa in materia di tracciamento dei flussi finanziari, tutti i soggetti della filiera sono tenuti ad utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali dedicati alle commesse pubbliche. Attraverso la piattaforma informatica denominata Si.G.Expo, tutti gli elementi informativi concernenti gli appalti, la filiera degli esecutori, la manodopera impiegata e il tracciamento dei flussi finanziari sono accessibili alla Prefettura, al Gruppo Interforze e al Gicex, per i profili di rispettiva competenza.

[88] Ne è un esempio il Protocollo sottoscritto presso la Prefettura di Milano in data 19 ottobre 2011, alla presenza del Ministro dell'Interno, con il coinvolgimento di Comuni della Provincia di Milano e della Brianza. In particolare, i Sindaci dei Comuni interessati si impegnano a vigilare affinché nell'assegnazione e nell'esecuzione degli appalti pubblici sia garantito il pieno rispetto della disciplina legislativa in materia di prevenzione di tentativi di infiltrazione mafiosa e di tracciabilità dei flussi finanziari, nonché a garantire la professionalità e l'irreprensibilità nell'attribuzione degli incarichi dei componenti delle commissioni edilizie e degli altri organi collegiali. Per il raggiungimento degli obiettivi proposti, il Protocollo prevede nell'articolato assidui contatti tra Sindaci, Forze dell'ordine e Prefettura, in modo da assicurare un costante e periodico scambio informativo.

[89] Ad esempio per Lombardia e Liguria, istituita presso il Provveditorato Interregionale delle opere pubbliche per la Lombardia e la Liguria, sede di Milano, il cui ambito di operatività è più esteso rispetto alle soglie comunitarie.

sottoposta integrano infatti quegli elementi di trasparenza e di rispetto della legalità essenziali per combattere i fenomeni corruttivi.

d) In attesa della istituzione della Banca dati, un ultimo, e forse più importante ed efficace, strumento di lavoro proficuo è quello che prevede l'impiego incrociato delle banche dati per la ricostruzione delle triangolazioni, delle interposizioni fittizie, degli incroci tra compagini e quote societarie. Banche dati che si arricchiscono con le piattaforme istituite *ad hoc* per l'inserimento di tutti i soggetti e le attività ricompresi nella gestione di cantiere.

Allo stato, il sistema informativo a disposizione degli operatori costituisce una risorsa addirittura esorbitante le precipue finalità per le quali è stato approntato: attraverso di esso, infatti, si sta creando un patrimonio informativo che può consentire effettivamente un reale salto di qualità nell'attività di prevenzione antimafia, sempre più proiettata verso il superamento della funzione meramente certificativa.

Da questo punto di vista vi sono due ragioni – una di carattere normativo, l'altra di carattere sostanziale – che suggeriscono di muoversi con decisione in tale direzione:

– il completamento del processo di «*decertificazione*» che per le comunicazioni antimafia comporta il divieto di rilascio in favore di privati per l'uso nei rapporti con le Amministrazioni, e la sostituzione con i controlli a campione da effettuarsi attraverso il collegamento con la banca dati di Unioncamere;

– la crescita esponenziale del numero di accertamenti sulle imprese, anche in conseguenza del proliferare dei Protocolli di legalità che abbassano la soglia per le verifiche antimafia.

La procedimentalizzazione dell'*iter* dell'informativa antimafia comporta che esso debba giungere a conclusione con una «liberatoria» che non ha rilevanza dal punto di vista della prevenzione antimafia e non produce alcun effetto se non quello di allungare i tempi degli appalti e di indebolire la percezione dell'utilità dei controlli.

Nei prossimi mesi saranno migliaia i procedimenti che verranno avviati per Expo, tra opere necessarie, connesse e derivate. Ragioni di economicità ed effettività dell'azione di contrasto alla criminalità organizzata consiglierebbero di spingere sui controlli laddove l'incrocio delle banche dati e gli accessi segnalino elementi sintomatici suscettibili di portare all'emanazione di un'interdittiva.

Andrebbe quindi valutata con attenzione la possibilità (prevista nelle Linee Guida per Expo) di rilasciare autorizzazioni provvisorie, sostanzialmente prive di valenza dal punto di vista giuridico e della prevenzione antimafia, che potrebbero dar luogo ad accertamenti affrettati e incompleti.

È appena stata avviata l'esperienza di costituzione delle «*white list*», che richiede un'attività amministrativa notevole per assicurare il previsto accertamento annuale da parte della Prefettura e delle Forze dell'ordine e non può prescindere dalla collaborazione leale da parte delle imprese

che si impegneranno ad aggiornare *ad horas* gli elementi legati alle vicende societarie.

Il rischio, con l'espandersi di queste attività antimafia volte a fornire «patenti di legalità» alle imprese (così anche per il cd. *rating* antimafia), è di disperdere risorse dell'attività di prevenzione, che ha quale obiettivo quello di allontanare le imprese mafiose.

Un ulteriore aspetto meritevole di approfondimento è il ricorso, in funzione della emissione delle interdittive antimafia ed in attesa della definizione di una banca dati «*ad hoc*», ad un sistema informativo a disposizione della generalità degli operatori.

Lo S.D.I. (banca dati delle forze di Polizia italiane, acronimo di Sistema di Indagine) è lo strumento che potrebbe prestarsi a tale finalità attraverso l'inserimento di una specifica annotazione per tutti i soggetti facenti parte della società interdetta, per i quali si è proceduto agli accertamenti (amministratori, revisori, sindaci, direttori tecnici).

Sempre in assenza della banca dati unica, diventa fondamentale intensificare lo scambio informativo tra Enti e Istituzioni coinvolti nel settore della prevenzione e repressione antimafia.

Va notato infatti che i provvedimenti del Prefetto finiscono di fatto per essere noti solo alla Prefettura che li ha emessi e alla Stazione Appaltante che li ha ricevuti. In particolare andrebbe creata una stretta sinergia tra l'attività ispettiva dei Prefetti e l'attività degli organi investigativi che riferiscono alla competente Procura della Repubblica.

Ferma restando l'esigenza di salvaguardia della riservatezza delle indagini, una reciproca trasmissione di dati varrebbe infatti ad evitare duplicazioni e/o interferenze di attività. I provvedimenti prefettizi basati sulle risultanze degli accessi potrebbero costituire un *input* per l'attività investigativa; allo stesso modo, le segnalazioni della Procura della Repubblica potrebbero azionare specifici accessi prefettizi.

Nella stessa ottica è fondamentale ricordare che i Sindaci rappresentano un veicolo privilegiato per poter acquisire una maggiore consapevolezza del radicamento e delle caratteristiche del fenomeno criminale sui diversi territori.

ALLEGATO 8

IV COMITATO: LA CAPACITÀ ECONOMICA DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E LE MISURE ECONOMICHE DI CONTRASTO NELLE REGIONI DELL'ITALIA MERIDIONALE

PAGINA BIANCA

IV COMITATO

(Mafie e sviluppo economico del Mezzogiorno)

(*Coordinatore:* senatore Rosario Giorgio COSTA)

LA CAPACITÀ ECONOMICA DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E LE MISURE ECONOMICHE DI CONTRASTO NELLE REGIONI DELL'ITALIA MERIDIONALE

PAGINA BIANCA

Come noto la prima attività realizzata dal IV Comitato è stata la predisposizione della Relazione sui costi economici della criminalità organizzata nelle regioni dell'Italia meridionale, approvata all'unanimità dalla Commissione nella seduta del 9 febbraio 2011, che ha analizzato l'ipotesi di una quantificazione del mancato sviluppo delle regioni più aggredite dal fenomeno [1].

Con la relazione è stato cioè affrontato il tema del fattore «diseconomia esterna» correlato alla presenza delle organizzazioni mafiose rispetto allo sviluppo dell'economia legale nel Mezzogiorno ed è emerso un dato di particolare interesse, costituito da una ipotesi di divaricazione, nel PIL pro capite, tra alcune regioni del Mezzogiorno in cui la criminalità si è insediata più recentemente ed altre realtà del Centro-Nord, che potrebbe raggiungere in media il 15 per cento dello stesso PIL, ed è stata sostenuta l'esigenza di una politica di sviluppo economico in chiave anti criminale.

La successiva attività svolta dal Comitato ha conseguentemente completato la prima fase di approfondimento del rapporto tra l'attività delle mafie e lo sviluppo economico del Mezzogiorno, anche per sostenere la necessità d'intervento in termini di politica economica.

I tratti salienti e le conclusioni cui è pervenuto il Comitato sono di seguito descritti, mentre si rinvia all'unita appendice per le esigenze di approfondimento dei temi trattati.

È stata, in particolare, rafforzata la conoscenza del quadro economico di riferimento con una specifica indagine finalizzata ad acquisire elementi circa la capacità imprenditoriale delle mafie, anche mediante un approfondimento sulle procedure adottate dai più noti studi sul cosiddetto fatturato delle mafie, al fine di comprendere la reale idoneità di tali analisi ad individuare la capacità economica delle organizzazioni criminali di «farsi impresa» e di inquinare il mercato legale e, quindi, di ipotizzare anche la dimensione della possibilità di condizionamento della stessa economia.

Al riguardo sono stati auditi gli economisti Michele Bagella e Francesco Busato, autori di uno specifico studio in materia [2], ove è stato affermato che il volume del riciclaggio è pari al 12 per cento del PIL e cioè a 160 miliardi di euro. Il procedimento che ha consentito di pervenire a tale dato ha utilizzato una teoria macroeconomica che si è espressa attraverso un modello che ha prefigurato un'economia con due settori di produzione, cioè bene legale ed illegale, il cui differenziale in termini economici alimenta una domanda di beni di consumo nel settore legale e determina il riciclaggio. Si è appreso che lo schema è stato considerato una buona replica dell'economia reale ed osservabile, ma anche che il prezzo che paga

---

[1] Doc. XXIII, n. 5.

[2] Doc. 763.1 dell'Archivio della Commissione, «Money laundering in a two-sector model: using theory for measurement, European Journal of Law and Economics».

questo metodo è l'astrazione, in quanto il modello è di tipo macroeconomico, non ha microfondazione profonda, cioè non analizza tutti i meccanismi economici, bensì cerca di ottenere un'immagine aggregata ma estesa nel tempo.

Un secondo approfondimento ha riguardato l'Associazione «SoS Impresa», che ha prospettato [3] il dato relativo ad un fatturato criminale di 138 miliardi di euro ed un utile di 104 miliardi di euro [4]. Il Presidente, dott. Busà, ha precisato che l'Associazione SoS Impresa non si pone l'obiettivo di quantificare il fatturato della mafia, perché le sue caratteristiche occulte rendono impossibile pervenire ad un dato di tale natura. A tale operazione – pur definita azzardata da un punto di vista prettamente scientifico dagli stessi autori – è stato comunque attribuito il merito di delineare «ordini di grandezza» che diano la possibilità ai «decisori politici, alle forze sociali e imprenditoriali, all'opinione pubblica, di comprendere attraverso il suddetto dato quantitativo-qualitativo, la pervasività e la forza economica e finanziaria di gruppi criminali».

Nel corso dell'audizione del vice direttore generale della Banca d'Italia, dottoressa Anna Maria Tarantola, è stato sottolineato che il fenomeno criminale ha ramificazioni enormi, ma proprio perché si manifesta in maniera occulta, ovvero attraverso il ricorso ad attività legali, con le quali le attività illegali si intrecciano fortemente, non ci sono dati reali sulla rilevanza economica della criminalità organizzata e sul costo per la collettività ed il margine di incertezza delle relative stime dipende dai metodi impiegati. Interrogarsi sul fatturato e sui «costi», diretti e indiretti, della criminalità significa anche capire la sua capacità di «ferire» il tessuto economico legale e individuare dove le ferite sono più gravi per definire consapevolmente strategie di contrasto più mirate ed efficaci [5].

Gli approfondimenti innanzi descritti e svolti per comprendere i meccanismi attraverso i quali si perviene a conclusioni quantitative specifiche circa la dimensione del riciclaggio ovvero, su un piano più generale, del «fatturato» delle mafie discendono, in sostanza, da un'esigenza di chiarezza oltremodo necessaria, atteso che l'eventuale utilizzazione dei dati, di assoluta valenza finanziaria e criminale, in assenza di notizie sul procedimento attraverso il quale sono stati formati, potrebbe determinare imbarazzo nel sistema sicurezza e diffuse interpretazioni erronee.

La conclusione cui il Comitato è pervenuto va nella direzione di non poter serenamente attribuire agli studi prodotti in materia di fatturato delle mafie ovvero di entità del riciclaggio la capacità di fornire indicazioni utili all'attività legislativa, giudiziaria ed investigativa.

---

[3] Doc. 792.1 dell'Archivio della Commissione, «Il bilancio della mafia SpA».

[4] Doc. n. 750.1 dell'Archivio della Commissione, «Le mani sulla Criminalità sulle imprese».

[5] Doc. 791.1 dell'Archivio della Commissione, «Dimensione delle attività criminali, costi per l'economia, effetti della crisi economica».

Occorre, pertanto, apprezzarne esclusivamente la funzione di sollecitazione a mantenere alta l'attenzione sull'esigenza del contrasto alle attività ed alle manifestazioni economiche delle mafie.

Il Comitato ha inoltre approfondito la valutazione dei metodi utilizzati per raffigurare il costo sopportato dalla collettività – con specifico riferimento alla componente economica – a causa della criminalità. Sono stati acquisiti dati sull'indagine condotta dal CENSIS (2009), sull'Indagine sulla vittimizzazione delle imprese (2007/2008), sullo studio condotto nel 2009 dalla Banca d'Italia.

Sul tema, peraltro, l'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ) ha rassegnato i principali studi sull'impatto economico della criminalità mafiosa.

Una possibile ed attuale chiave di lettura del tema relativo alla capacità imprenditoriale delle mafie è stato offerto dalla citata audizione del dott. Busà, Presidente dell'Associazione SoS Impresa [6], il quale ha rappresentato che, come rilevato nell'ambito dell'acquisizione delle notizie, alcuni imprenditori edili hanno affermato che «...prima si pagava il pizzo, adesso gli appalti li ottengono solo le imprese che fanno riferimento alle organizzazioni criminali», precisando che il pizzo si sta trasformando quasi nell'iscrizione ad una associazione: «*...chi paga entra nel mercato, in un'economia protetta e, poi, può chiedere al mafioso un favore, può partecipare agli appalti che loro vincono, può ottenere una determinata fornitura, può avere agevolazioni. Chi si oppone non lavora più...*».

L'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ) [7] ha inoltre focalizzato l'attenzione sulla relazione esistente tra criminalità organizzata, economia formale e la cosiddetta *shadow economy*, cioè l'economia sommersa nelle sue varie accezioni.

Uno specifico riferimento è stato poi operato alla percezione diffusa che il fenomeno dell'economia criminale sia favorito dalla crisi e che contemporaneamente il rapporto con l'organizzazione criminale illegale sia un fenomeno in espansione, un fenomeno in cui questa confluenza spesso è sollecitata o cercata proprio dalla struttura legale, dalle imprese.

In tale contesto assumono rilievo i vincoli stringenti nella locazione del credito ed il conseguente maggior razionamento che determina un'ulteriore stretta sulle imprese del Mezzogiorno. Rispetto a tale situazione, sono state evidenziate due vie di uscita: una via «alta» e una via «bassa». La via «alta», cioè la crescita, implica ovviamente una grande capacità strategica e un grande attivismo da parte delle imprese ed è un

---

[6] Resoconto stenografico dell'audizione del Presidente dell'Associazione «SoS Impresa», dott. Lino Busà, tenuta innanzi al IV Comitato della Commissione in data 13 giugno 2012, declassificato da Riservato a Libero con deliberazione della Commissione nella seduta del 5 dicembre 2012.

[7] Resoconto stenografico dell'audizione del presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ), dott. Adriano Giannola, e del direttore, dott. Riccardo Padovani, tenuta innanzi al IV Comitato della Commissione in data 12 ottobre 2011 declassificato da Riservato a Libero con deliberazione della Commissione nella seduta del 18 settembre 2012.

percorso estremamente stretto e di difficile percorrenza. Oggi le organizzazioni criminali sono molto meno violente rispetto a ieri, sono molto più amichevoli. Le imprese oppongono quindi minori resistenze alle relazioni con queste organizzazioni, soprattutto di fronte alle esigenze di liquidità finanziaria. Ovviamente, una volta innescato, questo processo consolida rapporti di medio-lungo periodo fino all'ipotesi estrema, cioè fino a quando il socio criminale si impadronisce dell'impresa. La crisi – è stato sottolineato – sta aprendo la strada a questo nuovo tipo di relazione, che talvolta è addirittura richiesta, per cui il rapporto patologico diventa quasi fisiologico in presenza di uno stato di crisi che provoca l'esclusione dal mondo del lavoro di una fetta di popolazione giovane e formata. Le mafie rimangono ancora le organizzazioni che offrono o possono offrire l'alternativa criminale alla mancanza di lavoro dei cittadini. Questo è particolarmente vero per i giovani e soprattutto per i giovanissimi, tra i quali avviene il reclutamento criminale.

Il Comitato ha quindi esaminato – in un'ottica di contrasto all'insinuazione della criminalità nel tessuto sociale ed economico – la validità teorica di un'azione di sostegno di specifici settori, attraverso politiche di sviluppo, ovvero l'opportunità di iniziative che incidano sui fattori di contesto. Diverse analisi recenti mostrano come forme di sostegno alle imprese e all'economia, nelle regioni ad alta densità criminale, ma non solo, possono non avere gli effetti attesi, se non accompagnate da presidi opportuni. In particolare taluni studi suggeriscono che la presenza della criminalità organizzata abbia un effetto positivo sulla quantità di fondi pubblici ottenuti dagli enti locali. Questi tuttavia sarebbero in misura minore destinati a welfare locale e verrebbero invece più facilmente «intercettati» dalle attività criminali, senza effetti benefici sulle attività produttive locali. Altri studi suggeriscono che aiuti pubblici ad alcuni settori attraggano addirittura la criminalità organizzata anche in aree con una presenza in precedenza contenuta. In questa prospettiva, appare preferibile quindi operare prevalentemente sulle condizioni di contesto che possono favorire una cultura della legalità e nello stesso tempo incidere sullo sviluppo locale. Tra le prime appaiono rilevanti le iniziative contenute nel Piano di Azione e Coesione che, nell'ambito della riprogrammazione del PON Sicurezza, destinano 77 milioni alla concentrazione di interventi per la legalità nelle oltre 100 aree che il Ministero dell'Istruzione sta individuando per la sua azione contro la dispersione scolastica all'interno delle scuole, insieme alle altre iniziative volte ad assicurare maggiore occupabilità dei giovani. Vanno nella direzione di migliorare l'efficienza della giustizia civile altre misure contenute nel Piano di Azione e Coesione, volte ad accrescere la diffusione del Processo Civile telematico negli uffici giudiziari del Mezzogiorno, per accrescerne l'efficienza e rendere quindi nel complesso più efficace l'*enforcement* della giustizia in queste aree.

Una valutazione deve essere svolta, in tale contesto, sul «Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile», adottato dalla Commissione Europea nell'ottobre 1998, che riconosceva l'importanza della dimensione urbana nelle politiche comunitarie e sottolineava segnatamente le possibi-

lità offerte dai programmi di sviluppo regionale cofinanziati dai fondi strutturali. Nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali comunitari, i programmi URBAN rappresentavano le iniziative del Fondo europeo di Sviluppo Regionale (FESR) a favore dello sviluppo sostenibile di città e quartieri in crisi dell'Unione europea. L'obiettivo prioritario era quello di «*promuovere un miglioramento durevole delle condizioni di vita delle città, in particolare dei quartieri più poveri e socialmente degradati, mediante l'attivazione integrata di progetti innovativi*». Nei programmi, le problematiche delle aree urbane venivano affrontate con un approccio integrato che prevedeva la realizzazione di interventi tali da attivare sia la promozione dello sviluppo economico e occupazionale locale sia la crescita e l'integrazione sociale delle fasce più deboli ed emarginate della popolazione residente nell'area di intervento. Le risorse finanziarie disponibili venivano concentrate in aree ristrette, delimitate e su interventi aventi un carattere possibilmente innovativo.

Anche nell'ambito della Programmazione 2007-2013 molti sono i Programmi operativi del FESR relativi all'asse «sviluppo urbano» nelle 8 regioni del Mezzogiorno.

Gli esiti complessivi di questi programmi non sono stati tuttavia sempre soddisfacenti.

Se in alcuni casi i programmi sono avanzati ed è possibile attendersi una conclusione positiva delle iniziative, in altri si sono manifestate significative difficoltà nella realizzazione, dovute alla complessità della gestione e alle interazioni tra i diversi livelli di governo coinvolti.

Sulla base di tale quadro il Comitato, come già sostenuto nella Relazione sui costi economici della criminalità organizzata nelle regioni dell'Italia meridionale, ha ritenuto di individuare nella rivitalizzazione dei piccoli centri storici una proficua linea di sviluppo e di riequilibrio del territorio, da attuare in particolare mediante politiche di sostegno finanziario, già prefigurate nei disegni di legge richiamati in appendice.

In conclusione occorre rammentare, da un lato, quanto emerso in occasione dell'esame della proposta di «Relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del mezzogiorno» [8], allorquando è stato sottolineato che non esiste settore dell'economia che non sia contaminato dalla presenza criminale e che la nostra economia è ormai impregnata e infetta. Ma sul tema sembra opportuno segnalare anche le conclusioni alle quali perviene l'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ), nell'ambito di specifico documento prodotto al Comitato [9]: «... *noi crediamo che una fuoriuscita dalla crisi e una ripresa della crescita e dello sviluppo non sia per il Mezzogiorno affatto impossibile. Per contrastare con forza i rischi insiti nelle attuali e assai difficili prospettive, si rendono però indispensabili azioni*

---

[8] Resoconto stenografico n. 77, relativo alla 79ª seduta: lunedì 23 maggio 2011.
[9] Doc. 675.1 dell'Archivio della Commissione, «Lo scenario macroeconomico».

compensative, che possono essere di due tipi. Per un verso, vanno sperimentate misure in grado di ridurre l'impatto sociale della crisi nel breve termine con forme di sostegno ai redditi o almeno ponendo grande attenzione ai rischi di tagli alle prestazioni sociali (evitando gli effetti perversi di tagli indiscriminati); per l'altro verso, pur nell'indubbia difficoltà di muoversi in tale direzione, politiche di rigore selettive (spending review) devono garantire la salvaguardia di spazi per un rilancio della spesa in conto capitale destinata allo sviluppo. A tal fine, va ripristinata la responsabilità attiva dell'operatore pubblico, non come pura entità di spesa, bensì come capacità di delineare e perseguire una strategia. Una strategia nazionale complessiva che non può certo essere affidata alla spontanea allocazione del mercato, ma rimanda a interventi di «politica attiva dell'offerta» in campo infrastrutturale, industriale e dell'innovazione, volti a riavviare la dinamica della produttività del Paese per un pieno inserimento nel contesto competitivo internazionale...».

IV COMITATO

Mafie e sviluppo economico del Mezzogiorno

LA CAPACITÀ ECONOMICA DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E LE MISURE ECONOMICHE DI CONTRASTO NELLE REGIONI DELL'ITALIA MERIDIONALE

APPENDICE

PAGINA BIANCA

INDICE APPENDICE

1. Introduzione . . . . . *Pag.* 567

2. Le indicazioni contenute nella relazione della Commissione . . . . . » 570

3. La rilevanza economica della criminalità organizzata. » 571

3.1 *Il fatturato delle mafie* . . . . . » 571

3.2 *Riciclaggio di denaro in un modello a due settori: come usare un modello teorico di misurazione* . . . . » 572

3.3 *L'associazione «SoS Impresa»* . . . . . » 574

3.4 *Le osservazioni della Banca d'Italia* . . . . . » 577

3.5 *Osservazioni conclusive sulle metodologie relative alla stima del fatturato delle mafie* . . . . . » 580

4. I costi che le imprese legali sono costrette a sopportare a causa della presenza della criminalità organizzata . . . . . » 581

5. La capacità imprenditoriale delle mafie nelle regioni di tradizionale insediamento . . . . . » 586

6. Il rapporto, nelle regioni meridionali, tra effetti della crisi economica e iniziative imprenditoriali della criminalità organizzata . . . . . » 593

7. Le imprese tra i beni confiscati . . . . . » 603

8. La capacità del Mezzogiorno di attrarre investimenti. » 606

9. Sostenere alcuni settori attraverso politiche di sviluppo o lavorare sui fattori di contesto? . . . . . » 609

10. La rivitalizzazione dei centri storici (anche alla luce dell'esperienza dei programmi *URBAN* e *LEADER*) . . . . . » 610

11. Incentivazione dello sviluppo e riduzione della corruzione attraverso iniziative di semplificazione amministrativa . . . . . » 612

12. Conclusioni e proposte . . . . . » 612

PAGINA BIANCA

1. Introduzione

In seno alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, operano dodici Comitati che svolgono una funzione di organizzazione dei suoi lavori, secondo quanto previsto dall'articolo 3 della legge 4 agosto 2008, n. 132, che ha istituito la medesima Commissione.

Il IV Comitato – unitamente ad altri tre Comitati – è stato indirizzato verso l'approfondimento di temi relativi all'infiltrazione mafiosa nell'economia, con il compito specifico di analizzare il rapporto tra l'attività delle mafie e lo sviluppo economico del Mezzogiorno e di svolgere un'attività istruttoria anche ai fini della formulazione di adeguate proposte d'intervento [10].

La prima attività realizzata dal Comitato è stata la predisposizione della Relazione sui costi economici della criminalità organizzata nelle regioni dell'Italia meridionale, approvata all'unanimità dalla Commissione nella seduta del 9 febbraio 2011, che ha analizzato l'ipotesi di una quantificazione del mancato sviluppo delle regioni più aggredite dal fenomeno [11].

Con la relazione è stato cioè affrontato il tema del fattore «diseconomia esterna» correlato alla presenza delle organizzazioni mafiose rispetto allo sviluppo dell'economia legale nel Mezzogiorno.

Sono stati acquisiti – anche grazie alla collaborazione della Banca d'Italia – elementi di conoscenza sugli effetti negativi della presenza mafiosa sul mercato imprenditoriale e sulle possibilità di crescita economica del Mezzogiorno in assenza del condizionamento criminale.

È emerso quindi un dato di particolare interesse, costituito da una ipotesi di divaricazione, nel PIL pro capite, tra alcune regioni del Mezzogiorno in cui la criminalità si è insediata più recentemente ed altre realtà del Centro-Nord, che potrebbe raggiungere in media il 15 per cento dello stesso PIL.

La relazione concludeva che le risorse spese nelle iniziative di politica economica avrebbero anche un costo sensibilmente inferiore a quello che viene attualmente sopportato per esercitare azioni di contrasto volte a rimuovere, contenere o comprimere la criminalità organizzata e che un tasso di disoccupazione elevato nelle aree più deboli del Paese determina un problema di contenimento delle organizzazioni criminali.

---

[10] Il Comitato «Mafie e sviluppo economico del Mezzogiorno» è composto dal senatore Rosario Giorgio Costa, coordinatore, dall'onorevole Amedeo Laboccetta, dal senatore Luigi Li Gotti, dalla senatrice Angela Maraventano, dal senatore Alberto Maritati, dal senatore Enrico Musso, dall'onorevole Mario Tassone.

[11] Doc. XXIII, n. 5.

In particolare il Comitato ha proposto la realizzazione di politiche di riequilibrio territoriale delle regioni meridionali, di sviluppo attraverso la realizzazione di infrastrutture, grandi opere e reti di trasporto che consentano la piena realizzazione della libera circolazione delle merci e delle persone anche nel Meridione.

È stata inoltre evidenziata l'opportunità di ricorrere a un'utilizzazione proficua dei fondi strutturali per la rivitalizzazione dei centri storici, sulla scorta dell'esperienza maturata con i Programmi Urban, nonché di un nuovo impulso allo sviluppo del turismo e, infine, sono state ritenute necessarie politiche di semplificazione amministrativa che consentano di rimuovere gli ostacoli alla libertà d'impresa.

L'attività svolta dal Comitato si pone quindi nel solco del programma della Commissione, con particolare riguardo all'approfondimento dei temi «*collegati al.....progressivo inquinamento dell'economia reale con la costituzione di imprese mafiose in grado di entrare nel mercato in concorrenza sleale con il mondo imprenditoriale sano, soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia, con l'ulteriore conseguenza di rallentare lo sviluppo economico-sociale di questa parte del territorio nazionale*» [12].

La presente relazione ha conseguentemente il compito di completare la prima fase di approfondimento del rapporto tra l'attività delle mafie e lo sviluppo economico del Mezzogiorno ed affinare eventuali proposte d'intervento in termini di politica economica [13].

Da un lato, infatti, l'analisi del rapporto tra l'attività delle mafie e lo sviluppo economico del Mezzogiorno non può prescindere dalla conoscenza del quadro economico di riferimento, da conseguire mediante l'acquisizione di elementi circa la capacità imprenditoriale delle mafie nelle regioni di tradizionale insediamento.

D'altro canto la potenzialità delle associazioni criminali di farsi impresa e di condizionare l'economia e la società – in particolare delle regioni del Mezzogiorno – è direttamente riconducibile, non solo al mutare dell'atteggiamento verso l'economia legale ed alle opportunità da essa offerte, ma anche alla stessa potenzialità finanziaria delle associazioni criminali.

L'approfondimento è stato sviluppato in due fasi successive. In primo luogo è stata rafforzata la conoscenza del quadro economico di riferimento con una specifica indagine finalizzata ad acquisire elementi circa la capacità imprenditoriale delle mafie nelle regioni di tradizionale insediamento, per comprendere il peso specifico dell'economia criminale in quelle aree ed anche la dimensione dei posti di lavoro generati e verificare in che termini la criminalità sia, oltre che elemento di freno allo sviluppo, anche essa stessa, in talune situazioni, strumento economico.

---

[12] Relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione, con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno – Allegato, pag. 19. Doc. XXIII, n. 9.

[13] Tale attività è stata svolta con il contributo dei collaboratori della Commissione assegnati al Comitato (Francesco Paolo Rampolla, Alessandro Popoli, Magda Bianco).

In tale fase è stato approfondito il tema dei costi che le imprese legali sono costrette a sopportare a causa della presenza della criminalità organizzata, per una determinazione degli oneri a qualsiasi titolo sostenuti da tali imprese e dell'eventuale rapporto con l'evasione fiscale, quale opportunità per riversare a valle e cioè sulla collettività tali oneri.

Ed infine è stato analizzato il rapporto, nelle regioni meridionali, tra effetti della crisi economica e iniziative imprenditoriali della criminalità organizzata, onde rilevare eventuali tendenze di investimenti economici diverse rispetto alla media nazionale (ovvero ad individuato campione).

L'approfondimento così ottenuto, oltre ad aver consentito una maggiore conoscenza del fenomeno, è risultato propedeutico anche per l'individuazione in dettaglio degli ambiti imprenditoriali che, nel contesto delle politiche di sviluppo già auspicate nella relazione approvata dal Comitato, possano essere considerati quali settori da sostenere attraverso politiche di sviluppo in chiave anticriminale e cioè di sottrazione alle attività delinquenziali di forza lavoro connotata da stabile occupazione, ma anche quali aree economiche da tutelare da possibili investimenti dell'economia criminale.

Non è peraltro rimasta esclusa dallo studio la valutazione dei possibili effetti di incentivazione dello sviluppo attraverso iniziative di semplificazione amministrativa e, parallelamente, dei rischi della presenza di «corruzione criminale», favorita dalla presenza di oneri burocratici e inefficienza della pubblica amministrazione.

Su specifica indicazione dell'Ufficio di Presidenza della Commissione è stato, infine, svolto dal Comitato un approfondimento con gli autori di analisi sul fatturato delle mafie, finalizzato ad acquisire elementi di dettaglio in ordine ai procedimenti adottati nelle suddette analisi per quantificare la ricchezza che annualmente le organizzazioni criminali ritraggono dalle attività illecite.

L'attività del Comitato si è sviluppata attraverso numerose riunioni, esame di documenti, audizioni dei rappresentanti di autorevoli organismi a diverso titolo interessati, nonché studiosi della materia, quali il Presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno – Svimez, dottor Adriano Giannola, ed il Direttore dottor Riccardo Padovani; il Presidente di Invitalia – Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di Impresa, dottor Giancarlo Innocenzi Botti, e l'Amministratore delegato dottor Domenico Arcuri; il Presidente di Italia Turismo S.p.A., avvocato Vincenzo Cappiello, e l'Amministratore delegato ingegner Patrizio Sarti; il Presidente di Infratel Italia S.p.A., dottor Domenico Tudini, ed il Direttore Generale dr. Salvatore Lombardo; il Presidente di Italia Navigando S.p.A., dr. Ernesto Abaterusso, e l'Amministratore delegato dr. Paolo Gualtiero Provasoli; il rappresentante della Direzione Investigativa Antimafia, Tenente Colonnello della Guardia di Finanza Rosolino Nasca; il professor Michele Bagella, il professor Francesco Busato, il professor Amedeo Argentiero; il vice direttore generale della Banca d'Italia, dott.ssa Anna Maria Tarantola; il Presidente dell'As-

sociazione SoS Impresa, dott. Lino Busà, la Coautrice del rapporto SoS Impresa, dott.ssa Bianca La Rocca.

2. Le indicazioni contenute nella relazione della Commissione

La «Relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione, con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno», nell'affrontare il rapporto esistente tra mafia, lavoro irregolare, lavoro nero e corruzione, ha richiamato l'attenzione sulla situazione del Mezzogiorno, dove il tasso di lavoro irregolare è circa il doppio del resto del Paese [14].

Nel rassegnare inoltre le possibili motivazioni, quali l'esistenza di un'economia caratterizzata dal contoterzismo, il difficile accesso al credito, l'imprenditoria di prima generazione, l'assistenzialismo, forme di illegalità e da quanto alimenta l'offerta di lavoro irregolare, ne coglie il drammatico elemento sottostante e cioè che troppe volte siano proprio le mafie a raccogliere l'offerta di lavoro irregolare, avvalendosi della loro influenza economica, sociale e politica o peggio ancora fornendo l'alternativa di una vera e propria occupazione criminale.

L'indicazione importante che offre la Relazione è la seguente: l'offerta di lavoro irregolare da parte delle mafie può essere contrastata anche con provvedimenti straordinari volti ad incoraggiare e rendere più attrattivo il lavoro legale.

La Relazione affronta anche il tema parallelo, che viene approfondito nella presente analisi, delle infiltrazioni della criminalità nell'economia legale, con particolare riferimento all'alterazione dell'iniziativa privata e della concorrenza da parte delle imprese mafiose [15].

Ha infatti tracciato il percorso seguito dalle mafie, che dalla metà degli anni Sessanta agli anni Settanta del secolo scorso hanno cessato di impegnarsi esclusivamente in attività legate all'intermediazione commerciale o a forme imprenditoriali legate a questo comparto, per dedicarsi a nuove iniziative d'impresa soprattutto nel campo dell'edilizia e dei lavori pubblici. L'impresa mafiosa si caratterizza per specifici aspetti quali l'esistenza di un sistema protezionistico idoneo a scoraggiare la concorrenza, la compressione salariale connessa in generale alla violazione delle norme di tutela del lavoro, la disponibilità di risorse finanziarie pressoché illimitate, che derivano dai proventi di altre illecite attività, il vantaggio dell'illegalità connesso ai minori oneri economici di funzionamento, la presenza di processi produttivi ad alta intensità di lavoro rispetto al capitale.

---

[14] Relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione, con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno, pag. 13, Doc. XXIII, n. 9.

[15] Relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione, con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno – Allegato, da pag. 198 a pag. 208, Doc. XXIII, n. 9.

In tale contesto si sono rivelate di particolare attualità le valutazioni del Procuratore nazionale antimafia Pietro Grasso, nel corso dell'audizione innanzi alla Commissione [16], ove ha sottolineato che più volte in passato è accaduto che nei periodi di transizione economica, di crisi congiunturali o strutturali, si siano presentate occasioni prontamente sfruttate dalle organizzazioni criminali di tipo mafioso per trarre motivo di più ingenti profitti, di ulteriore arricchimento, di più profonda penetrazione nell'economia e nella finanza.

Tutto autorizza a ritenere – ha sottolineato il Magistrato – che l'attuale crisi finanziaria ed economica possa rappresentare una ghiotta occasione per l'arricchimento delle mafie. Ciò per una serie di motivi fra i quali vi è in primo luogo l'enorme, illimitata liquidità finanziaria di cui godono le organizzazioni mafiose, in particolare quelle che traggono i maggiori profitti dal traffico internazionale di stupefacenti. A differenza di tutti gli altri, detto mercato certamente non andrà in crisi perché in esso sia la domanda che l'offerta aumentano, rincorrendosi in una spirale sempre in continua crescita.

Alle imprese mafiose e paramafiose non mancherà la possibilità e l'occasione di captare parte delle risorse pubbliche per il proprio profitto. Questo processo di acquisizione presuppone sempre di più l'inserimento delle mafie in un sistema di potere economico, oltre che amministrativo e politico locale dominante. Occorre per ciò affinare gli strumenti d'indagine per cogliere in tali realtà le complicità e le connivenze che reggono questo sistema. Abbiamo dunque bisogno di rafforzare questi mezzi, piuttosto che indebolirli.

3. La rilevanza economica della criminalità organizzata

3.1 *Il fatturato delle mafie*

Il Comitato «Mafie e sviluppo economico del Mezzogiorno» è stato incaricato dal Presidente della Commissione, nel più ampio contesto delle analisi a sfondo economico già avviate, di approfondire una tematica di particolare interesse posta all'attenzione dal Vice Presidente della Commissione, Senatore Luigi De Sena, ed inerente il cosiddetto «fatturato delle mafie», nella prospettiva di conseguire una maggiore conoscenza sulle valutazioni operate sul tema e pervenire – ove possibile – a valutazioni condivise.

Su questo tema, cioè sulle dimensioni del riciclaggio e, più in generale, sulle dimensioni finanziarie del circuito operativo delle associazioni criminali, sono state effettuate numerose analisi, il cui esito è stato talvolta assunto come dato rilevante anche in sedi istituzionali.

---

[16] Resoconto stenografico dell'audizione del Procuratore Nazionale Antimafia, in data 25 febbraio 2009 e Doc. n. 22.1 dell'Archivio della Commissione.

L'iniziativa del Senatore Luigi De Sena, in particolare, è da ricondurre all'esigenza di acquisire elementi di dettaglio in ordine ai procedimenti adottati nelle suddette analisi per quantificare la massa finanziaria generata dalle attività illecite e la ricchezza che le organizzazioni criminali ritraggono dalle medesime.

L'approfondimento svolto con la presente relazione si pone, quindi, lo scopo di acquisire specifici elementi sulle metodologie seguite da talune analisi finalizzate a stabilire le dimensioni finanziarie del riciclaggio o più in generale del «fatturato» delle organizzazioni criminali.

Ciò al fine di comprendere la reale idoneità di tali analisi di individuare la capacità economica delle organizzazioni criminali ad «farsi impresa» e di inquinare il mercato legale e, quindi, ad ipotizzare anche la dimensione della possibilità di condizionamento della stessa economia.

Appare evidente, infatti, che la diffusione di dati circa il volume del fatturato delle mafie, ovvero del riciclaggio, è argomento di estrema delicatezza poiché determina riflessioni, in campo nazionale ed internazionale, sulle effettive possibilità, per l'economia legale, di fare impresa in Italia ed in particolare nel Mezzogiorno e comunque sul livello di inquinamento criminale del nostro mercato.

Al Comitato «Mafie e sviluppo economico del Mezzogiorno» è stato, in definitiva, affidato il compito di offrire alla Commissione un quadro di riferimento, che possa convincere sull'obbiettività dei risultati quantitativi delle analisi in materia o, viceversa, che induca a riservare ai medesimi solo un valore di stime soggettive, comunque d'interesse per la portata segnaletica che esse assumono quali testimonianze di particolare attenzione al tema del rapporto tra criminalità ed economia.

L'approfondimento – che per la stretta interconnessione degli argomenti ha riguardato anche il costo della criminalità organizzata per la collettività – è stato affidato all'audizione degli autori di recenti studi sulla materia, il cui esito è stato peraltro, in diverse occasioni, oggetto di ampia diffusione sia – come anzidetto – in sedi istituzionali, sia sul piano della comunicazione.

Ciò anche al fine di comprendere se, fatti salvi i metodi rigorosi di approccio scientifico al tema, ove perseguiti, non siano le ripercussioni mediatiche che ne avvalorino i risultati conseguiti.

3.2 *Riciclaggio di denaro in un modello a due settori: come usare un modello teorico di misurazione*

Un primo contributo, al riguardo, è stato fornito, nel corso di audizione innanzi al Comitato, dagli economisti Michele Bagella e Francesco Busato, autori di uno specifico studio in materia [17], ove è stato affermato che il volume del riciclaggio è pari al 12 per cento del PIL e cioè a 160 miliardi di euro.

---

[17] Doc. 763.1 dell'Archivio della Commissione, «Money laundering in a two-sector model: using theory for measurement, European Journal of Law and Economics».

Nel corso dell'audizione [18] è stata evidenziata, dal dott. Bagella, l'originalità di tale studio. Di norma infatti – è stato affermato – il riciclaggio viene stimato attraverso tecniche di tipo statistico, mediante l'osservazione del rapporto di un campione con una «grandezza» statisticamente rilevata, quale il prodotto interno lordo, ovvero altra grandezza rilevata ufficialmente dalle fonti statistiche nazionali. Il dott. Bagella ha precisato che, per lo studio in esame, è stata utilizzata una teoria macroeconomica che si è espressa attraverso un modello, cioè un insieme di relazioni matematiche usate per stimare, ad esempio, il reddito nazionale o il livello dell'occupazione.

Dopo aver verificato la capacità di tale modello – una volta inseriti i dati che rappresentano l'economia italiana con i parametri ufficiali – di ben riprodurne il funzionamento, il medesimo modello è stato implementato con un elemento non osservabile e cioè il riciclaggio. Il modello è diventato, quindi, a due settori, quello legale e quello criminale. In particolare, è stata immaginata un'economia con due settori di produzione, cioè bene legale ed illegale. L'economia illegale viene immaginata con la presenza di uno dei fattori comuni ad entrambi i settori – cioè il salario – più elevato rispetto al salario dell'economia legale. Differenza, questa, che viene correlata ad una funzione di ricompensa di quella che potrebbe essere la punizione cui andrebbe incontro l'attore economico illegale se venisse scoperto.

Il riciclaggio si configura in quanto i salari pagati nel settore criminale – ha evidenziato il dott. Bagella – «alimentano una domanda di beni di consumo nel settore legale; alimentando questo tipo di domanda, il denaro che era stato ricavato nel momento in cui riproduce questa ripartizione, cioè quello usato per produrre il bene illegale e che serve per pagare anche i salari, ritorna nell'economia legale (per questo lo chiamiamo riciclaggio) attraverso l'acquisto di beni di consumo. In questo nostro modello non c'è un settore finanziario, ma credo che usando come bene rappresentativo il bene di consumo legale, visto che tutti devono mangiare, dormire, costruire, abitare nelle case, si può immaginare che al suo interno sia compreso tutto quello che si desidera. Quindi non c'è un trasferimento di danaro da banca a banca. Non abbiamo studiato le modalità; abbiamo cercato di captare, attraverso il metodo astratto che abbiamo utilizzato, l'ammontare totale del riciclaggio rispetto al prodotto interno lordo», mediante l'utilizzazione di un modello di equilibrio economico generale, dinamico, in grado di captare le progressive variazioni dei dati nei settori esaminati, man mano che i dati vengono trimestralmente registrati. In tal modo – ha comunque sottolineato il dott. Bagella nel corso dell'audizione – «...noi riusciamo ad ottenere delle serie storiche, cosa che non è poi così comune: nel riciclaggio, infatti, le serie storiche non esistono.

---

[18] Resoconto stenografico dell'audizione del dott. Amedeo Argentiero, del dott. Michele Bagella e del dott. Francesco Busato, tenuta innanzi al IV Comitato della Commissione in data 5 giugno 2012, declassificato da Riservato a Libero con deliberazione della Commissione nella seduta del 5 dicembre 2012.

Si può obiettare che le nostre sono serie storiche supposte e non effettive; questo è vero, ma quando si parla di economia criminale – e voi sapete bene che questo è un fenomeno complicato da decifrare – si procede in un certo modo, si cerca cioè di avvicinarsi il più possibile alla realtà attraverso delle simulazioni».

Il dott. Bagella, infine, ha aggiunto che, dalle tendenze storiche rilevate, «*...in Italia il riciclaggio è un fenomeno che viene alimentato quando l'economia va male ed il settore criminale, che è poi quello che cerca di rendere legale il danaro che guadagna, ha più facilità a reclutare gente*».

In esito alla descrizione delle procedure seguite per lo studio in questione, il professor Busato ha ritenuto di sottoporre all'attenzione – in una evidenziata ottica di trasparenza – i vantaggi e gli elementi di attenzione presentati dalla classe di modelli realizzati.

I vantaggi sono rappresentati dalla flessibilità e dalla adattabilità sotto il profilo analitico alle realtà d'interesse, talché si rende possibile trattare fenomeni a livello regionale ed a livello locale, su diversi orizzonti temporali. Inoltre si rende possibile sviluppare serie cosiddette ad alta frequenza ed avere, quindi, «*tante osservazioni, una in fila all'altra, per ogni periodo temporale, per il fenomeno d'interesse*».

Al riguardo è stato precisato che «*Di fatto, è un'economia artificiale che noi riteniamo sia una buona replica dell'economia reale perché utilizziamo la parte verificabile dell'economia e la controlliamo con quello che possiamo osservare. Pertanto, se noi riteniamo che la parte reale dell'economia che osserviamo funzioni e sia allineata a quanto osserviamo, ipotizziamo che anche la parte che non osserviamo ma che rappresentiamo artificialmente funzioni. Il prezzo che paga questo metodo è* – come aveva anticipato il professor Bagella – *l'astrazione; il nostro modello è, infatti, di tipo macroeconomico, non ha microfondazione profonda, cioè non analizza tutti i meccanismi economici, bensì cerca di ottenere un'immagine aggregata ma estesa nel tempo. Questo ovviamente non significa che non si possa entrare nel merito: ciò è possibile e, tra l'altro, è uno degli aspetti rispetto ai quali la nostra ricerca sta procedendo; richiede però una maggiore complessità dal punto di vista tecnico analitico*».

3.3 *L'associazione «SoS Impresa»*

Un secondo approfondimento è stato svolto mediante l'acquisizione di specifici elementi di dettaglio dall'Associazione «SoS Impresa», il cui Presidente dott. Lino Busà, nel corso di apposita audizione [19] e nell'ambito dello studio dal titolo «Il bilancio della mafia Spa», prodotto pro-

---

[19] Resoconto stenografico dell'audizione del Presidente dell'Associazione «SoS Impresa», dott. Lino Busà, tenuta innanzi al IV Comitato della Commissione in data 13 giugno 2012, declassificato da Riservato a Libero con deliberazione della Commissione nella seduta del 5 dicembre 2012.

prio in sede di audizione [20], ha offerto elementi di lettura del XIII Rapporto dell'Associazione, relativo all'anno 2011, ove viene evidenziato il dato relativo ad un fatturato criminale di 138 miliardi di euro ed un utile di 104 miliardi di euro [21].

In via preliminare il dott. Busà ha precisato che l'Associazione SoS Impresa non si pone l'obiettivo di quantificare il fatturato della mafia, perché le sue caratteristiche occulte rendono impossibile pervenire ad un dato di tale natura. L'Associazione in tale ottica prospetta la definizione di ordini di grandezza qualitativi e quantitativi, in funzione delle possibili iniziative di contrasto del fenomeno.

E in tale ottica SoS Impresa ha approfondito il tema della valutazione economica delle attività praticate dalle organizzazioni criminose, ricondotte alla definizione «*.. un po' forzata e paradossale di Mafia Spa*», nella consapevolezza che «*la mafia non è un'organizzazione unitaria, di cui si possa avere un bilancio*».

In tale ottica, quindi, ha sottolineato il Presidente «*proprio perché ci interessa dare un dato quantitativo, che soprattutto valutato nella dimensione qualitativa, ragioniamo come se la mafia fosse un'organizzazione unitaria e avesse un bilancio consolidato*».

SoS Impresa, in particolare, al fine di evidenziare il predetto dato quantitativo, ha inteso ricostruire un quadro generale dell'economia criminale ed ha cercato di descrivere l'ordine di grandezza della quantità di denaro in movimento attraverso la compilazione di un ipotetico Bilancio d'esercizio annuale della Mafia Spa.

All'operazione – pur definita azzardata da un punto di vista prettamente scientifico nel predetto studio – è stato attribuito il merito di delineare «ordini di grandezza» che – come anzidetto – diano la possibilità ai «*decisori politici, alle forze sociali e imprenditoriali, all'opinione pubblica, di comprendere attraverso il suddetto dato quantitativo-qualitativo, la pervasività e forza economica e finanziaria di gruppi criminali*» [22].

Il bilancio quantifica in particolare il rendimento delle maggiori attività illecite prese in essere dalle organizzazioni mafiose, quali ad esempio il traffico di stupefacenti, l'immigrazione irregolare, i reati incidenti sull'ambiente, il contrabbando di sigarette, la prostituzione, nonché si articola sui costi stimati di gestione del clan.

Con il predetto studio, in particolare, sono stati forniti ulteriori elementi di dettaglio circa le modalità di costruzione delle voci del bilancio già ipotizzato nel XIII Rapporto dell'Associazione, relativo all'anno 2011, con una indicazione quantitativa del valore di ciascuna voce del suddetto bilancio, con riferimento non solo quindi ai ricavi, ma anche ai costi, alle attività ed alle passività, pervenendo, come anzidetto, ad attribuire alle or-

---

[20] Doc. 792.1 dell'Archivio della Commissione, «Il bilancio della mafia SpA».

[21] Doc. n. 750.1 dell'Archivio della Commissione, «Le mani sulla Criminalità sulle imprese».

[22] Doc. 792.1 dell'Archivio della Commissione, «Il bilancio della mafia SpA».

ganizzazioni criminali un giro di affari ed un utile nella misura sopra indicata.

Il documento «Il bilancio della mafia Spa», in particolare, chiarisce che: «*Il bilancio si compone delle voci delle maggiori attività illecite poste in essere dalle organizzazioni mafiose, nonché dei costi di gestione del clan, iniziando proprio dal traffico di stupefacenti, di gran lunga il mercato illecito più redditizio per qualsiasi associazione criminale e mafiosa*». Per quanto riguarda la metodologia – è stato segnalato – si è ricorso a fonti ufficiali per quanto attiene i traffici illeciti che non sono oggetto dell'attività di SoS Impresa, mentre per quanto riguarda il ramo commerciale di Mafia SpA (usura e estorsione in primo luogo) sono ricavati, alla luce della esperienza diretta dell'Associazione, dati che provengono dai Rapporti semestrali della DIA, dalla selezione annuale del Contributo di solidarietà alle vittime dell'estorsione e dell'usura, da Bollettini della Banca d'Italia, dai dati diffusi da Unioncamere. Al riguardo è stato sottolineato che «*...secondo la Relazione Annuale 2010 della Direzione Centrale per i servizi antidroga, il mercato mondiale delle droghe è in una fase di evoluzione e il fenomeno criminale, nonostante gli sforzi profusi nelle attività di contrasto e di prevenzione, ed i lusinghieri risultati raggiunti nei sequestri, presenta ancora profili particolarmente allarmanti. Sostanzialmente, ci troviamo di fronte ad una stabilità del mercato della droga, sia dal punto di vista dell'offerta, sia da quello della domanda per gli stupefacenti già noti, ed una richiesta in crescita per prodotti nuovi. Le organizzazioni criminali più ricche e più strutturate, e tra queste sicuramente la 'ndrangheta, sono quelle che riescono a soddisfare meglio le nuove richieste e saranno quelle che in un futuro abbastanza prossimo controlleranno il mercato mondiale. Considerando il prezzo medio al dettaglio (80 Euro/grammo di cocaina; 30 Euro/grammo di eroina; 10 Euro/grammo di hashish e marjuana; 20 euro/pasticca di droghe sintetiche) i sequestri effettuati, che però rappresentano una minima parte delle droghe circolanti, e il numero di consumatori forniti dal Ministero della Sanità, arriviamo ad un introito di circa sessantacinque miliardi di euro. Altra fonte di guadagno è quella rappresentata dall'immigrazione irregolare, premettendo, però, che le organizzazioni mafiose, tranne rare eccezioni, sono molto più interessate allo sfruttamento che al traffico in senso stretto. Secondo le cifre fornite dal Ministero dell'Interno negli anni 2004-2007 sono stati circa 216.000 gli irregolari entrati in Italia (ca 78.000 via mare, ca 138.000 via terra). Un trend che, a causa anche delle crisi politiche che hanno colpito il Nord Africa e il Medio Oriente, è sicuramente in crescita. Gran parte di questi vanno ad ingrossare le fila di lavoratori in nero, a cui il caporale, strumento di mediazione tra i lavoratori e il clan, chiede un venti per cento di pizzo sulla paga giornaliera (mediamente cinque euro), arrivando, in tal modo, a circa trecentoquaranta milioni di euro di introito l'anno. A questo bisogna aggiungere che più della metà di quanti arrivano via mare spesso sono provvisti di un finto contratto di lavoro in aziende inesistenti. Su questa truffa le organiz-*

zazione mafiose autoctone dividono i ricavi con le organizzazioni criminali straniere per un introito di circa cento milioni di euro».

Lo studio in argomento, dopo aver indicato l'origine dei dati relativi ad esempio al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, individuata nel valore delle merci sequestrate, ha aggiunto che «*...per quanto riguarda la prostituzione, anche questa gestita in minima parte dalle organizzazioni mafiose autoctone che si limitano a piazzare prostitute e transessuali in locali notturni o a chiedere una percentuale sul lavoro in strada, è stata calcolata una percentuale minima sul giro di affari totale del mercato della prostituzione, stimato in oltre un miliardo di euro all'anno. Tutte le altre voci sono un'elaborazione di SoS Impresa, considerando la quota parte gestita dalla criminalità mafiosa sul giro complessivo degli affari criminali e in particolare usura, 40 per cento del giro di affari, furti e rapine (15 per cento), truffe (20 per cento), contraffazione (70 per cento), contrabbando, giochi e scommesse (80 per cento). Per quanto riguarda la consistenza dei gruppi e il calcolo delle relative mesate e gettoni premio per i fiancheggiatori, la cifra è stata ricavata dalle Relazioni della Direzione Investigativa Antimafia, dal ritrovamento di diversi pizzini in cui era annotato il libro mastro di stipendi e oneri diversi (spese legali per i detenuti o quant'altro), nonché dalle dichiarazioni di diversi collaboratori di giustizia, affiliati a consorterie diverse. In base a questi dati possiamo calcolare in sessantamila euro annui i compensi per i capi e i reggenti cosca (circa un migliaio, in gran parte detenuti), venticinquemila euro l'anno per gli affiliati (circa 20.200, di cui, anche in questo caso, molti detenuti), e un diecimila euro annui per i fiancheggiatori. Per fiancheggiatore intendiamo tutto quel vasto mondo che va dal libero professionista al prestanome che attraverso la propria attività favorisce quella di un clan, fino al giovane, anche minorenne, o la casalinga, che svolgono attività di vedetta o occultano partite di droga. I compensi, oltre ad essere a prestazione d'opera, possono oscillare di molte migliaia di euro. Inoltre, non è facile calcolarne un numero preciso, che può anche sensibilmente variare dai periodi di espansione, ovvero di disarticolazione, di un clan in un determinato territorio. Una media ponderata ci fa supporre che oscilliamo tra le 230/240.000 persone coinvolte, a vario titolo, in attività di supporto. Infine, sotto la voce immobilizzazioni sono ricompresi investimenti per l'acquisto di immobili, titoli e partecipazioni societarie*».

3.4 *Le osservazioni della Banca d'Italia*

Autorevoli elementi di valutazione sono stati, infine, offerti, nel corso di apposita audizione [23] e nell'ambito di specifico studio [24], dal vice diret-

---

[23] Resoconto stenografico dell'audizione del vice direttore generale pro tempore della Banca d'Italia, dott.ssa Anna Maria Tarantola tenuta innanzi al IV Comitato della Commissione in data 6 giugno 2012 declassificato da Riservato a Libero con deliberazione della Commissione nella seduta del 5 dicembre 2012.

[24] Doc. 791.1 dell'Archivio della Commissione, «Dimensione delle attività criminali, costi per l'economia, effetti della crisi economica».

tore generale della Banca d'Italia, dottoressa Anna Maria Tarantola – cui si devono peraltro approfondite valutazioni sulla materia, registrate nel corso del tempo – la quale, nell'ambito dei lavori del IV Comitato della Commissione, ha tracciato un quadro complessivo della materia sicuramente realistico.

Nel corso dell'audizione, la dottoressa Tarantola ha sottolineato che il fenomeno criminale ha ramificazioni enormi, ma proprio perché si manifesta in maniera occulta, ovvero attraverso il ricorso ad attività legali, con le quali le attività illegali si intrecciano fortemente, non ci sono dati reali sulla rilevanza economica della criminalità organizzata e sul costo per la collettività ed il margine di incertezza delle relative stime dipende dai metodi impiegati.

Interrogarsi sul fatturato e sui «costi», diretti e indiretti, della criminalità – sottolinea in via preliminare lo studio della Banca d'Italia – significa anche capire la sua capacità di «ferire» il tessuto economico legale e individuare dove le ferite sono più gravi per definire consapevolmente strategie di contrasto più mirate ed efficaci. Non stupisce, perciò, che tutte le principali istituzioni internazionali (a cominciare dell'ONU e dal FMI) e tanti enti di ricerca nazionali ed esteri si stiano impegnando a studiare metodologie per stimare le dimensioni «economiche» della criminalità. E, nei risultati di queste ricerche, il nemico si rivela sempre di dimensioni imponenti, articolato, dotato di grandi capacità di adattamento e di ridefinizione delle alleanze in campo.

La testimonianza fornita ed il contenuto del predetto studio offrono un quadro ampio dei metodi analitici in questione, nel presupposto che la misurazione della rilevanza economica delle attività criminali è assai complessa. In generale, viene sottolineato, «*...le statistiche ufficiali che forniscono informazioni sulla criminalità derivano da quanto è stato "scoperto" dalle Forze dell'Ordine, e, quindi, ne rappresentano una sottostima. Altri enti, pubblici e privati, svolgono analisi per cercare di quantificare il fenomeno utilizzando diversi metodi di stima che possiamo distinguere tra diretti e indiretti*».

I primi si basano fondamentalmente su indagini svolte presso famiglie e imprese e su dati scaturiti dall'attività di vigilanza tributaria. Un esempio di stima diretta è offerto dal «Bilancio della Mafia Spa» in cui, come in precedenza citato[25], i valori sono desunti elaborando i dati di varie fonti d'informazione e studio, usando coefficienti e stime per giungere ad alcune indicazioni di massima.

I secondi deducono l'entità del fenomeno dal confronto tra indicatori macroeconomici, ad esempio reddito prodotto e suo utilizzo per consumi, investimenti e risparmi, input di elettricità e output dell'industria, disoccupazione effettiva e tasso di partecipazione al mercato del lavoro ritenuto probabile sulla base del sesso e dell'età.

---

[25] Doc. 792.1 dell'Archivio della Commissione, «Il bilancio della mafia SpA».

A questa seconda tipologia possono essere riferiti anche il *model approach* che si basa sulla stima di modelli teorici ad hoc, e il *currency demand approach* che utilizza, per stimare l'entità dell'«economia sommersa» di un dato paese, la relazione tra l'uso del contante e l'ammontare degli scambi non registrati tra le transazioni regolari.

In particolare, le stime ufficiali dell'Istat mostrano che nel 2008 il valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico risultava compreso tra un minimo di 255 miliardi di euro e un massimo di 275 miliardi di euro, pari, rispettivamente, al 16,3 e al 17,5 per cento del PIL (Istat, 2011).

Queste stime, peraltro, si limitano al «sommerso», che, pur avendo connessioni con l'economia criminale, non vi si identifica: costituiscono pertanto una sottostima del fenomeno [26].

Altre stime basate su metodi «diretti» sono quelle fornite da Eurispes che valuta l'economia criminale in circa l'11.4 per cento per cento del PIL per il 2007 e quelle prodotte da Confesercenti che, come in precedenza citato, nel XIII Rapporto SoS Impresa [27], ne stima il valore economico in circa il 7 per cento del PIL.

Uno studio condotto dalla Banca d'Italia in collaborazione con ricercatori dell'Università Federico II di Napoli e dell'Università di Torino utilizza una variante del *currency demand approach* per stimare distintamente la componente di economia sommersa collegata ad attività classificabili come legali ma esercitate irregolarmente (per via della sottostante decisione di evasione fiscale, tributaria o contributiva) dalla componente «criminale». Dai risultati ottenuti emerge un valore medio del sommerso fiscale e criminale in Italia nel quadriennio 2005-2008 pari, rispettivamente, al 16,5 per cento e al 10,9 per cento del PIL [28].

Altro recente studio citato dalla dottoressa Anna Maria Tarantola, infine, è quello in precedenza esaminato ed elaborato dagli studiosi Amedeo Argentiero, Michele Bagella e Francesco Busato [29], che ha proposto una stima macroeconomica dell'attività di riciclaggio di denaro in Italia nel periodo compreso tra il 1981 e il 2001.

Come già descritto, nel modello si assume che esistano due tipologie di imprese: quelle regolari che producono beni legali, e quelle irregolari che producono beni dell'economia criminale. Le seconde utilizzano il riciclaggio per nascondere all'economia legale i proventi rivenienti dalla loro attività. Il riciclaggio costituisce lo strumento attraverso il quale si

---

[26] ISTAT Istituto nazionale di statistica, Rapporto annuale 2012 La situazione del Paese, sul sito www.istat.it.

[27] Doc. 750.1 dell'Archivio della Commissione, «Le mani della criminalità sulle imprese», XIII Rapporto di SoS Impresa.

[28] Cfr. Ardizzi, G., Petraglia, C., Piacenza, M. e Turati G. (2012), «Measuring the underground economy with the currency demand approach: a reinterpretation of the methodology, with an application to Italy», Banca d'Italia, Temi di Discussione No.864, sul sito www.bancaditalia.it.

[29] Doc. 763.1 dell' Archivio della Commissione, «Money laundering in a two-sector model: using theory for measurement, European Journal of Law and Economics».

trasforma il capitale illegale in capitale legale. I risultati della stima del modello suggeriscono che nel periodo considerato l'attività di riciclaggio abbia avuto una dimensione pari a circa il 12 per cento del PIL. Lo studio mostra inoltre come l'attività di riciclaggio abbia natura anti-ciclica, e quindi aumenti nei periodi di crisi.

La quantificazione del valore delle attività criminali e dei costi che esse impongono all'economia è attività complessa – come anzidetto – e soggetta ad ampi errori di stima, ma comunque di valore nella prospettiva di comprendere ulteriormente le radici e le cause del fenomeno criminale e di rafforzare la capacità di reazione e contrasto.

Peraltro, la crescita delle informazioni disponibili e il progredire delle metodologie di analisi – ha sottolineato l'alto funzionario della Banca d'Italia – offrono strumenti via via più adeguati per migliorare la qualità delle indicazioni, anche se, in definitiva, richiedono al momento ulteriori affinamenti.

3.5 *Osservazioni conclusive sulle metodologie relative alla stima del fatturato delle mafie*

Il Comitato «Mafie e sviluppo economico del Mezzogiorno» – come in precedenza segnalato – ha svolto gli approfondimenti innanzi descritti per comprendere i meccanismi dei procedimenti attraverso i quali più Enti pervengono a conclusioni quantitative specifiche circa la dimensione del riciclaggio ovvero, su un piano più generale, del «fatturato» delle mafie.

Ciò per un'esigenza di chiarezza oltremodo necessaria, come ha sottolineato il Senatore De Sena nel corso dei lavori del Comitato, atteso che l'eventuale utilizzazione dei dati della specie, di assoluta valenza finanziaria e criminale, in assenza di notizie sul procedimento attraverso il quale sono stati formati, potrebbe determinare imbarazzo nel sistema sicurezza.

Inoltre, potrebbe suscitare nell'immaginario collettivo, sia dei giovani che delle imprese, l'impressione di una forza micidiale attribuita all'offerta illegale, specialmente in questo periodo storico di crisi globale del sistema economico-finanziario.

Tale attività si è resa quindi necessaria per condividerne il dato ovvero registrarne l'eventuale inesattezza, anche per difetto e non necessariamente per eccesso.

Ciò nella prospettiva di consentire alla Commissione – se del caso – di fornire indicazioni al sistema sicurezza, il più obbiettivamente possibile, affinché esso possa adottare una reazione direttamente proporzionale alla minaccia.

Ma quanto appreso nel corso delle audizioni e quanto contenuto nei documenti acquisiti non consente di poter serenamente attribuire agli studi prodotti in materia di fatturato delle mafie ovvero di entità del riciclaggio la capacità di fornire indicazioni utili all'attività legislativa, giudiziaria ed investigativa. Pur apprezzando la funzione di sollecitazione – sempre necessaria – a mantenere alta l'attenzione sull'esigenza del contrasto alle at-

tività ed alle manifestazioni economiche delle mafie, non si può non tenere conto delle raccomandazioni prudenziali di coloro stessi che hanno prodotto specifici studi in materia, ovvero che hanno contribuito allo sviluppo della presente valutazione, ampiamente sottolineate in precedenza.

Raccomandazioni prudenziali che, tuttavia, non sempre emergono con chiarezza – e si auspica sia così in futuro – negli studi oggetto d'esame che indicano le modalità di quantificazione delle voci del virtuale bilancio, che poi inducono ad affermare, con convinzione degli autori, il risultato finale in termini di «fatturato» e di «utile» delle organizzazioni criminali.

Le suddette conclusioni inducono quindi a considerare con estrema prudenza qualsivoglia dato relativo al volume finanziario delle attività criminali nonché, in particolare, del riciclaggio.

Indicazioni peraltro unanimemente e correttamente fornite – come anzidetto – dagli esperti interpellati in merito. Alla saggezza di tali valutazioni, in definitiva, si ritiene di dover fare riferimento, non solo nella prospettiva di evitare di fornire inesatte e pertanto imbarazzanti indicazioni al sistema sicurezza, ma anche per evitare di suscitare inappropriate visioni nell'immaginario collettivo, sia dei giovani che delle imprese, in ordine alla reale dimensione della forza micidiale dell'offerta illegale, specialmente nell'attuale periodo storico di crisi globale del sistema economico-finanziario.

4. I costi che le imprese legali sono costrette a sopportare a causa della presenza della criminalità organizzata

Un altro elemento da prendere in considerazione è certamente la valutazione dei metodi utilizzati per raffigurare il costo sopportato dalla collettività – con specifico riferimento alla componente economica – a causa della criminalità. Nel corso dell'audizione [30] e nell'ambito di specifico studio [31] in precedenza citati, il vice direttore generale della Banca d'Italia, dott.ssa Anna Maria Tarantola, ha tracciato un quadro complessivo della stima del fenomeno.

Al riguardo è stata citata un'indagine condotta dal CENSIS (2009) su un campione di 800 imprenditori operanti nelle regioni «Obiettivo 1» secondo la quale circa il 60 per cento degli imprenditori intervistati dichiara di subire condizionamenti da parte della criminalità organizzata ed il 40 per cento evidenzia effetti negativi sul fatturato.

È stata inoltre ricordata l'«Indagine sulla vittimizzazione delle imprese 2007/2008» – frutto di un progetto pilota svolto da Transcrime in collaborazione con il Ministero dell'Interno su un campione rappresenta-

---

[30] Resoconto stenografico dell'audizione del vice direttore generale pro tempore della Banca d'Italia, dott.ssa Anna Maria Tarantola tenuta innanzi al IV Comitato della Commissione in data 6 giugno 2012 declassificato da Riservato a Libero con deliberazione della Commissione nella seduta del 5 dicembre 2012.

[31] Doc. 791.1 dell'Archivio della Commissione, «Dimensione delle attività criminali, costi per l'economia, effetti della crisi economica».

tivo di 11.477 imprese – ove un intervistato su quattro dichiara di aver subito almeno un reato. La percentuale di imprenditori che dichiara di aver subito nei 12 mesi precedenti l'intervista reati di furto, vandalismo e truffa non presenta forti differenze tra regioni. Per quelli di rapina, intimidazioni e minacce, concussione ed estorsione, le regioni del Sud superano sistematicamente quelle del Centro e del Nord. È tuttavia assai complesso – viene sottolineato – risalire da queste evidenze ai costi sopportati dai soggetti coinvolti.

Tra le metodologie finalizzate alla stima dei costi diretti, rileva quella originariamente proposta da Walker (1997) che stima il costo totale della criminalità in Australia. Tale metodologia si incentra su stime del numero di reati commessi, ottenute correggendo il numero di reati denunciati sulla base dell'incidenza, per ciascun tipo di reato, della c.d. «criminalità sommersa», e dei costi economici e finanziari medi associabili a ciascuna tipologia di reato.

In Italia, la metodologia in discorso è stata adottata da Asmundo e Lisciandra M. (2008) in un rapporto per il Ministero dell'Interno, e da Asmundo (2011), che ha proposto una stima dei costi diretti e indiretti della criminalità, con riferimento a un sottoinsieme di reati considerati caratterizzanti il profilo del crimine organizzato. Nell'analisi, i costi vengono calcolati in termini di «spese di anticipazione» (quelle sostenute da singoli, organizzazioni, collettività nell'ipotesi che il crimine possa verificarsi: ad es. spese di assicurazioni e sicurezza), «spese di conseguenza» (i costi diretti, ad es. «pizzo» e refurtiva, e i mancati guadagni derivanti dall'effettivo verificarsi del delitto) e infine «spese di reazione», inerenti il contrasto della criminalità (il costo per indagini ed esecuzioni delle pene). L'incidenza dei costi così misurati risulta maggiore nel Mezzogiorno (2,6 per cento del PIL, in media) che nel Centro Nord (1 per cento). Le diverse categorie di costo risultano distribuite in modo eterogeneo: il Mezzogiorno subisce il maggior aggravio per i «costi di conseguenza» (49,3 per cento della relativa spesa nazionale); per contro, nel Centro Nord prevalgono le «spese di anticipazione» (73,1 per cento) e quelle «di reazione» (63,4 per cento).

Per valutare l'impatto economico della criminalità organizzata vanno considerati anche i costi indiretti che le imprese si trovano a sostenere per effetto della presenza delle mafie. Tra questi rilevano quelli dovuti alle inefficienze che si determinano nel mercato del credito e che possono causare effetti negativi rilevanti sulla crescita dei territori. Un primo effetto sulle condizioni di offerta del credito passa per l'aumento dei costi operativi delle banche che, nelle aree con intensa attività criminale, devono sostenere maggiori spese per la sicurezza e la protezione. Un secondo effetto è connesso alla difficoltà per le banche di valutare correttamente la qualità dei soggetti richiedenti i prestiti: ne può conseguire una richiesta generalizzata di maggiori garanzie e una minore propensione alla concessione di credito a parità di altre condizioni.

Infine, l'alta incidenza di frodi e truffe nelle aree dove è più estesa la presenza della criminalità organizzata si associa a un maggior costo del

credito per le imprese. Uno studio condotto nel 2009 dalla Banca d'Italia, su un campione complessivo di circa 515.000 relazioni banca-impresa, riferite a un totale di 839 banche e 170.000 imprese, mostra che le aziende operanti nelle aree caratterizzate da alti livelli di criminalità pagano tassi d'interesse che sono di circa 30 punti base maggiori rispetto a quelli pagati dalle imprese attive nelle zone con bassa criminalità [32]. I risultati del lavoro suggeriscono una certa eterogeneità negli effetti stimati, con particolare riferimento alle dimensioni dell'impresa e alla composizione dei prestiti: le imprese di piccole dimensioni, a parità di altre condizioni, sopportano un differenziale più alto; i prestiti sono più collateralizzati rispetto alle aree con minore presenza di criminalità; è più elevata la quota di prestiti erogati mediante linee di credito e sono minori le operazioni auto-liquidanti. Questo risultato sembra indicare che dove maggiore è la presenza della criminalità le banche preferiscono finanziare le imprese mediante linee di credito, maggiormente controllabili e sulle quali è possibile operare nel brevissimo periodo.

Per quanto concerne, infine, la stima complessiva delle perdite, in termini di prodotto interno lordo, che possono essere direttamente associate alla criminalità organizzata nel Mezzogiorno, viene rammentato lo studio prodotto nell'ambito della collaborazione tra la Commissione e la Banca d'Italia, tema fondamentale della citata « Relazione sui costi economici della criminalità organizzata nelle regioni dell'Italia meridionale» (Doc. XXIII, n. 5).

Per isolare l'effetto della presenza mafiosa sulla crescita economica da quello di ogni altra causa, lo studio, come in precedenza evidenziato, ha concentrato l'attenzione sulle due regioni oggetto di più recente infiltrazione, Puglia e Basilicata, confrontandone lo sviluppo economico nei decenni precedenti e successivi al diffondersi del contagio mafioso, avvenuto verso la fine degli anni '70, con quello di un gruppo di regioni del Centro Nord che avevano simili condizioni socio-economiche iniziali.

I risultati empirici mostrano che, in concomitanza con il contagio, Puglia e Basilicata si sono spostate da un sentiero di crescita che era superiore a quello del gruppo di regioni inizialmente simili, ma non contagiate, a uno inferiore. La decurtazione della crescita del PIL pro-capite attribuibile all'insorgere della criminalità organizzata viene stimata in 20 punti percentuali in trenta anni, essenzialmente riflettendo minori investimenti privati.

Sul tema, peraltro, in occasione dell'audizione innanzi al Comitato del Presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ) [33], dottor Adriano Giannola, sono stati prodotti al Comi-

---

[32] Bonaccorsi di Patti, E. (2009), «Weak institutions and credit availability: the impact of crime on bank loans», Occasional Paper No. 52/2009, Banca d'Italia, sul sito www.bancaditalia.it.

[33] Resoconto stenografico dell'audizione del Presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ), dott. Adriano Giannola, e del direttore, dott. Riccardo Padovani, tenuta innanzi al IV Comitato della Commissione in data 12 ot-

tato specifici studi in merito [34], che hanno tra l'altro rassegnato i principali studi sull'impatto economico della criminalità mafiosa, rappresentando tuttavia che «*...circolano svariate stime dei costi dell'illegalità riconducibile ai sodalizi mafiosi. Per alcune di esse non sono purtroppo rinvenibili né la base empirica né il percorso metodologico seguito, sicché le cifre suggerite non appaiono attendibili...*». Al riguardo è stato rappresentato che «*...Alcuni rapporti di ricerca del Censis, invece, esplicitano il percorso seguito, ma si basano su campioni auto-selezionati (che quindi non consentono la generalizzazione dei risultati) e su questionari che danno luogo a risposte anch'esse inattendibili. Ad esempio, in una rilevazione del 2003 soltanto il 14,3 per cento degli intervistati riteneva che l'estorsione fosse «molto diffusa» (in contrasto con le risultanze delle indagini giudiziarie). D'altro canto, il 65,5 per cento degli intervistati nel Mezzogiorno ha affermato – contraddittoriamente con quanto sembrano indicare i dati prima riportati sulle loro stesse risposte – di non poter svolgere liberamente la propria attività per via di condizionamenti esterni, e più di un quarto ha dichiarato di sentirsi spinto a considerare di ritirarsi dall'attività. Il 42,5 per cento degli imprenditori inclusi nel campione ha altresì detto che, pur potendo aumentare il proprio fatturato, non lo fa perché non sente di operare in un ambiente sicuro. Sulla base di tali dati, si è stimato che le organizzazioni criminali drenino circa 7,5 miliardi di euro all'anno, il che rappresenterebbe una mancata crescita del Pil meridionale del 2,5 per cento, e giustifica il divario tra il Sud e il Centro-Nord del paese. Si tratta di una conclusione ad alto effetto che, tuttavia, come mostrato sopra, si fonda su dati inattendibili. Va poi ricordato che in molti casi gli imprenditori meridionali intervistati hanno indicato al primo posto tra le difficoltà nel fare impresa l'inefficienza della pubblica amministrazione. Nel 2006 il CENSIS [2009] ha replicato l'indagine, somministrando un questionario a risposte chiuse a un campione di 800 imprenditori di imprese mediopiccole (massimo 200 addetti) che operano nelle stesse regioni considerate tre anni prima, con l'esclusione di Abruzzo e Molise. In generale, si registrano adesso, da parte dagli intervistati, risposte un po' più verosimili rispetto al contesto criminale osservato. Se, ad esempio, nel 2003 il 14,3 per cento degli operatori economici riteneva che l'imposizione del pizzo fosse molto diffusa, nel 2006 tale percentuale è più che raddoppiata, passando al 33,1 per cento. Anche in questa rilevazione si sono riproposti tuttavia i risultati contraddittori rilevati nel 2003. Soltanto il 30,9 per cento degli imprenditori sostiene infatti che la presenza della criminalità organizzata influisca molto o abbastanza sul libero svolgimento delle attività imprenditoriali. Una certa eterogeneità delle valutazioni da parte degli intervistati si riflette anche sulle percezioni della sicurezza nelle regioni in cui si svolge la propria attività.*

---

tobre 2011 declassificato da Riservato a Libero con deliberazione della Commissione nella seduta del 18 settembre 2012.

[34] Doc. 675.1 dell'Archivio della Commissione, «Un bilancio delle analisi sulle relazioni tra mafie e sviluppo economico», «Lo scenario macroeconomico».

Ad esempio, la maggior parte degli imprenditori calabresi (il 49,4 per cento) e siciliani (il 54,4) dichiarano di svolgere la propria attività in una zona abbastanza o molto sicura, mentre soltanto una percentuale residuale (l'8,5 per cento in Calabria ed il 7,8 per cento in Sicilia) sostiene che i reati siano molto frequenti. Una rilevazione delle opinioni degli imprenditori è stata compiuta da Gfk-Eurisko per Confcommercio nel 2007 e nel 2008. Nel primo anno, sono stati inviati ben 60.000 questionari e ne sono rientrati 3.750, quindi con un tasso di risposta del 6,3 per cento (ma del 2,3 per cento in Sicilia, del 2,4 per cento in Campania e del 3,3 per cento in Puglia, Basilicata e Calabria). Anche adesso i risultati sono inattendibili. Ad esempio, solo il 15 per cento degli imprenditori siciliani avrebbe ricevuto minacce o intimidazioni per finalità di estorsione. Se è così, o è falsa l'idea comunemente accettata secondo cui in alcune province siciliane il racket del pizzo copre quasi a tappeto gran parte delle attività economiche; o una grandissima parte degli imprenditori paga spontaneamente, senza che si arrivi a intimidazioni e minacce; o – cosa più probabile – il dato fornitoci da Eurisko è inattendibile, visto l'improprio percorso seguito per costruirlo. Tra le rilevazioni più recenti condotte attraverso la somministrazione di questionari a imprenditori, occorre ricordare anche l'indagine di vittimizzazione svolta da Transcrime per conto del Ministero dell'Interno nel 2008. Obiettivo della rilevazione è stato quello di comprendere quali fenomeni criminali colpiscono le imprese e quali reazioni esse mettono in atto per difendersi. L'indagine si è svolta attraverso l'utilizzo di un questionario online che è stato somministrato ad un campione rappresentativo di 83.136 imprese selezionate dall'Istat su tutto il territorio italiano. Tuttavia, i risultati di questa ricerca non sono stati divulgati, e neppure è stata rivelata la percentuale definitiva dei rispondenti. Le ricerche attuate dalla Fondazione Chinnici (La Spina 2008; Di Gennaro e La Spina 2010, rispettivamente sulla Sicilia e sulla Campania) si sono basate sulla consapevolezza dei limiti delle indagini di vittimizzazione, e al contempo sull'opportunità di avvalersi di materiali giudiziari. Vista la variabilità delle cifre era importante soffermarsi sul metodo e attivare un confronto sia da parte della comunità scientifica che da parte degli attori direttamente interessati come gli imprenditori, le forze di polizia e la magistratura. Nel primo dei due studi, la stima, elaborata dal gruppo di ricerca sulla base di un campione di oltre 2.200 casi di estorsione relativi ad altrettante imprese (rinvenuti in numerosi atti giudiziari), perviene, con riguardo alla regione Sicilia, a un costo annuo delle estorsioni di circa un miliardo di euro, corrispondenti all'1,3 per cento del prodotto lordo regionale. La cifra si riferisce unicamente all'esborso diretto in denaro sostenuto dagli imprenditori a seguito della richiesta di pagamento delle tangenti da parte delle cosche mafiose. Le somme richieste sono molto variabili, da un minimo di 32 euro al mese a un massimo di circa 27 mila euro, ma per quasi il 60 per cento del campione la cifra non supera i 500 euro. Il pizzo medio versato è di circa 880 euro. Il costo medio annuo sopportato dal sistema produttivo nelle sole province napoletana e casertana, in considerazione delle estorsioni subite

dagli imprenditori, è invece (secondo la stima avanzata) di circa 950 milioni di euro. Il campione preso in considerazione, in questo caso, risulta composto da 785 casi di racket registrati nelle province di Napoli e Caserta. Le osservazioni coprono l'intervallo temporale tra il 1990 e il 2009, con una maggiore frequenza delle osservazioni compresa tra il 2001 e il 2003. Le imposizioni periodiche si collocano tra i circa 25/50 euro mensili di diversi ambulanti e piccoli alimentari del napoletano e i circa 30.000 euro mensili di una grande società di smaltimento rifiuti nel casertano. Il prelievo medio mensile per l'intero campione risulta pari a e 1.208. La Fondazione RES (Sciarrone 2011) ha costruito due differenti indici di intensità della criminalità organizzata, attraverso le statistiche ufficiali sulla delittuosità: la capacità di controllo del territorio, da un lato, e l'esercizio di altre attività illecite, dall'altro. Gli indici fanno riferimento al periodo compreso tra il 2004 e il 2007. Alti valori di controllo del territorio si registrano soprattutto nelle province meridionali, mentre l'esercizio di altre attività illecite appare diffuso soprattutto in alcune province settentrionali. Gli unici due casi che presentano valori elevati con riguardo a entrambi gli indici sono la provincia di Napoli e quella di Taranto. Le zone ove le diverse mafie controllano pervasivamente il territorio sono anche quelle che evidenziano il maggior grado di infiltrazione nelle amministrazioni locali...».

5. La capacità imprenditoriale delle mafie nelle regioni di tradizionale insediamento

In occasione dell'esame della proposta di «Relazione sulla prima fase dei lavori della commissione con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno» il Senatore Li Gotti [35] ha sottolineato che non esiste settore dell'economia che non sia contaminato dalla presenza criminale ed ha rimarcato che «*....la contaminazione è arrivata a un punto tale che bisognerebbe davvero capire, parlando con gli imprenditori, cosa significa fare impresa al Nord e fare impresa al Sud. Bisognerebbe parlare con chi fa impresa al Sud per capire fino a che punto l'imprenditore del Sud può andare avanti, fino a che punto la sua quota di crescita non dà fastidio, e quando invece comincia a dare fastidio. Gli imprenditori del Sud parlano di questa questione in maniera estremamente aperta e franca perché sanno che è consentito arrivare fino a un certo punto, e oltre non più. Questo discorso, se prima riguardava il Sud, ora comincia a riguardare anche il Nord e il Centro. Questa realtà si è estesa nel Paese. La scopriamo in Emilia Romagna, in particolare nel settore dell'edilizia, in Liguria, nel settore del gioco e in altre attività diverse; troviamo contaminazioni in Valle d'Aosta, come in Trentino Alto Adige, a Bolzano, con le famiglie 'ndranghetiste dei*

[35] Resoconto stenografico n. 77, relativo alla 79ª seduta: lunedì 23 maggio 2011.

Muto e dei Chirillo; la ritroviamo in Piemonte e a Milano, dove, come sappiamo, sono presenti 50 'ndrine. Insomma, è un fenomeno nazionale ma anche transnazionale perché le organizzazioni sono andate a lucrare anche all'estero. A fronte di un'evoluzione così drammatica e tragica di questo fenomeno, quale argine è riuscita a opporre la politica? C'è ancora spazio perché essa riesca a creare un argine? Nel caso in cui ciò non sia possibile, si prenda atto che la politica non ha le forze per arginare questo fenomeno. La crisi della giustizia è l'altro aspetto della medesima medaglia. Un Paese dove la giustizia non funziona è un Paese che vuole le organizzazioni criminali, perché è proprio dove la giustizia funziona che lo Stato dimostra la sua presenza e la sua vitalità. Una giustizia che non funziona alimenta l'antistato. Su questi due fronti è necessaria – se ve ne è veramente la volontà – una forte presa di coscienza da parte della politica, che deve intervenire in un settore nevralgico come quello della giustizia, che è a sua volta nevralgico per tutti gli altri settori di sviluppo possibile del nostro Paese. Tutti affermiamo che la giustizia è lo snodo ma poi non facciamo nulla per affrontare il problema. Come ben sappiamo, l'economia e i diritti del singolo cittadino si misurano attraverso una giustizia che funziona. Da questo parte la presenza dello Stato e, se non daremo una risposta su questo settore, non risolveremo gli altri problemi. Se non funziona la giustizia è ovvio, infatti, che non funzionino neppure la sanità o l'istruzione. Una giustizia che diventa cieca, inefficiente e incapace di affrontare i problemi degli altri settori consente che in questi la malattia si diffonda sempre di più. La situazione attuale è drammatica. Parlate con i giudici: sono umiliati nel dire che fanno i processi sapendo, però, che gli stessi saranno falcidiati dalla prescrizione; si chiedono che cosa stanno a fare e non sanno più qual è il senso del loro lavoro. Questo è il grido di dolore che viene dalla magistratura! A Roma, tra le ultime decisioni prese dai vertici dell'ordine giudiziario, c'è stata quella di ridurre il numero delle udienze perché non ci sono cancellieri a sufficienza; le udienze monocratiche sono state ridotte da quattro a due al mese. La risposta pertanto è la seguente: diminuiscono le udienze perché non c'è il personale necessario; il personale non può fare lo straordinario, non si fanno le udienze. Tre giorni fa un magistrato mi diceva che sono avviliti, si sentono inutili e il lavoro è frustrante...».

Uno spunto di riflessione sull'argomento è peraltro rinvenibile nell'ambito dell'audizione dell'Amministratore delegato di Invitalia – Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di Impresa dottor Domenico Arcuri[36], il quale ha rappresentato che «*...nel 2010, il 25 per cento della popolazione della Calabria, che come sapete è la Re-*

---

[36] Resoconto stenografico dell'audizione del presidente di Invitalia – Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di Impresa, dott. Giancarlo Innocenzi Botti e dell'Amministratore delegato dottor Domenico Arcuri, tenuta innanzi al IV Comitato della Commissione in data 19 ottobre 2011 declassificato da Riservato a Libero con deliberazione della Commissione nella seduta del 18 settembre 2012.

gione a maggior ritardo di sviluppo del nostro Paese, è sotto la soglia di povertà; in Calabria, nel 2010, il numero degli ipermercati è aumentato. Ho l'impressione che la relazione tra questi due fenomeni induca a qualche considerazione interessante sulla produzione del reddito legale o sommerso, criminale o civile, e quindi sul reale significato della soglia di povertà in una stagione di crisi, in una Regione come quella. Credo che, per ragioni diverse, i settori maggiormente attenzionabili in questa stagione siano, oltre al commercio che non è una novità, il turismo e l'energia. Per una serie di ragioni che non so spiegarvi, anche perché non le conosco, ma che voi conoscete benissimo, ho l'impressione che il settore energetico, soprattutto nel Sud, stia giocando il ruolo che negli anni '60 e '70 ha giocato il settore dell'edilizia, nel quale si sono annidate forme copiose di economie illegali. Credo che nel prossimo decennio andremo a cercare in questo nuovo ambito, con buona probabilità di avere riscontri oggettivi e rilevanti, quello che cercavamo nel settore delle costruzioni negli anni '60 e '70...».

Interessanti elementi di valutazione sulla capacità imprenditoriale delle mafie sono inoltre individuabili, su un piano generale, nell'ambito di specifico studio prodotto dal Vice Direttore Generale della Banca d'Italia Anna Maria Tarantola [37], ove viene sottolineato che l'attuale situazione di crisi economica può determinare l'aggravarsi di condizioni che favoriscono l'aumento della criminalità. L'attenzione internazionale verso questo tema è alta ed è documentata da diversi studi prodotti in seno a Organizzazioni Internazionali e Governi. In merito è stato citato il rapporto *Monitoring the Impact of Economic Crisis on Crime* [38], redatto dall'Ufficio delle Nazioni Unite per le Droghe e la Criminalità (UNODC, 2011), e il rapporto «*Economic downturns and crime*» [39] a cura del *Congressional Research Service* degli Stati Uniti. Il Rapporto dell'UNODC riporta evidenze descrittive secondo cui durante i periodi di crisi economica vi sarebbe un incremento di tutte le tipologie di reati analizzati e, in particolare, dei crimini contro la proprietà.

Come è stato evidenziato, un efficace osservatorio per monitorare l'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia è rappresentato dall'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), costituita, presso la Banca d'Italia, con compiti di prevenzione e contrasto del riciclaggio attraverso l'esame e l'analisi delle operazioni sospette.

In linea generale – ha sottolineato il Vice Direttore Generale – le segnalazioni di operazioni sospette che l'UIF riceve, ancorché in numerosi casi abbiano consentito di scoprire attività di riciclaggio delle mafie, non sono, anche per la loro natura, uno strumento particolarmente adatto alla quantificazione del volume di attività criminali ma sono piuttosto de-

---

[37] Doc. 791.1 dell'Archivio della Commissione, «Dimensione delle attività criminali, costi per l'economia, effetti della crisi economica».

[38] Monitoring the Impact of Economic Crisis on Crime, sul sito www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/GIVAS_Final_Report.pdf.

[39] Economic downturns and crime, sul sito www.fas.org/sgp/crs/misc/R40726.pdf.

gli spunti, basati su singole operazioni finanziarie, per un'attività investigativa.

Anche se il sistema delle segnalazioni di operazioni sospette è ancora in una fase di maturazione e necessita di un ulteriore affinamento della capacità diagnostica, il riflesso delle attività economiche delle mafie emerge anche nella dimensione quantitativa delle segnalazioni ricevute dalla UIF e relative a soggetti che, secondo fonti aperte, risultano arrestati o indagati per reati legati alla criminalità organizzata.

La maggior parte di queste segnalazioni – si afferma – proviene da sportelli bancari ubicati nelle quattro regioni meridionali più infiltrate dalle mafie; tuttavia una quota significativa attiene alle regioni del Centro-Nord, in particolare a Lombardia, Lazio, Veneto e Toscana.

I dati delle segnalazioni di operazioni sospette evidenziano che l'infiltrazione della criminalità organizzata è particolarmente rilevante in alcuni settori specifici, tra cui lo smaltimento dei rifiuti e la produzione di energia eolica. Si sono registrate anche segnalazioni relative a imprese operanti nel settore dello smaltimento e riciclaggio di rifiuti (in particolare rottami metallici e rifiuti pericolosi); tale attività è di particolare interesse per le organizzazioni criminali in quanto offre la possibilità di profitti molto consistenti (a fronte di guadagni unitari bassi, i volumi di fatturato sono molto ampi). Altro settore catturato dalle mafie è quello del movimento terra e della gestione di cave. L'infiltrazione avviene attraverso l'utilizzo delle cave abusive che, una volta esaurite, vengono usate come discariche illegali e determina un costo collettivo rilevante in termini di danno per l'Erario e per l'ambiente (con la «declassificazione» dei rifiuti da pericolosi a non pericolosi), nonché effetti distorsivi per il mercato.

Significativa è l'infiltrazione dalle mafie nel settore dell'energia eolica in alcune regioni meridionali, soprattutto in Sicilia e in Calabria. Come emerge dalle segnalazioni ricevute e dalle relative analisi, il coinvolgimento della criminalità organizzata nella realizzazione dei «parchi di produzione eolica» (ciascuno del valore di decine di milioni di euro) avviene tramite la partecipazione, o il supporto, ad apposite «società veicolo» che si occupano delle fasi propedeutiche dei progetti. In particolare, tali società negoziano sul territorio i diritti di uso dei terreni dove saranno edificati i parchi, e ottengono, anche attraverso pratiche corruttive, le necessarie concessioni e autorizzazioni delle amministrazioni pubbliche competenti; esse vengono poi cedute con grande profitto alle aziende, nazionali o internazionali, che realizzeranno gli impianti.

Una possibile ed attuale chiave di lettura del tema relativo alla capacità imprenditoriale delle mafie è stato offerto dalla citata audizione del dott. Busà, Presidente dell'Associazione: SoS Impresa[40], il quale ha rappresentato che, come rilevato nell'ambito dell'acquisizione delle notizie,

---

[40] Resoconto stenografico dell'audizione del Presidente dell'Associazione «SoS Impresa», dott. Lino Busà, tenuta innanzi al IV Comitato della Commissione in data 13 giugno 2012, declassificato da Riservato a Libero con deliberazione della Commissione nella seduta del 5 dicembre 2012.

alcuni imprenditori edili hanno affermato che «*...prima si pagava il pizzo, adesso gli appalti li ottengono solo le imprese che fanno riferimento alle organizzazioni criminali*», precisando che il pizzo si sta trasformando quasi nell'iscrizione ad una associazione: «*...chi paga entra nel mercato, in un'economia protetta e, poi, può chiedere al mafioso un favore, può partecipare agli appalti che loro vincono, può ottenere una determinata fornitura, può avere agevolazioni, Chi si oppone non lavora più...*».

SoS Impresa assume, in particolare, una posizione divergente dalle conclusioni dell'analisi della Banca d'Italia, con riferimento alla tesi della mafia e della criminalità organizzata come ostacolo allo sviluppo, sostenendo che «*....Non c'è uno sviluppo lineare ed un'organizzazione esterna che vi si frappone: la mafia è dentro lo sviluppo e lo condiziona secondo i suoi interessi imprenditoriali, che non si limitano ad incidere nelle aree del Sud, ma, come abbiamo rilevato in altre inchieste, riguardano anche il Centro ed il Nord d'Italia...*».

Nel documento «Il bilancio della mafia SpA» di Sos Impresa [41] viene inoltre indicato che «*...Ieri la mafia-predatrice per abbassare il rischio della denuncia utilizzava la tecnica del pagare poco, pagare tutti, oggi la mafia-impresa diversifica la pressione. L'obiettivo è intrecciare i propri interessi con quelli degli estorti, rendendoli complici, così da abbassare i rischi di denuncia. Le modalità di aggancio sono sempre le stesse. All'apertura di un cantiere, di un negozio o di qualunque altra attività, qualcuno della famiglia l'avvicina. Non serve molto, basta chiedere: "chi siete?", "che volete?", "che fate?", "da dove venite?". Se la fase di avvicinamento e la richiesta della regolarizzazione non portano risultati, scatta l'intimidazione, graduata nella violenza all'obiettivo che si prefigge: la telefonata, la colla nella serratura, la bottiglia incendiaria fuori dal negozio, fino alla sollecitazione a cercarsi un amico. È in questa fase che interviene la scarica: il compare della famiglia, l'amico, che si fa avanti, tratta la mediazione, ricerca l'accordo, più o meno volontario, tra vittima ed estorsore. La scarica è la vera novità degli ultimi anni: l'amico si dimostra disponibile ad abbassare la rata del pizzo, ma impone all'imprenditore l'assunzione di uno della famiglia che ha bisogno di lavorare, o di acquistare merce da un determinato fornitore. Se la vittima possiede un bar, gli si imporrà di mettere dei videopoker o slot machine, taroccate o meno, e così via. In questo modo l'organizzazione mafiosa non solo taglieggia, ma entra nel negozio e se ne impossessa, prima condizionando la libertà d'impresa, poi controllando il fatturato. Il comparto delle costruzioni, in tutte le sue fasi, è sicuramente una delle attività più esposte alle richieste estorsive, così come i supermercati e gli autosaloni e tutte quelle attività intorno alle quali ruota una vasta clientela e che fanno della tranquillità un fattore di successo: bar, ristoranti, discoteche, pubblici esercizi in genere. L'estorsione può consumarsi in svariati modi e non si esaurisce con la semplice richiesta di denaro in contante. I metodi*

---

[41] Doc. 792.1 dell'Archivio della Commissione, «Il bilancio della mafia SpA».

sono i più svariati e vanno dalla cosiddetta messa a posto, alla richiesta di contributi per la locale squadra di calcio o per la festa patronale, dall'approvvigionamento, chiaramente gratuito, di beni e di servizi, all'imposizione di mano d'opera e forniture. In tutti i casi, però, l'intimidazione e la violenza rimangono le costanti di questo odioso reato, così come rimane immutata, nel tempo, la regola principale dell'estorsione: si paga alla famiglia competente per territorio. Il pagamento avviene una tantum all'ingresso o sub ingresso, in un'attività commerciale, alle feste comandate (Pasqua, Ferragosto e Natale), ovvero si pattuiscono rate mensili o settimanali, di solito rapportate al giro d'affari dell'impresa, ai metri quadri del negozio, all'ubicazione o al numero delle vetrine. In questo caso ci troviamo di fronte ad un ferreo controllo del territorio...».

Ed ancora il documento di SoS Impresa sottolinea il processo di profonda trasformazione in cui le quattro organizzazioni mafiose sono coinvolte «*...Stanno mutando le strutture organizzative, cambiando i traffici e le attività illecite prevalenti, le relazioni internazionali e con le altre organizzazioni criminali, variando la forma attraverso cui si configura la presenza sul territorio e i rapporti con il mondo politico-amministrativo. Ai modelli tradizionali si sostituiscono, o con essi s'integrano, strutture reticolari più flessibili, in grado di sfruttare nuovi mercati illegali, ma soprattutto d'introdursi nell'economia legale. Attraverso un reticolo d'imprese, la Mafia Spa può assumere diversi ruoli giuridici: detenendo direttamente la titolarità e il controllo, avvalendosi di prestanome, agendo in compartecipazione con imprenditori e professionisti collusi alla stregua di un imprenditore occulto. Rafforza, così, la sua capacità di penetrazione e schermatura, tanto da rendere, in alcune zone o in alcuni settori, assolutamente labile e impercettibile il confine tra economia pulita ed economia criminale. Ciò che abbiamo di fronte è una holding che gli economisti definirebbero postmoderna perché si avvale di reti diffuse, di una logistica elastica, mentre l'attività finanziaria è di gran lunga preponderante rispetto a quella produttiva. Un'evoluzione della specie che si è sviluppata nell'arco di un ventennio ed ha saputo mimetizzarsi e confondersi tra le pieghe dell'economia legale, sfruttandone sia i limiti (bassa crescita), sia le nuove opportunità del mercato. La Mafia Spa interviene direttamente o indirettamente nella gestione di appalti e subappalti, investe in aziende e settori di sicura espansione economica, mostrando una forte capacità di leggere le anticipazioni del mercato e i settori più innovativi. Paradossalmente ha trovato nuova forza dalle condizioni economiche e sociali determinate dalla crisi, per la sua capacità di mimetizzarsi nelle attuali contraddizioni economiche e legislative, cogliendo nelle liberalizzazioni e nella deregulation, così come nella libera circolazione globale dei capitali, nuove occasioni di crescita. Tale holding mafiosa post-moderna agisce in uno scenario transnazionale, e sebbene il capitale accumulato sia frutto di attività criminali è oggi un competitore legale nel sistema economico globale. Un vero e proprio brand vincente (anche a livello simbolico), da impiegare per accreditarsi in contesti territoriali nuovi ed in settori lontani da quelli tradizionali e anche da esportare e*

subappaltare a gruppi gangsteristici e alle cosiddette mafie straniere. Stringendo accordi o ponendosi in aperta concorrenza, i vari gruppi dimostrano di essere capaci di dividersi zone d'influenza e di stringere cartelli per rafforzare le condizioni di monopolio, limitare le concorrenze estranee, gestire operazioni complesse. In tal modo sono diventati agenti economici a tutti gli effetti, in grado di intercettare le risorse (soprattutto pubbliche) e di orientare gli investimenti, riconoscibili e riconosciuti dal mondo economico-produttivo che con essi si confronta, alla stregua di un qualsiasi altro gruppo imprenditoriale. In più di un terzo del Paese le mafie sono l'unico agente economico attivo, con cui deve confrontarsi chiunque desideri investire ed operare. Da questo punto di vista la Mafia Spa non è, come è stato creduto fino ad oggi, semplicemente un ostacolo alla sviluppo, quasi fosse un agente estraneo che boicotta o impedisce la crescita economica di un territorio, ma ha assunto un ruolo da protagonista, in grado di orientare lo sviluppo di intere zone o comparti verso obiettivi congeniali ai loro traffici e alle loro esigenze. Siamo di fronte ad una tappa qualificante del processo evolutivo che ha portato la mafia-predatrice, le cosiddette coppole storte dedite a una attività meramente parassitaria, alla mafia-imprenditrice, che colloca aziende nel mercato, sino a giungere, oggi, alla nuova holding criminale, in grado di controllare intere filiere produttive e comparti economici, e di gestire mercati complessi e globali...».

Come in precedenza segnalato, la «Relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione, con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno» ha affrontato anche il tema delle infiltrazioni della criminalità nell'economia legale, anche con riferimento all'alterazione dell'iniziativa privata e della concorrenza da parte delle imprese mafiose [42]. In tale contesto è stato sottolineato che, in un'accezione allargata del termine agrocrimine, anche la grande distribuzione rientra tra gli interessi delle mafie di cui aveva dato conto già la Commissione istituita nella XV legislatura [43].

In tale ottica ed anche al fine di comprendere il peso specifico dell'economia criminale in quelle aree, è stata quindi valutata di interesse la possibilità di acquisire notizie di dettaglio e valutazioni con riferimento all' operazione denominata «Mida II Fase» condotta in Sicilia dalla Direzione Investigativa Antimafia.

È stato quindi ritenuto utile, per lo sviluppo dei lavori del Comitato, l'audizione di un rappresentante della D.I.A. per illustrare le indagini in questione, incentrate, come risulta, sulla partecipazione della criminalità

---

[42] Relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione, con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del Mezzogiorno – Allegato, da pag. 198 a pag. 241 Doc. XXIII, n. 9.

[43] Relazione conclusiva approvata nella seduta del 19 febbraio 2008 (Doc. XXIII, n. 7).

organizzata siciliana nella titolarità e gestione di aziende operanti nel settore della grande distribuzione alimentare [44].

L'indagine – come è stato rappresentato anche nell'ambito di specifico documento [45] – si è basata sugli esiti delle indagini effettuate a seguito dell'arresto del noto Bernardo Provenzano, in particolare sull'analisi della copiosa documentazione in sequestro, rinvenuta all'interno del casolare in località Montagna dei Cavalli, dove il predetto aveva trascorso l'ultimo periodo della sua latitanza, che consentiva di ricostruire dettagliatamente la trama delle relazioni intrattenute dal capo indiscusso di «Cosa Nostra» con numerosissimi appartenenti alla medesima consorteria che a lui si rivolgevano per ottenere direttive e mediazioni per la gestione dei molteplici illeciti affari di natura economica di precipuo interesse mafioso e per la gestione delle vicende criminali interne al sodalizio.

Il materiale probatorio raccolto si fondava, in realtà, su molteplici risultanze investigative e differenti filoni di indagine, quali riscontri di diversa tipologia e natura, ed in particolare da alcune missive in sequestro, nonché da «pizzini» di straordinaria importanza; documenti che «riproducevano» la trattazione, ai massimi vertici mafiosi, di una vicenda scaturita dalla presenza in territorio agrigentino di alcuni supermercati riconducibili ad un noto imprenditore.

6. Il rapporto, nelle regioni meridionali, tra effetti della crisi economica e iniziative imprenditoriali della criminalità organizzata

Nel corso dell'audizione, innanzi al Comitato, del Presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ) [46], dottor Adriano Giannola, l'attenzione è stata focalizzata in via preliminare sulla relazione esistente tra criminalità organizzata, economia formale e la cosiddetta *shadow economy*, cioè l'economia sommersa nelle sue varie accezioni.

In tale contesto – è stato sottolineato – analisi condotte utilizzando il cosiddetto metodo *currency demand approach*, che guarda alle movimentazioni in moneta dei conti correnti collegandoli all'analisi dell'evasione fiscale e delle transazioni criminali, prendendo in considerazione settori come droga, prostituzione e quant'altro, hanno evidenziato un sommerso

---

[44] Resoconto stenografico dell'audizione del rappresentante della Direzione Investigativa Antimafia (DIA), Ten.Col. Rosolino Nasca, effettivo del Centro Operativo di Palermo, tenuta innanzi al IV Comitato della Commissione in data 18 aprile 2012, declassificato nella seduta del 19 settembre 2012.

[45] Doc. 772.1 dell'Archivio della Commissione, Direzione Investigativa Antimafia «Partecipazione della criminalità organizzata siciliana nella titolarità e gestione di aziende operanti nel settore della grande distribuzione alimentare».

[46] Resoconto stenografico dell'audizione del presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ), dott. Adriano Giannola, e del direttore, dott. Riccardo Padovani, tenuta innanzi al IV Comitato della Commissione in data 12 ottobre 2011 declassificato da Riservato a Libero con deliberazione della Commissione nella seduta del 18 settembre 2012.

fiscale generale del 16,5 per cento del PIL, dato che risulta più alto al Nord, dove arriva al 18,5 per cento, e più basso al Sud, dove si attesta al 12 per cento[47].

Gli effetti del tradizionale rapporto tra criminalità e sviluppo vedono un peggioramento dei conti pubblici, sia perché c'è maggiore evasione sia perché la criminalità già di per sé deprime la crescita.

Ovviamente si traduce in peggiori *performance* delle imprese, sia attraverso un contenimento della produttività, sia attraverso il fatto che spesso le imprese si debbono fronteggiare con usura ed estorsione. Questo incide sull'organizzazione delle imprese, sulla loro capacità di combinare efficientemente i fattori produttivi e sul fatto che viene messa in crisi la capacità di competere.

Anche la componente – molto citata – del capitale sociale sullo sviluppo viene per così dire inquinata e avvelenata. In altri termini, non manca capitale sociale. Al Sud c'è un enorme capitale sociale di tipo relazionale che, in aree dove le strutture produttive sono di meno e quelle delle intermediazioni personali sono molto più ricche, mette in moto circoli viziosi piuttosto che circoli virtuosi. Quindi, tutti questi elementi incidono sullo sviluppo.

La mafia, le associazioni, dal punto di vista del rapporto con le attività produttive, certamente aspirano – ha sottolineato il Presidente Giannola – ad entrare in relazione con lo sviluppo sano, perché questo loro *rent-seeking*, questo atteggiamento per così dire parassitario di sfruttamento della struttura produttiva ha evidentemente maggiori risultati; questo però innesca anomalie in questo sviluppo, alla fine bloccandolo. Il problema della concorrenza, di evitare selezioni avverse, è particolarmente importante e quindi la deterrenza è fondamentale. Analogamente la deterrenza è fondamentale anche per evitare che cambino, per la parte sana dell'economia, i valori di riferimento. In altri termini bastano comportamenti ripetuti, obbligati a violare le norme, per cui alla fine la violazione di queste non ha alcun costo morale e diventa quindi la nuova norma. Questo è un pericolo che al Sud si può verificare e sperimentare e che si sta in qualche misura impiantando anche in altre parti del Paese.

Nell'esaminare, quindi, il tema relativo alle relazioni tra l'economia sommersa e la criminalità ed agli effetti che ne conseguono sulle imprese, il Presidente Giannola ha rappresentato che tale tema, soprattutto nel Mezzogiorno «*... è complicato dal fatto che – almeno per quello che riusciamo a valutare in quell'area – non ci si può preoccupare del sommerso come di una lesione della concorrenza, come una concorrenza sleale all'emerso. Occorrerebbe avere, infatti, una valutazione molto attenta delle varie forme di sommerso e del fatto che spesso il referente del sommerso è l'economia emersa. C'è infatti un'integrazione molto forte e molto spesso l'emerso regge il mercato grazie al rapporto con il sommerso. Il fenomeno, dunque, prescinde da un inquinamento di un certo tipo, ma fa ca-*

---

[47] Cfr. Ardizzi e altri, op. cit.

pire anche la debolezza di quello che noi indichiamo come emerso e il fatto che la competitività di quest'ultimo molto spesso è legata all'esistenza e all'uso di un sommerso. Questo travalica le relazioni; non è interno al Mezzogiorno e al Nord è diverso. Penso sia una componente forte del rapporto fra strutture produttive del Sud e del Nord e integrazione tra questa forma particolare di presenza sul mercato emerso. Quindi, parliamo di esportazioni interne dal Sud al Nord, dove i settori esportatori del Nord molto spesso sono strettamente interconnessi e interessati al sommerso del Sud: invece di delocalizzare, può essere – per così dire – un'alternativa. È chiaro che l'esistenza del sommerso penalizza la realtà che lo vive in modo differenziale in termini di costo del credito, di accesso al credito e di razionamento del credito; ciò lascia evidentemente molti più spazi anche ad una finanza sommersa, in cui lo spazio per la criminalità e le organizzazioni illegali diventa più forte. Rispetto a questa visione un pò tradizionale e per certi versi abbastanza condivisa – su cui si discute – della relazione tra sviluppo, criminalità, effetti sulle imprese e quindi debolezza di questa relazione, credo che la crisi oggi ponga con più urgenza che in passato l'esigenza di un'analisi e anche di politiche attente alle caratteristiche. Parto proprio da quello che dicevo prima: c'è una percezione diffusa che il fenomeno dell'economia criminale sia favorito dalla crisi e che contemporaneamente il rapporto con l'organizzazione criminale illegale (o non necessariamente criminale ma sicuramente non formalmente corretta) sia un fenomeno in espansione, un fenomeno in cui questa confluenza spesso è sollecitata o cercata proprio dalla struttura legale, dalle imprese. Questo compare in recenti ricerche e nella percezione diffusa...».

Al riguardo è stata sottolineata – con riferimento ad una precedente crisi negli anni dal 1992 al 1996-1997 – una divaricazione nei comportamenti delle due parti del sistema produttivo: «*...nel Sud le imprese entrarono in fortissima crisi. Le crisi bancarie del Mezzogiorno erano collegate alla fine dell'intervento straordinario e a manovre fiscali molto pesanti. Da alcune stime di prospettiva che abbiamo fatto, è emerso che oggi abbiamo una manovra che incide di più al Sud che al Nord, con la differenza rispetto al passato che non c'è alcuna svalutazione che compensi il Nord. Allora però non vi era compensazione per il Sud che in quel momento viveva anche la fine dell'intervento straordinario e che reagì con una drastica riduzione dimensionale della struttura produttiva. Oggi sarebbe un suicidio pensare che le imprese possano ripetere ciò che avvenne allora nel Mezzogiorno per le imprese che sopravvissero all'intensificarsi dei vincoli finanziari. All'epoca, infatti, le imprese del Mezzogiorno adattarono la propria gestione industriale e la dimensione produttiva per poter reggere un equilibrio finanziario molto delicato. Oggi il problema è molto simile per tutte le piccole e medie imprese, sia al Nord che al Sud. Il vincolo finanziario è determinato da diverse cause ma anche dal problema delle banche che devono far fronte, a loro volta, ai vincoli di Basilea 2 (nella prospettiva di Basilea 3) e alla peculiare difficoltà che incontra il settore interbancario, con vincoli di liquidità molto*

forti e il peggioramento dei rating della clientela. Tutto questo si traduce in vincoli stringenti nella locazione del credito e quindi in un maggior razionamento. Questo problema, in particolare al Sud considerando anche l'estrema difficoltà di operare con i confidi in modo coerente ai precetti di Basilea II, determina un'ulteriore stretta sulle imprese del Mezzogiorno...».

Rispetto a tale situazione, è stato rappresentato, «*... abbiamo due vie di uscita: una via "alta" e una via "bassa". Un'impresa piccola e media che vuole essere concorrenziale non ha grandi scelte: se non ci sono forti segnali esterni all'impresa stessa, il suo modo di operare non può che adattarsi all'ambiente. Dunque, la cosiddetta via "bassa", secondo la quale si cerca di contenere i vincoli attraverso le relazioni, dovunque si trovino, spiega come mai oggi molte imprese sono quasi volontariamente alla ricerca di soluzioni che non trovano più nei mercati formali. Questo è un elemento di grande pericolo. L'impresa che è path dependent, cioè che segue un percorso determinato e non può che fare questo per definizione, deve calibrare questo aspetto con un ulteriore elemento: oggi non si può più pensare a una via di fuga simile a quella trovata negli anni Novanta quando molte imprese del Sud sopravvissero, al di là delle aspettative, proprio seguendo la strategia del down sizing, oltre che con l'immersione di parti dell'impresa stessa. Oggi è molto più complicato seguire questa strategia perché siamo nel mondo globale e l'imperativo è crescere e strutturarsi in modo più coerente alle esigenze del mercato globale, cioè internazionalizzarsi. La via "alta", cioè la crescita, implica ovviamente una grande capacità strategica e un grande attivismo da parte delle imprese e probabilmente anche qualcosa di più di quanto non sia in essere, vale a dire una politica industriale e la consapevolezza di quali siano i bisogni e di come si può reggere. In questo momento, a nostro avviso, il percorso che noi definiamo via "alta" per la massa delle piccole e medie imprese è estremamente stretto e di difficile percorrenza. Da questo punto di vista, dunque, rileviamo che per diversi motivi sta cambiando il rapporto tra le organizzazioni criminali intese in senso lato e le strutture produttive. È stato più volte rilevato che oggi le organizzazioni criminali sono molto meno violente rispetto a ieri, sono molto più friendly anche perché si mantengono in settori protetti, che sono la loro tradizionale area di attività, anche quando, apparentemente, entrano in settori ad alta tecnologia. Le imprese oppongono quindi minori resistenze alle relazioni con queste organizzazioni, soprattutto di fronte alle esigenze di liquidità finanziaria. Ovviamente, una volta innescato, questo processo consolida rapporti di medio-lungo periodo fino all'ipotesi estrema, cioè fino a quando il socio criminale si impadronisce dell'impresa. È necessario, quindi, un deterrente forte, penetrante, capace di individuare questa nuova propensione dell'impresa emersa ad aprirsi a relazioni di questo genere. L'altro grande pericolo di fondo è il mutamento che inizia con un comportamento quasi obbligato di fronte ai nuovi vincoli e diventa poi un atteggiamento abituale e accettato: se si viola una norma, si è moralmente*

coscienti – per così dire – di saltare il fosso e si continua poi a farlo stabilmente, alla fine la violazione diventa norma, mentre la norma reale diventa desueta. Questo nel Mezzogiorno spiega molti avvenimenti passati che sono stati poco compresi e che vengono spesso attribuiti a fattori antropologici e quant'altro. Se guardiamo i vincoli che un normale operatore o un disoccupato si trovano a dover affrontare, si capisce che è del tutto razionale che certe norme vengano indebolite, anche se i valori loro attribuiti possono essere molto forti. Tali valori evolvono, cambiano e si creano nuovi equilibri che purtroppo non sono particolarmente coerenti con un sano sviluppo del sistema e lo bloccano. Secondo me, anche l'allarme che oggi si è acceso sulla rilevanza del fenomeno al Nord, che forse è più intenso rispetto alla situazione che viene data per consolidata al Sud, contiene questo elemento che spinge ad una relazione di deterrenza particolarmente forte ed articolata per far fronte ad un pericolo di questo genere. Infine, se lo ritenete necessario, io e il direttore Padovani possiamo aggiungere alcune considerazioni...».

La crisi sta aprendo la strada a questo nuovo tipo di relazione, che talvolta è addirittura richiesta, per cui il rapporto patologico diventa quasi fisiologico. Questo è un rischio, così come lo è il fatto che si spalanca un serbatoio di interesse a queste forme di attività nella misura in cui la crisi – in Italia più che nel resto d'Europa e al Sud in particolare – provoca l'esclusione dal mondo del lavoro di una fetta di popolazione giovane e formata che non può neanche integralmente migrare, anche se in parte lo fa, e che rappresenta una bomba ad orologeria incredibile perché questa situazione non è socialmente sostenibile.

Il Direttore dell'Associazione, dottor Riccardo Padovani, ha quindi rammentato che il Mezzogiorno, dopo aver risentito più o meno alla pari della grave recessione del biennio 2008-2009, con maggiore impatto però sui redditi e sull'occupazione, nel 2010 non ha partecipato sostanzialmente della ripresa (l'ultimo dato di consuntivo è rimasto fermo allo 0,2 per cento del prodotto contro una crescita al Nord). Sostanzialmente il Sud è fermo allo 0,1 per cento, contro una crescita dello 0,8 per cento al Nord.

Emerge il quadro di un Mezzogiorno che, in sintesi, per la parte economica, ha subito più del Centro-Nord le conseguenze della crisi. Nel complesso del triennio 2008-2010, in cui anche il Nord ha perso il 7 per cento della produzione, il Sud ha avuto una caduta di produzione industriale del 14 per cento. Gli effetti di questa crisi si sono riflessi evidentemente sulle varie componenti e soprattutto sulla spesa in consumi delle famiglie. È evidente che a deprimere questa dinamica dei consumi, che è un segnale forte di povertà e quindi anche di esposizione al ricatto del bisogno rispetto al fenomeno mafioso, hanno contribuito soprattutto le consistenti perdite di occupazione in un'area dove molto spesso c'è un unico percettore di reddito familiare con più persone a carico.

Il dato di occupazione del mercato del lavoro evidentemente è stato negativo in tutta Italia, ma ha colpito soprattutto alcune fasce, vale a dire gli occupati delle microimprese, i precari non tutelati dal sistema di *wel-*

fare e i giovani che non entrano nel mercato del lavoro. Tutte queste caratteristiche sono più presenti al Sud. Il dato dell'ultimo triennio mostra che su 533.000 posti di lavoro persi in tutta Italia, ben 281.000 sono nel Mezzogiorno. Quindi nel Sud, dove è presente meno del 30 per cento degli occupati italiani, si è concentrato il 60 per cento delle perdite di lavoro. Questa caduta dell'occupazione ha portato una diminuzione del tasso di attività, e un corrispettivo aumento di quello di inattività, cioè la partecipazione al mercato del lavoro al Sud nell'ultimo anno è stata del 58,8 per cento, contro il 68,4 per cento al Nord. Quindi, una persona su due in età lavorativa è completamente estranea al mercato del lavoro regolare; è «*...un esercito di oltre 6 milioni e mezzo di donne che partecipa ad un mondo grigio tra attività irregolare e sommerso e ricerca estemporanea di lavoro; è un mondo grigio dove evidentemente i partecipanti sono molto più esposti al ricatto della criminalità...*» ha sottolineato il dott. Padovani. In tale contesto la novità è rappresentata dalla relazione che lega la disoccupazione alla ricerca di una nuova occupazione. Mentre nel Nord la disoccupazione si trasforma in ricerca di posti di lavoro, nel Mezzogiorno questo avviene solo in minima parte e aumenta l'area degli inattivi.

È stato quindi evidenziato che, nonostante i successi nella lotta alla mafia, le mafie rimangono ancora le organizzazioni che offrono o possono offrire l'alternativa criminale alla mancanza di lavoro dei cittadini. Questo è particolarmente vero per i giovani e soprattutto per i giovanissimi, tra i quali avviene il reclutamento criminale.

Negli anni dal 2008 al 2010 si sono chiuse le porte di accesso al mercato del lavoro e la variazione dell'occupazione, di segno molto negativo, è completamente dovuta alle classi giovanili tra i 15 e i 34 anni; ciò significa che le classi dai 15 ai 34 anni hanno perso il 15 per cento di occupazione al Sud e l'11 per cento al Nord. Per le classi di oltre 35 anni invece gli occupati sono rimasti stabili al Sud e sono addirittura aumentati al Nord. Quindi, nel complesso, va colto che tutta la variazione di occupazione è a carico delle classi giovanili.

Il dato più allarmante è quello del tasso di occupazione, cioè il rapporto tra occupati e popolazione. Nel Mezzogiorno il tasso di occupazione delle persone giovani tra 15 e 34 anni è sceso nel 2010 appena al 31 per cento, di circa 24 punti più basso che nel Centro-Nord, dove è del 54,5 per cento. Per la sola componente femminile il dato, che era già drammatico, indica che le donne occupate sono appena il 23,3 per cento, contro il 50 per cento nel resto del Paese. Tra l'altro – è stato sottolineato – l'esclusione dal mercato del lavoro riguarda proprio le componenti più «studentizzate» e più importanti per la qualità del capitale sociale dell'area, che poi tendono ad emigrare indebolendo le prospettive dell'area, dato che si aggiunge al formarsi di un'area di bisogno e di ricatto del bisogno che è senz'altro l'acqua in cui poi nuota il reclutamento mafioso.

Sul tema, come in precedenza segnalato, in occasione dell'audizione innanzi al Comitato del Presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ)[48], dottor Adriano Giannola, è

stato prodotto al Comitato uno specifico studio in merito [49] che, nella parte dedicata a «*L'impatto complessivo e il mancato sviluppo*», evidenzia che «*...Si sente spesso dire che la presenza endemica della mafia in un dato territorio agisce da ostacolo allo sviluppo economico, anzi è incompatibile con esso. Un'affermazione del genere va tuttavia esaminata con cautela. Vi sono casi in cui essa risulta senz'altro falsa. Si pensi, per fare un esempio assai noto, agli Stati Uniti. Lì le organizzazioni criminali sono state "importate" tramite certi flussi migratori (il caso più famoso è quello della Cosa nostra siciliana, ma vi sono anche altre organizzazioni criminali con altre basi etniche che vi hanno operato e tutt'ora vi operano), andandosi a innestare in un sistema socio-economico già in fase di decollo. D'altro canto, pur essendo massiccia la presenza di organizzazioni di stampo mafioso in città come New York, Chicago, Miami, Las Vegas ciò non ha impedito loro di divenire realtà di punta di quello che, almeno fino ad oggi, è il sistema-paese più innovativo e avanzato del pianeta. Una notazione analoga si può fare per il Giappone. La Yakuza è addirittura un'organizzazione di stampo mafioso "ufficiale" (nel senso che i suoi membri manifestano esteriormente la loro appartenenza ad essa), influente nell'amministrazione e nell'economia, che veniva contattata preventivamente dai grandi "conglomerati" di aziende per avere il via libera alla realizzazione di investimenti. Eppure anche il Giappone ha conosciuto uno sviluppo impetuoso ed è assurto al ruolo di potenza economica di rango mondiale. Venendo al caso italiano, se è vero che le regioni in cui le organizzazioni mafiose sono tradizionalmente installate (Sicilia, Campania, Calabria, Puglia) sono anche quelle in maggior ritardo di sviluppo, è anche vero che alle loro origini Cosa nostra o la Camorra si radicarono sì in Sicilia o in Campania, ma puntarono, ove fu loro possibile, ai luoghi in cui la produzione e la circolazione di ricchezza era maggiore: ad esempio Napoli città, il casertano, Palermo e la Conca d'oro, Bagheria con gli agrumeti, il trapanese (ove fioriva il vitivinicolo). In definitiva, dal punto di vista di un'organizzazione fatta di criminali che si comportano in modo economicamente razionale, conviene, in linea di principio, agire nelle aree più floride, ove vi sono più attività produttive da taglieggiare e "clienti" più facoltosi per i "servizi" che tali organizzazioni ritengono di poter fornire. È anche vero che talora le organizzazioni mafiose hanno agito in modo predatorio, strozzando gli operatori economici con pretese eccessive, tali da indurli a chiudere, emigrare, ovvero a sopravvivere in modo stentato (si pensi ai casi di "imprenditori subordinati" calabresi di cui parla Sciarrone, 2009). Ma un comportamento del genere appare miope, e come tale evolutivamente soccombente (nel senso che i ma-*

---

[48] Resoconto stenografico dell'audizione del Presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ), dott. Adriano Giannola, e del direttore, dott. Riccardo Padovani, tenuta innanzi al IV Comitato della Commissione in data 12 ottobre 2011 declassificato da Riservato a Libero con deliberazione della Commissione nella seduta del 18 settembre 2012.

[49] Doc. 675.1 dell'Archivio della Commissione, «Un bilancio delle analisi sulle relazioni tra mafie e sviluppo economico».

fiosi eccessivamente predatori tenderanno ad essere sostituiti, in condizioni di "equilibrio", da altri mafiosi più lungimiranti di loro). A meno che non sussistano condizioni di "emergenza" (come un'elevata e irrisolta conflittualità tra cosche o un'eccezionale intensità dell'azione di contrasto), è facile intuire come per l'organizzazione criminale la strategia più conducente sia piuttosto quella opposta del "pagare poco ma pagare tutti", che favorisce l'accettazione da parte delle vittime, evita situazioni critiche, mira a creare un certo consenso sociale. Anche il caso della Calabria va attentamente riconsiderato. Fino a qualche anno fa la 'ndrangheta era considerata la più arretrata, tradizionalista e familista delle organizzazioni di stampo mafioso, incistata nel suo territorio d'elezione e intenta a carpire in modo feroce e rapace proventi che soffocavano l'economia locale. I calabresi sono stati protagonisti di massicci esodi verso la Lombardia, il Piemonte, la Germania e così via. Ma, a quanto sappiamo oggi, la 'ndrangheta si è mossa nelle medesime direzioni, investendo i propri profitti in beni e attività al Nord, uscendo dal cliché del sodalizio criminale di stampo bucolico, e ponendosi piuttosto come struttura ramificata, internazionale, capace di agire in molteplici settori (primo tra i quali quello degli stupefacenti) e di generare ingenti guadagni, proprio perché capace di seguire la ricchezza lì dove questa si trova. Attraverso le indagini transregionali e transnazionali svolte sulla 'ndrangheta abbiamo così appreso, di recente, che gli operatori economici "nordisti" assoggettati a richieste estorsive a casa loro non sono affatto diversi da molti loro colleghi "sudisti": i primi come i secondi hanno paura di ribellarsi e denunciare. Così come sapevamo già che taluni imprenditori nordici, quando hanno vinto gare d'appalto al Sud o hanno realizzato lì grossi investimenti si sono "messi a posto" alla stessa stregua di tanti imprenditori autoctoni. Il che dimostra che certi comportamenti degli operatori economici riferiti alle organizzazioni di stampo mafioso sono assai meno il lascito di ancestrali retaggi etnico-culturali, e assai più il frutto di un calcolo (talora fatto obtorto collo, talaltra meno) utilitaristicamente razionale, applicato a differenti latitudini. In definitiva, la convenienza soggettiva dei mafiosi e delle organizzazioni cui essi sono affiliati è che vi sia il maggior livello possibile di sviluppo economico, così da poter "estrarre" da esso la maggior quantità possibile di introiti. Vi è poi un secondo aspetto del rapporto tra i sodalizi mafiosi e creazione della ricchezza, che riguarda i mercati illegali, sommersi, paralleli. Si pensi a quelli di droga, beni di contrabbando, armi (se commerciate fuori dal circuito ufficiale), scommesse clandestine, certe forme di gioco d'azzardo, prostituzione, alcol ai tempi del proibizionismo, rifiuti (fuori dal circuito ufficiale), merci contraffatte. Chi viola la legge e lo fa avendo alle spalle organizzazioni temibili, capaci non solo di gestire i traffici ma anche di punire in modo spietato e quindi persuasivo quelli che violano accordi e "regole", può realizzare giri d'affari e profitti enormi. In una condizione di legalità debole, in cui l'autorità pubblica è inaffidabile, le organizzazioni mafiose potranno più facilmente presentarsi come efficaci e, appunto, credibili alternative allo Stato. Inoltre, esse potranno assai più

agevolmente gestire in prima persona le attività produttive illegali di cui dicevo, o almeno "tutelarne" lo svolgimento da parte di attori economici che spesso chiederanno loro interventi per dirimere controversie, ottenere il rispetto di accordi illeciti, punire chi sgarra e così via. Abbiamo detto che la mafia desidera lo sviluppo "sano", per fare da parassita ad esso. Dopo di che abbiamo anche detto che la mafia è protagonista di uno "sviluppo anomalo", improprio, illegale, sommerso, o comunque, se non lo gestisce direttamente, almeno lo favorisce. Vi è poi un terzo tipo di relazione tra mafia e sviluppo, nel quale la prima riduce, ritarda, inibisce il secondo. Cioè causa – stavolta sì – un "mancato sviluppo". L'economia capitalista di mercato dà i suoi frutti migliori quando in essa vi è concorrenza. La concorrenza è un "bene pubblico", nel senso che, se essa è presente, si generano benefici diffusi sia per i consumatori, sia per gli operatori economici che potrebbero entrare su un certo mercato. D'altro canto, essa è una proprietà estremamente fragile, transeunte, tutt'altro che "naturale", degli assetti di mercato. È evidente che in molti modi le organizzazioni mafiose distorcono la concorrenza, svolgendo le loro attività tipiche. Anzitutto, esse "aggiungono" all'imposizione fiscale dello Stato (ammesso che le tasse vengano effettivamente pagate) la loro "tassa" rappresentata dal pizzo. Se l'estorsione è molto esosa, ciò strangola l'attività economica che esiste già su un dato territorio, e sconsiglia ai nuovi imprenditori di localizzarsi lì. Una pressione estorsiva elevata, quanto alle somme richieste, non si riferisce soltanto al pagamento del pizzo, ma anche ai danneggiamenti dolosi che subiscono o subirebbero le aziende recalcitranti, ed è quindi un freno allo sviluppo, perché strozza alcuni operatori e scoraggia i nuovi entranti. Ma abbiamo anche detto che, salvi casi specifici, ad una mafia razionale dovrebbe convenire di più un'estorsione di importo moderato, che quindi lascerebbe prosperare le attività economiche e non sarebbe di gran danno per lo sviluppo. Pertanto, se la mafia avanzasse richieste tenui, e magari le circoscrivesse soltanto a certi segmenti della società (ad esempio certe etnie, o certi settori produttivi, come il gioco d'azzardo), l'effetto di "mancato sviluppo" non si produrrebbe. Il caso statunitense si potrebbe forse ricondurre, in prima e grossolana approssimazione, a tale ipotesi. Ma non è nella natura della mafia, lì dove essa è endemica, di limitarsi nel senso suddetto. Infatti, i mafiosi intervengono in modo ben più penetrante nella "regolazione" di certi mercati. Così, un imprenditore "protetto" può chiedere loro di rendere la vita difficile a suoi potenziali concorrenti, o addirittura di inibirgli l'ingresso nel mercato in cui egli opera. Alcuni mercati (ad esempio l'ortofrutta, il cemento o la vendita ambulante) potrebbero talora subire l'allocazione mafiosa di spazi e segmenti di clientela in modo rigido, sicché ciascun produttore/venditore ha una quota riservata di clienti che lo fa campare, ma non può espandersi oltre il limite stabilito (un po' come avveniva ai tempi delle corporazioni medievali). Un'impresa potrebbe vedersi imporre certi fornitori, certe materie prime, certi lavoratori, certi prezzi. Le imprese normali per ottenere denaro dovranno chiederlo al sistema creditizio o alle amministrazioni pubbliche (nel caso in cui siano

previste forme di aiuto), con tutto quello che ciò comporta. Peraltro, nel Mezzogiorno i tassi di interesse sono più elevati e l'accesso al credito più difficile. Le imprese dei mafiosi, o degli amici dei mafiosi, invece, godranno di capitali abbondanti senza interessi, che devono essere riciclati, sicché essi saranno impiegati anche se l'attività non rende, perché i clienti sono pochi. La funzione "igienica" della concorrenza – ripulire il mercato dalle entità inefficienti – non sarà pertanto espletata. Chi non sa fare il mestiere di imprenditore sopravviverà comunque, se vicino ai mafiosi. Ovvero alcuni di coloro che il mestiere lo sanno fare saranno indebitamente avvantaggiati, a scapito delle imprese corrette e non colluse. Se poi vi sono imprenditori che vivono nell'illegalità sistematica (cioè che hanno lavoratori in nero, evadono il fisco, violano le norme ambientali, urbanistiche, di sicurezza per i lavoratori, tutela per i consumatori, diritto d'autore, etc), e tale illegalità è "garantita" dalla mafia, anche in questo caso si ha una distorsione della concorrenza, giacché soggetti del genere avranno, a parità di condizioni, margini di guadagno ben più elevati rispetto ai "fessi" che rispettano le leggi. I mafiosi hanno poi bisogno di reticoli di rapporti (oltre che con gli imprenditori) con molti tipi di "colletti bianchi": politici, funzionari pubblici, bancari, finanzieri, avvocati, ingegneri, medici, professionisti in genere. Ciò avvantaggia loro o i loro protetti, ad esempio quando si tratta di aggiudicarsi una gara d'appalto, ovvero ottenere un'autorizzazione, o viceversa che si chiuda un occhio o si sia indulgenti verso qualche forma di illegalità. Chi ha certi accessi privilegiati può fare impresa in modo più spigliato e rilassato di chi non li ha; e può anche permettersi di correre rischi che l'imprenditore normale e corretto non vuole e non può affrontare. Di nuovo, ecco che nella gara della competizione economica, alcuni operatori godono di vantaggi sensibili e non meritati. In tali "alleanze nell'ombra", peraltro, non è detto che i mafiosi siano sempre in posizione di supremazia, sicché "Sarebbe... necessario predisporre strumenti e strategie orientate a contrastare con maggiore efficacia l'area grigia, vale a dire il livello delle complicità e delle collusioni. Su questo versante, l'azione pare ancora inadeguata, soprattutto nei casi in cui sono le organizzazioni mafiose a offrire i loro servizi e il loro sostegno a soggetti esterni" (Sciarrone 2011). Specie in una fase di recessione (qual è quella che stiamo vivendo) è peraltro presumibile, per un verso, che la capacità di condizionamento dei sodalizi criminali su imprese indebolite tenda a crescere, e per altro verso che un numero sempre maggiore di operatori economici cerchi spontaneamente (prima ancora di ricevere proposte o pressioni) forme di collaborazione o accomodamento con le organizzazioni mafiose e/o con il settore pubblico (Trigilia e Asso in Sciarrone 2011). L'ipotesi secondo cui la presenza endemica della mafia determini un mancato sviluppo è stata sottoposta a esame in uno studio prodotto per la Commissione parlamentare antimafia dalla Banca d'Italia (Pinotti 2010), ponendo a confronto regioni a insediamento più risalente (Sicilia, Campania, Calabria) con regioni a insediamento più recente (Puglia, Basilicata). Secondo tale studio, rispetto allo sviluppo che sarebbe stato prevedibile (il cd. "controfattuale") dopo

la metà degli anni settanta (periodo in cui inizia tale insediamento) in Puglia e Basilicata, l'arrivo delle mafie spiegherebbe il 45 per cento dei divari economici territoriali. In effetti, l'impostazione dello studio risulta molto interessante. Va tuttavia sottolineato che correlazione (tra radicamento mafioso e mancato sviluppo) non equivale a causazione, cosa che lo stesso studio si preoccupa di sottolineare. In altre parole, va considerato anche l'effetto degli altri fattori che contribuiscono a diminuire l'attrattività delle regioni meridionali. Secondo Pansa (2010), il fatto che moltissime imprese operino in regime di illegalità (fiscale, contributiva, ambientale etc.) spiega in buona parte perché, nonostante tutti gli incentivi che sono previsti e nonostante i colpi che le organizzazioni mafiose stanno subendo (che le inducono in linea di massima ad evitare intimidazioni eclatanti, quindi danneggiamenti molto costosi a chi denuncia), la collaborazione delle vittime del racket è ancora bassa. In definitiva, la presenza della mafia (anche se non si tratta dell'unico fattore di tale fenomeno) determina quella che gli economisti chiamano una adverse selection: le imprese legali, corrette, oneste, che in condizioni diverse potrebbero reggere la concorrenza, espandersi e innovare, vengono danneggiate, crescono meno di quanto potrebbero, ovvero spesso evitano di insediarsi nei territori ove le organizzazioni mafiose sono endemiche. Gli investimenti esterni, così come le risorse umane dotate di talento (un fattore di sviluppo ancora più importante delle prime), tendono ad andare altrove. Le imprese colluse (che spesso sono anche inefficienti), invece, vengono "premiate" e crescono più di quanto sarebbe stato naturale che facessero. Nel complesso, i benefici della concorrenza vengono in gran parte a perdersi. In questo senso specifico, può dirsi che la presenza della mafia si correla causalmente a un mancato sviluppo. Infatti, Sicilia, Calabria, Campania e Puglia sono tutt'ora le regioni socio-economicamente più arretrate d'Italia, e tra le più arretrate dell'Unione europea».

7. Le imprese tra i beni confiscati

Nello scenario esaminato dal Comitato, un ruolo di particolare interesse assume la materia dei beni confiscati e, quindi, l'azione svolta dagli Organismi specificamente interessati alla materia. Ciò non solo in funzione di un ulteriore tentativo di misurazione della ricchezza prodotta dalle organizzazioni criminali, ma anche perché costituisce un osservatorio privilegiato degli effetti della partecipazione diretta della criminalità mafiosa alle attività imprenditoriali.

In primo luogo e su un piano generale, occorre rammentare quanto a suo tempo sottolineato dal Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali pro tempore, dottor Antonio Maruccia, il quale – in occasione dell'audi-

zione innanzi al Comitato [50] – ha evidenziato, anche a mezzo di uno specifico studio sulle aziende in sequestro, l'importanza del contrasto alla criminalità organizzata attraverso la confisca dei beni ed il valore simbolico del trasferimento della proprietà dalla mafia alla collettività, ad associazioni, ad enti, nell'ottica di dare vita a un circuito virtuoso di sfruttamento economico e di utilità sociale. Ciò anche al fine di recuperare fiducia sociale, radicare la cultura della legalità e dimostrare la presenza dello Stato. Per conseguire tali fini – viene sottolineato nello studio – è fondamentale che la gestione durante la fase giudiziaria e, dopo la confisca definitiva, la destinazione ed il riutilizzo dei beni aziendali sia svolta garantendo il mantenimento dei livelli occupazionali ed il reinserimento delle società nel circuito commerciale legale soprattutto nei comuni più segnati da infiltrazioni mafiose [51].

Le valutazioni svolte a suo tempo dal Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali ed oggi dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata offrono, quindi, la possibilità di acquisire elementi di conoscenza anche con riferimento alla dimensione economica dei beni confiscati, quale elemento concreto, per quanto accertato, dell'utile conseguito dalle organizzazioni criminali attraverso le attività illecite.

Il dato è quello evidenziato dal Commissario straordinario, che ha attribuito ai beni immobili confiscati – fino al 30 giugno 2009 – un valore di oltre 1 miliardo e 190 milioni di euro e di oltre 100 milioni di euro alle aziende confiscate [52] e, in merito ha sottolineato che «*... Il dato non è significativo perché è basato su una stima di sole 126 aziende, cioè del 10 per cento di tutte quelle sequestrate, ma dà una chiave di interpretazione (parlo anche per esperienza giudiziaria e per esperienza di consulente di questo organismo parlamentare) della situazione generale. Spesso infatti troviamo delle scatole vuote, o comunque aziende che servono ad altro, che non hanno una sostanziale solidità né una effettiva attività; magari servono per coprire o mascherare, per operazioni finanziarie o per operazioni di riciclaggio, ma non hanno un'identità produttiva o un'entità economica aggredibile...*».

Nella Relazione prodotta in occasione dell'audizione innanzi al Comitato vengono peraltro sintetizzate le conclusioni dell'analisi svolta sulle

---

[50] Resoconto stenografico dell'audizione del Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, pro tempore, dottor Antonio Maruccia, tenuta innanzi al IV Comitato della Commissione in data 18 novembre 2009 declassificato da Riservato a Libero con deliberazione della Commissione nella seduta del 18 gennaio 2011.

[51] Doc. 146.1 dell'Archivio della Commissione – Studio «Analisi delle problematiche connesse alla gestione delle aziende in sequestro ai sensi della legge n. 575/1965» Anno 2009.

[52] Si veda Doc. 134.1 dell'Archivio della Commissione, «Relazione del Commissario straordinario del governo» in occasione dell'audizione del dott. Antonio Maruccia, tenuta innanzi al IV Comitato della Commissione in data 18 novembre 2009.

problematiche connesse alla gestione delle aziende in sequestro, così sintetizzabili:

– i settori di attività prevalenti sono circoscritti a ristrette tipologie di attività commerciali e di servizi (edilizia e terzo settore);

– nel periodo intercorrente dalla data del sequestro all'ultimo bilancio approvato, risulta in genere una consistente riduzione del fatturato, cui si accompagna la riduzione del totale delle attività e del patrimonio netto;

– il numero di occupati, nella fase di sequestro, non appare nel complesso subire modifiche, malgrado la variazione negativa degli output produttivi;

– le scelte operate dagli amministratori giudiziari risultano generalmente motivate dall'obiettivo di mantenimento dei livelli occupazionali;

– la maggior parte delle aziende in sequestro sono localizzate al Sud d'Italia.

I dati in questione, riferibili per i beni immobili, sono stati poi sostanzialmente riprodotti nella Relazione annuale del Commissario straordinario ai sensi dell'articolo 1 co. 3 del D.P.R. 6 novembre 2007 e dell'articolo 1 del D.P.R. 20 gennaio 2009 (Novembre 2009).

L'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata – istituita con decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50 – ha evidenziato, nella 2ª Relazione sull'attività svolta (1º gennaio-31 dicembre 2011) [53] che, al 31 dicembre 2011 le aziende confiscate in via definitiva risultavano essere complessivamente pari a 1516.

Nel 2011 sono state confiscate definitivamente 139 aziende. Quasi metà delle aziende confiscate alla criminalità organizzata sono ubicate in Sicilia.

Le aziende in gestione sono di diverse tipologie, poco meno della metà sono società a responsabilità limitata.

Ulteriori approfondimenti sono stati, poi, svolti nell'ambito delle audizioni [54] del Direttore dell'Agenzia, dottor Giuseppe Caruso, nonché nell'ambito di specifico documento prodotto dall'Agenzia [55]. In particolare il tema della gestione delle aziende in sequestro è stato oggetto di approfondimento da parte dell'Onorevole Piccolo, il quale ha rappresentato «*...che la gestione delle aziende sottratte alla mafia sia quasi impossibile, e non lo dico per alimentare la rassegnazione, ma per una constatazione obiettiva. Basta guardare la natura giuridica prevalente nelle aziende. Il 50 per cento di queste sono a responsabilità limitata e già questo la dice lunga di per sè. Le attività prevalenti sono l'edificazione, la costruzione, le atti-*

---

[53] Relazioni ANBSC sul sito www.benisequestraticonfiscati.it/.

[54] Resoconti stenografici dell'audizione audizione del Direttore dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, dottor Giuseppe Caruso, in data 18 e 25 gennaio 2012.

[55] Doc. n. 721.1 dell'Archivio della Commissione.

vità edilizie, commerciali, alberghiere e la ristorazione...». Il parlamentare ha quindi toccato il connesso aspetto occupazionale «*... Il punto è che, purtroppo, il fatto che il 92 per cento delle aziende fallisca non significa che l'altro 8 per cento sia attivo. Queste aziende sono in attesa di una destinazione e sopravvivono, e ciò costituisce un aspetto negativo molto grave. Infatti, soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia, se facciamo dei licenziamenti dopo aver sottratto alla criminalità organizzata un'azienda che occupa del personale e che funziona, produciamo un effetto devastante nell'opinione pubblica*».

Gli aspetti occupazionali sono stati oggetto anche di approfondimento da parte del Senatore Costa, nella prospettiva di acquisire una valutazione aggiornata sulla situazione occupazionale delle imprese all'atto del sequestro e della confisca. Al riguardo il Direttore dell'Agenzia ha rappresentato che le aziende attive sono 171 e di queste 38 risultano essere effettivamente attive sul mercato, nel senso che hanno personale dipendente e patrimonio immobiliare. Rispetto a questo numero di aziende attive sul mercato (38 unità), il personale attualmente occupato è pari a 489 unità.

Un'ulteriore aspetto è stato, infine, toccato dal Senatore Saltamartini, il quale ha ipotizzato un sistema di sostegno cooperativo alla gestione aziendale anche mediante l'utilizzo di ammortizzatori sociali o, comunque, di incentivi capaci soprattutto di dare innovazione alle attività economiche mediante la produzione di prodotti nuovi e, soprattutto, per l'individuazione di mercati nuovi, che potrebbe attuarsi – è stato ipotizzato nel corso delle audizioni – mediante un sistema di defiscalizzazione delle società confiscate, in relazione sia ai costi del lavoro sia a quelli tributari.

8. La capacità del Mezzogiorno di attrarre investimenti

Nel corso degli approfondimenti del Comitato sono state anche svolte specifiche audizioni nell'ottica di acquisire un quadro di conoscenze del settore imprenditoriale impegnato nelle aree meridionali e non è peraltro rimasta esclusa la valutazione dei possibili effetti di incentivazione dello sviluppo attraverso iniziative di semplificazione amministrativa e, parallelamente, dei rischi della presenza di «corruzione criminale», favorita dalla presenza di oneri burocratici e inefficienza della pubblica amministrazione.

Ciò nella prospettiva di corredare gli approfondimenti svolti anche, eventualmente, con la possibile individuazione degli ambiti che possano essere considerati quali settori da sostenere attraverso politiche di sviluppo in chiave anticriminale e da tutelare da possibili investimenti dell'economia criminale. Si è cercato cioè di comprendere, per quanto possibile, quali siano le attività su cui la criminalità organizzata trova conveniente incentrare la propria azione e quali potrebbero essere invece, per esclusione, le attività – pur esse pregevoli e idonee allo sviluppo economico delle aree interessate – dove la disoccupazione determina vasti vacuoli che sono serbatoi di assunzione della manodopera della criminalità – per le quali la criminalità, non avendo alcun interesse, non presta attenzione.

In particolare è stato acquisito il contributo di rappresentanti di Invitalia – Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di Impresa e delle società dalla medesima controllate [56].

In tale contesto è stato affrontato l'argomento dell'attrazione degli investimenti esteri in Italia, con particolare riferimento alle regioni meridionali. Al riguardo, Invitalia [57], nell'ambito degli approfondimenti del Comitato e con riferimento all'anno 2008, aveva segnalato la limitata capacità del Paese in tema di attrazione diretta degli investimenti dall'estero, con specifico riferimento al Meridione.

L'opinione era che la criminalità organizzata non fosse un fatto ostativo *tout court*, perché non aveva un livello di pervasività omogenea nel Mezzogiorno – mentre gli investimenti della specie erano quasi del tutto assenti nell'area in questione – seppure la presenza della criminalità emergeva, in tale contesto, quale fattore presente nella rappresentazione dell'immagine del Mezzogiorno.

Ulteriore fattore era comunque costituito dalla burocratizzazione del sistema che dilatava oltre misura i tempi necessari per avviare un'attività di impresa.

Successivamente la stessa Invitalia ha evidenziato un miglioramento della situazione nei confronti del Sud, anche se la maggiore concentrazione degli investitori stranieri è ancora al Nord. Nel dettaglio si registra un tasso di crescita nel 2010 rispetto al 2009 del 66 per cento e nel 2011 rispetto al 2010 del 30 per cento.

Molti degli investitori stranieri – è stato segnalato – non hanno problemi relativi agli incentivi, ma piuttosto alla certezza e alla sicurezza dell'investimento ed all'assistenza nei confronti della burocrazia.

Sul tema, come in precedenza segnalato, in occasione dell'audizione innanzi al Comitato del Presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ) [58], dottor Adriano Giannola, è stato prodotto al Comitato uno specifico studio in merito [59] che, nella parte dedicata a «*L'impatto complessivo e il mancato sviluppo*», evidenzia che

---

[56] Doc. 45.1 e doc. 47.1 dell'Archivio della Commissione, resoconti stenografici dell'audizione del presidente di Invitalia – Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di Impresa, dott. Giancarlo Innocenzi Botti e dell'Amministratore delegato dottor Domenico Arcuri, tenuta innanzi al IV Comitato della Commissione in data 19 ottobre e 9 novembre 2011 declassificati da Riservato a Libero con deliberazione della Commissione nella seduta del 18 settembre 2012.

[57] Doc. 3.1 dell'Archivio della Commissione, resoconto stenografico dell'audizione dell'Amministratore delegato di Invitalia – Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di Impresa dottor Domenico Arcuri, tenuta innanzi al IV Comitato della Commissione in data 20 gennaio 2010 declassificato da Riservato a Libero con deliberazione della Commissione nella seduta del 13 ottobre 2010.

[58] Resoconto stenografico dell'audizione del Presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ), dott. Adriano Giannola, e del direttore, dott. Riccardo Padovani, tenuta innanzi al IV Comitato della Commissione in data 12 ottobre 2011 declassificato da Riservato a Libero con deliberazione della Commissione nella seduta del 18 settembre 2012.

[59] Doc. 675.1 dell'Archivio della Commissione, «Un bilancio delle analisi sulle relazioni tra mafie e sviluppo economico».

«*... anche se un giorno la mafia venisse sradicata, molti imprenditori stranieri o comunque esterni desiderosi di operare legalmente presumibilmente non investirebbero comunque nelle regioni del Sud d'Italia in ragione di considerazioni legate alla qualità della regolazione e forse ancor di più allo scadente livello dell'enforcement. Una scarsa capacità attrattiva di investimenti esterni, infatti, la ritroviamo anche nel Centro-nord, ove la criminalità organizzata, che pure è presente e si sta diffondendo, non è certo endemica come in alcune regioni meridionali. È il paese nel suo complesso che risulta scarsamente attraente. Il Mezzogiorno, poi, ha una capacità attrattiva pressoché pari a zero, e ciò sia a causa della criminalità di stampo mafioso, sia perché, come è noto, il rendimento della pubblica amministrazione, della giustizia, delle infrastrutture, dei servizi pubblici qui è assai inferiore a quello delle regioni centro-settentrionali...*».

Parallelamente alle indicazioni sull'azione di sostegno all'economia anche meridionale, più volte nel corso delle audizioni è stata sottolineata l'esigenza di un'attività preventiva volta ad allontanare le mire della criminalità, ovvero su un piano generale i comportamenti illeciti, dai progetti di sviluppo economico.

Nel corso delle attività di approfondimento del Comitato, infatti, era già stato rappresentato da Invitalia che le relazioni tra le organizzazioni criminali e il denaro pubblico sono composite, costanti nel tempo e difficili da intercettare, ma possono essere contenute ricorrendo a rigorose politiche di controllo preventivo, con specifico riferimento alla cooperazione avviata con la Guardia di finanza per le attività di competenza, ed ora ne è stata evidenziata anche la funzione di deterrenza.

Sempre all'area di operatività di Invitalia è, poi, da ricondurre l'attività della società Italia Turismo, che in particolare si occupa di villaggi turistici che tuttavia non gestisce direttamente, con un'attenzione specifica alla riqualificazione di beni a suo tempo demaniali, in un'ottica di sviluppo turistico [60].

Uno dei principali obiettivi della società – è stato sottolineato – è il coinvolgimento di operatori che possano attingere clientela dai mercati esteri e accrescere i flussi turistici internazionali nelle varie Regioni d'Italia, con particolare riferimento al Mezzogiorno, al fine anche di allungare la stagionalità, dato che il problema storico delle strutture italiane è il periodo di utilizzo troppo breve, che non consente di impiegare tali strutture in modo ottimale.

Il programma di investimenti è a beneficio di aziende nella maggior parte private, alcuni dei quali in corso di svolgimento o in fase di progettazione nelle regioni meridionali. Per quanto riguarda l'impatto in termini

---

[60] Doc. 50.1 dell'Archivio della Commissione, resoconto stenografico dell'audizione del presidente di Italia Turismo avv. Vincenzo Cappiello e dell'Amministratore delegato ing. Patrizio Sarti, tenuta innanzi al IV Comitato della Commissione in data 18 gennaio 2012 declassificato da Riservato a Libero con deliberazione della Commissione nella seduta del 18 settembre 2012.

occupazionali che deriva dalla realizzazione di questi investimenti, esso viene misurato indirettamente nel senso che il personale che lavorerà nelle strutture non è dipendente diretto di Italia Turismo ma appartiene alle società che gestiscono tali strutture.

Anche Italia Turismo ha sottolineato l'esigenza di trasparenza e di rigore negli affidamenti, evidenziando che per le gare si attinge ad un albo fornitori, nel quale vengono inseriti tutti gli interessati che abbiano obbligatoriamente consegnato non solo la documentazione che ne attesti le capacità tecniche, ma anche il certificato antimafia. In aggiunta ulteriori informazioni vengono richieste alla Guardia di finanza, allo scopo di ricevere maggiore conforto circa la non esistenza di problematiche di questo tipo.

Infine, la Direzione Investigativa Antimafia ha fornito una valutazione con riferimento a specifica richiesta formulata in occasione della audizione del Ten. Col. Rosolino Nasca, concernente l'eventuale interesse della criminalità organizzata, con tentativi estorsivi nei confronti di privati e/o piccoli operatori economici, destinatari di contributi finalizzati alla rivitalizzazione dei centri storici [61]. In particolare è stato rappresentato che non si può del tutto escludere che, in ipotesi di elargizione di contributi nel settore edile, storicamente di estremo interesse per la criminalità organizzata, «cosa nostra» possa sfruttare tale opportunità per estorcere denaro e/o agevolare imprese alla stessa riconducibili. Peraltro, l'analisi delle dinamiche mafiose nella Sicilia Occidentale ed in particolare nel capoluogo, evidenzia una «cosa nostra» in crisi operativa, ridimensionata nei suoi assetti, preoccupata a colmare i vuoti creatisi, per dare consistenza alla struttura. I «boss» emergenti, già in difficoltà nell'assicurare uno stabile equilibrio con i vecchi capi mafia detenuti, impegnati ad acquisire nuovi consensi devono, in ultimo, confrontarsi con le scarcerazioni dei sodali, risoluti a riprendere la guida dell'organizzazione.

Gli esiti delle investigazioni confermano una propensione all'attività estorsiva ed a quella imprenditoriale, al reimpiego dei proventi illeciti nel narcotraffico e l'interesse sui reati predatori, ritenuti utili a lenire la crisi di liquidità in cui versa l'organizzazione.

9. Sostenere alcuni settori attraverso politiche di sviluppo o lavorare sui fattori di contesto?

Diverse analisi recenti mostrano come forme di sostegno alle imprese e all'economia, nelle regioni ad alta densità criminale ma non solo, possono non avere gli effetti attesi, se non accompagnate da presidi opportuni.

---

[61] Doc. 824.1 dell'Archivio della Commissione.

In particolare Barone e Narciso (2012)[62] suggeriscono che la presenza della criminalità organizzata (nella regione Sicilia, su cui si concentra l'analisi) abbia un effetto positivo sulla quantità di fondi pubblici ottenuti dagli enti locali. Questi tuttavia sarebbero in misura minore destinati a welfare locale e verrebbero invece più facilmente «interecettati» dalle attività criminali, senza effetti positivi sulle attività produttive locali.

Altri lavori[63] suggeriscono che aiuti pubblici ad alcuni settori (ad esempio quello delle costruzioni, in occasione delle ricostruzioni che seguono un terremoto) attraggano addirittura la criminalità organizzata anche in aree con una presenza in precedenza contenuta.

In questa prospettiva, appare preferibile quindi operare prevalentemente sulle condizioni di contesto che possono favorire una cultura della legalità e nello stesso tempo incidere sullo sviluppo locale.

Tra le prime appaiono rilevanti le iniziative contenute nel Piano di Azione e Coesione che, nell'ambito della riprogrammazione del PON Sicurezza, destinano 77 milioni alla concentrazione di interventi per la legalità nelle oltre 100 aree che il Ministero dell'Istruzione sta individuando per la sua azione contro la dispersione scolastica all'interno delle scuole, insieme alle altre iniziative volte ad assicurare maggiore occupabilità dei giovani.

Vanno nella direzione di migliorare l'efficienza della giustizia civile altre misure contenute nel Piano di Azione e Coesione, volte ad accrescere la diffusione del Processo Civile telematico negli uffici giudiziari del Mezzogiorno, per accrescerne l'efficienza e rendere quindi nel complesso più efficace l'*enforcement* della giustizia in queste aree.

10. La rivitalizzazione dei centri storici (anche alla luce dell'esperienza dei programmi *URBAN* e *LEADER*)

Il «Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile», adottato dalla Commissione Europea nell'ottobre 1998, riconosceva l'importanza della dimensione urbana nelle politiche comunitarie e sottolineava segnatamente le possibilità offerte dai programmi di sviluppo regionale cofinanziati dai fondi strutturali.

Nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali comunitari, i programmi URBAN rappresentavano le iniziativa del Fondo europeo di Sviluppo Regionale (FESR) a favore dello sviluppo sostenibile di città e quartieri in crisi dell'Unione europea. L'obiettivo prioritario era quello di «promuovere un miglioramento durevole delle condizioni di vita delle città, in particolare dei quartieri più poveri e socialmente degradati, mediante l'attivazione integrata di progetti innovativi»[64]. Nei programmi,

---

[62] Barone G. e Narciso G., *The effect of Mafia on Public Transfers*, TEP Working Paper No. 2111, December 2011.

[63] «*Public Spending and Organized Crime: the Case of the 1997 Marche and Umbria Earthquake*» (Gennaioli, M. Onorato, R. Perotti, G. Tabellini).

le problematiche delle aree urbane venivano affrontate con un approccio integrato che prevedeva la realizzazione di interventi tali da attivare sia la promozione dello sviluppo economico e occupazionale locale sia la crescita e l'integrazione sociale delle fasce più deboli ed emarginate della popolazione residente nell'area di intervento. Le risorse finanziarie disponibili venivano concentrate in aree ristrette, delimitate e su interventi aventi un carattere possibilmente innovativo [65].

Anche nell'ambito della Programmazione 2007-2013 molti sono i Programmi operativi del FESR relativi all'asse «sviluppo urbano» nelle 8 regioni del Mezzogiorno.

Gli esiti complessivi di questi programmi non sono stati tuttavia sempre soddisfacenti.

Se in alcuni casi i programmi sono avanzati ed è possibile attendersi una conclusione positiva delle iniziative, in altri si sono manifestate significative difficoltà nella realizzazione, dovute alla complessità della gestione e alle interazioni tra i diversi livelli di governo coinvolti.

Per queste ragioni, si ribadisce la necessità di individuare nella rivitalizzazione dei piccoli centri storici una proficua linea di sviluppo e di riequilibrio del territorio. Tale necessità è stata evidenziata anche da alcuni disegni di legge presentati in Parlamento [66].

Si tratta, in particolare, di accompagnare lo sviluppo dell'offerta turistica che riguarda piccoli e piccolissimi operatori dei centri storici e borghi – con positive ricadute in termini occupazionali e di rinascita del territorio – prevedendo il rimborso nella misura del 50 per cento delle spese, effettuate e documentate, relative alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle unità immobiliari a disposizione, non locate, per l'utilizzo come struttura di accoglienza a fini turistici.

---

[64] Ad oggi, sono stati finanziati due Programmi d'Iniziativa Comunitaria URBAN: Urban I (1994-1999), Urban II (2000-2006) e il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti – nel rispetto delle procedure, modalità e normative comunitarie e nazionali – ha finanziato l'iniziativa Urban Italia (Legge 388/2000 articolo 145 comma 86).

[65] Il programma Urban I ha interessato 16 città italiane: Trieste, Genova, Venezia, Napoli, Salerno, Foggia, Bari, Lecce, Cosenza, Catanzaro, Reggio Calabria, Palermo, Catania, Siracusa e Cagliari. Le città italiane beneficiarie, invece, dei finanziamenti del programma europeo Urban II sono dieci: Torino, Milano, Genova, Carrara, Pescara, Caserta, Taranto, Mola di Bari, Crotone e Misterbianco. Genova è l'unica ad aver usufruito anche dei contributi del progetto Urban II. Dal momento che numerosi comuni italiani, però, avevano partecipato al bando Urban II ma non avevano potuto beneficiare delle relative risorse comunitarie, con la legge finanziaria 2001 il Governo italiano ha deciso di finanziare ulteriori 20 programmi inseriti nella graduatoria generale. Sono stati così messi a disposizione 103.303.848,85 euro (e 5.060.000,00 circa per ciascun comune) finalizzati alla rivitalizzazione economica e sociale sostenibile delle città partecipanti. Con Decreto ministeriale del 7 agosto 2003, pubblicato sulla G.U. n. 286 del 10 dicembre 2003, sono stati perciò approvati e finanziati i programmi dei 20 comuni URBAN Italia rimasti fuori dalla graduatoria nazionale di URBAN II: Aversa, Bagheria, Bitonto, Brindisi, Caltagirone, Campobasso, Catanzaro, Cava de' tirreni, Cinisello Balsamo, Ercolano, Livorno, Messina, Rovigo, Savona, Seregno, Settimo Torinese, Trapani, Trieste, Venaria Reale, Venezia.

[66] In particolare si vedano il disegno di legge A.S. 2461 (Incentivi per interventi edilizi nei centri storici dei piccoli comuni) d'iniziativa del senatore Costa e i disegni di legge A.S. 2862 d'iniziativa del deputato Foti ed altri, A.S. 630 d'iniziativa del senatore Berselli e A.S. 2529 d'iniziativa della senatrice Negri ed altri.

11. Incentivazione dello sviluppo e riduzione della corruzione attraverso iniziative di semplificazione amministrativa

Oneri burocratici e amministrativi eccessivi e sproporzionati alle finalità di tutela ad essi sottesi costituiscono ostacoli all'operare della concorrenza sul mercato, aumentano i costi legati al «fare impresa», favoriscono l'emergere di fenomeni corruttivi. Alcune evidenze recenti mostrano come essi non siano necessariamente sempre più elevati nel Mezzogiorno (cfr. Doing Business, Banca Mondiale, 2012), ma come in generale le durate delle procedure burocratiche restino più elevate nel sud del Paese. Processi di semplificazione possono contribuire – oltre che ovviamente a ridurre i costi associati alle procedure – ad attenuate i divari nelle inefficienze [67].

I programmi di semplificazione e di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi avviati negli ultimi anni, se correttamente implementati, andrebbero nella direzione di ridurre il loro costo per le imprese e di accrescere la trasparenza e l'*accountability* dell'azione pubblica. I benefici di tali riforme potrebbero essere superiori per le aree in cui le inefficienze sono maggiori.

In una direzione analoga vanno le previsioni della legge n. 190 del 2012 contro la corruzione.

Riduzione degli oneri e maggiore trasparenza delle pubbliche amministrazioni, anche locali, sono essenziali per ridurre la corruzione e – per questa via – influenzare i canali attraverso cui la risorse pubbliche vengono intercettate dalle criminalità organizzata.

12. Conclusioni e proposte

In occasione dell'esame della proposta di «Relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione con particolare riguardo al condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del mezzogiorno» il Senatore Li Gotti [68] ha sottolineato che non esiste settore dell'economia che non sia contaminato dalla presenza criminale. Il Senatore ha aggiunto che laddove è possibile controllare mercato ed economia le organizzazioni criminali entrano, ed ha posto pressanti interrogativi: «... *Questo è il disastro del nostro Paese. Che cosa è avvenuto? Cosa non si è fatto per fermare il disastro? E che cosa possiamo fare oggi, sempre che lo si possa ancora fare?*». Ed ha aggiunto che la nostra economia è ormai impregnata e infetta, al punto paradossale che si potrebbe dire che senza le organizzazioni criminali e senza l'economia da queste ultime gestite, tutta l'economia del Paese entrerebbe in crisi e che «... *Di fronte a questo problema, la politica è assente perché non riesce a fare nulla, se non la rassegna del dramma del nostro Paese. La politica riesce ad af-*

---

[67] Cfr. Bianco M. e Bripi F., *Administrative burdens on business activities: regional disparities*, Giornale degli economisti, 2010, vol 69, 2.

[68] Resoconto stenografico n. 77, relativo alla 79ª seduta: lunedì 23 maggio 2011.

francarsi da questa contaminazione, da questa infezione? La politica deve riuscire a vincere questa sfida ma per riuscirci serviranno anni».

Sul tema sembra opportuno segnalare le conclusioni alle quali perviene l'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ), nell'ambito di specifico documento prodotto al Comitato [69]: «*... noi crediamo che una fuoriuscita dalla crisi e una ripresa della crescita e dello sviluppo non sia per il Mezzogiorno affatto impossibile. Per contrastare con forza i rischi insiti nelle attuali e assai difficili prospettive, si rendono però indispensabili azioni compensative, che possono essere di due tipi. Per un verso, vanno sperimentate misure in grado di ridurre l'impatto sociale della crisi nel breve termine con forme di sostegno ai redditi o almeno ponendo grande attenzione ai rischi di tagli alle prestazioni sociali (evitando gli effetti perversi di tagli indiscriminanti); per l'altro verso, pur nell'indubbia difficoltà di muoversi in tale direzione, politiche di rigore selettive (spending review) devono garantire la salvaguardia di spazi per un rilancio della spesa in conto capitale destinata allo sviluppo. A tal fine, va ripristinata la responsabilità attiva dell'operatore pubblico, non come pura entità di spesa, bensì come capacità di delineare e perseguire una strategia. Una strategia nazionale complessiva che non può certo essere affidata alla spontanea allocazione del mercato, ma rimanda a interventi di "politica attiva dell'offerta" in campo infrastrutturale, industriale e dell'innovazione, volti a riavviare la dinamica della produttività del Paese per un pieno inserimento nel contesto competitivo internazionale...*».

[69] Doc. 675.1 dell'Archivio della Commissione, «Lo scenario macroeconomico».

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 9

VII COMITATO: L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN MATERIA DI CONTRASTO ALLA MAFIA

PAGINA BIANCA

VII COMITATO

(Verifica della normativa antimafia, elaborazione di un testo unico, collaboratori e testimoni di giustizia, regime dell'articolo 41-bis O.P.)

(*Coordinatrice:* senatrice Silvia DELLA MONICA)

L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN MATERIA DI CONTRASTO ALLA MAFIA

PAGINA BIANCA

INDICE

1. INTRODUZIONE E PREMESSA METODOLOGICA . . . . . *Pag.* 625

2. L'AGENZIA NAZIONALE PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA . . . . . » 630

2.1. La legge istitutiva . . . . . » 630

2.1.1. L'istituzione dell'Agenzia nei lavori della Commissione Parlamentare Antimafia . . . . . » 630

2.1.2. La natura ed i compiti dell'Agenzia . . . . . » 632

2.1.3. Gli organi dell'Agenzia Nazionale . . . . . » 635

2.1.4. La dotazione organica dell'Agenzia Nazionale » 636

2.1.5. Le sedi dell'Agenzia Nazionale . . . . . » 637

La sede principale . . . . . » 637

Le sedi secondarie . . . . . » 638

2.2. I rapporti con gli altri soggetti istituzionali e della società civile coinvolti nell'aggressione ai patrimoni illeciti: «La rete» . . . . . » 638

2.3. Le risorse finanziarie disponibili . . . . . » 640

2.3.1. L'autofinanziamento . . . . . » 640

2.3.2. Il P.O.N. Sicurezza . . . . . » 641

2.4. Le modifiche apportate dal decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50 . . . . . » 641

2.4.1. L'amministrazione e la destinazione dei beni

I beni immobili . . . . . » 645

Le aziende . . . . . » 646

I beni mobili . . . . . » 647

2.5. Le criticità riscontrate . . . . . » 647

2.5.1. Dotazione organica . . . . . » 648

2.5.2. I beni immobili . . . . . » 650

2.5.3. Le aziende . . . . . » 652

2.5.4. I beni mobili . . . . . » 658

2.5.5. Le articolazioni territoriali . . . . . » 659

2.5.6. L'autofinanziamento ed il budget a disposizione dell'Agenzia . . . . . » 659

2.5.7. Il P.O.N. Sicurezza . . . . . » 660

2.6. Le proposte . . . . . *Pag.* 660
2.6.1. La dotazione organica . . . . . » 660
2.6.2. I beni immobili . . . . . » 661
2.6.3. Le aziende . . . . . » 662
2.6.4. I beni mobili . . . . . » 666
2.6.5. La competenza dell'Agenzia . . . . . » 667

3. Il «Piano straordinario contro le mafie» (Legge 13 agosto 2010, n. 136). Le norme di immediata applicazione . . . . . » 667
3.1. Premessa . . . . . » 667
3.2. La disciplina immediatamente precettiva . . . . . » 669
3.3. La tracciabilità dei flussi finanziari . . . . . » 669
3.4. Il controllo degli automezzi e l'identificazione degli addetti nei cantieri . . . . . » 6\80
3.5. Accertamenti fiscali e obblighi di comunicazione delle variazioni patrimoniali per i soggetti sottoposti a misure di prevenzione o condannati per reati di criminalità organizzata . . . . . » 682
3.6. Operazioni sotto copertura . . . . . » 686
3.7. Il trattamento sanzionatorio del reato di turbata libertà degli incanti e il nuovo delitto di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente . . . » 690
3.8. L'ampliamento della competenza della Direzione Distrettuale Antimafia e dell'ambito di applicabilità dell'esame a distanza dei collaboratori di giustizia . » 691
3.9. I Coordinamenti interforze provinciali . . . . . » 692
3.10. La stazione unica appaltante . . . . . » 692
3.11. La modifica della disciplina della revoca delle speciali misure di protezione per i collaboratori di giustizia e delle somme corrisposte ai testimoni di giustizia a titolo di mancato guadagno . . . . . » 693
3.12. Il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata: compiti e composizione . . . . . » 694

4. Il «Testo unico antimafia» . . . . . » 695
4.1. Introduzione. Le prime attività in Commissione antimafia . . . . . » 695
4.2. L'ordine del giorno G1 approvato dal Senato . . . . . » 699
4.3. Le caratteristiche della legge delega . . . . . » 700
4.4. L'originario schema di decreto legislativo . . . . . » 703

4.5. Il parere della Procura Nazionale Antimafia sullo schema di decreto legislativo . . . . . *Pag.* 709

4.6. Elaborazione del VII Comitato in virtù dell'Ordine del giorno G1 . . . . . » 711

4.6.1. Il Libro I: La criminalità organizzata di tipo mafioso (articoli da 1 a 10) . . . . . » 711

4.6.2. Il Libro II: Le misure di prevenzione . . . . . » 720

4.7. I pareri delle Commissioni di merito di Camera e Senato allo schema di decreto legislativo . . . . . » 722

4.8. Approvazione da parte del Consiglio dei Ministri dello schema di decreto legislativo . . . . . » 726

4.9. Il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 . . . . » 727

4.10. Prime proposte correttive al Codice antimafia elaborate da studiosi e operatori della giustizia . . . . . » 738

4.11. Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al nuovo codice antimafia . » 742

4.12. Il decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al nuovo codice antimafia . . . . . » 752

4.13. Le norme approvate con la legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), riguardanti misure di prevenzione e Agenzia per i beni confiscati . . . . » 754

5. L'AUTORICICLAGGIO . . . . . » 755

6. LA REPRESSIONE DELLA C.D. «*area grigia*» . . . . . » 762

6.1. Il concorso esterno nel reato associativo mafioso . . » 762

6.1.1. Premessa . . . . . » 762

6.1.2. La genesi del concorso esterno . . . . . » 763

6.1.3. Il dibattito scientifico . . . . . » 764

6.1.4. L'interpretazione della giurisprudenza . . . . . » 765

6.1.5. (Segue). Il dibattito scientifico . . . . . » 766

6.2. Lo scambio elettorale politico-mafioso (articolo 416-*ter* c.p.) . . . . . » 768

7. LA NUOVA LEGGE ANTICORRUZIONE . . . . . » 773

7.1. La presentazione del disegno di legge A.S. 2156 . . » 773

7.2. Le norme pattizie internazionali . . . . . » 780

7.3. L'esame parlamentare del disegno di legge . . . . . » 788

7.4. L'approvazione della legge 6 novembre 2012, n. 190 . . . . . » 802

7.5. Le prime applicazioni della legge in Cassazione .. *Pag.* 806

8. LE SQUADRE INVESTIGATIVE COMUNI EUROPEE ..... » 808

8.1. La cooperazione internazionale ..... » 812

9. IL CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE IN MATERIA DI FORMAZIONE DELLE LISTE DEI CANDIDATI PER LE ELEZIONI REGIONALI, PROVINCIALI, COMUNALI E CIRCOSCRIZIONALI ..... » 814

9.1. Il quadro normativo di riferimento: a) la non candidabilità alle elezioni regionali ..... » 814

9.2. (segue) b) la non candidabilità alle elezioni per gli enti locali subregionali ..... » 816

9.3. I limiti costituzionali alla selezione delle candidature alle elezioni regionali e subregionali ..... » 817

9.4. I precedenti della Commissione Antimafia sulla tematica delle candidature alle elezioni degli enti locali ..... » 818

9.5. L'azione dell'attuale Commissione Antimafia: a) il Codice di autoregolamentazione ..... » 818

9.6. (Segue). L'azione dell'attuale Commissione Antimafia: b) l'indagine svolta sull'applicazione del Codice di autoregolamentazione per la formazione delle liste delle candidature per le elezioni regionali, e le relative difficoltà «attuative» ..... » 820

9.7. L'azione del Parlamento in carica: *a)* la mozione n. 351 approvata dal Senato della Repubblica ..... » 822

9.8. L'azione del Parlamento in carica: *b)* la legge 6 novembre 2012, n. 190 ..... » 825

9.9. Schema di decreto legislativo ..... » 827

10. L'ARTICOLO 41-*bis* DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO ..... » 829

10.1. Premessa ..... » 829

10.2. Il regime del 41-*bis* e le modifiche introdotte nel 1992 e nel 2002 ..... » 829

10.3. Le modifiche introdotte con la legge 15 luglio 2009, n. 94 ..... » 837

10.4. Le considerazioni del Procuratore nazionale antimafia ..... » 838

10.5. Le problematiche relative alla situazione penitenziaria. Le considerazioni del direttore del D.A.P. . » 841

10.6. Conclusioni ..... » 844

11. LA NORMATIVA IN MATERIA DI COLLABORAZIONE CON LA GIUSTIZIA . . . . . *Pag.* 844

11.1. I collaboratori di giustizia . . . . . » 844

11.1.1. Le fonti normative e lo sviluppo della legislazione . . . . . » 844

11.1.2. Criticità del sistema . . . . . » 850

11.1.3. Le considerazioni della Direzione Nazionale Antimafia . . . . . » 851

11.2. I testimoni di giustizia . . . . . » 852

11.2.1. Premessa . . . . . » 852

11.2.2. Aspetti problematici della legislazione vigente . . . . . » 853

11.3. Testimoni e collaboratori di giustizia. Il ruolo delle donne . . . . . » 858

12. APPENDICE . . . . . » 863

PAGINA BIANCA

1. Introduzione e premessa metodologica

Il VII Comitato è stato istituito, nell'ambito della «Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere», con gli scopi istituzionali di verificare lo stato della normativa antimafia, anche nei suoi risvolti di cooperazione internazionale, di proporre all'attenzione del Parlamento, ove possibile, una bozza di testo unico della normativa antimafia, e di effettuare una ricognizione della normativa sul regime di cui all'articolo 41-*bis* O.P. e dell'attuazione della normativa sui testimoni e collaboratori di giustizia.

La prima attività programmata dal Comitato è stata, pertanto, quella di ricognizione dell'attività legislativa compiuta ed in corso nell'ambito della attuale Legislatura [1].

I lavori del Comitato si sono dapprima concentrati sui compiti di ricerca e proposizione nell'ambito della predisposizione del c.d. «*codice di autoregolamentazione in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali*» [2].

Successivamente è sopravvenuta la legge n. 136 del 2010 (c.d. «*Piano antimafia*»), che ha attribuito una delega al Governo per la predisposizione di un testo unico in materia di misure antimafia e di prevenzione.

Alla legge n. 136/10 sono state formulate svariate osservazioni – tanto dal mondo politico quanto dal mondo giuridico – sotto l'aspetto dell'eccessiva genericità della delega per quanto attiene alla c.d. normativa antimafia primaria.

In particolare, nell'articolo 1 della legge si prevedeva una delega al Governo, da esercitare entro un anno, per la predisposizione di un codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione. Per ciò che attiene alle misure di prevenzione, la delega è apparsa particolarmente precisa ed approfonditamente dettagliata. Peraltro la stessa conteneva una serie di condivisibili regole, già frutto delle modifiche approvate dal Parlamento nel c.d. *pacchetto sicurezza* e nel provvedimento di creazione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata: si tratta, come detto, di regole ampiamente discusse

---

[1] Tale attività è stata svolta con il prezioso contributo dei collaboratori assegnati al Comitato (dott. Giuseppe Leotta e ten. col. CC. Giorgio Pieraccini – coordinatori –, dott. Marco Alma, prof. Francesco De Santis, dott.ssa Giovanna Montanaro, dott.ssa Natina Pratticò, dott. Antonio Tricoli) che, con diverse professionalità, hanno fornito attività di supporto e consulenza al Comitato.

[2] «*Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali*», approvata dalla Commissione nella seduta del 18 febbraio 2010. Doc. XXIII, n. 1. Sulla quale vedasi più diffusamente infra al cap. 9.

in Parlamento, spesso approvate con ampie maggioranze e che nascono dal precedente dibattito giurisprudenziale sul punto.

Per quanto invece attiene alle «leggi antimafia», la delega contenuta nel comma 2 dell'articolo 1 è stata considerata troppo ampia e generica, prevedendo un vago riferimento alla necessità di effettuare una «ricognizione» della normativa penale, processuale ed amministrativa vigente, una successiva «armonizzazione» della detta normativa, un «coordinamento» con la normativa dettata dallo stesso Piano Antimafia ed un «adeguamento» della normativa italiana a quella europea.

In tal modo, però, non risultavano precisati i criteri di legiferazione delegata, i limiti della stessa ed i principi direttivi ai quali il Governo dovrebbe attenersi.

Come è noto, in data 6 settembre 2011 è stato infine approvato dal Governo il decreto legislativo n. 159/2011 (pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 226 del 28 settembre 2011), recante il testo definitivo del «*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia*». Questo testo rappresenta l'esito finale di una complessa procedura, che ha visto l'approvazione di un primo testo da parte del Consiglio dei Ministri in data 3 agosto 2011, la sottoposizione al parere (obbligatorio ma non vincolante) delle Commissioni Parlamentari e un'ampia attività di modifica normativa, che ha portato al citato decreto legislativo n. 159/11.

Il decreto legislativo n. 159/11 si compone di quattro libri, il primo dei quali dedicato alle misure di prevenzione, il secondo a nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, il terzo alle attività info-investigative di contrasto alla criminalità organizzata, il quarto ad abrogazioni e disposizioni transitorie e di coordinamento.

Rispetto all'originaria bozza del testo unico, salta all'occhio la soppressione dell'intero originario libro primo, ossia quello che interveniva sulle norme di diritto sostanziale e processuale che regolano il contrasto alle mafie: si tratta della materia per la quale la delega al Governo appariva generica ed imprecisa, avendo per questo raccolto il maggior numero di osservazioni critiche. Da questo punto di vista, il Testo unico antimafia rappresenta certamente un'opera incompiuta, essendosi limitata soltanto ad armonizzare alcuni aspetti della normativa.

Peraltro, deve considerarsi che il Testo unico è, per molta parte, esclusivamente compilatorio, recependo e coordinando in un unico testo normativo la disciplina già esistente (e, come sopra ricordato, anche di recente ampiamente modificata). Quando invece si è intervenuti innovativamente, il risultato non è apparso pienamente convincente (si pensi alle modifiche in materia di documentazione antimafia: le nuove norme raddoppiano i tempi di durata delle certificazioni – da 6 mesi ad un anno –; riducono i tempi di rilascio – e, di conseguenza, anche i tempi per accertare se sussistono o meno le condizioni per dichiarare se un'impresa sia infiltrata o meno dalle mafie – ed aumentano gli spazi per le autocertificazioni; si prevede una Banca dati delle certificazioni antimafia, ma non se ne specificano sufficientemente il contenuto, né le moda-

lità di inserimento dei dati e catalogazione, salvo escludere l'autorità giudiziaria dalla possibilità di accedervi – fa eccezione, per limitati fini, la direzione nazionale antimafia).

Il capitolo 4 della presente Relazione si occupa diffusamente ed analiticamente del «*Testo unico antimafia*».

Ad avviso del Comitato, occorre intervenire ancora sulla legislazione antimafia, mantenendo come punti fermi, ed anche implementandoli (attraverso un adeguato *enforcement* normativo), taluni istituti e strumenti giuridici. In particolare occorre:

a) mantenere l'attuale definizione di «associazione di tipo mafioso» prevista dall'articolo 416-*bis* del codice penale, aggravando le pene edittali anche fino all'ergastolo;

b) specificare l'ipotesi di reato di «*patto elettorale politico-mafioso*» sulla base degli approfondimenti giurisprudenziali compiuti sul punto;

c) introdurre nell'ordinamento penale l'ipotesi di reato di «*autoriciclaggio*» attraverso la previsione della punibilità per i reati di «*riciclaggio*» e di «*impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita*», previsti dagli articoli 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale anche dell'autore o del compartecipe del reato presupposto, applicando all'autoriciclaggio le corrispondenti pene previste dagli articoli indicati;

d) mantenere regole procedurali specifiche in materia di contrasto alla mafia[3];

e) intervenire sulla normativa in tema di collaborazione con la Giustizia introducendo regole migliorative del sistema, quale particolarmente la previsione della proroga del termine per rendere dichiarazioni;

f) provvedere all'approvazione delle proposte di legge in discussione in materia di squadre investigative comuni.

L'analisi del Comitato si è estesa anche alla nuova «*Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*», la cui adozione e disciplina rappresenta un'importante innovazione normativa, anche in termini di cambiamento dell'approccio all'utilizzo delle risorse sottratte alle mafie. Il Comitato ha però potuto già verificare che l'adozione della nuova Agenzia ha

---

[3] In particolare prevedere: *a)* competenza per le indagini da parte della procura della Repubblica presso il Tribunale della sede di corte di appello; *b)* competenza del giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale della sede di corte di appello; *c)* limiti di durata delle indagini preliminari da un minimo di un anno ad un massimo di due anni; *d)* possibilità di compiere intercettazioni di conversazioni o comunicazioni per tutta la durata delle indagini preliminari, sulla base di sufficienti indizi di reato, previa autorizzazione del giudice per le indagini preliminari, per una durata di quaranta giorni prorogabili per periodi di venti giorni per tutta la durata delle indagini preliminari; *e)* possibilità di acquisire tabulati telefonici per i dieci anni precedenti e di disporre videoriprese, anche domiciliari, con decreto motivato del pubblico ministero; *f)* prevedere l'obbligo di applicazione della misura cautelare della custodia in carcere in caso di sussistenza di esigenze cautelari per il reato di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale ovvero per ogni reato commesso avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-*bis* del codice penale.

determinato l'insorgere di una serie di criticità, relative in particolare all'insufficienza di organico e di mezzi finanziari dell'ente e di inadeguatezze procedurali, che meritano un intervento rapido e deciso degli organi parlamentari e di governo.

In questo complessivo quadro, il Comitato ritiene anche che si debbano tenere in elevata considerazione le osservazioni e le esperienze trasmesse alla Commissione Antimafia, nel corso di numerose audizioni, dal Procuratore nazionale antimafia e da tutti i Procuratori distrettuali antimafia ascoltati (si rammenta che sono stati auditi, in diverse occasioni, dalla Commissione in seduta plenaria, i Procuratori della Repubblica di Milano, di Reggio Calabria, di Catanzaro, di Palermo, di Caltanissetta, di Catania, di Bari e di Lecce): tutti hanno ribadito la necessità di impedire la modifica *in peius* delle norme in materia di competenza, di misure cautelari, di intercettazioni e di acquisizione di tabulati telefonici attualmente previste; da più parti si è sollevata la questione del necessario adattamento dei termini di acquisizione di informazioni dai collaboratori di Giustizia, con l'introduzione di sistemi che ne permettano la proroga; dall'ufficio giudiziario maggiormente qualificato in materia di reati economici e finanziari – la Procura di Milano – è stata sollecitata con forza l'introduzione nel nostro sistema penale dell'ipotesi di reato di autoriciclaggio [4].

Peraltro, le necessità segnalate sono già ben presenti al Parlamento, come è stato dimostrato dall'approvazione, in data 3 agosto 2010, da parte del Senato della Repubblica dell'ordine del giorno G1 che impegnava il Governo (che lo ha accolto) a favorire l'approvazione di norme antimafia che considerino e realizzino tali necessità [5].

---

[4] Cfr. audizione del Procuratore aggiunto della Repubblica, dott. Greco, in data 22 gennaio 2010.

[5] Il documento è stato proposto da esponenti di tutte le forze politiche (i firmatari sono i senatori Vizzini, Bianco, Berselli, Della Monica, D'Alia, Li Gotti, Bodega, Pistorio) e recita testualmente:

«*Il Senato, premesso che:*

il disegno di legge A.S. 2226 delega il Governo alla redazione di un codice delle leggi antimafia, attribuendogli competenza legislativa in un ambito assai ampio ed articolato pur senza indicargli puntuali principi direttivi;

da tempo, le forze di polizia, il procuratore nazionale antimafia e alcune procure distrettuali, impegnati con rigore nelle attività di indagine e di contrasto alla mafia, sollecitano il Parlamento a rendere più stringente e più attuale il corpo normativo perché consenta di intercettare e colpire adeguatamente le nuove manifestazioni e gli interessi di questo potere criminale;

l'efficace azione di contrasto svolta in questi anni ed il processo di elaborazione avviato in ambito europeo per la cooperazione giudiziaria contro il crimine organizzato, sollecitano importanti scelte di politica criminale, tra le quali:

*1. tenere ferma la definizione di associazione di stampo mafioso di cui all'articolo 416-*bis *c.p., distinguendo il delitto di promozione, direzione e organizzazione dal delitto di partecipazione ad associazione mafiosa ed adeguando le pene edittali alla gravità dei fatti commessi, confermando in ogni caso la competenza del Tribunale;*

2. disciplinare specificamente il concorso esterno in associazione mafiosa;

*3. stabilire specifiche norme incriminatrici del cosiddetto «auto riciclaggio» giungendo così a colpire, insieme alle condotte già vietate del riciclaggio e dell'impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (articoli 648-*bis *e* ter *del codice penale)*

Detto impegno è stato rinnovato il 15 dicembre 2010 nella seduta congiunta della 1ª e 2ª Commissione del Senato relativa alla conversione del decreto-legge n. 187/2010 dal Ministro Maroni e ribadito in aula dal Governo e dai relatori di maggioranza (presidenti delle citate commissioni sen. Vizzini e sen. Berselli).

Pertanto, il Comitato esprime l'auspicio che si possa addivenire in termini il più possibile ristretti alla discussione ed approvazione di norme che disciplinino in maniera completa ed efficace le questioni di maggiore importanza e attualità nella materia del contrasto alle mafie.

Tali considerazioni possono essere ribadite anche in relazione alla materia del contrasto ai fenomeni di corruzione, che ha assunto ormai importanza primaria nell'analisi del fenomeno mafioso, dal momento che la corruzione rappresenta un *modus agendi* tipico delle associazioni criminali nei loro rapporti con la pubblica amministrazione: per tali ragioni, il Comitato ha inteso approfondire anche l'*iter* del disegno di legge «*anticorruzione*» (A.S. 2156), di recente approvato dal Parlamento e divenuto legge

---

anche i responsabili dei reati presupposti, caratterizzati in sé da un autonomo e rilevante disvalore;

*4. concepire il reato di scambio elettorale politico mafioso, previsto dall'articolo 416-*ter *del codice penale, con una controprestazione che non sia solo in denaro, visto, nei fatti, che gli «appoggi» mafiosi sono stati ricambiati anche con altri favori (appalti, posti di lavoro, agevolazioni);*

la disciplina dei collaboratori di giustizia non ha consentito di gestire nei tempi necessari situazioni complesse sia in riferimento alla personalità del collaboratore sia in riferimento a circostanze oggettive, anche indipendenti dal soggetto collaborante. Per non svilire un istituto strategico nella lotta alla mafia si potrebbe consentire la proroga del termine di centottanta giorni in ragione dell'entità o della durata di un impedimento legittimo o per la complessità della collaborazione;

impegna il Governo:

ad accogliere, nell'esercizio della delega, tutte le indicazioni emergenti dall'attività di lotta alla mafia e dalla cooperazione in ambito europeo, come indicate in premessa e, comunque, a sostenere la discussione e la approvazione entro il 30 novembre 2010 delle proposte di legge già presentate al Parlamento in materia dei reati di associazione di stampo mafioso, concorso esterno in associazione mafiosa, autoriciclaggio e scambio elettorale politico mafioso;

a favorire l'adozione, entro il 30 novembre 2010, di norme che consentano lo svolgimento delle collaborazioni più rilevanti e quindi di maggiore interesse per la giustizia prevedendo che, in condizioni ben determinate e con provvedimento motivato, il Giudice possa concedere una proroga fino ad ulteriori centottanta giorni per l'acquisizione dei contenuti da documentare nel «verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione»;

a favorire l'introduzione di misure che rendano più rapido ed efficace il procedimento di adozione delle misure di prevenzione patrimoniale, stabilendo, per i casi di maggiore complessità e per peculiari esigenze di acquisizione probatoria, specifiche cause di sospensione dei termini di efficacia del sequestro;

a prevedere l'Istituzione, presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, lavori, servizi e forniture, di una banca dati anagrafe pubblica dei contratti pubblici, finalizzata ad acquisire in tempo reale informazioni sui soggetti attuatori, sui contratti, sulle imprese partecipanti alle gare, sulle imprese esecutrici, sulle imprese sub appaltatrici e sui noli;

a tenere conto in modo puntuale dei pareri espressi in sede parlamentare sul merito dei decreti legislativi adottati in materia, nonché delle valutazioni espresse dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia».

6 novembre 2012, n. 190: in particolare, il Comitato ha rivolto la sua attenzione al contenuto degli obblighi che discendono per il nostro Paese dall'adesione a Convenzioni internazionali (dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa) e dalla successiva ratifica con legge delle stesse, nonché ai nodi problematici sciolti nel corso dell'esame parlamentare ed a quelli invece rimasti insoluti.

Con la presente relazione, il Comitato prospetta alcuni dei temi sui quali potrà utilmente esercitarsi l'attività di approfondimento parlamentare.

2. L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata

2.1. La legge istitutiva

2.1.1. L'istituzione dell'Agenzia nei lavori della Commissione Parlamentare Antimafia

L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (di seguito Agenzia) è stata istituita con decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50.

Il 17 marzo 2010[6] la Commissione Parlamentare Antimafia ha avviato la discussione sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2010, già licenziato alla Camera dei Deputati, con modifiche sostanziali, ed approvato dal Senato il 30 marzo successivo.

L'esame non ha inteso avere, né per tempi, né per modalità, scopo consultivo e si è mosso, per contro, nell'ottica di quanto previsto dalla legge istitutiva della Commissione (articolo 1, comma 1, lett. *d* ed *l*), in direzione del monitoraggio sulla congruità della normativa in materia di amministrazione e di destinazione dei beni confiscati.

All'esito di un serrato e proficuo dibattito, la Commissione antimafia ha, innanzitutto, concordato sull'impostazione complessiva del provvedimento rilevando che esso recepisse le indicazioni, trasposte, anche nel corso di precedenti legislature, in vari documenti della stessa Commissione, in ordine alla necessità della creazione di una struttura nazionale centralizzata per la gestione dei beni confiscati, con particolare attenzione alla fase successiva alla confisca, fino alla destinazione dei beni.

Ha, tuttavia, rilevato l'esistenza di aspetti problematici della nuova normativa, con altrettanti spazi di necessario intervento futuro.

---

[6] Cfr. il resoconto stenografico n. 39 della 41ª seduta di mercoledì 17 marzo 2010 della Commissione parlamentare antimafia («*Discussione sulle problematiche inerenti l'istituzione dell'agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*»).

Se, pertanto, è stata esclusa l'opportunità di sollecitare immediate modifiche al decreto istitutivo dell'Agenzia, al fine di scongiurare il pericolo della sua mancata conversione, che avrebbe determinato un gravissimo ritardo nell'avvio di una fase importante nella sfida alla criminalità organizzata, nella consapevolezza della primaria importanza dell'aggressione dei patrimoni illeciti e della loro celere immissione nel circuito della legalità, la Commissione ha trasferito al Senato i suggerimenti sui quali vi è stata condivisione di tutte le forze politiche attraverso un ordine del giorno firmato dal Presidente della Commissione, sen. Pisanu, e da tutti i capigruppo.

Nel predetto ordine del giorno[7] è stata sottolineata, in particolare, l'opportunità:

a) di meglio definire il rapporto con gli enti locali, anche attraverso la presenza, negli organi direttivi dell'Agenzia, di una loro rappresentanza;

b) di istituire un fondo, dotato di adeguate risorse finanziarie, anche con trasferimento di una quota dalla società Equitalia-giustizia, al fine di consentire la gestione finanziaria dei beni sequestrati o confiscati, in specie quelli da destinare, ma, nel contempo, gravati da procedura pignoratizia o, comunque, da esposizioni debitorie, posto che siffatte situazioni, gravanti sui beni, costituiscono un ostacolo alla destinazione effettiva degli stessi, spesso oggetto di atti vandalici o con finalità intimidatorie;

c) di prevedere che l'Agenzia si avvalga, per la realizzazione degli interventi manutentivi sui beni sequestrati o confiscati, al fine di consentirne la fruibilità, delle imprese accreditate per l'esecuzione delle opere affidate o appaltate dal Ministero della Difesa, concordando con questo le modalità di estensione dell'accreditamento stesso;

d) di assicurare un'idonea e qualificata dotazione dei mezzi e personale, per il funzionamento dell'Agenzia e il raggiungimento degli scopi ad essa assegnati in tempi celeri, superata la prevista fase transitoria;

e) di valutare l'individuazione della competenza del Tribunale amministrativo del luogo ove ha sede l'Agenzia per dirimere le eventuali controversie, superando così la previsione esclusiva della diversa sede del TAR di Roma;

f) di garantire che l'Agenzia disponga di personale adeguatamente qualificato a svolgere le delicatissime e complesse attività di gestione dei beni sequestrati o confiscati alla criminalità organizzata;

g) di scongiurare, anche mediante la previsione di incentivi o di facilitazioni logistiche a carattere strettamente temporaneo, l'eventuale rallentamento della fase di avvio dell'Agenzia, derivante dalla difficoltà per la nuova struttura di potersi avvalere di collaudate professionalità, già operanti presso la struttura del Commissario Straordinario per la gestione e destinazione dei beni confiscati.

---

[7] Ordine del giorno 9/2070/1 (numerazione resoconto Senato G100), presentato dal Senatore Giuseppe Pisanu il 30 marzo 2010, seduta 354.

L'attività successiva della Commissione Antimafia, svolta sia all'Interno del VI Comitato «*Riciclaggio e misure patrimoniali e finanziarie di contrasto*» (ove è stata espletata l'audizione, in data 24 febbraio 2011, del Prefetto Morcone, all'epoca Direttore dell'Agenzia) sia in seduta plenaria (ove si segnalano le espletate audizioni in data 18 gennaio 2012 e in data 25 gennaio 2012 del Prefetto Giuseppe Caruso, attuale Direttore dell'Agenzia, oltre alle audizioni in data 22 giugno 2010 dell'allora Ministro della Giustizia Angelino Alfano, in data 28 febbraio 2012 e 27 marzo 2012 del Ministro dell'Interno Annamaria Cancellieri e in data 7 e 22 febbraio 2012 e 20 marzo 2012 del Ministro della Giustizia Paola Severino Di Benedetto, limitatamente alle parti riguardanti tematiche connesse all'Agenzia in oggetto), è stata finalizzata al monitoraggio dello stato di attuazione della normativa sull'Agenzia, della sua situazione organizzativa, dei risultati conseguiti, dell'efficacia delle azioni di sequestro e di confisca, con particolare attenzione alle problematiche emerse dal punto di vista squisitamente operativo e da quello della congruità ed adeguatezza della normativa, alla luce degli aspetti problematici già emersi nella discussione avviata il 17 marzo del 2010 e di quanto ancor prima segnalato dal Commissario Straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, Antonio Maruccia, sentito in data 18 novembre 2009 in seno al IV Comitato «*Mafie e sviluppo economico del Mezzogiorno*».

È alla luce degli esiti dell'attività di questa Commissione antimafia che, nella presente relazione, saranno svolte considerazioni attinenti le criticità ravvisate nei primi anni di operatività dell'Agenzia e verranno rassegnate talune proposte di modifica normativa.

2.1.2. La natura ed i compiti dell'Agenzia

Tecnicamente, l'Agenzia è un ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico con autonomia organizzativa e contabile.

Essa ha visto modificare radicalmente le sue attribuzioni nel passaggio dal decreto-legge alla legge di conversione.

Nell'assetto scaturente dalla decretazione di urgenza si conferiva alla sola Agenzia la duplice qualità di amministratore giudiziario dei beni, sin dal momento del sequestro, e di soggetto titolare della potestà di destinazione dei beni, una volta confiscati.

La scelta di concentrare nel nuovo ente pubblico una serie di funzioni, attinenti all'amministrazione dei beni in sequestro che, fino ad allora, erano appannaggio dell'Autorità Giudiziaria è stata fortemente criticata dagli esperti della materia e da più settori è stata pressante la richiesta di circoscrivere le attribuzioni dell'Agenzia [8].

---

[8] Cfr. le audizioni presso la Commissione Giustizia e la Commissione Affari Costituzionale della Camera del Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, dott. Antonio Maruccia, del Procuratore della Repubblica di Reggio Calabria, dott. Giuseppe Pignatone, del Presidente

Si è paventato il rischio di una consistente burocratizzazione in forza dell'attribuzione della gestione del bene all'Agenzia anche nella fase iniziale del sequestro, specie in considerazione del constatato rapido assottigliarsi dei beni sottoposti a sequestro *inaudita altera parte* per effetto dell'incardinarsi del contraddittorio innanzi al Tribunale ritenendosi, per contro, opportuno che fosse l'Autorità Giudiziaria, che continua a seguire le vicende del bene anche successivamente all'applicazione del decreto di sequestro, ad instaurare un'interlocuzione diretta, immediata e costante con gli amministratori giudiziari nominati.

Gli effetti positivi del dialogo continuo ed informale tra il giudice e l'amministratore giudiziario, apprezzati in termini di efficacia del procedimento e di buon andamento dell'amministrazione dei beni sequestrati, sono stati evidenziati da numerosi contributi dottrinari sull'argomento [9] e da sperimentate buone prassi applicative [10], in tal senso rappresentando una vera e propria «carta vincente», non solo per sottrarre realmente e prontamente i beni al soggetto colpito dalla misura patrimoniale (ed alle persone a lui legate), ma anche per estendere le misure di contrasto a beni prima ignoti e comprendere da subito le reali dinamiche economiche e relazionali presenti nelle imprese in sequestro.

Affidare la gestione dei beni in sequestro all'Agenzia avrebbe significato vanificare le indicate esigenze, specie quella dell'immediatezza dell'esecuzione del sequestro, con conseguente burocratizzazione della gestione e depotenziamento della tutela dei soggetti terzi e, in definitiva, con l'effetto di sminuire l'efficacia complessiva del sistema delle misure patrimoniali.

L'esigenza di evitare intrusioni nelle nomine dei professionisti incaricati della gestione dei beni, sottolineata dai fautori della prima architettura, non è apparsa idonea a giustificare gli effetti distorsivi e la vanificazione delle prassi virtuose fino ad allora osservate.

Gli esperti della materia sono stati concordi, per contro, nel ritenere che uguali esigenze non si registrano nel momento in cui l'accertamento che riguarda il bene giunge ad una fase processualmente avanzata, se pure non definitivamente cristallizzata, quale quella successiva al rinvio a giudizio del soggetto colpito dal provvedimento patrimoniale, in sede di processo penale, e successiva alla confisca di primo grado, in sede di procedimento di prevenzione.

Queste critiche hanno inciso in modo sensibile sul contenuto della legge di conversione, che ha sottratto l'esclusiva competenza in materia

---

della Sezione per le misure di prevenzione del Tribunale di Palermo, dott.ssa Silvana Saguto, e del Presidente dell'Associazione Libera, don Luigi Ciotti.

[9] Cfr. Nicastro, Novità in tema di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati nel procedimento di prevenzione, in «Il pacchetto sicurezza» 2009, a cura di Mazza-Viganò, Giappichelli, 2009.

[10] Cfr. audizione del Procuratore della Repubblica di Reggio Calabria, dott. Giuseppe Pignatone, sopra citata.

di amministrazione dei beni all'Agenzia nella fase antecedente al rinvio a giudizio, nel processo penale, ed alla confisca di primo grado, nel procedimento di prevenzione, ed ha diversamente modellato il rapporto tra Agenzia ed Autorità giudiziaria.

Se nel testo del decreto-legge l'Agenzia era assistita dall'Autorità Giudiziaria, in quello approvato dal Parlamento è l'Agenzia a coadiuvare l'Autorità giudiziaria rimanendo figure centrali, per l'intera fase giudiziaria, il giudice delegato e l'amministratore giudiziario.

La legge istitutiva ha, infatti, affidato all'Agenzia compiti riconducibili a due fasi del procedimento di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità: la fase giudiziaria e quella amministrativa.

Nella fase giudiziaria, che decorre dall'adozione del provvedimento di sequestro fino alla confisca definitiva, l'Agenzia svolge le funzioni di ausilio dell'Autorità Giudiziaria e di amministrazione dei beni.

Nell'attività di ausilio all'A.G., l'Agenzia non ha un ruolo di mero esecutore di disposizioni dell'autorità giudiziaria ma è un organo di consulenza e consiglio, che deve coadiuvare il giudice e l'amministratore giudiziario nella ricerca di soluzioni alle criticità che si presentino nel corso del procedimento.

Nell'attività di amministrazione dei beni nel corso del procedimento, che, in caso di procedimento penale, ha inizio dalla conclusione dell'udienza preliminare, ed in caso di procedimento di prevenzione decorre dal provvedimento di confisca di primo grado, l'Agenzia assume i compiti che, nella fase iniziale del procedimento di sequestro, spettano all'amministratore giudiziario nominato dal Giudice.

Nella fase amministrativa, che inizia con il provvedimento di confisca definitivo, l'Agenzia, anche tenendo conto della programmazione effettuata durante la fase giudiziaria, compie tutte le attività finalizzate alla destinazione dei beni confiscati, che deve avvenire entro il termine di novanta giorni, prorogabile in egual misura, dalla confisca definitiva.

Le competenze relative alla c.d. fase amministrativa coincidono con quelle già attribuite all'Agenzia del Demanio e, a decorrere dall'entrata in vigore della legge 94/2009, agli Uffici Territoriali del Governo, limitatamente alla destinazione dei beni.

Il decreto istitutivo dell'Agenzia aveva previsto una fase transitoria, durante la quale l'Agenzia del Demanio ed i Prefetti avrebbero continuato a svolgere i compiti previsti dalla legislazione vigente prima dell'entrata in vigore del decreto-legge.

Tuttavia, a seguito del parere dell'Avvocatura Generale dello Stato del 13 aprile 2010, si è determinata l'immediata successione dell'Agenzia nell'universalità dei rapporti e delle competenze prima facenti capo all'Agenzia del Demanio, ai Prefetti ed al Commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati.

Fino al 15 marzo 2012 [11] le competenze dell'Agenzia sono state limitate alla fase amministrativa e, quindi, alla gestione e destinazione dei beni confiscati in via definitiva.

L'assetto definitivo è stato conferito all'Agenzia con i D.P.R. 15 dicembre 2011, nn. 233, 234 e 235 [12], riguardanti la dotazione organica, la contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale e la disciplina dei flussi informativi e delle comunicazioni telematiche dell'Agenzia.

Sulla struttura e sulle attribuzioni dell'Agenzia non sono intervenute novità a seguito del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante «*codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia*», entrato in vigore il 13 ottobre 2011, che ha operato una ricognizione della disciplina esistente e si è limitato a ribadire la funzione dell'Agenzia, che è quella di occuparsi in via esclusiva dell'amministrazione e della destinazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata attraverso la semplificazione e lo snellimento di procedure da porsi in essere sulla base di un'autonomia organizzativa e contabile riconosciuta dalla legge sotto la vigilanza del Ministero dell'Interno, assicurando unitarietà degli interventi, programmando, già durante la fase dell'amministrazione giudiziaria, la destinazione finale dei beni sequestrati, e restituendo allo Stato ed al territorio delle comunità offese dalla criminalità organizzata, in tempi accettabili e nelle migliori condizioni, i patrimoni illecitamente accumulati dai consorzi criminali.

2.1.3. Gli organi dell'Agenzia Nazionale

Fanno parte dell'Agenzia Nazionale tre distinti organi, le cui rispettive attribuzioni sono disciplinate dalla legge: il Direttore, il Consiglio direttivo e il Collegio dei revisori.

---

[11] In questa data sono entrati in vigore i tre Regolamenti (n. 233, 234 e 235 del 15 dicembre 2011), approvati nella seduta del Consiglio dei Ministri del 25 novembre 2011, pubblicati nel S.O. alla G.U. n. 50 del 29 febbraio 2012 – Serie generale, alla cui entrata in vigore l'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, subordinava l'attribuzione all'Agenzia delle ulteriori competenze.

[12] DPR 15 dicembre 2011, n. 233, recante «Regolamento recante la disciplina sui flussi informativi necessari per l'esercizio dei compiti attribuiti all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, nonché delle modalità delle comunicazioni, da effettuarsi per via telematica, tra l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e l'autorità giudiziaria, a norma dell'articolo 113, comma 1, lettera *c),* del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159»; DPR 15 dicembre 2011, n. 234, recante «Regolamento recante la disciplina della contabilità finanziaria ed economico – patrimoniale relativa alla gestione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, a norma dell'articolo 113, comma 1, lettera *b),* del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159»; DPR 15 dicembre 2011, n. 235, recante «Regolamento recante la disciplina sull'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ai sensi dell'articolo 113, comma 1, lettera *a),* del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159».

Il Direttore è scelto tra i Prefetti e nominato dal Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Le sue funzioni vanno dalla rappresentanza legale dell'Agenzia all'attuazione degli indirizzi e delle linee guida fissate dal Consiglio direttivo in materia di amministrazione, assegnazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati. Egli convoca il Consiglio direttivo, presenta al Consiglio direttivo il bilancio preventivo ed il conto consuntivo dell'Agenzia, riferisce periodicamente ai Ministri dell'Interno e della giustizia e presenta loro una relazione semestrale sull'attività svolta dall'Agenzia.

Il Consiglio Direttivo è l'organo deliberativo dell'Agenzia ed è composto da un rappresentante del Ministero dell'Interno, da due magistrati – designati dal Ministro della giustizia, l'uno, e dal Procuratore Nazionale Antimafia, l'altro – nonché dal Direttore dell'Agenzia del demanio o da un suo delegato. Alle riunioni del Consiglio direttivo, poi, possono essere chiamati a partecipare i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche e degli enti e delle associazioni che, di volta in volta, siano interessati alle questioni oggetto delle sedute del Consiglio, nonché l'autorità giudiziaria.

Il Collegio dei revisori è l'organo di controllo contabile dell'Agenzia ed è costituito da tre componenti effettivi e da due supplenti, scelti tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili e nominati con decreto del Ministro dell'Interno, fatta eccezione per un componente effettivo ed uno supplente, che vengono, invece, designati dal Ministro dell'economia e delle finanze. Tra le funzioni che la legge attribuisce al Collegio vi è il riscontro degli atti di gestione, la verifica del bilancio di previsione e del conto consuntivo e le verifiche di cassa con frequenza almeno trimestrale.

2.1.4. La dotazione organica dell'Agenzia Nazionale

L'agenzia ha un organico di trenta unità.

Il decreto istitutivo dell'Agenzia aveva previsto che, nella fase di prima applicazione, la dotazione organica, determinata con provvedimento del Direttore, fosse di trenta unità ripartite tra le varie qualifiche, ivi comprese quelle dirigenziali.

Nel regolamento di organizzazione approvato nella seduta del Consiglio dei Ministri del 25 novembre 2011 e pubblicato nel S.O. alla G.U. n. 50 del 29 febbraio 2012 – Serie generale, la dotazione organica dell'Agenzia è stata fissata in via definitiva in trenta unità, un dirigente di livello generale e quattro dirigenti di seconda fascia.

Con il decreto interministeriale datato 19 ottobre 2011, l'Agenzia è stata autorizzata a impiegare, solo sino al 31 dicembre 2012, settanta unità di personale comprensive delle trentacinque unità di personale già previste per l'anno 2011.

Sempre con riferimento alla struttura organizzativa dell'Agenzia, a seguito della circolare del Ministro dell'Interno prot. 11001/119/6 (10) del 13 luglio 2011, sono stati istituiti Nuclei di supporto presso le singole

Prefetture al fine di creare «*una sede istituzionale che, attraverso l'apporto dei vari organismi pubblici o rappresentativi della società civile, serva ad accelerare i procedimenti di destinazione dei beni ai sensi della legge n. 575/1965, rimuovendo gli ostacoli che, in quella sede locale, possono rendere i medesimi poco appetibili per le amministrazioni interessate al loro utilizzo*» [13].

L'Agenzia, in aderenza al vigente dettato legislativo e a quanto evidenziato dall'Autorità di vigilanza, ha adottato e diramato due circolari dettando ai predetti Nuclei di supporto le prime linee guida rispettivamente in materia di gestione dei beni confiscati in via definitiva e di beni sequestrati.

In particolare, nella prima circolare, è stata posta l'attenzione sulle attività di monitoraggio dei beni confiscati già destinati nonché sull'istruttoria inerente ai beni confiscati in gestione con specifico riferimento al contenzioso, ai gravami ipotecari, ai rapporti con gli enti territoriali, nonché alle attività finalizzate alla destinazione dei beni immobili quali sopralluoghi, sgomberi, consegne.

Nella circolare relativa ai beni sequestrati, invece, sono state impartite le prime istruzioni finalizzate all'analisi dei beni sequestrati, alla programmazione della destinazione ed al supporto all'autorità giudiziaria.

2.1.5. Le sedi dell'Agenzia Nazionale

La sede principale

La sede principale dell'Agenzia Nazionale è ubicata in Reggio Calabria, presso un immobile messo a disposizione in comodato d'uso gratuito dal Comune di Reggio Calabria.

Essa, in attuazione dell'articolo 1, comma 2, della legge istitutiva, è stata inaugurata e resa operativa il 16 marzo 2010, alla presenza del Ministro dell'Interno e delle Autorità regionali e locali.

Presso la sede di Reggio Calabria sono state incardinate e si sono svolte le funzioni operative principali e le attività di coordinamento degli interventi di amministrazione e destinazione dei beni.

L'organizzazione si avvale di dirigenti e funzionari dell'Amministrazione civile dell'Interno, di ufficiali e di sottoufficiali della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza, oltre che di dirigenti e funzionari del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco

Nel 2011, la Regione Calabria ha finanziato uno *stage* per tre laureati in discipline giuridico-economiche ed è stata effettuata una selezione per tre collaborazioni coordinate e continuative, iniziate il 1º marzo del 2011.

---

[13] Così, testualmente, la circolare del Ministro dell'Interno prot.11001/119/6(10) del 13 luglio 2011, pag. 2.

Le sedi secondarie

Una prima sede secondaria è ubicata in Roma, in via dei Prefetti. Essa è stata aperta nel luglio del 2010 in un immobile dell'Amministrazione Provinciale di Roma ed è destinata a mantenere i rapporti istituzionali con le sedi di governo e parlamentari: l'Ufficio Legislativo dell'Agenzia Nazionale, quello competente per le Relazioni esterne e quello responsabile della Programmazione e finalizzazione dei finanziamenti europei.

Nel novembre del 2011 sono state inaugurate le altre sedi secondarie a Palermo, presso un immobile confiscato, a dicembre a Milano in via della Moscova; nel febbraio 2012 quella di Napoli, presso l'ex sede del tribunale di Castelcapuano, avuta in comodato d'uso [14].

2.2. I rapporti con gli altri soggetti istituzionali e della società civile coinvolti nell'aggressione ai patrimoni illeciti: «La rete»

L'intento perseguito dal legislatore con l'istituzione dell'Agenzia Nazionale è stato quello di creare una vera e propria «cabina di regia» [15], diretta ad orientare l'azione di tutti i soggetti istituzionali e della società civile coinvolti nell'aggressione ai patrimoni criminali e nella gestione dei beni sequestrati e confiscati.

L'Agenzia, da quando ha cominciato ad operare, in aderenza alla *voluntas legis*, ha costruito una rete di rapporti in grado di realizzare un'unitarietà di comportamenti e, contemporaneamente e conseguentemente, un'accelerazione degli interventi finalizzati a sottrarre risorse alla criminalità organizzata, per reinserirle nel circuito sano dell'economia nazionale.

In particolare, oltre a mantenere un proficuo e costante rapporto di collaborazione e scambio informativo con la magistratura di prevenzione e penale, le forze dell'ordine, le prefetture, le istituzioni statali, territoriali e locali, gli amministratori giudiziari, le associazioni di categoria, gli ordini professionali, le università, il mondo dell'associazionismo e della cooperazione sociale (c.d. terzo settore), ha coinvolto nel processo gestionale dei beni definitivamente confiscati, anche tramite formali protocolli di intesa, i soggetti istituzionali che, a vario titolo, ha ritenuto potessero supportare e agevolare la tempestiva destinazione dei beni.

L'interlocutore privilegiato dell'Agenzia Nazionale è l'Autorità Giudiziaria e, in particolare, i Procuratori della Repubblica ed i Presidenti di Sezione delle Misure di Prevenzione, con i quali sono stati promossi ripetuti incontri per mettere sul tappeto le numerose e difficilmente catalogabili questioni interpretative in materia di gestione dei patrimoni nel periodo, spesso non breve, che va dal momento del sequestro a quello della confisca, con l'obiettivo di elaborare direttive, criteri, linee guida, prassi

---

[14] È in programma anche l'apertura di una sede secondaria a Bari.

[15] Così, testualmente, nella Relazione sull'attività svolta dall'A.N.B.S.C., pag. 17.

virtuose e strategie comuni per il conseguimento dei risultati perseguiti dall'Agenzia.

L'Agenzia ha partecipato, attraverso il Direttore o i suoi rappresentanti, alle numerose occasioni seminariali e di confronto con la Direzione Nazionale Antimafia.

Un importante incontro si è svolto nel mese di settembre del 2010 ad Isola Capo Rizzuto, sulle terre confiscate alla famiglia Arena, con una giornata di riflessione sulle nuove normative che ha visto il contributo di magistrati siciliani, calabresi e campani, della Direzione Nazionale Antimafia, dell'Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia, dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e delle Forze dell'Ordine con le conclusioni rassegnate dal Ministro dell'Interno, dal Presidente della Regione Calabria e dal Presidente dell'ANCI.

Altro interlocutore importante è stato e sarà certamente anche in futuro l'Agenzia del Demanio per la lunga esperienza maturata nel campo della gestione dei beni e la conseguente necessità che non vengano disperse professionalità e memoria storica.

I direttori dell'Agenzia hanno assicurato che la collaborazione in questi due primi anni di vita con l'Agenzia Nazionale del Demanio si è sviluppata a 360 gradi ed è stata punto di riferimento per l'attività istruttoria in materia di amministrazione e destinazione dei beni e per aver fornito i dati relativi ai detti beni, raccolti ed ordinati nel Sistema informatico presso la sede principale del Demanio in Roma.

L'interlocuzione con i Prefetti, conformemente alla previsione normativa, ha registrato un dialogo costante.

Si è già detto, sopra, dei Nuclei di supporto presso le Prefetture e delle circolari adottate e diramate dall'Agenzia Nazionale ai predetti Nuclei.

L'Agenzia ha ritenuto di doversi aprire anche alle Università, nella ricerca di un apporto intellettuale che valga a migliorarne la capacità di azione negli obiettivi da raggiungere.

Come chiarito dal Prefetto Morcone [16], le Università possono svolgere un duplice ruolo importante: quello della formazione di *manager* (perché di *manager* si parla allorquando si debbono gestire in maniera dinamica e non conservativa i patrimoni confiscati alle mafie) dotati di particolare sensibilità, che si deve coniugare con la trasparenza e la capacità professionale di amministrazione dei beni, e quello dello svolgimento di una riflessione sulla programmazione della destinazione dei beni (che è poi una delle ragioni fondanti dell'istituzione dell'Agenzia) sul rilievo che, in passato, spesso, i beni sono stati concessi indiscriminatamente, in assenza di un progetto sul loro utilizzo.

---

[16] Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere. VI Comitato: Riciclaggio e misure patrimoniali e finanziarie di contrasto. Audizione del dott. Mario Morcone, direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata – 24 febbraio 2011.

È stato siglato con l'Università di Palermo, dove l'Agenzia dispone di un numero elevatissimo di beni, un Protocollo d'intesa avente lo scopo di qualificare i giovani che vogliano sperimentarsi nell'attività di gestione ed amministrazione dei beni confiscati.

Sempre a Palermo è stato realizzato un master *post lauream* in materia di buone pratiche condivise e di georeferenziazione dei beni.

Analoghe iniziative sono state avviate nelle Università di Napoli Suor Orsola Benincasa, Roma Tor Vergata, Bocconi di Milano, Bologna e Benevento.

L'Agenzia Nazionale ha intensificato i rapporti con le Associazioni Nazionali di categoria: Confindustria, Confcommercio, Lega Nazionale Cooperative, Coldiretti realizzando un modello, già adottato in provincia di Crotone, attraverso la costituzione di un'associazione temporanea di scopo sostenuta dalle associazioni e dalle istituzioni locali finalizzata ad amministrare i beni confiscati per il tempo necessario a far maturare la nascita delle cooperative sociali cui saranno definitivamente destinati.

Infine, l'Agenzia Nazionale ha mantenuto un costante colloquio con i rappresentanti del Governo del territorio: Sindaci e Presidenti delle Province che, spesso, si muovono in contesti ambientali difficili perché fortemente condizionati dal potere criminale.

Un colloquio è stato avviato dall'Agenzia anche con le loro associazioni, l'ANCI e l'UPI, allo scopo di stringere un rapporto di reciproca collaborazione idoneo a supportare i rappresentanti del governo territoriale nel momento in cui devono adottare scelte non sempre facili nel settore della destinazione dei beni confiscati.

Particolare intensità hanno avuto, naturalmente, le relazioni tra l'Agenzia ed i soggetti privati che, operando nel sociale e, sovente, vantando una spiccata vocazione al settore del recupero e della valorizzazione dei beni confiscati, hanno collaborato alla loro gestione in ossequio alle previsioni della legge n. 109/96.

2.3. Le risorse finanziarie disponibili

2.3.1. L'autofinanziamento

Con il cosiddetto terzo decreto sicurezza (decreto-legge n. 187 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 217 del 2010), il Parlamento ha indicato per l'Agenzia la strada dell'autofinanziamento, vale a dire l'obbligo di mantenersi con risorse proprie a partire dal 2013.

Si è, tuttavia, previsto uno *start up*, con lo stanziamento di 2 milioni nel 2011 e di 4 milioni nel 2012, così da consentire all'Agenzia di arrivare al 2013 in condizioni tali da potersi mantenere da sola.

2.3.2. Il P.O.N. Sicurezza

L'Italia è, ad oggi, l'unico Paese dell'U.E. che è stato dotato di uno strumento finanziario d'intervento destinato principalmente al settore della sicurezza: il «Programma Operativo Nazionale Sicurezza per lo Sviluppo/ Obiettivo Convergenza 2007/2013» (P.O.N.).

L'obiettivo globale del P.O.N. è quello della diffusione di «*migliori condizioni di giustizia, legalità e sicurezza per i cittadini e le imprese, contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali*».

Nell'ambito di questo obiettivo globale si colloca l'Obiettivo Operativo 2.5 («*Migliorare la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata*»), il cui organo responsabile è il Direttore dell'Agenzia Nazionale subentrato, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50, al Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati.

La dotazione finanziaria dell'Obiettivo Operativo 2.5 è di € 91.546.293,00 ripartiti in € 13.081.965,27 per la Calabria, € 27.070.238,84 per la Campania, € 22.099.275,13 per la Puglia e € 29.294.813,76 per la Sicilia.

Gli importi già assegnati vedono la Calabria al primo posto con l'avvenuta assegnazione del 65,94 per cento del *budget* complessivo (€ 8.626.014,96), seguono la Campania con il 45,41 per cento (€ 12.292.991,85), la Sicilia con il 26,29 per cento (€ 7.701.417,72) ed, infine, la Puglia con il 19,67 per cento (€ 4.346.960,00).

L'Obiettivo 2.5 costituisce un'ulteriore risorsa per il finanziamento di progetti di riutilizzazione a fini sociali dei beni confiscati nell'ottica di rendere operante il principio della restituzione alla collettività di un patrimonio confiscato alla criminalità organizzata che sia fruibile, sicché è prevista la possibilità di finanziare due categorie di interventi: la ristrutturazione degli immobili e la riconversione dei beni in vista del loro reinserimento nel circuito produttivo.

2.4. Le modifiche apportate dal decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50

La scelta effettuata dal legislatore di istituire l'Agenzia Nazionale si colloca nel solco delle plurime iniziative di affinamento delle norme finalizzate al raggiungimento di quello che è considerato un obiettivo strategico nella lotta alla criminalità organizzata, ossia l'aggressione dei patrimoni illeciti e la loro sottrazione ai consorzi criminali, in considerazione dell'acquisita consapevolezza che il movente principale della criminalità organizzata è rappresentato dall'accumulazione di ricchezza.

Un'azione efficace di contrasto ai patrimoni illeciti e di restituzione degli stessi alle comunità offese dalla criminalità organizzata è, quindi,

per un verso, strumentale a minare alla base una delle stesse ragioni di esistenza dei sodalizi criminali (specie mafiosi), per altro verso, idonea a conseguire l'indebolimento del loro prestigio, che è, poi, lo strumento di condizionamento della realtà circostante.

Questa la filosofia di fondo sottesa all'istituzione dell'Agenzia nazionale, nell'acquisita convinzione che la sottrazione dei patrimoni illeciti accumulati nel tempo dalla criminalità organizzata è, altresì, ineludibile allo scopo di infrenare il dilagante fenomeno dell'infiltrazione criminale nell'economia legale, che avviene attraverso le necessitate attività di riciclaggio dei proventi dei reati.

Infiltrazione che rappresenta un'aggressione particolarmente insidiosa alle regole del libero mercato e della libera iniziativa economica e privata, ridotte a meri simulacri e che, in caso, di coinvolgimento nell'illecito sistema di settori deviati della politica, realizza un'aggressione allo stesso assetto democratico dei Paesi, che risulta largamente condizionato dal potere economico criminale.

I variegati strumenti normativi, sia nel procedimento di prevenzione che nel processo penale, a disposizione dell'A.G. le hanno consentito di acquisire al demanio un cospicuo patrimonio [17] e, proprio in ragione del successo della strategia di aggressione ai patrimoni illeciti, hanno imposto di risolvere il duplice problema della gestione di questo compendio e della sua destinazione.

Nel primo settore si erano già registrati importanti mutamenti di atteggiamento nell'esperienza giudiziaria, col passaggio da un modello di amministrazione statica finalizzata alla conservazione dei beni ad uno di amministrazione dinamica tendenzialmente orientato, specie con riferimento alle aziende sequestrate, all'adozione di strategia che consentissero di mantenerle sul mercato.

Già con la legge 7 marzo 1996, n. 109, era stata introdotta una normativa unica nel panorama internazionale, che consente la restituzione alla collettività dei patrimoni delle organizzazioni criminali attraverso il loro riutilizzo sociale, produttivo e pubblico.

Tuttavia, da più parti si è sostenuto che la legge in questione non fosse sufficiente a risolvere numerose problematiche riguardanti la gestione, l'utilizzo e la destinazione dei beni confiscati.

Tra le criticità maggiori vi era la lunghezza dei tempi intercorrenti tra la confisca definitiva ed il provvedimento di destinazione e la connessa problematica del degrado dei patrimoni, della perdita di competitività delle imprese, oltre che il problema più generale dell'inadeguatezza professionale degli amministratori giudiziari, spesso di differente livello nei diversi distretti.

La precedente disciplina sdoppiava l'*iter*, distinguendo la fase dell'amministrazione dei beni, di competenza della magistratura fino alla

---

[17] Si rinvia integralmente al rapporto statistico allegato alla 2ª Relazione dell'A.N.B.S.C., periodo 1° gennaio-31 dicembre 2011.

confisca, e quella relativa alla destinazione dei beni per le finalità istituzionali e sociali, affidata all'Agenzia del demanio; ciò aveva ripercussioni indubbie sui tempi della destinazione, con ricadute sull'efficacia complessiva della strategia di aggressione ai patrimoni illeciti.

La legge istitutiva dell'Agenzia nazionale ha inteso porre rimedio a tale situazione articolandosi su tre direttrici: in primo luogo, prevedendo l'istituzione di un'unica «cabina di regia» per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, quindi, mirando ad assicurare un'unitarietà di interventi e la programmazione, già durante la fase dell'amministrazione giudiziaria, della destinazione finale dei beni sequestrati con immediatezza rispetto al provvedimento definitivo di confisca, infine, perfezionando gli strumenti di tutela dei terzi titolari di diritti reali nel procedimento di prevenzione.

La filosofia alla base di questa scelta è quella di assicurare il coordinamento e l'unitarietà dell'amministrazione dei beni per evitare soluzioni di continuità con il successivo passaggio della destinazione e consentire senza ritardo l'assegnazione finale dei beni, una volta che la confisca diventi definitiva.

L'organismo centrale, in vista dell'obiettivo di abbattimento dei tempi necessari per arrivare all'assegnazione definitiva dei beni, è concepito come una *struttura leggera* che si avvale di nuclei istituiti presso le Prefetture locali per i compiti di amministrazione dei beni e può nominare commissari *ad acta* per l'assegnazione e la destinazione dei beni.

Inoltre, l'istituzione dell'Agenzia nazionale rappresenta, anche sotto altro profilo, il punto di approdo di una rivoluzione culturale (che aveva già registrato un cambio di passo nel novembre del 2007 con la nomina del Commissario straordinario, fortemente impegnato in questo settore insieme ai Prefetti ed all'Agenzia del demanio), che si propone una nuova e più moderna sfida di contrasto alle mafie attraverso il contrasto ai patrimoni e le assegna, oltre ai compiti di mera amministrazione giudiziaria, altri che presentano aspetti di prossimità con l'espropriazione per pubblica utilità, quali la possibilità di richiedere la modifica della destinazione d'uso del bene confiscato, in funzione della valorizzazione dello stesso o del suo utilizzo per finalità istituzionali o sociali, anche in deroga agli strumenti urbanistici (articolo 3, comma 4, lett. *d)*, nonché di verificare l'utilizzo dei beni da parte dei soggetti privati e degli enti pubblici, conformemente ai provvedimenti di assegnazione e di destinazione (articolo 3, comma 4, lett. *f*) e di revoca del provvedimento di assegnazione e destinazione nel caso di mancato o difforme utilizzo del bene rispetto alle finalità indicate, e, ulteriormente, negli altri casi stabiliti dalla legge (articolo 3, comma 4, lett. *g*).

Le procedure di sequestro e di confisca hanno, in effetti, oltre allo scopo di irrogare una sanzione patrimoniale, quella di assolvere la funzione, di estremo rilievo sociale, di assicurare il recupero dei beni ai fini enunciati dall'articolo 41 della Costituzione.

Il reinserimento dei beni nel ciclo dell'economia legale e della libera concorrenza realizza, pertanto, lo scopo sociale perseguito dall'ablazione giudiziaria.

Ma il formidabile elemento di novità rispetto al passato è rappresentato dall'istituzione, per la prima volta, di un soggetto pubblico «*misto*», che non è preposto ad uno dei tanti tavoli di consultazione o di concertazione già regolati da fonti primarie e secondarie o da protocolli di varia natura, ma che, titolare del potere decisionale relativamente ad una questione sensibile quale quella riguardante l'amministrazione e la destinazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata, integra un moderno e proficuo modello di cooperazione interistituzionale nell'aggiuntiva consapevolezza che l'azione di contrasto alla criminalità organizzata va perseguita attraverso un'azione sinergica di più soggetti pubblici che sappiano fornire una pluralità di letture in un'unicità di intenti [18].

La differenza è segnata dal fatto che, nel mentre in passato certamente si conoscevano forme di cooperazione spontanea tra istituzioni ed uffici, spesso scaturite da rapporti interpersonali, l'Agenzia Nazionale costituisce un organismo misto destinato alla *governance* informativa ed organizzativa di un settore che ha ripercussioni sulle politiche della sicurezza e dell'ordine pubblico.

L'Agenzia Nazionale, posta sotto l'alta vigilanza del Ministro dell'Interno, prevede, infatti, un Consiglio Direttivo presieduto da un Prefetto e composto da un rappresentante del Ministero dell'Interno, da un magistrato designato dal Ministro della Giustizia, da un magistrato designato dal procuratore Nazionale Antimafia e dal Direttore dell'Agenzia del demanio o da un suo delegato.

Al Consiglio direttivo, in cui è prevista (articolo 2, comma 3) la presenza paritaria di magistrati ed organi governativi (i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, centrali e locali, di enti ed associazione di volta in volta interessati), è affidato il compito (articolo 3, comma 4) di:

a) adottare gli atti di indirizzo e le linee guida in materia di amministrazione, assegnazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati;

b) programmare l'assegnazione e la destinazione dei beni in previsione della confisca;

c) approvare piani generali di destinazione dei beni confiscati.

Sebbene difetti un'espressa previsione normativa, è pacifico che, stante il rapporto di collaborazione tra l'agenzia e l'A.G., la determinazione delle linee-guida in materia di amministrazione dei beni sequestrati e confiscati deve essere preceduta dall'intesa con l'autorità giudiziaria.

Il ruolo di supporto dell'Agenzia rispetto all'azione dell'Autorità Giudiziaria è stato ampliato dalla previsione di cui all'articolo 1, comma 3, lett. *b)* e *c),* secondo il quale l'Agenzia Nazionale «*coadiuva l'autorità*

---

[18] Cfr. Cisterna, «Un'inedita cooperazione inter-istituzionale che consente di evitare i tavoli di consultazione», in Guida al diritto n. 16 del 17 aprile 2010.

*giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati, anche ai sensi dell'articolo 12-*sexies *del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1997, n. 356, e successive modificazioni, nel corso dei procedimenti penali per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, ed amministra i beni a decorrere dalla conclusione dell'udienza preliminare*».

2.4.1. L'amministrazione e la destinazione dei beni

Al 29 febbraio 2012 [19], il totale dei beni (immobili, mobili, mobili registrati, aziende, beni finanziari) sottoposti a provvedimento (di sequestro o di confisca) è pari a 89.603.

Tra essi, solo 4.581 risultano definitivamente confiscati e destinati, 3.830 ai Comuni e 751 allo Stato, per un valore complessivo di euro 850.335.908.

I beni immobili

Al 29 febbraio 2012 [20], il numero totale dei beni immobili sequestrati e confiscati era di 44.161.

Al 31 dicembre 2011 [21], il totale degli immobili confiscati definitivamente era pari a 10.438.

Gli immobili destinati ed usciti dalla gestione erano 7.074 (il 67,8 per cento di quelli confiscati) di cui 5.782 destinati consegnati, 851 destinati non consegnati e 441 usciti dalla gestione.

L'Agenzia gestiva 3.364 beni immobili confiscati in via definitiva, di cui 2.590 (pari al 77 per cento del totale) interessati da criticità.

Nonostante le criticità riscontrate nel primo biennio di attività, l'Agenzia è riuscita a destinare, dal 1º gennaio al 31 dicembre 2011, molti beni confiscati di particolare valore sociale e simbolico.

Tra i più significativi, si ricordano i seguenti casi:

a) nel Comune di Rescaldina (MI) un fabbricato cielo terra con ampia pertinenza è stato destinato al Comune per finalità sociali ed in particolare per essere utilizzato, per il tramite della Onlus Ospedale dei Bambini Milano, come residenza temporanea di genitori con figli affetti da patologie oncologiche di lunga degenza presso l'ospedale Buzzi di Milano, rispetto al quale la residenza risulta in posizione strategica;

---

[19] Cfr. le statistiche nazionali del Ministero della Giustizia (il monitoraggio, previsto dalla legge 13 settembre 1982, n. 646, nonché dalla legge 7 marzo 1996, n. 109, è iniziato nel 1983 a seguito di una circolare del Direttore generale degli Affari penali con cadenza semestrale).

[20] Cfr. le statistiche nazionali del Ministero della Giustizia (il monitoraggio, previsto dalla legge 13 settembre 1982, n. 646, nonché dalla legge 7 marzo 1996, n. 109, è iniziato nel 1983 a seguito di una circolare del Direttore generale degli Affari penali con cadenza semestrale).

[21] Cfr. la 2ª Relazione sull'attività dell'A.N.B.S.C., svolta dal 1º gennaio al 31 dicembre 2011 – Rapporto statistico, cui integralmente si rinvia per maggiori dettagli.

b) nel Comune di Borgo Forte (MN) un fabbricato cielo terra con ampia pertinenza è utilizzato da una cooperativa sociale per l'assistenza agli anziani non autosufficienti e disabili;

c) nel Comune di Varese (VA) un appartamento è stato destinato al Comune il quale, d'intesa con la locale Questura, lo ha utilizzato come alloggio protetto per minori oggetto di abuso;

d) nel Comune di Castellammare di Stabia (NA) l'Agenzia ha assegnato al Comune la villa *liberty* del *clan* De Rosa per adibirla a biblioteca comunale; il bene, in ottimo stato di manutenzione, ha un forte valore simbolico in quanto si tratta della villa *bunker* del *clan* situata nel centro storico del comune;

e) nel Comune di Quindici (AV) l'Agenzia, tramite la collaborazione del Comune, ha destinato la villa *bunker* confiscata al *clan* Graziano all'associazione Libera; nel bene è previsto l'avvio di un'azienda tessile, sì da favorire l'occupazione in un difficile contesto territoriale;

f) nel Comune di Naro (AG) più terreni sono stati destinati a finalità sociali che, tramite la collaborazione tra l'associazione Libera e la municipalità, sono stati assegnati a titolo gratuito ad una costituenda cooperativa agricola, nel rispetto della loro vocazione, nell'ambito del progetto denominato «Libera Terra Agrigento»;

g) nel Comune di Polizzi Generosa (PA), il feudo di Verbumcaudo, avente un'estensione pari a 150 ettari, confiscato a Michele Greco, è stato destinato dall'Agenzia alla Regione Sicilia per essere poi assegnato al Consorzio Sviluppo e Legalità per la valorizzazione dei terreni ad uso agricolo e sociale;

g) nel Comune di Santa Maria La Fossa (CE), l'Agenzia ha destinato l'azienda agricola ex Cirio denominata «La Balzana», di circa 200 ettari, confiscata al *clan* dei Casalesi nell'ambito del processo Spartacus, al Comune;

i) nel Comune di Rombiolo (VV) l'Agenzia, nell'ambito del costante supporto all'Autorità di vigilanza, ha assegnato un capannone industriale di vasta dimensione al Ministero dell'Interno per finalità istituzionali ed in particolare per adibirlo a centro di accoglimento di immigrati, fornendo così il proprio contributo all'emergenza immigrazione che nel 2011 ha creato non poche difficoltà nell'Italia meridionale;

i) nel Comune di Cinisi (PA), un immobile confiscato a Gaetano Badalamenti per essere utilizzato dall'associazione culturale «Peppino Impastato» e sede della Biblioteca comunale.

Le aziende

Al 29 febbraio 2012 [22], il totale delle aziende sequestrate e confiscate era pari a 6.035.

---

[22] Cfr. le statistiche nazionali del Ministero della Giustizia (il monitoraggio, previsto dalla legge 13 settembre 1982, n. 646, nonché dalla legge 7 marzo 1996, n. 109, è iniziato

Al 31 dicembre 2011[23], le aziende confiscate in via definitiva risultavano essere complessivamente 1.516.

Nel 2011 sono state confiscate definitivamente 139 aziende.

Le aziende uscite dalla gestione sono 460, quelle in gestione sono 1.056.

La cancellazione dal REA (Registro imprese e repertorio economico e amministrativo) è il principale motivo di uscita dalla gestione delle imprese confiscate. Da solo rappresenta il 59,3 per cento del totale.

Le aziende in gestione sono di diverse tipologie; poco meno della metà sono società a responsabilità limitata.

I beni mobili

Al 29 febbraio 2012[24], i beni mobili sequestrati o confiscati sono pari a 13.189, i beni mobili registrati sequestrati o confiscati sono in totale 17.269.

Al 31 dicembre 2011[25], i beni mobili registrati confiscati definitivamente sono 4.240, dei quali 3.049 non più in gestione. Tra i beni confiscati, 1.146 non sono mai stati rinvenuti; 611 sono stati rottamati, 148 sono stati assegnati a: ANBSC (3), Capitaneria di Porto (5), Carabinieri (13), Corpo Forestale dello Stato (4), Direzione Distrettuale Antimafia (3), Direzione Investigativa Antimafia (6), Guardia di Finanzia (53), Polizia di Stato (51), Vigili del Fuoco (10); 31 di essi presentano persistenti criticità.

La maggior parte dei beni mobili registrati confiscati è costituita da autoveicoli e mezzi pesanti.

Per i mezzi industriali e le autovetture si procede valutando la possibile commerciabilità e l'interesse ad ottenerne l'assegnazione da parte delle Istituzioni e Forze di Polizia, ovvero provvedendo alla rottamazione ove le prime soluzioni non siano praticabili.

È stata avviata una collaborazione con la Sovrintendente del Polo Museale di Roma al fine di realizzare un catalogo delle opere d'arte confiscate attualmente in gestione, con stima del loro valore di mercato.

2.5. Le criticità riscontrate

Sotto il profilo normativo ed operativo, le criticità riscontrate nei primi due anni di attività dell'Agenzia attengono precipuamente alla dota-

---

nel 1983 a seguito di una circolare del Direttore generale degli Affari penali con cadenza semestrale).

[23] Cfr. 2ª Relazione sull'attività dell'A.N.B.S.C., svolta dal 1 gennaio al 31 dicembre 2011- Rapporto statistico, cui integralmente si rinvia per maggiori dettagli.

[24] Cfr. le statistiche nazionali del Ministero della Giustizia (il monitoraggio, previsto dalla legge 13 settembre 1982, n. 646, nonché dalla legge 7 marzo 1996, n. 109, è iniziato nel 1983 a seguito di una circolare del Direttore generale degli Affari penali con cadenza semestrale).

[25] Cfr. 2ª Relazione sull'attività dell'A.N.B.S.C., svolta dal 1º gennaio al 31 dicembre 2011 – Rapporto statistico, cui integralmente si rinvia per maggiori dettagli.

zione organica dell'ente, alla gestione e destinazione dei beni immobili delle aziende e dei beni mobili confiscati ed al *budget* posto a disposizione dell'Agenzia.

La disamina delle disfunzioni riscontrate sarà propedeutica all'illustrazione delle proposte, anche di natura normativa, finalizzate alla risoluzione delle criticità enucleate, che saranno formulate tenendo conto dell'apporto conoscitivo e propositivo proveniente dall'attività svolta da questa Commissione Antimafia (audizioni ed acquisizione di documentazione utile).

2.5.1. Dotazione organica

Dalle relazioni annuali dell'A.N.B.S.C. e dalle audizioni dei Direttori dell'Agenzia, dott.ri Morcone e Caruso, emerge in maniera oggettiva l'assoluta inadeguatezza delle risorse attribuite all'Agenzia a fronte ai compiti – molteplici, complessi e delicati – che il legislatore le ha attribuito.

Come sopra riportato, l'organico previsto per l'Agenzia è di 30 unità, per le quali è stato disposto lo stanziamento di 4,2 milioni di euro annui, destinati a far fronte agli emolumenti dei dipendenti ed all'organizzazione e funzionamento delle varie sedi.

È stata poi data la possibilità all'Agenzia di avvalersi di altre 70 unità solo entro il 31 dicembre 2012, con ulteriore stanziamento di complessivi 6 milioni di euro, da utilizzarsi entro quella data.

La sproporzione tra dotazione organica e attività dell'Agenzia è stata efficacemente rilevata anche dalla Corte dei Conti [26], a parere della quale l'Agenzia con «*tale esiguità di risorse umane difficilmente potrà far fronte all'emergenza nazionale che sempre più vede i protagonisti della criminalità organizzata espandere i propri confini*».

L'insufficienza dell'organico dell'A.N.B.S.C. appare ancor più evidente, a parere di chi l'ha rappresentata, ove si abbia riguardo alla circostanza che l'Agenzia del Demanio (cui l'A.N.B.S.C. è subentrata), disponeva di 100 unità operative spalmate sull'intero territorio nazionale ed ancor più irrazionale, in considerazione del fatto che il nuovo Ente ha, ai sensi dell'articolo 110 del codice antimafia, competenze di gran lunga più estese rispetto all'Agenzia del Demanio (limitate ai beni definitivamente confiscati), alle quali si aggiungono le incombenze di *staff* (selezione, gestione, formazione, trattamento giuridico ed economico del personale, contenzioso, ispezioni, acquisti e logistica, sistemi informativi, etc.) ed, ancora, in considerazione del potenziamento dell'attività dell'A.N.B.C.S. a seguito del decreto-legge del 12 novembre 2010, n. 187, che consente alla stessa – di stipulare contratti a termine di durata non superiore al 31 dicembre 2012 e garantendo a tal fine un flusso di entrata di 2 milioni di euro per l'anno 2011 e di 4 milioni per l'anno 2012, nonché

---

[26] Cfr. deliberazione n. 23/2010 G – Corte dei conti, in materia di beni confiscati, e relativa relazione del 14 ottobre 2010, pag. 63.

di destinare beni immobili confiscati per l'autofinanziamento dell'Agenzia, previa autorizzazione del Ministro dell'Interno.

Inoltre, la già evidenziata inadeguatezza della dotazione organica viene amplificata dalle difficoltà, a monte, di individuare le trenta risorse costituenti la c.d. dotazione organica stabile e di vedersi assegnate le altre settanta unità di personale, che dovrebbero garantire il potenziamento fino alla data del 31 dicembre 2012 a decorrere dal 19 ottobre 2011, ossia dalla data del decreto interministeriale di autorizzazione.

In particolare, sono state riscontrate rilevanti criticità sia in fase di reclutamento che in fase di mantenimento del personale.

Con riferimento alle difficoltà di reclutamento, si è evidenziato che, carente qualsiasi forma di incentivo economico e considerata la contrattazione collettiva attualmente applicata (Comparto Ministeri), priva di forme retributive adeguate ai profili richiesti (avvocati, commercialisti, architetti, ingegneri, agronomi, esperti in *management* pubblico), l'Agenzia non è, ad oggi, in grado di reclutare dalle altre pubbliche amministrazioni il personale qualificato in possesso di competenze necessarie per svolgere le attività di legge.

Con particolare riferimento al personale da utilizzare per il c.d. potenziamento, si è rappresentato che, a fronte delle trentaquattro richieste che l'Agenzia ha inviato alle altre Amministrazioni (Ministeri, Forze dell'ordine, Agenzie fiscali, Enti territoriali ed Agenzia del demanio), soltanto sette sono state positivamente riscontrate.

Peraltro, proprio per la richiamata assenza di incentivi economici, la disponibilità a transitare presso l'Agenzia è stata fornita, nella maggior parte dei casi, da dipendenti della pubblica amministrazione spinti da esigenze di carattere logistico/familiare, piuttosto che da motivazioni legate alla messa a disposizione di professionalità specifiche ed occorrenti all'Agenzia.

E, pertanto, tali risorse, prive della necessaria esperienza in materia, non sono immediatamente utilizzabili dall'Agenzia per le attività di propria competenza, se non a seguito di un adeguato periodo di formazione che, in concreto, non può essere delegato al già esiguo personale dotato di professionalità adeguata impegnato in modo incessante nell'assorbente attività di istituto.

Per contro, non si sono registrati passaggi di professionalità adeguate ai profili richiesti poiché l'amministrazione di provenienza, data la professionalità della risorsa, ha negato la disponibilità a metterla a disposizione dell'Agenzia.

Nonostante la relazione illustrativa al decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il Ministro per le Pubblica Amministrazione e l'innovazione del 19 ottobre 2011 preveda la possibilità per l'Agenzia di usufruire di almeno 12 unità appartenenti all'Agenzia del Demanio, tuttavia, il passaggio è di fatto avvenuto solo per tre unità; ciò, in quanto la legge, nel prevedere la possibilità per il direttore dell'Agenzia nazionale dei beni confiscati di attingere a pubbliche amministrazioni, precisa che sono necessari il consenso tanto

dell'interessato quanto dell'amministrazione cedente la quale, comprensibilmente, è di solito restia a privarsi di professionalità valide.

Tale situazione ha rappresentato, in definitiva, una criticità tanto per il personale da inserire nella dotazione organica stabile (trenta unità), quanto per quello (settanta unità) da utilizzare nell'ambito del potenziamento fino al 31 dicembre 2012.

Oltre, alle menzionate difficoltà di reperimento di personale, si sono registrate difficoltà di mantenimento del personale attualmente in servizio.

In considerazione delle criticità sopra indicate (assenza di incentivi economici, contrattazione collettiva inadeguata) e considerata, altresì, la disomogeneità del personale attualmente utilizzato (Ministero dell'Interno, Ministero della giustizia, Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Agenzia del demanio), vi è il concreto rischio che, in concomitanza con l'entrata in vigore dei regolamenti, il personale attualmente in forza, ricevendo nell'amministrazione di appartenenza un trattamento retributivo superiore rispetto a quello previsto dalla contrattazione collettiva applicata all'Agenzia, non opterà per entrare nei ruoli dell'Agenzia.

Per fare un esempio pratico, un dirigente della Polizia di Stato (che attualmente è responsabile della macroarea che si occupa del Centro-Nord e che, appartenendo al comparto sicurezza, gode del trattamento economico dirigenziale e – in più – del trattamento dello straordinario), passando all'Agenzia non godrebbe più di questo trattamento straordinario.

Pertanto, l'Agenzia subirà delle inevitabili ripercussioni negative sulla propria attuale operatività, che già sconta le criticità appena descritte.

Al riguardo, non è neanche ipotizzabile arginare, nell'immediato, la carenza di personale indicendo appositi concorsi pubblici, considerato che in via preliminare si dovrebbe avviare la procedura di mobilità imposta dal Testo Unico sul pubblico impiego e che, in ogni caso, le necessità dell'Agenzia a breve termine sono incompatibili con i tempi necessari per lo svolgimento di una selezione pubblica, inevitabilmente destinata a produrre effetti a distanza di molti mesi o, più probabilmente, anni; senza dimenticare, peraltro, che le risorse disponibili non sono utilizzabili per la gestione delle procedure concorsuali.

Si è, infine, sottolineato che, per quanto riguarda le 70 unità in aggiunta alle 30, come da organico della legge istitutiva, dal 1º gennaio del 2013, non saranno più disponibili i 6 milioni di euro, sicché per il pagamento dei loro emolumenti sarà necessario mettere a reddito i beni immobili dell'Agenzia, ciò che comporterà, come meglio si vedrà tra poco, notevoli difficoltà.

2.5.2. I beni immobili

Si è già detto che l'Agenzia gestisce 3.364 beni immobili confiscati in via definitiva, di cui 2.590 (pari al 77 per cento del totale) risultano interessati da criticità, quali gravami ipotecari, procedure giudiziarie in corso, confische *pro quota*, concomitante sequestro penale, occupazione *sine titulo*, inagibilità dei beni.

In particolare, per 1.556 di questi beni (pari al 46,25 per cento del totale) è stata accertata l'esistenza di gravami ipotecari che, oltre a non consentire un'utile e tempestiva destinazione del bene, importa una complessa e lunga attività istruttoria, sulla quale ha anche riferito il Ministro dell'Interno Annamaria Cancellieri davanti a questa Commissione [27], finalizzata a rendere il bene libero da pesi ed oneri, che si sostanzia in:

a) accertamenti sul singolo gravame ipotecario: l'Agenzia, per il tramite dei Nuclei di supporto presso le Prefetture, verifica l'opponibilità all'Erario del credito ipotecario (iscrizione ipotecaria, ammontare della debitoria comprensiva di sorte e interessi);

b) accertamento della buona fede: l'Agenzia, per il tramite delle Procure della Repubblica, avvia l'incidente di esecuzione finalizzato a verificare l'accertamento della buona fede e l'affidamento incolpevole in capo al creditore ipotecario, spesso da individuarsi negli istituti di credito;

c) definizione del gravame ipotecario: l'Agenzia, nel caso di accertata mala fede in capo al creditore ipotecario, provvede alla destinazione del bene in favore dei soggetti che la legge prevede come possibili destinatari. Nell'ipotesi in cui, invece, viene accertata la buona fede del creditore ipotecario, l'Agenzia verifica la possibilità di addivenire ad una transazione nei limiti delle risorse disponibili per tale finalità a legislazione vigente.

Oltre al numero di gravami ipotecari che insiste sugli immobili, vi sono ulteriori situazioni problematiche che influiscono sulla tempistica dell'assegnazione dei beni che possono schematicamente individuarsi:

– nella complessità di alcune decisioni giurisdizionali, certamente ineccepibili dal punto di vista formale, che sovente riguardano una quota della proprietà del bene; sono le cosiddette *confische pro quota*, in ragione delle quali viene a convivere il diritto di proprietà acquisito dallo Stato in esito al provvedimento ablativo con quello di un privato, talvolta coniuge o parente del soggetto colpito dalla confisca;

– nelle sovrapposizioni di provvedimenti di confisca di prevenzione con provvedimenti di sequestro penale, con procedure esecutive immobiliari, con procedure fallimentari;

– nell'instaurazione di complessi e lunghi incidenti di esecuzione scaturenti dalla mancata precisa identificazione del bene; spesso ci si trova di fronte a beni ingestibili perché inesistenti, in quanto sono stati erroneamente indicati i dati catastali o, addirittura, non è stata effettuata la trascrizione del provvedimento definitivo nei pubblici registri;

– nella necessità di procedere quasi sempre agli sgomberi di beni ancora occupati dai soggetti colpiti dal provvedimento ablativo o da loro familiari o da persone che pagano regolarmente l'affitto;

---

[27] Cfr. audizione in Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Audizione del Ministro dell'Interno, pref. Annamaria Cancellieri, 27 marzo 2012, XVI legislatura.

– nella particolare ubicazione degli immobili, spesso di piccole dimensioni, collocati all'interno di beni immobili più ampi non oggetto di confisca, o costruiti a ridosso di fiumi o torrenti d'acqua, che nel periodo invernale, sono invasi dall'acqua e, quindi, non destinabili;

– nell'assenza di risorse adeguate per la ristrutturazione degli immobili;

– nella farraginosità dell'*iter* burocratico che precede la vendita dei beni confiscati, in uno con la possibilità di vendita solamente nei confronti di enti pubblici con finalità economiche, fondazioni bancarie e associazioni di categoria; la legge prevede che si possa procedere alla vendita soltanto come *extrema ratio*, ossia dopo aver espletato l'istruttoria di rito e comunque in favore di una limitata platea di soggetti; è previsto, infatti, che si possa procedere alla vendita solo dopo che un'Amministrazione statale, venutane a conoscenza, non ne abbia richiesto l'utilizzo a fini governativi; dopo questo primo passaggio, che già richiede un certo lasso di tempo, devono essere interpellati gli Enti territoriali, in ordine i Comuni, le Province e le Regioni, che devono ritenere non utilizzabile il bene, dopodiché la vendita è possibile solamente nei confronti di enti pubblici con finalità economiche, fondazioni bancarie e associazioni di categoria; la ragione della mancanza di interesse all'acquisizione del bene a titolo gratuito dipende evidentemente dal fatto che si tratta di beni interessati da notevoli criticità, che, a maggior ragione, non lo rendono appetibile in caso di vendita a titolo oneroso da parte dei soggetti in ultimo abilitati all'acquisto.

2.5.3. Le aziende

Si è già riportato il dato delle aziende in gestione, pari a 1.056 di diverse tipologie.

La gestione delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata un elevato coefficiente di problematicità e criticità per l'impatto che la loro amministrazione ha sul tessuto economico-produttivo e sull'occupazione, poiché è altissimo il rischio che esse non riescano a rimanere sul mercato una volta riqualificate e ricondotte in un circuito di legalità.

È noto che l'imprenditore mafioso ha enorme disponibilità di denaro, derivante da attività criminali variegate, e cogente necessità di ripulire le risorse economiche illecite di cui dispone. Egli, quindi, è l'unico imprenditore che non deve sopportare i costi dell'acquisto del denaro al pari delle imprese legali o che, comunque, disponendo di enormi patrimoni, anche immobiliari, è ritenuto cliente affidabile delle banche, che più facilmente gli accordano linee di credito, ovviamente trincerandosi dietro la totale inconsapevolezza dell'appartenenza del soggetto a circuiti criminali, affermazione della cui verosimiglianza vi è sovente da dubitare.

Tanto, naturalmente, amplifica il potere dell'impresa mafiosa in un'epoca, quale quella attuale, caratterizzata da stagnazione e da una prolungata crisi economica e finanziaria, che ha colpito soprattutto le piccole e medie

imprese legali, che finiscono per essere soccombenti nelle competizioni per l'accaparramento di quote di mercato in molti settori economici.

Le imprese mafiose sopportano minori costi anche in termini di omesso rispetto delle regole in materia di sicurezza del lavoro, di retribuzione, di oneri contributivi e fiscali: esse, dunque, non si impongono sul mercato per la capacità imprenditoriale di chi le dirige ma, piuttosto, a cagione del fatto che sono in grado di offrire condizioni che nessuna impresa legale può assicurare e che, di conseguenza, le rendono altamente competitive sul mercato.

Senza trascurare l'altra fondamentale ragione di affermazione nel panorama economico-produttivo, spesso in regime di quasi monopolio, ossia lo sfruttamento della forza intimidatrice che deriva dall'appartenenza a temibili sodalizi criminali, il c.d. metodo mafioso.

Se questo è lo scenario, la prima criticità che l'amministratore giudiziario deve affrontare allorquando è sottoposta a sequestro un'azienda, è il blocco dei finanziamenti.

Le banche revocano gli affidamenti bancari, magari appellandosi alla disciplina comunitaria (Basilea I e Basilea II) e non consentendo la prosecuzione dell'attività, proprio nel momento in cui le aziende vengono sottoposte a sequestro.

Accade spesso, ancora, che le banche, dopo aver concesso fidi, li cedano ad alcuni istituti di credito, che realizzano una vera e propria *bad bank,* ciò che va a complicare ulteriormente la situazione poiché rende più arduo l'ottenimento di proroghe nel rientro immediato dalla situazione debitoria o abbattimenti dei tassi o quant'altro che valga a scongiurare l'immediato fallimento dell'azienda.

Allorquando l'azienda è sequestrata si registra, poi, un improvviso calo delle commesse dovuto al fatto che i clienti, paradossalmente, si sentono più garantiti, sotto il profilo della sicurezza, dall'azienda appartenente alla criminalità o con la stessa collusa e, quindi, al riparo da molestie mafiose. È evidente che la revoca delle commesse è una delle cause che portano al fallimento e/o chiusura dell'azienda.

Altra criticità è rappresentata dalle problematiche legate alla regolarizzazione dei lavoratori, che, prima, subivano una prevalente condizione di non emersione e/o di assenza di regole contrattuali e che, com'è giusto, al momento della gestione dell'amministrazione giudiziaria richiedono una condizione di parità con gli altri lavoratori della stessa categoria. La regolarizzazione dei rapporti di lavoro unitamente alla regolare fatturazione delle commesse, già nella fase del sequestro, ossia la ricollocazione dell'azienda nel circuito legale, comporta inevitabilmente l'aumento dei costi di gestione.

Alcune problematiche derivano, ancora, dalla confisca parte dell'Autorità Giudiziaria del patrimonio societario ma non delle azioni della società, con ogni conseguenza derivante dall'ingestibile situazione che si viene a creare per la pretesa della società di continuare a gestire il patrimonio, dalla quale scaturiscono lunghi contenziosi.

Le precipue carenze della normativa in vigore in materia di gestione delle aziende sequestrate (articolo 41 Codice delle leggi antimafia) sono state oggetto di specifica segnalazione anche da parte del Procuratore nazionale Antimafia Pietro Grasso [28].

In particolare, il Procuratore Grasso ha sollevato perplessità in ordine alla mancata regolamentazione:

a) del rapporto tra sequestro di quote sociali e sequestro dei beni aziendali strumentali all'esercizio dell' impresa;

b) del rapporto tra amministratore giudiziario e amministratore della società, ovviamente nel solo caso di sequestro maggioritario delle quote sociali

c) degli effetti che derivano dal sequestro di quote della società di persone, che sono differenti in base alla qualità del socio le cui quote sono sequestrate;

d) degli effetti derivanti dal provvedimento di prosecuzione dell'impresa, con riferimento a tutte quelle attività che richiedono autorizzazioni e provvedimenti abilitativi di natura personale, che rischiano di essere o, comunque, di ritenersi caducati a seguito del sequestro e dell'estromissione del proposto ovvero del venir meno dei requisiti in capo allo stesso (si pensi ai sequestri di farmacie, tabaccherie, imprese edili, etc).

La necessità di un mirato «innesto» nella normativa codicistica antimafia, finalizzato alla risoluzione delle problematiche testé indicate, può agevolmente cogliersi dalla consistenza dei casi emblematici registratisi proprio in ragione delle carenze di regolamentazione.

Uno è quello del Parco dei Templari di Altamura (BA) del valore di 17 milioni di euro, che vede una s.r.l. continuare la gestione di un immobile confiscato a tale Sorangelo. Una decisione del 14 gennaio 2011 del Consiglio di Stato ha posto, dopo molti anni, l'Agenzia Nazionale in condizione di effettuare definitivamente lo sgombero della struttura e progettare l'avvio di una nuova attività imprenditoriale in un contesto di legalità [29].

Altro caso emblematico è quello del Castello di Miasino (NO) del valore di circa 5 milioni di euro, appartenuto al boss Galasso, la cui moglie, sempre attraverso una S.r.l., continua a fare impresa di ristorazione, vicenda segnalata alle Procure Distrettuali di Torino e di Napoli e per la quale pende un contenzioso per la rescissione del contratto di affitto.

Ancora, quello della confisca in pregiudizio di Antonino Buscemi: nel maggio del 2002 il Tribunale di Palermo ha ordinato la confisca dell'intero capitale sociale e del complesso dei beni della FINSAVI S.r.l.

---

[28] Cfr. audizione in data 25 luglio 2012 davanti alle Commissioni riunite Giustizia ed Affari Costituzionali del Senato.

[29] Cfr. citata audizione del Prefetto Mario Morcone.

nonché dell'intero capitale sociale e del complesso dei beni della Generale Impianti S.p.A.. Il 100 per cento del capitale sociale della Generali Impianti era detenuto dalla FINSAVI e costituiva l'unico cespite del complesso dei beni della società. A sua volta il capitale sociale della FINSAVI era detenuto per il 50 per cento dalla società Calcestruzzi S.p.A. ed oggi Edison S.p.A. e per il restante 50 per cento dai germani Giuseppe (33,33 per cento) ed Antonio Buscemi (16,66 per cento).

Dopo intense trattative, l'Agenzia Nazionale ha ottenuto, dietro il pagamento di una somma simbolica di euro 26.000, le quote sociali della FINSAVI detenute da Edison e così è divenuta socia unica della FINSAVI e, attraverso essa, della Generali Impianti.

Un altro caso segnalato dall'Agenzia Nazionale è quello della «Calcestruzzi Ericina» confiscata con decreto del Tribunale di Trapani, irrevocabile nel 2000, al boss di Cosa Nostra Vincenzo Virga. Con provvedimento del dicembre del 2009 la Prefettura di Trapani ha disposto la concessione a titolo gratuito per 20 anni del patrimonio della società ai dipendenti che avevano costituito nel 2008 la società cooperativa «Calcestruzzi Ericina Libera».

In questo caso si è posto il problema del trasferimento delle licenze che abilitavano al trasporto di cose in conto proprio con gli automezzi dell'azienda.

Nessun notaio ha inteso stipulare un contratto di affitto gratuito degli automezzi aziendali, non previsto dalla normativa del codice civile, e solo dopo approfondimento della questione, nel mese di novembre del 2011, ne è stata prevista la concessione in affitto a titolo oneroso, ma con la previsione di un canone simbolico di euro 5.000 annui. È stato così possibile salvare i 14 posti di lavoro dei dipendenti dell'azienda confiscata.

Altro caso che ha presentato non pochi profili problematici è stato quello del sequestro ex articolo 2-*ter* legge n. 575/65 dei beni riconducibili a Massimo Ciancimino, integrati da investimenti finanziari e beni intestati a persone fisiche e da compendi aziendali.

E ciò in ragione non solo dell'enorme valore del patrimonio confiscato che oscilla tra i 300 ed i 500 milioni di euro, ma soprattutto poiché una parte di quote societarie e di beni è stata individuata in Italia, mentre la SIRCO S.p.A., *holding* oggi svuotata, e l'Agenda 21 s.a., società rumena, risulterebbero controllare in Romania un enorme volume di affari che investe il ciclo di rifiuti: dalle discariche (una delle quali è considerata la più grande in Europa con i suoi 150 ettari di estensione e 40 metri di profondità), alle società di selezione e trasformazione a quelle di smaltimento dei rifiuti tossici.

Risultano, pertanto, coinvolti nella risoluzione delle problematiche, oltre all'Amministratore finanziario nominato dal Tribunale di Palermo e ad un ufficiale in sevizio presso l'Agenzia Nazionale, anche la nostra Ambasciata ed il magistrato di collegamento presenti a Bucarest.

Infine, ulteriori criticità sono state riscontrate nella mancanza e/o inadeguata professionalità degli amministratori giudiziari: molti sono privi di

adeguate competenze specifiche, altri si limitano ancora ad una gestione conservativa e non produttiva delle aziende.

Il legislatore ha inteso porre rimedio a tale criticità istituendo con il decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14, recante *«Istituzione dell'Albo degli amministratori giudiziari, a norma dell'articolo 2, comma 13, della legge 15 luglio 2009, n. 94»*, un albo nazionale degli amministratori giudiziari (articolo 1), selezionati secondo criteri che tengono conto della professionalità maturata sul campo ovvero acquisita in esito alla partecipazione con profitto a corsi di formazione post universitaria.

L'istituzione dell'Albo nazionale persegue l'obiettivo di implementare la professionalità degli amministratori ed, altresì, di evitare pericolosi condizionamenti dei professionisti nominati sulla base di albi locali, che si sono risolte in passato in inammissibili intrusioni nell'amministrazione degli stessi soggetti colpiti dalla misura patrimoniale del sequestro e/o confisca, oltre che in una gestione non trasparente delle nomine dei collaboratori del giudice.

L'articolo 3, comma 4, del richiamato decreto legislativo dispone che con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento, siano disciplinate le modalità di certificazione dei requisiti di idoneità professionale.

L'articolo 7 del medesimo decreto legislativo ha previsto che entro un anno dalla data di entrata in vigore dello stesso, il Ministero, accertati i titoli dei richiedenti, dovesse precedere alla formazione dell'Albo e pubblicarlo nella *Gazzetta Ufficiale*, con decreto del Ministro della giustizia.

L'articolo 10 del decreto legislativo n. 14 del 2010, ha previsto, infine, che, con decreto del Ministro della giustizia, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, sono stabilite: *a)* le modalità di iscrizione nell'Albo degli amministratori giudiziari; *b)* le modalità di sospensione e cancellazione dall'Albo degli amministratori giudiziari; *c)* le modalità di esercizio del potere di vigilanza da parte del Ministero.

Il decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14, è entrato in vigore il 3 marzo 2010.

In attesa che diventi pienamente operativo l'Albo degli amministratori giudiziari, l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili hanno sottoscritto il 17 giugno 2012 un protocollo d'intesa che prevede la creazione di un elenco di professionisti esperti in materia di gestione delle imprese sequestrate e confiscate alle mafie.

Allo stato, tuttavia, non è stata ancora adottata la regolamentazione, di cui ai citati articoli 3 e 10 del decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14, che consente di rendere operativo l'Albo degli amministratori giudiziari con grave pregiudizio per il raggiungimento degli obiettivi cui l'istituzione

dell'Albo era finalizzata e permanenza delle criticità legate all'inadeguata preparazione degli amministratori [30].

Di particolare pregio appaiono, nell'ambito delle iniziative intese a migliorare la professionalità degli amministratori, i protocolli d'intesa siglati dall'Agenzia con associazioni di categoria e *no profit* e le iniziative di studio promosse ed organizzate in cooperazione con le Università.

In data 23 dicembre 2011 l'Agenzia, Assolombarda, ALDAI – Associazione Lombarda Dirigenti Aziende Industriali, e Fondirigenti hanno siglato un protocollo di intesa finalizzato alla formazione specialistica di sessanta *manager* per la valutazione e la gestione delle aziende sequestrate e confiscate.

Si tratta di un'iniziativa importante che, non a caso, nasce in Lombardia, ove insistono più di 200 imprese delle 1.500 fin ora confiscate alla criminalità organizzata.

L'esigenza è nata da una delle difficoltà più evidenti che pone la gestione dei beni sequestrati allorquando si tratti di beni aziendali, consistente nella riscontrata difficoltà di garantire la continuità industriale ed economica delle imprese, che, nel passaggio dal circuito illecito a quello legale, rischiano di fallire e\o di chiudere.

Tanto si traduce, conseguentemente, nella perdita di posti di lavoro e nell'instaurazione di un clima di tensione sociale certamente non idoneo al contrasto socio-economico della criminalità organizzata, insinuandosi nella collettività l'idea distorta che, se la mafia era in grado di offrire e garantire posti di lavoro, lo Stato non è parimenti affidabile.

La convenzione siglata pone, pertanto, particolare attenzione alla creazione di competenze strategiche e manageriali necessarie per la valutazione e la gestione delle imprese sequestrate e confiscate da mettere a disposizione dell'Agenzia, senza alcun onere economico a carico dell'amministrazione pubblica.

Le attività di valutazione e gestione saranno indirizzate, in via sperimentale, non solo alle aziende operanti in Lombardia (sottoposte a sequestro ovvero a confisca non definitiva), ma anche ad alcune realtà in confisca definitiva particolarmente significative individuate dall'Agenzia nel resto del territorio nazionale.

L'accordo, peraltro, punta a creare un modello da estendere a tutto il territorio nazionale.

L'attività si svilupperà in due momenti: il primo sarà integrato dallo studio del fenomeno da parte di interlocutori appartenenti al mondo della cultura (le Università Luiss di Roma e Bocconi di Milano); il secondo sarà dedicato alla formazione diretta di *manager* selezionati, con una brevis-

---

[30] È stata, in proposito, presentata in Aula, nella seduta dell'11 luglio 2012 di questa 16º legislatura, un'apposita interrogazione rivolta al Ministro della Giustizia (4-07930; Della Monica ed altri) intesa a conoscere i tempi per l'adozione della regolamentazione richiamata (Legislatura 16ª – Aula – Resoconto stenografico della seduta n. 763 dell'11 luglio 2012).

sima fase teorica ed una più lunga fase pratica di formazione su attività concrete.

Le domande di partecipazione all'iniziativa sono state 222.

Nel corso del 2011 è stata avviata una proficua collaborazione con Unioncamere e l'associazione Libera finalizzata alla sottoscrizione di un importante protocollo di intesa avente ad oggetto, tra l'altro, il supporto altamente qualificato di Unioncamere e delle Camere di commercio nella gestione delle aziende confiscate.

Il Protocollo contempla il c.d. «*progetto Aziende*» nell'ambito del quale l'Agenzia, in collaborazione con Unioncamere e con il supporto dell'associazione Libera, ha individuato sei aziende attive, ubicate in diverse regioni (Lombardia, Toscana, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), i cui dipendenti, dopo aver ricevuto adeguata formazione manageriale dallo *staff* di Unioncamere, saranno supportati nella costituzione di una cooperativa, alla quale verrà poi affidata a titolo gratuito l'azienda confiscata per la prosecuzione dell'attività di impresa.

L'evidente finalità del progetto è quella di lanciare un forte messaggio sociale che si contrapponga al clima di sfiducia sopra descritto nei confronti dell'azione dello Stato di aggressione alle aziende inquinate, poiché, laddove l'impresa già mafiosa acquisita dallo Stato sia adeguatamente riqualificata, la tutela dei livelli occupazionali preesistenti può essere garantita.

2.5.4. I beni mobili

La più evidente carenza normativa con riferimento ai beni mobili registrati è stata individuata nell'impossibilità di disporne l'assegnazione ad un Ente territoriale.

La Magistratura, in caso di sequestro, e l'Agenzia, in caso di confisca, possono solamente decidere di destinarli alle Forze dell'ordine, alle Amministrazioni dello Stato ed all'Agenzia nazionale (articolo 48, comma 12), di rottamarli o di venderli.

Il limite di questa previsione è stato efficacemente messo in risalto dal Prefetto Caruso [31], il quale ha riferito, a titolo esemplificativo, di essere stato contattato dal Sindaco di un paesino della Calabria, che gli ha rappresentato di non avere la disponibilità di un'autovettura né la possibilità di acquistarla, ed ha aggiunto che gli strumenti normativi a disposizione dell'Agenzia non consentono di soddisfare la richiesta del rappresentante dell'ente pur in presenza della disponibilità di un'autovettura (nella specie, una Mercedes del valore di euro 25.000) non appetibile da parte delle Forze dell'ordine, né in condizione di essere rottamata e per la quale può disporsi la vendita, ma non l'assegnazione all'ente territoriale privo di risorse per acquistarla.

---

[31] Cfr. audizione in Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Audizione del Direttore dell'A.N.B.C.S, pref. Giuseppe Caruso, 18 gennaio 2012, XVI legislatura.

2.5.5. Le articolazioni territoriali

Attualmente la sede principale dell'Agenzia nazionale è Reggio Calabria.

Il Prefetto Caruso ha individuato una criticità dell'Agenzia nella predetta ubicazione, evidenziando che essa presenta oggettive difficoltà di collegamento ferroviario ed aereo ed auspicando un trasferimento della sede principale a Roma, ove si trovano le altre istituzioni dello Stato nonché i membri del Consiglio direttivo dell'Agenzia, ovvero a Palermo, capoluogo della regione ove attualmente si trova più del 42 per cento dei beni confiscati.

La doglianza del Prefetto non è condivisa dai membri della Commissione [32], che ha evidenziato come la scelta di ubicazione dell'Agenzia nazionale a Reggio Calabria non sia semplicemente avvenuta sull'onda emotiva di alcuni gravissimi episodi delittuosi registrati sul territorio reggino, come pure adombrato, ma sia stata supportata dalla maturata convinzione che la più potente organizzazione mafiosa al momento operante sul territorio nazionale è la 'ndrangheta, radicata nell'*hinterland* reggino, cui sono riconducibili, in larga misura, i patrimoni sequestrati e/o confiscati ubicati in tutto il Paese.

Di qui, l'indiscutibile significato simbolico del mantenimento della sede principale dell'Agenzia a Reggio Calabria, senza che la sua non centrale ubicazione possa influire sulle funzionalità dell'Agenzia, concepita quale struttura snella con funzioni di coordinamento articolata sul territorio attraverso la rete delle Prefetture di supporto, che assicurano il monitoraggio *in loco* dei beni in gestione.

2.5.6. L'autofinanziamento ed il budget a disposizione dell'Agenzia

Il legislatore, per consentire il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenzia, ha previsto la possibilità che essa destini i beni confiscati all'autofinanziamento ed ha quantificato il *budget* annuale in 4,2 milioni di euro.

Dall'attività svolta in Commissione (audizioni ed acquisizione di documentazione) è emerso che tali previsioni non sono idonee a garantire la realizzazione degli obiettivi dell'Agenzia, specie con riferimento ai beni da destinare all'autofinanziamento.

Le procedure per mettere a profitto i beni da destinare all'autofinanziamento sono lunghe e complesse (stima del bene, adeguamento tecnico-normativo alla normativa vigente, ecc.) e la gestione delle locazioni è resa disagevole dall'esiguità della dotazione organica dell'Agenzia, chiamata ad impegnarsi anche in tale incombenza.

---

[32] Cfr. gli interventi dei Commissari antimafia in occasione dell'audizione del pref. Caruso del 18 gennaio 2012.

2.5.7. Il P.O.N. Sicurezza

Quantunque sia strumento di grande impatto, il P.O.N. Sicurezza corre il rischio di non riuscire ad incidere nella realtà dei territori, poiché spesso le realtà comunali non sono in grado di elaborare progetti in linea con le complesse regole europee e perché la cautela con cui vengono esaminati i progetti, finalizzata correttamente a garantire la trasparenza di utilizzo delle risorse, esita sovente in procedimenti lunghi e complessi che, in qualche caso, demotivano i proponenti a chiedere i finanziamenti.

Tangibile, in proposito, la stringente necessità che le amministrazioni locali si rendano protagoniste di un vero e proprio cambio di marcia, dotandosi di professionalità adeguate, accettando la sfida della partecipazione ai bandi europei ed incrementando, in sostanza, la capacità progettuale ed operativa.

2.6. Le proposte

2.6.1. La dotazione organica

La soluzione prospettata dal Prefetto Caruso per superare la criticità legata all'insufficienza dell'organico ed alla difficoltà di reperirlo tra le professionalità già appartenenti alle altre Amministrazioni e di incentivarlo a rimanere in Agenzia è quella di trasformare l'Agenzia in ente pubblico economico, analogamente all'Agenzia del Demanio che, fino all'entrata in vigore del decreto-legge n. 4 del 2010, ha gestito i beni confiscati: la trasformazione darebbe la possibilità di assumere con contratti di diritto privato, abbandonando i rigidi schemi pubblicistici, personale di grande professionalità attingendolo prevalentemente dall'Agenzia del Demanio, dove, in questo momento, esso svolge tutt'altre mansioni con evidente dispersione dell'esperienza acquisita.

Ciò consentirebbe di garantire un minimo di funzionalità dell'Agenzia da un punto di vista sia quantitativo che qualitativo.

Ancora, si potrebbe ampliare la dotazione organica complessiva a 100 unità, con la previsione di un *budget* fisso nella misura di almeno 10 milioni di euro, evitando così di dover destinare i beni confiscati all'autofinanziamento.

Inoltre, l'Agenzia potrebbe dotarsi di una autonoma contrattazione collettiva, all'interno della quale prevedere meccanismi incentivanti per il personale già in forza e per quello in entrata.

In alternativa, al fine di eliminare le difficoltà di acquisizione e di mantenimento del personale, sarebbe auspicabile la sostituzione della contrattazione collettiva oggi applicata (Comparto Ministeri) con quella più favorevole, sotto il profilo retributivo, prevista per altre pubbliche amministrazioni (enti pubblici non economici).

Si potrebbe pensare di equiparare l'Agenzia nazionale ad una agenzia fiscale per quanto concerne il trattamento economico del personale, simil-

mente quindi all'Agenzia delle entrate o a quella delle dogane procedendo ad un aumento del *budget* complessivo da destinare al finanziamento dell'Agenzia, che dovrebbe sempre constare di 100 unità.

Tale soluzione non sarebbe onerosa per il bilancio dello Stato, atteso che l'Agenzia è potenzialmente produttrice di entrate molto elevate sia per le casse dello Stato, attraverso il versamento al Fondo Unico Giustizia, sia per gli enti territoriali, attraverso la restituzione ai territori di beni sottratti alla criminalità organizzata.

Il Ministro Severino, anche davanti a questa Commissione Antimafia[33], ha, del resto, sottolineato la serietà del problema ed evidenziato l'impegno del Governo nell'individuazione delle possibili soluzioni per incrementare l'organico dell'Agenzia.

2.6.2. I beni immobili

Il Procuratore Nazionale Antimafia Pietro Grasso[34] ha acutamente osservato che il decreto legislativo n. 159/2011 avrebbe dovuto rappresentare un'occasione unica per affrontare il problema delle ipoteche gravanti sui beni sequestrati e confiscati in via definitiva, attraverso opportune norme transitorie, che, per contro, non sono state inserite, pur se legittimate dalla delega del Governo.

Pertanto, al fine di risolvere la grave criticità legata alla difficoltà di vendita degli immobili confiscati, egli si associa al coro di altrettanti esperti della materia, che formulano la proposta, condivisa da questo Comitato, di inserire tra i possibili acquirenti dei beni immobili, oltre a talune categorie di enti pubblici, associazioni di categoria e fondazioni bancarie, anche i privati.

Ciò che consentirebbe all'Agenzia di incassare immediatamente le somme derivanti dalla libera contrattazione sul mercato, detraendo da esse le spese necessarie per la gestione delle relative gare e per la purgazione delle ipoteche, e di destinarle alla risoluzione di problematiche (p.e. alla ristrutturazione) concernenti altri beni non gravati da garanzie ipotecarie.

Per risolvere la criticità legata alla difficoltà di vendita degli immobili confiscati la proposta è quella di inserire tra i possibili acquirenti anche i privati.

Ovviamente tale previsione dovrebbe accompagnarsi a quella di necessari sbarramenti intesi a scongiurare il pericolo che essi possano ritornare nelle mani dei mafiosi eventualmente affidando ad un organo (p.e. il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica) la verifica della sussistenza di requisiti di affidabilità da parte di chi si proponga quale ac-

---

[33] Cfr. audizione in Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Audizione Ministro della Giustizia, avv. Paola Severino Di Benedetto, 20 marzo 2012, XVI legislatura.

[34] Cfr. audizione in data 25 luglio 2012 davanti alle Commissioni riunite Giustizia ed Affari Costituzionali del Senato.

quirente e prevedendo, ancora, delle sanzioni per i mafiosi che, per il tramite di prestanomi, volessero riacquistare i beni in guisa da colpirli due volte.

Tale proposta ripercorre in via analogica la previsione normativa dell'attuale articolo 48 del codice antimafia che, relativamente ai beni aziendali, consente di procedere direttamente alla loro vendita, senza distinguere la platea dei possibili acquirenti.

Altra proposta di modifica per accelerare l'assegnazione definitiva dei beni immobili potrebbe essere quella di riconoscere all'Agenzia la possibilità di destinare, in alcuni casi specifici, direttamente i beni a fini sociali senza l'intermediazione del Sindaco.

Ciò appare altamente auspicabile nel caso di beni che siano ubicati in piccoli Comuni, laddove non appare pensabile richiedere al Sindaco di compiere l'atto eroico di assegnazione dell'immobile, già confiscato al mafioso, ad un'associazione impegnata nel sociale in presenza di una pressione ambientale forte e determinata esercitata da parenti e/o amici del prevenuto o condannato che vivono a stretto contatto con il rappresentante delle Istituzioni.

Con ulteriore modifica si potrebbe prevedere la possibilità di vendere i beni confiscati senza attendere l'esito dell'istruttoria e, quindi, considerare la vendita non come *extrema ratio*, ma come una delle ordinarie destinazioni.

Con riferimento alle risorse per ristrutturare gli immobili, si potrebbe prevedere che, anziché far confluire i beni mobili (ossia il denaro) nel Fondo unico giustizia (che viene destinato, in ragione di un terzo ciascuno, ai Ministeri dell'Interno e della Giustizia ed al Bilancio dello Stato), la totalità o, quantomeno, una parte di essi venga destinata alla ristrutturazione dei beni creando un fondo da assegnare ai Comuni o ad un'associazione affidabile, che li gestisca al meglio con la finalità anzidetta.

Per quanto concerne i problemi legati all'insistenza di gravami sui beni, non appare percorribile la tesi che auspica l'introduzione di una normativa che consenta di cancellare totalmente i gravami al momento della confisca, che determinerebbe un ingiustificato pregiudizio dei diritti dei terzi in buona fede, laddove appare auspicabile il perfezionamento degli strumenti che consentono di accertare la mancanza di effettiva buona fede in capo ai terzi.

2.6.3. Le aziende

La ricerca di soluzioni alle criticità riscontrate in materia di gestione delle aziende sequestrate e confiscate postula il superamento del paradosso secondo cui le attività economiche e produttive simbolo del potere della mafia, una volta sequestrate dallo Stato, non sono in grado di divenire modelli di legalità economica, paradosso riassumibile nello slogan «*con la mafia si lavora con lo Stato no*», che rischia di essere emblematicamente indicato come il simbolo della sconfitta dello Stato nei confronti del po-

tere criminale, che finisce per rafforzare il proprio consenso sotto il profilo della capacità di garantire il lavoro in territori ad altissimo tasso di disoccupazione.

Il successo dell'azione di restituzione delle aziende al circuito legale attraverso la costruzione di nuove relazioni economiche sane e legali è, in primo luogo, strettamente legato alla capacità manageriale degli amministratori giudiziari nominati dall'A.G. nella fase iniziale, che, di norma, vengono confermati dall'Agenzia Nazionale all'atto del subentro nella gestione dei beni.

Altro profilo sensibile, sempre sul piano della capacità imprenditoriale e gestionale, concerne la formazione del personale dell'Agenzia.

La posta in gioco è nell'ordine di centinaia di milioni di euro affidate a professionalità insufficienti ed inadeguate, sotto il profilo della capacità imprenditoriale, a far fronte alle numerose e variegate problematiche in materia.

Gli amministratori giudiziari tendono ad una gestione conservativa dei beni, laddove la filosofia di fondo sottesa alla stessa creazione dell'Agenzia è quella di una gestione produttiva dell'azienda.

A rimarcare che quello delle professionalità degli amministratori è un tema fondamentale, su cui si gioca il successo dell'azione dell'Agenzia, è stato anche il Ministro della Giustizia [35], la quale ha evidenziato che, se si vuole rendere proficua – ed economicamente utile – la gestione dei beni sequestrati e confiscati, le professionalità vanno cercate in ambito imprenditoriale, ravvisando in tale opzione un grande salto di qualità nell'azione di aggressione ai patrimoni illeciti.

La Ministro ha, quindi, evidenziato che l'attenzione del Governo in proposito è massima anche «*per un problema di immagine, che potrebbe essere strumentalmente distorta dalla criminalità organizzata, nel senso che, se i risultati raggiunti dal punto di vista imprenditoriale non fossero soddisfacenti, qualcuno ne approfitterebbe per fare presente che è del tutto inutile sequestrare i beni alla criminalità organizzata*».

Si è già detto dell'avvenuta istituzione dell'Albo nazionale degli amministratori e dell'inammissibile ritardo nell'adozione della regolamentazione secondaria che sola lo renderà di fatto operativo.

Si sono, altresì, richiamati gli importanti protocolli d'intesa tra l'Agenzia e le associazioni di categoria e le collaborazioni con le Università finalizzate al raggiungimento di obiettivi di efficienza e professionalità nell'amministrazione e gestione dei patrimoni, segnatamente le aziende confiscate: trattasi, senza dubbio, di importanti passi avanti sul percorso intrapreso che, tuttavia, potrà essere portato a compimento solo con la agognata istituzione dell'albo previsto dalla legge.

---

[35] Cfr. citata audizione, in data 20 marzo 2012, del Ministro della Giustizia, avv. Paola Severino Di Benedetto.

Dal mondo del lavoro [36] si auspica la costituzione di un Ufficio *ad hoc* («Ufficio Attività produttive e sindacali») all'interno dell'Agenzia, composto da rappresentanti dell'Agenzia, del Ministero dello Sviluppo Economico, del Ministero dell'Economia e delle finanze, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e di Unioncamere, deputato precipuamente ad affrontare in modo agile le criticità delle aziende sequestrate e confiscate, e destinato a diventare punto di riferimento anche per le relazioni sindacali e la promozione di politiche di sviluppo attraverso i beni e le aziende confiscate.

O, ancora, in termini di più immediata attuazione, l'inserimento all'articolo 111, comma 3, del Codice Antimafia della lettera *d)*, che preveda anche un rappresentante del Ministero dello Sviluppo Economico all'interno del Consiglio direttivo dell'Agenzia [37].

Per le medesime finalità si propone l'istituzione di tavoli permanenti presso le Prefetture sulle aziende sequestrate e confiscate con funzioni di coordinamento e supporto di tutti i soggetti a vario titolo interessati alla gestione, amministrazione e destinazione di dette aziende.

È, tuttavia, evidente che la sola formazione professionale degli amministratori ed il supporto di organi tecnici è insufficiente a superare le complesse problematiche che si devono affrontare nel percorso finalizzato ad incanalare l'azienda nel circuito della legalità economica.

Occorre, quindi, fornire agli amministratori gli strumenti per sostenere questo percorso di ristrutturazione e riconversione dell'azienda con l'obiettivo di farle rimanere e/o rilanciarle sul mercato restituendole ai territori ed alla loro economia bonificate e competitive.

Sul versante della risoluzione delle problematiche specifiche che devono affrontarsi, all'indomani del sequestro delle aziende, già evidenziate nell'apposito paragrafo, una prima proposta è stata individuata [38] nella creazione di un fondo ad hoc presso gli istituti di credito la cui finalità dovrebbe essere quella di supportare il percorso di emersione alla legalità delle aziende sequestrate e confiscate.

Il fondo, secondo qualche proposta specifica [39], dovrebbe avere due linee dedicate: a) un fondo di garanzia per il credito bancario, per garantire le linee di credito concesse dalle banche fino al giorno prima del sequestro e sistematicamente interrotte al momento dell'intervento dell'AG e b) un fondo di sostegno agli investimenti per l'emersione alla legalità, rilancio e ristrutturazione aziendale.

Tale fondo potrebbe essere agevolmente coperto rispettivamente per la lettera a) dalla cassa depositi e prestiti e per la lettera b) da una quota

---

[36] Cfr. proposte della CGIL per l'emersione alla legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità, avanzate in occasione del convegno di Castel Volturno (CE) del 19 luglio 2012.

[37] Cfr. proposta Fillea CGIL – Osservatorio Edilizia e Legalità, maturata durante la giornata di studio e il convegno svolti il 29 e 30 aprile 2011 a Palermo.

[38] Cfr. citata audizione del Prefetto Mario Morcone.

[39] Cfr. proposte della CGIL per l'emersione alla legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità, avanzate in occasione del convengo di Castel Volturno (CE) del 19 luglio 2012.

delle risorse intestate Fondo Unico Giustizia nella parte destinata all'entrata del bilancio dello Stato.

Si tratterebbe sempre di un finanziamento da restituirsi usufruendo di un tasso agevolato e di tempi compatibili a garantire l'ammortamento dell'investimento.

Altra proposta è quella di prevedere un meccanismo automatico di accesso agli ammortizzatori, allo stato, negati ai dipendenti di imprese sequestrate e confiscate, finanziato con le risorse derivanti dall'utilizzo dei beni confiscati, che consentirebbe di garantire sostegno al reddito dei lavoratori di queste aziende e dare il tempo necessario all'Autorità Giudiziaria di riorganizzare l'attività produttiva e farle ripartire al più presto.

Ancora, si è sostenuto [40] che sarebbe opportuna una modifica normativa che vieti, in radice, alle banche di revocare i fidi al momento del sequestro, evidenziandosi che tale comportamento degli istituti di credito non è in linea con lo spirito delle convenzioni europee, dagli stessi invocati a sostegno dell'interruzione della linea di credito, Basilea I e Basilea 2, finalizzate a sottrarre risorse ai soggetti appartenenti alla criminalità organizzata.

La normativa internazionale, quindi, impone la revoca del fido nei confronti di soggetti mafiosi, laddove è dato sottolineare, paradossalmente, che le richieste di rientro dalla situazione debitoria provengono dagli istituti di credito proprio nel momento in cui al mafioso, cui il credito era stato accordato dalle banche, subentra lo Stato, sia pure temporaneamente attraverso l'amministrazione giudiziaria.

Altra proposta è volta alla creazione di strumenti di premialità fiscale che ripaghino effettivamente chi si impegna per la realizzazione di circuiti virtuosi di impresa.

Si pensa, per esempio, ad uno sconto d'IVA per agevolare le imprese che devono sostenere maggiori costi dovuti al percorso di emersione alla legalità o, ancora, ad una serie di agevolazioni fiscali attraverso un credito d'imposta teso a favorire la regolarizzazione dei rapporti di lavoro in nero o irregolari.

Sempre sul versante degli incentivi premiali, si auspica l'attribuzione automatica del *rating* di legalità ed, ancora, l'introduzione di forme di premialità per l'accesso agli appalti pubblici, o, infine, di convenzioni tra la P.A. e queste aziende per la realizzazione di opere, gestione di servizi e forniture.

Ulteriore soluzione prospettata per consentire all'azienda, una volta concluso il percorso di emersione alla legalità, di vivere autonomamente è quella di una serie di incentivi per i lavoratori che si costituiscano in cooperative disponibili a rilevare l'azienda eventualmente prevedendo un diritto di prelazione ad avvalersi degli incentivi previsti dalla legge n. 49 del 1985.

---

[40] Cfr. citata audizione del Prefetto Caruso in Commissione antimafia del 18 gennaio 2012.

Per quanto concerne, poi, le carenze della normativa opportunamente segnalate dal Procuratore Grasso [41] con riferimento al rapporto tra sequestro di quote sociali e sequestro dei beni aziendali dell'impresa esercitata dalla società, sarebbe opportuno precisare, come dallo stesso Procuratore auspicato, che tale sequestro è consentito solo nel caso in cui l'oggetto è costituito dalla totalità delle quote ovvero almeno dalla maggioranza delle quote.

Quanto al rapporto tra amministratore giudiziario ed amministratore della società, nell'ipotesi di sequestro maggioritario delle quote, questo Comitato ritiene che debbano trovare attuazione le preziose indicazioni fornite dal Procuratore Antimafia attraverso il recepimento normativo di ciò che già avviene nella prassi, ossia uno stringente controllo dell'amministratore, munito delle relative autorizzazioni da parte del giudice delegato, sulle attività imprenditoriali, a partire dal controllo delle attività di cassa e di pagamenti.

Ai fini dell'immediata risoluzione di tutte le problematiche connesse alle attività che richiedono autorizzazioni e provvedimenti ablativi rilasciati *intuitu personae,* corretta appare la soluzione prospettata sempre dal dott. Grasso in ordine alla necessità di un coordinamento tra le disposizioni che prevedono l'adozione dei provvedimenti amministrativi solo nei confronti del proposto e/o dei terzi intestatari con quelle che prevedono la prosecuzione dell'impresa a seguito di provvedimento deliberato dal Tribunale, al fine di consentire concretatamene il prosieguo dell'attività da parte dello Stato.

Infine, sul fronte della risoluzione delle problematiche legate alle revoche delle commesse opportuna appare la sollecitazione, da più parti, in ordine alla creazione di un meccanismo virtuoso, che consenta all'Agenzia, nell'ambito delle proprie competenze concernenti la gestione dei beni sequestrati e confiscati e con l'obiettivo di mantenerle sul mercato, di affidare, a parità di condizioni riguardanti i lavori ed i costi (sì da non incorrere nel pericolo della violazione delle regole sulla libertà di concorrenza), alle medesime imprese tutte le commesse.

A tal fine si prevede che, ad opera delle Prefetture, sia stilato e aggiornato in tempo reale l'elenco delle aziende sequestrate e confiscate fruibile e consultabile da parte di tutti i soggetti interessati alla gestione del patrimonio sequestrato e confiscato, nonché l'adozione di delibere che permettano l'utilizzo «in house» di queste aziende nell'ambito dei lavori di manutenzione e ristrutturazione del patrimonio immobiliare sequestrato o confiscato in tutto il territorio nazionale.

2.6.4. I beni mobili

Per superare la criticità rappresentata dalle limitazioni normative riguardanti i beni mobili registrati che possono essere destinati alle sole

---

[41] Cfr. audizione in data 25 luglio 2012 davanti alle Commissioni riunite Giustizia ed Affari Costituzionali del Senato.

Forze dell'ordine o rottamati o venduti la proposta è quella di una modifica normativa che ne consenta l'assegnazione anche al rappresentante di un ente territoriale: atteso, invero, che non di rado i beni mobili, segnatamente autovetture sequestrate e/o confiscate, non rivestono, per le loro peculiari caratteristiche, alcun interesse per le Forze dell'ordine, impossibilitate a destinarle ad attività d'istituto, sarebbe opportuno ammettere la possibilità di assegnarli, in alternativa, agli enti territoriali, spesso sprovvisti delle risorse necessarie al loro acquisto.

2.6.5. La competenza dell'Agenzia

Una grave omissione del legislatore, ancora una volta segnata dal Procuratore Nazionale Antimafia Pietro Grasso [42] consiste nella mancata previsione della competenza gestionale dell'Agenzia per tutti gli altri casi di sequestro e confisca penale diversi da quelli di cui all'articolo 51, comma 3-*bis,* c.p.p., tra i quali, in particolare, i provvedimenti ablatori connessi ai reati indicati nell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge n. 306/92.

La necessità di ovviare a tale carenza si coglie, ad avviso di questo Comitato, anche avendo riguardo alle strategie di tutela dell'economia lecita da infiltrazioni criminali adottate dall'Unione Europea [43], che sempre più collega la corruzione ai delitti di criminalità organizzata auspicando una disciplina unica in materia di sequestro e confisca per entrambe le categorie di reati.

3. Il «Piano straordinario contro le mafie» (Legge 13 agosto 2010, n. 136). Le norme di immediata applicazione

3.1. Premessa

Il 28 gennaio del 2010, in esito ad un Consiglio dei Ministri tenutosi in via straordinaria a Reggio Calabria a seguito di gravi episodi intimidatori, riconducibili a matrice mafiosa, ai danni delle istituzioni locali e, segnatamente, di alcuni magistrati, il Governo si è determinato a varare un ulteriore pacchetto di norme di contrasto alla criminalità organizzata nella forma del disegno di legge, poi approvato come legge 13 agosto 2010, n. 136, contenente il «*Piano straordinario contro le mafie*».

Nella stessa occasione è stata assunta l'iniziativa dell'istituzione dell'Agenzia per la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità

---

[42] Cfr. audizione in data 25 luglio 2012 davanti alle Commissioni riunite Giustizia ed Affari Costituzionali del Senato.

[43] Cfr. relazione alla proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 marzo 2012 in tema di congelamento e confisca dei proventi di reato.

organizzata, mediante decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50[44].

La Commissione Antimafia ha rivolto la propria attenzione ai fenomeni sui quali la legge n. 136/2010 ha inteso incidere, connessi, precipuamente, alla prevenzione dell'infiltrazione mafiosa nell'economia ed alla lotta al riciclaggio.

A tal fine, è stata avviata un'intensa attività di audizioni, alla luce dei cui risultati saranno rassegnate, nell'ambito delle prerogative di questa Commissione di monitoraggio del fenomeno mafioso e di valutazione della disciplina di contrasto allo stesso, le conclusioni in ordine alla congruità della normativa in oggetto.

Come sottolineato dall'allora Ministro della Giustizia, Angelino Alfano[45], la legge si inserisce in una più ampia strategia di contrasto alla criminalità organizzata, alla quale il Governo ha dedicato cinque decreti legge e due disegni di legge, che vanno a comporre, nell'insieme, un articolato di notevole impatto.

I decreti indicati dal Ministro, tutti convertiti in legge, sono:

– il decreto-legge n. 92 del 2008, recante «*Misure urgenti materia di pubblica sicurezza*», convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125/2008;

– il decreto-legge n. 143/2008, recante «*Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario*», convertito, con modificazioni, dalla legge n. 181/2008;

– il decreto-legge n. 193/2009, anch'esso recante «*Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario*», convertito, con modificazioni, dalla legge n. 24/2010;

– il decreto-legge n. 10/2010, relativo a «*Disposizioni urgenti in ordine alla competenza per procedimenti penali a carico di autori di reati di grave allarme sociale*», convertito, con modificazioni, dalla legge n. 52/2010;

– il decreto-legge n. 4/2010, dedicato all'«*Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*», convertito, con modificazioni, dalla legge n. 50/2010.

A questi interventi normativi si aggiunge la legge 15 luglio 2009, n. 94, recante «*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*».

Le leggi 13 agosto 2010, n. 136, e 31 marzo 2010, n. 50, costituiscono parti di un unico «*pacchetto antimafia*» del Governo, che fa, a sua volta, seguito alle innovazioni già introdotte in materia con il «*pacchetto sicurezza*» (in particolare con le leggi 24 luglio 2008, n. 125, e 15 luglio 2009, n. 94).

---

[44] Sul quale vedasi più diffusamente *supra*, al cap. 2 della presente Relazione.

[45] Cfr. audizione del Ministro della Giustizia Angelino Alfano, svoltasi in Assemblea plenaria il 22 giugno 2010.

La nuova legge, entrata in vigore il 7 settembre del 2010, persegue un duplice obiettivo:

riordinare, razionalizzare ed integrare l'intera disciplina in materia di contrasto alla criminalità organizzata, misure di prevenzione, certificazioni antimafia ed operazioni di copertura;

forgiare, attraverso innovative disposizioni, strumenti più incisivi di controllo degli appalti pubblici, tracciabilità dei connessi flussi finanziari, aggressione ai patrimoni mafiosi, lotta alle ecomafie.

Per il perseguimento dei suddetti obiettivi, sono state predisposte due deleghe legislative, rispettivamente finalizzate all'emanazione di un «*codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*» (articolo 1) e di «*nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia* (articolo 2)[46]; è stata, inoltre, adottata una disciplina immediatamente precettiva che si articola in variegati interventi.

3.2. La disciplina immediatamente precettiva

Nel presente capitolo saranno esaminate esclusivamente le norme immediatamente precettive, rinviandosi ad altra parte della presente relazione per l'esegesi e la valutazione della normativa emanata a seguito delle deleghe contenute negli articoli 1 e 2 della legge.

Si tratta delle norme contenute agli articoli da 3 a 15, afferenti alla tracciabilità dei flussi finanziari (articolo 3), alle relative sanzioni (articolo 6), al controllo degli automezzi adibiti al trasporto dei materiali (articolo 4), all'identificazione degli addetti nei cantieri (articolo 5), agli accertamenti fiscali e gli obblighi di comunicazione delle variazioni patrimoniali gravanti sui soggetti sottoposti a misure di prevenzione o condannati per determinati reati (articolo 7), alle operazioni sotto copertura ed alla relativa disciplina processuale (articolo 8), al reato di turbata libertà degli incanti previsto dall'articolo 353 c.p. (articolo 9), all'introduzione del nuovo delitto di «*turbata libertà del procedimento di scelta del contraente*», incriminato dall'articolo 353-*bis* c.p. (articolo 10), alla competenza della Direzione Distrettuale Antimafia ed all'esame a distanza dei collaboratori di giustizia (articolo 11), ai Coordinamenti interforze provinciali (articolo 12), alla Stazione unica appaltante (articolo 13), alla sospensione dell'efficacia dei provvedimenti di revoca dei programmi di protezione ed alle somme corrisposte ai testimoni di giustizia (articolo 14), alla composizione del Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata (articolo 15).

3.3. La tracciabilità dei flussi finanziari

Il 2 dicembre del 2009, in Commissione plenaria, si è svolta l'audizione del dott. Gianfranco Donadio[47], Sostituto Procuratore della Dire-

---

[46] Cfr. capitolo 4 della presente relazione.

[47] Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche stra-niere, audizione del sostituto procuratore della Direzione Nazionale Antimafia, Gianfranco Donadio, 2 dicembre 2009, XVI legislatura.

zione Nazionale Antimafia, che ha posto, in termini di assoluto rilievo, l'accento sull'importanza dell'introduzione di norme volte ad assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari relativi ai contratti pubblici di lavori, forniture e servizi, al fine di prevenire infiltrazioni criminali nel settore economico degli appalti, in cui si registrano sempre più consistenti interessi delle imprese mafiose e/o colluse con la mafia.

In proposito, occorre muovere dalla considerazione che i consorzi criminali fanno impresa, con progressivo allontanamento dall'esercizio visibile della forza di intimidazione, che deriva dal vincolo, e con l'opzione per modi di agire criminale diversi ma, comunque, rientranti nel paradigma normativo di cui all'articolo 416-*bis* c.p., in quanto finalizzati all'acquisizione del controllo delle attività economiche e finanziarie che si svolgono sul territorio.

Si tratta di un concetto ribadito efficacemente anche dall'allora Ministro dell'Interno, Roberto Maroni [48], il quale ha sottolineato che la lotta alle infiltrazioni mafiose nell'economia legale deve misurarsi con il dato di esperienza secondo cui le organizzazioni criminali hanno assunto dimensioni e articolazioni imprenditoriali, supportate da *management* e *consulting* di altissima specializzazione e professionalità, che consentono loro, in un contesto criminale ormai globalizzato, l'agevole utilizzo dei circuiti economico-finanziari.

Un'efficace azione di contrasto all'impresa criminale non può, quindi, prescindere dall'individuazione dei segmenti di mercato che quell'impresa occupa e dalla considerazione che l'imprenditore criminale, lungi dal limitarsi a produrre e scambiare beni e servizi criminali (quali, tra gli altri, vendita di droga, servizi di protezione e guardiania, usura) si adegua alle dinamiche evolutive, allontanandosi dal proprio *core business*, per realizzare una politica di espansione ed aprirsi a nuove prospettive di mercato, individuate nei mercati legali.

Ciò è tanto più vero se si nota che il plusvalore derivante dai commerci illegali (segnatamente dal traffico di sostanze stupefacenti) non può essere interamente reimpiegato nel ciclo criminale, donde l'esigenza dell'impresa mafiosa di diversificare le iniziative e ricollocare almeno parte delle plusvalenze nel circuito dell'economia legale.

Dalle indagini delle forze dell'ordine, sovente convalidate da accertamenti giudiziari definitivi, è emerso il vivo interesse della criminalità organizzata per il settore degli appalti, specie per quello dei sub-contratti, ed è stata dimostrata la capacità della criminalità organizzata di monopolizzare interi ambiti economici ed esercitare un controllo tendenzialmente strategico del mercato dell'edilizia civile, residenziale e non, che si riassume nel c.d. «*ciclo degli inerti*», articolato nella produzione del calcestruzzo, nell'industria estrattifera, nella gestione delle cave, dei materiali bituminosi e del movimento della terra.

---

[48] Cfr. audizione in Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Audizione del Ministro dell'Interno, on. Roberto Maroni, 2 aprile 2009, XVI legislatura.

Il binomio mafia-appalti – che costituisce la sintesi della tipica modalità di inquinamento della pubblica e privata economia da parte della criminalità organizzata [49] – si realizza, infatti, attraverso due modalità di intervento, l'una, di tipo squisitamente parassitario, consistente nella diretta riscossione di una tangente di ammontare proporzionale rispetto a quella dei lavori appaltati, l'altra integrata da forme di pressione finalizzate ad ottenere l'affidamento o il sub affidamento di lavori (o forniture) ad imprese di piccole e medie dimensioni, direttamente o indirettamente controllate dalle organizzazioni malavitose, mediante l'utilizzo delle più varie forme contrattuali (subappalto, nolo a caldo e/o a freddo, movimento terra, trasporto materiali, forniture di inerti o conglomerati cementizi e bituminosi).

Per quanto, dunque, l'opera finale sia apparentemente realizzata dal solo *general contractor*, persona giuridica che, a valle, chiude la catena dell'appalto ed emette le relative fatture, la criminalità organizzata riesce ugualmente ad inserirsi, con le proprie imprese, nella filiera produttiva con il ruolo di subappaltatore o sub contraente; in tal guisa, realizzando la disarticolazione del sistema legale di scelta del contraente ad opera del potere mafioso, che si surroga a quello pubblico.

Si spiega, così, la necessità degli interventi normativi contenuti nelle leggi nn. 94/2009 e 136/2010, finalizzati a rispondere, con maggiore efficacia – e, specificamente, attraverso più adeguati strumenti di controllo degli appalti – alle nuove capacità di aggressione della criminalità organizzata.

Nel contesto che si va delineando, la tracciabilità dei flussi finanziari è stata considerata quale vero e unico sistema di contrasto alle infiltrazioni mafiose negli appalti, poiché consente di quantificare l'effettivo valore delle prestazioni ed individuare i destinatari effettivi delle risorse finanziarie nell'ambito degli appalti.

L'articolo 3 della legge n. 136/2010 introduce disposizioni volte ad assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari relativi a contratti pubblici di lavori, forniture e servizi finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali; questo il testo della norma:

«1. Per assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali, gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese nonché i concessionari di finanziamenti pubblici anche europei a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici devono utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali, accesi presso banche o presso la società Poste italiane S.p.A., dedicati, anche non in via esclusiva, fermo restando quanto previsto dal comma 5, alle commesse pubbliche. Tutti i movimenti finanziari relativi ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici nonché alla gestione

---

[49] Cfr. Corrado Lembo, in «*Appalti di opere pubbliche ed infiltrazioni mafiose:analisi di protocolli investigativi*»- Relazione tenuta al CSM in occasione dell'incontro di studio sul tema «*Appalto di opere pubbliche e violazioni penali*», Roma, 21-23 maggio 2007.

dei finanziamenti di cui al primo periodo devono essere registrati sui conti correnti dedicati e, salvo quanto previsto al comma 3, devono essere effettuati esclusivamente tramite lo strumento del bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni (comma così modificato dall'articolo 7, comma 1, lettera *a)*, del decreto-legge n. 187 del 2010).

2. I pagamenti destinati a dipendenti, consulenti e fornitori di beni e servizi rientranti tra le spese generali nonché quelli destinati alla provvista di immobilizzazioni tecniche sono eseguiti tramite conto corrente dedicato di cui al comma 1, anche con strumenti diversi dal bonifico bancario o postale purché idonei a garantire la piena tracciabilità delle operazioni per l'intero importo dovuto, anche se questo non è riferibile in via esclusiva alla realizzazione degli interventi di cui al medesimo comma 1 (comma così sostituito dall'articolo 7, comma 1, lettera *a)*, del decreto-legge n. 187 del 2010).

3. I pagamenti in favore di enti previdenziali, assicurativi e istituzionali, nonché quelli in favore di gestori e fornitori di pubblici servizi, ovvero quelli riguardanti tributi, possono essere eseguiti anche con strumenti diversi dal bonifico bancario o postale, fermo restando l'obbligo di documentazione della spesa. Per le spese giornaliere, di importo inferiore o uguale a 1.500 euro, relative agli interventi di cui al comma 1, possono essere utilizzati sistemi diversi dal bonifico bancario o postale, fermi restando il divieto di impiego del contante e l'obbligo di documentazione della spesa. L'eventuale costituzione di un fondo cassa cui attingere per spese giornaliere, salvo l'obbligo di rendicontazione, deve essere effettuata tramite bonifico bancario o postale o altro strumento di pagamento idoneo a consentire la tracciabilità delle operazioni, in favore di uno o più dipendenti (comma così modificato dall'articolo 7, comma 1, lettera *a)*, del decreto-legge n. 187 del 2010).

4. Ove per il pagamento di spese estranee ai lavori, ai servizi e alle forniture di cui al comma 1 sia necessario il ricorso a somme provenienti da conti correnti dedicati di cui al medesimo comma 1, questi ultimi possono essere successivamente reintegrati mediante bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni (comma così modificato dall'articolo 7, comma 1, lettera *a),* del decreto-legge n. 187 del 2010).

5. Ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari, gli strumenti di pagamento devono riportare, in relazione a ciascuna transazione posta in essere dalla stazione appaltante e dagli altri soggetti di cui al comma 1, il codice identificativo di gara (CIG), attribuito dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture su richiesta della stazione appaltante e, ove obbligatorio ai sensi dell'articolo 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, il codice unico di progetto (CUP). In regime transitorio, sino all'adeguamento dei sistemi telematici delle banche e della società Poste italiane S.p.A., il CUP può essere inserito nello spazio destinato alla trascrizione della motivazione del pagamento (comma così

sostituito dall'articolo 7, comma 1, lettera *a),* del decreto-legge n. 187 del 2010).

6. (comma abrogato dall'articolo 7, comma 1, lettera *a),* del decreto-legge n. 187 del 2010).

7. I soggetti di cui al comma 1 comunicano alla stazione appaltante o all'amministrazione concedente gli estremi identificativi dei conti correnti dedicati di cui al medesimo comma 1 entro sette giorni dalla loro accensione o, nel caso di conti correnti già esistenti, dalla loro prima utilizzazione in operazioni finanziarie relative ad una commessa pubblica, nonché, nello stesso termine, le generalità e il codice fiscale delle persone delegate ad operare su di essi. Gli stessi soggetti provvedono, altresì, a comunicare ogni modifica relativa ai dati trasmessi (comma così sostituito dall'articolo 7, comma 1, lettera *a),* del decreto-legge n. 187 del 2010).

8. La stazione appaltante, nei contratti sottoscritti con gli appaltatori relativi ai lavori, ai servizi e alle forniture di cui al comma 1, inserisce, a pena di nullità assoluta, un'apposita clausola con la quale essi assumono gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla presente legge. L'appaltatore, il subappaltatore o il subcontraente che ha notizia dell'inadempimento della propria controparte agli obblighi di tracciabilità finanziaria di cui al presente articolo ne dà immediata comunicazione alla stazione appaltante e alla prefettura-ufficio territoriale del Governo della provincia ove ha sede la stazione appaltante o l'amministrazione concedente (comma così sostituito dall'articolo 7, comma 1, lettera *a),* del decreto-legge n. 187 del 2010).

9. La stazione appaltante verifica che nei contratti sottoscritti con i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese a qualsiasi titolo interessate ai lavori, ai servizi e alle forniture di cui al comma 1 sia inserita, a pena di nullità assoluta, un'apposita clausola con la quale ciascuno di essi assume gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla presente legge.

9-bis. *Il mancato utilizzo del bonifico bancario o postale ovvero degli altri strumenti idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni costituisce causa di risoluzione del contratto»* (comma aggiunto dall'articolo 7, comma 1, lettera *a),* del decreto-legge n. 187 del 2010).

La tracciabilità finanziaria nell'ambito dei contratti pubblici trova un antecedente nel secondo decreto correttivo (decreto legislativo n. 113/07) del Codice dei contratti pubblici [50], con il quale venne modificato l'articolo 176, dedicato all'affidamento a contraente generale, che rappresenta una delle modalità di realizzazione delle infrastrutture strategiche o grandi opere, già precedentemente disciplinata dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. «legge obiettivo»).

---

[50] Cfr. la Relazione della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno: «*La riorganizzazione dei controlli antimafia nel settore dei contratti pubblici*», I quaderni della formazione n. 2/2011, Cap. 5, «*La tracciabilità dei flussi finanziari*».

Le modifiche apportate all'articolo 176 hanno, in particolare, riguardato la necessità che gli accordi per la sicurezza antimafia delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi di carattere strategico si conformino alle decisioni del CIPE sulla base delle linee-guida indicate dal Comitato di coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere e che le prescrizioni del CIPE siano vincolanti, oltre che per l'impresa aggiudicataria, per l'intera filiera degli operatori economici che, a qualunque titolo, partecipino alla realizzazione dei lavori, cui l'impresa aggiudicataria è tenuta a trasferire i propri obblighi antimafia.

Il monitoraggio finanziario – applicato, in via sperimentale, in occasione dell'esecuzione dei lavori inerenti alla costruzione della tratta T5 della Metro C di Roma – è stato esteso alle attività esecutive relative ad un'opera ferroviaria, connessa alla realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina e ricadente in territorio calabrese.

Il controllo dei flussi finanziari è, inoltre, oggetto di approfondimento specifico da parte del Comitato di coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere, che da tempo se ne occupa in stretta collaborazione con l' UIF (Unità di Informazione Finanziaria) al fine di elaborare efficaci strategie di contrasto ai tentativi di ingerenza della criminalità organizzata in relazione alla costruzione del Ponte sullo Stretto di Messina.

Disposizioni relative al monitoraggio finanziario sono, poi, contenute nelle linee guida degli interventi di ricostruzione in Abruzzo, che prevedono l'introduzione del conto dedicato quale misura idonea a garantire la tracciabilità dei flussi finanziari, nonché sanzioni pecuniarie in caso di inosservanza degli obblighi di trasparenza, ed estendono il tracciamento finanziario alle operazioni connesse al reperimento in Italia ed all'estero di risorse finanziarie ed al loro successivo rimborso.

Da più parti [51] si è sostenuta la necessità che l'immediata tracciabilità dei pagamenti secondo quanto già previsto per la ricostruzione «privata» in Abruzzo, in ossequio alle ultime linee guida del comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere (CCASGO), sia prevista verso le imprese private interessate ai lavori nel settore delle costruzioni e dell'edilizia industriale e per civile abitazione che dovranno svolgersi in aree cospicue dell'Emilia-Romagna colpite dal sisma del maggio 2012 e per coloro i quali vorranno accedere alle sovvenzioni pubbliche, statali o locali erogate per la ricostruzione.

La filosofia di fondo e l'architettura su cui si reggono i controlli finanziari cui si è fatto cenno presentano notevoli punti di contatto con lo schema della tracciabilità finanziaria introdotto dall'articolo 3 della nuova legge antimafia.

In particolare, le misure previste dall'articolo 3 della legge n. 136/2010 si pongono in stretta continuità con «*le linee guida per i controlli antimafia sui contratti pubblici*», definite dal Comitato di coordinamento

---

[51] Cfr. interrogazione parlamentare 4-16649 presentata martedì 19 giugno 2012, seduta n. 652 (Garavini ed altri – al Ministro dell'Interno).

per l'alta sorveglianza delle grandi opere con il comunicato dell'8 luglio 2009, ai sensi della normativa introdotta per la ricostruzione in Abruzzo (articolo 16, comma 4, decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, intitolato: «*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile*», convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77) e per l'Expo 2015 di Milano (decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, intitolato «*Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee*», convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166).

Tangibile, nell'evoluzione normativa testé indicata, la sinergica interdipendenza tra l'elaborazione proveniente dal Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere (CCASGO) ed i risultati dell'attività investigativa e giudiziaria, che hanno consentito di disvelare settori, meccanismi e strategie attraverso cui si concretizza l'ingerenza della criminalità organizzata nei settori legali dell'economia e di individuare gli obiettivi strategici in quanto ineludibili, anche per quanto emerso nei lavori di questa Commissione, nell'azione di contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia.

La nuova disciplina, di ampia portata dal punto di vista sia soggettivo che oggettivo, impone di eseguire determinate movimentazioni finanziarie con mezzi di pagamento che consentono la tracciabilità, escludendo la possibilità di ricorrere al denaro contante.

Essa si rivolge ad appaltatori, subappaltatori e subcontraenti della filiera delle imprese, nonché ai concessionari di finanziamenti pubblici, anche europei, a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi ed alle forniture pubbliche e, quindi, a tutti gli operatori economici che partecipano alle commesse pubbliche in virtù di un contratto.

Poiché la normativa in esame ha finalità antimafia, l'Autorità di Vigilanza per i Contratti Pubblici (AVCP)[52] ha chiarito che sono tenuti alla sua osservanza tutti i soggetti obbligati all'applicazione del Codice dei contratti e, quindi, in primo luogo, le stazioni appaltanti[53].

Sotto il profilo oggettivo, l'articolo 3 si applica ai contratti di appalto di lavori, servizi e forniture, anche se esclusi dal Codice dei contratti, di cui al titolo II, parte I, dello stesso alle concessioni di lavori pubblici e di servizi ex articolo 30 del Codice dei contratti, ai contratti di partenariato pubblico e privato, ivi compresi i contratti di locazione finanziaria, ai contratti di subappalto e di subforniture, ai contratti in economia, ivi compresi gli affidamenti diretti.

---

[52] Cfr. AVCP – Determinazione n. 8 del 18 novembre 2010.

[53] Definite dall'articolo 3, comma 33, del Codice dei contratti come le «*amministrazioni aggiudicatici individuate dal comma 25, ossia le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici territoriali, gli altri enti pubblici non economici, gli organismi di diritto pubblico, le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti e gli altri soggetti di cui all'articolo 32*».

Il comma 1 dell'articolo 3 prevede l'obbligo di utilizzo, nell'ambito di contratti pubblici, di conti correnti bancari e postali dedicati alle commesse pubbliche, anche in via non esclusiva.

Ne consegue che i pagamenti effettuati dalla stazione appaltante e quelli effettuati dall'appaltatore nei confronti dei subcontraenti e da questi ad altri operatori economici devono transitare su un conto corrente dedicato.

In merito agli strumenti di pagamento, si prevede che i movimenti finanziari siano effettuati esclusivamente tramite bonifico bancario o postale ovvero con altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni che i bonifici relativi ad ogni transazione indichino il codice unico di progetto (cosiddetto C.U.P.), che sarà attribuito a ciascuna opera, servizio o fornitura pubblici.

Il comma 2 include i pagamenti destinati a dipendenti, consulenti e fornitori di beni e servizi rientranti tra le spese generali, nonché all'acquisto di immobilizzazioni tecniche, tra quelli da eseguire obbligatoriamente tramite conto dedicato per il totale dovuto, anche se non riferibile in via esclusiva alla realizzazione degli interventi relativi a lavori, servizi e forniture pubbliche.

Alcune eccezioni alla suesposta disciplina generale sono previste dal comma 3, che detta una disciplina differenziata con riferimento a due tipologie di operazioni, individuate, l'una, sulla base della natura del soggetto destinatario dell'operazione (ossia i pagamenti in favore di enti previdenziali, assicurativi e istituzionali, nonché quelli in favore di gestori e fornitori di pubblici servizi, ovvero quelli riguardanti tributi, che possono essere eseguiti anche con strumenti diversi dal bonifico bancario o postale, fermo restando l'obbligo di documentazione della spesa) e, l'altra, sulla base dell'importo dell'operazione (per le spese giornaliere, di importo inferiore o uguale a 1.500 euro, inerenti agli interventi relativi a lavori, servizi e forniture pubbliche, che possono essere utilizzati sistemi diversi dal bonifico bancario o postale, fermi restando il divieto di impiego del contante e l'obbligo di documentazione della spesa).

In proposito, l'A.V.C.P. [54] ha precisato che la soglia di 500 euro, al di sotto della quale era, al tempo della determinazione, consentito utilizzare sistemi diversi dal bonifico bancario o postale, deve essere riferita all'ammontare di ciascuna spesa e non «*al complesso delle spese sostenute nel corso della giornata*».

Il comma 4, la cui previsione è in stretta correlazione con la facoltà di impiegare il conto corrente dedicato anche per pagamenti non riferibili in via esclusiva alla realizzazione degli interventi per i quali è stato emesso il C.U.P., stabilisce che, nel caso in cui, per il pagamento di spese estranee ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici, si renda necessario il ricorso a somme provenienti da conti correnti de-

---

[54] A.V.C.P. – Determinazione n. 8 del 18 novembre 2010.

dicati, gli stessi conti possono essere successivamente reintegrati, ma soltanto mediante bonifico bancario o postale ovvero con altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni.

Il comma 5 delinea i requisiti contenutistici del bonifico bancario o postale; ai fini dell'identificazione della singola operazione si richiede che esso riporti, in relazione a ciascuna transazione posta in essere dai soggetti di cui al comma 1 (e cioè gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese, nonché i concessionari di finanziamenti pubblici anche europei, a qualsiasi titolo interessati a lavori, servizi e forniture pubblici), il codice unico di progetto (C.U.P.) relativo all'investimento pubblico sottostante.

Il comma 7 impone a tutti i soggetti interessati (appaltatori, subappaltatori, subcontraenti della filiera delle imprese, concessionari di finanziamenti pubblici anche europei, a qualsiasi titolo interessati a lavori, servizi e forniture pubblici) l'obbligo di comunicare, entro il termine di sette giorni dall'accensione dei conti, alla stazione appaltante gli estremi identificativi dei conti correnti dedicati, nonché le generalità ed i codici fiscali delle persone delegate ad operare su di essi.

Il comma 8 prevede il necessario inserimento, nei contratti sottoscritti dalla stazione appaltante con gli appaltatori relativamente ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici, di una clausola, imposta a pena di nullità assoluta, con la quale gli appaltatori assumono gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari posti dalla legge.

La medesima disposizione stabilisce che l'appaltatore, il subappaltatore o il subcontraente che ha notizia dell'inadempimento della propria controparte agli obblighi di tracciabilità finanziaria deve procedere all'immediata risoluzione del rapporto contrattuale, informandone contestualmente la stazione appaltante e la Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo territorialmente competente.

Il comma 9 impone alla stazione appaltante di verificare che nei contratti sottoscritti con i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese a qualsiasi titolo interessate ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici sia inserita, a pena di nullità assoluta, un'apposita clausola con la quale ciascuno di essi assume gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari. Attraverso questa disposizione, si mira ad assicurare che l'intera catena dei rapporti contrattuali si conformi alla nuova regolamentazione legislativa in materia di tracciabilità.

Infine, il comma 9-*bis*, introdotto dal decreto-legge n. 187/2010, prevede la risoluzione del contratto laddove si accerti il mancato utilizzo del bonifico bancario o postale ovvero degli altri strumenti idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni.

Alla sanzione di nullità del contratto per la mancata inserzione della clausola di assunzione degli obblighi di tracciabilità si affianca, dunque, a seguito dell'ultimo intervento legislativo, la risoluzione del contratto *ex*

lege per l'ipotesi in cui si accerti, in concreto, la violazione della normativa sugli obblighi di tracciabilità.

Tale ultima previsione ha sanato la lacuna presente nella precedente impalcatura, consistente nella mancata previsione della sanzione di nullità del contratto in caso di mancato inserimento, previsto come obbligatorio, della clausola risolutiva espressa per il caso in cui le transazioni fossero state eseguite senza avvalersi di banche o della società Poste Italiane S.p.A.

L'articolo 6 della legge prevede, poi, le sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione degli obblighi introdotti dal precedente articolo 3 in materia di tracciabilità dei flussi finanziari; in particolare:

– per le transazioni relative ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici, e le erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche effettuate senza avvalersi di banche o della società Poste Italiane S.p.A., viene comminata, a carico del soggetto inadempiente, una sanzione amministrativa pecuniaria dal 5 al 20 per cento del valore della transazione, ferma restando la risoluzione del contratto per il caso di mancata adozione degli strumenti di tracciabilità previsti dall'articolo 3 comma 9-*bis* (comma primo);

– per le transazioni relative ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici, effettuate su un conto corrente non dedicato ovvero senza impiegare lo strumento del bonifico bancario o postale, nonché per il caso in cui nel bonifico bancario o postale venga omessa l'indicazione del codice unico di progetto, viene comminata, a carico del soggetto inadempiente, una sanzione amministrativa pecuniaria dal 2 al 10 per cento del valore della transazione (comma secondo); la medesima sanzione si applica anche nel caso in cui nel bonifico bancario o postale, ovvero in altri strumenti di incasso o di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni venga omessa l'indicazione del C.U.P. o del C.I.G. di cui all'articolo 3, comma 5;

– per l'ipotesi del reintegro dei conti correnti dedicati effettuato con modalità diverse dal bonifico bancario o postale viene prevista, a carico del soggetto inadempiente, l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria dal 2 al 5 per cento del valore di ciascun accredito (comma terzo);

– per l'omessa, tardiva o incompleta comunicazione degli estremi identificativi dei conti correnti dedicati, nonché delle generalità e del codice fiscale delle persone delegate ad operare su di essi, viene comminata, a carico del soggetto inadempiente, una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 3.000 euro (comma quarto).

Chiara la ragione dell'introduzione del predetto apparato sanzionatorio: gli obblighi di tracciabilità si rivelerebbero, invero, inefficaci se non accompagnati dalla previsione di sanzioni, così come si è constatato nell'esperienza delle grandi opere, in cui l'impianto è garantito da un complesso meccanismo di penali di tipo esclusivamente civilistico, laddove le sanzioni pecuniarie di cui all'articolo 6 sono, invece, di carattere amministrativo.

In mancanza di indicazioni specifiche, prima delle modifiche apportate dal decreto-legge n. 187 del 2010, erano sorti dubbi in ordine all'individuazione dell'autorità competente ad irrogare le sanzioni (il Prefetto o, secondo l'interpretazione del Direttore dell'U.I.F. [55], l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici).

Il decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 217/2010, è intervenuto al riguardo aggiungendo, al comma 5, un nuovo inciso, in virtù del quale le sanzioni amministrative pecuniarie sono applicate dal Prefetto della provincia ove ha sede la stazione appaltante o l'amministrazione concedente e l'opposizione è proposta davanti al giudice del luogo ove ha sede l'autorità che ha applicato la sanzione.

Non avendo la legge n. 136/2010 espressamente disciplinato la fase transitoria, si è determinata un'incertezza sulla sua portata applicativa in termini temporali, ovvero con riferimento ai contratti di appalto ed ai rapporti di finanziamento in essere al 7 settembre del 2010.

Sul punto, è intervenuto il Ministero dell'Interno che, con nota n. 13001/118/Gab. del 9 settembre del 2010, ha chiarito che l'ambito di applicazione è da intendersi riferito «*ai soli contratti sottoscritti successivamente alla data di entrata in vigore della legge*» (7 settembre 2010), «*ancorché relativi a bandi pubblicati in data antecedente all'entrata in vigore della legge stessa*».

In coerenza con la citata circolare, l'A.V.C.P. ha precisato che ogni nuovo rapporto contrattuale dovrà essere sottoposto all'applicazione dell'articolo 3 dal momento in cui sarà possibile inserire le nuove clausole sulla tracciabilità: ne deriva che i subappalti e i sub contratti derivanti dai contratti principali già sottoscritti all'entrata in vigore della legge non ricadrebbero nell'ambito di applicazione della disciplina sebbene sottoscritti dopo il 7 settembre, in quanto l'insussistenza dell'obbligo in capo al contraente principale pregiudica la tracciabilità anche nei confronti dei subfornitori e subappaltatori.

La stessa Autorità ha ritenuto che sono, al contrario, assoggettati alla norma i contratti aventi ad oggetto i lavori o servizi complementari, per quanto collegati ad un contratto stipulato antecedentemente, i nuovi contratti originati dal fallimento dell'appaltatore oppure aventi varianti in corso d'opera che superino il quinto dell'importo complessivo dell'appalto, fattispecie tutte ascrivibili a nuovo contratto [56].

Va precisato che l'A.V.C.P. ha adottato, in materia di tracciabilità dei flussi finanziari, tre atti di determinazione, rispettivamente n. 8 del 18 novembre 2010, recante «*Prime indicazioni sulla tracciabilità finanziaria ex articolo 3, legge 13 agosto 2010, n. 136, come modificata dal decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187*», n. 10 del 22 dicembre 2010, recante

---

[55] Cfr..audizione del Direttore dell'U.I.F., dott. Gianni Castaldi, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 3290 Governo svoltasi in data 11 maggio 2010. Commissione 2ª (Giustizia) della Camera dei deputati.

[56] A.V.C.P., determinazione n. 8 del 18 novembre 2010.

«*Ulteriori indicazioni sulla tracciabilità dei flussi finanziari*» e n. 4 del 7 luglio 2011, intitolata «*Linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari ai sensi dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010 n. 136*» [57].

A parere della Commissione, la normativa sul monitoraggio finanziario realizza un'efficace azione di contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia, traducendo in precetti normativi gli auspici dell'elaborazione dottrinaria e giurisprudenziale in materia e l'esperienza maturata da organismi tecnici (CCASGO e A.V.P.C.), che, già con riguardo al settore degli appalti delle grandi opere pubbliche, avevano elaborato prassi virtuose intese ad infrenare le contaminazioni criminali introducendo meccanismi di tracciabilità dei flussi finanziari che presentano punti di osmosi con le disposizioni più generali di recente introduzione.

Sarà, d'altro canto, l'esperienza derivante dall'applicazione dell'apparato normativo a fornire elementi di valutazione in ordine all'effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati e, complessivamente, alle ricadute sul sistema economico.

3.4. Il controllo degli automezzi e l'identificazione degli addetti nei cantieri

Le infiltrazioni della criminalità organizzata, attraverso le proprie imprese e le modalità sopra analizzate (subappalti, sub contratti, nolo a caldo e/o a freddo, movimento terra, trasporto materiali, forniture di inerti o conglomerati cementiti e bituminosi), nella filiera dell'appalto sono causa evidente di inquinamento della pubblica e privata economia.

Esse realizzano un'aggressione particolarmente insidiosa alle regole del libero mercato e della libera iniziativa economica e privata – che vietano intese tra possibili concorrenti e sono finalizzate ad evitare che l'appalto sia utilizzato quale sovvenzione statale ad un'impresa determinata – nella misura in cui le imprese controllate dalla mafia e/o appoggiate dalla mafia e/o colluse con la mafia non si impongono nella filiera dell'appalto per la loro capacità imprenditoriale ma, piuttosto, per la forza d'intimidazione o l'ingente disponibilità di denaro derivante dai traffici illeciti.

Tale pervasiva penetrazione della criminalità organizzata è stata resa possibile dalla lacunosità della normativa antimafia in materia di subappalti, che ha consentito la sostanziale elusione dei controlli da parte di chi è stato capace di individuarne il punto di debolezza, consistente soprattutto nell'essere stata apprestata solo con riferimento agli aggiudicatari dell'appalto e nel consentire, pertanto, la stipulazione di noli a freddo e di

---

[57] La prima è stata adottata all'indomani della pubblicazione sulla G.U. del decreto-legge n. 187/2010; la seconda è intervenuta a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 217/2010, di conversione del decreto-legge n. 187/2010; la terza, che tiene conto del sistema semplificato intervenuto a far data dal 2 maggio 2011 in tema di acquisizione del CIG per talune fattispecie, ha riordinato quanto affermato nei precedenti atti e fornito nuove linee interpretative ed applicative in relazione ad alcune specifiche fattispecie ed è, quindi, da considerarsi sostituiva delle precedenti determinazioni n. 8 e 18 del 2010.

forniture, spesso accompagnata dall'assunzione, con contratti di lavoro dipendente, da parte di imprese legate alla criminalità organizzata.

Lo stesso vuoto normativo ha consentito che, altrettanto frequentemente, si registrassero casi di intervento *de facto* nel cantiere di soggetti legati ad imprese o organizzazioni mafiose, che si traduce in operazioni economiche sostanzialmente riconducibili alla figura del subappalto, in spregio a qualsiasi tipo di controllo effettuato a monte sull'impresa aggiudicataria dei lavori.

Come plasticamente messo in rilievo dal dott. Donadio nel corso della sua audizione in Commissione Antimafia[58], la regolamentazione della vita dei cantieri nel nostro ordinamento ruotava, sino a poco tempo fa, intorno al cosiddetto «*giornale di cantiere*», strumento operativo del direttore dei lavori, di cui era comunemente ritenuta l'inidoneità a garantire un completo monitoraggio su quanto accadeva all'interno del luogo di esecuzione dell'opera ed a fungere da diga contro l'infiltrazione, nell'ambito di cantieri di lavori appaltati da ditte immuni da censure di collusione mafiosa, di imprese, mezzi ed uomini della criminalità organizzata.

Nel descritto scenario, è apparso chiaro che, ove non le si volesse ridurre a meri simulacri, occorreva accompagnare le regole del libero mercato con un'efficace azione di contrasto delle tecniche di aggiramento – nella fase della scelta del contraente e, ancor più, in quella esecutiva – elaborate dalla criminalità organizzata.

Gli articoli 4 e 5 della legge n. 136/2010 trovano, pertanto, origine nella convinzione, condivisa da tutte le forze politiche, della necessità di affiancare ai controlli formali nei cantieri delle pubbliche opere appaltate la verifica approfondita degli effettivi rapporti esistenti tra gli operatori economici di fatto impegnati nell'esecuzione dell'opera pubblica.

A questo scopo, la normativa segue quella introdotta con l'articolo 2 della legge del 15 luglio 2009, n. 94, recante «*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*», che, modificando alcune parti del decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490, vi ha inserito l'articolo 5 *bis*, intitolato «*Poteri di accesso e accertamento del prefetto*», che attribuisce al prefetto, per l'espletamento delle funzioni volte a prevenire infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti, il potere di disporre accessi ed accertamenti nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici.

Nella medesima ottica sono state emanate le disposizioni, contenute nella legge 13 agosto 2010, n. 136, che riguardano, rispettivamente, il controllo degli automezzi e la identificazione degli addetti nei cantieri.

Precisamente, l'articolo 4 stabilisce che, al fine di rendere facilmente individuabile la proprietà degli automezzi adibiti al trasporto dei materiali per l'attività dei cantieri, la bolla di consegna del materiale deve indicare il numero di targa e il nominativo del proprietario di tali veicoli.

---

[58] Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, citata audizione del sostituto procuratore della Direzione Nazionale Antimafia, Gianfranco Donadio, 2 dicembre 2009, XVI legislatura.

L'articolo 5 detta una regolamentazione volta ad agevolare l'identificazione degli addetti nei cantieri.

A tal fine, viene anzitutto integrato il disposto dell'articolo 18, comma 1, lettera *u),* del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (intitolato: «*Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*»), che impone al datore di lavoro e al dirigente, nell'ambito dello svolgimento di attività in regime di appalto e di subappalto, l'obbligo di munire i lavoratori di apposita tessera di riconoscimento, corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro.

Secondo la nuova previsione, la tessera di riconoscimento deve indicare anche la data di assunzione e, in caso di subappalto, la relativa autorizzazione.

Un'ulteriore modificazione viene apportata all'articolo 21, comma 1, lettera *c)*, del decreto legislativo n. 81 del 2008, che stabilisce che i componenti dell'impresa familiare, i lavoratori autonomi, i coltivatori diretti del fondo, i soci delle società semplici operanti nel settore agricolo, gli artigiani e i piccoli commercianti devono munirsi di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le proprie generalità, qualora effettuino la loro prestazione in un luogo di lavoro nel quale si svolgano attività in regime di appalto o subappalto.

L'articolo 5 della legge 13 agosto 2010, n. 136, dispone adesso che, nel caso dei lavoratori autonomi, la suddetta tessera di riconoscimento contenga anche l'indicazione del committente.

La normativa, a parere della Commissione, appare rispondente alle esigenze di costante, effettivo e reale monitoraggio degli operatori economici effettivamente presenti all'interno del cantiere e, conseguentemente, congrua rispetto alla finalità di impedire che imprese mafiose o colluse con la mafia, nonostante i divieti imposti dalla normativa antimafia ed in elusione agli stessi, riescano, comunque, ad infiltrarsi nella filiera dell'appalto, con le modalità del subappalto o del sub contratto o intervenendo di fatto sul cantiere con persone e mezzi, secondo consuete strategie collaudate nel tempo ed appurate dagli organi investigativi e giudiziari.

3.5. Accertamenti fiscali e obblighi di comunicazione delle variazioni patrimoniali per i soggetti sottoposti a misure di prevenzione o condannati per reati di criminalità organizzata

L'articolo 7 della legge 13 agosto 2010, n. 136, ha apportato sostanziali modifiche agli articoli 25, 30 e 31 della legge 13 settembre 1982, n. 646 (c.d. «Legge Rognoni-La Torre» recante «*Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazione alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, alla legge 10 febbraio 1962, n. 57 e alla legge 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia*»).

Innanzitutto, ha ampliato la platea dei soggetti destinatari degli accertamenti fiscali da parte del Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza.

L'articolo 25 della legge n. 646/1982 contemplava due categorie di soggetti: coloro nei cui confronti fosse stata emanata sentenza di condanna, anche non definitiva, per il reato di cui all'articolo 416-*bis* c.p. e coloro nei cui confronti fosse stata disposta, con provvedimento anche non definitivo, una misura di prevenzione ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, in quanto indiziati di appartenere alle associazioni di tipo mafioso, alla camorra e alle altre associazioni che perseguono finalità o agiscono con metodi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso.

L'estensione dell'ambito soggettivo si è resa necessaria per coordinare tale disposizione con gli interventi legislativi successivi alla legge Rognoni-La Torre, integrati dai recenti decreto-legge n. 92 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125 del 2008, legge n. 94 del 2009 e regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 150 del 2010, che hanno esteso la sfera di applicabilità delle misure di prevenzione antimafia alle seguenti categorie di destinatari:

a) i soggetti indiziati «*di appartenere ad associazioni di tipo mafioso, alla camorra, alla 'ndrangheta o ad altre associazioni, comunque localmente denominate, che perseguono finalità o agiscono con metodi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso*»;

b) i soggetti indiziati «*di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3*-bis*, del codice di procedura penale*»[59];

c) i soggetti indiziati «*del delitto di cui all'articolo 12*-quinquies, *comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356*» (trasferimento fraudolento di valori).

Conseguentemente, la legge 13 agosto 2010, n. 136, ha modificato il testo del comma 1 dell'articolo 25 della legge 13 settembre 1982, n. 646, prevedendo che gli accertamenti fiscali possono essere eseguiti a carico dei soggetti nei cui confronti è stata emessa una sentenza di condanna ovvero un decreto applicativo di misure di prevenzione (ancorché non passati in giudicato) per una delle fattispecie di reato di competenza delle Di-

---

[59] Si tratta dei reati attribuiti alla competenza delle Direzioni Distrettuali Antimafia e specificamente dei delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 416, sesto comma (associazione finalizzata a commettere i delitti di cui agli articoli 600, 601, 602), 600 (riduzione o mantenimento in servitù o schiavitù), 601 (tratta di persone), 602 (acquisto e alienazione di schiavi), 416-*bis* (associazione di tipo mafioso) e 630 (sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione) c.p., dei delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-*bis* c.p. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni di tipo mafioso, dei delitti previsti dall'articolo 74 del DPR 9 ottobre 1990 n. 309 (associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope), dall'articolo 291-*quater* DPR 23 gennaio 1973, n. 43 (associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri), e dall'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti).

rezioni Distrettuali Antimafia, ovvero per il delitto di trasferimento fraudolento di valori.

Modificati ed ampliati risultano, in conseguenza dei recenti interventi normativi, anche l'ambito oggettivo e le finalità degli accertamenti, che riguardano la verifica, oltre che della posizione fiscale, di quella posizione economica e patrimoniale del soggetto e sono finalizzati all'accertamento di illeciti valutari e societari e, più in generale, di illeciti in materia economica e finanziaria, anche allo scopo di verificare l'osservanza della disciplina dei divieti autorizzatori, concessori o abilitativi di cui all'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575.

La novità più rilevante, in linea con l'opzione già sposata dagli interventi normativi in materia di misure di prevenzione sopra ricordati, è quella di ricomprendere nell'ambito dei destinatari degli accertamenti fiscali anche i soggetti di cui agli articoli 2-*bis*, comma 3, e 10, comma 4, della legge 31 maggio 1965, n. 575, ossia coniuge, figli, persone conviventi nell'ultimo quinquennio, nonché altre persone fisiche e giuridiche, società, consorzi o associazioni.

Detta estensione presuppone, ovviamente, che del patrimonio di questi ultimi soggetti dispongano, in tutto o in parte, direttamente o indirettamente, i soggetti nei confronti dei quali sia stata emessa sentenza di condanna o decreto applicativo di misure di prevenzione per le suindicate fattispecie di reato e che, quindi, ricorra una forma di interposizione fittizia di tali soggetti rispetto al reale *dominus* del patrimonio, che è il soggetto individuato quale socialmente pericoloso perché appartenente o contiguo alla criminalità organizzata.

Di particolare importanza sono le innovazioni introdotte dall'articolo 7 della legge 13 agosto 2010, n. 136, alla disciplina degli obblighi di comunicazione delle variazioni patrimoniali, dettata dagli articoli 30 e 31 della legge Rognoni-La Torre, in relazione ai quali è stata ampliata – per esigenze di coerenza e coordinamento con l'ampliamento della cerchia dei soggetti destinatari della normativa di prevenzione antimafia – la platea dei soggetti cui sono imposti gli obblighi di comunicare le variazioni patrimoniali.

Il nuovo testo dell'articolo 30 della legge Rognoni-La Torre prevede, quindi, che i predetti obblighi di comunicazione gravino sulle persone già sottoposte, con provvedimento definitivo, ad una misura di prevenzione ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, e su quelle nei cui confronti sia stata emanata sentenza definitiva di condanna per uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-*bis*, c.p.p. (cioè per i reati rientranti nella competenza delle Direzioni Distrettuali Antimafia) ovvero per il delitto di trasferimento fraudolento di valori, previsto dall'articolo 12-*quinquies*, comma 1, decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.

Rispetto ai soggetti destinatari degli accertamenti fiscali, l'unica differenza risiede, comprensibilmente, nella necessaria definitività della sentenza di condanna o del provvedimento di prevenzione.

Al contrario, non è mutato, nella sostanza, il contenuto degli obblighi gravanti sui destinatari che sono tenuti:

a) per il periodo di dieci anni a comunicare, entro trenta giorni dal fatto, al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale, tutte le variazioni nell'entità e nella composizione del patrimonio concernenti elementi di valore non inferiore ad euro 10.329,14;

b) entro il 31 gennaio di ciascun anno, a comunicare le variazioni intervenute nell'anno precedente, quando concernono complessivamente elementi di valore non inferiore ad euro 10.329,14 (la sola innovazione attinente al contenuto degli obblighi riguarda la precisazione che il suddetto limite di valore si riferisce al complesso delle variazioni intervenute nell'anno precedente, e non a ciascuna di esse singolarmente considerata).

L'estensione della cerchia dei soggetti obbligati si riflette sulla fattispecie penale prevista dall'articolo 31 della legge Rognoni-La Torre, che commina le sanzioni della reclusione da due a sei anni e della multa da 10.329 a 20.658 euro per le condotte di omessa comunicazione delle variazioni patrimoniali ed assoggetta alla misura di sicurezza patrimoniale della confisca i beni acquistati ed il corrispettivo dei beni alienati.

L'articolo 7 della legge 13 agosto 2010, n. 136, ha aggiunto all'articolo 31 della legge Rognoni-La Torre un terzo comma, che prevede una nuova ipotesi di confisca per equivalente, applicabile nell'ipotesi in cui non sia possibile procedere alla confisca dei beni acquistati o del corrispettivo dei beni alienati; in tal caso, il giudice ordina la confisca, per un valore equivalente, di somme di denaro, beni o altre utilità di cui hanno la disponibilità i soggetti obbligati a comunicare le loro variazioni patrimoniali.

La norma incriminatrice di cui al combinato disposto dei citati articoli 30 e 31 descrive una fattispecie omissiva propria di pura origine legislativa, in cui la sanzione punisce un comportamento ritenuto penalmente rilevante per espressa volontà normativa ed a prescindere da un disvalore socialmente percepibile e diffuso.

In tali casi, è sufficiente accertare che l'agente, lungi dal conoscere effettivamente il contenuto dell'obbligo di agire impostogli dalla norma, abbia avuto la possibilità di conoscerlo, sicché egli potrà andare esente dall'addebito solo qualora l'ignoranza del precetto non derivi da sua negligenza.

Le modifiche apportate alla legge Rognoni-La Torre confermano l'orientamento espresso dalla recente giurisprudenza di merito e di legittimità che, di contrario avviso rispetto ad indirizzi più risalenti, ritiene che il bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice (articolo 31) non si identifica nella tutela, sia pure indiretta, degli interessi fiscali dello Stato – come sembrerebbe dedursi dal suo inserimento nel capo III della legge n. 646/82, intitolato «*disposizioni fiscali e tributarie*» – bensì nella tutela dell'ordine pubblico, trattandosi di norma diretta a consentire l'esercizio di un controllo patrimoniale più penetrante da parte della Guardia di Finanza nei confronti di soggetti ritenuti particolarmente pericolosi rispetto alle va-

riazioni patrimoniali, che celino operazioni finanziarie, societarie o immobiliari intese a trasferire e, quindi, disperdere ricchezze o creare nuove fonti di guadagno introducendole in circuiti economici leciti [60].

Interpretazione, questa, che trova conforto nella stringente tempistica imposta dal legislatore nell'obbligo di comunicazione, che non si giustificherebbe ove funzionale, in via esclusiva, a tutelare le necessità del fisco e nel dolo generico richiesto dalla norma incriminatrice, che deve ritenersi integrato ogni volta che l'operazione che comporta la variazione patrimoniale presenti profili di pericolosità (desumibili dalla quantità e qualità del trasferimento, dalla qualità dei soggetti beneficiari, dall'inattendibilità delle operazioni economiche sottostanti) per cui l'omessa comunicazione non è imputabile a mera negligenza ma funzionale ad occultare l'operazione medesima.

In definitiva, anche gli innesti normativi in commento sono mirati a raggiungere l'obiettivo che costituisce il comune denominatore del piano straordinario contro le mafie, rappresentato dall'estensione del controllo a soggetti selezionati in ragione della loro spiccata vocazione a creare redditi di sospetta provenienza e ad interferire con circuiti economici leciti, attraverso forme occulte di partecipazione ad attività economiche.

3.6. Operazioni sotto copertura

La legge 13 agosto 2010, n. 136, ha profondamente revisionato la disciplina delle operazioni sotto copertura allineandola a quella dei Paesi che da tempo conoscono la figura del teste anonimo e riconoscendo l'importanza che esse rivestono in vista del successo dell'azione di contrasto al crimine transfrontaliero.

La riforma ha investito aspetti sostanziali e procedurali.

Nel nostro ordinamento esiste la figura dell'agente provocatore, appartenente alle Forze dell'ordine che induce altri a commettere un reato al fine di assicurarlo alla giustizia, la cui attività è scriminata dalla causa generale di giustificazione di cui all'articolo 51 c.p..

Nell'interpretazione dottrinaria e giurisprudenziale, tale figura ha finito con il ricomprendere anche il soggetto che si infiltra all'interno di una struttura criminale per scoprirne struttura, composizione e strategie e denunciarne gli appartenenti.

In esito a plurimi interventi normativi, che hanno disciplinato la figura dell'agente provocatore in relazione alle diverse tipologie di reato rispetto alle quali é indirizzata la sua azione, un'articolata ed organica disciplina generale delle operazioni sotto copertura, riferibile ad una variegata tipologia di reati ed accompagnata dalla previsione di una speciale ed autonoma causa di giustificazione in grado di superare i problemi interpre-

---

[60] Cfr. per tutte Cass., Sez. I, n. 23213 del 19 maggio 2010; Cass., Sez. I, n. 10432 del 10 febbraio 2010; Cass., Sez. I, n. 12433 del 17 febbraio 2009; Cass., Sez. I, n. 36595 del 18 aprile 2008.

tativi ed applicativi che si ponevano con riferimento all'applicazione della causa di giustificazione generale di cui all'articolo 51 c.p., è stata dettata dalla legge 16 marzo 2006, n. 146 («*Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001*»).

Essa, tuttavia, ha lasciato fuori dalla propria operatività alcune fattispecie di reato (reati concernenti gli stupefacenti e sequestri di persona a scopo di estorsione), che continuavano ad essere regolamentate con disciplina speciale.

L'articolo 8 della legge 13 agosto 2010, n. 136, è intervenuto, tra l'altro, a colmare tale lacuna ampliando l'ambito di applicabilità della disciplina generale della legge n. 146 del 2006 sino a ricomprendere anche le fattispecie precedentemente escluse, nonché ulteriori delitti quali le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti e le ipotesi non aggravate di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

A seguito della riforma, la disciplina generale ed unitaria delle operazioni sotto copertura, dettata dal primo comma dell'articolo 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146, si applica ai seguenti reati:

– delitti previsti dagli articoli 473, 474, 629, 630, 644, 648-bis e 648-ter, nonché nel libro II, titolo XII, capo III, sezione I (relativa ai delitti contro la personalità individuale) del codice penale;

– delitti concernenti armi, munizioni, esplosivi;

– delitti previsti dall'articolo 12, commi 1, 3, 3-bis e 3-ter, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;

– delitti previsti dal testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309;

– delitti previsti dall'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti);

– delitti previsti dall'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (c.d. «legge Merlin», intitolata: «*Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui*»);

– delitti commessi con finalità di terrorismo o di eversione.

La riforma ha, altresì, ampliato la sfera soggettiva di operatività della speciale causa di giustificazione prevista dal comma 1 dell'articolo 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146, destinata ad essere applicata non solo «*agli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria e agli ausiliari che operano sotto copertura quando le attività sono condotte in attuazione di operazioni autorizzate e documentate*» ai sensi del medesimo articolo, ma anche, secondo quanto previsto dal comma 1-*bis*, «*alle interposte persone che compiono gli atti di cui al comma 1*».

La previsione appare opportuna, atteso che la giurisprudenza in precedenza aveva ritenuto non estensibile ai «*privati collaboratori della polizia giudiziaria*» le specifiche cause di non punibilità previste per le operazioni sotto copertura [61].

Il comma 2 della norma è stato riformulato precisando che i documenti di copertura devono essere rilasciati dalle autorità competenti con le modalità stabilite dal decreto del Ministro dell'Interno previsto dal successivo comma 5.

Il nuovo testo del comma 3 dell'articolo 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146, individua nella Direzione centrale per i servizi antidroga l'autorità competente a disporre le operazioni sottocopertura in materia di attività antidroga; analoga competenza è affidata, d'intesa con tale Direzione, agli organi di vertice ovvero, su loro delega, ai responsabili almeno di livello provinciale, in ragione dell'appartenenza del personale di polizia impiegato.

La nuova formulazione del comma 4 dell'articolo 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146, impone all'autorità che dispone l'esecuzione delle operazioni sotto copertura di dare preventiva comunicazione all'autorità giudiziaria competente per le indagini; la norma, inoltre, disciplina gli obblighi di comunicazione precedentemente previsti dal terzo comma dell'articolo 97 del testo unico sugli stupefacenti, stabilendo che «*dell'esecuzione delle attività antidroga è data immediata e dettagliata comunicazione alla Direzione centrale per i servizi antidroga e al pubblico ministero competente per le indagini*».

Si aggiunge che, «*se necessario o se richiesto, dal pubblico ministero e, per le attività antidroga*», il nominativo dell'ufficiale di polizia giudiziaria responsabile dell'operazione, nonché quelli degli eventuali ausiliari e interposte persone impiegati, viene indicato anche dalla Direzione centrale per i servizi antidroga.

Il comma 5 dell'articolo 9 contiene un ulteriore riferimento alle «*interposte persone*» consentendo agli ufficiali di polizia giudiziaria di avvalersi, nelle operazioni sotto copertura, di agenti di polizia giudiziaria, ausiliari ed interposte persone e prevedendo espressamente che a tutti costoro si estende la causa di non punibilità.

La disposizione contenuta nel comma 6 dell'articolo 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146, che consente alla polizia giudiziaria di omettere o ritardare atti d'ufficio, è stata estesa ai delitti previsti dagli articoli 73 e 74 del testo unico sugli stupefacenti con attribuzione di analoga facoltà alle autorità doganali e previsione dell'obbligo di immediato avviso delle operazioni alla Direzione centrale per i servizi antidroga, per il necessario coordinamento anche in ambito internazionale.

Rilevante l'introduzione nella norma di un nuovo comma 6-*bis*, che autorizza il pagamento controllato del riscatto nei sequestri di persona a

---

[61] Cfr. ad esempio, con riferimento alla normativa in tema di sostanze stupefacenti, Cass., Sez. VI, 11 aprile 1994, n. 6425, Curatola, Rv. 198517.

scopo di estorsione ed attribuisce al pubblico ministero il potere di richiedere la relativa autorizzazione al giudice, che provvede con decreto motivato.

Con il comma 7 dell'articolo 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146, si è esteso l'obbligo di comunicazione del pubblico ministero all'autorità giudiziaria territorialmente competente anche con riferimento alle operazioni trasfrontaliere di acquisto o vendita simulata di droga e di sostanze suscettibili di impiego per la produzione di stupefacenti.

Nel nuovo testo del comma 8 della norma, vengono individuati le comunicazioni e i provvedimenti che devono essere trasmessi al Procuratore Generale presso la Corte d'appello a cura del pubblico ministero.

Il comma 9 della disposizione, pure modificato dalla legge di riforma, consente all'autorità giudiziaria di affidare in custodia giudiziale, con facoltà d'uso, alla polizia giudiziaria i beni sequestrati ai fini del contrasto dei gravi reati per cui è possibile l'autorizzazione alle operazioni sottocopertura e per lo svolgimento degli ordinari compiti d'istituto.

È stato, poi, riformulato il comma 10 dell'articolo 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146, che prevede la fattispecie delittuosa di rivelazione o divulgazione indebite dei nominativi del personale di polizia giudiziaria impegnato in operazioni sotto copertura; in particolare, è stato eliminato il limite temporale che circoscriveva la rilevanza penale della condotta alle ipotesi di rivelazione o divulgazione compiute «*nel corso delle operazioni*», sicché il comportamento costitutivo del reato potrà essere punito quale che sia il tempo in cui esso viene realizzato.

Oltre alle indicate modifiche, incidenti sull'articolo 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146, l'articolo 8 della legge 13 agosto 2010, n. 136, ha introdotto importanti innovazioni di tipo procedurale, con altrettante modifiche nel codice di procedura penale e nelle relative disposizioni di attuazione.

Il primo innesto è stato operato sull'articolo 497 c.p.p. (relativo agli «*atti preliminari all'esame dei testimoni*») con l'aggiunta del comma 2-*bis*, secondo cui gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria (anche di forze di polizia straniere), gli ausiliari, e le interposte persone, in ogni stato e grado del procedimento, chiamati a deporre in ordine alle attività svolte sotto copertura ai sensi dell'articolo 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146, devono indicare le generalità di copertura utilizzate nel corso delle medesime attività.

Il secondo è integrato dal comma 1-*bis*, inserito nell'articolo 115 disp. att. c.p.p., in forza del quale le annotazioni previste dall'articolo 357 c.p.p., se riguardano le attività di indagine condotte da ufficiali o agenti di polizia giudiziaria nell'ambito delle operazioni sotto copertura ai sensi dell'articolo 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146, contengono le generalità di copertura dagli stessi utilizzate nel corso delle medesime attività.

Infine, è stato introdotto il comma 1-*bis* all'articolo 147-*bis* disp. att. c.p.p., estendendone la rubrica (finora circoscritta alle figure dei collaboratori di giustizia e degli imputati di reato connesso) anche all'ipotesi de-

gli «operatori sotto copertura»; il testo oggi vigente è, dunque, il seguente: «*l'esame in dibattimento degli ufficiali e degli agenti di polizia giudiziaria, anche appartenenti ad organismi di polizia esteri, degli ausiliari e delle interposte persone, che abbiano operato in attività sotto copertura ai sensi dell'articolo 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146, (...) si svolge sempre con le cautele necessarie alla tutela e alla riservatezza della persona sottoposta all'esame e con modalità determinate dal giudice o, nei casi di urgenza, dal presidente, in ogni caso idonee a evitare che il volto di tali soggetti sia visibile*».

È stata, ancora, inserita nel terzo comma la lettera c-bis) che stabilisce che l'esame si svolga a distanza (salvo che il giudice ritenga assolutamente necessaria la presenza del dichiarante) «*quando devono essere esaminati ufficiali o agenti di polizia giudiziaria, anche appartenenti ad organismi di polizia esteri, nonché ausiliari e interposte persone, in ordine alle attività dai medesimi svolte nel corso delle operazioni sotto copertura di cui all'articolo 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146*», con la precisazione che «*in tali casi, il giudice o il presidente dispone le cautele idonee ad evitare che il volto di tali soggetti sia visibile*».

Gli operati innesti si traducono, pertanto, in uno «*statuto speciale*», applicabile al personale di polizia giudiziaria e ai privati che con esso collaborano in attività sotto copertura, nell'ambito del quale si prevede di menzionare esclusivamente l'identità fittizia assunta dai soggetti in questione nelle annotazioni redatte dalla polizia giudiziaria nel corso delle indagini preliminari, di indicare soltanto le medesime generalità di copertura nell'esame dibattimentale e nelle ulteriori deposizioni effettuate dai predetti soggetti in ogni stato e grado del procedimento e di procedere all'esame dibattimentale con le cautele idonee ad evitare che il volto di tali soggetti sia visibile e, di regola, con il mezzo della videoconferenza.

Trattasi, ancora una volta, di una legislazione opportuna e congrua rispetto all'obiettivo di contrastare efficacemente i fenomeni di criminalità organizzata attraverso l'utilizzo di strumenti che siano in grado di penetrare all'interno delle organizzazioni criminali e di scoprirne organigrammi, strategie, modalità di infiltrazione nel tessuto economico-politico e sociale.

3.7. Il trattamento sanzionatorio del reato di turbata libertà degli incanti e il nuovo delitto di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente

Gli articoli 9 e 10 della legge 13 agosto 2010, n. 136, intervengono – nell'ottica di contrasto ai tentativi di condizionamento, da parte della criminalità organizzata, degli appalti pubblici – sulla disciplina codicistica finalizzata a reprimere le condotte di illecita interferenza nelle gare pubbliche e nelle licitazioni private delle pubbliche amministrazioni.

L'articolo 9 ha elevato il trattamento sanzionatorio previsto dal primo comma dell'articolo 353 c.p. per l'ipotesi-base del delitto di turbata libertà

degli incanti, introducendo il minimo edittale di sei mesi di reclusione ed innalzando il massimo edittale a cinque anni.

Tale modifica si traduce, sul piano investigativo e processuale, nell'importante risultato di consentire, anche per tale reato, il ricorso all'utilizzo delle intercettazioni telefoniche, prima impedito dal più basso limite edittale, nonché l'applicazione delle misure di custodia cautelare nel caso in cui sia ravvisabile il pericolo di reiterazione di cui all'articolo 274, comma 1, lett. *c)*, c.p.p.

L'articolo 10 ha inserito nel codice penale l'articolo 353-*bis*, che prevede la fattispecie delittuosa di «*turbata libertà del procedimento di scelta del contraente*» ed incrimina la condotta di «*chiunque con violenza o minaccia, o con doni, promesse, collusioni o altri mezzi fraudolenti, turba il procedimento amministrativo diretto a stabilire il contenuto del bando o di altro atto equipollente al fine di condizionare le modalità di scelta del contraente da parte della pubblica amministrazione*».

Si tratta di una fattispecie residuale, applicabile, in virtù di espressa clausola di riserva, solo nelle ipotesi in cui il fatto non costituisca un reato più grave, che, tuttavia, è importante in quanto colma ogni vuoto di tutela incriminando anche quei tentativi di condizionamento che avvengono «*a monte*» degli appalti pubblici e che, attraverso la personalizzazione dei requisiti per la partecipazione alle gare di appalto, si traducono in un condizionamento delle modalità di scelta del contraente con alterazione del principio della libera concorrenza.

3.8. L'ampliamento della competenza della Direzione Distrettuale Antimafia e dell'ambito di applicabilità dell'esame a distanza dei collaboratori di giustizia

Importanti modifiche, sotto un duplice aspetto, sono state apportate al codice di procedura penale dall'articolo 11 della legge 13 agosto 2010, n. 136.

È stato, innanzitutto, modificato l'articolo 51, comma 3-*bis*, c.p.p., nel senso di estendere la competenza della Direzione Distrettuale Antimafia, costituita all'interno della Procura presso il Tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente, al delitto di «*attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*», previsto dall'articolo 260 del Codice dell'ambiente (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152).

Tale modifica trae ragione dall'accertato interesse della criminalità organizzata al proficuo traffico illecito di rifiuti, di talché è parso necessario che ad indagare su di esso sia una Procura Distrettuale, con il conseguente coordinamento da parte della Procura Nazionale Antimafia.

Altro innesto è integrato dall'articolo 147-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del c.p.p., che prevede che, nel corso del dibattimento, l'esame a distanza, con il mezzo della videoconferenza, deve essere disposto (salvo che il giudice ritenga assolutamente necessaria la presenza del dichiarante) in tutti i casi in cui si tratta di persone am-

messe al piano provvisorio di protezione o alle speciali misure di protezione (previsti, rispettivamente, dal comma 1 e dai commi 4 e 5 dell'articolo 13 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82), quale che sia il reato per cui si procede.

3.9. I Coordinamenti interforze provinciali

L'articolo 12 della legge 13 agosto 2010, n. 136, demanda a specifici protocolli d'intesa stipulati tra il Ministro dell'Interno, il Ministro della giustizia ed il Procuratore nazionale antimafia:

a) la costituzione, presso le Direzioni Distrettuali Antimafia, di Coordinamenti interforze provinciali cui partecipano rappresentanti delle Forze di polizia e della Direzione investigativa antimafia;

b) la definizione delle procedure e delle modalità operative per favorire lo scambio informativo e razionalizzare l'azione investigativa per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali.

Si tratta di importanti innovazioni, finalizzate ad affinare le tecniche di coordinamento delle investigazioni svolte dall'autorità giudiziaria e da quelle di polizia, a stimolare e valorizzare le opportune sinergie ed a rendere, per tale via, più efficace l'aggressione dei patrimoni della criminalità organizzata.

3.10. La stazione unica appaltante

La legge 13 agosto 2010, n. 136, la cui architettura è, si è detto, finalizzata a prevenire il rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici, ha previsto, all'articolo 13, l'istituzione, in ambito regionale, di una o più stazioni uniche appaltanti, delegando ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri le modalità per promuoverne l'istituzione, da adottare entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, su proposta dei Ministri dell'Interno, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, per i rapporti con le regioni e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Il decreto è stato firmato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri Maroni, Alfano, Romani, Matteoli, Sacconi, Fitto e Brunetta il 30 giugno 2011.

La disciplina in esame, nella parte in cui concentra in un'unica autorità la gestione degli appalti, richiama la normativa riguardante le centrali di committenza previste dall'articolo 33 del Codice degli appalti, che già aveva trasposto nell'ordinamento nazionale le norme comunitarie contenute nelle direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE, che prevedono l'introduzione di organismi creati per centralizzare le committenze con l'obiettivo

di evitare l'atomizzazione delle procedure ed ottenere, su acquisti di maggiori dimensioni, risparmi sia in termini di prezzi che di costi di gestione della procedura (per personale, pubblicazioni e contenzioso).

La regione Calabria ha, per prima, adottato un sistema centralizzato degli appalti per contrastare le infiltrazioni di natura malavitosa ed il ripetersi di fenomeni di corruzione.

La S.U.A. è stata istituita con la legge regionale 7 dicembre 2007, n. 26, recante «*Istituzione dell'autorità regionale denominata "Stazione Unica Appaltante" e disciplina della trasparenza in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture*».

La regione ha, in tal modo, delegato alla S.U.A. le competenze in materia di appalti e forniture al di sopra della soglia di 150 mila euro, con l'obiettivo di concentrare la spesa sul modello delle centrali di committenza e di liberare l'amministrazione regionale da funzioni che riguardano gli appalti, garantendo, in tal modo, la correttezza, la trasparenza e l'efficienza della gestione dei contratti pubblici.

L'articolo 13 della legge n. 136/2010, congegnato sul modello dell'esperienza positiva della S.U.A. della Regione Calabria, ha previsto la S.U.A., quale Autorità regionale, con il compito di svolgere attività preparatoria, di indizione, di aggiudicazione e di vigilanza nella materia dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture a favore della regione, degli enti, aziende ed organismi da essa dipendenti, vigilati o ad essa collegati e degli enti del servizio sanitario regionale, di certificare la qualità, nonché di istituire un osservatorio regionale.

In tal modo, il legislatore ha inteso adottare cautele, a monte, di contrasto al fenomeno dell'intromissione della criminalità organizzata nel ciclo degli appalti pubblici, favorita dalle potenzialità insite nel trinomio politica-mafia-appalti.

L'importanza dell'istituzione della S.U.A. appare evidente ove si pensi che, in presenza di settori deviati della politica locale, l'interesse della criminalità organizzata nel settore degli appalti si traduce nell'inquinamento dell'economia pubblica, con aggressione alle regole del libero mercato, e nel conseguente, allarmante fattore di inquinamento dell'assetto democratico che, specie in alcuni territori, risulta largamente condizionato dal potere mafioso.

3.11. La modifica della disciplina della revoca delle speciali misure di protezione per i collaboratori di giustizia e delle somme corrisposte ai testimoni di giustizia a titolo di mancato guadagno

Il piano straordinario contro le mafie ha, all'articolo 14, «ritoccato» due disposizioni contenute nel decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, recante «*Nuove norme in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione dei testimoni di giustizia, nonché per la protezione e il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia*».

In specie, l'articolo 10, comma 2-*septies*, come riformulato, prevede che i provvedimenti di modifica o revoca delle speciali misure di protezione, anche se di tipo urgente o provvisorio, a favore dei collaboratori di giustizia, adottati dalla Commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione, possono rimanere sospesi esclusivamente nel termine entro il quale può essere proposto il ricorso giurisdizionale e in pendenza della decisione relativa all'eventuale richiesta di sospensiva, e non più durante tutto il corso del giudizio di impugnazione.

L'articolo 16-*ter*, con specifico riferimento alla corresponsione ai testimoni di giustizia di una somma a titolo di mancato guadagno, concordata con la Commissione, derivante dalla cessazione dell'attività lavorativa di essi e dei familiari nella località di provenienza, prevede, poi, l'applicazione, nei limiti della compatibilità, dell'articolo 13 della legge 23 febbraio 1999, n. 44 («*Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura*»), relativo alle modalità e termini per la domanda per la concessione dell'elargizione, quanto alle somme corrisposte al testimone di giustizia a titolo di mancato guadagno, la surroga del Dipartimento della pubblica sicurezza nei diritti verso i responsabili dei danni ed il versamento delle somme recuperate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate allo stato di previsione del Ministero dell'Interno in deroga all'articolo 2, commi 615, 616 e 617, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

3.12. Il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata: compiti e composizione

Il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, istituito presso il Ministero dell'Interno e presieduto dal Ministro dell'Interno, composto dal Capo della polizia, dal Comandante generale dell'Arma dei carabinieri e dal Comandante generale del Corpo della guardia di finanza ha i seguenti compiti: *a)* definire e adeguare gli indirizzi per le linee di prevenzione anticrimine e per le attività investigative, determinando la ripartizione dei compiti tra le forze di polizia per aree, settori di attività e tipologia dei fenomeni criminali, tenuto conto dei servizi affidati ai relativi uffici e strutture, e in primo luogo a quelli a carattere interforze, operanti a livello centrale e territoriale; *b)* individuare le risorse, i mezzi e le attrezzature occorrenti al funzionamento dei servizi e fissarne i criteri per razionalizzarne l'impiego; *c)* verificare periodicamente i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi strategici delineati e alle direttive impartite, proponendo, ove occorra, l'adozione dei provvedimenti atti a rimuovere carenze e disfunzioni e ad accertare responsabilità e inadempienze; *d)* concorrere a determinare le direttive per lo svolgimento delle attività di coordinamento e di controllo da parte dei prefetti dei capoluoghi di regione, nell'ambito dei poteri delegati agli stessi.

L'articolo 15 della legge 13 agosto 2010, n. 136, ha modificato l'articolo 1 del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410, che ne disciplina la composizione, inserendovi il direttore della Direzione investigativa antimafia.

Eliminato il riferimento all'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa (organismo soppresso dall'articolo 2, comma 2-*quater*, del medesimo decreto-legge), sono stati aggiornati i riferimenti al Direttore del Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica e al Direttore del Servizio per le informazioni e la sicurezza militare, sostituiti con quelli al Direttore dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna e al Direttore dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna.

4. Il «Testo unico antimafia»

4.1. Introduzione. Le prime attività in Commissione antimafia

I lavori delle Commissioni parlamentari antimafia susseguitisi nell'ultimo decennio[62] hanno più volte evidenziato l'esigenza di procedere ad una armonizzazione delle norme in materia di misure di prevenzione attraverso l'approvazione di un testo unico.

A titolo di esempio si ricorda come già nel 2002 in un'audizione presso la Commissione parlamentare antimafia l'allora Procuratore nazionale antimafia, dott. Pierluigi Vigna, auspicava, con riferimento alla materia del sequestro e della confisca: «un lavoro certosino di unificazione di tutta questa materia [...] per prevedere lo statuto dell'aggressione ai patrimoni della criminalità organizzata».

L'esigenza di un miglioramento del sistema e di un «*corpus normativo*» riguardante la disciplina della complessa e delicata materia delle misure di prevenzione è stata suggerita dalle sempre più aggiornate e sofisticate tecniche di infiltrazione nel tessuto socio-economico del Paese attuate dalla criminalità organizzata e dai molteplici interventi di modifica legislativa succedutisi nel tempo che hanno prodotto disorganicità e frammentarietà delle norme, costringendo spesso l'interprete ad una costante opera di ricerca e raccordo.

Questa esigenza appare quanto mai evidente dall'analisi dei documenti della Commissione, dove emerge con progressiva insistenza la necessità che il contrasto all'ala «militare» delle mafie sia accompagnato da nuove strategie che tengano nel giusto conto le aree sociali (la c.d. «*zona grigia*») che, alla «periferia» delle organizzazioni, e spesso all'e-

---

[62] Si veda in proposito «*Le conclusioni della Commissione Parlamentare Antimafia nell'ultimo decennio e l'evoluzione delle associazioni mafiose, comprese quelle di origine straniera. Legislazione vigente e problemi del suo miglioramento*». Aprile 2009. Documento richiesto dalla Commissione alla Direzione investigativa antimafia. Doc. 40.1.

sterno di esse, svolgono un'azione di supporto fondamentale ai fini dell'infiltrazione nei sistemi economico, sociale e politico-amministrativo.

L'accumulazione dei profitti criminali assurge a tratto caratteristico delle mafie moderne e costituisce, in maniera ormai comunemente condivisa, uno dei principali fattori di inibizione del processo di sviluppo di intere aree del territorio nazionale.

A tale aspetto, di primaria importanza, vanno coniugati gli ulteriori effetti indotti, in maniera diretta ed indiretta, dall'accumulazione di risorse finanziarie illecite: la compressione del diritto alla libertà di impresa, l'alterazione delle leggi che regolano i mercati, la negazione dei diritti dei lavoratori, la lievitazione dei costi di esercizio delle imprese che, in alcune regioni, sono soggette ad estorsioni e ad usura, azioni sistematicamente praticate dalle organizzazioni criminali per il controllo del territorio.

Non è irrilevante, dunque, sottolineare il potenziale insitamente destabilizzante dei capitali di matrice criminosa, ulteriormente accresciuto dalla tipica tendenza delle organizzazioni mafiose a non redistribuire sui territori le ricchezze prodotte. Guardare ai capitali illeciti anche come fattore di arretratezza dei territori in cui le organizzazioni mafiose si sono stabilmente insediate, consente di assegnare un valore strategico all'azione dello Stato tesa, prima, all'individuazione ed alla captazione dei patrimoni a formazione illecita e, successivamente, alla restituzione dei medesimi alla collettività sotto forma di strumenti per conseguire finalità sociali e produttive.

Il valore strategico che assume tale azione nel contrasto alle organizzazioni criminali di tipo mafioso, ha imposto all'attenzione delle Commissioni antimafia la tematica delle misure tese a sottrarre alle organizzazioni criminali i profitti illecitamente accumulati, nella dichiarata consapevolezza del bisogno di spostare il fulcro del contrasto alla criminalità mafiosa sul versante economico patrimoniale.

L'attuale Commissione parlamentare antimafia, istituita con la legge 4 agosto 2008, n. 132, ha tra i suoi compiti principali quello di verificare l'attuazione delle leggi dello Stato e degli indirizzi del Parlamento con riferimento al fenomeno mafioso.

Nell'ambito dei compiti demandati dal legislatore, la Commissione, nella seduta del 3 febbraio 2009 [63], discutendo sulla programmazione generale dei lavori ha stabilito, su iniziativa del Presidente, che gli stessi potessero concretizzarsi in cinque «*missioni*» principali.

Una di queste programmate missioni riguarda il controllo e la verifica della legislazione vigente in materia di lotta alle mafie ed impegna la Commissione, in un'ottica propositiva nei confronti del Parlamento, alla realizzazione di due obiettivi: la redazione di un Testo unico delle normative antimafia e l'armonizzazione delle legislazioni nazionali europee per la creazione di uno spazio giuridico europeo antimafie.

---

[63] Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Seduta del 3 febbraio 2009. Svolgimento della replica del Presidente, pagg. 5 e seg..

Per valorizzare ulteriormente l'impegno preso, la Commissione nella seduta del 9 giugno 2009[64] ha costituito, tra gli altri, un apposito (VII) Comitato con il compito di: «*Verifica della normativa antimafia, elaborazione di un testo unico*».

La prima attività programmata dal predetto Comitato in ordine alla elaborazione di un «*testo unico*» è stata quella di effettuare una ricognizione dell'attività legislativa compiuta sull'argomento nel corso della Legislatura precedente[65].

Tuttavia, con la presentazione del disegno di legge governativo ed i conseguenti lavori parlamentari relativi al «*Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia*», il Comitato ha deciso di attendere gli orientamenti e gli sviluppi dell'*iter* legislativo offrendo alle Commissioni di merito ed all'Esecutivo la propria qualificata collaborazione.

La Commissione, inoltre, il 22 giugno 2010, per approfondire nel merito il provvedimento, per conoscere le ragioni che lo avevano ispirato e gli obiettivi che esso si proponeva ha proceduto all'audizione dell'allora Ministro della giustizia, onorevole Angelino Alfano.

Il Ministro ha ricordato alla Commissione che il disegno di legge recante il «*Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia*» consisteva in un intervento normativo tendente da un lato a riordinare, razionalizzare e integrare l'intera disciplina vigente in tema di disposizioni antimafia, misure di prevenzione, certificazioni antimafia e operazioni sotto copertura e, dall'altro lato, a introdurre innovative disposizioni per forgiare più incisivi strumenti di controllo degli appalti pubblici, di tracciabilità dei connessi flussi finanziari, di aggressione ai patrimoni mafiosi, anche attraverso una mirata azione della Direzione investigativa antimafia, e di lotta più incisiva in materia di ecomafie.

Per il Ministro era fondamentale ottenere un'opera di razionalizzazione che doveva comprendere anche le norme contenute all'interno del codice penale e del codice di procedura penale, nonché quelle relative alle misure di prevenzione, queste ultime frutto di una cinquantennale stratificazione normativa.

Il 7 settembre 2010, come noto, è entrato in vigore il menzionato «*Piano straordinario*», varato con la legge 13 agosto 2010, n. 136[66]. La

---

[64] Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Seduta del 9 giugno 2009. Esame della proposta di costituzione dei Comitati di lavoro di cui all'articolo 3, comma 1, della legge 4 agosto 2008, n. 132, e del Regolamento sull'attività dei Comitati.

[65] In modo particolare é stato esaminato il documento «*Proposte per la riforma e la razionalizzazione della disciplina antimafia ai fini della realizzazione di un Testo unico in materia*». Doc. n. 456.1 XV Leg. Riservato e declassificato con deliberazione della Commissione del 20 febbraio 2008.

[66] Lavori preparatori. Camera dei deputati (atto n. 3290): presentato dal Ministro dell'Interno (Maroni) e dal Ministro della giustizia (Alfano) il 9 marzo 2010. Assegnato alla II Commissione (Giustizia), in sede referente, il 18 marzo 2010 con pareri delle Commissioni I, III, V, VI, VIII, X, XII, XIV e questioni regionali. Esaminato dalla II commissione

legge, già approvata all'unanimità alla Camera dei deputati a fine maggio 2010, è stata approvata dal Senato in via definitiva il 3 agosto 2010 con 279 voti favorevoli ed un solo astenuto.

La legge, oltre ad introdurre rilevanti norme, immediatamente produttive di effetti, contiene due importanti deleghe.

La prima – contenuta nell'articolo 1 – attiene all'emanazione, entro un anno dall'entrata in vigore, di un *Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*. Deve, peraltro, essere immediatamente precisato che mentre per la vigente normativa penale ed investigativa di contrasto alla criminalità organizzata sono state previste le sole attività di ricognizione, armonizzazione e coordinamento, nel settore delle misure di prevenzione sono state previste numerose e specifiche possibilità di intervento.

La seconda delega, contenuta nell'articolo 2 della medesima legge autorizza, poi, entro il medesimo ambito temporale, l'*aggiornamento e* la *semplificazione della normativa in materia di documentazione antimafia*. Sotto questo secondo profilo i punti salienti dell'azione sono risultati consistere:

a) nell'aggiornamento e semplificazione delle procedure di rilascio della documentazione antimafia, anche mediante la revisione dei casi in cui essa non è richiesta e dei limiti di valore degli appalti oltre i quali le P.A. devono richiedere informazioni al prefetto;

b) nell'aggiornamento degli effetti interdittivi derivanti dall'accertamento di cause di decadenza o di elementi di infiltrazione mafiosa dopo la stipula del contratto;

c) nell'accelerazione delle procedure di rilascio della medesima documentazione, anche attraverso l'istituzione di un'unica banca-dati nazionale della documentazione antimafia;

d) nel potenziamento dell'attività di prevenzione dei tentativi di infiltrazione mafiosa nell'attività d'impresa, realizzata anche attraverso l'individuazione, con decreto interministeriale, delle tipologie di attività d'impresa a maggior rischio d'infiltrazione mafiosa per le quali la documentazione antimafia è sempre obbligatoria e la previsione di un obbligo per i comuni, nei 5 anni successivi allo scioglimento per infiltrazione mafiosa, di acquisire l'informazione antimafia, nonché della facoltà per i medesimi enti locali (e per gli organi eletti in seguito allo scioglimento) di deliberare per un periodo determinato di avvalersi della Stazione unica appaltante per lo svolgimento delle procedura di evidenza pubblica di competenza dei medesimi enti.

(Giustizia), in sede referente, il 14, 15, 21, 27 e 29 aprile 2010; il 4, 13, 19, 20, 25 e 26 maggio 2010. Esaminato in Aula il 26 maggio 2010 ed approvato il 27 maggio 2010. Senato della Repubblica (atto n. 2226): Assegnato alle Commissioni riunite 1ª (Affari costituzionali) e 2ª (Giustizia), in sede referente, il 1º giugno 2010 con pareri delle Commissioni 3ª, 4ª, 5ª, 6ª, 8ª, 10ª, 14ª e questioni regionali. Esaminato dalle Commissioni riunite 1ª e 2ª, in sede referente, il 16 giugno 2010; il 7, 21, 27 e 28 luglio 2010; il 2 agosto 2010. Esaminato in Aula il 27 luglio 2010 ed approvato il 3 agosto 2010.

Il quadro di azione era chiaro: mentre da un lato si è mirato a colpire gli interessi economici delle organizzazioni criminali, attraverso il riordino delle principali fonti normative in materia nonché mediante il rafforzamento degli strumenti di prevenzione, indagine e repressione dei tentativi di infiltrazione mafiosa, dall'altro si è deciso di meglio organizzare i poteri dei soggetti deputati ad effettuare verifiche e accertamenti sulle attività economiche maggiormente vulnerabili di fronte all'azione della criminalità organizzata.

4.2. L'ordine del giorno G1 approvato dal Senato

Il 3 agosto 2010 nel corso del dibattito parlamentare svoltosi nell'Aula del Senato della Repubblica veniva approvato l'ordine del giorno G1 presentato dai senatori Vizzini, Bianco, Berselli, Della Monica, D'Alia, Li Gotti, Bodega e Pistorio[67]. Il provvedimento, dopo aver premesso che era necessario rendere più stringente e più attuale il corpo normativo, al fine di intercettare e colpire adeguatamente le nuove manifestazioni e gli interessi del potere criminale, sollecitava importanti scelte di politica criminale, tra le quali le seguenti:

a) tenere ferma la definizione di associazione di stampo mafioso di cui all'articolo 416-*bis* c.p., adeguando le pene edittali alla gravità dei fatti commessi, confermando in ogni caso la competenza del Tribunale;

b) disciplinare specificamente il «concorso esterno» in associazione mafiosa;

c) stabilire specifiche norme incriminatrici del cosiddetto «autoriciclaggio» giungendo così a colpire, insieme alle condotte già vietate del riciclaggio e dell'impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (articoli 648-*bis* e *ter* del codice penale) anche i responsabili dei reati presupposto, caratterizzati in sé da un autonomo e rilevante disvalore;

d) ampliare l'ambito del reato di scambio elettorale politico mafioso, previsto dall'articolo 416-*ter* del codice penale, includendovi anche le controprestazioni non in denaro, dato che, sul piano concreto, è frequente che la «promessa di voti» venga ricambiata con utilità di diversa natura (assegnazione di appalti, di posti di lavoro, agevolazioni di altra natura, ecc.);

e) intervenire sulla disciplina dei collaboratori di giustizia nei casi in cui non sia possibile gestire nei termini di legge situazioni complesse sia in riferimento alla personalità del collaboratore sia in riferimento a circostanze oggettive, anche indipendenti dal soggetto collaborante. Al riguardo, al fine di non svilire un istituto strategico nella lotta alla mafia, si è sottolineata la necessità di prevedere la proroga, attraverso uno specifico strumento processuale, del termine di centottanta giorni[68] entro il

---

[67] Sul quale vedasi anche *supra*, al cap. 1 della presente Relazione.

[68] Art. 16-*quater* del decreto-legge n. 8/1991 conv. con modif. dalla legge 82/1991 così come introdotto dall'articolo 14 della legge 45/2001.

quale la persona che ha manifestato la volontà di collaborare con la giustizia deve rendere al procuratore della Repubblica «*tutte le notizie in suo possesso utili alla ricostruzione dei fatti e delle circostanze sui quali è interrogato nonché degli altri fatti di maggiore gravità ed allarme sociale di cui è a conoscenza*» e ciò in ragione dell'entità o della durata di un impedimento legittimo o per la complessità della collaborazione.

In sostanza, il Governo, in virtù dell'approvazione dell'ordine del giorno G1, si è impegnato ad accogliere, nell'esercizio della delega, tutte le indicazioni emergenti dall'attività di lotta alla mafia e dalla cooperazione in ambito europeo e, comunque, a sostenere la discussione e l'approvazione entro il 30 novembre 2010 delle proposte di legge già presentate al Parlamento in materia dei reati di associazione di stampo mafioso, concorso esterno in associazione mafiosa, autoriciclaggio e scambio elettorale politico mafioso nonché a favorire l'adozione, entro il 30 novembre 2010, di norme tali da consentire lo sviluppo delle collaborazioni con la giustizia più rilevanti prevedendo che, in condizioni ben determinate e con provvedimento motivato, il Giudice possa concedere una proroga per l'acquisizione delle dichiarazioni destinate a confluire nel «verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione».

L'ordine del giorno G1 ha altresì impegnato il Governo a favorire l'introduzione di misure che rendano più rapido ed efficace il procedimento di adozione delle misure di prevenzione patrimoniale, stabilendo, per i casi di maggiore complessità e per peculiari esigenze di acquisizione probatoria, specifiche cause di sospensione dei termini di efficacia del sequestro e prevedendo l'istituzione, presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di una banca dati anagrafe pubblica dei contratti pubblici, finalizzata ad acquisire in tempo reale informazioni sui soggetti attuatori, sui contratti, sulle imprese partecipanti alle gare, sulle imprese esecutrici, sulle imprese sub appaltatrici e sui noli.

Infine, l'Esecutivo, come esplicitamente richiesto nell'ordine del giorno G1, si è impegnato a tener conto, in modo puntuale, dei pareri espressi in sede parlamentare sul merito dei decreti legislativi adottati in materia, nonché delle valutazioni espresse dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia.

4.3. Le caratteristiche della legge delega

Prima di effettuare valutazioni sul «Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione» si rende necessario rammentare il fatto che ci si trova in presenza di un provvedimento normativo «delegato», con l'effetto che il conseguente decreto legislativo non ha potuto eccedere, pena sanzione di incostituzionalità, i limiti della delega stessa.

Come detto, la legge 136/2010 ha previsto due differenti modalità di intervento sulla normativa esistente:

1. Un'attività che potremmo definire sostanzialmente di tipo ricognitivo/compilativa con blande possibilità di intervento modificativo [69], consistente:

– nella completa ricognizione ed armonizzazione della normativa penale, processuale e amministrativa vigente in materia di contrasto della criminalità organizzata, ivi compresa quella già contenuta nei codici penale e di procedura penale;

– nel coordinamento della normativa stessa con le ulteriori disposizioni della legge delega e con la normativa di cui al comma 3 [70] della legge stessa;

– nell'adeguamento delle normativa italiana alle disposizioni adottate dall'Unione europea: peraltro, va detto immediatamente, che non vi è stato alcun intervento, in tal senso. Si è quindi persa l'occasione per l'adeguamento in tale sede della normativa nazionale alla decisione 2006/783/GAI del Consiglio che rende possibile la confisca di quei beni che i mafiosi detengono in un Paese comunitario attraverso il meccanismo del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca. Così come si è persa l'occasione per sanare nella medesima sede un'ulteriore divario con la normativa comunitaria, costituito dall'ormai ultradecennale mancato recepimento della Convenzione europea sulla corruzione del 27 gennaio 1999, contenente un apparato organico di disposizioni finalizzate alla prevenzione (es. anagrafe patrimoniale dei pubblici dipendenti) ed alla repressione (es. operazioni sotto copertura) di un fenomeno criminale che, secondo le più recenti analisi della Procura generale della Corte dei Conti, è talmente rilevante da «incidere sullo sviluppo economico del Paese». Sebbene formalmente non rientri tra i delitti di mafia, è tuttavia indiscutibile che il fenomeno della corruzione, come emerge sempre più dalle inchieste della magistratura ma anche dai sondaggi delle organizzazioni imprenditoriali di categoria, risulta indissolubilmente legato all'azione della criminalità organizzata che si avvale sistematicamente della corruzione dei funzionari pubblici per realizzare i programmi dei comitati di affari politico-mafiosi. Solo in tempi più recenti ed in via del tutto autonoma si è, infatti, iniziata la discussione in sede parlamentare della nuova normativa in materia di contrasto alla corruzione.

2. Un'attività parallela in materia di misure di prevenzione [71], in questo caso con possibilità di intervento decisamente più ampie, in quanto, come visto, la legge delega non prevede solo, previa ricognizione, la necessità di coordinare e armonizzare in modo organico la normativa esistente anche con riferimento alle norme concernenti l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ma prevede anche la possi-

---

[69] Cfr. articolo 1, comma 2.
[70] Trattasi della normativa riguardante le misure di prevenzione.
[71] Cfr. articolo 1, comma 3.

bilità di procedere ad aggiornamenti e modificazioni secondo specifici principi e criteri direttivi indicati dalla legge medesima.

Da ultimo, va ricordato che la legge 136/2010 solo in materia di «*Documentazione antimafia*» ha conferito al Governo il potere per l'emanazione di «*nuove disposizioni*», anch'esse tuttavia – e non potrebbe essere altrimenti – nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi dettati dalla legge medesima.

Deve a questo punto essere evidenziato che, mentre nella relazione del Governo al disegno di legge si esplicitava l'«*esigenza di riordinare, razionalizzare e integrare l'intera disciplina vigente in materia di normativa antimafia... la redazione di un testo unico, che dovrebbe... esaurire in sé tutta la disciplina della materia (al fine di) riordinare e innovare la normativa antimafia, ivi compresa quella già contenuta all'interno del codice penale e del codice di procedura penale... frutto di una copiosa e frammentaria produzione legislativa, stratificatasi nel corso degli anni in numerosi provvedimenti... (e al fine di) introdurre nuove disposizioni che consentano di rafforzare e rendere ancora più incisiva l'azione di contrasto della criminalità organizzata*», ciò sul piano concreto non è stato realizzato in quanto per tradurre in pratica l'obiettivo esplicitato nella relazione al disegno di legge, di redigere un testo unico contenente l'intera normativa di contrasto alle mafie, sarebbe stato necessario precisare principi e criteri direttivi anche per la normativa penale antimafia, attività che non è stato possibile realizzare.

Deve, infatti, ricordarsi che alla legge n. 136/10 sono state formulate svariate osservazioni – tanto dal mondo politico quanto dal mondo giuridico – sotto l'aspetto dell'eccessiva genericità della delega per quanto attiene alla c.d. normativa antimafia primaria.

In particolare, se per ciò che attiene alle misure di prevenzione, la delega appare particolarmente precisa ed approfonditamente dettagliata oltre che contenere una serie di condivisibili regole, che sono state già frutto delle modifiche approvate dal Parlamento nel c.d. *pacchetto sicurezza* e nel provvedimento di creazione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, per quanto invece attiene alle «*leggi antimafia*» (in senso stretto), la delega contenuta nel comma 2 dell'articolo 1 è apparsa troppo ampia e generica, prevedendo un vago riferimento alla necessità di effettuare una «*ricognizione*» della normativa penale, processuale ed amministrativa vigente, una successiva «*armonizzazione*» della detta normativa, un «*coordinamento*» con la normativa dettata dallo stesso Piano Antimafia ed un «*adeguamento*» della normativa italiana a quella europea.

In tal modo, però, non sono risultati precisati i criteri di legiferazione delegata, i limiti della stessa ed i principi direttivi ai quali il Governo avrebbe dovuto attenersi.

In proposito il Comitato «*Verifica della normativa antimafia, elaborazione di un testo unico*», se da un lato ha ribadito la necessità che taluni istituti e strumenti giuridici vengano mantenuti fermi (e, se necessario, implementati attraverso un adeguato *enforcement* normativo) nella legisla-

zione antimafia ha, dall'altro, anche autonomamente ribadito che appare necessario:

– mantenere l'attuale definizione di «associazione di tipo mafioso» prevista dall'articolo 416-*bis* del codice penale, aggravando le pene edittali anche fino all'ergastolo;

– introdurre con una specifica norma di legge l'autonoma ipotesi di concorso esterno nell'associazione di tipo mafioso ed estendere a tale fattispecie le pene previste per gli associati dall'articolo 416-*bis* del codice penale;

– specificare l'ipotesi di reato di «*patto elettorale politico-mafioso*» sulla base degli approfondimenti giurisprudenziali compiuti sul punto;

– introdurre nell'ordinamento penale l'ipotesi di reato di «*autoriciclaggio*» attraverso la previsione della punibilità per i reati di «*riciclaggio*» e di «*impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita*», previsti dagli articoli 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale anche dell'autore o del compartecipe del reato presupposto, applicando all'autoriciclaggio le corrispondenti pene previste dagli articoli indicati;

– mantenere regole procedurali specifiche in materia di contrasto alla mafia;

– modificare la normativa in tema di collaborazione con la Giustizia introducendo regole migliorative del sistema, quale la previsione della proroga del termine per rendere dichiarazioni.

4.4. L'originario schema di decreto legislativo

Con l'originario schema di decreto legislativo n. 373, recante il codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri nella seduta del 9 giugno 2011, il Governo ha ritenuto opportuno procedere all'attuazione di entrambe le disposizioni di delega mediante un unico provvedimento.

Il decreto, dunque, ha previsto l'adozione di un *corpus* unico di norme, suddiviso in cinque diversi libri:

– Libro I: La criminalità organizzata di tipo mafioso;

– Libro II: Le misure di prevenzione;

– Libro III: La documentazione antimafia;

– Libro IV: Le attività informative ed investigative nella lotta contro la criminalità organizzata. L'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata;

– Libro V: Modifiche al codice penale e alla legislazione penale complementare. Abrogazioni. Disposizioni transitorie e di coordinamento.

In particolare, le disposizioni di cui al Libro I, con le quali si perseguiva lo scopo di coordinare e di condurre ad unità le norme sostanziali e

processuali emanate nel corso degli anni per il contrasto al fenomeno mafioso, si articolavano in quattro Capi.

Il Capo I (I delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso) tendeva a coordinare le disposizioni con le quali sono state individuate le fattispecie connotanti la criminalità di tipo mafioso: l'articolo 1 (Associazioni di tipo mafioso anche straniere) riproduceva, infatti, il vigente articolo 416-*bis* del codice penale, mentre l'articolo 2 (Scambio elettorale politico mafioso) riproduceva l'articolo 416-*ter*. L'articolo 3 recava la disposizione sull'applicazione obbligatoria della misura di sicurezza in caso di condanna per i predetti reati attualmente contenuta nell'articolo 417 del codice penale. L'articolo 4, infine, riproduceva l'articolo 418 del codice penale in materia di assistenza ai partecipanti alle associazioni mafiose.

Il Capo II disciplinava, invece, le circostanze aggravanti ed attenuanti specifiche per i reati connessi alle attività mafiose. L'articolo 5, in particolare, riproduceva ai commi 1 e 2 l'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, da un lato prevedendo come aggravante l'intento di agevolare associazioni mafiose e dall'altro stabilendo che rispetto a tale aggravante non possa essere ritenuta equivalente o prevalente alcuna circostanza attenuante concorrente, eccettuate quelle della minore età e della scarsa rilevanza nel concorso del reato. Il comma 3 recava la disposizione dell'articolo 7 del decreto-legge n. 419 dello stesso anno, per il quale – sempre con riferimento ai reati di criminalità mafiosa – non possono parimenti essere ritenute equivalenti o prevalenti circostanze attenuanti diverse dalla minore età, con le aggravanti delle determinazione di persona non imputabile o non punibile a commettere il reato ovvero dell'utilizzazione di persona non imputabile o non punibile per commettere il reato, qualora il colpevole sia il genitore esercente la patria potestà ovvero il fratello o la sorella. L'articolo 6 reca la diminuente speciale di cui all'articolo 8 del suddetto decreto-legge n. 152 del 1991, prevista per i collaboratori di giustizia.

Il Capo III recava agli articoli 7 e 8 la disciplina della confisca prevista dagli articolo 12-*quinquies* e 12-*sexies* previsti dal decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306.

Infine il Capo IV riproduceva le norme relative alle indagini per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso e in particolare, all'articolo 9 la disciplina delle intercettazioni preventive, di cui all'articolo 25-*ter* del decreto-legge n. 306 del 1992 (norma che consente al Ministro dell'Interno o alle autorità delegate di effettuare, previa autorizzazione della Procura della Repubblica, intercettazioni telefoniche o intercettazioni tra presenti, anche in privato domicilio, per la prevenzione di delitti mafiosi) mentre all'articolo 10 veniva riprodotta la normativa speciale in tema di controlli, ispezioni e perquisizioni di cui all'articolo 27 della legge n. 55 del 1990 e di cui all'articolo 25-*bis* del decreto-legge n. 306 del 1992.

Il Libro II – che con i suoi 80 articoli ha costituito la parte più complessa del codice – è stato dedicato alle misure di prevenzione, già disciplinate dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (misure di prevenzione per-

sonali) e dalla legge 31 maggio 1965, n. 575 (misure di prevenzione patrimoniali). Va ricordato che su queste due leggi fondamentali si erano innestate nel tempo numerose leggi speciali, generalmente frutto di una legislazione di emergenza emanata in momenti di particolare asprezza nella lotta al fenomeno mafioso, che hanno operato modifiche rilevanti in tema di ambito e procedimento di applicazione, gestione e destinazione di beni confiscati, nonché dei poteri conferiti alle diverse autorità coinvolte.

Tra le novità proposte nello schema di decreto legislativo n. 373 vanno segnalate: la facoltà di richiedere che il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione sia celebrato, in primo come in secondo grado, in udienza pubblica (articoli 17 e 20); l'introduzione di termini certi per la perdita di efficacia del sequestro nel caso in cui non venga disposta la confisca o questa venga impugnata (articoli 34, comma 2, e 37, comma 6); la disciplina della revocazione della confisca di prevenzione definitiva (articolo 38); la disciplina del rapporto tra sequestro di prevenzione e sequestro penale (articolo 39); la disciplina degli effetti fiscali del sequestro (articolo 61); la disciplina dei rapporti dei terzi con il procedimento di prevenzione (articoli 62 e seguenti) e dei rapporti con le procedure concorsuali (articoli 73 e seguenti).

La complessità e la assoluta novità dei princìpi introdotti dalla legislazione originariamente approvata negli anni '60, unitamente alle molteplici novelle intervenute nel corso di oltre cinquanta anni di evoluzione normativa in materia, hanno imposto al Governo un complesso lavoro di ricognizione e revisione; più specificatamente, i criteri che hanno conformato l'attività di redazione sono stati quelli della razionalizzazione, della semplificazione e del coordinamento della normativa vigente, con l'introduzione delle norme attuative degli ulteriori princìpi specificamente individuati dal legislatore delegante.

Nei primi due titoli del Libro II dello schema di decreto legislativo n. 373 erano contenute, razionalizzandole mediante una ulteriore suddivisione per capi e sezioni, tutte le norme vigenti in tema di applicazione ed esecuzione delle misure di prevenzione; gli articoli 11 e 14, in particolare, enumeravano tutti i soggetti nei confronti dei quali possono essere applicate le misure personali da parte, rispettivamente, del Questore o dell'autorità giudiziaria.

Gli articoli 17 e 20 prevedevano l'introduzione della facoltà di richiedere che il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione sia celebrato, in primo come in secondo grado, in udienza pubblica. La previsione è stata imposta, oltre che da uno specifico principio di delega, dalla recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha dichiarato la normativa nazionale non conforme a quanto previsto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che prevede la necessaria facoltà per gli indagati di scegliere che il procedimento venga svolto in pubblica udienza.

Sempre in attuazione di un dettagliato criterio di delega, lo schema di decreto legislativo ha previsto una precisa scansione temporale del proce-

dimento, tale da assicurare la speditezza dello stesso, nel rispetto delle necessarie garanzie di difesa.

L'articolo 38 disciplinava, poi, la revocazione della confisca di prevenzione. Il principio che ispira il procedimento di revoca è che quando un bene è stato confiscato con provvedimento definitivo, esso non può più essere retrocesso ed eventuali ipotesi satisfattive dei diritti del sottoposto o di terzi potranno avvenire esclusivamente «*per equivalente*». Proprio come nel caso dell'espropriazione per pubblica utilità, nel testo proposto si è previsto che, in caso di accoglimento della domanda di revisione della confisca, l'interessato abbia titolo esclusivamente alla corresponsione di una somma pari al valore di mercato del bene, quale risultante dalle relazioni di stima dell'amministratore giudiziario. Il bene, pertanto, con la confisca definitiva entrerà a far parte del patrimonio dello Stato privo di oneri o pesi. La disciplina concreta dei presupposti di esperibilità ricalca sostanzialmente quella dell'articolo 630 del codice di procedura penale. Si prevede infatti che la revocazione possa essere proposta, al solo fine di dimostrare il difetto originario dei presupposti per l'applicazione della misura: in caso di scoperta di prove nuove e decisive, sopravvenute alla conclusione del procedimento, quando i fatti accertati con sentenze penali definitive, sopravvenute o conosciute in epoca successiva alla conclusione dei procedimento di prevenzione, escludano in modo assoluto l'esistenza dei presupposti di applicazione della confisca, quando la decisione sulla confisca sia stata motivata, unicamente o in modo determinante, sulla base di atti riconosciuti falsi, di falsità nel giudizio ovvero di un fatto previsto dalla legge come reato.

Nello schema di decreto è stata, poi, disciplinata, al Capo IV del Titolo II, l'ipotesi di coesistenza tra sequestro penale e sequestro di prevenzione, che nella prassi applicativa ha determinato non pochi problemi, posto che per il primo il codice di rito prevede la sola custodia, mentre per il secondo sono previste forme di gestione e amministrazione. Si è previsto, quindi, che in caso di coesistenza dei due sequestri, prevalga il sequestro di prevenzione, con conseguente affidamento dei beni in sequestro all'amministratore giudiziario, al fine di consentire, in caso di confisca, la migliore destinazione del bene stesso.

Il titolo III dello schema di decreto legislativo n. 373 raccoglieva tutte le disposizioni vigenti in tema di amministrazione, gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati.

Il titolo IV, invece, disciplinava la materia dei rapporti dei terzi con il procedimento di prevenzione e, conseguentemente, regolava i rapporti pendenti al momento dell'esecuzione del sequestro. È stata poi disciplinata, sempre in funzione della tutela delle pretese dei terzi interessati, l'ipotesi della coesistenza delle misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca con le procedure esecutive e le procedure concorsuali. L'articolo 62, in particolare, enucleava le condizioni in presenza delle quali i diritti di credito dei terzi, comunque anteriori al sequestro e documentati con atto avente data certa, possono ricevere tutela pur in presenza di confisca definitiva. Al riguardo, è stato introdotto il principio

per cui solo la confisca definitiva determina lo scioglimento dei contratti aventi ad oggetto diritti personali di godimento, ovvero l'estinzione di diritti reali di godimento sui beni medesimi. La compressione del diritto dei terzi è funzionale a mantenere il bene libero da pesi in vista della sua destinazione, una volta acquisito al patrimonio dello Stato. Il pregiudizio del terzo è tuttavia equamente indennizzato. È altresì stata regolata la posizione del terzo comproprietario del bene oggetto di misura di prevenzione, cui è concesso, se in buona fede, il diritto di prelazione per l'acquisto della quota confiscata al valore di mercato. Ove il comproprietario non eserciti tale diritto, la quota non confiscata è acquisita al patrimonio dello Stato, allo scopo di mantenere l'integrità del bene. Al comproprietario è riconosciuta una indennità corrispondente al valore attuale della quota di proprietà. L'articolo 63 sanciva il limite della garanzia patrimoniale dello Stato nei confronti dei creditori anteriori al sequestro fissandolo nel valore dei beni risultante dalla stima redatta dall'amministratore giudiziario. È stata anche definita, al Capo II del Titolo IV, l'attività di accertamento dei diritti dei terzi secondo un modello che ricalca quello dell'accertamento dei crediti e dei diritti nel passivo fallimentare. Il procedimento viene svolto con l'ausilio dell'amministratore e sotto la direzione del giudice delegato. Erano, invece, disciplinati al Capo III i controversi rapporti tra misure di prevenzione e fallimento dell'imprenditore i cui beni siano stati colpiti da sequestro. Venivano distinte le ipotesi in cui la dichiarazione di fallimento segua il sequestro già disposto su alcuni o su tutti i beni dell'imprenditore da quella in cui la procedura concorsuale preceda il vincolo di prevenzione. Venivano pure regolati, nel senso della prevalenza del fallimento, i rapporti tra tale procedura concorsuale e le misure del controllo giudiziario e dell'amministrazione giudiziaria.

Il titolo V, infine, conteneva tutte le norme che disciplinavano gli effetti delle misure di prevenzione e le sanzioni connesse alle stesse misure. In primo luogo, è stata affrontata e risolta la questione – posta dopo l'introduzione della facoltà di applicazione disgiunta delle misure di prevenzione personali e patrimoniali – degli effetti delle misure di prevenzione patrimoniali ove applicate disgiuntamente dalle misure personali. Il Governo ha inoltre raccolto, in attuazione della delega, tutte le sanzioni disposte dai diversi testi di legge con riferimento a soggetti nei confronti dei quali viene proposta ovvero applicata una misura di prevenzione.

Il Libro III dava attuazione all'articolo 2 della legge delega in materia di documentazione antimafia. In particolare, tra i soggetti pubblici tenuti a chiedere la documentazione antimafia, l'articolo 93, comma 2, ha inserito anche i contraenti generali. L'articolo 96, nel confermare che la comunicazione antimafia è valida per sei mesi dalla data del rilascio, ha disposto che l'informazione antimafia sia invece utilizzabile per dodici mesi, qualora non siano intervenuti mutamenti nell'assetto societario e gestionale dell'impresa oggetto dell'informazione. La relazione illustrativa ha chiarito che l'innovazione relativa all'innalzamento del termine di validità dell'informazione soddisfa l'esigenza della semplificazione ed è bilanciata dalla previsione dell'obbligo di comunicare i mutamenti entro

trenta giorni. L'articolo 103, recependo integralmente il contenuto del decreto del Presidente della Repubblica 2 agosto 2010, n. 150, disciplinava le modalità con le quali sono rilasciate le informazioni riguardanti gli accessi e gli accertamenti effettuati presso i cantieri delle imprese interessate all'esecuzione dei lavori pubblici.

L'articolo 106 istituiva, presso il Ministero dell'Interno, la banca dati nazionale unica della documentazione antimafia. La relazione illustrativa ha sottolineato che l'istituzione della banca dati costituisce l'innovazione più incisiva del *corpus* normativo vigente, perché realizza l'obiettivo di semplificare le procedure di rilascio della documentazione antimafia, con evidenti effetti positivi, di celerità e di efficienza.

Infine, l'articolo 110 rafforzava le cautele volte a prevenire ulteriori fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso negli enti locali i cui organi siano stati sciolti ai sensi dell'articolo 143 del testo unico sugli enti locali, imponendo di acquisire, nei cinque anni successivi allo scioglimento, l'informazione antimafia prima della stipulazione, approvazione o autorizzazione di qualsiasi contratto o subcontratto ovvero prima del rilascio di qualsiasi erogazione o concessione, indipendentemente dal valore economico.

La nuova disciplina ha inteso concentrare gli accertamenti antimafia sui soggetti che contrattano con la pubblica amministrazione o ricevono contributi o erogazioni pubbliche, anche di origine comunitaria. L'esperienza recente ha dimostrato, infatti, un'evoluzione delle modalità di etero direzione dell'attività d'impresa da parte della criminalità organizzata, che non si limita più a controllare direttamente il consiglio di amministrazione o le quote sociali ma, sempre più spesso, introduce suoi «*referenti*» negli organi di controllo dell'attività d'impresa. Conseguentemente le cautele antimafia sono estese anche al direttore tecnico e ai componenti del collegio di revisione contabile, oltre agli organi di *governance* della società.

Particolare rilevanza assume, inoltre, l'istituto delle informazioni del prefetto che, sulla base dell'esperienza maturata dalle prefetture, si è rivelato lo strumento più idoneo – rispetto alle comunicazioni – a realizzare un sistema di controllo preventivo-amministrativo circa il pericolo di infiltrazioni criminali nel settore degli appalti pubblici. A tale proposito, è stato aggiornato, ampliandolo, l'elenco delle situazioni dalle quali si desume il tentativo di infiltrazione mafiosa prevedendo, oltre alle fattispecie già contemplate dalla previgente normativa, nuove ipotesi suggerite dall'esame delle condotte tenute dagli esponenti della criminalità organizzata.

La chiave di volta di questa innovativa impostazione delle verifiche antimafia consiste nella realizzazione di un sistema integrato dei dati, conseguito tramite l'istituzione della banca dati nazionale della documentazione antimafia, che consente una forma costante di monitoraggio delle imprese. In concreto, l'accertamento sull'insussistenza delle condizioni ostative a contrarre con la pubblica amministrazione viene direttamente verificato in via informatica dalla stazione appaltante, dalle camere di commercio e dagli ordini professionali, attraverso il collegamento telematico con la banca dati realizzato nel rispetto delle garanzie a tutela della

sicurezza dell'accesso ai dati. Ciò consente di ottenere evidenti benefici in termini di semplificazione e di risparmio di risorse per tutti i soggetti coinvolti: prefetture, stazioni appaltanti ed imprese, con conseguente maggiore celerità del procedimento di aggiudicazione di contratti. Inoltre, il superamento di un'impostazione troppo legata allo specifico accertamento permette di eliminare un'altra criticità dell'attuale sistema: la limitazione dell'effetto interdittivo delle eventuali informazioni di contenuto negativo solamente alla fattispecie contrattuale per la quale sono state richieste.

Il Libro IV dello schema di decreto legislativo n. 373 riuniva le disposizioni vigenti in materia di Direzioni distrettuali antimafia, Direzione nazionale antimafia, Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, Direzione investigativa antimafia e Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Il Libro era composto da due titoli, il secondo dei quali, recante disposizioni di competenza della Commissione affari costituzionali, conteneva tutte le norme già introdotte nell'ordinamento con il decreto-legge n. 4 del 2010, relative all'istituzione e al funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

4.5. Il parere della Procura Nazionale Antimafia sullo schema di decreto legislativo

Il Procuratore nazionale antimafia, dott. Pietro Grasso, audito il 6 luglio 2011 dinanzi alla II Commissione della Camera dei deputati sullo schema di decreto legislativo n. 373, ha sostanzialmente individuato nello stesso quattro limiti di carattere generale, riflettentisi sull'intero *corpus normativo*.

Il primo limite, a parere del Procuratore, emergeva dalla scelta, peraltro non condivisa dalla Direzione nazionale antimafia, di non procedere, nonostante la dizione della legge delega, alla stesura di un vero e proprio codice antimafia, esaustivo dell'intera materia penale (sostanziale e processuale), delle misure di prevenzione e delle varie leggi speciali. Al riguardo il Procuratore ha evidenziato che un codice antimafia con 10 norme in materia penale (sostanziale e processuale) non avrebbe potuto certo definirsi tale, e sarebbe quindi stato più rispondente alla realtà presentarlo come un codice delle misure di prevenzione e della documentazione antimafia.

Un secondo limite sarebbe disceso dal fatto che la relazione illustrativa non appariva tale da consentire di comprendere talune scelte e, soprattutto, di attribuire un possibile significato ad alcuni rilevanti interventi (o mancati tali), quali ad esempio:

a) l'introduzione di una nuova misura patrimoniale (amministrazione giudiziaria dei beni personali) non prevista dalla delega;

b) la presenza di alcune omissioni, come in tema di videoconferenza ed esecuzione all'estero del sequestro in materia di prevenzione;

c) l'assenza di abrogazioni e di norme transitorie idonee.

Inoltre alcune scelte apparivano in evidente eccesso di delega, quale quella riguardante l'entità delle garanzie patrimoniali dei creditori in buona fede.

Un terzo limite, sempre a parere del Procuratore, sarebbe derivato dall'evidente accelerazione finale dei lavori che non ha giovato alla completezza e precisione dello schema di decreto: al riguardo il dott. Grasso ha precisato che prima le modifiche apportate al testo diffuso il 23 maggio, poi quelle inserite dopo il Consiglio dei ministri del 9 giugno, con riduzione degli articoli annunciati in precedenza e con numerose cancellature presenti sul documento trasmesso alle Camere, hanno evidenziato un mancato coordinamento tra le disposizioni introdotte, ripetizioni, norme incomplete, errori, imprecisioni ed omissioni.

Un quarto grave limite sarebbe stato rappresentato dal tempo disponibile per modificare il testo, infatti reso il parere dalle Commissioni competenti delle Camere, da formulare entro il 15 agosto, il decreto (con le eventuali correzioni) avrebbe dovuto essere approvato dal Consiglio dei ministri e trasmesso alla Presidenza della Repubblica entro il 18 agosto, 20 giorni prima della scadenza per l'emanazione (7 settembre). Se le Commissioni parlamentari avessero utilizzato tutto il tempo loro disponibile (decorso il quale, comunque, era possibile deliberare) al Governo sarebbero rimasti solo 2 giorni per eventualmente recepire le modifiche proposte.

Per il Procuratore nazionale antimafia lo schema di decreto legislativo, anche per i limiti derivanti della legge delega, che non prevedeva principi e criteri direttivi in materia penale, e per l'oggettiva difficoltà di procedere a un'opera meramente ricognitiva, non interveniva quindi in maniera significativa sull'articolata legislazione penale antimafia, inserendo nel codice solo poche disposizioni estrapolate dal codice penale e da leggi speciali.

Sarebbe, invece, stato necessario tenere conto delle maggiori competenze del Tribunale della prevenzione, procedendo a opportune modifiche (oltre che prevedere un potenziamento di questo settore) per consentire un'adeguata risposta alle nuove esigenze evitando altresì la sovrapposizione di disposizioni (penali e di prevenzione) di difficile coordinamento, con conseguente dispiego di energie investigative nei diversi procedimenti oltre che nelle successive fasi.

Il dott. Grasso ha rilevato, altresì, la sostanziale assenza di un disegno tendente a ridisegnare gli istituti con l'obiettivo prioritario di contrastare l'accumulazione illecita, in particolare mafiosa, ragion d'essere del delitto, rendendo più efficienti le misure patrimoniali, tenendo compiutamente conto delle garanzie da riconoscere ai soggetti interessati. Per perseguire tale obiettivo sarebbe stata necessaria una complessiva riforma e razionalizzazione della normativa disciplinando in maniera autonoma il procedimento patrimoniale, coniugando l'efficienza con le garanzie, in stretto collegamento col procedimento penale.

Il Procuratore nazionale ha concluso la propria audizione affermando che comunque un piccolo passo in avanti è stato compiuto con la legge 23 agosto 2010 n. 136 e con lo schema di decreto delegato con riferimento alle misure di prevenzione.

4.6. Elaborazione del VII Comitato in virtù dell'Ordine del giorno G1

Il VII Comitato in presenza dell'Ordine del giorno G1 e del menzionato schema di decreto legislativo ha, pertanto, predisposto un articolato elaborato analitico del quale qui di seguito si riportano i punti essenziali.

4.6.1 Il Libro I: La criminalità organizzata di tipo mafioso (articoli da 1 a 10)

Il menzionato Libro I, composto, infatti, di soli 10 articoli ed intitolato «*La criminalità organizzata di tipo mafioso*», riproduceva i tre reati tipici delle organizzazioni mafiose (associazioni per delinquere di tipo mafioso, anche straniere; scambio elettorale politico-mafioso; assistenza agli associati), le aggravanti e diminuenti di mafia; le misure di sicurezza e la confisca obbligatoria (sia degli strumenti e dei proventi dei reati mafiosi, sia dei beni di cui il mafioso non può giustificare la provenienza). Raccoglieva, inoltre, come detto, le disposizioni in precedenza contenute nelle leggi speciali (decreto-legge n. 306/92, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 356/92 e legge n. 55/90) sulle attività che la polizia giudiziaria svolge per la repressione dei reati di mafia (intercettazioni preventive, controlli, ispezioni e perquisizioni).

La soluzione adottata comportava notevoli problemi interpretativi sia per le norme sostanziali, estrapolate dal contesto codicistico di riferimento, che per le norme relative alle misure patrimoniali penali (sequestro e confisca) contenute in plurime disposizioni (articoli 7 e 8 del codice, articolo 12-*sexies* decreto-legge n. 306/92).

Sebbene ci si sia trovati di fronte ad un testo qualificato dallo stesso Legislatore come «antimafia», non bisogna però trascurare che tale concetto non può intendersi in senso restrittivo e limitato ad uno sparuto numero di disposizioni di legge, e ciò perché proprio l'esperienza investigativa e giudiziaria ha portato ad appurare come le organizzazioni mafiose si atteggiano sempre più con nuove connotazioni e perseguono interessi in sempre nuovi ambiti criminali, con la conseguenza che non appare possibile, senza creare problemi interpretativi ed applicativi, estrapolare dal generale e stratificato contesto normativo afferente nel suo complesso alla «criminalità organizzata» (anche di stampo mafioso) le sole norme contenenti riferimenti alla natura «mafiosa» delle condotte.

A comprova di ciò ne è il fatto che nell'attualità quando si fa riferimento alla criminalità organizzata le disposizioni che balzano all'attenzione non sono solo quelle riprodotte nel Libro I dello schema del decreto legislativo: nel novero dei c.d. delitti di «criminalità organizzata» si col-

locano, *in primis*, quelli indicati nell'articolo 51, comma 3-*bis*, c.p.p. tanto è vero che è su tale ultima norma che generalmente il Legislatore interviene quando si tratta di inserire un «nuovo» delitto di criminalità organizzata [72].

Al comma 3-*bis* dell'articolo 51 cit., infatti, varie norme fanno rinvio per l'applicazione di norme processuali (es. competenza del giudice: articolo 328 c.p.p.) o di altra natura (es. applicazione del regime carcerario previsto dall'articolo 41-*bis* O.P.) in materia di criminalità organizzata.

Pertanto, come è stato osservato in dottrina, ci si sarebbe aspettato che un codice di leggi antimafia partisse proprio dall'articolo 51, comma 3-*bis*. Lo schema di decreto in esame prendeva invece le mosse dai «soli» articoli del codice penale (articoli 416-*bis* e ss.) e da quelli comunque aggravati dalla «*finalità mafiosa*», tralasciando tutti gli altri delitti indicati nell'articolo 51, comma 3-*bis* c.p.p. La conseguenza più evidente era una «stratificazione» normativa con la creazione di una ulteriore «specie» di nuovi istituti applicabili a particolari delitti indicati nel *nuovo codice antimafia* con la contestuale permanenza di quelli «originari» applicabili ad una più ampia platea di reati [73].

Ne consegue che, come è stato altresì correttamente osservato in dottrina, un codice antimafia con solo scarse norme in materia penale (sostanziale e processuale) non avrebbe potuto certo definirsi tale.

L'articolo 1 dello schema del «*codice delle leggi antimafia*» riproduceva sostanzialmente il testo dell'articolo 416-*bis* del codice penale.

Il nuovo testo si componeva di sette commi – uno in meno rispetto al testo contenuto nel codice penale – in quanto era stato epurato il comma 6 in materia di confisca, comma che, peraltro, andava a formare (con testo identico) l'autonomo articolo 7.

Sul punto si sono imposte due osservazioni, una di carattere sistematico e l'altra di diritto transitorio.

Sotto il primo profilo si sono registrate in dottrina voci discordanti circa l'opportunità o meno di estrapolare dal codice penale la norma di interesse al fine di collocarla nel codice con potenziali riflessi (soprattutto di immagine) anche in campo internazionale ed in particolare nel settore delle richieste di assistenza giudiziaria, mandato di arresto europeo ed estradizione.

In realtà il problema, sotto tale profilo, è parso del tutto inesistente e ciò non solo perché il testo della norma sarebbe rimasto sostanzialmente identico, ma anche perché sarebbe impensabile la redazione di un «codice delle leggi antimafia» orfano della norma cardine costituita dal testo dell'originario articolo 416-*bis* c.p.

Più interessante si presentava il profilo della normativa di coordinamento. Infatti, mentre nello schema di decreto legislativo non v'era menzione dell'espressa abrogazione dell'articolo 416-*bis* c.p., l'articolo 128,

---

[72] In ultimo, è stato aggiunto il riferimento al delitto in materia di attività organizzate finalizzate al traffico illecito di rifiuti previsto dall'articolo 260 D.lg. n. 152/2006.

[73] Cfr. oltre quanto si dirà con riferimento agli articoli 9 e 10.

comma 1, si limitava a prevedere che dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo i richiami alle disposizioni di cui agli articoli 416-*bis*, 416-*ter* e 417 del codice penale, ovunque presenti, si intendevano rispettivamente riferiti alle corrispondenti disposizioni di cui agli articoli 1, 2, 3 e 7 del codice.

Non sembra che la scelta fosse stata determinata da limiti della delega, atteso che anche per la materia delle misure di prevenzione in cui vi è un'apposita disposizione (articolo 1, comma 3, lett. *l)*, legge 136/10) si era adoperata una tecnica analoga.

Certo, si sarebbe potuto ragionevolmente parlare di abrogazione implicita delle predette disposizioni. Pur tuttavia, la scelta, oltre a non essere condivisibile, faceva emergere il limite dell'intervento che, riproducendo (e non innovando) alcune (e non tutte) disposizioni in materia penale antimafia rischiava, come detto, di creare problemi interpretativi non facilmente prevedibili.

Infatti, il solo riferimento contenuto nell'articolo 128, comma 1, ai «*richiami alle disposizioni*» sembrava avere riguardo a norme diverse rispetto alle disposizioni interessate cioè solo a quelle che ad esse richiamano e quindi escludere (*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*) proprio l'abrogazione delle norme stesse.

D'altro canto quando il Legislatore nel passato ha deciso di spostare una norma penale (mantenendone l'identità del testo) da un contesto normativo ad un altro ha abrogato la norma *a quo*: è il caso, ad esempio, dell'articolo 12 del decreto-legge 143/91 [74] in materia di «*Carte di credito, di pagamento e documenti che abilitano al prelievo di denaro contante*», per l'appunto espressamente abrogato dall'articolo 64, comma 1, lett. *a),* del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, e contestualmente confluito nell'articolo 55, comma 9, di quest'ultimo decreto legislativo.

I problemi che ne sarebbero derivati per effetto della mancata espressa abrogazione erano di tutta evidenza.

Ad esempio, nel momento dell'iscrizione nel registro delle notizie di reato di un soggetto per il delitto di associazione di tipo mafioso, la corretta norma di riferimento sarebbe divenuta quella prevista dall'articolo 1 ma non era da escludere – mancando una espressa abrogazione – che si potesse continuare a fare riferimento anche all'articolo 416-*bis* c.p.

L'articolo 2 del «*Codice delle leggi antimafia*» rappresentava, poi, una riproduzione (imperfetta) dell'originario articolo 416-*ter* del codice penale in materia di «*Scambio elettorale politico-mafioso*».

Si è detto che si tratta di una riproduzione «imperfetta» in quanto mentre il testo originario della norma presente nel codice penale testualmente dispone: «*La pena stabilita dal primo comma dell'articolo 416 bis si applica anche a chi ottiene la promessa di voti prevista dal terzo comma del medesimo articolo 416*-bis *in cambio della erogazione di denaro*»; quello contenuto nel codice invece disponeva: «*La pena stabilita*

---

[74] Convertito con modificazioni dalla legge 5 luglio 1991 n. 197.

dall'articolo 1, comma 2, si applica anche a chi ottiene la promessa di voti prevista dal comma 3 del medesimo articolo in cambio della erogazione di denaro».

L'intervento avrebbe, quindi, determinato una modificazione del regime sanzionatorio della condotta punita secondo il testo originariamente contenuto nel codice penale con la reclusione da sette a dodici anni e, secondo il nuovo testo, con la reclusione da nove a quattordici anni.

La modifica del regime sanzionatorio non era, tuttavia, prevista dalla legge delega e la conseguenza di palese incostituzionalità della disposizione sarebbe stata di tutta evidenza.

Inoltre, anche in questo caso ci si sarebbe trovati di fronte alla mancata espressa abrogazione della norma contenuta nel codice penale con riproposizione delle medesime problematiche pocanzi evidenziate.

L'articolo 5 dello schema di decreto legislativo riproduceva nei primi due commi la circostanza aggravante ad effetto speciale di cui all'originario articolo 7 del decreto-legge n. 152/91 [75].

Al terzo comma veniva, invece, effettuata una singolare operazione di chirurgia normativa in quanto in presenza dell'originario testo dell'articolo 7, comma 4, decreto-legge n. 419/91 [76] del seguente tenore:

«*Per i delitti di cui all'articolo 407, comma 2, lettera* a), *numeri da 1) a 6) del codice di procedura penale le circostanze attenuanti, diverse da quella prevista dall'articolo 98 del codice penale, concorrenti con le aggravanti di cui agli articoli 111 e 112, comma primo, numeri 3) e 4), e comma secondo, del codice penale, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste se chi ha determinato altri a commettere il reato, o si è avvalso di altri nella commissione del delitto, ne è il genitore esercente la potestà ovvero il fratello o la sorella e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti*», veniva proposto il seguente testo: «*Per i delitti di cui all'articolo 1 e per quelli in relazione ai quali ricorra la circostanza aggravante di cui al comma 1 del presente articolo, le circostanze attenuanti, diverse da quella prevista dall'articolo 98 del codice penale, concorrenti con le aggravanti di cui agli articoli 111 e 112, comma primo, numeri 3) e 4), e comma secondo, del codice penale, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste se chi ha determinato altri a commettere il reato, o si è avvalso di altri nella commissione del delitto, ne è il genitore esercente la potestà ovvero il fratello o la sorella e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti*».

Il nuovo testo normativo avrebbe ingenerato confusione e problematiche interpretative di non poco conto.

Infatti, non venivano abrogati – e non poteva essere altrimenti atteso che la norma di cui all'articolo 407 c.p.p. soggiace alla ben diversa fina-

---

[75] Convertito, con modificazioni, dalla legge 203/91.
[76] Convertito, con modificazioni, dalla legge 172/92.

lità di indicare i termini di durata massima delle indagini preliminari – i numeri 1) e 3) della lettera a) della comma 2 del menzionato articolo 407 del codice di procedura penale.

Né veniva abrogato – e non poteva essere altrimenti atteso che la norma ha un più ampio spettro applicativo – l'articolo 7, comma 4, decreto-legge n. 419/91.

La conseguenza che ne sarebbe derivata era quindi quella di una (inutile) duplicazione della circostanza aggravante infatti, poiché ai sensi dell'articolo 128, comma 1, dello schema di decreto legislativo «*i richiami alle disposizioni di cui agli articoli 416*-bis*, 416*-ter *e 417 del codice penale, ovunque presenti, si intendono rispettivamente riferiti alle corrispondenti disposizioni di cui agli articoli 1, 2, 3 e 7 del codice*», ne consegue che il sopravvivente articolo 7, comma 4, decreto-legge n. 419/91 avrebbe continuato a richiamare anche l'articolo 407, comma 2, lett. *a)* nn. 1 e 3) c.p.p. che a sua volta, a seguito della modifica normativa, si sarebbe riferito all'articolo 1 del codice e, quindi di fatto avrebbe continuato a mantenere in vita la circostanza aggravante *de qua* alla quale il Legislatore avrebbe semplicemente aggiunto quella di cui all'articolo 5 del codice.

L'articolo 6 dello schema riproduceva, poi, ma non integralmente, la circostanza attenuante ad effetto speciale di cui all'articolo 8 del decreto-legge n. 152/91 [77].

Il testo della norma *a quo*, infatti così recita: «*1. Per i delitti di cui all'articolo 416*-bis *del codice penale e per quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni di tipo mafioso, nei confronti dell'imputato che, dissociandosi dagli altri, si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori anche aiutando concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei reati, la pena dell'ergastolo è sostituita da quella della reclusione da dodici a venti anni e le altre pene sono diminuite da un terzo alla metà. 2. Nei casi previsti dal comma 1 non si applicano le disposizioni dell'articolo 7*».

Il testo dell'articolo 6 dello schema lasciava, invece, sostanzialmente inalterato il comma 1 dell'articolo 8 del decreto-legge n. 152/91 (salvo, ovviamente, il riferimento all'articolo 1 in luogo di quello all'articolo 416-*bis*) ma al comma 2 testualmente avrebbe recitato: «*Nei casi previsti dal comma 1 non si applica la disposizione dell'articolo 5, comma 1*».

Sul piano pratico, mentre sulla base dell'articolo 8, comma 2, del decreto-legge n. 152/91, non si applicano le disposizioni integralmente intese del precedente articolo 7 cioè:

– l'aggravante per i delitti punibili con pena diversa dall'ergastolo commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-*bis* del

---

[77] Convertito, con modificazioni, dalla legge 203/91.

codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo;

– l'impossibilità di ritenere le circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli articoli 98 e 114 del codice penale, concorrenti con l'aggravante di cui al paragrafo precedente equivalenti o prevalenti rispetto a questa e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alla predetta aggravante.

Per contro, il comma 2 dell'articolo 6 dello schema di decreto legislativo faceva richiamo al solo precedente articolo 5, comma 1, e quindi solo all'aggravante riguardante «*i delitti punibili con pena diversa dall'ergastolo commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 1 ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo*» con la conseguenza che la seconda ipotesi si sarebbe di fatto persa per strada.

In realtà la confusione e le problematiche interpretative che si sarebbero ingenerate sarebbero state ancora più ampie se si pensa che anche in questo caso non era stato espressamente (ma neppure implicitamente vista la non completa sovrapponibilità delle due disposizioni) abrogato l'articolo 8 del decreto-legge n. 152/91 con la conseguenza che per gli effetti a cascata determinati dall'articolo 128 dello schema si sarebbe determinata la sopravvivenza di entrambe le disposizioni con effetti relativi alle circostanze nei reati di mafia non contemplati nello schema.

Da ultimo, al riguardo, proprio trattando delle problematiche relative alle circostanze attenuanti, è stato stigmatizzato il mancato riferimento nello schema alla normativa sui collaboratori e sui testimoni di giustizia [78] normativa che, con riguardo ai collaboratori presenta palesi effetti sul piano processuale e sanzionatorio anche con specifico riguardo ai reati di mafia [79] oltretutto tenendo conto del fatto che in diverse norme [80] in materia di collaboratori e testimoni viene fatto riferimento ai delitti indicati nell'articolo 51, comma 3-*bis* c.p.p. fra i quali si colloca anche quello di cui all'articolo 416-*bis* c.p.

L'articolo 8 (di cui vi è solo un fugace richiamo nella relazione) ripercorreva testualmente la confisca prevista dall'articolo 12-*sexies* del decreto-legge n. 306/92 [81], e dunque il relativo sequestro (preventivo ex articolo 321, comma 2, c.p.p, evidentemente riferibile anche all'articolo 8).

Al riguardo il VII Comitato sposava integralmente alcune osservazioni già emerse in seguito al dibattito dottrinale che qui di seguito si riportano.

Infatti, si è evidenziato il fatto che, con un'originale tecnica di chirurgia legislativa venivano estrapolati dal testo dell'articolo 12-*sexies* legge n. 356/92, l'articolo 416-*bis* (previsto al primo comma) e l'aggravante del-

---

[78] Cfr. decreto-legge n. 8/91 conv. nella legge n. 82/91; decreto legislativo n. 119/93; legge n. 45/2001; decreto ministeriale n. 161/2004; decreto ministeriale n. 138/2005.

[79] Cfr. ad esempio articoli 16-*quinquies* e 16-*septies* decreto-legge n. 8/91.

[80] Cfr. articoli 9, 11, 16-*nonies* decreto-legge n. 8/1991.

[81] Convertito, con modificazioni, dalla legge n. 356/92.

l'articolo 7 del decreto-legge n. 152/91 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 203/91 (testualmente riprodotta nel comma due) – disposizioni che sarebbero state riprodotte rispettivamente negli articoli 1 e 5 del codice – e veniva formulata un'ulteriore ipotesi particolare di confisca ripercorrendo testualmente i presupposti del citato articolo 12-*sexies* della legge n. 356/92.

Contestualmente venivano operati gli opportuni coordinamenti con gli articoli 120 (in tema di competenza dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata) e 125 del codice (eliminazione di ogni riferimento all'articolo 416-*bis* c.p. e all'aggravante di mafia nei commi 1 e 2 dell'articolo 12-*sexies* legge n. 356/92).

In pratica il nuovo articolo 8 avrebbe costituito una «specie» rispetto all'articolo 12-*sexies* del decreto-legge n. 306/92 che sarebbe, invece, rimasto in vigore per tutti gli altri delitti in esso contemplati nonché per quelli in materia di terrorismo.

Emergeva, ancora una volta, il limite dell'intervento della legge delega e la scelta operata nello schema di decreto. Solo una contestuale rivisitazione di tutti gli strumenti penali di aggressione ai patrimoni delle mafie (unitamente agli istituti patrimoniali di prevenzione) avrebbe consentito di evitare possibili effetti negativi in una materia estremamente delicata.

La proposta opera di ricognizione, coordinamento e armonizzazione, avrebbe quindi finito per creare problemi interpretativi che potevano sorgere proprio da una scelta (consistente nell'ulteriore frammentazione della misure patrimoniali antimafia) contrastante con la direzione di semplificazione e unificazione (della parte relativa all'amministrazione) seguita in questi anni, da ultimo con la legge n. 94/2009 che opportunamente ha esteso le disposizioni in tema di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati in sede di prevenzione al corrispondente sequestro penale ex articolo 12-*sexies* della legge n. 356/92.

È attribuita, infatti, all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata una specifica competenza (secondo le diverse modalità di intervento previste in base allo stato di avanzamento del procedimento, di prevenzione e penale) rispetto ai beni sequestrati e confiscati:

a) nel corso del procedimento di prevenzione;

b) nel corso dei procedimenti penali per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, c.p.p., anche nel caso di applicazione dell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge n. 306/92, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 356/92.

Lo schema di decreto invece di lasciare inalterato il quadro normativo operava quindi una ulteriore frammentazione che, pur se la formula dell'articolo 8 ripercorreva testualmente l'articolo 12-*sexies* legge n. 356/92, rischiava di creare seri problemi interpretativi.

Un'ulteriore questione si poneva con riferimento all'individuazione delle norme in materia di amministrazione e gestione dei beni, nulla es-

sendo previsto per (il sequestro e) la confisca ex articolo 8, a differenza dell'articolo 12-*sexies* della legge n. 356/92 che, al comma 4-*bis* (introdotto dalla legge n. 94/2009), richiama le disposizioni della legge n. 575/65.

L'articolo 9 dello schema introdotto nel capo IV del Libro I intitolato «Le indagini per i delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso» – titolo sulla carta ambizioso ma, di fatto, costituito da due soli articoli – riproduceva, poi, testualmente la disciplina delle intercettazioni preventive di cui all'articolo 25-*ter* del decreto-legge n. 306/92 [82].

Tali intercettazioni sono espressamente qualificate come «preventive» e, sostanzialmente, scontano un regime analogo – quale ad esempio quello dell'assenza di qualsivoglia aspetto di natura probatoria – a quelle di cui all'articolo 88 dello schema che riproduce, a sua volta, il testo dell'articolo 16 della legge n. 646/82.

Deve però essere ricordato che con l'articolo 5 del decreto-legge n. 374/2001 [83] da un lato (comma 1) si è dettato il nuovo testo dell'articolo 226 (Intercettazione e controlli preventivi sulle comunicazioni) delle norme di coordinamento del codice di procedura penale e, dall'altro (comma 2), si è «abrogata ogni altra disposizione concernente le intercettazioni preventive».

Ne consegue che in forza dell'articolo 5 decreto-legge n. 374/2001, si opina che debbano ritenersi abrogate le disposizioni di cui all'articolo 25-*ter* del decreto-legge n. 306/92 (così come anche quelle di cui all'articolo 16 legge n. 646/82).

Per dovere di completezza va detto che la questione dell'intervenuta abrogazione non è del tutto certa in quanto l'articolo 25-*ter* (così come anche l'articolo 16 della legge n. 646/82) è indicato come ancora vigente in vari testi.

A parte, quindi, lo schema in esame, le intercettazioni preventive appaiono quindi attualmente disciplinate dal solo articolo 226 Disp. Att. c.p.p.

Le nuove disposizioni previste, pertanto, sembrano determinare una discrasia con la disciplina vigente.

In particolare, l'articolo 9 dello schema in esame che, fra l'altro, «apriva» con la dicitura «*Fermo quanto previsto dall'articolo 226 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271* (...)» finiva per introdurre (*rectius*: re-introdurre *ex novo*) nel sistema una disciplina non più vigente, così apparentemente violando i limiti imposti dalla legge delega con i conseguenti potenziali aspetti di incostituzionalità.

V'era oltretutto da domandarsi se, con l'articolo 9 in esame, il citato articolo 226 Disp. Att. c.p.p. fosse stato parzialmente «abrogato» con riferimento al solo delitto di associazione di tipo mafioso o altro delitto ag-

---

[82] Convertito, con modificazioni, dalla legge n. 356/92.
[83] Convertito, con modificazioni, dalla legge n. 438/2001.

gravato da finalità mafiose mentre sarebbe rimasto in vigore – come pareva logico ritenere – per quanto concerne gli ulteriori delitti previsti dall'articolo 51, comma 3-*bis*, c.p.p. (es. 600, 601 ecc.) nonché per quelli di cui all'articolo 407 comma 2, lettera *a)*, numero 4 del c.p.p.

Fra l'altro, il testo dell'articolo 25-*ter* decreto-legge n. 306/92 – come detto sostanzialmente riprodotto nell'articolo 9 dello schema ancorché nonostante il disposto dell'articolo 5 decreto-legge n. 374/2001 lo si volesse ritenere ancora vigente – operava con riferimento ai delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis* c.p.p. e non – come invece avrebbe disposto l'articolo 9 – soltanto per quelli di cui all'articolo 1 o aggravati ex articolo 5.

Al di là di quanto si è detto, è appena il caso di sottolineare in questa sede la grave carenza nello schema di decreto legislativo di ogni riferimento alla normativa in materia di intercettazioni «probatorie».

Infatti, non solo non vi era alcun riferimento alle operazioni di intercettazioni ordinarie (ex articoli 266 e segg. c.p.p.), ma neppure a quelle per la ricerca di latitanti la cui disciplina fa espresso riferimento [84] per l'intercettazione di comunicazioni tra presenti all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di rito e, quindi, per l'effetto a cascata delle norme anche alle intercettazioni per reati «di mafia» di cui all'articolo 416-*bis* c.p. che sarebbe divenuto l'articolo 1 dello schema.

Per non dire, poi, dell'ulteriore grave carenza derivante dal mancato richiamo (o comunque del mancato riferimento) nello schema ad una norma cardine in materia di intercettazioni per delitti di criminalità organizzata (e quindi anche di mafia) quale quella di cui all'articolo 13 del decreto-legge n. 152/1991 [85].

Singolare frutto ancora una volta di una scelta normativa tutt'altro che comprensibile e pratica era poi l'operazione confluita nella redazione dell'articolo 10 dello schema.

Infatti con l'articolo 10, commi 1 e 2, si estrapolava innanzitutto la normativa speciale in tema di controlli, ispezioni e perquisizioni di cui all'articolo 27, commi 1 e 2 [86], della legge 55/90 con riferimento all'articolo 416-*bis* e alle aggravanti di mafia.

---

[84] Cfr. articolo 295, comma 3-*bis,* c.p.p.

[85] Convertito, con modificazioni, dalla legge n. 203/1991.

[86] Il testo originario dei primi due commi dell'articolo 27 è il seguente:

«*1. Oltre a quanto previsto dall'articolo 4 della legge 22 maggio 1975, n. 152, e dalle disposizioni in materia di produzione e traffico illecito degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, nel corso di operazioni di polizia per la prevenzione e la repressione del delitto previsto dall'articolo 416*-bis *del codice penale e di quelli commessi in relazione ad esso, nonché dei delitti previsti dagli articoli 648*-bis *e 648*-ter *dello stesso codice e di quelli indicati nei medesimi articoli, possono procedere in ogni luogo al controllo e all'ispezione dei mezzi di trasporto, dei bagagli e degli effetti personali quando hanno fondato motivo di ritenere che possono essere rinvenuti denaro o valori costituenti il prezzo della liberazione della persona sequestrata, o provenienti dai delitti predetti, nonché armi, munizioni o esplosivi. Dell'esito dei controlli e delle ispezioni è redatto processo verbale in appositi moduli, trasmessi entro quarantotto ore al procuratore della Repubblica, il quale, se ne ricorrono i presupposti, li convalida entro le successive quarantotto ore.*

In conseguenza della descritta operazione di estrapolazione, con l'articolo 127 dello schema si interveniva in sede modificativa del citato articolo 27 legge n. 55/10.

Come se ciò non bastasse, ai commi 3, 4 e 5 del medesimo articolo 10 si era ritenuto di far confluire l'intero testo – ovviamente modificato con i riferimenti agli articoli 1 e 5, comma 1 – dell'articolo 25-*bis* del decreto-legge n. 306/92.

Si era così creata anche in questo caso un'inutile stratificazione normativa a seguito della quale alcuni «nuovi» istituti andavano a costituire una «specie» rispetto a quelli da cui originavano (i quali ultimi rimanevano in vigore per talune ipotesi di delitto) e, pertanto, ad essi si affiancavano: in definitiva, si è correttamente osservato in dottrina, un medesimo istituto (es. controllo e ispezione dei mezzi di trasporto) sarebbe stato disciplinato da diverse disposizioni a seconda del delitto di riferimento (in materia di stupefacenti dal T.U.L.P.S.; in materia di associazioni mafiose dal nuovo articolo 10 del codice antimafia; in materia di riciclaggio dall'articolo 27 legge n. 55/90).

Ne consegue che l'articolo 10 dello schema in materia di controlli e di perquisizioni sarebbe andato a costituire una specie rispetto agli articoli 27 della legge n. 55/90 (che opera con riferimento ai delitti di cui agli articoli 416-*bis* c.p. ed a quelli commessi in relazione ad esso nonché agli articoli 648-*bis* e 648-*ter* c.p.) e 25-*bis* del decreto-legge n. 306/92 (che opera con riferimento ai delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis* c.p.p. ed a quelli commessi per finalità di terrorismo): entrambe tali disposizioni sarebbero rimaste in vigore limitatamente a tutti i delitti ad esclusione di quelli previsti dall'articolo 1 dello schema e di quelli aggravati ex articolo 5 (questi ultimi citati nell'articolo 10).

A fronte di simili situazioni appariva, ancora una volta, assai lontano dall'essere realizzato il proposito di armonizzazione del contenuto nella legge delega.

È apparsa pertanto saggia la decisione finale della quale si dirà più nel dettaglio nel prosieguo di estrapolare dal testo definitivo del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante il codice delle leggi antimafia, i menzionati articoli da 1 a 10 dell'originario schema.

Si è, tuttavia, ritenuto di riportare egualmente le osservazioni di cui sopra in quanto possano essere di utilità per le ulteriori iniziative legislative nel settore.

4.6.2. Il Libro II: Le misure di prevenzione

Sebbene la materia delle misure di prevenzione sia invece confluita nel testo definitivo del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e, per-

---

2. Nelle medesime circostanze, in casi eccezionali di necessità ed urgenza che non consentono un tempestivo provvedimento dell'autorità giudiziaria, gli ufficiali di polizia giudiziaria possono altresì procedere a perquisizioni, dandone notizia, senza ritardo, e comunque entro quarantotto ore, al procuratore della Repubblica il quale, se ne ricorrono i presupposti, le convalida entro le successive quarantotto ore».

tanto, molte delle osservazioni formulate dal VII Comitato con riguardo allo schema di decreto legislativo n. 373 siano da ritenersi superate, appare doveroso in questa sede evidenziare alcuni aspetti dell'originario commento che hanno mantenuto caratteristiche di attualità.

Con la normativa attualmente vigente, si ritiene generalmente che l'azione di prevenzione non abbia il carattere dell'obbligatorietà. Solo una dottrina minoritaria, afferma il contrario argomentando: *a)* dall'articolo 23-*bis* della legge n. 646/82 secondo il quale, quando si procede nei confronti di persone imputate del delitto di associazione di tipo mafioso, il Pubblico Ministero deve darne comunicazione senza ritardo al Procuratore della Repubblica competente a promuovere il procedimento di prevenzione, ed il giudice penale deve trasmettere gli atti rilevanti ai fini del procedimento di prevenzione al giudice davanti a cui si svolge; *b)* dall'articolo 2-*bis,* primo comma, della legge n. 575/65 che attribuisce, senza alcun margine discrezionale, al Questore, al Procuratore della Repubblica distrettuale e al Direttore della D.I.A. il compito di svolgere le indagini patrimoniali preliminari all'iniziativa di prevenzione. Sia nello schema di decreto legislativo n. 373 che nel testo definitivo del Codice antimafia non si rinviene tuttavia alcuna disposizione che renda l'azione di prevenzione obbligatoria. Anche in mancanza di un principio costituzionale analogo a quello dell'azione penale la previsione dell'obbligatorietà dell'azione di prevenzione, eviterebbe però interpretazioni alternative e soprattutto disuguaglianze del sistema prevenzionistico.

Nel sistema vigente, anche a seguito delle innovazioni introdotte dal «decreto sicurezza», l'articolo 2 della legge 31 maggio 1965 n. 575, attribuisce la competenza a formulare la proposta che dà avvio al relativo procedimento al Procuratore Nazionale Antimafia, al Procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto ove dimora la persona indiziata, al Questore e al Direttore della Direzione Investigativa Antimafia. L'esigenza di potenziamento dell'azione antimafia con l'attribuzione ad una pluralità di soggetti della proposta di prevenzione non ha trovato, tuttavia, adeguata concretizzazione normativa. Il potere di svolgere le indagini e richiedere le misure patrimoniali è stato, infatti, attribuito al Procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo di distretto, e non anche alla Direzione Distrettuale Antimafia, le cui attribuzioni, fissate dall'articolo 70-*bis* dell'ordinamento giudiziario (R.D. 30 gennaio 1941, n. 12), non sono state modificate ed espressamente estese alle misure di prevenzione.

L'articolo 15 della bozza del codice antimafia ricognitivo della disciplina vigente non ha presentato alcuna modifica integrativa della lacuna e non ha disciplinato il relativo coordinamento tra gli organi investigativi al fine di razionalizzare il sistema e di evitare diversi filoni investigativi con dispiego di energie.

Mancava inoltre nello schema di decreto (e tale situazione si è riproposta nel testo definitivo) un riferimento ad un termine per le indagini da parte degli organi investigativi. L'omissione rischia di creare un uso non controllabile del potere dell'azione di prevenzione. Detta previsione, pe-

raltro, sarebbe in sintonia con il secondo comma dell'articolo 111 Cost. che sancisce il principio della «*ragionevole durata del processo*». In particolare, la normativa vigente non stabilisce alcun limite temporale per le indagini finalizzate all'applicazione delle misure di prevenzione (eccetto che nel caso in cui riguardino i soggetti conviventi con il proposto). L'articolo 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (ora divenuto articolo 7 del codice) prevede solo un termine ordinatorio di trenta giorni per la decisione, del Tribunale, ed analoghi termini sono previsti per i giudizi di impugnazione innanzi alla Corte di Appello ed alla Corte di Cassazione (ora articolo 10 del T.U.). Il nuovo testo del decreto, pur introducendo termini delle fasi di merito, nulla di innovativo ha previsto sul termine per le indagini che garantirebbe l'interessato da eventuali abusi della giurisdizione.

4.7. I pareri delle Commissioni di merito di Camera e Senato allo schema di decreto legislativo

Il 2 agosto 2011 la II Commissione Giustizia della Camera dei deputati procedeva al seguito dell'esame ed alla conclusione dei lavori concernenti il parere allo schema di decreto legislativo recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia (Atto n. 373).

L'on. Napoli, relatrice del provvedimento, prima di illustrare la proposta di parere sottolineava come la stessa era emersa attraverso le audizioni svolte nel corso dell'esame del provvedimento, nell'ambito del quale erano stati sentiti il dott. Pietro Grasso, Procuratore nazionale antimafia, il dott. Antonio Balsamo, magistrato della Corte di cassazione, rappresentanti dell'Unione delle Camere penali italiane, nonché rappresentanti di *Libera* – Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, della Fondazione Rocco Chinnici, del Centro di studi ed iniziative culturali Pio La Torre *onlus* e di Avviso pubblico – Enti locali per la formazione civile contro le mafie, il dott. Francesco Menditto, giudice della sezione per l'applicazione delle misure di prevenzione del tribunale di Napoli, e rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati. In particolare, precisava l'on. Napoli, la proposta di parere teneva conto dei rilievi fatti da coloro che applicano quotidianamente le disposizioni confluite nel codice antimafia e che quindi sono in grado di evidenziarne le eventuali lacune. A tale proposito ricordava a titolo esemplificativo l'audizione del dott. Menditto che era servita a porre in rilievo una serie di questioni meramente tecniche relative alle misure di prevenzione che erano poi state utilizzate per formulare la proposta di parere.

Sempre l'on. Napoli dichiarava di aver utilizzato lo strumento delle condizioni anziché quello delle osservazioni in quanto il contenuto dei rilievi era tale da non poter rimettere al Governo la valutazione dell'opportunità del loro accoglimento, essendo stati tali rilievi volti a colmare lacune che in alcuni casi presentavano forti profili di incostituzionalità. Riteneva, quindi, opportuno precisare che la sua proposta di parere non do-

veva essere intesa per l'ampio numero di condizioni come un atto contro il Governo, quanto piuttosto come una sorta di aiuto che il Parlamento intendeva dare al Governo affinché la delega venisse esercitata correttamente.

La Commissione Giustizia, quindi, esaminato lo schema di decreto legislativo, condividendo in ogni suo punto il parere espresso dal Comitato per la legislazione e i rilievi espressi dalla Commissione Affari Costituzionali approvava, con l'eccezione dei parlamentari dell'Italia dei valori, la proposta di parere del relatore con alcune riformulazioni.

In data 3 agosto 2011, le Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia del Senato concludevano a loro volta l'esame dello schema di decreto legislativo sul codice delle leggi antimafia, approvando un parere favorevole con osservazioni e condizioni, sostanzialmente simile a quello approvato dalla Commissione di merito alla Camera dei deputati.

Il primo parere conteneva 66 osservazioni motivate e 45 condizioni che il Governo era invitato a osservare per una valutazione favorevole dello schema di decreto.

Con particolare riferimento alla materia penale, sia sostanziale che processuale, il parere evidenziava che lo schema di decreto, anche in ragione di una portata innovativa limitata dei principi e criteri direttivi dettati dalla delega per tale materia, non appariva esaustivo dell'intero sistema normativo antimafia. La Commissione Giustizia osservava che nel Libro I erano contenute soltanto le norme essenziali alla disciplina del fenomeno criminoso di tipo mafioso, con esclusione di tutte quelle disposizioni ritenute compiutamente e inscindibilmente integrate nel tessuto normativo preesistente, ritenute necessarie per evitare di alterare eccessivamente la vigente sistematica codicistica e di creare problemi e difficoltà nell'interpretazione delle norme.

Inoltre, la Commissione Giustizia osservava che pur dato atto dei limiti dei principi e criteri direttivi di delega, non si poteva non evidenziare come la soluzione adottata potrebbe comportare notevoli problemi interpretativi nell'applicazione delle norme sostanziali che venivano estrapolate dal contesto codicistico di riferimento, nonché delle norme relative alle misure patrimoniali penali (sequestro e confisca) contenute in diverse disposizioni (articoli 7 e 8 del codice, articolo 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 356 del 1992).

In relazione al Libro I, veniva rilevato che lo stesso, per quanto diretto a contenere, secondo la sua intitolazione, le disposizioni relative ad una materia estremamente complessa come quella della criminalità organizzata di tipo mafioso, si componeva di soli 10 articoli che riproducevano: la formulazione dei tre reati tipici delle organizzazioni mafiose (associazioni per delinquere di tipo mafioso, anche straniere; scambio elettorale politico-mafioso; assistenza agli associati), le aggravanti e diminuenti di mafia; le misure di sicurezza e la confisca obbligatoria (sia degli strumenti e dei proventi dei reati mafiosi, sia dei beni di cui il mafioso non può giustificare la provenienza); le disposizioni in precedenza contenute nelle leggi speciali (decreto-legge n. 306/92 e legge n. 55/90) sulle attività

che la polizia giudiziaria svolge per la repressione dei reati di mafia (intercettazioni preventive, controlli, ispezioni e perquisizioni). Pertanto la scelta di tralasciare tutti gli altri delitti indicati nell'articolo 51 comma 3-*bis* del codice di procedura penale rischiava di determinare una «stratificazione» normativa con la creazione di una ulteriore «specie» di nuovi istituti applicabili a particolari delitti indicati nel *nuovo codice antimafia* con la contestuale permanenza di quelli «originari» applicabili ad una più ampia platea di reati.

Veniva, altresì, rilevato che nello schema del decreto legislativo, secondo una scelta che rischiava di determinare gravi conseguenze applicative, non erano state abrogate esplicitamente tutte le norme vigenti riprodotte e risultanti incompatibili con lo stesso. Infatti, l'articolo 128 dello schema si limitava ad affermare che dalla data di entrata in vigore del decreto, i richiami alle disposizioni di cui agli articoli 416-*bis*, 416-*ter* e 417 del codice penale, ovunque presenti, si intendevano rispettivamente riferiti alle corrispondenti disposizioni di cui agli articoli 1, 2, 3 e 7 del decreto.

Per quanto evidenziato la II Commissione Giustizia riteneva opportuno la soppressione degli articoli da 1 a 10 limitando il decreto legislativo alle sole misure di prevenzione e rinviando ad un ulteriore decreto legislativo il riordino della materia di cui al Libro I.

La Commissione Giustizia, oltre a ciò, registrava anche l'assenza di disposizioni (o di rinvio alle norme esistenti) in materia di collaboratori e testimoni di giustizia, sia con riferimento alle misure di protezione che ai benefici penitenziari, nonché in materia di applicazione del regime carcerario previsto dall'articolo 41-*bis* O.P., di colloqui a fini investigativi previsti dall'articolo 18-*bis* O.P. (finalizzati all'acquisizione di informazioni utili per la prevenzione e repressione dei delitti di criminalità organizzata) e di criminalità organizzata transnazionale di cui alla legge n. 146/2006.

Sempre per la Commissione sarebbe stato opportuno inserire nel codice anche le norme sulla tracciabilità dei flussi finanziari, sugli accessi ai cantieri, sulla rescissione dei contratti pubblici di appalto e sull'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione per tre anni in caso di omessa denunzia di estorsione, sui delitti di turbata libertà degli incanti e della procedura di scelta del contraente, sullo scioglimento dei consigli comunali e provinciali, sugli agenti sottocopertura, sui ritardati arresti e sequestri, sulle competenze dei Prefetti e delle autorità locali in materia amministrativa, sull'antiracket e antiusura e sulle vittime di mafia.

In relazione al Libro II, in particolare, veniva rilevato che non appariva condivisibile l'equiparazione di cui all'articolo 14 tra le diverse figure di pericolosità delineate, in quanto non si teneva conto di una ontologica distinzione tra pericolosità di tipo mafioso (c.d. pericolosità qualificata) e di natura ordinaria (c.d. pericolosità semplice), desumibile nel codice solo nella previsione delle misure patrimoniali diverse dalla confisca (articoli 43 e 44), sottolineando che la diversa natura della pericolosità richiede una disciplina più incisiva per gli appartenenti ad associazione di tipo mafioso, specificamente attraverso l'obbligatorietà dell'obbligo di soggiorno e dell'imposizione della cauzione come oggi previsto.

Sullo stesso Libro, tra l'altro, veniva posta particolare attenzione all'articolo 28, che per la Commissione, in violazione della delega, prevede che le misure di prevenzione personali e patrimoniali possono essere richieste e applicate disgiuntamente e, per le misure di prevenzione patrimoniali, indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto per la loro applicazione, con omissione dell'inciso finale della disposizione delegante «*al momento della richiesta della misura di prevenzione*». Il testo proposto consentiva di ritenere che l'applicazione della misura patrimoniale fosse svincolata totalmente dall'esistenza (se pur non più esistente o tale da non consentire l'applicazione della misura personale) della pericolosità del soggetto, introducendo sostanzialmente un'ipotesi di espropriazione del bene fondata esclusivamente sui presupposti oggettivi del sequestro e della confisca che, naturalmente avrebbe imposto di rimettere la questione alla Corte costituzionale.

Anche gli articoli da 45 a 54 a parere della Commissione andavano modificati per colmare, anche con riferimento alle competenze dell'Agenzia Nazionale, la fase dell'esecuzione del sequestro e dell'amministrazione dei beni sequestrati al fine di consentire migliori e più utili risultati alle amministrazioni giudiziarie.

Per la Commissione Giustizia appariva meritevole di modifiche anche la parte relativa alla tutela dei terzi e ai rapporti con le procedure concorsuali (articoli da 62 a 75), essendo innegabile l'esigenza di tutela dei titolari di diritti reali e di garanzia sui beni confiscati e sequestrati, acquisiti precedentemente al provvedimento ablativo, ricordando che la legislazione più recente ha sancito la prevalenza del procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione rispetto alle iniziative giudiziarie che il terzo possa promuovere o avere promosso in sede civile, consentendo al terzo stesso di «convogliare» le sue pretese nel procedimento di prevenzione. Sempre sull'argomento veniva precisato che era necessario anche evitare appesantimenti del procedimento di prevenzione derivanti dalla esigenza di accertare la buona fede dei terzi ovvero di rallentare o bloccare il procedimento di destinazione dei beni confiscati definitivamente a causa di diritti di garanzia iscritti.

In relazione al libro IV sulle Attività informative e investigative nella lotta contro la criminalità organizzata, quanto all'Agenzia Nazionale, la Commissione Giustizia sottolineava che occorre ribadire l'esigenza di procedere in maniera esaustiva nel momento in cui si sceglie di inserire nel Codice la predetta materia, senza fare quindi omissioni in ordine alla complessa normativa di riferimento.

Infine, in Relazione al libro V, recante modifiche alla legislazione vigente, disposizioni transitorie e di coordinamento, la Commissione Giustizia osservava che l'assenza di un'organica disciplina transitoria e la presenza dell'articolo 129 che prevedeva il differimento esplicito per due norme, induceva a concludere per l'immediata applicabilità di tutte le norme innovative o modificative introdotte dal codice, anche in applicazione del principio generale *tempus regit actum* e di retroattività delle leggi in materia di misure di prevenzione.

4.8. Approvazione da parte del Consiglio dei Ministri dello schema di decreto legislativo

Il Consiglio dei Ministri, il 3 agosto 2011, approvava definitivamente, su proposta dei Ministri della giustizia e dell'Interno, il *Codice antimafia, delle misure di prevenzione e della documentazione antimafia*.

La Presidenza del Consiglio con un proprio comunicato rappresentava che il testo raccoglieva tutta la normativa vigente in tema di misure di prevenzione, aggiornata secondo le prescrizioni della legge delega e prevedendo:

– la facoltà di richiedere che il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione sia celebrato in udienza pubblica;

– la previsione di un limite di durata anche per il procedimento di secondo grado, con la perdita di efficacia del sequestro ove non venga disposta la confisca nel termine di un anno e sei mesi dalla immissione in possesso da parte dell'amministratore giudiziario, nonché, in caso di impugnazione della decisione, entro un anno e sei mesi dal deposito del ricorso; è altresì prevista la possibilità di prorogare i termini in parola per sei mesi e per non più di due volte in caso di indagini particolarmente complesse;

– l'introduzione della revocazione della decisione definitiva sulla confisca di prevenzione, volta a consentire agli enti assegnatari dei beni confiscati di gestirli senza timore di doverli restituire. A seguito del definitivo decreto di confisca, la revoca sarà possibile solo in casi eccezionali (difetto originario dei presupposti, falsità delle prove); in tal caso, salvo che per i beni di particolare pregio storico-artistico, verrà restituita solo una somma di denaro equivalente al valore del bene;

– la disciplina dei rapporti tra la confisca di prevenzione e il sequestro penale, volta a regolare i rapporti tra diversi e contestuali provvedimenti giudiziari. Se insistono entrambi sul medesimo bene si applicano le norme della prevenzione per la relativa amministrazione e gestione (nomina amministratore giudiziario, relazione periodica);

– la disciplina dei rapporti dei terzi con la procedura di prevenzione, volta a garantire la tutela della buona fede;

– la disciplina dei rapporti con le procedure concorsuali, per risolvere le numerose questioni interpretative causate dalla mancanza di una specifica normativa in materia; i beni sequestrati o confiscati nel procedimento di prevenzione sono sottratti dalla massa attiva del fallimento e sono gestiti e destinati secondo le norme sul procedimento di prevenzione;

– la disciplina degli effetti fiscali del sequestro, volta a risolvere le numerose questioni interpretative che la mancanza di una specifica normativa in materia ha determinato; l'amministratore assume la qualità di sostituto d'imposta, paga provvisoriamente le imposte relative ai beni sequestrati secondo le aliquote vigenti per i diversi redditi e all'esito della procedura, se i beni vengono restituiti, recupera nei confronti del proprietario;

– in materia di certificazione antimafia, il codice semplifica ed omogeneizza una normativa resa particolarmente complessa dalla stratificazione delle norme nel tempo.

Lo stesso comunicato precisava che il Consiglio dei Ministri aveva tenuto conto dei pareri resi dagli organi parlamentari (Comitato per la legislazione e Commissioni giustizia della Camera e del Senato) che avevano evidenziato la volontà di innovare l'ordinamento in maniera maggiormente significativa e aveva deciso di avviare una nuova iniziativa legislativa che coprisse l'intero spettro della disciplina sostanziale e processuale in materia di criminalità organizzata: dalle intercettazioni «giudiziarie», alla disciplina sui collaboratori e testimoni di giustizia, dal regime carcerario previsto dall'articolo 41-*bis*, ai colloqui investigativi speciali e alle attività di cooperazione giudiziaria con altri Stati nel settore della confisca. Per questo motivo, anche in considerazione dei limiti materiali della legge delega e la prossima scadenza del termine per il suo esercizio (settembre 2011), il Consiglio aveva deciso di stralciare le norme contenute nel Libro I del *nuovo codice antimafia* e di approntare un nuovo disegno di legge. Ciò al fine di evitare i rischi che una codificazione soltanto parziale – limitata cioè a talune norme – potesse determinare un'ulteriore «stratificazione» normativa in contrasto con gli obiettivi generali del Governo e con quelli della legge delega.

4.9. Il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159

Il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante il codice delle leggi antimafia, è stato alla fine pubblicato sulla G.U. n. 226 del 28 settembre 2011 ed é entrato in vigore il 13 ottobre successivo.

Il decreto prevede l'adozione di un corpus unico di norme, suddiviso in quattro diversi libri:

– Libro I: Le misure di prevenzione;

– Libro II: La documentazione antimafia;

– Libro III: Le attività informative ed investigative nella lotta contro la criminalità organizzata. L'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata;

– Libro IV: Modifiche al codice penale e alla legislazione penale complementare. Abrogazioni. Disposizioni transitorie e di coordinamento.

Il Libro I, a sua volta, si compone di cinque distinti titoli:

a) Le misure di prevenzione personali;

b) Le misure di prevenzione patrimoniali;

c) L'amministrazione, la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati;

d) La tutela dei terzi e i rapporti con le procedure concorsuali;

e) Effetti, sanzioni e disposizioni finali.

Nei primi due titoli sono contenute tutte le norme attualmente vigenti in tema di applicazione ed esecuzione delle misure di prevenzione; gli articoli 1 e 4, in particolare, enumerano tutti i soggetti nei confronti dei quali potranno essere applicate le misure personali da parte, rispettivamente, del questore o dell'autorità giudiziaria, mentre l'articolo 16 svolge la medesima funzione con riguardo ai soggetti destinatari delle misure di prevenzione patrimoniali. In particolare, al fine di armonizzare i molteplici testi di legge che, attraverso richiami normativi, consentono l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali previste dalla legge 575/65 anche ad altri soggetti, il decreto legislativo ha provveduto ad unificare dette categorie soggettive, con lo scopo di riconoscere la possibilità di applicare le misure stesse a tutti i soggetti nei confronti dei quali è possibile richiedere una misura di prevenzione personale.

Gli articoli 7 e 10 prevedono, invece, l'introduzione della facoltà di richiedere che il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione sia celebrato, in primo come in secondo grado, in udienza pubblica. La previsione è imposta, oltre che da uno specifico punto di delega, dalla recente giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo (CEDU) che ha dichiarato la normativa nazionale non conforme a quanto previsto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che prevede la necessaria facoltà per gli indagati di poter sempre scegliere che il procedimento venga svolto in pubblica udienza.

In attuazione di un dettagliato punto di delega, il decreto legislativo (articoli 24, commi 2 e 27, comma 6) prevede anche una precisa scansione temporale del procedimento, tale da garantire la speditezza dello stesso in uno con le necessarie garanzie del proposto: si prevede la perdita di efficacia del sequestro ove non venga disposta la confisca nel termine di un anno e sei mesi dalla immissione in possesso da parte dell'amministratore giudiziario, nonché, in caso di impugnazione della decisione, entro un anno e sei mesi dal deposito del ricorso. È altresì prevista la possibilità di prorogare i termini in parola per periodi di sei mesi e per non più di due volte in caso di indagini complesse.

L'articolo 28 disciplina la revocazione della confisca di prevenzione. L'assenza di una specifica normativa sul punto ha, infatti, indotto la giurisprudenza di legittimità ad affermare il principio secondo cui la revoca di cui all'articolo 7 della legge n. 1423/1956 svolga, per i partecipanti al procedimento di prevenzione, altrimenti privi di diverso rimedio, anche una funzione vicariante quella riservata, per le sentenze e per i decreti penali di condanna, alla revisione, esclusa dalla giurisprudenza per i procedimenti di prevenzione. Ciò sarebbe possibile in quanto la revoca può essere esperita non solo con efficacia *ex nunc*, per l'essere venuti meno i presupposti di applicazione della misura di prevenzione (ad esempio: la pericolosità sociale del sottoposto), ma anche per far valere difetti genetici del provvedimento applicativo. Tuttavia, per effetto della possibilità per gli incisi di proporre la revoca/revisione della confisca e per i terzi estranei al procedimento di proporre incidente di esecuzione, i soggetti in favore dei quali sono stati destinati i beni confiscati (nella maggior parte dei

casi i comuni) si trovano nell'impossibilità di investire sui compendi confiscati, in funzione del loro riutilizzo per finalità sociali, in ragione della continua presentazione di istanze di revoca, che rendono il giudicato di prevenzione, per così dire, instabile. A ciò si aggiunga il rischio che, tramite interposizioni fittizie, spesso difficilmente dimostrabili, i beni confiscati possano rientrare nella disponibilità degli ablati. Per questo il decreto legislativo cerca di fornire una disciplina compiuta, che da un lato assicuri agli interessati le necessarie garanzie, dall'altra consenta alla confisca di conservare, dopo la sua «definitività», il connotato della «irreversibilità».

Il principio che ispira tutto il provvedimento è che quando un bene è stato confiscato con provvedimento definitivo, esso non possa più essere retrocesso ed eventuali ipotesi satisfattorie dei diritti del sottoposto o di terzi potranno avvenire esclusivamente «per equivalente».

Da sottolineare come con riferimento a tale aspetto la Cassazione abbia aperto uno spiraglio significativo: dopo avere evidenziato le similitudini tra la confisca di prevenzione e l'espropriazione per pubblica utilità, la sentenza delle Sezioni Unite del 2007 ha infatti parlato esplicitamente dell'«*insorgenza di un obbligo riparatorio della perdita patrimoniale*».

E proprio come nel caso dell'espropriazione per pubblica utilità, nel decreto legislativo é stato previsto che, in caso di accoglimento della domanda di revisione della confisca, l'interessato abbia titolo esclusivamente alla corresponsione di una somma pari al valore di mercato del bene, quale risultante dalle relazioni di stime dell'amministratore giudiziario. Il bene, pertanto, con la confisca definitiva entrerà a far parte del patrimonio dello Stato privo di oneri o pesi.

Il decreto legislativo ha inoltre ritenuto di prevedere una disciplina unica che accomuni soggetti direttamente coinvolti nel procedimento di prevenzione e terzi che vantano diritti sul bene, superando il doppio binario «revoca/incidente di prevenzione».

Quest'ultima disciplina ricalca sostanzialmente quella dell'articolo 630 del codice di procedura penale, prevedendo che la revocazione possa essere proposta, al solo fine di dimostrare il difetto originario dei presupposti per l'applicazione della misura:

– in caso di scoperta di prove nuove decisive, sopravvenute alla conclusione del procedimento;

– quando i fatti accertati con sentenze penali definitive, sopravvenute o conosciute in epoca successiva alla conclusione del procedimento di prevenzione, escludano in modo assoluto l'esistenza dei presupposti di applicazione della confisca;

– quando la decisione sulla confisca sia stata motivata, unicamente o in modo determinante, sulla base di atti riconosciuti falsi, di falsità nel giudizio ovvero di un fatto previsto dalla legge come reato.

È stato, inoltre, previsto che la richiesta di revocazione debba essere proposta, a pena di inammissibilità, entro sei mesi dalla data in cui si verifica uno dei casi di cui sopra, salvo che l'interessato dimostri di non averne avuto conoscenza per causa a lui non imputabile e che la revoca-

zione non possa comunque essere chiesta da chi, potendo o dovendo partecipare al procedimento, vi abbia rinunciato, anche non espressamente.

Nel decreto legislativo con l'articolo 29 é stata, poi, disciplinata l'ipotesi di coesistenza tra sequestro penale e sequestro di prevenzione, che nella prassi applicativa ha determinato non pochi problemi, per il fatto che per il primo il codice di rito prevede la sola custodia, mentre per il secondo sono previste forme di gestione e amministrazione. Pertanto, in caso di coesistenza dei due sequestri, é stato ritenuto prevalente il sequestro di prevenzione, con conseguente affidamento dei beni in sequestro all'amministratore giudiziario, al fine di consentire, in caso di confisca, la migliore destinazione del bene stesso.

In particolare il decreto legislativo prevede che:

– il sequestro e la confisca di prevenzione possano essere disposti anche in relazione a beni già sottoposti a sequestro in seno ad un procedimento penale;

– nel caso di contemporanea esistenza in relazione al medesimo bene di sequestro penale e di prevenzione si proceda all'amministrazione e gestione dei beni secondo le disposizioni previste dal decreto;

– in relazione alla vendita, assegnazione e destinazione dei beni si applichino le norme relative alla confisca divenuta definitiva per prima;

– in ogni caso la confisca intervenuta successivamente venga trascritta, iscritta o annotata con le modalità previste dal decreto.

Le rimanenti disposizioni dei primi due titoli non sono innovative, ma costituiscono semplice riorganizzazione di previsioni già vigenti.

Il titolo III, invece, raccoglie tutte le disposizioni vigenti in tema di amministrazione, gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati; la materia è suddivisa in quattro distinti capi, tre dei quali (quelli interenti l'amministrazione, la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati) meramente ricognitivi della attuale normativa, mentre il quarto attua i principi di delega relativi al regime fiscale da applicarsi con riferimento ai beni sequestrati.

Il titolo IV, a sua volta, dà attuazione alla delega disciplinando la materia dei rapporti dei terzi con il procedimento di prevenzione e, conseguentemente, regolando la disciplina dei rapporti pendenti al momento dell'esecuzione del sequestro, disciplinando anche l'ipotesi della coesistenza delle misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca con le procedure esecutive e le procedure concorsuali.

Un particolare riferimento va, inoltre, fatto all'articolo 52 che enuclea le condizioni sussistendo le quali i diritti di credito dei terzi, comunque anteriori al sequestro e documentati con atto avente data certa, possono ricevere tutela pur in presenza di confisca definitiva. La finalità della norma è quella di garantire l'effettività della misura reale, escludendo che sia sufficiente un controllo estrinseco del diritto di credito e rendendo invece necessario l'accertamento dell'estraneità del terzo all'attività delittuosa del proprio debitore. La tutela dei terzi viene dunque assicurata evitando il rischio che il proposto possa avvalersi di prestanomi che vantino

fittiziamente diritti sui beni sottoposti alla misura reale, al fine di riottenerne il controllo. Nella stessa disposizione (articolo 52, comma 3) vengono delineati i criteri di giudizio per la valutazione della buona fede del terzo.

Si precisa, inoltre, che con il decreto legislativo viene introdotta la regola con la quale la sola confisca definitiva determina lo scioglimento dei contratti aventi ad oggetto diritti personali di godimento, ovvero l'estinzione di diritti reali di godimento sui beni medesimi. La compressione del diritto dei terzi è funzionale a mantenere il bene libero da pesi in vista della sua destinazione, una volta acquisito al patrimonio dello Stato.

L'articolo 53 sancisce il limite della garanzia patrimoniale dello Stato nei confronti dei creditori anteriori al sequestro fissandolo, come disposto dalla legge delega, nel 70 per cento del valore dei beni dalla stima redatta dall'amministratore giudiziario.

L'articolo 56 attua la delega nella parte in cui si richiede che vengano disciplinati i rapporti pendenti alla data della esecuzione del sequestro di prevenzione, facendo salve le norme relative ai rapporti altrimenti disciplinati (così per le ipotesi dei contratti aventi ad oggetto diritti reali e diritti personali di godimento per cui è previsto un regime speciale in considerazione della loro inerenza sul bene vincolato).

Per quanto concerne i contratti preliminari di vendita viene confermata la regola generale del diritto per il promissario acquirente di far valere il proprio credito nella procedura di verifica e pagamento dei crediti, specificando – in analogia a quanto previsto nelle procedura fallimentare – che il promissario acquirente gode del privilegio previsto nell'articolo 2775-*bis* del codice civile, seppur a condizione che gli effetti della trascrizione del contratto preliminare non siano cessati anteriormente alla data del sequestro; precisando che in caso di scioglimento del contratto preliminare non è dovuto alcun risarcimento o indennizzo.

Il capo II, composto di sei articoli, introduce l'attività di accertamento dei diritti dei terzi secondo un modello che ricalca quello dell'accertamento dei crediti e dei diritti nel passivo fallimentare. Il procedimento viene svolto con l'ausilio dell'amministratore e sotto la direzione del giudice delegato. È pertanto prevista la formazione, da parte dell'amministratore giudiziario, dell'elenco dei creditori e di coloro che vantano diritti reali o personali sui beni oggetto di misura di prevenzione; la conseguente fissazione di un termine per la presentazione delle istanze di insinuazione e di una successiva data per l'esame delle domande proposte secondo un contenuto analiticamente disciplinato.

Il capo III è indirizzato a disciplinare i controversi rapporti tra misure di prevenzione e fallimento dell'imprenditore i cui beni siano stati attinti da sequestro, distinguendo l'ipotesi in cui la dichiarazione di fallimento segua il sequestro già disposto su alcuni o su tutti i beni dell'imprenditore, da quella in cui la procedura concorsuale preceda il vincolo di prevenzione.

Nel primo caso è conferita al pubblico ministero specifica legittimazione a richiedere il fallimento dell'imprenditore i cui beni aziendali siano

sottoposti a sequestro o a confisca, laddove emerga dalle indicazioni dell'amministratore giudiziario, che gestisce l'azienda sequestrata, la sussistenza di uno stato di insolvenza. Al pubblico ministero è espressamente conferita legittimazione a chiedere al tribunale competente l'emissione del provvedimento di cui all'articolo 195 della legge fallimentare ove l'azienda sequestrata riguardi soggetto sottoposto a liquidazione coatta amministrativa con esclusione del fallimento.

In entrambi i casi opera il principio, espressamente indicato dal legislatore delegante, della sottrazione dei beni sottoposti alla prevenzione rispetto alla massa fallimentare. Esso trova attuazione mediante un duplice meccanismo che tiene conto delle cadenze temporali in cui intervengono le diverse procedure: nel caso di dichiarazione di fallimento successiva al sequestro o alla confisca, lo spossessamento dell'imprenditore-proposto è escluso per i beni già sottoposti alla gestione dell'amministratore giudiziario; ove invece la dichiarazione di fallimento preceda l'applicazione della misura di prevenzione su beni dell'imprenditore insolvente, l'ufficio fallimentare è chiamato ad effettuare una operazione di separazione dei beni già acquisiti alla massa per la consegna degli stessi, in quanto attinti da sequestro di prevenzione, all'amministratore giudiziario.

In caso di revoca del sequestro o della confisca e ove il fallimento sia ancora aperto, si prevede che i beni liberati dal vincolo di prevenzione vengano acquisti alla massa fallimentare; ove il fallimento fosse stato già chiuso, è prevista la riapertura anche su iniziativa del pubblico ministero.

Il titolo V, infine, contiene tutte le norme che disciplinano gli effetti delle misure di prevenzione e le sanzioni connesse alle predette misure.

Il Libro II compendia l'attuale normativa in tema di documentazione antimafia, modificando la stessa in ragione dei principi di delega contenuti nell'articolo 2 della legge n. 136/2010; l'esigenza di disporre di strumenti sempre più efficaci per il contrasto della criminalità organizzata non può, infatti, prescindere dalla riforma del sistema relativo alle certificazioni antimafia, la cui attuale disciplina è, però, il frutto di un'evidente successione di norme spesso non ben coordinate fra loro.

Pertanto, la nuova disciplina intende calibrare maggiormente gli accertamenti antimafia sui soggetti che intendono contrattare con la pubblica amministrazione o ricevere contributi od erogazioni pubbliche anche comunitarie.

La relazione al decreto legislativo puntualmente precisa che l'esperienza di questi anni ha dimostrato un'evoluzione delle modalità di eterodirezione dell'attività d'impresa da parte della criminalità organizzata, che non si limita più a controllare direttamente il consiglio di amministrazione o le quote sociali ma, sempre più spesso, introduce suoi «referenti» all'interno degli organi di controllo dell'attività d'impresa. Conseguentemente le cautele antimafia sono estese anche al direttore tecnico e ai componenti del collegio di revisione contabile (oltre ai già previsti organi di governance della società).

In questo contesto assume particolare rilevanza l'istituto delle *informazioni del prefetto* che, sulla base dell'esperienza maturata sul territorio dalle prefetture, si è rivelato strumento maggiormente idoneo – rispetto alle comunicazioni – a realizzare un sistema di controllo preventivo-amministrativo sul pericolo di infiltrazioni criminali nel settore degli appalti pubblici.

A tale proposito, è stato aggiornato, ampliandolo, l'elenco delle situazioni dalle quali si desume il tentativo di infiltrazione mafiosa prevedendo, oltre alle fattispecie già contemplate dalla previgente normativa, nuove ipotesi suggerite dall'esame delle condotte tenute in questi anni dagli esponenti della criminalità organizzata. Con il decreto legislativo viene abrogato l'istituto delle c.d. *informazioni suppletive atipiche* previsto dall'articolo 1-*septies* del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito con modifiche dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, e viene introdotta una norma di chiusura che, tenuto conto dell'orientamento giurisprudenziale formatosi in materia, conferisce al prefetto il potere di desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa anche da elementi idonei a fondare un giudizio prognostico circa la sussistenza del condizionamento mafioso, anche indiretto, dell'attività d'impresa [87].

---

[87] L'articolo 91 detta la disciplina dell'informazione antimafia riproponendo il sistema delle soglie di valore, i cui importi sono fissati in euro 150.000. Viene mantenuto il divieto di frazionamento mentre l'obbligo per la stazione appaltante di richiedere le informazioni al prefetto viene anticipato al momento dell'aggiudicazione del contratto. Nel caso di subcontratto, tale richiesta deve essere inoltrata nei trenta giorni antecedenti alla relativa stipula. È stata introdotta, infine, una norma di chiusura che ha inteso superare la previgente disciplina dell'istituto delle informazioni c.d. supplementari atipiche, previsto dall'articolo 1-*septies* del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629 convertito con modifiche dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, che – in assenza di specifici protocolli d'intesa – rimetteva ad una valutazione autonoma e discrezionale dell'amministrazione destinataria dell'informativa il conseguente effetto interdittivo. La nuova disposizione, invece, attribuisce alla responsabilità del prefetto la valutazione degli elementi che possono supportare il rilascio dell'informazione interdittiva, proponendosi l'obiettivo di conferire maggiore concretezza agli elementi oggetto di valutazione.

L'articolo 92, analogamente a quanto previsto per la comunicazione, prevede il rilascio dell'informazione in via immediata salvo che, dalla consultazione della banca dati e salva l'applicazione della norma di cui al comma 7 del precedente articolo 91, emerga la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67 ovvero del tentativo di infiltrazione mafiosa desunto dalle situazioni di cui all'articolo 84, comma 4. In tal caso fissa il termine per il rilascio in quarantacinque giorni. Rimane immutata la disciplina previgente in presenza di verifiche di particolare complessità e nei casi di urgenza.

L'articolo 93, recependo integralmente il contenuto del D.P.R. 2 agosto 2010, n. 150, disciplina le modalità con le quali sono rilasciate le informazioni riguardanti gli accessi e gli accertamenti effettuati presso i cantieri delle imprese interessate all'esecuzione dei lavori pubblici. In particolare, il comma 2 chiarisce che sono imprese interessate all'esecuzione dei lavori pubblici tutti i soggetti che intervengono a qualunque titolo nel ciclo di realizzazione dell'opera, qualunque sia l'importo dei relativi contratti e subcontratti. La norma definisce puntualmente la procedura, prevedendo anche l'eventuale audizione dell'interessato e l'inserimento, con criteri e modalità standardizzati, dei dati acquisiti nel corso degli accessi all'Interno del sistema informatico costituito presso la Direzione investigativa antimafia.

L'articolo 94 definisce gli effetti delle informazioni del prefetto, confermando la previgente disciplina secondo la quale il rilascio dell'informazione interdittiva comporta il di-

Occorre precisare che al fine di privilegiare il ricorso alle informazioni del prefetto, con l'emanazione del D.P.R. 2 agosto 2010, n. 150, recante «*Norme relative al rilascio delle informazioni antimafia a seguito degli accessi e accertamenti nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici*» era già stato previsto che tutti i soggetti che intervengono, a qualunque titolo, nel ciclo di realizzazione dell'opera, sono sottoposti al regime delle informazioni, indipendentemente dal valore dei relativi contratti o subcontratti.

Infine, il punto cardine di questa innovativa impostazione delle verifiche antimafia consiste nella realizzazione di un sistema integrato dei dati, conseguito tramite l'istituzione della banca dati nazionale della documentazione antimafia, che consente una forma costante di monitoraggio delle imprese. In concreto, l'accertamento sull'insussistenza delle condizioni ostative a contrarre con la pubblica amministrazione viene direttamente verificato in via informatica dalla stazione appaltante, dalle camere di commercio e dagli ordini professionali, attraverso il collegamento telematico con la banca dati realizzato nel rispetto delle garanzie a tutela della sicurezza dell'accesso ai dati in essa contenuti.

L'istituzione della banca dati nazionale unica della documentazione antimafia [88], rappresenta quindi l'innovazione più incisiva del corpus normativo vigente, in quanto è tramite questa che si realizza l'obiettivo di semplificare l'attuale sistema delle procedure di rilascio della documentazione antimafia, con evidenti ricadute positive in termini di celerità e di efficienza [89].

---

vieto, per le amministrazioni interessate, di stipulare, approvare e autorizzare i contratti e subcontratti, e di autorizzare, rilasciare e consentire le concessioni e le erogazioni. Nel caso in cui l'accertamento di dette circostanze sia successivo alla stipula del contratto o al rilascio degli atti autorizzatori, il decreto legislativo inasprisce gli effetti dell'informazione prevedendo l'obbligo e non più la facoltà per la stazione appaltante di recedere dal contratto o di revocare i provvedimenti concessori, fatto salvo il pagamento del valore delle opere eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite. Sulla scorta della sperimentazione avviata con la stipula dei più recenti protocolli d'intesa – nei quali è stata prevista la caducazione automatica del contratto in caso di verifica antimafia interdittiva, effettuata successivamente alla stipula – si è ritenuto di far prevalere l'interesse pubblico sotteso ai poteri interdittivi antimafia, il cui sacrificio può risultare giustificato solo quando stringenti ragioni di opportunità e convenienza amministrativa richiedano di non interrompere un servizio ritenuto essenziale, difficilmente sostituibile in tempi rapidi, o di completare un'opera in corso di ultimazione. Pertanto, alla previsione generalizzata dell'effetto caducatorio immediato delle informazioni interdittive la norma pone due sole eccezioni, con riferimento alle ipotesi in cui il lavoro sia in fase di ultimazione ovvero, trattandosi di servizio ritenuto essenziale, il contraente non possa essere sostituito in tempi celeri. L'ultimo comma dell'articolo 94 prevede l'emissione dell'informazione interdittiva, con effetto caducatorio ex post, qualora gli elementi relativi ai tentativi di infiltrazioni mafiose siano emersi a seguito degli accessi disposti dal prefetto ai sensi dell'articolo 93.

[88] La banca dati è collegata telematicamente con il CED (Centro Elaborazione Dati) di cui all'articolo 8 della legge 1º aprile 1981, n. 121 al fine di verificare la sussistenza di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 84, comma 4.

[89] L'articolo 97 individua i soggetti che possono consultare il sistema informatico ai fini del rilascio della documentazione antimafia. In particolare, vengono in rilievo, oltre ai

In tema di enti locali il decreto legislativo interviene con gli articoli 100 e 101. In particolare l'articolo 100, in attuazione dei criteri di delega contenuti nelle lettere *g)* ed *h)* dell'articolo 2 della legge n. 136/2010, introduce il capo VI recante specifiche disposizioni per gli enti locali sciolti ai sensi dell'articolo 143 del T.U.E.L., rafforzando le cautele volte a prevenire ulteriori fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso degli stessi enti, imponendo ai medesimi di acquisire, nei cinque anni successivi allo scioglimento, l'informazione antimafia prima della stipulazione, approvazione o autorizzazione di qualsiasi contratto o subcontratto ovvero prima del rilascio di qualsiasi erogazione o concessione, indipendentemente dal valore economico degli stessi.

L'articolo 101, invece, ai commi 1 e 2, prevede la facoltà, per l'ente locale sciolto ai sensi del citato articolo 143 del T.U.E.L. e per gli organi eletti in seguito allo scioglimento, di avvalersi della stazione unica appaltante per lo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica di competenza per un periodo di tempo determinato e comunque non superiore, rispettivamente, alla durata in carica del commissario e degli organi elettivi.

Il Libro III si limita a compendiare le disposizioni vigenti in tema di Direzione nazionale antimafia, Direzione distrettuale antimafia, Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, Direzione investigativa antimafia ed Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, con le sole modifiche dettate dalla necessità di rendere il testo compatibile con la sua nuova collocazione.

Il libro, pertanto, risulta composto da due distinti titoli:

1. il primo, relativo alle attività informative ed investigative nella lotta contro la criminalità organizzata, raccoglie le vigenti disposizioni inerenti la Direzione distrettuale antimafia (articolo 70-*bis* del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12), la Procura nazionale antimafia (articoli 76-*bis*, 76-*ter*, 110-*bis* e 110-*ter* del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12), il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata e la Direzione investigativa antimafia (articoli 1, 3 e 5 del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410);

---

soggetti indicati nell'articolo 83, commi 1 e 2, del presente decreto, le camere di commercio, industria e artigianato, gli ordini professionali e, esclusivamente per lo svolgimento dei compiti previsti dall'articolo 371-*bis* del codice di procedura penale, la Direzione nazionale antimafia.

L'articolo 98 definisce il contenuto della banca dati, nella quale sono inserite le comunicazioni e le informazioni antimafia, sia liberatorie che interdittive. Tramite il collegamento con il sistema informatico costituito presso la D.I.A., è possibile consultare anche i dati acquisiti nel corso degli accessi, disposti dal prefetto, nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici. Ulteriore profilo di novità è costituito dalla possibilità che il sistema sia implementato anche con dati provenienti dall'estero.

L'articolo 99 demanda – previa acquisizione del parere del Garante per la protezione dei dati personali – ad uno o più regolamenti di organizzazione la disciplina delle modalità di funzionamento, di accesso, di autenticazione, di autorizzazione e di consultazione della banca dati, nonché quelle del suo collegamento con il CED interforze.

2. il secondo, invece, contiene tutte le disposizioni del decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50, relative all'istituzione ed al funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; le norme contenute nel medesimo decreto e volte a modificare la vigente legislazione in materia di misure di prevenzione, sono state inserite nel Libro I del codice, mentre quelle relative alle disposizioni transitorie ed alla copertura finanziaria sono refluite nel Libro IV.

Nel Libro IV, infine, sono raccolte tutte le norme transitorie, di coordinamento e di modifica della legislazione vigente resesi necessarie a seguito dell'intera operazione di riordino derivante dall'entrata in vigore del codice antimafia; in particolare il decreto legislativo prevede:

– all'articolo 115: il coordinamento della disciplina prevista dall'articolo 23-*bis*, comma 1, della legge 13 settembre 1982, n. 646, con le innovazioni dettate dal cd. decreto sicurezza in materia di competenza del procuratore «distrettuale» a proporre le richieste di misura di prevenzione per soggetti indagati dei reati di cui all'articolo 51, comma 3-*bis* c.p.p.;

– all'articolo 116: il rinvio, dalla data di entrata in vigore del decreto, di tutte le norme vigenti che richiamino le disposizioni di cui alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e alla legge 31 maggio 1965, n. 575, alle corrispondenti disposizioni del codice;

– all'articolo 117: la disciplina transitoria. Al comma 1 si prevede che le norme contenute le libro I non trovino applicazione ai procedimenti di prevenzione in relazione ai quali sia già stata presentata la proposta di applicazione al momento dell'entrata in vigore del codice; le successive disposizioni contengono la disciplina transitoria già prevista dal decreto-legge n. 4/2010 in relazione all'Agenzia nazionale per l'amministrazione, la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati;

– all'articolo 118: le norme di copertura finanziaria relative all'Agenzia nazionale per l'amministrazione, la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati;

– all'articolo 119: si prevede che le disposizioni relative alla documentazione antimafia contenute nel libro II, capi I, II, III e IV entrino in vigore decorsi due anni dalla data di pubblicazione del regolamento (o dell'ultimo dei regolamenti) di cui all'articolo 99, comma 1;

– all'articolo 120: è prevista l'abrogazione espressa delle disposizioni confluite nel codice e della normativa comunque incompatibile con la disciplina dettata dal medesimo codice.

La relazione illustrativa al decreto legislativo inoltre precisa, con riferimento alle condizioni contenute nei pareri formulati dalle commissioni parlamentari, ai sensi degli articoli 1, comma 4, e 2, comma 3, della legge 13 agosto 2010, n. 136, che in relazione alla disciplina del procedimento di prevenzione, contenuta nel Libro I, numerose richieste di modifica dello schema di decreto legislativo non sono state accolte in quanto contrarie o,

comunque, non in linea con i principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delega.

Altre modifiche – prosegue la relazione illustrativa – non sono state ritenute opportune o necessarie ed in particolare:

– con riferimento all'articolo 5 non è stato accolto il rilievo secondo cui l'ampliamento dei soggetti titolari del potere di proposta non sarebbe conforme alla legge delega, posto che il decreto legislativo non ha, in realtà, ampliato il novero di tali soggetti;

– con riferimento all'articolo 20, comma 2, non è stata accolta la richiesta di soppressione o modifica della norma; la stessa è infatti da interpretarsi, nella nuova disciplina, come riferita alla richiesta di misura di prevenzione patrimoniale ed è pertanto corretta; del pari, è stato ritenuto opportuno riservare in via esclusiva al Tribunale la competenza a disporre il sequestro, escludendo così l'ipotesi che il provvedimento potesse essere disposto anche dalla Corte d'Appello in riforma della decisione del Tribunale;

– il rilievo sull'articolo 25 è privo di fondamento: la confisca per equivalente è già applicabile nei confronti di qualunque persona nei cui confronti è proposta la misura di prevenzione, quindi anche nei confronti degli eredi;

– non è stato accolto il rilievo di sopprimere l'articolo 34 sull'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche in quanto la misura in questione non è di nuova introduzione, ma è già prevista dall'articolo 22 della legge 152/75;

– nell'articolo 44, non è stata accolta la richiesta di separare la disciplina relativa ai beni sequestrati e confiscati; per ragioni sistematiche, si è preferito, infatti, mantenere in un'unica disposizione la disciplina concernente la gestione, da parte dell'Agenzia, dei beni sequestrati e confiscati;

– all'articolo 46 non è possibile accogliere il rilievo per carenza di copertura finanziaria di una eventuale modifica nel senso dell'obbligatorietà di procedersi alla restituzione per equivalente;

– con riferimento alla disciplina della tutela dei diritti dei terzi, non sono state accolte le richieste di modifica dell'articolo 52, il cui contenuto appare pienamente corrispondente al testo della delega;

– con riferimento all'articolo 54, il testo del decreto è univocamente interpretabile nel senso che i crediti prededucibili siano pagati dall'Agenzia nel periodo compreso tra la confisca definitiva e la successiva destinazione del bene;

– con riferimento all'articolo 60:

a) la necessità di prevedere una scansione temporale dell'attività di ammissione dei crediti in relazione alla possibilità che il sequestro venga revocato, può essere rilevato che la revoca del provvedimento costituisce un evento non prevedibile, cosicché pare opportuno non 'ingessare' le fasi di accertamento dei crediti e quelle successive di vendita e

pagamento dei creditori, rimesse alle decisioni di volta in volta più opportune del giudice delegato e del tribunale;

b) non sembrano sussistere ragioni che impediscano la vendita dei beni sequestrati – come indicato nella condizione parlamentare – ove ciò si renda necessario per il pagamento dei creditori di buona fede, già sottoposti ad un iter assai gravoso di verifica dei diritti vantati nei confronti del proposto. Nella legge delega (articolo 1, comma 3, lettera *f),* numero 3), è accordata in via primaria la tutela giurisdizionale dei diritti dei terzi sui beni oggetto di sequestro e confisca. Ne consegue la necessità di procedere all'accertamento dei diritti dei terzi già dopo l'adozione del provvedimento di sequestro e, di conseguenza, alla vendita dei beni che costituiscono la garanzia patrimoniale dei creditori secondo le procedure dettagliatamente regolate;

c) non si è ritenuto di accogliere il rilievo per cui andrebbero ulteriormente specificati i compiti dell'amministratore e dell'Agenzia nell'iter procedimentale di gestione dei beni sequestrati e confiscati. La normativa appare invero sufficientemente dettagliata agli articoli 40-44.

4.10. Prime proposte correttive al Codice antimafia elaborate da studiosi e operatori della giustizia

Il Comitato ha ritenuto interessanti le prime proposte correttive al Codice antimafia presentate al Ministro della Giustizia Paola Severino, nel corso di un convegno svoltosi il 18 febbraio 2012 presso l'Università di Palermo ed organizzato dall'Osservatorio su confisca, amministrazione e destinazione dei beni e delle aziende [90].

L'Osservatorio ha avviato, tra gli operatori della giustizia, una prima fase di riflessione e dibattito sui problemi applicativi derivanti dal c.d. *nuovo codice antimafia* (D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 [91]), riuscendo a formulare alcune proposte definite di «*manutenzione*» urgente che rimandano a fasi successive di studio, elaborazione ed approfondimento l'eventuale prospettazione di proposte di riforma di più ampio respiro e di re-incisività.

L'Osservatorio ha quindi articolato 23 proposte tentando di trovare soluzioni compatibili con la legge-delega per rendere più coerente il tessuto normativo del Codice antimafia e per potenziare la funzionalità di alcuni importanti istituti ed organismi istituzionali.

---

[90] L'Osservatorio nazionale su confisca, amministrazione e destinazione dei beni e delle aziende sottratti alla criminalità organizzata, nasce dalla collaborazione tra il Dipartimento di studi europei e della integrazione internazionale (DEMS) dell'Università degli Studi di Palermo e la Fondazione Progetto Legalità in memoria di Paolo Borsellino e di tutte le altre vittime della mafia.

[91] La legge-delega n. 136/2010, all'articolo 1, comma 5 ha previsto che, entro tre anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, il governo può adottare disposizioni integrative e correttive del decreto medesimo.

Le proposte presentate dall'Osservatorio sono scaturite da diversi momenti di confronto che hanno visto impegnati: in primo luogo, le sezioni Misure di prevenzione dei Tribunali di Milano, Napoli, Palermo e Roma, le cui indicazioni sono state la base delle proposte; e, in una fase successiva, la Direzione nazionale antimafia e le Direzione distrettuali di Caltanissetta, Catania, Lecce, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria e Torino, che hanno contribuito con ulteriori suggerimenti alla loro elaborazione.

Alcune proposte assumono solo una valenza correttiva sul piano della chiarezza e coerenza dell'impianto normativo o ai fini di una integrazione della disciplina in termini di maggiore dettaglio, altre invece presentano maggiore rilievo anche sotto il profilo della loro incidenza pratica.

Tra le proposte presentate, una, ritenuta senz'altro di particolare interesse operativo, riguarda i compiti di proposta e coordinamento del Procuratore nazionale antimafia. Considerato che l'articolo 5 del codice indica tra i soggetti legittimati a formulare la proposta di misura di prevenzione personale anche il Procuratore nazionale antimafia, oltre al procuratore della Repubblica, al questore e al direttore della Direzione investigativa antimafia, descrivendo in capo allo stesso Procuratore nazionale un potere di proposta autonomo, suscitando diverse perplessità negli operatori, l'Osservatorio ha proposto di aggiungere le parole «*nell'ambito delle attività di cui all'articolo 371*-bis *comma 2 e comma 3 c.p.p.*». In tal modo si *aggancerebbe* il potere di proposta del Procuratore nazionale alle sue funzioni tipiche di coordinamento descritte dall'articolo 371-*bis* c.p.p., nei commi 2 e 3; consentendo ad esso di assumere quelle informazioni che, ove non abbiano indotto già i procuratori distrettuali interessati a promuovere l'azione di prevenzione, gli consentiranno di avanzare una propria proposta al Tribunale competente, rimanendo sul solco delle attività di impulso e coordinamento.

Un'altra proposta di particolare interesse e di stretta attualità (ricordiamo le audizioni del Direttore dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata) riguarda la partecipazione dei terzi al procedimento.

Nel decreto legislativo n. 159/2001 l'intervento nel procedimento di prevenzione è assicurato ai terzi che risultino proprietari, comproprietari dei beni in sequestro o che su questi vantino diritti personali o reali di godimento che a differenza del previgente articolo 2-*ter* comma 5 della legge n. 575/65, all'articolo 23 non prevede l'intervento dei titolari dei diritti reali di garanzia. In merito viene osservato che stante l'omogeneità di tali diritti con quelli di godimento, l'esclusione può comportare squilibri nella verifica dei pesi che gravano sul bene suscettibile di confisca e rischia di differire a un eventuale incidente di esecuzione un accertamento essenziale ai fini della confisca e della successiva destinazione del bene, con conseguenti inefficienze. Tenendo, inoltre, presente che con il successivo articolo 55 il *nuovo codice antimafia* prevede che siano chiamati ad intervenire ai sensi dell'articolo 23 i terzi che siano parte di un giudizio relativo al diritto di proprietà ovvero a diritti reali o personali di godi-

mento sul bene in sequestro, in forza di domanda giudiziale precedentemente trascritta rispetto al provvedimento di sequestro.

Per siffatti motivi l'Osservatorio ha proposto di ampliare l'ambito applicativo di tale norma ai diritti reali di garanzia, così da individuare categorie omogenee di intervenienti e di spostare il momento in cui il giudice è tenuto ad avviare la speciale procedura di verifica dei crediti, prevista dall'articolo 57, ad un momento successivo all'emissione del decreto di confisca, anche se non definitivo e di lasciare comunque al giudice delegato il compito di effettuare tale verifica dei crediti anche quando è intervenuta la dichiarazione di fallimento.

Il termine di efficacia del sequestro è stato un altro argomento oggetto di particolare attenzione da parte dell'Osservatorio che ha rilevato come, nonostante l'articolo 1, comma 3, lettera *a)* n. 8.2 e n. 8.3 della legge delega abbia disciplinato in modo dettagliato il termine di efficacia del sequestro, l'istituto sia stato travisato nella disciplina delegata. Infatti, mentre il legislatore delegante si era limitato a specificare che, allo spirare del termine, si sarebbe dovuto produrre solo l'effetto della perdita di efficacia del sequestro, il testo dell'articolo 24 del *nuovo codice antimafia* è inspiegabilmente modulato nel senso che solo entro il termine in oggetto si potrebbe emettere il decreto di confisca. In ciò viene ravvisata una illegittimità costituzionale per eccesso di delega. In proposito viene ricordato che varie critiche sono state sollevate dagli operatori sull'incongruità del termine così come previsto per un procedimento che può presentare elevati profili di complessità e che, anche nell'interesse della difesa, può richiedere accertamenti tecnici di lunga durata. Ragion per cui l'Osservatorio propone di formulare il testo dell'articolo 24 specificando che l'effetto del decorso del termine comporta solo la cessazione di efficacia del sequestro, così da riallineare pienamente la previsione del Codice con la legge delega ed evitare le conseguenze di estinzione o di improseguibilità del procedimento.

Così facendo, secondo l'Osservatorio, viene riproposta, tra l'altro in parallelo, la disciplina delle misure cautelari personali, pure richiamata con riferimento ai casi di sospensione del termine e rende il testo compatibile con la disposizione di cui all'articolo 27 comma 6, che, con riferimento al giudizio di appello, in attuazione del medesimo punto della legge delega (articolo 1, comma 3, lettera *a)*, n. 8.2 e 8.3), fa richiamo alla «perdita di efficacia» della confisca (e non all'estinzione dell'azione di prevenzione) se non interviene una pronuncia sul ricorso entro un anno e sei mesi. Sempre l'Osservatorio ha richiamato l'attenzione sul fatto che alla cessazione degli effetti del sequestro, mentre è ancora in corso il giudizio di prevenzione, la restituzione dei beni potrebbe determinare il rischio della dispersione dei beni prima dell'eventuale decreto di confisca. In parallelo con la disciplina delle misure cautelari personali, viene quindi proposto di introdurre la possibilità per il tribunale di utilizzare il flessibile strumento del controllo giudiziario nei confronti dei soggetti cui i beni vengono restituiti, ponendo le condizioni per un giusto contemperamento tra le residue esigenze di cautela e le ragioni dei proposti.

Infine, un'altra proposta che ha destato l'interesse del Comitato, anche per i pregressi lavori svolti in Commissione (vedasi capitolo 2), riguarda i compiti assegnati all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. In tale contesto l'Osservatorio ha rappresentato che siccome l'articolo 38 del codice antimafia e una serie di norme collegate (articoli 44 e 112) prevedono che l'amministrazione dei beni sequestrati transiti all'Agenzia dopo il decreto di confisca di primo grado, la somma dei beni sottoposti a confisca di primo grado con quelli confiscati in via definitiva e da destinare, raggiunge un numero di beni e aziende assolutamente incompatibili con le limitate dotazioni di risorse umane e materiali previste dalla legge vigente per il funzionamento dell'Agenzia. Le proposte di modifica presentate dall'Osservatorio intendono, fatti salvi i compiti di coadiuzione dell'Agenzia, spostare il momento in cui l'Agenzia Nazionale assume l'amministrazione dei beni alla confisca definitiva, rendendo così più compatibile l'impegno richiesto alla stessa Agenzia rispetto alle sue reali dotazioni, così come stabilite dalla legge, anche a seguito dell'emanazione dei regolamenti attuativi.

Il Procuratore Nazionale Antimafia nel corso della sua audizione innanzi alle Commissioni Riunite Giustizia e Affari Costituzionali del Senato del 25 luglio 2012 ha a sua volta segnalato la necessità:

a) che le informazioni antimafia di cui all'articolo 91 del decreto legislativo n. 159/2011 aventi valore interdittivo adottate dai Prefetti richieste in occasione di stipula, approvazione o autorizzazione dei contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici, siano comunicate anche alle Autorità amministrative e giudiziarie titolari del potere di proposta di applicazione di misure di prevenzione ed in particolare alla Direzione Nazionale Antimafia. Una simile comunicazione potrebbe portare ad importanti vantaggi anche per l'esercizio dei poteri di coordinamento demandati a tale ufficio;

b) che sia inserita nel codice antimafia una previsione in virtù della quale i Procuratori della Repubblica, sulla base degli indizi posti a fondamento di una richiesta di rinvio a giudizio, comunichino alle Prefetture competenti per il luogo in cui hanno sede legale o residenza i soggetti interessati, i casi di omessa denuncia degli aspetti concessivi od estorsivi, aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge n. 152/91, senza che ricorrano le condizioni di cui all'articolo 4 della legge n. 689/81, da parte dei soggetti nei cui confronti viene richiesto il rilascio della documentazione antimafia;

c) che si proceda al miglioramento del combinato disposto degli articoli 67 e 84 del codice antimafia così da non escludere dalle comunicazioni antimafia anche le misure di prevenzione di carattere patrimoniale.

4.11. Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al nuovo codice antimafia

Preliminarmente va ricordato che le disposizioni di delega della legge n. 136 del 2010, vale a dire l'articolo 1 (*Delega al Governo per l'emanazione di un codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*) e l'articolo 2 (*Delega al Governo per l'emanazione di nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia*), oltre a elencare analiticamente principi e criteri direttivi della delega, prevedono che entro tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 159 del 2011, nel rispetto delle procedure e dei principi e criteri direttivi già stabiliti, il Governo possa adottare disposizioni integrative e correttive del decreto medesimo (articolo 1, comma 5 e articolo 2, comma 4).

Le citate disposizioni normative prevedono inoltre che lo schema di decreto legislativo, corredato di relazione tecnica, venga trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti (articolo 1, comma 4 e articolo 2, comma 3).

Le due norme di delega si differenziano solo per quanto riguarda il termine a disposizione delle commissioni per l'espressione del parere; fissato in 60 giorni dalla trasmissione dello schema, per le correzioni alle disposizioni riguardanti le misure di prevenzione (libro I) e in 45 giorni dalla trasmissione dello schema, per le correzioni alle disposizioni riguardanti le misure di prevenzione (libro II). Decorso il termine senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di competenza, il decreto legislativo può essere comunque adottato.

L'articolo 1 dello schema di decreto in esame riscrive l'articolo 39 del *nuovo codice antimafia*, disposizione normativa che consente all'amministratore giudiziario di fruire del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato nelle controversie riguardanti i beni sequestrati e confiscati nel corso di procedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione. La riformulazione della disposizione mira, innanzitutto, a limitare l'intervento dell'Organo di difesa erariale nei contenziosi riguardanti i beni sequestrati. Infatti, ricordiamo che i cespiti confiscati ricadono sotto l'amministrazione e gestione dell'Agenzia nazionale che viene istituzionalmente patrocinata dall'Avvocatura dello Stato, come stabilito dall'articolo 114 del Codice.

La proposta di modifica prevede inoltre che l'assistenza legale dell'Avvocatura dello Stato sia richiesta previo parere favorevole dell'Avvocato Generale dello Stato relativamente ai profili di opportunità. Parere che risponde alla necessità di verificare che l'intervento dell'Organo erariale avvenga laddove vi sia effettiva necessità di un patrocinio specializzato, evitando scelte antieconomiche o sovrabbondanti che potrebbero anche riverberarsi negativamente sulla finanza statale; come nel caso dei procedimenti giudiziari fuori distretto, per i quali potrebbe essere necessario avvalersi, per l'esercizio di attività meramente procuratorie, di avvocati del libero foro.

L'articolo 2, invece, interviene sull'articolo 85 del *nuovo codice antimafia*, completando l'elenco dei soggetti nei cui confronti vengono esple-

tate le prescritte verifiche ai fini del rilascio della documentazione antimafia. In particolare, al fine di superare possibili dubbi interpretativi, viene definito espressamente il regime dei controlli da effettuarsi nei confronti dei gruppi europei di interesse economico (G.E.I.E.), assimilandolo a quello previsto per i consorzi ex articolo 2602 c.c. In tal modo viene realizzato un raccordo tra la disciplina del *nuovo codice antimafia* e l'articolo 10 del decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240, che prevede l'applicabilità ai G.E.I.E delle normative antimafia.

Con l'inserimento del nuovo comma 2-*bis*), viene inoltre stabilito che i controlli antimafia devono essere espletati nei confronti dei membri dei collegi sindacali di associazioni e società, nonché dei componenti dell'organo di vigilanza previsto dall'articolo 6, comma 1, lettera *b)*, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

Nell'articolo 85, viene altresì inserito un nuovo comma 2-*ter* che, in termini opportunamente calibrati, assoggetta alle verifiche antimafia anche le imprese prive di sede principale o secondaria in Italia. Viene così colmata una lacuna del *nuovo codice antimafia* che, attualmente, consente di effettuare tali verifiche soltanto nei confronti degli operatori economici con sede legale o secondaria nel territorio dello Stato.

Con l'aggiunta del comma 2-*quater*, vengono immesse nel *nuovo codice antimafia* le specifiche disposizioni riguardanti i particolari controlli antimafia da svolgersi nei confronti delle società concessionarie di giochi pubblici, introdotte dai decreti-legge 6 luglio 2011, n. 98 e 2 marzo 2012, n. 16 ed inserite a suo tempo nel D.P.R. 3 giugno 1998, n. 252. In conseguenza dell'inserimento dei citati commi, viene adeguato anche il testo del comma 3.

L'articolo 3 riscrive i commi 1 e 2 dell'articolo 86 del *nuovo codice antimafia* in termini formalmente più idonei a definire il periodo di validità delle comunicazioni e delle informazioni antimafia. In questo contesto vengono, inoltre, soppresse le previsioni che permettono al privato di utilizzare la copia autentica della documentazione antimafia rilasciata. Si tratta di interventi che allineano la disciplina del *nuovo codice antimafia* ai principi della *c.d. decertificazione* sanciti all'articolo 15 della legge n. 183 del 2011, in virtù dei quali le certificazioni rilasciate dalla pubblica amministrazione possono essere utilizzate solo nei rapporti tra privati.

Passando all'esame dell'articolo 4 si osserva che lo stesso apporta un consistente numero di modificazioni riguardanti le modalità di rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia. Innanzitutto vengono soppresse, all'articolo 87, le previsioni che consentono al privato di richiedere il rilascio della comunicazione antimafia. Questa integrazione si muove nell'ottica di adeguare, anche sul piano formale, la disciplina di questo provvedimento amministrativo ai principi della *c.d. decertificazione*. Premessa la natura certificativa della comunicazione antimafia, occorre ricordare che essa può essere prodotta esclusivamente nei confronti dei soggetti elencati all'articolo 83, commi 1 e 2, del *nuovo codice antimafia*, i quali hanno natura pubblicistica. Tenuto conto di ciò, le cennate norme dell'articolo 87 non possono più trovare applicazione e sono quindi

da sopprimere in un'ottica tesa a fare chiarezza del diritto effettivamente vigente. Nella proposta di modifica, inoltre, viene precisato che il rilascio automatico della comunicazione antimafia può avvenire solo se il soggetto interessato è già stato censito nella banca dati; in caso contrario, il Prefetto provvede a effettuare i controlli secondo le modalità ordinarie. Vengono poi introdotte alcune modificazioni relative alle informazioni antimafia, con particolare riguardo alla disciplina dei controlli nei confronti delle imprese che non hanno sede legale in Italia. In proposito, sono valorizzate le possibilità conoscitive consentite dai collegamenti informativi attualmente esistenti. Inoltre, è integrato il novero delle fattispecie dalle quali il Prefetto può desumere l'esistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, ricomprendendo anche le violazioni agli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari derivanti da appalti pubblici. Si chiarisce poi che le informazioni antimafia interdittive vengono comunicate ai vari soggetti istituzionali interessati in qualsiasi caso, non solo nelle ipotesi oggi tassativamente indicate.

L'articolo 5 interviene sull'articolo 92 del *nuovo codice antimafia*, concernente il procedimento di emissione delle informazioni antimafia e, inoltre, modificando l'articolo 88 prevede che l'informazione antimafia venga rilasciata, previo esperimento degli accertamenti del Prefetto (e non in via automatica con la semplice consultazione della Banca dati) quando il soggetto interessato non risulti censito nella medesima Banca dati.

L'articolo 6 va a modificare l'articolo 99 del *nuovo codice antimafia*, consentendo l'entrata in vigore immediata delle norme che riguardano la documentazione antimafia, prescindendo dall'attivazione della banca dati. In proposito, in questa fase transitoria, le prefetture applicano i collegamenti informatici con le altre banche dati esistenti, in virtù delle azioni sviluppate sulla base del D.P.R. n. 252 del 1998, con particolare riguardo all'accesso al CED Interforze e ai collegamenti attivati tra prefetture e Camere di commercio.

L'articolo 7 modifica il comma 2 dell'articolo 114 del *nuovo codice antimafia* nell'ambito della disciplina del libro III, del titolo II sull'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; in particolare, come già si è detto, l'articolo 114 estende all'Agenzia nazionale la disposizione per cui le amministrazioni pubbliche si avvalgono del patrocinio e dell'assistenza in giudizio dell'Avvocatura dello Stato.

A sua volta l'articolo 8 reca alcuni interventi di natura formale e di coordinamento. In particolare, il comma 1 precisa che il rinvio contenuto in diverse disposizioni del *nuovo codice antimafia* all'articolo 91, comma 7, deve intendersi più propriamente riferito all'articolo 91, comma 6, del *Codice* stesso. Su questa falsariga, viene, altresì, riscritto l'articolo 101 con una formula che, da un lato, ne raccorda il contenuto precettivo con le previsioni vigenti e dall'altro sostituisce il riferimento del comma 1 al «*commissario*» nominato per la gestione di enti locali sciolti per infiltrazione mafiosa, con quello più appropriato di «*commissione straordi-*

naria per la gestione dell'ente». In tal modo la previsione viene allineata al tenore dell'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Inoltre, viene integrato l'articolo 108 del *nuovo codice antimafia* al fine di includere tra le componenti della Direzione Investigativa Antimafia (D.I.A.) anche il Corpo forestale dello Stato [92]. Un ultimo intervento riguarda l'esclusione dell'articolo 1-*septies* del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629 dal novero delle disposizioni che cessano di trovare applicazione con la definitiva entrata in vigore di tutte le norme del Libro II riguardanti la documentazione antimafia.

Infine, l'articolo 9 modifica il comma 1 dell'articolo 119 del *nuovo codice antimafia*, stabilendo che le norme del Libro II riguardanti il rilascio della documentazione antimafia entrano in vigore, decorsi due mesi dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del primo decreto legislativo contenente disposizioni integrative e correttive del *Codice*, conseguentemente viene riformulata la clausola abrogativa dell'articolo 120.

La Commissione Giustizia della Camera dei deputati in data 2 agosto 2012 ha espresso parere favorevole allo Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 a condizione che il provvedimento sia modificato sulla base delle seguenti osservazioni/proposte:

1) L'articolo 1 è diretto a modificare l'articolo 39 del codice antimafia, recante disposizioni in materia di assistenza legale alla procedura di amministrazione dei beni sequestrati o confiscati, che attualmente consente all'amministratore giudiziario di usufruire del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato nelle controversie riguardanti i beni sequestrati e confiscati nel corso di procedimenti per l'applicazione di una misura di prevenzione, rimettendo la scelta di assistere l'amministratore giudiziario all'Avvocato generale dello Stato, così risultando pertanto ribaltata la situazione attuale, nella quale è l'amministratore giudiziario a decidere se avvalersi o meno dell'Avvocatura; poiché l'Agenzia Nazionale ex articolo 114, si fa assistere dall'Avvocatura dello Stato, non deve essere modificato l'articolo 39, in quanto la fase per arrivare al decreto di primo grado o al termine dell'udienza preliminare potrebbe essere eccessivamente lunga e che, stante il disposto dell'articolo 40, l'amministratore giudiziario può stare in giudizio solo in quanto autorizzato. Vi è già, quindi, un preventivo vaglio da parte dell'amministratore giudiziario sull'opportunità di una causa ed appare inutile, dispendioso e farraginoso sovrapporre altra valutazione di opportunità, atteso che lo stesso si avvarrebbe comunque di un legale il cui compenso sarebbe a carico della procedura;

---

[92] Nella Seduta del 28 giugno 2012 delle Commissioni riunite 1ª (Affari Costituzionali), 2ª (Giustizia), il Presidente della I Commissione, sen. Vizzini, riservandosi di predisporre una proposta di parere all'esito del dibattito, insieme al Presidente della II Commissione, sen. Berselli, anticipa un rilievo all'articolo 8, sostenendo che il comma 1, lettera c), apportando una modifica all'articolo 108, comma 8, del decreto legislativo n. 159 del 2011, con l'inserimento del Corpo forestale dello Stato tra le componenti della Direzione investigativa antimafia, insieme alla Polizia di Stato, all'Arma dei carabinieri e alla Guardia di finanza, determina un possibile eccesso di delega.

2) Appare opportuno sopprimere la lettera *c)* del comma 1 dell'articolo 8 dello schema di decreto correttivo che, intervenendo sul comma 8 dell'articolo 108 del Codice antimafia relativo alla disciplina la Direzione investigativa antimafia (D.I.A.), prevede che questa possa avvalersi, oltre che di personale dei ruoli della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, anche di personale appartenente al Corpo forestale dello Stato, le cui competenze istituzionali non sembrano essere funzionali rispetto a quelle della D.I.A. stessa;

3) Poiché l'articolo 4, comma 1, lettera *c),* numero 4 del decreto «correttivo» modifica l'articolo 91 del decreto legislativo n. 159 del 2011, prevedendo opportunamente che le informazioni antimafia interdittive vengano sempre comunicate ad una serie di «attori» istituzionali, il «decreto correttivo» potrebbe prevedere che la comunicazione dei provvedimenti inibitori venga estesa anche alla Direzione Nazionale Antimafia (D.N.A.), che in tal modo, verrebbe ad essere messa a piena conoscenza non solo dell'esistenza, ma anche degli specifici contenuti delle «interdittive» antimafia anche in questa fase transitoria in cui la Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia, alla quale si collegherà anche la Direzione Nazionale (articolo 99, comma 1, lettera *d)*, del Codice) non è ancora divenuta operativa. Una simile soluzione potrebbe portare importanti vantaggi anche per l'esercizio dei poteri di coordinamento demandati alla Direzione Nazionale Antimafia, senza recare un aggravio per la «rete delle Prefetture», considerato che: la comunicazione delle interdittive antimafia può essere effettuata anche per via telematica, come prevede espressamente la citata novella recata dal decreto «correttivo»; alcune Prefetture (ad esempio quella dell'Aquila) già adesso – in una apprezzabile logica di leale collaborazione interistituzionale, inviano i provvedimenti inibitori antimafia alla D.N.A.;

4) L'articolo 84, comma 4, lettera *c)*, del Codice delle leggi antimafia prevede che l'esistenza di infiltrazioni mafiose possa essere desunta anche dai casi di omessa denuncia di episodi concussivi o di estorsione, aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 patiti dall'impresa senza che ricorrano le situazioni esimenti elencate all'articolo 4, comma 1, della legge n. 689 del 1981. Nel momento in cui fu varato il Codice, questa previsione trovava il suo omologo nell'articolo 38, comma 1, lettera *m-ter* del decreto legislativo n. 163 del 2006 che faceva discendere un divieto a partecipare a gare d'appalto pubbliche proprio da queste situazioni di omessa denuncia, le quali dovevano essere comunicate dai Procuratori della Repubblica, nel momento del rinvio a giudizio, all'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici ai fini dell'inserimento nel sito dell'Osservatorio dei contratti pubblici. In questo sistema, era quindi predisposto uno strumento che, anche grazie alla realizzazione della Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia, avrebbe consentito ai Prefetti di avere conoscenza della situazione «indiziante» in argomento. Nel frattempo l'articolo 4 del decreto-legge n. 70 del 2011 ha modificato l'articolo 38, comma 1, lettera *m-ter* del decreto legislativo n. 163 del 2006 prevedendo la conseguenza dell'esclusione dalle gare pubbliche

solo per i casi di omessa denuncia degli episodi concussivi o estorsivi patiti da imprese i cui titolari dei poteri di amministrazione sono sottoposti ad un procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione o destinatari di queste ultime ovvero condannati, almeno in secondo grado, per i delitti di criminalità organizzata, di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, c.p.p.. Questo fa sì che oggi le prefetture non dispongano di uno strumento «a valenza generale» che consenta loro di poter acquisire conoscenza dell'esistenza della situazione «indiziante» in argomento nei confronti di imprese – e sono i casi più rilevanti – che non abbiano nella propria compagine amministrativa o direzionale soggetti con i pregiudizi di cui si è appena detto. Tale situazione infatti potrebbe emergere solo attraverso accurati accertamenti informativi. Anche nell'ottica del rilascio in via tendenzialmente automatica della documentazione antimafia, che si andrà a realizzare una volta divenuta operativa la citata Banca dati, sarebbe importante prevedere un circuito alternativo di informazione delle Prefetture. In particolare, sarebbe auspicabile l'introduzione nel Codice delle leggi antimafia di una previsione in virtù della quale i Procuratori della Repubblica, sulla base di indizi a fondamento della richiesta di rinvio a giudizio, comunicano alle Prefetture competenti per il luogo in cui hanno sede legale ovvero residenza i soggetti interessati, i casi di omessa denuncia degli episodi concussivi ed estorsivi, aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge n. 152 del 1991, senza che ricorrano le condizioni di cui all'articolo 4 della legge n. 689 del 1981, da parte dei soggetti nei cui confronti viene richiesto il rilascio della documentazione antimafia;

5) Il sistema della documentazione antimafia, anche dopo la riforma del Codice antimafia e malgrado la rilevante novità dell'accesso ai cantieri di cui al decreto legislativo n. 150 del 2010 confluito anch'esso nel Codice, pone l'esigenza di migliorare e aggiornare la qualità del patrimonio informativo di cui dispongono i prefetti, soprattutto quando dovrà affrontarsi la sfida delle *white list*, il cui utilizzo – dopo il decreto n. 70 del 2010 – è andato ben oltre l'esperienza dell'Abruzzo o di Expo 2015. Non può immaginarsi, infatti, che superato l'argine delle esigenze connesse al segreto investigativo, permanga una costruzione duale del patrimonio informativo generato di contrasto alla criminalità organizzata, soprattutto quando la nuova frontiera delle infiltrazioni è rappresentata da soggetti, fisici e giuridici, del tutto invisibili al monitoraggio documentale della cd. certificazione antimafia. Questa nuova soglia della minaccia esige che le informazioni di cui dispongono tutte le istituzioni della Repubblica, inclusi gli enti territoriali, le agenzie fiscali, quelle previdenziali e contributive, siano tempestivamente poste a disposizione dei centri di imputazione istituzionale di cui lo Stato dispone – la magistratura inquirente e il ministero dell'Interno – i quali ciascuno per le proprie funzioni e i propri compiti, devono realizzare la sintesi informativa indispensabile all'esercizio delle proprie prerogative. Si tratta di un compito che, per il versante giurisdizionale, l'ordinamento affida alla responsabilità esclusiva della D.N.A. e che, per il versante dell'amministrazione dell'Interno vede

nel ministro la sua sintesi politica ed istituzionale (vedasi l'articolo 118 codice di procedura penale citato);

6) La documentazione antimafia non è richiesta (articolo 83 comma 3, lettera *e)*, per i provvedimenti, atti, contratti ed erogazioni il cui valore complessivo non superi i 150.000 euro; potrebbe essere il caso di coordinare le norme con quelle previste dal codice dei contratti, secondo cui attualmente la p.a. deve registrare all'autorità di vigilanza tutti i contratti per forniture di beni (sino a euro 20.000) o di servizi (euro 40.000) ed avere il C.I.G. (codice identificativo gara), per cui; fino a euro 40.000 si può procedere a trattativa privata e non si paga contributo;

7) La disciplina delle misure di prevenzione patrimoniali contenute nel Codice antimafia ha mostrato alcune criticità con particolare riguardo ai seguenti profili: i termini perentori di efficacia del sequestro e della confisca; l'esecuzione del sequestro; il coordinamento delle indagini e delle proposte; l'onere della restituzione per equivalente nel caso di revocazione della confisca; la competenza territoriale; la regolamentazione dell'amministrazione dei beni; la disciplina sulla tutela dei terzi. Rilevato che i predetti profili rimangono fuori dalle disposizioni contenute nello schema di decreto in esame, che tende, comunque, a introdurre una serie di previsioni ampiamente condivisibili sul tema della documentazione antimafia, come quelle che anticipano l'entrata in vigore della nuova disciplina ed estendono il regime dei controlli alle imprese straniere prive di sede principale o secondaria in Italia, ai gruppi europei di interesse economico, alle società concessionarie di giochi pubblici, ad alcuni dei suindicati profili critici sarebbe possibile ovviare immediatamente, introducendo nello stesso schema di decreto una serie di nuove previsioni pienamente compatibili con il contenuto della legge delega 13 agosto 2010, n. 136. Ciò vale, in particolare, per la disciplina dei termini perentori di efficacia del sequestro e della confisca, introdotti dagli articoli 24 e 27 del nuovo Codice. Attraverso tali norme, viene prevista una limitazione temporale dei due gradi di giudizio di merito del procedimento di prevenzione, ciascuna delle quali non potrà superare il termine di due anni e sei mesi, a pena della impossibilità di pervenire a una pronuncia sul merito. Queste norme rischiano, da un lato, di indurre il giudice ad una istruzione e una decisione con caratteri di sommarietà per evitare il decorso del termine perentorio e, dall'altro, di indurre il proposto a sperimentare tutti gli strumenti dilatori a sua disposizione, con un conseguente prolungamento della durata media dei procedimenti di prevenzione, e con il prevedibile verificarsi di casi di restituzione ad esponenti mafiosi di rilevanti patrimoni, la cui ricostruzione richiede accertamenti particolarmente complessi. Si profila, insomma, una vistosa eterogenesi dei fini, con il duplice risultato della riduzione dell'efficacia del sistema e del declino della cultura delle garanzie. Non è casuale che in tutti i procedimenti nei quali si trattava di ingenti patrimoni, stratificatisi nel tempo, il suddetto termine sia stato abbondantemente superato, pur in presenza di una conduzione delle attività processuali secondo ritmi assai sostenuti. Non è, infatti, pos-

sibile contenere in limiti cronologici rigidamente ed astrattamente predeterminati una serie di accertamenti approfonditi e complessi, che si snodano attraverso indagini bancarie, perizie contabili, rogatorie internazionali, audizioni di decine di collaboratori di giustizia in località protette. La costituzionalità della normativa vigente appare più che dubbia, se si tiene conto della irragionevolezza complessiva della regolamentazione così introdotta, della palese e ingiustificata disparità di trattamento che viene a crearsi rispetto a tutte le altre figure di misure cautelari reali (non soggette ad alcun termine di efficacia pur in presenza di presupposti del tutto analoghi), e, infine, dello stridente contrasto con gli obblighi assunti dal nostro paese in sede europea e internazionale ai fini della lotta contro gravi forme di criminalità mediante strumenti di intervento patrimoniale dotati del carattere dell'effettività. Alla luce di quanto evidenziato apparirebbe quindi opportuna l'abrogazione del comma 2 dell'articolo 24 e del comma 6 dell'articolo 27 del Codice antimafia, che stabiliscono i suddetti termini perentori ovvero, qualora si ritenesse l'abrogazione in contrasto con la delega, prevedere la sospensione *ex lege* dei suddetti termini per il tempo nel quale si svolgono gli accertamenti peritali sui beni nella disponibilità del proposto. Tale sospensione si risolverebbe in un istituto completamente diverso dalla proroga, esplicitamente regolata dalla legge delega. Mentre la proroga dipende da una valutazione discrezionale del giudice, opera per un periodo di tempo fisso e si fonda presupposti generali attinenti alla complessità delle indagini e all'entità del patrimonio, la sospensione, invece, opererebbe di diritto, farebbe riferimento esclusivamente ad una specifica esigenza istruttoria connessa all'espletamento di un determinato mezzo di prova (la perizia), e varrebbe per il tempo concretamente necessario per completare il relativo accertamento tecnico. La riforma in esame potrebbe realizzarsi aggiungendo il seguente periodo alla fine del comma 2 dell'articolo 24: «*Quando è disposta perizia sui beni dei quali la persona nei cui confronti è iniziato il procedimento risulta poter disporre, direttamente o indirettamente, il suddetto termine resta sospeso per il periodo di tempo assegnato per l'espletamento della perizia*»;

8) Una modifica legislativa risulta necessaria anche con riguardo all'esecuzione del sequestro in quanto l'attuale disciplina, che assegna essenzialmente all'ufficiale giudiziario il compito dell'esecuzione del sequestro, ha già manifestato numerosi inconvenienti, specie nei casi in cui occorra eseguire la misura su beni situati in diverse regioni, con la conseguente moltiplicazione del rischio di «fughe di notizie» e di vanificazione dell'effetto del provvedimento, per cui occorre attribuire nuovamente la suddetta attività alla polizia giudiziaria, che già la espletava sotto la previgente disciplina, con l'eventuale assistenza dell'ufficiale giudiziario. La suddetta riforma potrebbe realizzarsi sostituendo il comma 1 dell'articolo 21 con il seguente testo: «*1. Il sequestro è eseguito con le modalità previste dall'articolo 104 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271. La polizia giudiziaria, eseguite le formalità ivi previste, procede all'apprensione materiale dei beni e all'immissione dell'amministratore giudiziario*

nel possesso degli stessi, anche se gravati da diritti reali o personali di godimento, con l'assistenza, ove occorra, dell'ufficiale giudiziario»;

9) Sarebbe molto importante anche una revisione della disciplina finalizzata a garantire il coordinamento delle indagini e delle proposte in materia di prevenzione patrimoniale. Si tratta di una innovazione necessaria per evitare sovrapposizioni di iniziative tra le diverse autorità proponenti nel campo della prevenzione patrimoniale, valorizzando altresì il carattere pienamente giurisdizionale del relativo procedimento. Tale obiettivo può ricondursi alla finalità, esplicitamente enunciata dalla legge delega, di coordinare la normativa processuale vigente in materia di contrasto della criminalità organizzata con la disciplina delle misure di prevenzione. Una nuova disposizione in tal senso potrebbe essere formulata inserendo nell'articolo 17 il seguente comma: «*4. Al procuratore della Repubblica indicato ai commi 1 e 2 spettano i poteri di coordinamento in ordine alle indagini e alle proposte relative alle misure di prevenzione patrimoniali*»;

10) Sottolineati i gravi inconvenienti connessi alla disciplina introdotta dal combinato disposto degli articoli 28 e 46 del Codice antimafia, che pongono a carico dell'amministrazione assegnataria l'onere del pagamento della somma equivalente al valore del bene nel caso di revocazione della confisca. È chiaro, infatti, che ciò rappresenta un forte disincentivo per gli enti locali rispetto all'assegnazione di beni confiscati, che comporta sempre il rischio di dovere sborsare elevati importi di denaro in dipendenza di eventi futuri e incerti. La problematica è resa ancora più attuale dalla circostanza che la giurisprudenza di merito si è, nelle prime decisioni, orientata nel senso che lo speciale rimedio della revocazione della decisione definitiva sulla confisca di prevenzione antimafia, previsto dal codice antimafia, in quanto norma processuale ed in assenza di specifica disciplina transitoria, trova immediata applicazione anche con riferimento alle pronunce di confisca adottate prima del 13 ottobre 2011, data di entrata in vigore del Codice medesimo. Per risolvere la questione, occorrerebbe riformulare nei seguenti termini il disposto dell'articolo 46, comma 3, del Codice: «*3. Nei casi di cui ai commi 1 e 2, il tribunale determina il valore del bene e ordina il pagamento della somma, ponendola a carico del Fondo unico giustizia*»;

11) Altri aspetti del Codice antimafia richiedono un intervento di riforma che presuppone un ripensamento organico della relativa disciplina. Ciò vale in particolare per il tema dell'incompetenza territoriale, che attualmente è sottoposta, in modo del tutto irragionevole, ad una regolamentazione molto più rigorosa di quella stabilita, in termini generali, per il processo penale. Infatti, poiché anche nel nuovo codice manca ogni preclusione temporale, può ritenersi tuttora valido l'indirizzo interpretativo che sostiene che l'incompetenza territoriale del giudice della prevenzione sia rilevabile in ogni stato e grado del procedimento, avendo natura funzionale ed inderogabile. Tale disciplina è fonte di gravi incertezze anche perché il criterio del luogo di dimora del proposto, utilizzato dal testo legislativo per la determinazione della competenza, si riferisce, per giuri-

sprudenza consolidata, allo spazio geografico-ambientale in cui il soggetto manifesta i suoi comportamenti socialmente pericolosi, pur se tale luogo è diverso da quello di dimora abituale. Inoltre, se le manifestazioni di pericolosità sono plurime e si verificano in luoghi diversi, la competenza va individuata nel luogo dove le condotte di tipo qualificato appaiono di maggiore spessore e rilevanza. Apparirebbe senza alcun dubbio molto più appropriata una disciplina che introducesse precisi limiti alla possibilità di eccepire o rilevare l'incompetenza per territorio, sul modello della disposizione contenuta nell'articolo 22, comma 2, del codice di procedura penale;

12) Sembrano maturi i tempi per un ripensamento della regolamentazione in tema di competenza dell'organo giudicante, oggi prevista dall'articolo 5, comma 4, del Codice antimafia, che la attribuisce al «*Tribunale del capoluogo della provincia in cui la persona dimora*». La soluzione prescelta dal legislatore delegato, sicuramente corretta sul piano formale per la sua coerenza con la disciplina preesistente, non appare però esente da critiche se si tiene conto della dinamica evolutiva che ha investito tutto il settore delle misure di prevenzione. In effetti, la competenza su base provinciale dell'organo giudicante appare come un evidente retaggio del passato, ricollegandosi ad un periodo storico nel quale l'iniziativa del procedimento era esercitata essenzialmente da un organo amministrativo con una corrispondente competenza territoriale, e cioè dal Questore. In una situazione, come quella attuale, in cui il potere di proposta è esercitato con maggiore frequenza dal Procuratore della Repubblica, coerentemente con la compiuta giurisdizionalizzazione del procedimento, appare ormai irragionevole una così netta differenziazione tra i rispettivi ambiti di competenza territoriale della magistratura requirente e di quella giudicante, con le disfunzioni organizzative e la dispersione di energie che ne derivano. I problemi di efficienza del sistema, peraltro, potrebbero accrescersi a seguito della soppressione di un elevato numero di province. Sarebbe, senza dubbio, preferibile rapportare la competenza del tribunale a quella del pubblico ministero, anziché a quella di una delle autorità amministrative legittimate a promuovere il procedimento. Anche su questo punto, è auspicabile un intervento di riforma legislativa;

13) Non sembra che la attuale regolamentazione sia appagante sotto il profilo della effettiva introduzione di criteri di economicità nella amministrazione dei beni, anche per la vistosa sproporzione fra l'enorme mole dei compiti e la ridottissima entità dell'organico dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, nata come «ente a struttura leggera». In proposito, potrebbe essere interessante prendere in esame una serie di soluzioni innovative, quali la «messa a reddito» dei beni sequestrati con il ricorso a competenze manageriali; l'estensione del «rating antimafia» alle imprese sottoposte ad amministrazione giudiziaria; la concentrazione delle attività dell'Agenzia sulla creazione di una «rete» di sinergie fra imprese sequestrate o confiscate e sulla collaborazione con i beneficiari della prevedibile destinazione dei beni;

14) Quanto alla tutela dei terzi e alla vendita dei beni sequestrati, è stato predisposto, con gli articoli 57 e seguenti del Codice antimafia, un procedimento di «*formazione dello stato passivo*» che sovrappone alla logica del processo di prevenzione, volta all'affermazione della legalità mediante il reinserimento dei beni confiscati in un circuito economico lecito, la diversa logica del fallimento, finalizzata esclusivamente alle tutela dei creditori. La introduzione di una verifica dei crediti con carattere contenzioso è sicuramente incompatibile con la prosecuzione dell'attività imprenditoriale, per giunta nella delicatissima e difficile fase che segue al sequestro di prevenzione. Inoltre, l'articolo 60 stabilisce che, una volta conclusa l'udienza di verifica dei crediti, l'amministratore giudiziario deve effettuare la liquidazione dei beni mobili, delle aziende e dei beni immobili «*ove le somme apprese, riscosse o comunque ricevute non siano sufficienti a soddisfare i creditori utilmente collocati al passivo*». La nuova disciplina rischia di determinare un completo «svuotamento» dei patrimoni in sequestro, con la chiusura delle aziende e pesanti riflessi sul piano occupazionale, danneggiando in modo irrimediabile gli interessi dell'erario e rendendo impossibile, nei fatti, la realizzazione dell'obiettivo della destinazione a fini sociali dei beni confiscati.

Da ultimo la Commissione giustizia della Camera ha evidenziato che la delega rimane inattuata sull'esecuzione all'estero delle misure patrimoniali secondo quanto disposto dall'articolo 1, comma 3, lettera *b),* numero 2), della legge 13 agosto 2010, n. 136, che impone di prevedere che la misura di prevenzione della confisca possa essere eseguita anche nei confronti di beni localizzati in territorio estero, nonostante oggi sia un dato acquisiti che le organizzazioni criminali hanno assunto i caratteri della transazionalità e tendono ad estendere il proprio potere economico e criminale oltre i confini nazionali.

4.12. Il decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al nuovo codice antimafia

Il Consiglio dei Ministri nella seduta del 26 ottobre 2012 ha approvato in via definitiva, dopo aver acquisito il parere della Commissione giustizia della Camera, le modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, che introduce nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia.

Il conseguente decreto legislativo, 15 novembre 2012 n. 218, é stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 290 del 13 dicembre 2012.

Con il nuovo decreto, l'entrata in vigore di molte disposizioni del Codice antimafia è prevista, ai sensi del novellato articolo 119 del decreto legislativo 159/2011, dal 13 febbraio 2013. In proposito ricordiamo che con le disposizioni previgenti le previsioni dei capi I (Disposizioni di carattere generale), II (Documentazione antimafia), III (Comunicazioni antimafia) e IV (Informazioni antimafia) del Libro II del Codice antimafia

erano destinate ad entrare in vigore dopo 24 mesi dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* dell'ultimo dei regolamenti attuativi della Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia.

Sostanzialmente le modifiche del Codice antimafia si sono concentrate su: alcuni aspetti della disciplina dell'assistenza legale dell'Avvocatura dello Stato nelle controversie relative ai beni sequestrati o confiscati alla criminalità organizzata; alcuni profili delle norme in materia di appalti pubblici e documentazione antimafia, consentendo di tipizzare i casi da cui si evincono tentativi di infiltrazione mafiosa.

In relazione al primo aspetto, osserviamo che il nuovo articolo 39 del Codice rimette la scelta di assistere l'amministratore giudiziario all'Avvocato generale dello Stato, risulta pertanto ribaltata la situazione previgente in cui era l'amministratore giudiziario a decidere se avvalersi o meno dell'Avvocatura. La novella limita, però, la previsione alle controversie riguardanti i beni sequestrati, in quanto i beni confiscati sono gestiti dall'Agenzia nazionale, istituzionalmente patrocinata dall'Avvocatura, ex articolo 114 del Codice, modificato dall'articolo 7 del decreto legislativo 15 novembre 2012 n. 218, che chiarisce definitivamente la natura obbligatoria del patrocinio legale assicurato all'Agenzia dall'Avvocatura dello Stato.

Mentre, con specifico riguardo al settore degli appalti pubblici, tra le principali novità, si segnala che sono state ampliate le categorie di soggetti nei cui confronti devono essere espletate le prescritte verifiche ai fini del rilascio della documentazione antimafia. In particolare il decreto correttivo estende le verifiche antimafia ai gruppi europei di interesse economico (G.E.I.E.), ai membri dei collegi sindacali di associazioni e società nonché ai componenti dell'organo di vigilanza, alle imprese prive di sede principale o secondaria in Italia ed alle società concessionarie di giochi pubblici.

La comunicazione antimafia potrà essere richiesta al prefetto esclusivamente dai soggetti di cui all'articolo 83 del Codice, vale a dire le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici (anche costituiti in stazioni uniche appaltanti), gli enti e le aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico e le società o imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico, nonché i concessionari di opere pubbliche e i cosiddetti contraenti generali (tutti soggetti che hanno natura pubblicistica). Sono questi infatti i soggetti che devono acquisire la documentazione antimafia prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici.

Inoltre, il decreto correttivo interviene sugli enti locali, i cui organi siano stati sciolti per infiltrazioni mafiose, ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e sul personale delle Forze di polizia posto a disposizione della Direzione investigativa antimafia.

Per quanto attiene il primo aspetto, l'Ente interessato può deliberare di avvalersi, per un periodo determinato, comunque non superiore alla durata in carica della commissione straordinaria per la gestione dell'ente, della stazione unica appaltante per lo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica di competenza del medesimo ente locale.

Mentre per quanto concerne la D.I.A., il decreto dispone che l'Organismo antimafia si avvalga oltre che del personale dei ruoli della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, anche del Corpo di polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato. Il personale dei ruoli del Corpo di polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato opera nell'ambito delle articolazioni centrali della D.I.A. per le esigenze di collegamento con le strutture di appartenenza, nonché per l'attività di analisi sullo scambio delle informazioni di interesse all'Interno delle strutture carcerarie e di quelle connesse al contrasto delle attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti e agli altri compiti di istituto. Con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con i Ministri della giustizia, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'economia e delle finanze saranno definiti i contingenti di personale del Corpo di polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato, nonché le modalità attuative di individuazione, di assegnazione e di impiego del medesimo personale.

4.13. Le norme approvate con la legge n. 228 del 24 dicembre 2012 (legge di stabilità 2013) riguardanti misure di prevenzione e Agenzia per i beni confiscati

Occorre, poi, ricordare che l'ultima legge di stabilità, approvata dalle Camere a fine anno, sono state varate importanti modifiche normative riguardanti l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e le misure di prevenzione.

In particolare per quanto riguarda l'Agenzia ne è stato disposto il rafforzamento:

a) attraverso la previsione di un consistente allargamento dell'organico, attribuendo così all'Agenzia la possibilità di avvalersi di un contingente di personale, civile e militare, di 130 unità;

b) con la previsione di ulteriori strumenti operativi, quali, tra gli altri, la possibilità di stipulare convenzioni, anche a titolo oneroso, con enti pubblici per esigenze connesse alla vendita e liquidazione delle aziende confiscate;

c) con la conferma della presenza tra i componenti del Consiglio direttivo di un magistrato designato dal Ministero della Giustizia.

Riguardo, poi, alle misure di prevenzione va ricordata, innanzitutto, come introdotta da apposito emendamento[93], la previsione di tempi più congrui della durata dei sequestri dei beni mafiosi. Le norme adottate nel 2011 con il decreto legislativo n. 159 (cosiddetto *Codice antimafia*),

---

[93] Vds. subemendamento 2.3000/3 (testo 2) al disegno di legge A.S. 3584, presentato dalla sen.ce Silvia Della Monica ed altri. Seduta notturna della Commissione Bilancio del 14 dicembre 2012.

infatti, avevano introdotto una modifica in tale materia suscitando forte preoccupazione tra gli investigatori e i magistrati, poiché i tempi estremamente ristretti per i sequestri previsti da quella normativa, rischiavano di vanificare, specie rispetto a sequestri molto complessi, l'azione della magistratura e quindi di pregiudicare la possibilità che i beni sequestrati venissero, poi, definitivamente confiscati.

La modifica così apportata, invocata unanimemente e accolta con grande soddisfazione dal mondo dell'antimafia, ha quindi risolto uno dei più delicati profili di criticità delle misure varate nell'ambito del cosiddetto Codice antimafia.

Inoltre, ancora, con riguardo alle misure di prevenzione, è stata introdotta una disciplina più rigorosa riguardo all'eventuale ipotesi di vendita di beni mobili sequestrati [94], ma soprattutto si è garantito il divieto di vendita dei beni immobili sequestrati e confiscati, la cui previsione, contenuta nell'emendamento del Governo, aveva suscitato fortissimo allarme in tutto il mondo dell'antimafia con in prima fila la magistratura inquirente e a seguire le associazioni antimafia e i sindacati che si occupano della materia.

Il timore, difatti, è che potesse essere tradita la finalità dell' uso sociale dei beni confiscati alla mafia e la loro restituzione alla collettività, dimostrando che lo Stato si arrendesse di fronte alle difficoltà del loro pieno ed effettivo riutilizzo sociale, come prevede la legge.

Altra gravissima preoccupazione era ed è quella che grazie al sistema di complicità e coperture di cui la mafia dispone, vi fosse il concreto pericolo di ritorno di quei beni nelle disponibilità dei clan a cui erano stati sottratti, grazie al lavoro delle forze dell'ordine e della magistratura, con un effetto dirompente sulla stessa credibilità delle istituzioni.

5. L'autoriciclaggio

Come è noto l'articolo 648-*bis* [95] del codice penale dispone che: *«Fuori dei casi di concorso nel reato, chiunque sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da lire euro 1.032 a euro 15.493».*

Il principale problema applicativo relativo a detta disposizione è rappresentato dal primo inciso della stessa («*fuori dai casi di concorso nel reato*») perché *ai fini dell'integrazione della condotta criminosa, si rende essenziale che il riciclatore sia estraneo al fatto illecito il cui frutto è il denaro o il bene riciclato:* la *ratio* che giustificò tale scelta legislativa

---

[94] Vds. citato subemendamento 2.3000/3 (testo 2).

[95] Aggiunto dall'articolo 3 del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito con modificazioni nella legge 18 maggio 1978, n. 59 e, da ultimo, così sostituito dall'articolo 4 della legge 9 agosto 1993, n. 328.

si fonda sull'assunto in base al quale, per coloro che hanno partecipato alla realizzazione del reato presupposto, l'utilizzazione dei beni di provenienza illecita rappresenta una continuazione della condotta criminosa non idonea ad assumere autonoma rilevanza penale.

Occorre inoltre, trattandosi di delitto doloso, che il riciclatore conosca la provenienza delittuosa di ciò che sostituisce o trasferisce.

Se l'inciso «*fuori dai casi di concorso nel reato*» fosse espunto dal testo normativo, si determinerebbe chiaramente un ampliamento dell'applicazione della fattispecie di reato, estendendola a tutte le operazioni sospette, anche quelle perpetrate in prima persona e comunemente definite «autoriciclaggio».

Sostegno a tale prospettiva di innovazione deriva innanzitutto dalla lettura della Direttiva Comunitaria 2001/97/CE in materia di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi da attività illecite e, in particolare, dall'elencazione delle condotte che secondo tale direttiva vanno prese in considerazione dagli Stati membri, ai fini della loro incriminazione.

Infatti, in base al testo della direttiva citata, approvata dal Parlamento e dal Consiglio d'Europa, per «riciclaggio» devono intendersi le seguenti azioni:

– la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza del fatto che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni;

– l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza del fatto che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;

– l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;

– la partecipazione ad uno degli atti di cui ai punti precedenti, l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolarne l'esecuzione.

È appena il caso di rilevare che dalla lettura della norma comunitaria sopra citata, in nessun punto compare una deroga alla punibilità delle condotte ivi descritte, per il c.d. «autoriciclaggio» – tra l'altro regolarmente sanzionato in molti paesi comunitari – ed in Italia escluso in conseguenza del menzionato originario intento di non punibilità del *post-factum.*

Anzi dovendo «la conversione o il trasferimento di beni, (essere – n.d.r.) effettuati essendo a conoscenza del fatto che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita del beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridi-

che delle proprie azioni,...» si palesa un evidente contrasto tra la previsione letterale della norma incriminatrice ed una esegesi non attenta alla finalità della norma stessa ed alla tutela del bene giuridico protetto.

Da più parti e da tempo si sottolinea, pertanto, la necessità di provvedere ad una modifica della disposizione di cui trattasi così da ricomprendervi anche l'«autoriciclaggio», uno strumento essenziale per la lotta alle mafie che nel nostro ordinamento non esiste.

A dir del vero l'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 [96], nel definire a sua volta il «riciclaggio» in maniera identica alla citata Direttiva Comunitaria 2001/97/CE ha finito per introdurre una importante novità normativa rispetto al passato: non ci si pone più il problema dell'estraneità del cliente rispetto all'origine delittuosa dei capitali oggetto di trasferimento/movimentazione. Questo vuol dire che tutti gli intermediari finanziari e non finanziari sono tenuti a segnalare le operazioni sospette di riciclaggio, anche quando è il cliente stesso ad essere sospettato di aver commesso il reato presupposto (autoriciclaggio).

L'elemento nuovo introdotto dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 231/07 rispetto alla nozione penalistica di riciclaggio e di impiego di denaro, beni o altre utilità di provenienza illecita (articolo 648-*ter* c.p.) è sostanzialmente costituito dalla citata mancanza dell'inciso «*fuori dei casi di concorso nel reato...*» il che determina un ampliamento dell'obbligo di segnalazione, estendendola a tutte le operazioni sospette, comprese appunto quelle di «autoriciclaggio».

D'altro canto la circolare n. 81 Incc del 16 agosto 2008 del Comando Generale della Guardia di Finanza, diretta ai reparti operativi, riporta l'obbligo della segnalazione dell'operazione sospetta anche quando il reato presupposto e quello di riciclaggio sono commessi dal medesimo soggetto cioè anche in caso di autoriciclaggio.

Tale impostazione ha, tuttavia, destato non poche polemiche in quanto si è sostenuto che in tale modo i professionisti rischiano di trasformarsi in «delatori del fisco» [97].

Sulla tematica relativa alla necessità di dettare nuove disposizioni anche nel settore penale in tema di riciclaggio è intervenuto, poi, il Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi che, durante l'audizione presso l'Ufficio di Presidenza delle Commissioni 1ª (Affari costituzionali) e 2ª (Giustizia) del Senato della Repubblica, il 15 luglio 2008, ha presentato una relazione dal titolo «*Problematiche connesse al riciclaggio nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 733 e collegati in materia di sicurezza pubblica*», con la quale ha auspicato una riforma della disciplina.

---

[96] Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione.

[97] Si veda ad esempio: «*La lotta all'autoriciclaggio non va*» su ItaliaOggi del 29 agosto 2008.

Il Governatore ha fatto presente che il pendente disegno di legge AS/583[98] prevede una modifica della fattispecie di «*riciclaggio*» e di «*impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita*» (articolo 648-*bis* e 648-*ter* c.p.) tesa a perseguire per tali delitti anche l'autore del reato presupposto (cd. «*autoriciclaggio*»).

Del resto, si è evidenziato, gli Stati Uniti puniscono da tempo l'autore del reato presupposto qualora ricicli i proventi dell'attività illecita da lui stesso compiuta, e così la Svizzera[99] e da poco tempo anche la Francia[100].

Nel corso dell'audizione del 29 luglio 2009 innanzi alla Commissione Parlamentare Antimafia il Governatore Draghi affrontando la problematica dell'«*autoriciclaggio*» ha ribadito la necessità di «*allineare la nozione penale a quella amministrativa*»[101].

È stato, altresì, il Procuratore Nazionale Antimafia, a risollevare in tempi più recenti la questione sull'autoriciclaggio affermando testualmente che «*La condotta di riciclaggio da parte dell'autore di un altro reato*»,

---

[98] Trattasi del disegno di legge d'iniziativa dei senatori Li Gotti ed altri presentato il 16.5.2008 e costituente la riproposizione di analogo disegno recante «Disposizioni in materia di reati di grave allarme sociale e di certezza della pena» (atto Camera n. 3241) presentato dal Governo il 13 novembre 2007 nel corso della XV legislatura e non esaminato a causa della conclusione della Legislatura.

[99] L'articolo 305-*bis* del codice penale della Svizzera così recita:

«*Riciclaggio di denaro.*

1. Chiunque compie un atto suscettibile di vanificare l'accertamento dell'origine, il ritrovamento o la confisca di valori patrimoniali sapendo o dovendo presumere che provengono da un crimine, è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria.

2. Nei casi gravi, la pena è una pena detentiva sino a cinque anni o una pena pecuniaria. Con la pena detentiva è cumulata una pena pecuniaria sino a 500 aliquote giornaliere.

Vi è caso grave segnatamente se l'autore:

a. agisce come membro di un'organizzazione criminale;

b. agisce come membro di una banda costituitasi per esercitare sistematicamente il riciclaggio;

c. realizza una grossa cifra d'affari o un guadagno considerevole facendo mestiere del riciclaggio.

3. L'autore è punibile anche se l'atto principale è stato commesso all'estero, purché costituisca reato anche nel luogo in cui è stato compiuto.».

[100] L'articolo 324-1 del codice penale francese così recita: «*Le blanchiment est le fait de faciliter, par tout moyen, la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus de l'auteur d'un crime ou d'un délit ayant procuré à celui-ci un profit direct ou indirect. Constitue également un blanchiment le fait d'apporter un concours à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion du produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit. Le blanchiment est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 375000 euros d'amende*».

[101] Il Governatore ha tenuto a chiarire che bisogna evitare difetti di coordinamento in campo internazionale «*in Italia tutti i reati non colposi possono attualmente costituire presupposto di riciclaggio e che, nel confronto internazionale, il nostro ordinamento qualifica come reati comportamenti che in altri Paesi non hanno rilevanza penale. In molti Stati esteri la punizione dell'autoriciclaggio è accompagnata dalla delimitazione dei reati presupposto ovvero dall'individuazione di una soglia di rilevanza legata alla gravità del reato.*»

grazie al quale ha incamerato profitti illeciti «*deve essere un'altra condotta punibile*». Quanto affermato dal Procuratore Nazionale è sensato: se si rimediano soldi con manovre oscure, e poi, senza trasferirli a terzi, li si reinveste in prima persona, dovrebbe essere naturale l'essere punibili per una condotta del genere.

Lo stesso Procuratore Grasso nel corso dell'audizione innanzi alla Commissione Antimafia del 25 febbraio 2010 ha ribadito il concetto, segnalando la sostanziale impossibilità, allo stato attuale della normativa, di effettuare indagini nei confronti di chi ricava dalla propria attività un profitto illecito e poi lo occulta per investirlo o impiegarlo, suggerendo anche una concreta possibilità «operativa» consistente nella eliminazione dell'inciso «fuori dai casi di concorso nel reato», in modo tale da colpire anche l'attività successiva di occultamento del profitto illecito, attività «che inquina l'economia e colpisce la libertà dell'ordine economico».

Nella medesima ottica si registrano anche gli interventi [102] del dott. Luigi Donato, Capo del Servizio Rapporti esterni e affari generali Vigilanza bancaria e finanziaria, il quale ha ribadito l'opportunità di un esame favorevole da parte del Parlamento delle proposte di modifica agli articoli 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale, che si muovono verso l'allineamento della nozione penale di riciclaggio a quella amministrativa. L'introduzione della fattispecie di reato, secondo il dott. Donato, potrebbe essere accompagnata dalla valutazione sull'opportunità di circoscrivere le ipotesi di autoriciclaggio; ciò in quanto in Italia tutti i reati non colposi possono attualmente costituire presupposto di riciclaggio e, nel confronto internazionale, il nostro ordinamento qualifica come reati molti comportamenti che in altri Paesi non hanno rilevanza penale. D'altronde in molti Stati esteri la punizione dell'autoriciclaggio è accompagnata dalla delimitazione dei reati presupposto ovvero dall'individuazione di una soglia di rilevanza legata alla gravità del reato.

Anche autorevoli voci dottrinali si sono espresse favorevolmente all'introduzione nel sistema penale italiano del reato di «autoriciclaggio». In particolare il prof. Giovanni Fiandaca ha a sua volta suggerito [103] di intervenire attraverso la soppressione della clausola «*fuori dai casi di concorso*», che impedendo di attribuire il reato di riciclaggio agli autori o ai concorrenti nella realizzazione del reato presupposto, finisce con il porre un grande limite non solo all'indagine, ma anche alla repressione ed al controllo penale dato che diventa altrimenti difficile individuare l'autonomia della condotta del riciclatore rispetto all'individuazione di atti utili

---

[102] Cfr. audizione innanzi alle Commissioni riunite 1ª (Affari Costituzionali) e 2ª (Giustizia) del Senato della Repubblica in data 20 luglio 2010 e 25 maggio 2011 ed innanzi alle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e II (Giustizia) della Camera dei deputati in data 14 settembre 2011.

[103] Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere. VII Comitato: Verifica della normativa antimafia elaborazione di un testo unico, collaboratori e testimoni di giustizia, regime dell'articolo 41-*bis* O.P.. Audizione del prof. Giovanni Fiandaca, ordinario di Diritto Penale nell'Università degli studi di Palermo – 9 novembre 2011.

alla vita associativa, per cui diventa difficile anche applicare l'imputazione di riciclaggio ai soggetti non solo concorrenti esterni ma anche partecipi delle organizzazioni criminali. Secondo un'esperienza recente, alcuni riciclatori dichiarerebbero di essere concorrenti dell'organizzazione criminale per evitare di essere sottoposti all'imputazione di riciclaggio.

In Italia, sia in forza dei suggerimenti del Fondo Monetario Internazionale, che già nel 2005 aveva suggerito un testo analogo, e sia alla luce dei risultati positivi ottenuti in altri ordinamenti, si sono moltiplicate – anche se fino ad ora senza successo – iniziative legislative in tal senso.

Una modifica al testo dell'articolo 648-*bis* del codice penale era stata avanzata [104] come emendamento al Pacchetto Sicurezza nel 2009. L'emendamento era stato inserito nel testo presentato all'aula, ma poi era stato stralciato. Il Governo, che aveva accolto l'emendamento, su di esso aveva poi espresso parere negativo, comunicando l'intenzione di inserire la modifica normativa in un più ampio testo di riforma: testo però mai varato. L'emendamento, teso all'introduzione del reato di «autoriciclaggio», è stato poi riproposto da numerosi parlamentari anche in sede di discussione e approvazione della legge n. 136 del 2010 (cd. piano Antimafia) [105] sia alla Camera dei deputati che al Senato della Repubblica.

In particolare, al Senato gli emendamenti sono stati ritirati in considerazione dell'accoglimento dell'ordine del giorno G1 di cui in premessa.

In tempi più recenti si sono registrati anche gli interventi favorevoli all'inserimento del reato di autoriciclaggio nel sistema penale italiano da parte sia del Ministro della Giustizia che del Ministro dell'Interno.

Infatti, il Ministro della Giustizia Paola Severino Di Benedetto nel corso dell'audizione innanzi alla Commissione Antimafia del 20 marzo 2012, ha ricordato una risoluzione del Parlamento Europeo del 25 ottobre 2011 sulla criminalità organizzata, che chiede alla Commissione, in vista della sua proposta legislativa per l'aggiornamento della direttiva contro il riciclaggio di denaro, di generalizzare il più possibile la penalizzazione del riciclaggio, di creare una base giuridica per la più alta gamma possibile di poteri investigativi in materia e di inserire come obbligatoria la penalizzazione del cosiddetto autoriciclaggio. Lo stesso Ministro ha, poi, aggiunto, che se ci dovesse essere un intervento in materia, bisognerebbe trovare gli esatti limiti di configurabilità di tale reato, individuando delitti presupposti o contraddistinti da una particolare gravità oppure un disvalore proprio dell'autoriciclaggio rispetto al reato a monte, altrimenti si correrebbe il rischio di intervenire due volte sullo stesso bene giuridico. La vera difficoltà di carattere tecnico per un intervento normativo in tal senso consisterebbe quindi, a detta del Ministro, nell'individuare e selezionare un disvalore autonomo rispetto a quello della fattispecie presupposto, della quale il soggetto è autore e di cui quindi è già chiamato a rispondere. Quindi quello da affrontare in materia di autoriciclaggio è un tema tecnico estre-

---

[104] Cfr. proposta del senatore Li Gotti, poi condivisa anche dal sen. Boscetto.

[105] Elaborato dal Governo in seguito all'attentato dinamitardo alla Procura generale della Repubblica di Reggio Calabria.

mamente delicato: «*non basterà quindi cancellare un'espressione con un tratto di penna per risolvere il problema e per creare una fattispecie realmente adeguata a descrivere e regolamentare il fenomeno*».

Il Ministro dell'Interno Annamaria Cancellieri, dal canto proprio, nel corso delle audizioni innanzi alla Commissione Antimafia del 28 febbraio 2012 e del 27 marzo 2012, sulla premessa di considerare favorevolmente la proposta di introdurre nel nostro ordinamento penale il reato di autoriciclaggio ha chiarito che «*andrebbe considerata, (...) per più generali esigenze di politica criminale, l'opportunità, peraltro favorevolmente valutata anche da questa Commissione, di introdurre nel nostro ordinamento penale il reato di autoriciclaggio*», tuttavia ricordando anch'essa che «*(...) si tratta di un'iniziativa che vede direttamente responsabile, per gli aspetti e le implicazioni di politica criminale, il Ministro della Giustizia. (...) Vi sono ragioni di cautela per raccordarne l'introduzione con la nostra civiltà giuridica.*»

Le osservazioni e gli autorevoli suggerimenti di cui sopra hanno portato come detto, al fiorire anche nella corrente legislatura di diversi disegni di legge [106] nei quali sono state prospettate diverse tipologie di intervento, sia riguardanti l'articolo 648-*bis* che il successivo articolo 648-*ter* del codice penale.

Una prima linea di possibile azione di riforma normativa nel settore appare quella da un lato di sopprimere nelle norme citate l'inciso «*fuori dei casi di concorso nel reato*» (così da rendere di fatto applicabile la normativa in materia di riciclaggio e di impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita anche all'autore del reato dal quale originano detti proventi di reato) e, dall'altro, questa sì ben più complessa, di meglio specificare il campo delle attività di autoriciclaggio penalmente rilevanti.

Al riguardo si è ipotizzato di escludere l'ipotesi di autoriciclaggio qualora ci si trovi in presenza di «*atti di godimento che non eccedano l'uso dei beni secondo la loro naturale destinazione ovvero in caso di utilizzo del denaro, dei beni o delle altre utilità provento del reato presupposto per finalità non speculative, imprenditoriali o commerciali*».

Una linea alternativa come proposta riforma nel settore potrebbe essere quella di modificare da un lato il testo dell'articolo 648-*bis* e, dall'altro, quella di ricondurre la previsione dell'articolo 648-*ter* nell'alveo della disposizione precedente. In pratica, nella norma originaria in materia di riciclaggio (ancora una volta privata dell'inciso «*fuori dei casi di concorso nel reato*») verrebbero ad essere ricondotte sia le azioni di sostituzione o trasferimento di denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero di compimento in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa, sia quelle di impiego in attività economiche o finanziarie di denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto.

---

[106] Cfr. DDL nr. 733-*bis* (derivante dallo stralcio dell'articolo 1, commi 4 e 5 del disegno di legge n. 733), n. 1445, n. 1454 e n. 1629 pendenti al Senato, nonché DDL n. 3145, n. 3872 e n. 3986 pendenti alla Camera dei deputati.

Il Comitato, al riguardo ritiene che l'assenza di una norma che sanziona la condotta di «autoriciclaggio» rappresenta una grave lacuna del nostro sistema penale e che è quanto mai opportuno, se non addirittura improcrastinabile, un intervento legislativo che conferisca rilievo penale a tale condotta.

Una riforma delle norme sopra esaminate:

a) renderebbe maggiormente efficace l'azione di contrasto al crimine, in particolare al crimine organizzato;

b) è compatibile con principi fondamentali del nostro ordinamento;

c) porrebbe la normativa italiana in linea con le legislazioni di altri Paesi e con le direttive dell'Unione europea;

d) consentirebbe di approntare più efficaci mezzi di contrasto ad operazioni di riciclaggio e di reimpiego del denaro illecito, che hanno spesso caratteristiche transnazionali;

e) consentirebbe di colpire condotte illecite spesso realizzate in modo sistematico e con efficaci apparati organizzativi idonee a determinare gravissimi effetti di distorsione delle normali dinamiche dei mercati legali.

6. La repressione della c.d. «*area grigia*»

6.1. Il concorso esterno nel reato associativo mafioso

6.1.1. Premessa

Il concorso esterno costituisce una forma di *tertium genus* rispetto ai due tipi di condotte configurabili: la vera e propria partecipazione all'associazione e altre forme di compartecipazione che contribuiscono a mantenere in vita il sodalizio.

Indipendentemente dalla sua configurazione come mafiosa, il reato di cui all'articolo 416-*bis* c.p. è una fattispecie a concorso necessario, cioè un reato (plurisoggettivo) che può essere commesso solo ed esclusivamente da due o più persone (nel caso previsto dal 1° comma della predetta norma, almeno da tre).

Il codice penale, inoltre, alla norma generale dell'articolo 110 c.p., prevede anche un concorso eventuale di persone nel reato, nel senso che estende la punibilità, in quei reati (monosoggettivi) che possono essere commessi anche da singole persone, a tutti coloro che prendono parte all'azione criminosa.

La contestazione, dunque, del reato di cui agli articoli 110 e 416-*bis* c.p. (c.d. concorso esterno) rappresenta, secondo una concezione dottrinale oramai superata dall'interpretazione della giurisprudenza, una duplicazione, ovvero un «errore di ortografia giuridica», in quanto si configura come «concorso nel concorso necessario».

In altri termini, equivale ad affermare che un soggetto commette con altri un reato (plurisoggettivo) che, già di per sé, per configurarsi, necessita della partecipazione di più soggetti.

6.1.2. La genesi del concorso esterno

Precedenti giurisprudenziali del «concorso esterno» si rinvengono già nelle sentenze della Cassazione del 1875 che lo configuravano nell'associazione di malfattori risalente al codice napoleonico, come ha ricordato il prof. Giovanni Fiandaca nel corso della sua audizione davanti al Comitato in data 9 novembre 2011 [107].

Negli anni '80 si fece ricorso alla predetta contestazione per distinguere le condotte criminose di chi era formalmente associato tramite rito iniziatico (contestazione dell'articolo 416-*bis* c.p.), dalle condotte di agevolazione, più defilate ma non necessariamente marginali, poste in essere dai soggetti non formalmente associati (contestazione degli articoli 110 e 416-*bis* c.p.), quali ad esempio i servizi resi all'associazione da parte dell'uomo politico, del magistrato, dell'avvocato, del notaio, del bancario, dell'imprenditore, ecc.

In particolare, l'associazione mafiosa sino all'incirca agli anni '80 ricorreva a delle tipiche liturgie di ammissione all'organizzazione criminale quali la puntura del dito e/o la bruciatura della santina che tipizzavano la figura dell'«uomo d'onore», del «punciuto» o del «combinato».

Nel corso del tempo, tuttavia, i formali riti iniziatici, prima si sono modificati, ed attualmente, secondo le conoscenze dell'A.G., sembrerebbero non essere sempre necessari se non addirittura del tutto scomparsi.

La sopradetta interpretazione giurisprudenziale, necessaria per distinguere le condotte illecite dei soggetti formalmente associati da quelle poste in essere dai soggetti non formalmente associati, oggi è causa di non semplici problemi interpretativi, con esiti a volte anche contraddittori, a cui è andata incontro l'evoluzione della giurisprudenza.

Si pensi, ad esempio al criterio distintivo del rito formale o della mancanza dello stesso che risultava, oltre che riduttivo, in contrasto con il processo di contestazione del reato, in quanto dev'essere solo il pubblico ministero a ricondurre l'atteggiamento morale e materiale dell'indagato agli elementi costitutivi della fattispecie penale e non viceversa.

In altri termini, non devono essere le regole interne dell'associazione, modificabili nel tempo dagli associati, ad individuare la fattispecie incriminatrice in quanto la contestazione dell'imputazione è assegnata dalla legge solo ed esclusivamente all'Autorità Giudiziaria ed in particolare, tranne rare eccezioni, al Pubblico ministero.

Nel caso sopradetto, infatti, le regole interne del sodalizio, modificabili dagli associati, assurgerebbero ad elementi discriminanti del fatto di reato, laddove, peraltro, non è l'associazione che consente all'individuo

---

[107] Cfr. citata audizione del prof. Giovanni Fiandaca, ordinario di Diritto Penale nell'Università degli studi di Palermo – VII Comitato, 9 novembre 2011.

di partecipare ai suoi scopi illeciti, ma è quest'ultimo che si determina ad associarsi, condividendone metodi e finalità, sia o meno questo gradito alla stessa organizzazione criminale.

6.1.3. Il dibattito scientifico

Sul piano logico-giuridico depongono contro un intervento del legislatore ad una eventuale tipicizzazione della fattispecie l'applicabilità delle norme sul concorso eventuale di persone ad un reato intrinsecamente plurisoggettivo e l'intrinseca difficoltà di una sussunzione esaustiva di tutte le condotte delle diverse aree della contiguità qualificata con il rischio di «immunizzare» pericolose forme di cointeressenze con l'associazione mafiosa lesive di interessi costituzionalmente protetti.

In tale prospettiva, infatti, l'istituto del concorso esterno non è ritenuto necessario sulla base della previsione nel nostro ordinamento delle condotte in vario modo agevolatrici del singolo appartenente o dell'attività dell'associazione, che sono state specificatamente prese in considerazione dal legislatore il quale ha sempre sanzionato ogni possibile contiguità con dette organizzazioni criminali.

Il riferimento è alle ipotesi di favoreggiamento (articoli 378 e 418 c.p.) ed in particolare all' introduzione, a chiusura del sistema, dell'aggravante dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, per chi commette delitti, puniti con pena diversa da quella dell'ergastolo, al fine di agevolare le attività delle associazioni per delinquere di tipo mafioso e di quelle ad esse equiparate.

L'opposta corrente di pensiero, volta alla razionalizzazione della fattispecie, muove, invece, dalla considerazione che sarebbe opportuno indicare con maggiore precisione i requisiti che deve presentare la fattispecie penale al fine di bilanciare meglio efficienza e garanzie individuali e sottrarre alla magistratura la progressiva opera di tassativizzazione dei presupposti delle condotte punibili con eventuali strumentalizzazioni del suo operato nel singolo caso concreto.

Tale esigenza è avvertita anche dalla considerazione che le varie ipotesi di favoreggiamento, o la contestazione dell'aggravante di cui all'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991 n. 152, non risulterebbero sufficienti qualora si volesse «estendere la rilevanza penale a condotte di contiguità in una prospettiva di scambio di favori di cui non si riesca a provare che sono sfociate in un contributo causale, provabile *ex post*, alla realizzazione» del programma associativo, come ha fatto notare al Comitato il prof. Fiandaca, il quale ha altresì ben differenziato la rilevanza del concorso esterno da quella del favoreggiamento (anche aggravato dall'articolo 7 del decreto-legge n. 152/91).

Secondo Fiandaca: «*le due tipologie di condotta, però, hanno un diverso disvalore e di conseguenza una diversa rilevanza penale. Il favoreggiamento consiste nell'avvantaggiare sotto il profilo specifico, non in generale. Il favoreggiamento, nel senso tecnico del codice penale (e non nel*

significato che ha nel linguaggio comune di favorire, di compiere un atto di sostegno favoritistico qualsiasi), consiste in un aiuto a eludere l'investigazione dell'autorità. Con il reato di favoreggiamento, si agevola una singola persona o singole persone sotto il profilo specifico di eludere le investigazioni dell'autorità. Altro è l'orizzonte del concorso esterno, in cui la condotta favoritistica ha come punto di riferimento un vantaggio che riguarda tutta l'organizzazione criminale. Tuttavia, il vantaggio è diretto non a favorire l'organizzazione criminale in quanto tale, che tra l'altro non risponderebbe di reato come ente associativo, a sottrarsi alle investigazioni dell'autorità, ma ad aiutare l'associazione criminale in modo da favorirne il funzionamento sotto ogni punto di vista che interessa all'organizzazione criminale stessa. Sotto questo profilo, quindi, la fattispecie di favoreggiamento non può assolutamente esaurire le esigenze di tutela che si pongono per il concorso esterno. I due mondi possono avvicinarsi di volta in volta nelle situazione dubbie, ma hanno orizzonti diversi: quello del favoreggiamento è piccolo, quello del concorso esterno è mega».

6.1.4. L'interpretazione della giurisprudenza

In carenza di un espresso intervento legislativo volto a determinare le caratteristiche morfologiche (soggettive ed oggettive) di tale ipotesi di reato, la giurisprudenza ha progressivamente compiuto un'opera di tassativizzazione della fattispecie con elementi ibridi e di non sufficiente stabilità e determinatezza, che hanno comportato una certa mutabilità nella definizione dei caratteri della fattispecie.

Prova certa di tale tendenza ondivaga è data dalla ripetuta necessità di intervento avvertita dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, delle quali devono essere ricordate almeno tre decisioni: la sentenza 5 ottobre 1994, imp. Demitry; la sentenza 30 ottobre 2002, imp. Carnevale; la più recente sentenza 12 luglio 2005, imp. Mannino.

Dai predetti interventi giurisprudenziali emerge innanzitutto che la configurabilità del concorso eventuale dell'*extraneus* nel reato necessariamente plurisoggettivo di associazione di tipo mafioso è da ritenersi ormai pacifica, tanto nell'interpretazione giurisprudenziale quanto nell' approfondimento dottrinario (anche i progetti di riforma del codice penale delle cosiddette Commissioni ministeriali Fiandaca, Grosso e Nordio fanno riferimento espresso a tale ipotesi), rimanendo, tuttavia, ancora non completamente pacifici gli elementi caratteristici di tale figura.

La giurisprudenza ha chiarito che la figura del concorso eventuale si spiega con l'esigenza di attribuire rilevanza penale a contributi significativi resi all'associazione da parte di soggetti non inclusi stabilmente in essa e privi dell'*affectio societatis*, contributi consapevolmente e volontariamente incidenti sulla conservazione o sul rafforzamento dell'organizzazione criminale.

Secondo i giudici, l'associato è colui che pone in essere la condotta tipica e cioè contribuisce alla stabile permanenza del vincolo associativo; il concorrente eventuale è colui che apporta un contributo alla realizza-

zione della condotta tipica posta in essere da altri e, quindi, rimanendo all'esterno della condotta tipica, detto contributo si manifesta «possibile» e pertanto «atipico».

Ulteriore elemento di differenziazione si coglie tra le due forme di dolo, specifico per l'associato e generico per il concorrente esterno.

Tra quegli elementi che appaiono certi si inseriscono, però, molteplici varianti per i singoli casi di specie come nella sentenza Mannino che ha adottato un criterio di tipicizzazione causale, con esclusione ai fini probatori di indicazioni generiche di «disponibilità» o «vicinanza», richiedendo per la valutazione dell'evento lesivo dell'interesse protetto un giudizio da compiersi *ex post* fondato su massime di esperienza.

Ancora, nella sentenza della Suprema Corte di annullamento con rinvio nel processo nei confronti del senatore Dell'Utri, è stato poi introdotto quale ulteriore elemento della fattispecie, il protrarsi della disponibilità dell'*extraneus* per un apprezzabile lasso di tempo.

Com'è agevole notare, dunque, anche gli sforzi giurisprudenziali non sempre sono coronati da successo per l'oggettiva difficoltà per i giudici di merito di applicare i principi fissati da altre pronunce giurisprudenziali in quanto, in ogni singolo caso concreto, le varianti sono mutevoli e conseguentemente i confini tra illecito ed lecito a volte finiscono per apparire mobili.

Secondo questo Comitato, tuttavia, un intervento legislativo volto a rafforzare la punibilità di quelle condotte appartenenti all'area qualificata, corre il rischio di complicare quella situazione di fatto consolidatasi, anche se difficoltosamente, con gli arresti giurisprudenziali sopracitati in cui i principali elementi che costantemente e reiteratamente sono stati ritenuti necessari devono individuarsi nell'occasionalità della condotta e nell'apporto causale della stessa, che deve essere di qualità tale da incidere sul rafforzamento e la conservazione dell'associazione.

6.1.5. (Segue). *Il dibattito scientifico*

Già il prof. Giuliano Vassalli, ministro di grazia e di giustizia negli anni '80, oltre ad avere riconosciuto al concorso esterno pieno diritto di cittadinanza aveva precisato che la condotta punibile si identifica semplicemente in chi «aiuta il sodalizio una volta tanto, in modo occasionale per una attività ben determinata e precisa, senza alcuna partecipazione ai fini o agli intenti del dell' associazione.»

L'on. Luciano Violante [108], già presidente della Commissione parlamentare antimafia, ha cercato di fare il punto della situazione: il concorso esterno esiste, «significa aiutare la mafia» ed è stato utile alla magistratura per incidere nella zona grigia di chi aiuta dall'esterno la mafia. «Chi fornisce un contributo ad un'associazione criminale senza farne parte risponde perciò di concorso "esterno". Ma qual'è il confine tra i comporta-

---

[108] Cfr. articolo del quotidiano *La Stampa* dell'11 marzo 2012, pag. 6, dal titolo «*Violante:* «*Il reato di concorso esterno alla mafia va rivisto*».

menti che costituiscono un contributo punibile e quelli che non lo sono?». Il problema può essere, quindi, l'indeterminatezza della fattispecie, se non vengono individuati gli specifici comportamenti che devono essere considerati reato. Pertanto «bisogna stabilire con chiarezza quali comportamenti, quando tenuti da chi non è associato alla mafia, costituiscono un contributo all'organizzazione mafiosa. Ma questa chiarezza spetta al governo e al parlamento. Occorre, quindi, che il legislatore intervenga, tipizzando le condotte che si intende incriminare».

Nel dibattito è intervenuto anche il prof. Carlo Federico Grosso [109], già presidente della Commissione per la riforma del codice penale (1998), affermando che occorre interrogarsi «se veramente l'applicazione del concorso esterno sia, oggi, priva di regole in grado d'assicurare un livello sufficiente di certezza giuridica. È vero che anni fa, quando la magistratura ha iniziato a far uso di tale istituto, vi sono state divergenze interpretative e, pertanto, decisioni giudiziali di segno diverso. La Cassazione ha tuttavia provveduto ad armonizzare l'interpretazione, enunciando i criteri sulla base dei quali è possibile stabilire se il contatto con la mafia costituisca concorso esterno punibile o fatto penalmente irrilevante. In questa prospettiva ha stabilito che non qualsiasi rapporto con l'organizzazione criminale o con singoli mafiosi può essere considerato reato, ma che può essere ritenuto tale soltanto il contatto «che abbia concretamente contribuito al rafforzamento dell' organizzazione criminale o quantomeno alla conservazione della sua forza». La condotta punibile, si è soggiunto, dev'essere specificamente individuata e dimostrata, e dev'essere altresì provato che essa ha contribuito al menzionato mantenimento dell'efficienza dell'associazione o al suo rafforzamento».

In ordine alla tipizzazione della fattispecie, il prof. Grosso ha aggiunto: «Su questa base, la tipizzazione della fattispecie penale sembra, in larga misura, soddisfatta. Saranno sicuramente esclusi dall'ambito dell'incriminazione, ad esempio, i contatti sporadici, i contributi marginali, le prestazioni che non forniscano alla mafia strumenti per raggiungere i suoi obiettivi, gli apporti che rientrino nella fisiologia delle prestazioni professionali. Perché un politico possa essere incriminato, non sarà d'altronde sufficiente che si accerti che ha accettato i voti mafiosi, ma sarà necessario stabilire che è stato stipulato un patto e quale è stata la controprestazione promessa. Se si tipizzassero i singoli comportamenti punibili a titolo di concorso esterno, la tassatività delle fattispecie penali diventerebbe indubbiamente più stringente. Ma non potrebbero emergere, a questo punto, specifiche controindicazioni? Non potrebbe accadere, ad esempio, che, nell'ansia di tipizzare questo o quel comportamento, si rischi di tagliare fuori situazioni che, nella concretezza dell'esercizio dell'attività giudiziaria, potrebbero rivelare una sicura caratura criminale? Non potrebbe allora,

---

[109] Cfr. articolo del quotidiano *L'Unità* dell'11 marzo 2012, pag. 8, dal titolo «*Il concorso esterno? È utile ma complicato*» e articolo del quotidiano *La Stampa* del 12 marzo 2012, pag. 1, dal titolo «*Indebolire il «concorso esterno» sarebbe sbagliato ed un pessimo segnale*».

in questa prospettiva, la proposta tipizzazione, da riforma diretta a garantire la certezza del diritto, trasformarsi in riforma funzionale agli obiettivi di chi vorrebbe, impropriamente, allentare l'attenzione sui rapporti illeciti tra la mafia, la politica e le articolazioni della società civile? La discussione è, e rimane, aperta. È comunque un fatto che esiste oggi un'interpretazione garantista del concorso esterno, avallata dalla Cassazione, in grado d'assicurare un'applicazione omogenea e rigorosa dell'istituto. Che bisogno c'è, dunque, di procedere a innovazioni che potrebbero indebolire la repressione del fenomeno mafioso?».

E ancora: «Per farne cessare l'esistenza sarebbe necessaria una legge del Parlamento che dicesse che l'articolo 110 del codice penale, cioè il concorso di persona nel reato, non si applica al reato associativo. Ma sarebbe come dire che il concorso esterno alla mafia non sarebbe più punito e non credo sia questa la strada. Oggi il concorso esterno esiste, non è questo in discussione. Semmai stiamo discutendo della difficoltà della prova alla luce dei vincoli introdotti dalla Cassazione».

Il procuratore nazionale antimafia Grasso [110] ha ricordato come in alcune occasioni la magistratura ha opportunamente scelto di non contestare il concorso esterno (il caso citato è quello del processo nei confronti dell'ex presidente della Regione Sicilia, Salvatore Cuffaro): in quelle ipotesi, proprio a cagione della difficiltà di prova processuale che l'azione dell'imputato aveva contribuito a tenere viva e rafforzare l'associazione mafiosa, la scelta è stata quella di contestare una singola specifica condotta, ossia il favoreggiamento. Nelle occasioni nelle quali appare complicato arrivare alla prova del concorso esterno, può essere più proficuo (oltre che giuridicamente più corretto) contestare il favoreggiamento o il reato di assistenza agli associati mafiosi. In questa prospettiva, molti penalisti sostengono che sarebbe utile e corretto sostituire il generico concorso esterno in associazione mafiosa con la previsione di singole condotte di aiuto alla mafia, specificatamente descritte e tipizzate. Sarebbe questa, effettivamente, una strada possibile, sebbene specificare preventivamente queste condotte sarebbe, a sua volta, operazione non agevole.

*6.2. Lo scambio elettorale politico-mafioso (articolo 416-***ter** *c.p.)*

Nel tentativo di superare i problemi legati alla configurabilità del concorso esterno nel reato associativo e di assicurare il soddisfacimento delle esigenze repressive che ne sono alla base, il legislatore, con l'articolo 11-*ter* del decreto-legge n. 306 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 356 del 1992, ha previsto la fattispecie di scambio elettorale politico-mafioso, introducendo nel codice penale l'articolo 416-*ter* il cui testo recita: «*La pena stabilita dal primo comma dell'articolo 416-*bis *si applica anche a chi ottiene la promessa di voti prevista*

---

[110] Cfr. articolo del quotidiano *Il Corriere della Sera* del 10 marzo 2012, pag. 9, dal titolo «*E Grasso: L'unica via è contestare fatti specifici*».

dal terzo comma del medesimo articolo 416-bis *in cambio della erogazione di denaro*».

È stato evidenziato [111] come secondo alcune pronunce della giurisprudenza di merito e recenti saggi su forme di manifestazione di fenomeni mafiosi o camorristici, la partecipazione alla lotta politica dei gruppi mafiosi, radicati sul territorio e dotati di capacità intimidatoria, non costituisce l'espressione di una scelta ideologica alternativa.

L'impegno elettorale mira, piuttosto, a creare canali di collegamento istituzionale per ottenere l'accesso dei gruppi criminali a circuiti finanziari, la «protezione giudiziaria» [112], il controllo delle risorse pubbliche, funzionali al passaggio (della mafia) dalla fase «parassitaria» a quella «simbiotica» con i mercati legali [113].

Da tempo, però, i gruppi mafiosi evitano concentrazioni di potere troppo marcate, suscettibili di divenire controproducenti nei momenti critici di scontro frontale con l'opinione pubblica e le istituzioni giudiziarie, rinunciando ad «internalizzare la rappresentanza» [114] con candidati che ne condividano le sorti in una logica di completa identificazione [115]. Optano, più opportunamente, per la stipulazione di patti occulti (voti/favori) con soggetti esterni all'organizzazione, che lasciano i contraenti autonomi nel perseguire le loro finalità.

Le iniziative giudiziarie hanno, sovente, affidato il perseguimento del suddetto patto di scambio a moduli incriminatori duttili quali la fattispecie della partecipazione alla associazione per delinquere o a quella ancor più problematica del concorso esterno in associazione, nonostante l'apparente convergenza di certe condotte con il reato previsto dall'art 416-*ter* c.p. o con quelli di corruzione o coercizione elettorale, aggravati dall'avvalersi della forza intimidatoria.

La suddetta opzione, tendente a valorizzare le potenzialità in chiave repressiva del reato associativo, ha posto in concreto il problema della individuazione di una soglia minima di punibilità della condotta. È sufficiente la mera richiesta del sostegno elettorale da parte del candidato? Oppure è necessaria la stipulazione del *pactum sceleris,* se non, addirittura, l'esecuzione delle prestazioni promesse? Ed ancora, come regolare il conflitto tra libera ricerca del consenso elettorale e promessa di favori a vantaggio di sodalizi criminali [116]?

---

[111] V. atti C.S.M. in http://appinter.csm.it/incontri/relaz/11129.pdf.

[112] Sulle ragioni di questa prerogativa mafiosa cfr. Gaja, *L'esercito della lupara*, Milano 1990, 381.

[113] Centorrino, Signorino, La Spina, *Il nodo gordiano,* Bari, 1999, 7 e ss..

[114] È un fenomeno verificatosi coi sindaci nella parte occidentale della Sicilia dopo lo sbarco delle forze alleate del 1943 cfr Jamieson, *Le organizzazioni mafiose,* in *Storia d'Italia,Annali,* 1997, 467 ss..

[115] Arlacchi, *Clientelismo, politica, mafia e lobbies politico-mafiose nel mezzogiorno contemporaneo,* in *Mafia, partiti e P.A.*, Napoli, 1995, 26 ss..

[116] Fiandaca, *Un'espansione incontrollata del concorso criminoso,* in *Foro it.* 1996, V, 127.

Quanto all'esecuzione delle prestazioni promesse la stessa non appare, a dir del vero, necessaria atteso che il reato di scambio elettorale politico-mafioso si perfeziona – come si evince dal dato testuale – nel momento della formulazione delle reciproche promesse, indipendentemente dalla loro realizzazione, essendo rilevante, per quanto riguarda la condotta dell'uomo politico, la sua disponibilità a venire a patti con la consorteria mafiosa, in vista del futuro e concreto adempimento dell'impegno assunto in cambio dell'appoggio elettorale [117].

Sul piano penale-sostanziale, poi, l'elasticità della nozione di «partecipazione» o «apporto esterno» lascia al giudice il compito di concretizzarne la fisionomia. E, come spesso accade in tema di reati associativi, il relativo *deficit* di determinatezza può agevolare la censura di forme di contatto sporadiche e inconsapevoli con ambienti mafiosi oppure la valorizzazione, in chiave repressiva, di quelle indicazioni dei collaboratori di giustizia, che etichettano il politico come «vicino» o «disponibile», senza, però, descrivere precise condotte di collaborazione. Ciò può tradursi in «eccessi di attenzione» verso la classe politica, tendenti a supplire, impropriamente, l'inefficienza di meccanismi di responsabilità extrapenale, connotati dalla «atipicità» degli illeciti contestabili al singolo. Tuttavia, non mancano orientamenti di segno diverso, secondo i quali l'adozione di rigidi criteri normativi potrebbe immunizzare pericolose forme di contiguità alla mafia, che, sull'onda di «garantismi di comodo», rimarrebbero confinate nell'area del malcostume politico (penalmente irrilevante).

Delicatissimo è, come detto, il rapporto tra la disposizione di legge in esame, che assumerebbe una funzione residuale, e l'ipotesi (di creazione giurisprudenziale) di «concorso esterno» nell'associazione mafiosa della quale si è detto in precedenza.

In proposito la Suprema Corte [118]. ha chiarito che la condotta cosiddetta di «concorso esterno» nel delitto associativo di tipo mafioso può consistere in un qualunque contributo – purché concreto, specifico, consapevole e volontario – che provenga da persona priva della «*affectio societatis*» ed estranea alla struttura, eserciti una effettiva rilevanza causale ai fini della conservazione o del rafforzamento dell'associazione, e sia diretto alla realizzazione, anche parziale, del suo programma criminoso. Tale contributo può ben connettersi ad un accordo mediante cui un esponente politico si impegni, in cambio della promessa di voti nell'ambito di elezioni amministrative, a favorire l'organizzazione criminale nell'aggiudicazione di appalti ed in genere nei futuri rapporti con la P.A.. Non osta in tal senso la specifica previsione di cui all'articolo 416-*ter* c.p., la quale mira piuttosto ad estendere la punibilità ai casi nei quali lo scambio elettorale politico-mafioso, non risolvendosi in contributo al mantenimento o

---

[117] In tal senso anche Cass. Sez. 5, Sentenza n. 4293 del 13 novembre 2002.
[118] Cass. Sez. 1, Sentenza n. 4043 del 25 novembre 2003.

rafforzamento dell'associazione, resterebbe irrilevante secondo il combinato disposto degli articoli 110 e 416-*bis* del codice penale (nella specie la Corte ha confermato la qualificazione a titolo di concorso esterno del patto stipulato da un candidato ad elezioni comunali, la cui stessa conclusione aveva rafforzato l'associazione mafiosa, anche nei rapporti tra questa ed organizzazioni rivali, per l'aspettativa di favoritismi da parte della nuova amministrazione locale).

La formulazione della norma di cui all'articolo 416-*ter* lascia peraltro aperti alcuni interrogativi di difficile soluzione [119]. Da un punto di vista letterale, la norma non richiede esplicitamente la presenza di un'associazione, ma la sua collocazione nel codice, la stessa rubrica dell'articolo (che allude ad una forma di «*scambio elettorale politico-mafioso*») e, soprattutto, il richiamo alla «*promessa di voti prevista dal terzo comma dell'articolo 416*-bis», militano a favore dell'opposta soluzione.

Infatti, l'erogazione di denaro in cambio della promessa di voti può integrare di per sé le fattispecie incriminatrici in materia di corruzione elettorale di cui all'articolo 96 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957. La vigenza di tali norme, anche dopo l'entrata in vigore dell'articolo 416-*ter*, è confermata dal fatto che l'articolo 11-*quater* del citato decreto-legge n. 306 del 1992, convertito con modificazioni, dalla legge n. 356 del 1992 si preoccupa di elevare il livello sanzionatorio per l'ipotesi di reato di corruzione elettorale: sostenendo l'idea che l'articolo 416-*ter* contempli e punisca lo scambio elettorale intervenuto tra soggetti operanti *uti singuli*, si finirebbe, quindi, per avvalorare una duplicazione di fattispecie destinate a colpire lo stesso comportamento criminoso.

Sul punto la Suprema Corte [120] ha chiarito che «*la promessa di voti elettorali fatta, in cambio di somme di danaro, a un candidato da personaggio di spicco di un'associazione mafiosa mediante l'assicurazione dell'intervento di membri dell'associazione stessa integra il reato di cui all'articolo 416*-ter *c.p. (scambio elettorale politico-mafioso) e non quello previsto dall'articolo 96 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957 n. 361 (offerta di denaro o altra utilità ad elettori per ottenerne il voto), dovendosi ravvisare nell'apporto attivo degli aderenti al sodalizio criminoso il ricorso alla forza di intimidazione derivante dal vincolo associativo*».

Peraltro le modalità che caratterizzano l'intimidazione mafiosa risultano poco conciliabili con il carattere «*sinallagmatico*» dell'accordo avente ad oggetto l'erogazione di denaro in cambio della promessa di voti: l'obiettivo di condizionare la libera espressione del voto, in questo caso, viene perseguito, non attraverso violenza o minaccia ma offrendo una somma di denaro a titolo di corrispettivo dell'impegno ad esercitare in un certo modo la facoltà di scelta elettorale.

---

[119] Osservazioni tratte anche da http://www.ristretti.it/areestudio/giuridici/studi/fazio.htm.

[120] Cass. Sez. 6, Sentenza n. 10785 del 19 febbraio 2004; Cass. Sez. 1, Sentenza n. 27777 del 25 marzo 2003.

Lo scopo più evidente della norma, quindi, è quello di descrivere e tipizzare una particolare ipotesi di compartecipazione «eventuale» nel reato associativo, incentrandola sull'erogazione di denaro in favore di un'associazione mafiosa; un'utilità che risulta subordinata alla correlativa promessa di voti da parte dell'associazione.

La «*promessa di voti di cui al terzo comma dell'articolo 416*-bis» deve intendersi come la promessa di voti effettuata da un'associazione mafiosa di garantire un sostegno elettorale adeguato in «termini di un ostacolo, di un impedimento o di un procacciamento di voti» anche a favore di terzi estranei all'associazione. La promessa di voti, proprio perché riferita a quanto disposto dall'articolo 416-*bis*, non si può intendere come «promessa di votare», ma di «far votare» terzi in numero sufficiente a favorire il soggetto che ha erogato il denaro.

Circa quest'ultimo, l'idea che esso debba essere destinato a favore dell'associazione e non di un singolo associato risulta comprovato dalla pena prevista per l'autore della condotta incriminata, individuata *per relationem* tramite il ricorso alla sanzione prevista dal primo comma dell'articolo 416-*bis*. Ciò dimostra, ancora una volta, che «*l'essenza originaria... del modello legale resta... quello di un aiuto prestato da un soggetto esterno all'associazione e rivolto al potenziamento e consolidamento ulteriore dell'efficienza... di quest'ultima*» [121].

La norma di cui all'articolo 416-*ter* c.p., in ogni caso, si rivela insufficiente rispetto all'intento perseguito dal legislatore perché nella formulazione di essa non si tiene conto del fatto che l'aiuto prestato all'associazione, nella maggior parte dei casi, non consiste in un'elargizione di denaro, ma nel favorire in vario modo le cosche (per esempio, facendo assumere delle persone da queste indicate come dipendenti di pubbliche amministrazioni, specialmente locali).

Al fine di intervenire sulle predette problematiche, sono stati presentati diversi disegni di legge [122]. La tendenza appare quella di estendere la sfera di punibilità dell'azione prevedendo che lo scambio elettorale politico-mafioso penalmente sanzionato debba includere non solo il rapporto sinallagmatico promessa di voti/erogazione di denaro ma anche quello di promessa di voti/erogazione di altra utilità.

Ulteriore integrazione normativa potrebbe anche essere quella di estendere la pena stabilita per lo scambio elettorale politico mafioso anche a chi si adopera per far ottenere la promessa di voti, oltre che mediante erogazione di denaro, anche attraverso il trasferimento di «*qualunque altra utilità*» ovvero fornendo «*la disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione mafiosa*».

Una simile ulteriore integrazione al testo normativo (semmai integrato con la più completa dicitura «*si adopera per far ottenere al candi-*

---

[121] Cfr. citato supra Centorrino, Signorino.

[122] Cfr. le proposte di legge n. 1218 e n. 4391 pendenti alla Camera dei deputati, nonché i disegni di legge n. 2305 e n. 2199 pendenti al Senato.

dato») consentirebbe di estendere nello stesso tempo l'ambito soggettivo ed oggettivo della norma, sanzionando non solo chi materialmente è parte del rapporto sinallagmatico ma anche l'autore di un'attività di intermediazione che sembra nella realtà e nella logica delle azioni malavitose tutt'altro che infrequente.

Attraverso i descritti interventi l'oggetto dello scambio potrebbe quindi superare la semplice dotazione di denaro in cambio dei voti e conferire maggior concretezza alla disposizione in questione.

Le indicate modifiche raccolgono, di fatto, le riflessioni di parte della dottrina e della giurisprudenza in tale delicata materia.

Appare, in ogni caso, un dato di fatto che l'attuale testo della norma di cui all'articolo 416-*ter* del codice penale mediante il mero riferimento alla condotta di «*erogazione di denaro*» è insufficiente, tanto è vero che stante la difficoltà di raggiungere la prova di tale erogazione, i casi di concreta applicazione della disposizione di legge di cui trattasi sono stati rarissimi.

Appaiono, pertanto, opportuni interventi estensivi sul testo dell'articolo 416-*ter* del codice penale sia in senso oggettivo che in senso soggettivo e che nel loro complesso possono essere così sintetizzati:

– dal punto di vista oggettivo, passaggio dal rapporto sinallagmatico: «promessa di voti – erogazione di denaro», al rapporto: «promessa di voti – erogazione di denaro o di altra utilità;

– disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze della associazione mafiosa di cui all'articolo 416-*bis* o di suoi associati;

– dal punto di vista soggettivo appare importante e ragionevole l'estensione di applicazione della norma non solo al soggetto che prende direttamente parte all'illecito rapporto di scambio («*ottiene*») ma anche al soggetto che svolge a tal proposito attività di intermediazione («*si adopera per far ottenere*»).

Il Comitato ritiene, pertanto, opportuno un intervento di modifica normativa secondo le direttrici sopra evidenziate ed auspica un'accelerazione della riforma anche alla luce dell'approssimarsi della prossima tornata elettorale.

7. La nuova legge anticorruzione

7.1. La presentazione del disegno di legge A.S. 2156

Nel maggio del 2010, il Governo (rappresentato dal ministro *pro tempore* della Giustizia on. Alfano) ha presentato al Senato il disegno di legge A.S. 2156, «*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*».

La necessità di presentare al Parlamento proposte di modifica del sistema di prevenzione e repressione del fenomeno nasceva (e tuttora permane) dalla constatazione dell'incidenza sempre maggiore e sempre quan-

titativamente e qualitativamente elevatissima del fenomeno corruttivo sull'efficienza e produttività della Cosa pubblica [123].

---

[123] Appare utile ricordare, per completezza di trattazione e per rimarcare la particolare importanza annessa alla materia da tutte le forze politiche, che oltre al disegno di legge A.S. 2156 (ed ai progetti di legge da questo assorbiti, prima al Senato e poi alla Camera, tutti *infra* citati), sono stati presentati molti altri progetti di legge di iniziativa parlamentare in materia di corruzione.

In particolare: **A.C. 268** (d'iniziativa dell'on. Mecacci ed altri, presentato in data 29 aprile 2008), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, e della Convenzione civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999»; **A. C.794** (d'iniziativa dell'on. Napoli ed altri, presentato in data 7 maggio 2008), «Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli abusi e della corruzione nell'espletamento dei concorsi e degli esami pubblici»; **A.S. 816** (d'iniziativa del sen. Casson ed altri, presentato in data 24 giugno 2008), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale» – approvato in testo unificato; **A.S. 848** (d'iniziativa del sen. Li Gotti ed altri, presentato in data 26 giugno 2008), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale» – approvato in testo unificato; **A.S. 849** (d'iniziativa del sen. Li Gotti ed altri, presentato in data 26 giugno 2008), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione civile sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999» – approvato; **A.S. 850** (d'iniziativa del sen. Li Gotti ed altri, presentato in data 26 giugno 2008), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999» – approvato; **A.C. 1786** (d'iniziativa dell'on. Di Pietro ed altri, presentato in data 14 ottobre 2008), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento Interno»; **A. C.1787** (d'iniziativa dell'on. Di Pietro ed altri, presentato in data 14 ottobre 2008), «*Ratifica ed esecuzione della Convenzione civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999*» – assorbito; **A.C. 1788** (d'iniziativa dell'on. Di Pietro ed altri, presentato in data 14 ottobre 2008), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione 58/4 del 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento Interno» – assorbito; **A.S. 1594** (Governo Berlusconi-IV, presentato in data 28 maggio 2009), «*Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale*» – approvato in testo unificato; **A.C. 2551** (d'iniziativa del sen. Casson ed altri, presentato in data 25 giugno 2009), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale» – approvato definitivamente. Legge; **A.C. 2972** (d'iniziativa dell'on. Picchi ed altri, presentato in data 23 novembre 2009), «Interpretazione autentica dell'articolo 319-*ter* del codice penale, in materia di corruzione in atti giudiziari»; **A.S. 2041** (d'iniziativa del sen. D'Alia ed altri, presentato in data 1 marzo 2010), «Norme in materia di corruzione»; **A.C. 3566** (d'iniziativa dell'on. Bobba ed altri, presentato in data 22 giugno 2010), «Disposizioni concernenti lo svolgimento di operazioni di polizia sotto copertura per l'accertamento dei delitti di corruzione e di concussione»; **A.C. 3737** (d'iniziativa del sen. Li Gotti ed altri, presentato in data 30 settembre 2010), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione civile sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999» – approvato definitivamente. Legge; **A.C. 3859** (d'iniziativa dell'on.

Negli ultimi due anni, ad esempio, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte dei Conti, più volte il Presidente della Corte ed il Procuratore Generale hanno sottolineato con enfasi i limiti raggiunti dal fenomeno [124] e lo hanno quantificato in valori di circa 60 miliardi di euro l'anno [125].

Di Pietro, presentato in data 15 novembre 2010), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999, e della Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, modifiche al codice penale, al codice civile e altre disposizioni contro la corruzione»; **A.C. 3922** (d'iniziativa dell'on. Caparini ed altri, presentato in data 1 dicembre 2010), «*Disposizioni concernenti le indagini giudiziarie sui reati di corruzione, concussione, ricettazione e riciclaggio dei proventi di attività illecite*»; **A.C. 4159** (d'iniziativa dell'on. Garavini ed altri, presentato in data 9 marzo 2011), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999, e della Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno»; **A.S. 2765** (d'iniziativa della sen.ce Della Monica ed altri, presentato in data 9 giugno 2011), «Misure di contrasto alla corruzione: modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di delitti contro la pubblica amministrazione»; **A.S. 2854** (d'iniziativa del sen. Oliva, presentato in data 28 luglio 2011), «*Delega al Governo per l'introduzione di norme volte a favorire l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione prevenendo fenomeni di corruzione e sanzionando la condotta dei pubblici dipendenti o dei detentori di incarichi o cariche pubbliche che accettano donativi o utilità di qualunque natura da persone fisiche o giuridiche*»; **A.S. 3029** (d'iniziativa della sen.ce Della Monica, presentato in data 29 novembre 2011), «Norme per la trasparenza, la prevenzione e la repressione della corruzione e per il contrasto alla illegalità nel settore pubblico e privato»; **A.C. 5023** (d'iniziativa dell'on. Versace ed altri, presentato in data 1 marzo 2012), «Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, per il contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione, nonché delega al Governo per l'istituzione della Direzione nazionale e delle direzioni distrettuali anticorruzione»; **A.C. 5058** (d'iniziativa del sen. Li Gotti ed altri, presentato in data 15 marzo 2012), «Ratifica ed esecuzione della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999» – approvato definitivamente. Legge.

[124] «*Alla fine del 2010 la stampa internazionale ha riportato il risultato di un'indagine del Transparency International sulla percezione della corruzione nella pubblica amministrazione di numerosi Stati, da cui l'Italia risulterebbe tra le ultime in classifica tra le nazioni esaminate. In Italia, benché si sia posta particolare attenzione sugli illeciti da corruzione (...) attraverso dapprima l'istituzione di un Alto Commissariato (cessato nel 2008) e quindi di un Servizio Anticorruzione e Trasparenza presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, (...) non sono stati raggiunti apprezzabili segni in controtendenza: dal 2004 al 2010 gli insufficienti dati raccolti dal sistema di indagini del Ministero dell'Interno segnano un leggerissimo trend discendente. Anche i positivi risultati connessi allo svolgimento di incisive ed estese indagini giudiziarie sono assolutamente temporanei ed effimeri, se non accompagnati da una adeguata politica di prevenzione che miri a cambiare il quadro di riferimento che ha reso possibile i comportamenti corruttivi (...) si nota una rimarchevole diminuzione delle denunce che potrebbe dare conto di una certa assuefazione al fenomeno verso una vera e propria «cultura della corruzione» (...). Ci si interroga in termini dubitativi se, in tema di federalismo fiscale, il decentramento della spesa pubblica possa contribuire a ridurre la corruzione aumentando l'accountability delle P.A., rendendo più diretta la relazione tra decisioni prese e risultati conseguiti ovvero possa avere l'effetto contrario ed aumentare la corruzione quando la vicinanza a interessi e lobbies locali favorisca uno scambio di favori illeciti in danno alla comunità amministrata*». Questo quadro è ripreso da una citazione di brani della relazione del Procuratore Generale della Corte dei Conti per l'inaugurazione dell'anno giudiziario contabile 2011.

[125] Citando le valutazioni del Servizio Anticorruzione e Trasparenza (S.A.eT.) del Dipartimento della Funzione pubblica, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

La materia è assolutamente centrale rispetto all'oggetto dell'attività di inchiesta della Commissione, atteso che la corruzione (e l'infiltrazione che attraverso di essa le mafie riescono a realizzare nel sistema della pubblica amministrazione) rappresenta un modo di agire ormai tipico delle organizzazioni criminali di stampo mafioso, che incidono sulla regolarità dell'azione amministrativa attraverso la violenza e la minaccia, ovvero – appunto – attraverso la corruzione del pubblico dipendente e l'asservimento del suo agire ai fini illeciti della consorteria criminale.

Gli effetti pratici di tale *modus agendi* sono già stati ben ricostruiti dalla Commissione nella «*Relazione sulla prima fase dei lavori*» [126], approvata nella seduta del 25 gennaio 2012.

Peraltro, anche a livello internazionale è ormai da tempo riconosciuto il rilievo del contrasto alla corruzione come strumento di repressione dei fenomeni di criminalità organizzata: si pensi, ad esempio, agli articoli 8 e 9 della «*Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*» sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo del 12-15 dicembre 2000, che prevedono obblighi di penalizzazione della corruzione e conseguenti misure di contrasto [127].

Il testo originario del disegno di legge era articolato in 3 capi che, come specificato nella relazione di accompagnamento, erano relativi:

a) alla prevenzione generale del fenomeno corruttivo;
b) a predisporre controlli mirati sul fenomeno;
c) alle sanzioni, e dunque alla fase repressiva.

Il testo era composto da 13 articoli (i primi 6 componevano il capo I; gli articoli 7-8 il capo II; gli articoli 9-12 il capo III; l'articolo 13 conteneva una clausola di invarianza finanziaria).

Gli elementi particolarmente qualificanti del testo di legge si potevano sintetizzare nei termini di seguito esposti.

Era previsto (articolo 1) un «*Piano nazionale anticorruzione*», secondo le regole fissate dalla Convenzione O.N.U. del 2003 e aderendo ad una specifica richiesta del GR.E.CO [128]., così come già fatto da diversi Stati europei (secondo il d.d.l., il Piano è coordinato dal Dipartimento della funzione pubblica che gestisce una «*Rete nazionale anticorruzione*», composta da referenti per ogni singola pubblica amministrazione, che forniscono dati ed informazioni al Dipartimento, presso cui è anche istituito un «*Osservatorio sulla corruzione*», i cui componenti vi partecipano a titolo gratuito).

Venivano introdotte (articolo 2) regole in materia di pubblicità e trasparenza (prevedendo la pubblicazione su internet di dati sensibili, relativi alle procedure di appalto, di autorizzazione, a concorsi, a progressione in

---

[126] Doc. XXIII, n. 9. In particolare, si veda il cap. 4 dell'Allegato («*Il rapporto tra mafia e politica*», pag. 133 e ss.) ed in primo luogo il par. 4.3 («*La corruzione*»).

[127] La Convenzione, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 31 maggio 2001 è stata ratificata dall'Italia con la legge 16 marzo 2006, n. 146.

[128] Gruppo di Stati contro la corruzione, organo del Consiglio d'Europa.

carriera nella P.A.; le regole attuative di tali forme di pubblicità sarebbero state oggetto di un successivo decreto del Presidente della Repubblica. Si prevedeva anche l'obbligo per le PP.AA. di mantenimento di un indirizzo di posta elettronica certificata per le istanze dei privati) e regole di trasparenza nei contratti pubblici (articolo 3), con la modifica del relativo codice, introducendo la «*Banca dati nazionale dei contratti pubblici*» nella quale inserire tutti i dati degli appaltatori e delle procedure di appalto, verificabili dalle stazioni appaltanti.

Erano introdotte (articolo 4) regole di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese e generalizzata (articolo 5) la regola già prevista dai decreti emergenziali per l'Abruzzo e per l'Expo 2015, ossia maggiori controlli per i subappalti con previsione di *white lists* di subappaltatori (liste di imprese non soggette a rischio di infiltrazione mafiosa).

L'articolo 7 modificava il Testo unico enti locali (T.U.E.L.), occupandosi in particolare della sfera dei controlli di spesa (era proposta l'introduzione dell'obbligo del parere del Ragioniere per le delibere di spesa delle giunte e dei consigli e di una serie di controlli interni ed alle società partecipate, specificando anche le regole in materia contabile e di bilancio degli enti), mentre l'articolo 8 modificava il T.U.E.L. nella materia dei revisori dei conti.

Era poi attribuita (con l'articolo 9) una delega al Governo per disciplinare con decreto delegato il c.d. «*fallimento politico*»: si volevano introdurre ipotesi di incandidabilità temporanea dei Governatori regionali in caso di rimozione ex articolo 126 Cost. (articolo che prevede la rimozione del Presidente della Giunta per i casi – invero decisamente rari – di compimento di atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, ovvero per ragioni di sicurezza nazionale). Con la stessa delega, il Governo avrebbe regolato l'ipotesi di scioglimento dei consigli comunali e provinciali che non abbiano deliberato il dissesto finanziario.

Si proponeva altresì (articolo 10) l'introduzione di ipotesi di ineleggibilità alle cariche di deputato e senatore (si tratta di ipotesi di ineleggibilità per condanne definitive e qualificate – almeno due anni di reclusione; ineleggibilità esclusa in caso di riabilitazione – per gravi reati, ossia quelli di competenza delle Direzioni Distrettuali Antimafia: associazione a delinquere, tratta di persone e riduzione in schiavitù, associazione mafiosa e delitti aggravati dal metodo mafioso, sequestro di persona a scopo di estorsione, associazione a fini di traffico e spaccio di droga, associazione finalizzata al contrabbando, delitti con finalità di terrorismo; e quelli più gravi contro la P.A.. L'ineleggibilità è prevista come solo temporanea e limitata a 5 anni dalla condanna definitiva). Era nel contempo ampliato (articolo 11) il catalogo dei reati previsti dall'articolo 58 T.U.E.L. come causa di ineleggibilità per gli enti locali disciplinati da quel corpus normativo (in particolare era proposta l'introduzione del riferimento ai seguenti articoli del codice penale: 241 (attentati contro l'integrità, l'indipendenza e l'unità dello Stato), 270 (associazioni sovversive), 270-*bis* (associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico), 270-*ter* (assistenza agli associati), 270-*quater* (arruolamento

con finalità di terrorismo anche internazionale), 270-*quinquies* (addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale), 280 (attentato per finalità terroristiche o di eversione), 283 (attentato contro la costituzione dello Stato), 284 (insurrezione armata contro i poteri dello Stato), 353 (turbata libertà degli incanti)).

L'articolo 12 del disegno di legge modificava la pena edittale per buona parte del catalogo dei reati contro la pubblica amministrazione previsti dal codice penale, aumentando di volta in volta il minimo edittale, il massimo edittale o entrambi.

Come è stato autorevolmente sottolineato [129], il disegno di legge governativo ha rappresentato un passo avanti nell'approccio legislativo al fenomeno, atteso che lo ha inquadrato non solo dal punto di vista del contrasto penale, ma anche dal punto di vista organizzativo-amministrativo (in chiave di prevenzione).

Tuttavia, il provvedimento è apparso nel complesso non completamente efficace e sufficiente, tanto da innescare un complesso e vivace dibattito in sede parlamentare, che ne ha rallentato i tempi di approvazione.

Alcuni punti, in particolare, sono apparsi fin da subito problematici.

Quanto al Capo I (prevenzione generale) appariva insufficiente dal punto di vista pratico e concreto tutta l'organizzazione del «*Piano anticorruzione*», che rischiava di trasformarsi in un astratto strumento di studio senza conseguenze sul fenomeno concreto. Gli strumenti di trasparenza sono tutti, ovviamente, utili e da incrementare; tuttavia, la trasparenza dovrebbe riguardare in primo luogo i soggetti attivi della corruzione, ossia i pubblici ufficiali, le cui situazioni patrimoniali dovrebbero essere assolutamente pubbliche e trasparenti, mentre nel disegno di legge non erano prese in considerazione. Ha suscitato dubbi, poi, l'introduzione generalizzata dello strumento delle *white lists*, già previsto dai decreti emergenziali sull'Abruzzo e sull'Expo 2015, in quanto tale strumento era stato oggetto di precise critiche – proprio davanti a questa Commissione parlamentare d'inchiesta – da parte degli organi governativi che dovevano applicarlo (l'allora prefetto di L'Aquila, dott. Gabrielli, in corso di audizione aveva

---

[129] Si veda, sul punto, la «*Relazione sull'attività svolta nell'anno 2011*» resa dal Presidente della Corte dei Conti, dott. Giampaolino, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2012: «*In linea generale, la Corte ha confermato il positivo giudizio già espresso sul provvedimento nell'audizione del 2010, in ragione della circostanza che, diversamente da quanto operato in passato, l'approccio alla problematica non è di impostazione prevalentemente penalistica, come pur è nella tradizione del nostro ordinamento, bensì di ordine amministrativo, tendendo, cioè, all'individuazione di rimedi di natura organizzativa. Si tratta, quindi, di rimedi finalizzati a prevenire o ad evidenziare la patologia e che debbono aggiungersi alle misure meramente sanzionatorie. La Corte ha, poi, evidenziato l'alto significato tecnico e deontologico, di elevare, alla stregua di quanto già stabilito dagli articoli 11 e 16 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, la trasparenza dell'attività amministrativa a "livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera* m), *della Costituzione. Apprezzamento è stato espresso, infine, in ordine all'introduzione del Piano nazionale anticorruzione, con riferimento alla sua genesi endogena all'amministrazione, alla sua natura di rimedio programmatico ed ordinamentale contro il sorgere delle vicende corruttive*» (pagg. 28-29).

criticato lo strumento, affermando che inserire una impresa nella c.d. lista bianca rischiava di attribuirle una patente di onestà, sfruttabile dalle mafie con l'infiltrazione nell'impresa successiva all'inserimento nella lista; i controlli continui e successivi finalizzati ad impedire infiltrazioni successive erano poi considerati troppo onerosi e stressanti per le strutture di polizia).

Quanto al Capo II (controlli mirati), di fatto introduceva norme in materia di efficienza della P.A. e di controllo sulla spesa (peraltro, dei soli enti locali disciplinati dal T.U.E.L. e non di tutti gli enti locali) che, pur in astratto condivisibili – e fatto salvo il controllo sulla portata delle singole norme proposte –, rappresentavano solo uno strumento indiretto di contrasto alla corruzione, essendo ovviamente una P.A. più efficiente meno sottoposta al rischio corruzione. Invece, la situazione attuale italiana impone l'adozione di strumenti diretti di contrasto al fenomeno.

Quanto, infine, al Capo III (sanzioni), ove si sarebbero dovuti prevedere meccanismi di contrasto diretto e di repressione della corruzione, il quadro proposto dal disegno di legge appariva abbastanza limitato. La delega al Governo sulla materia del «*fallimento politico*» sembrava relativa ad ipotesi marginali e che possono incidere poco sul dilagare della corruzione. Anche le norme in materia di ineleggibilità, pur astrattamente condivisibili, non apparivano tali da stravolgere il quadro attuale e da determinare il venir meno di possibili infiltrazioni criminali degli organi elettivi. Infine, dal lato del contrasto penale al fenomeno, ci si limitava alla sola previsione di aumenti (peraltro contenuti) delle pene previsti da alcuni reati contro la P.A.: nessun intervento in materia di sequestri e confische, nessun intervento in materia di pene accessorie, limitatissimi interventi in materia di circostanze aggravanti, nessun intervento in materia procedurale di accertamento delle violazioni [130].

---

[130] Il disegno di legge governativo ha assorbito, nel corso del suo esame parlamentare, diversi altri progetti di legge di iniziativa parlamentare, che appare opportuno citare tutti, al fine di evidenziarli come utili riferimenti (anche per l'apporto fornito dalle proposte ivi contenute nella modifica in sede parlamentare dell'A.S. 2156).

Si tratta delle seguenti proposte (presentate al Senato della Repubblica):

– A.S. 2044 (d'iniziativa della sen.ce Baio ed altri, presentato in data 2 marzo 2010), «*Misure per contrastare fenomeni corruttivi nel rapporto tra eletti, cittadini e pubblica amministrazione*»;

– A.S. 2164 (d'iniziativa del sen. Li Gotti ed altri, presentato in data 6 maggio 2010), «*Norme per il contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione e in materia di cause ostative all'assunzione di incarichi di governo, incandidabilità ed ineleggibilità dei condannati per reati contro la pubblica amministrazione. Delega al Governo in materia di coordinamento del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*»;

– A.S. 2168 (d'iniziativa del sen. D'Alia, presentato in data 7 maggio 2010), «*Disciplina della partecipazione alla vita pubblica e degli emolumenti per l'esercizio della funzione pubblica, regolamentazione degli incarichi di consulenza e norme in materia di contrasto a fenomeni di corruzione*»;

– A.S. 2174 (d'iniziativa della sen.ce Finocchiaro ed altri, presentato in data 11 maggio 2010), «*Norme per il contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione e nel settore privato. Cause ostative all'assunzione di incarichi di governo, incandidabilità*

7.2. Le norme pattizie internazionali

La necessità di adeguamento della normativa italiana in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni di corruzione deriva non solo dall'emergenza alla quale ha fatto riferimento, come si è detto, la Corte dei Conti, ma anche alla circostanza che l'Italia ha, nel corso degli anni, aderito a più di un accordo pattizio internazionale nella materia della corruzione, che impone alla normativa interna gli aggiornamenti secondo le statuizioni di tali accordi.

Peraltro, occorre notare come l'Italia sia stata spesso inadempiente rispetto agli accordi internazionali, non ratificando con propria legge l'accordo al quale aveva aderito, ovvero comunque non eseguendo in pratica gli obblighi derivanti dall'avvenuta ratifica.

In particolare, l'Italia ha aderito:

a) alla «*Convenzione penale sulla corruzione*» del Consiglio d'Europa (*Criminal Law Convention on Corruption*), fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999;

b) alla «*Convenzione civile sulla corruzione*» del Consiglio d'Europa (*Civil Law Convention on Corruption*), fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999;

c) alla Convenzione dell'O.N.U. contro la corruzione (*United Nations Convention Against Corruption* – U.N.C.A.C.), adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003 ed aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre 2003, che l'Italia ha sottoscritto senza riserve.

Tali Convenzioni sono state tutte ratificate con molto ritardo rispetto alla loro sottoscrizione: in particolare, la Convenzione O.N.U. del 2003 è stata ratificata sei anni dopo, con la legge n. 116 del 3 agosto 2009; le due Convenzioni del Consiglio d'Europa del 1999 sono state oggetto di ratifica soltanto con le leggi nn. 110 e 112 del 28 giugno 2012.

La ratifica, tuttavia, non è stata finora seguita dall'integrale e rispettosa esecuzione degli obblighi internazionali, in particolare nella materia penale, come di seguito si avrà modo di sottolineare.

Quanto al contenuto delle citate Convenzioni, se ne segnalano i punti di maggiore interesse.

La Convenzione penale del Consiglio d'Europa (*Council of Europe*) sulla corruzione del 27 gennaio 1999 è composta di un breve preambolo e di 42 articoli.

---

ed ineleggibilità dei responsabili per reati contro la pubblica amministrazione e collegati»;

– A.S. 2340 (d'iniziativa della sen.ce Della Monica ed altri, presentato in data 21 settembre 2010), «Norme per la trasparenza, la prevenzione e la repressione della corruzione e per il contrasto alla illegalità nel settore pubblico e privato»;

– A.S. 2346 (d'iniziativa del sen. Zanda, presentato in data 24 settembre 2010), «Norme per il contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione e nel settore privato».

Dispone che le Parti contraenti – nei rispettivi ordinamenti – definiscano come reati penali le fattispecie di corruzione (articoli 2-14). La Convenzione, a tale riguardo, individua e definisce le seguenti fattispecie:

a) corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali nazionali (articoli 2 e 3);

b) corruzione di membri di assemblee pubbliche nazionali (articolo 4);

c) corruzione di pubblici ufficiali stranieri (articolo 5);

d) corruzione di membri di assemblee pubbliche straniere (articolo 6);

e) corruzione attiva e passiva nel settore privato (articoli 7 e 8: la corruzione nel settore privato è definita come fatti di corruzione «*commessi intenzionalmente nell'ambito di un'attività commerciale*»; in particolare, quella «*attiva*» è definita come «*il fatto di promettere, di offrire o di procurare, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito, per sé o per terzi, a una qualsiasi persona che dirige un ente privato o che vi lavora, affinché compia o si astenga dal compiere un atto in violazione dei suoi doveri*», mentre quella «*passiva*» come «*il fatto per qualsiasi persona che dirige un ente privato o che vi lavora, di sollecitare o di ricevere, direttamente o per il tramite di terzi, un vantaggio indebito, per sé o per terzi, o di accettarne l'offerta o la promessa, affinché compia o si astenga dal compiere un atto in violazione dei propri doveri*»);

f) corruzione di funzionari internazionali (articolo 9);

g) corruzione di membri di assemblee parlamentari internazionali (articolo 10);

h) corruzione di giudici e di agenti di corti internazionali (articolo 11);

i) traffico d'influenza (articolo 12; tale articolo definisce traffico d'influenza «*il fatto di promettere, offrire o procurare, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito, per sé o per terzi, a titolo di rimunerazione a chiunque afferma o conferma di essere in grado di esercitare un'influenza sulla decisione di una persona di cui agli articoli 2, 4-6 e 9-11, così come il fatto di sollecitare, ricevere o accettarne l'offerta o la promessa a titolo di rimunerazione per siffatta influenza, indipendentemente dal fatto che l'influenza sia o meno effettivamente esercitata oppure che la supposta influenza sortisca l'esito ricercato*»);

j) riciclaggio dei proventi di reati di corruzione (articolo 13);

k) reati contabili (articolo 14).

La Convenzione dispone, altresì, che le Parti contraenti adottino nel proprio ordinamento misure che consentano di confiscare o sottrarre gli strumenti ed i proventi dei reati penali definiti dalla Convenzione o beni per un valore corrispondente a tali proventi (articolo 19, par. 3); garantiscano la specializzazione di persone o di enti nella lotta contro la corruzione e provvedano affinché i medesimi soggetti dispongano di una formazione e di risorse finanziarie adeguate all'esercizio delle proprie funzioni (articolo 20); si prestino l'assistenza giudiziaria più ampia possibile

(articoli 26, 30 e 31); includano i reati penali che rientrano nel campo di applicazione della presente Convenzione in tutti i futuri trattati di estradizione ed aggiornino in tal senso anche i trattati di estradizione già in vigore tra le Parti (articolo 27, par. 1); designino una o più autorità centrali competenti in materia di cooperazione giudiziaria internazionale in tema di corruzione (articolo 29).

Sono infine dettate norme in materia di entrata in vigore e di modifica della Convenzione, nonché di risoluzione delle controversie relative all'applicazione della Convenzione (articoli 32-42).

La Convenzione civile C.o.E. sulla corruzione del 4 novembre 1999 è composta di un Preambolo e di 23 articoli.

Prevede che le Parti introducano nel diritto interno efficaci strumenti di difesa di diritti ed interessi (compresa la possibilità di ottenere il risarcimento dei danni) in favore delle persone che hanno subito un danno risultante da un atto di corruzione, definito come «*il fatto di sollecitare, offrire, dare o accettare, direttamente o indirettamente, una provvigione illecita o altro indebito vantaggio, ovvero promettere tale indebito vantaggio, in modo tale da pregiudicare il normale esercizio di una funzione o il comportamento regolamentare di colui che beneficia della provvigione illecita o dell'indebito vantaggio o della promessa di tale vantaggio indebito*» (articoli 1-3).

Gli articoli 4-7 prevedono regole di responsabilità, anche dello Stato, e termini e condizioni dell'esercizio delle relative azioni.

La Convenzione prevede altresì l'introduzione di una serie di obblighi di particolare rilievo: l'obbligo di prevedere negli ordinamenti interni regole di nullità dei contratti o delle clausole contrattuali aventi ad oggetto un atto di corruzione, nonché regole di annullabilità del contratto, quando il consenso del contraente è stato viziato da un atto di corruzione (articolo 8); l'obbligo di prevedere un'adeguata tutela contro qualsiasi sanzione ingiustificata nei confronti di dipendenti i quali, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, denunciano fatti di corruzione (articolo 9); l'introduzione di regole di chiarezza e fedeltà nella redazione dei conti annuali e nei documenti finanziari delle società (articolo 10).

Sono previste anche norme processuali (articoli 11 e 12) e di cooperazione internazionale in materia processuale, civile e commerciale (articoli 11-13).

La vigilanza sull'attuazione della Convenzione da parte degli Stati aderenti è rimessa al «*Gruppo di Stati contro la corruzione*», c.d. GR.E.CO. (articolo 14).

Sono infine dettate norme in materia di entrata in vigore e di modifica della Convenzione, nonché di risoluzione delle controversie relative all'applicazione della Convenzione (articoli 15-23).

Infine, la Convenzione O.N.U. contro la corruzione del 2003 consta di un Preambolo e di 71 articoli.

Il Titolo I (articoli 1-4) contiene disposizioni generali, prevedendo norme relative all'oggetto della Convenzione, alla terminologia, al campo

di applicazione, alle regole di protezione della sovranità degli Stati aderenti.

Il Titolo II (articoli 5-14) è relativo alle misure preventive del fenomeno. Impone ai Paesi aderenti l'adozione di regole di trasparenza, di responsabilità nella gestione dei beni pubblici e di partecipazione della società civile.

Particolare rilievo assume, nell'organizzazione pubblica delle politiche di prevenzione, la disposizione dell'articolo 6, che impone agli Stati l'istituzione di uno o più organi per l'applicazione delle politiche preventive e per la diffusione delle conoscenze necessarie alla prevenzione, dotati della «*indipendenza necessaria a permettere loro di esercitare efficacemente le loro funzioni al riparo da ogni indebita influenza*» (articolo 6, comma 2).

La trasparenza è imposta tanto nel settore pubblico (con riferimento agli impiegati ed ai pubblici ufficiali, alla trasparenza negli appalti, alle regole di informazione del pubblico sull'organizzazione e le procedure dell'amministrazione) quanto nel settore privato, dove particolare enfasi viene posta sull'obbligo per gli Stati aderenti di imporre regole di trasparenza e correttezza dei conti, con divieto di specifiche attività compiute al fine di commettere un reato di corruzione; in particolare:

– tenuta di conti fuori libro;

– operazioni fuori libro o insufficientemente identificate;

– registrazione di spese inesistenti;

– registrazione di elementi passivi il cui oggetto non sia correttamente identificato;

– utilizzazione di documenti falsi;

– distruzione intenzionale di documenti contabili prima dei termini previsti dalla legge (articolo 12, comma 3, lettere *a)-f)*).

Specifiche regole riguardano i magistrati e la prevenzione del riciclaggio.

Quanto al primo tema, l'articolo 11 prevede (tanto per i giudici quanto per i magistrati inquirenti) che gli Stati aderenti, nel rispetto della «*indipendenza dei magistrati*», adottino le misure necessarie a «*rafforzare la loro integrità ed a prevenire ogni possibilità di corromperli*».

Quanto alla materia del riciclaggio, l'articolo 14 impone: l'istituzione di un regime interno di regolamentazione e controllo degli istituti di credito, con particolare riguardo alla identificazione dei clienti e alla registrazione delle operazioni e dichiarazione delle operazioni sospette; la cooperazione nazionale ed internazionale e lo scambio di informazioni (peraltro, si tratta di obblighi ai quali l'Italia formalmente già adempie con la sua normativa antiriciclaggio).

Il contrasto e la repressione penale è disciplinata dal Titolo III (articoli 15-42).

In tali norme sono anzitutto definite le ipotesi di reato rilevanti:

a) la corruzione di pubblici ufficiali nazionali (articolo 15) e stranieri e di funzionari di organizzazioni internazionali pubbliche (articolo 16);

b) la sottrazione, appropriazione indebita, od altro uso illecito di beni da parte di un pubblico ufficiale (articolo 17);

c) il traffico d'influenza (articolo 18), definito, in due ipotesi, come: *a)* il «*fatto di promettere, offrire o concedere ad un pubblico ufficiale o ad ogni altra persona, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio affinché detto ufficiale o detta persona abusi della sua influenza reale o supposta, al fine di ottenere da un'amministrazione o da un'autorità pubblica dello Stato Parte un indebito vantaggio per l'istigatore iniziale di tale atto o per ogni altra persona*»; *b)* il «*fatto, per un pubblico ufficiale o per ogni altra persona, di sollecitare o di accettare, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio per se o per un'altra persona al fine di abusare della sua influenza reale o supposta per ottenere un indebito vantaggio da una amministrazione o da una autorità pubblica dello Stato Parte*»;

d) l'abuso d'ufficio (articolo 19), che nel testo della Convenzione non presenta i caratteri dell'abuso «patrimoniale», come descritto nell'articolo 323 del nostro codice penale;

e) l'arricchimento illecito (articolo 20), descritto come un «*aumento sostanziale dei beni di un pubblico ufficiale che quest'ultimo non può ragionevolmente giustificare rispetto ai suoi redditi legittimi*»;

f) la corruzione nel settore privato (articolo 21) definita come atti «*commessi intenzionalmente nell'ambito di attività economiche, finanziarie o commerciali*» e consistenti nel «*fatto di promettere, offrire o concedere, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio ad ogni persona che diriga un'entità del settore privato o lavori per tale entità, a qualunque titolo, per se o per un'altra persona, affinché, in violazione dei propri doveri, essa compia o si astenga dal compiere un atto*», ovvero nel «*fatto, per qualsiasi persona che diriga un'entità del settore privato o che lavori per tale entità, a qualsiasi titolo, di sollecitare od accettare, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio, per se o per un'altra persona, al fine di compiere o di astenersi dal compiere un atto in violazione dei propri doveri*»;

g) sottrazione di beni nel settore privato (articolo 22) consistente nella sottrazione intenzionale, nell'ambito di attività economiche, finanziarie o commerciali, da parte di un dirigente o un lavoratore di un ente privato, di beni o valori della società affidatigli per la sua funzione;

h) il riciclaggio di proventi del crimine (articolo 23), comprendendovi anche il c.d. autoriciclaggio, ovverosia il riciclaggio compiuto dall'autore del reato presupposto (il comma 2, lettera *e*), della norma prevede una mera possibilità di eccezione a tale estensione: «*Quando i principi fondamentali del diritto interno di uno Stato Parte lo richiedono, si può disporre che i reati enunciati al paragrafo 1 del presente articolo non*

si applichino alle persone che hanno commesso il reato presupposto») e la ricettazione (articolo 24);

i) l'ostacolo al buon funzionamento della giustizia (articolo 25).

Sono comprese alcune norme in materia di responsabilità delle persone giuridiche e di principi di diritto penale generale (articoli 26-28), nonché in materia processuale e di cooperazione tra autorità (articoli 29-42).

Tra queste norme rileva in particolare quella dell'articolo 29 in materia di prescrizione del reato, secondo la quale gli Stati aderenti fissano «*un lungo termine di prescrizione entro il quale i procedimenti possono essere avviati*», introducendo secondo il diritto pattizio una regola che appare diversa da quella prevista nell'ordinamento italiano, dal momento che fa rilevare la prescrizione soltanto fino al termine di avvio del procedimento penale e non anche durante il suo corso.

Il Titolo IV (articoli 43-50) è dedicato alle regole di cooperazione internazionale; il Titolo V (articoli 51-59) alla materia del recupero di beni; il Titolo VI (articoli 60- 62) alla assistenza tecnica ed allo scambio di informazioni.

Per concludere, il Titolo VII (articoli 63-64) è relativo alle norme che contemplano i meccanismi di applicazione della Convenzione, mentre il Titolo VIII (articoli 65-71) contiene disposizioni finali relative all'entrata in vigore ed alla modifica della Convenzione, nonché alla composizione delle controversie relative all'applicazione della Convenzione.

C'è da dire che, in sede di ratifica della Convenzione O.N.U., con la citata legge n. 116/09, fu operata una prima, assai limitata, attuazione delle regole imposte dalla normativa pattizia. In particolare, furono aggiornati l'articolo 322-*bis* c.p. in materia di confisca ed il decreto legislativo n. 231/01 sulla responsabilità delle persone giuridiche, e furono introdotti nel codice di procedura penale gli articoli 740-*bis* e 740-*ter* in materia di «*devoluzione ad uno Stato estero delle cose confiscate*».

Fu inoltre individuata l'«*Autorità nazionale anti-corruzione*» di cui all'articolo 6 della Convenzione nel soggetto giuridico al quale venivano trasferite le funzioni dell'«*Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione*» [131], ossia il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (S.A.eT.), creato nell'ambito del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Proprio l'individuazione dell'Autorità nazionale anti-corruzione ha rappresentato e rappresenta un aspetto problematico dei rapporti tra la normativa internazionale e quella interna.

Infatti, il citato articolo 6 della Convenzione O.N.U. pretende che tale organo sia dotato dell'indipendenza necessaria ad esercitare efficacemente le proprie funzioni; caratteristica che non può, con tutta evidenza, ricono-

---

[131] L'Alto Commissariato fu istituito con l'articolo 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 e soppresso solo cinque anni dopo (con l'articolo 68, comma 6-*bis*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

scersi ad un ufficio istituito presso un dipartimento governativo, ossia all'interno di quella pubblica amministrazione che l'Autorità dovrebbe monitorare.

La questione è tornata all'attenzione generale poiché il d.d.l. A.S. 2156 prevedeva che il «*Piano nazionale anticorruzione*» fosse rimesso al Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, ossia che fosse il primo dei controllati a fungere da controllore.

Peraltro, le successive modifiche parlamentari all'articolo 1 del d.d.l. non hanno completamente risolto la questione: i compiti di Autorità nazionale anti-corruzione sono stati infatti rimessi ad altro ente, la «*Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche*» (CiVIT) [132]. Su tale ente sono state avanzate obiezioni [133], soprattutto in ordine al possesso dei requisiti di indipendenza richiesti dalla Convenzione O.N.U. [134].

Effettivamente, la CiVIT appare dotata di requisiti di autonomia ed indipendenza solo formali e nominali, atteso che i suoi componenti sono indicati e decisi dal potere esecutivo (con delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro per l'attuazione del programma di Governo), che la Commissione non ha alcuna autonomia finanziaria dipendendo dalle scelte strategiche del Governo e che di fatto si tratta di un ente utilizzato dal potere governativo come organo di staff, che infine la Commissione non ha alcun potere concreto di intervento sulle pubbliche amministrazioni.

Altre questioni rimangono poi irrisolte, sulla base delle richiamate norme pattizie.

Appare necessario che la legislazione interna sia aggiornata ed adeguata con la previsione di norme che realizzino una completa trasparenza delle procedure amministrative e delle situazioni patrimoniali di tutti i

---

[132] La CiVIT è stata istituita dall'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, con il compito di «*indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale, informando il Ministro per l'attuazione del programma di Governo sull'attività svolta*».

[133] Per questo motivo, è stata presentata anche una specifica proposta di legge finalizzata *all'istituzione di una vera e propria «Autorità indipendente* per la prevenzione della corruzione e dei fenomeni di illegalità nelle amministrazioni pubbliche»*, autonoma ed indipendente dal potere esecutivo e con ampi poteri ispettivi, di intervento e sanzionatori,* A.S. 2781, «*Istituzione dell'Autorità indipendente per la prevenzione della corruzione e dei fenomeni di illegalità nelle amministrazioni pubbliche*» (d'iniziativa del sen. D'Alia ed altri, presentato in data 15 giugno 2011).

[134] Effettivamente, la CiVIT appare dotata di requisiti di autonomia ed indipendenza solo formali e nominali, atteso che i suoi componenti sono indicati e decisi dal potere esecutivo (con delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro per l'attuazione del programma di Governo), che la Commissione non ha alcuna autonomia finanziaria dipendendo dalle scelte strategiche del Governo e che di fatto si tratta di un ente utilizzato dal potere governativo come organo di staff, che infine la Commissione non ha alcun potere concreto di intervento sulle pubbliche amministrazioni.

soggetti che dipendano o siano retribuiti dalla pubblica amministrazione; che siano previste norme a tutela del dipendente pubblico che denunci ipotesi o tentativi di corruzione; che siano introdotte specifiche ipotesi di reato di «*corruzione tra privati*» e «*traffico d'influenza*», secondo le chiare previsioni convenzionali ricordate; che sia aggiornata la disciplina del riciclaggio, introducendo l'ipotesi di «*autoriciclaggio*»; che sia rivista la normativa in materia di documentazione societaria, rendendo effettiva la sanzione penale del falso in bilancio; che sia bilanciato ed emendato il rapporto normativo tra «corruzione» e «concussione»; che siano modificate le norme sulla prescrizione dei reati nel senso indicato dalla Convenzione delle Nazioni Unite.

Nell'evidenziare i nodi irrisolti della normativa italiana (in rapporto con quella convenzionale del Consiglio d'Europa), appare di grande importanza, anche per il modo analitico e concretamente orientato con il quale affronta le questioni, il testo del «*Rapporto di valutazione sull'Italia – Tema I Incriminazioni – Terzo ciclo di valutazione*» del GR.E.CO. – Gruppo di Stati contro la corruzione – organo del Consiglio d'Europa, adottato a Strasburgo il 23 marzo 2012.

All'esito di una lunga e completa disamina della normativa italiana, del suo rapporto con quella del Consiglio d'Europa e dei motivi della mancata ratifica ed esecuzione della Convenzione del 1999, il GR.E.CO. ha rivolto all'Italia le seguenti «*raccomandazioni*»:

«*i)* procedere rapidamente alla ratifica della Convenzione penale sulla corruzione (STE 173) e del suo protocollo addizionale (STE 191) (paragrafo 101);

ii) estendere il campo di applicazione della legislazione concernente la corruzione attiva e passiva a tutti i pubblici ufficiali stranieri, ai membri di pubbliche assemblee straniere, ai funzionari delle organizzazioni internazionali, ai membri delle assemblee parlamentari internazionali nonché ai giudici ed ai funzionari delle corti internazionali, al fine di soddisfare pienamente i requisiti posti dagli articoli 5, 6, 9, 10 e 11 della Convenzione penale sulla corruzione (STE 173) (paragrafo 107);

iii) estendere l'ambito di applicazione della legislazione relativa alla corruzione attiva e passiva di giurati stranieri al fine di ottemperare pienamente ai requisiti di cui all'articolo 6 del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale sulla corruzione (STE 191); e *ii)* prevedere come fattispecie penale la corruzione attiva e passiva degli arbitri nazionali e stranieri (paragrafo 108);

iv) prevedere come fattispecie penale la corruzione nel settore privato conformemente agli articoli 7 e 8 della Convenzione penale sulla corruzione (STE 173) (paragrafo 110);

v) prevedere come fattispecie penale il traffico di influenza conformemente all'articolo 12 della Convenzione penale sulla corruzione (STE 173) (paragrafo 111);

vi) adottare misure adeguate, di concerto con le istituzioni interessate, per garantire che le disposizioni relative ai reati di corruzione e traf-

fico di influenza siano applicate attivamente nella pratica e rendere possibile un regime sanzionatorio efficace, proporzionato e dissuasivo nei confronti degli autori di reati di corruzione, come richiesto dagli articoli 19 e 20 della Convenzione penale sulla corruzione (STE 173) (paragrafo 114);

vii) al fine di garantire che i procedimenti siano definiti prima della scadenza dei termini di prescrizione, *i)* effettuare uno studio sull'impatto che la prescrizione ha sui procedimenti per corruzione al fine di stabilire l'entità e le cause dei problemi che potrebbero essere identificati a seguito di tale indagine; *ii)* adottare un piano di azione specifico per affrontare e risolvere, entro tempi stabiliti, i problemi che dovessero emergere dall'indagine; *iii)* rendere pubblici i risultati di questa attività di studio (paragrafo 118);

viii) esaminare in modo approfondito l'applicazione pratica del reato di concussione, fattispecie prevista e punita all'articolo 317 del Codice penale, al fine di accertarne i potenziali abusi nelle indagini e nei procedimenti penali per fatti corruttivi; *ii)* alla luce di tale esame, adottare provvedimenti concreti per revisionare e chiarire all'occorrenza l'ambito applicativo del reato (paragrafo 122);

ix) eliminare la condizione, se del caso, in base alla quale l'esercizio dell'azione penale per fatti corruttivi commessi all'estero deve essere preceduta da una richiesta del Ministero della giustizia o da una querela della parte offesa; *ii)* estendere la giurisdizione agli atti corruttivi commessi all'estero da stranieri, ma che coinvolgono funzionari di organizzazioni internazionali, membri delle assemblee parlamentari internazionali e funzionari delle corti internazionali che sono al contempo cittadini italiani (paragrafo 127)».

Molte delle questioni indicate (e molte altre ancora) sono state oggetto di dibattito parlamentare e di modifica del testo originario del disegno di legge, ma non tutte vi hanno trovato il necessario spazio.

7.3. L'esame parlamentare del disegno di legge

Il 15 giugno 2011, dopo oltre un anno dalla presentazione del disegno di legge, il Senato ha approvato il testo normativo, con molte modifiche rispetto alla versione originaria.

In sintesi, gli elementi di novità che apparivano maggiormente rilevanti possono essere elencati come segue:

a) viene individuata (come sopra già ricordato), quale «*Autorità nazionale anticorruzione*», la CiVIT, alla quale vengono attribuiti il potere di approvare il «*Piano nazionale anticorruzione*», poteri di vigilanza e di controllo, obbligo di riferire annualmente al Parlamento. La CiVIT viene dotata di limitati poteri ispettivi (può chiedere «*notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni*») e di intervento diretto («*ordina la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani anticor-*

ruzione»); tuttavia, non viene fornita di adeguati poteri sanzionatori né di poteri ispettivi coercitivi (articolo 1);

b) sono specificati gli obblighi di trasparenza a carico della pubblica amministrazione, anche se restano ancora fuori dalla normativa anticorruzione gli obblighi di trasparenza patrimoniale (introdotti soltanto per la materia, limitata, degli incarichi conferiti o autorizzati, anche a titolo gratuito, ai propri stessi dipendenti). É introdotto un opportuno divieto, per i pubblici dipendenti che abbiano esercitato poteri autoritativi e negoziali, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i privati che siano stati destinatari di tale pubblica attività (articolo 3);

c) si introduce una auspicata norma, che predispone tutele nei confronti del dipendente pubblico che segnala illeciti (il quale «*non può essere sanzionato, licenziato, o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*» (articolo 4);

d) vengono espressamente definite le attività d'impresa particolarmente esposte a rischio d'inquinamento mafioso, al fine di predisporre le cosiddette *white lists* (l'elenco concerne attività legate al ciclo dei rifiuti ed alle costruzioni, i noli a caldo, i noli a freddo di macchinari, l'autotrasporto verso terzi e la guardiania dei cantieri (articolo 5);

e) si prevedono principi generali di adeguamento per le Regioni e le Province autonome (articolo 6);

f) si modifica l'intervento relativo alla materia dell'incandidabilità [135], introducendo una delega al Governo per l'adozione di un testo unico in materia, che estenda la propria efficacia alle elezioni per il Parlamento nazionale, le Regioni, le Province, i Comuni (con consorzi, unioni di Comuni, aziende speciali ed istituzioni), le circoscrizioni e le comunità montane, estendendo altresì il suo campo di azione anche agli incarichi di Governo (articolo 8).

In questa sede, sono state soppresse tutte le norme di dettaglio che modificavano il testo unico degli enti locali, è stato soppresso l'istituto del «*fallimento politico*», mentre la normativa penalistica è rimasta invariata, con limitate modifiche del codice penale (nel senso di inasprire in maniera non particolarmente elevata le pene per la maggior parte dei reati contro la pubblica amministrazione).

Il testo approvato al Senato ha subito profondi mutamenti nel corso dell'esame alla Camera dei deputati, anche sulla spinta propositiva dei ministri della giustizia e per la pubblica amministrazione e la semplificazione, componenti del nuovo gabinetto di Governo [136].

---

[135] Sulla materia dell'incandidabilità, si rinvia agli argomenti più diffusamente espressi nel paragrafo 9.8 della presenta Relazione.

[136] Il Governo Monti è stato nominato il 16 novembre 2011 e ha ottenuto la fiducia al Senato il 17 novembre 2011 ed alla Camera il 18 novembre 2011. Ministro della giustizia è stata nominata il prof. avv. Paola Severino, mentre Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione è stato nominato il cons. Filippo Patroni Griffi.

Il disegno di legge A.C. 4434 approvato alla Camera il 14 giugno 2012 (poi trasmesso al Senato per nuovo esame, come disegno di legge n. 2156-B) conteneva moltissimi elementi di novità rispetto tanto al testo originario del disegno di legge, quanto a quello approvato in prima lettura dal Senato [137].

Anche in questo caso, se ne riassume sinteticamente il contenuto, avendo riguardo ai dati di novità di particolare rilievo, anzitutto nella materia organizzativo-amministrativa:

– viene confermata la CiVIT quale «*Autorità nazionale anticorruzione*», attribuendole il potere di esprimere pareri facoltativi a tutte le amministrazioni pubbliche in materia di conformità di atti e comportamenti ai codici di comportamento dei pubblici funzionari ed in materia di svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi. Alla CiVIT è attribuito (in aggiunta al potere di ordinare la rimozione di atti e comportamenti) il potere attivo di ordinare l'adozione di atti e comportamenti richiesti dai piani anticorruzione, prevedendo altresì strumenti di pubblicità via web dei provvedimenti adottati; l'Autorità definisce altresì criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare i cumuli di incarichi;

– a livello periferico, si prevede che l'ente locale individui tra i propri dirigenti un «*responsabile della prevenzione della corruzione*» (il quale è sottoposto a sanzione disciplinare in caso di commissione di reati di corruzione all'interno dell'amministrazione di appartenenza, salvo che non ricorrano a suo favore alcuni elementi esimenti, espressamente elen-

---

[137] Alla Camera dei deputati, il disegno di legge governativo, ivi nominato A.C. 4434, ha assorbito diverse ulteriori proposte di legge di iniziativa parlamentare, presentate in occasione della discussione di quel testo:

– A.C. 3380 (d'iniziativa dell'on. Di Pietro ed altri, presentato in data 9 aprile 2010), «*Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, nonché disposizioni in materia di incandidabilità e di ineleggibilità alle cariche di deputato, di senatore e di membro del Parlamento europeo e disposizioni concernenti le cause ostative all'assunzione di incarichi di governo*»;

– A.C. 3850 (d'iniziativa dell'on. Ferranti ed altri, presentato in data 10 novembre 2010), «*Modifiche al codice penale e altre disposizioni per il contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione e nel settore privato, nonché disposizioni in materia di incandidabilità, di ineleggibilità e di decadenza dalle cariche elettive negli enti locali*»;

– A.C. 4382 (d'iniziativa dell'on. Giovanelli ed altri, presentato in data 25 maggio 2011), «*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione nonché per la funzionalità e la razionalizzazione delle spese della pubblica amministrazione e delega al Governo in materia di economicità e trasparenza nell'esecuzione delle opere pubbliche*»;

– A.C. 4501 (d'iniziativa dell'on. Torrisi ed altri, presentato in data 12 luglio 2011), «*Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione*»;

– A.C. 4516 (d'iniziativa dell'on. Garavini, presentato in data 15 luglio 2011), «*Modifiche al codice penale e al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, per il contrasto della corruzione e del traffico di influenze illecite*»;

– A.C. 4906 (d'iniziativa dell'on. Ferranti ed altri, presentato in data 25 gennaio 2012), «*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, per il contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione e nel settore privato*».

cati) e che il prefetto fornisca, se richiesto, il necessario supporto tecnico ed informativo;

– vengono specificati nel dettaglio il contenuto del «*piano anticorruzione locale*» ed i compiti del «*responsabile della prevenzione della corruzione*»;

– alla Scuola superiore della pubblica amministrazione è attribuito il compito di predisporre «*percorsi di formazione*», ad oneri invariati, per i pubblici dipendenti (articolo 1);

– l'articolo 3 disciplina la materia della trasparenza, prevedendo alcuni obblighi diretti ed immediatamente operativi (pubblicazione sui siti web degli enti locali dei bilanci e dei conti consuntivi, nonché dei costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e della produzione di servizi ai cittadini; consultabilità *online* dei tempi procedimentali; pubblicazione su siti web dei dati aperti relativi alle stazioni appaltanti, ai bandi di gara, ai procedimenti di aggiudicazione e di esecuzione delle opere pubbliche) e attribuendo anche un ampia delega al Governo per «*il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità*»;

– lo stesso articolo 3 introduce una serie di regole nella materia degli arbitrati: anzitutto, prevede un più che opportuno divieto generalizzato di assunzione dell'incarico di arbitro per tutti i magistrati di ogni ordine, per gli avvocati e procuratori dello Stato e per i giudici delle commissioni tributarie, a pena di decadenza dagli incarichi e di nullità degli atti compiuti [138]; prevede poi che il ricorso ad arbitri nelle controversie derivanti da esecuzione di lavori, servizi, forniture debba essere sempre sottoposto ad autorizzazione preventiva e motivata da parte dell'organo di governo dell'amministrazione; impone poi una serie di regole nella scelta degli arbitri e nella pubblicità del procedimento, nonché sui compensi spettanti agli arbitri;

– il nuovo testo dell'articolo 6 introduce regole di «*trasparenza delle attribuzioni di posizioni dirigenziali*», stabilendo che le amministrazioni pubbliche, le aziende e le società partecipate comunichino al Dipar-

---

[138] Occorre ricordare che in realtà, per i soli magistrati ordinari, il divieto è vigente già da molto tempo. Infatti, con le cosiddette leggi Merloni e Merloni-*ter* (ossia, rispettivamente, legge 11 febbraio 1994 n. 109, articolo 32, e legge 18 novembre 1998, n. 415, articolo 10) e con il regolamento di attuazione di quest'ultima (d.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554, articoli 150 e 151), era stato fissato il quadro normativo che escludeva i magistrati ordinari dai soggetti ai quali poteva essere devoluta in arbitri una controversia attinente ad appalti di lavori pubblici. Nel frattempo, il Consiglio superiore della magistratura aveva preso netta posizione negativa sulla possibilità di autorizzazione di magistrati ordinari ad assumere incarichi arbitrali (si vedano la circolare del 18 dicembre 1995 e la risoluzione della 2ª commissione del 12 marzo 1997). Pertanto, la questione si pone come attuale e rilevante per gli altri soggetti indicati dalla norma, ed in particolar modo per la magistratura amministrativa (T.a.r. e Consiglio di Stato), per quella contabile (Corte dei conti) e per l'avvocatura dello Stato, i cui componenti hanno frequente accesso agli incarichi arbitrali.

timento della funzione pubblica (ma non anche alla CiVIT) tutti i dati delle posizioni dirigenziali attribuite «*discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione*», unitamente ai titoli ed ai *curricula* dei dirigenti. Si tratta di norma che prevede solo tale procedura informativa, senza alcuno strumento diretto di intervento, di censura, di sanzione od altro;

– la legge sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241) è innovata dall'articolo 7, che vi introduce un articolo 6-*bis* relativo al conflitto di interesse, a mente del quale il responsabile del procedimento ed i titolari degli uffici che partecipano al procedimento amministrativo «*devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale*»; anche in tal caso la norma non è perfetta, non essendo prevista alcuna sanzione o alcuno strumento di rimedio alla situazione di conflitto di interessi;

– sono introdotte dall'articolo 8 diverse rilevanti innovazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 («*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*»), in materia di incarichi vietati ai dipendenti pubblici, di conflitto di interessi, di responsabilità erariale, di pubblicità di incarichi esterni e di consulenze. La norma riscrive anche l'articolo 54 del decreto legislativo 165/01, relativo al «*Codice di comportamento*» dei pubblici dipendenti, che deve contenere regole in materia di corruzione e divieti di chiedere e accettare regalie, con previsione di sanzioni disciplinari. L'obbligo di istituzione ed adesione al codice di comportamento viene esteso anche a tutte le magistrature ed all'avvocatura dello Stato, con una norma invero abbastanza imprecisa (si prevede un obbligo di adozione da parte delle «*associazioni di categoria*» ed un intervento suppletivo, in caso di inerzia, degli organi di autogoverno. Non si considera, tuttavia, che le prime, le associazioni, sono enti eventuali e di diritto privato, senza poteri coercitivi nei confronti degli iscritti, e meno che mai dei non iscritti; mentre gli organi di autogoverno sono enti pubblici, necessari, che hanno taluni il rango di organi costituzionali, ed altri sono normativamente previsti e hanno rilevanza costituzionale. Appare, insomma, imprecisa la norma, sia nell'identificazione dei soggetti attivi della procedura, sia nella previsione delle scansioni procedurali);

– l'articolo 8 innova il decreto legislativo n. 165/01 anche nella previsione di divieti di assunzione di incarichi da parte di soggetti condannati (anche con sentenza non passata in giudicato) per reati contro la P.A.: costoro non potranno partecipare a commissioni per la selezione del personale delle pubbliche amministrazioni, essere assegnati ad uffici che gestiscano risorse finanziarie, contributi o contratti, non potranno far parte di commissioni per la scelta di contraenti per affidamento di lavori pubblici;

– gli articoli 10 e 11 attribuiscono al Governo deleghe per «*la definizione degli illeciti e delle sanzioni disciplinari concernenti i termini dei procedimenti amministrativi*» e per «*la disciplina dei casi di non conferibilità e di incompatibilità degli incarichi dirigenziali*» in caso di prece-

denti condanne, o in caso di conflitto di interessi ovvero in caso di precedente svolgimento di incarichi di indirizzo politico;

– si specifica – articolo 12 – la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (introdotta nel corso dell'esame del d.d.l. al Senato con il nuovo testo dell'articolo 4), stabilendo casi nei quali la sua identità possa essere rivelata, prevedendo la segnalazione di misure discriminatorie al Dipartimento della funzione pubblica e stabilendo la sottrazione della denuncia al potere di accesso ex articolo 22 e seguenti della legge n. 241/90;

– è introdotto l'obbligo di aggiornamento periodico delle *white lists* (articolo 13);

– si ribadisce e si precisa, al nuovo articolo 17, la delega al Governo in materia di incadidabilità e di divieto a ricoprire cariche elettive e di governo a seguito di condanne definitive per alcuni gravi delitti [139].

Infine, a chiusura delle norme in materia amministrativa, la Camera dei deputati ha introdotto una norma, l'articolo 18, che contiene una regolamentazione del collocamento in posizione di fuori ruolo dei magistrati [140] e che è sembrato offrire più di un profilo problematico [141].

Gli articoli da 19 a 26 chiudevano il testo normativo (il finale articolo 27 contiene soltanto la clausola di invarianza finanziaria) occupandosi della materia penale e processuale penale e contengono il maggior numero di elementi di novità rispetto ai testi precedentemente proposti ed approvati.

Si tratta, soprattutto, di un nucleo di rilevanti modifiche alla disciplina penalistica, che ha avuto impulso da un emendamento governativo, al quale si è arrivati dopo lunga attività di consultazione con le forze politiche.

---

[139] Su tale articolo (già articolo 10 del disegno di legge A.C. 4434), come sui nuovi articoli 19 e 20 (già articoli 13 e 14 del disegno di legge A.C. 4434), il Governo ha posto in data 12 giugno 2012 la questione di fiducia, votata dalla Camera il successivo 13 giugno 2012; v. resoconti delle sedute nn. 648 e 649 della Camera dei deputati.

[140] La norma (che si applica a tutti gli ordini giudiziari ed all'avvocatura dello Stato) impone, ad esempio, limiti rigidi alla durata degli incarichi in fuori ruolo, che sembrano entrare in insolubile contrasto con alcune rilevanti situazioni concrete: il limite – di 5 anni per incarico e di 10 anni in totale – previsto dalla norma potrebbe infatti ledere il diritto di elettorato passivo per gli incarichi negli organi di autogoverno o alla Corte costituzionale, o rappresentare un limite alle scelte autonome di organi costituzionali o di rilievo costituzionale, ovvero ancora potrebbe comportare responsabilità a livello internazionale dell'Italia, in relazione alla posizione dei tanti magistrati italiani impegnati in organismi giudiziari o di cooperazione a livello sovranazionale. Non sembra che la norma in oggetto abbia tenuto conto di tali possibili effetti negativi (così come di ulteriori criticità, relative a possibili lesioni di principi di parità di trattamento o buon andamento ed economicità della pubblica amministrazione). Peraltro, la norma riguarda solo le ipotesi di incarichi in fuori ruolo, e non anche quella più rilevante degli incarichi con permanenza in ruolo (circostanza, questa, che comporta peraltro notevoli profili di inopportunità, atteso che il magistrato beneficiato di incarichi pubblici continua ad occuparsi di controversie nelle quali il settore pubblico è parte).

[141] A riprova della problematicità della materia, occorre segnalare che, nel corso dell'esame alla Camera, il ministro della giustizia aveva proposto che la materia fosse oggetto di delega legislativa al Governo.

L'articolo 19, in particolare, interviene su molti dei principali reati contro la pubblica amministrazione regolati dal nostro codice penale, ed introduce altre nuove figure di reato.

L'articolo 314 c.p., che punisce il peculato, è modificato nel senso che la pena detentiva principale è aumentata nel minimo (da 3 a 4 anni), restando immodificati gli altri elementi del reato (articolo 19, comma 1, lett. c)).

Si modifica il reato di concussione, previsto dall'articolo 317 c.p., mantenendo l'ipotesi di reato per il pubblico ufficiale che «*costringe*» il privato ad indebiti pagamenti e creando una nuova figura di reato per la «*induzione*» al pagamento.

Prima della legge di riforma, l'articolo 317 c.p. puniva il pubblico ufficiale e l'incaricato di pubblico servizio che, abusando della qualità o dei poteri, costringeva o induceva taluno ad una indebita dazione di denaro o altre utilità.

Il testo proposto in sede di lavori parlamentari, come detto, separa la *costrizione* dall'*induzione:* la *costrizione* rimane oggetto dell'articolo 317 c.p. – ai sensi dell'articolo 19, comma 1, lettera *d)* –, è limitata al solo pubblico ufficiale (viene escluso l'incaricato di pubblico servizio), è punita con pena aumentata (da 4-12 anni a 6-12 anni).

L'*induzione* forma oggetto del nuovo reato di cui all'articolo 319-*quater*, introdotto dalla lettera *i)* del comma 1: «*Art. 319-quater. - (Induzione indebita a dare o promettere utilità). – 1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità è punito con la reclusione da tre a otto anni. 2. Nei casi previsti dal primo comma, chi dà o promette denaro o altra utilità è punito con la reclusione fino a tre anni*».

L'*induzione* si applica sia al pubblico ufficiale che all'incaricato di pubblico servizio; è costruita come ipotesi residuale («*Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato*»), ha una pena inferiore a quella della *costrizione*; è prevista la punizione anche del soggetto indotto al pagamento (punito con la reclusione fino a 3 anni).

La separazione delle azioni di *costrizione* ed *induzione* può avere un'utilità concreta, per graduare la responsabilità penale, che appare più grave nell'ipotesi di costrizione. Appare anche in astratto lodevole la proposta di coinvolgere nella responsabilità penale il soggetto indotto al pagamento.

Tuttavia, dall'esame delle norme appaiono residuare alcune questioni problematiche:

a) la mancata estensione della concussione (per costrizione) all'incaricato di pubblico servizio, evidentemente pensata per confinare questo reato alle ipotesi di più grave strumentalizzazione dell'ufficio da parte di chi eserciti alte prerogative, solleva tuttavia più di una perplessità, anche perché – esclusa la riconducibilità di una condotta violenta o minacciosa

dell'incaricato di pubblico servizio al paradigma meno grave dell'indebita induzione, l'unica qualificazione possibile è quella dell'estorsione aggravata ex articolo 61 n. 10 c.p., con conseguente – e paradossale – applicabilità di una pena più elevata (sino a dieci anni di reclusione più un terzo) di quella massima prevista per lo stesso pubblico ufficiale (reclusione sino a dodici anni);

b) la condotta di induzione, nel nuovo articolo 319-*quater* c.p., prevede una sanzione edittale sensibilmente inferiore a quella prevista dalla vecchia ipotesi di concussione per induzione, disciplinata dall'articolo 317 c.p.. Si può verificare quindi un arretramento dell'attività di contrasto di una condotta di concussione che oggi risulta essere la forma statisticamente più diffusa. L'abbassamento della pena rischia di comportare, poi, a seguito della conseguente riduzione dei termini di prescrizione del reato, effetti negativi su numerosi procedimenti in corso. Per tali motivi si è ritenuto da più parti necessario un innalzamento delle pene previste per questa nuova fattispecie di reato.

D'altra parte il GR.E.CO, nel citato «*Rapporto di valutazione sull'Italia*» del 23 marzo 2012, affrontando le questioni problematiche nascenti dalla attuale nozione di concussione e dei suoi rapporti con la corruzione, ha specificatamente raccomandato di esaminare la pratica applicazione del reato di concussione «al fine di accertare il suo eventuale uso improprio nelle indagini e nell'azione penale nei casi di corruzione» e, alla luce di tale esame, «di adottare misure concrete per rivedere e chiarire la portata del reato», «se necessario» [142].

---

[142] Si vedano, nello specifico, i paragrafi 119-122 del *«Rapporto»:*

«119. Nello specifico, il Codice penale italiano non prevede difese in materia di corruzione attraverso le quali il corruttore potrebbe essere esonerato se denuncia il reato prima che le autorità vengano a conoscenza che è stato commesso. Vi è, tuttavia, un reato autonomo definito concussione che, secondo il GET, in alcuni casi potrebbe essere oggetto di uso improprio da parte dei corruttori al fine di evitare il processo. La concussione si verifica quando un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio, costringe o induce un individuo a dare indebitamente a se stesso/se stessa o ad un terzo, denaro o altre utilità. In questo caso, mentre il pubblico ufficiale è colpevole di concussione, l'individuo viene considerato una vittima. Un pubblico ufficiale che viene giudicato colpevole di concussione può essere punito con sanzioni più severe di quelle previste per la corruzione e gli può essere irrogata una pena della reclusione da 4 a 12 anni; inoltre, il termine assoluto per la conclusione di un'indagine per concussione è più lungo – vale a dire 16 anni – rispetto a quello previsto per reati di corruzione. La distinzione tra concussione e corruzione ha scatenato un certo dibattito giudiziario, dal momento che le differenze tra questi due reati possono essere difficile da delineare nella pratica. Inoltre, al GET è stato detto che, a seguito dell'ultima riforma del CP in relazione ai reati contro la pubblica amministrazione, è stato introdotto il reato di "istigazione alla corruzione" portando così ad una maggiore polemica giurisprudenziale e terminologica. Quest'ultimo reato si verifica quando qualcuno offre o promette denaro o altre utilità ad un pubblico ufficiale e quest'ultimo non accetta l'offerta o la promessa che gli è stata indebitamente fatta. Al GET è stato riportato che la linea di demarcazione tra la concussione e l'istigazione alla corruzione può essere difficile da delineare nella pratica; questo è illustrato anche dalla vasta giurisprudenza della Corte di Cassazione di questi ultimi anni per differenziare queste due forme di corruzione. Inoltre, l'interpretazione dei reati di cui sopra è stata ulteriormente complicata dalla nozione di concussione ambientale, così come sviluppata dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, che si ritiene si verifichi quando un individuo è

Anche il reato di corruzione viene modificato dall'articolo 19. Prima della novella, tale reato prevedeva due ipotesi generali:

– corruzione per un atto d'ufficio (articolo 318 c.p.): è detta «*corruzione impropria*», perché il pubblico ufficiale è punito per aver accettato utilità per un atto conforme ai doveri d'ufficio (la pena va da 6 mesi a 3 anni di reclusione se l'atto deve ancora essere compiuto – *corruzione impropria antecedente*; arriva fino a 1 anno di reclusione se l'atto è già compiuto – *corruzione impropria susseguente*);

– corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (articolo 319 c.p.): è la «*corruzione propria*», del pubblico ufficiale che riceve utilità per compiere atti che non dovrebbe (presentando maggior disvalore sociale, è punita con pena più elevata: da 2 a 5 anni di reclusione).

Il fenomeno dell'asservimento della pubblica funzione agli interessi privati, nel quale il pagamento di una «tangente» non è correlato al compimento ovvero all'omissione o al ritardo di uno specifico atto, ma alla generica attività, ai generici poteri, alla generica funzione cui il soggetto

---

in un ambiente che lo/la porta a credere che ella/ egli deve dare a un pubblico ufficiale un vantaggio, o per evitare un pregiudizio o per ottenere qualcosa a cui ella/egli ha diritto.

120. Le autorità hanno indicato che il reato di concussione potrebbe rivelarsi un valido strumento per perseguire casi di corruzione. A questo proposito, svariati interlocutori hanno detto che i pm preferirebbero fare processi in casi di concussione, piuttosto che casi riguardanti altre forme di corruzione, in quanto può essere più facile da dimostrare – è più facile indurre l'individuo che corrompe un pubblico ufficiale a testimoniare – e anche in virtù del fatto che il periodo di prescrizione previsto dalla legge è considerevolmente più lungo di quello previsto per i reati di corruzione. Alcuni interlocutori, tuttavia, hanno evidenziato che, durante la fase pre-processuale o processuale, il reato di concussione è stato spesso utilizzato dagli avvocati difensori di coloro accusati di aver offerto tangenti per sostenere che i loro clienti sono stati costretti dai funzionari pubblici a commettere un atto di corruzione, o sono stai indotti da un contesto generalizzato di malcostume, al fine di infine declinare ogni responsabilità. Al GET è stato detto che tali affermazioni spesso non sono accettate dalla Corte di Cassazione.

121. Ogni volta che si verifica la concussione, il privato (l'individuo indotto o costretto a corrompere) è una vittima, non un reo, anche se egli/ella ottiene un guadagno dall'indebito vantaggio. Il GET ritiene che vi sia il pericolo che la disposizione potrebbe portare a risultati irragionevoli, in quanto colui che offre la tangente, ha il diritto insindacabile di essere esentato dalla sanzione. Il potenziale rischio di uso improprio del reato di concussione come meccanismo di difesa (un modo di rinunciare alla responsabilità) da parte di privati cittadini che commettono la corruzione nell'ambito delle transazioni commerciali internazionali è stato ripetutamente evidenziato come fonte di preoccupazione da parte del gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione nelle transazioni commerciali internazionali attraverso le valutazioni periodiche d'Italia.

122. In questo contesto, al GET è stato riportato che alcune delle iniziative legislative presentate per la riforma del Codice penale italiano, al fine di rispondere meglio ai requisiti internazionali, hanno affrontato in maniera più specifica questo problema ed hanno incluso una riclassificazione dei reati di corruzione per eliminare la distinzione tra concussione e corruzione, e per consentire che il corruttore venga sanzionato, quando necessario; tuttavia, questa proposta legislativa è stata respinta dal Senato. In considerazione delle preoccupazioni sollevate nei paragrafi precedenti, il GET raccomanda (i) *di esaminare in modo approfondito la pratica applicazione del reato di concussione, come stabilito dall'articolo 317 del Codice penale, al fine di accertare il suo eventuale uso improprio nelle indagini e nell'azione penale nei casi di corruzione;* (ii) *alla luce di tale esame, di adottare misure concrete per rivedere e chiarire la portata del reato, se necessario*».

qualificato è preposto, per giurisprudenza costante é stato, fino ad ora, (ovvero nel diritto previgente alla riforma) considerato un comportamento contrario ai doveri d'ufficio, assimilabile al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio e, quindi, assoggettato alle pene previste per la «*corruzione propria*».

L'articolo 19, comma 1, lettera *f),* intendeva modificare l'articolo 318 c.p., che disciplinava la «*corruzione per un atto d'ufficio*», la c.d. corruzione impropria, sostituendola con l'ipotesi della «*corruzione per l'esercizio della funzione*».

In tal modo la riforma dell'articolo 318 c.p. presenta un aspetto sicuramente positivo, in quanto è finalizzata a reprimere quelle ipotesi in cui il pubblico funzionario sia «iscritto al libro paga» del privato, cioè quelle ipotesi nelle quali il corrotto sia disponibile a «svendere» il suo ruolo e le sue prerogative assecondando gli interessi del corruttore. Questo obiettivo di politica criminale viene, dunque, finalmente trasformato in norma di diritto positivo, superando le interpretazioni analogiche *in malam partem* elaborate dalla giurisprudenza in questi anni.

Un ulteriore giudizio positivo sulla riforma riguarda la possibilità di sanzionare anche i fatti di corruzione impropria susseguente attiva, fino ad oggi non punibili in Italia: il nuovo testo dell'articolo 318 c.p., infatti, – facendo riferimento all'«esercizio delle funzioni o dei poteri» e non più allo specifico atto – si pone come norma incriminatrice generale dei fatti di corruzione, che comprende tutte le fattispecie nelle quali non sia individuabile uno specifico atto «venduto», in aggiunta alle ipotesi di corruzione impropria, nelle quali, ovviamente, uno specifico atto (conforme ai doveri d'ufficio) deve essere individuato. In quest'ultimo caso, difatti, si può trattare sia di corruzione antecedente che di corruzione susseguente, anche se tale distinzione perde ogni rilevanza pratica in relazione alla corruzione impropria, proprio perché entrambe le forme del delitto possono essere sussunte indistintamente nel nuovo articolo 318 c.p.. E considerato che l'articolo 321 c.p. continua ad estendere la pena prevista dall'articolo 318 c.p. (o meglio dal primo comma dell'articolo 318 c.p [143].) anche a chi dà o promette al pubblico agente il denaro o altra utilità, ne consegue che la punibilità del privato è collegata a tutte le fattispecie previste dalla norma incriminatrice della corruzione per l'esercizio della funzione e, dunque, anche a quella di corruzione impropria susseguente.

Quindi, con la riforma, assistiamo alla trasformazione dell'articolo 318 c.p. in una norma incriminatrice generale dei fatti di corruzione, il cui rapporto con gli articoli 319 e 319-*ter* c.p. non può essere altro che un rapporto di genere a specie: la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio e la corruzione in atti giudiziari sono ipotesi particolari di corruzione per l'esercizio della funzione. La fattispecie definita dall'articolo 319 c.p., infatti, contiene tutti gli elementi propri di quella discipli-

---

[143] In realtà sarebbe opportuno il coordinamento dell'articolo 321 con il nuovo articolo 318 c.p, che è una disposizione strutturata in un solo comma.

nata dall'articolo 318 c.p. e ne aggiunge un altro, ossia l'omissione o il ritardo di un atto d'ufficio o il compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio. In conseguenza, nel caso fosse individuabile uno specifico atto, conforme o contrario ai doveri d'ufficio, omesso, ritardato o compiuto, sarebbe applicabile – oltre l'ipotesi di cui all'articolo 318 c.p., il più severo trattamento sanzionatorio, come implementato dalla riforma, previsto dall'articolo 319 c.p.. Analogamente si può argomentare con riferimento alla corruzione in atti giudiziari (che già nella disciplina previgente costituiva un'ipotesi speciale dei delitti di cui agli articoli 318 e 319 c.p.: nel caso in cui si riscontri la finalità «*di favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo*» e non sia individuabile uno specifico atto (oppure sia individuabile uno specifico atto in una fattispecie di corruzione impropria), si applicherà l'articolo 319-*ter* c.p., anziché l'articolo 318 c.p.; qualora, poi, tale atto sia individuabile e si versi in una fattispecie di corruzione propria, se concorre la finalità «*di favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo*» si applicherà l'articolo 319-*ter* c.p. in luogo dell'articolo 319 c.p. [144].

La lettera *g)* del comma 1 aumenta, per la «*corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio*» (articolo 319 c.p.), la misura delle pene (attualmente da 2 a 5 anni di reclusione; passano ora da 4 a 8 anni).

Anche la «*corruzione in atti giudiziari*» ex articolo 319-*ter* c.p. è soggetta a modifiche. Per tale reato (che si ha quando la corruzione è commessa «*per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo*»), la proposta prevede un aggravamento della pena base (che passa da 3-8 anni a 4-10 anni di reclusione) ed un ritocco della pena minima per una delle aggravanti previste al secondo comma.

Per l'abuso d'ufficio (articolo 323 c.p.) si prevede un ritocco in aumento delle pene (ora: da 6 mesi a 3 anni di reclusione; a seguito della proposta di modifica: da 1 a 4 anni), ma non si interviene nel senso indicato nel testo della Convenzione O.N.U. [145] né la nuova pena proposta per il reato consente l'utilizzo delle intercettazioni come strumento di indagine.

Il citato articolo 19 introduce anche il nuovo reato di «*Traffico d'influenze illecite*» in esecuzione degli obblighi nascenti dalla ratifica delle citate Convenzioni C.o.E. ed O.N.U.. Il testo approvato dalla Camera appare però limitato (non solo rispetto alle proposte delle varie forze politiche, ma anche) rispetto al testo della Convenzione O.N.U.

In particolare, i punti più critici appaiono due: 1) la mancata attribuzione di rilievo giuridico alla «influenza supposta» (ossia alla millanteria

---

[144] Anche l'eliminazione del riferimento alla «retribuzione» nel nuovo articolo 318 c.p. (si ricorre alla locuzione «*danaro o altra utilità*» in luogo del termine «*retribuzione*» per definire l'oggetto della dazione ricevuta dal pubblico ufficiale) appare confermativa del rapporto di genere-specie tra gli articoli 318 e 319 c.p.

[145] La normativa pattizia internazionale (in particolare, l'articolo 19 della Convenzione O.N.U.) non richiede per la punibilità l'elemento «*patrimoniale*» dell'illecito che lo caratterizza nel nostro ordinamento l'articolo 19, comma 1, lettera *p),* e neppure richiede l'*intenzionalità* della realizzazione di tale profitto.

vera e propria), che a norma delle Convenzioni deve avere uguale rilievo rispetto alla «influenza reale»; 2) le pene edittali, che appaiono veramente troppo blande ed inefficaci [146].

Analogamente a quanto descritto in ordine all'ipotesi di reato di «*Traffico d'influenze illecite*», con l'articolo 20 si è dato esecuzione all'obbligo nascente dalle Convenzioni C.o.E. ed O.N.U. in materia di corruzione nel settore privato, con la creazione del reato di «*Corruzione tra privati*»: si tratta di una norma molto richiesta dalla magistratura specializzata e già presente in molti sistemi giuridici europei, che l'articolo 20 introduce modificando l'articolo 2635 del codice civile, che attualmente (sotto la rubrica «*Infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità*») punisce le infedeltà retribuite degli amministratori, dei dirigenti e dei soggetti con specifici obblighi d'ufficio, a condizione che l'attività illecita cagioni «*nocumento alla società*».

Già dal punto di vista sistematico, la norma appare in distonia rispetto agli obblighi nascenti dalla sottoscrizione della Convenzione O.N.U. e della Convenzione penale C.o.E. Infatti, si tratta di norma inserita tra le «*Disposizioni penali in materia di società e di consorzi*» del codice civile, mentre le Convenzioni non indicano la limitazione ad attività societaria: in tal modo resterebbero fuori tutti gli illeciti commessi nell'ambito di attività imprenditoriali o professionali non strutturate nella forma societaria.

Inoltre, vi sono almeno altri due elementi critici: l'esiguità (anche in questo caso) delle pene edittali; la condizione di punibilità dell'aver cagionato un danno alla società, laddove la *ratio* della norma non è – o non è solo – la tutela dell'ente, ma è evidentemente plurimo: la tutela del mercato, dell'ente, dei soci, della collettività.

Per concludere, occorre ricordare che il GR.E.CO., nel citato «*Rapporto di valutazione*» del marzo 2012, ha espresso un netto giudizio negativo sulla possibilità di utilizzare la norma di cui all'articolo 2635 c.c. per punire la corruzione tra privati, formulando precise valutazioni soprattutto sulla limitatezza del campo applicativo della norma (tali censure si possono muovere anche alla norma che modifica l'articolo 2635 c.c., che non estende la portata del reato a tutte le categorie contemplate dalle norme pattizie).

Appare utile riportare i paragrafi 109 e 110 del «*Rapporto*», relativi a tale materia:

---

[146] Tra le motivazioni della proposizione di una versione assai più limitata di quella prevista nella Convenzione O.N.U., escludendo ad esempio la punibilità di chi paga per l'esercizio dell'influenza di un mediatore su un pubblico ufficiale, vi è quella di non voler sottoporre a sanzione un soggetto sostanzialmente vittima di una truffa da parte del mediatore millantatore. Si tratta di una motivazione non corretta dal punto di vista giuridico: anzitutto, esiste un obbligo di esecuzione di una convenzione internazionale che l'Italia ha accettato e ratificato senza riserve, che prevede un testo normativo diverso da quello proposto; in secondo luogo, la truffa del millantatore è una possibilità, ma è considerata ininfluente, atteso che il comportamento punito è proprio quello di provare ad influire, anche putativamente, sulla P.A.: se si escludesse tale ipotesi, si inciderebbe troppo profondamente sui profili di illiceità, tanto da rendere inutile la norma.

«*109. Gli atti di corruzione nel settore privato sono trattati nell'articolo 2635 del codice civile. Il GET*[147] *ha svariati dubbi rispetto alla conformità della presente norma – che è concepita nell'ordinamento italiano come una forma di violazione della fiducia – rispetto agli standard della Convenzione. All'inizio, e sotto il profilo concettuale, è emerso dalla discussione in loco, nonché dalle statistiche disponibili, che non c'è stata applicazione concreta dell'articolo 2635 del codice civile. Non sono mai state comminate condanne per tale condotta di reato. Inoltre, il GET ha rilevato, nel discutere la corruzione nel settore privato e relative questioni nel corso dell'ispezione in loco, che la maggior parte degli interlocutori condividevano l'opinione che la corruzione nelle società private avesse minor rilevanza per la società civile rispetto al settore della corruzione pubblica. Il GET rammenta che nella stesura della Convenzione gli autori deliberatamente assunsero un ruolo pionieristico nell'optare per la criminalizzazione del settore privato della corruzione, un'area che è stata tradizionalmente regolata dalle leggi del diritto civile o del lavoro. La penalizzazione della corruzione nel settore privato è stata inoltre ritenuta necessaria per evitare lacune in una strategia globale di contrasto alla corruzione (paragrafo 52, Rapporto esplicativo alla Convenzione). In tal senso, il GET è fermamente convinto che la penalizzazione della corruzione nel settore privato resta fondamentale, soprattutto, perché tale forma di corruzione potrebbe causare danni significativi alla società in senso lato, considerato il valore delle somme (e potenziali tangenti) spesso oggetto di scambio nelle transazioni economiche.*

110. Secondo il GET, l'articolo 2635 del codice civile presenta svariate lacune rispetto a quanto richiesto dalla Convenzione. Innanzitutto, per quanto attiene la gamma di possibili autori, l'articolo si limita a contemplare amministratori, direttori generali, dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, sindaci e liquidatori, mentre la Convenzione contempla la corruzione nel settore privato commesso da qualsiasi persona che dirige o lavora per, in qualsiasi capacità, una società del settore privato, come sottolineato nel Rapporto Esplicativo (paragrafo 54). Gli articoli 7 e 8 della Convenzione contemplano altri tipi di relazioni come soci, avvocati e clienti ed altri senza un contratto di lavoro. In secondo luogo, per quanto riguarda i beneficiari della tangente, non viene fatta menzione nell'articolo 2635 del codice civile delle terze parti. In terzo luogo, con particolare riferimento alle azioni materiali che caratterizzano la corruzione, non vengono espressamente previste l'offerta di una tangente e la richiesta di una tangente. In quarto luogo non vi è un esplicito riferimento alla commissione indiretta di reato, es. tramite intermediari. In quinto luogo, secondo la legge italiana deve coincidere il danno alla persona giuridica, che non è richiesto dalla Convenzione. Infine, il reato non è punibile ex officio, *ma è necessaria la denun-*

---

[147] La sigla GET indica il «*Gruppo di valutazione*» del GR.E.CO. che si è occupato del Tema.

cia da parte della vittima. Alla luce di quanto sopra, il GET raccomanda di criminalizzare la corruzione nel settore privato ai sensi degli articoli 7 ed 8 della Convenzione penale sulla corruzione (STE 173)».

Le altre norme in materia penale intervengono su profili meno rilevanti ovvero per adeguare la normativa alle modifiche introdotte [148].

In sintesi, le modifiche più significative intervengono su:

a) interdizione dai pubblici uffici: prima della novella, l'articolo 317-*bis* c.p. prevedeva che la condanna per peculato e concussione importasse, come pena accessoria, l'interdizione perpetua dai pubblici uffici, salvo che la condanna non fosse inferiore a tre anni; in tal caso l'interdizione è temporanea. La modifica normativa è nel senso di estendere tale disciplina anche alle condanne per corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (articolo 319 c.p.) e per corruzione in atti giudiziari (articolo 319-*ter* c.p.);

b) corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio: si modifica l'articolo 320 c.p. (che estende la punibilità per i fatti di corruzione previsti dagli articoli 318 e 319 c.p. all'incaricato di un pubblico servizio), eliminando la parte della norma che limita la punizione per i fatti di corruzione impropria al solo incaricato di pubblico servizio, che sia anche pubblico impiegato. Tale modifica, che allarga il campo della punibilità, enfatizza i poteri dell'incaricato di pubblico servizio – a prescindere dalla sua natura di pubblico impiegato o meno – e conferma così la necessità di includere sempre l'incaricato di pubblico servizio tra i soggetti attivi dei reati di cui si tratta, ivi compresa la concussione per induzione (di cui si è detto *infra*);

c) istigazione alla corruzione: viene aggiornato l'articolo 322 c.p. nella parte in cui fa riferimento alla «*corruzione impropria*» di un incaricato di pubblico servizio, eliminando la necessità che questi debba essere anche un pubblico impiegato (trattasi di adeguamento necessario rispetto alle modifiche all'articolo 320 c.p.);

d) confisca: si introduce soltanto un adeguamento testuale dell'articolo 322-*ter* c.p. (la confisca «per equivalente», ossia su beni che non siano i medesimi frutto del reato ma di uguale valore, deve riguardare non solo «*il prezzo*» ma anche «*il profitto*» del reato, come è scritto per la confisca ordinaria; si tratta di un adeguamento formale ma utile);

e) misure cautelari interdittive: si modifica l'articolo 308 c.p.p., stabilendo che, quando si procede per i più gravi delitti contro la P.A., «*le misure interdittive perdono efficacia decorsi sei mesi dall'inizio della loro esecuzione*», mentre il termine ordinario è di due mesi. Tali misure possono essere rinnovate qualora siano state disposte per esigenze proba-

---

[148] Ad esempio, si adegua la normativa vigente inserendo alcune delle nuove ipotesi di reato negli elenchi dei reati rilevanti ai fini della responsabilità delle persone giuridiche (decreto legislativo n. 231/2001), o del testo unico enti locali (decreto legislativo n. 267/00), ovvero per la confisca di prevenzione di cui all'articolo 12-*sexies* del decreto-legge n. 306/92.

torie, per un massimo «*periodo di tempo pari al triplo dei termini previsti dall'articolo 303*».

Invece, nessuna previsione normativa del disegno di legge riguardava la materia del falso in bilancio, ovvero quella dei termini di prescrizione del reato, ovvero ancora quella dell'autoriciclaggio, che pure (come sopra sottolineato), rientrano nell'oggetto delle Convenzioni internazionali alle quali l'Italia ha aderito – e che ha ratificato -, non trovando però adeguata disciplina nell'ordinamento giuridico Interno.

7.4. L'approvazione della legge 6 novembre 2012, n. 190

L'esame del disegno di legge ha avuto una accelerazione a seguito dell'iniziativa del Governo, che ha presentato al Senato un maxi-emendamento, contenente parziali modifiche del testo in discussione, sul quale ha posto la questione di fiducia.

Il nuovo testo è stato approvato dal Senato in data 17 ottobre 2012 e, indi, trasmesso alla Camera per la seconda lettura.

Anche alla Camera il Governo ha inteso porre la questione di fiducia sul testo già approvato dal Senato e così il disegno di legge è stato approvato definitivamente in data 31 ottobre 2012 e pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 265 del 13 novembre 2012.

In questo modo il Parlamento ha varato, sia pure con alcuni limiti, di cui si dirà in seguito, una normativa organica tesa ad implementare l'apparato preventivo e repressivo contro la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione.

La legge persegue in maniera organica, per la prima volta, l'obbiettivo di intervenire in maniera efficace e consapevole sulla genesi dei fenomeni corruttivi, piuttosto che affidarsi, come è stato fino ad ora, alla sola repressione successiva.

Infatti, proprio l'inefficienza degli istituti di controllo preventivi all'interno della pubblica amministrazione ha finito per esasperare e drammatizzare il ruolo e la funzione della giustizia penale quale unica risposta dello Stato ai fenomeni corruttivi. Si condivide, pertanto, la scelta di dettare specifiche misure volte alla trasparenza dell'attività amministrativa e nell'attribuzione di posizioni dirigenziali oltre a misure per l'assolvimento di obblighi informativi ai cittadini da parte delle pubbliche amministrazioni; di prevedere una più stringente disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi di dipendenti pubblici, nonché (sebbene mediante delega al Governo) delle incandidabilità e del divieto di ricoprire cariche elettive e di governo a seguito di condanne; di disciplinare – anche sulla scorta della segnalazione del Garante per la protezione dei dati personali – il fenomeno del *whistleblowing*, tutelando il dipendente (ancorché solo pubblico) che denuncia o riferisce condotte illecite apprese in ragione del suo rapporto di lavoro; introducendo una sorta di presunzione relativa di esposizione al rischio di infiltrazione mafiosa per alcune attività d'im-

presa per le quali – indipendentemente dal valore del contratto – è sempre richiesta l'informazione antimafia; estendendo il catalogo dei reati alla cui condanna consegue, per l'appaltatore, la risoluzione del contratto con una pubblica amministrazione; prevedendo ulteriori garanzie di pubblicità e trasparenza del procedimento per il conferimento degli appalti pubblici. Si tratta infatti di misure che mirano a ridurre le condizioni che principalmente favoriscono il fenomeno corruttivo e che si fondano essenzialmente sulla promozione del principio di trasparenza nella gestione della cosa pubblica e di co-responsabilizzazione del dipendente pubblico.

La legge, pur nel tortuoso percorso parlamentare, propone una serie di modifiche ed integrazioni relative alle norme del codice penale che descrivono le principali fattispecie incriminatici nel settore dei reati di corruzione, allo scopo di dare una definizione più chiara, efficace ed adeguata ai fenomeni illeciti di maggiore preoccupazione, nonché di ottemperare a impegni assunti a livello internazionale, già in precedenza indicati.

Per questo, sul fronte sanzionatorio, si condivide certamente la scelta di affrontare temi quali l'inasprimento delle pene previste per i principali delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A., migliorando la fattispecie di cui all'articolo 2635 c.c. e codificando il delitto di «*traffico di influenze illecite*», richiesto dal diritto convenzionale; nonché prevedendo l'estensione della confisca per equivalente prevista dal primo comma dell'articolo 322-*ter* c.p. anche al profitto (oltre che al prezzo) del reato, allo scopo di potenziare le misure patrimoniali di contrasto ai delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione e di dare piena attuazione alla decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, consentendo tra l'altro l'applicazione della confisca per equivalente anche nei casi di condanne per peculato. Positiva, è, senza dubbio, anche la qualificazione come reato autonomo della *corruzione per l'esercizio della funzione*, che colpisce la messa a libro paga del pubblico funzionario, asservito per il compimento non già di un singolo atto, ma della sua intera attività, secondo uno schema che distorce quello che deve essere il rapporto fisiologico tra cittadini e pubblica amministrazione, anche se appare necessario rivedere il limitato trattamento sanzionatorio previsto dalla attuale norma incriminatrice (reclusione da uno a cinque anni), parificandolo a quello previsto dal nuovo testo dell'articolo 319 c.p. per la c.d. corruzione propria (reclusione da quattro a otto anni), trattandosi di fattispecie di analogo rilievo criminale.

Occorre segnalare, tuttavia, che senza una radicale modifica del regime della prescrizione [149], ogni intervento legislativo rischia di risultare vano, in questo senso si sono espressi sia il citato rapporto del GR.E.CO. del 23 marzo 2012, sia il Gruppo di lavoro O.C.S.E. nel «*Rapporto sulla fase 3 dell'applicazione della convenzione anticorruzione dell'O.C.S.E. in Italia*». E l'inasprimento sanzionatorio previsto dal testo approvato è limi-

---

[149] I cui termini sono irragionevolmente brevi in relazione a procedimenti complessi come sono – di regola – quelli aventi ad oggetto fatti corruttivi.

tato e non pienamente adeguato alle necessità straordinarie di contrasto di questi fenomeni.

Egualmente, la mancata rivisitazione della riforma del 2002 delle *false comunicazioni sociali* ha quasi annullato la funzione di avamposto di un'incriminazione che dovrebbe colpire condotte prodromiche ed anzi necessarie alla successiva commissione di fatti corruttivi [150].

Al riguardo, peraltro, il Parlamento ha dovuto prendere atto che una riforma della disciplina della prescrizione e delle false comunicazioni sociali appariva *politicamente difficile*, riservando a tempi successivi interventi più incisivi sul sistema penale nel suo complesso.

Occorre poi ribadire che la riformulazione di fattispecie quali corruzione, concussione, corruzione tra privati, appare non sempre rispondente alle esigenze manifestate dalla prassi investigativa e dalla giurisprudenza, e ribadire che o mancano misure complementari (di ordine processuale ma anche sostanziale) utili all'emersione di tali fenomeni criminali o al loro più efficace contrasto, quali: attenuanti, a efficacia speciale, per gli imputati che collaborino con la giustizia (volte a incentivare la denuncia dei fatti e a rompere il muro di omertà che caratterizza la realtà di questi crimini, soprattutto della corruzione); norme processuali idonee a potenziare i mezzi investigativi degli organi inquirenti, con particolare riferimento all'agente provocatore, alle attività di contrasto e sotto copertura, sul modello di quelle previste per il crimine organizzato; norme volte a sancire la sospensione del corso della prescrizione degli illeciti amministrativi e tributari dal momento della consumazione del delitto di corruzione fino al momento dell'esercizio dell'azione penale per il predetto delitto, allorché lo stesso sia stato commesso per ottenerne l'occultamento o il mancato perseguimento.

Mancano, inoltre, norme che estendano (più di quanto preveda la legge approvata) la sfera di applicazione di una misura particolarmente efficace per i *white collar crimes*, quale l'interdizione dai pubblici uffici, e migliorino l'effettività delle pene accessorie (estinzione del rapporto di pubblico impiego, divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, interdizione dai pubblici uffici, incandidabilità); introducano, quale pena accessoria, la «riparazione pecuniaria» (che mira a reintegrare il bene giuridico leso dal reato) in favore della pubblica amministrazione, senza pregiudizio del diritto della pubblica amministrazione al risarcimento del danno.

Infine, occorre segnalare che la legge non interviene su due argomenti particolarmente delicati (e di diretto rilievo per le attività di questa Commissione), quali sono l'introduzione nell'ordinamento del reato di

---

[150] Non è certo un caso che la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione preveda, all'articolo 14, un preciso obbligo di incriminare, e di punire con sanzioni «*efficaci, proporzionate e dissuasive che includano [...] sanzioni privative della libertà*», i «*reati contabili*» (segnatamente, l'emissione di fatture o documenti contabili falsi, nonché l'illecita omissione della contabilizzazione di un versamento), allorché essi siano «*commessi intenzionalmente allo scopo di compiere, nascondere o mascherare*», tra l'altro, reati di corruzione.

autoriciclaggio e l'aggiornamento delle disposizioni in materia di scambio elettorale politico-mafioso. Sul punto, si deve ricordare che entrambe le questioni sono state autorevolmente segnalate all'attenzione del Parlamento nel corpo del parere (peraltro favorevole, con osservazioni) che il Consiglio superiore della magistratura ha reso al ministro della giustizia sul testo del disegno di legge n. 2156-B [151]. In particolare, il Consiglio ha osservato quanto segue: «*Allo stesso modo deve essere segnalata l'opportunità di una norma che punisca il cosiddetto "autoriciclaggio", e cioè il reimpiego e la reimmissione sul mercato di risorse provenienti da reato da parte di chi lo abbia commesso. Tale condotta costituisce infatti uno dei principali canali di occultamento dei proventi delittuosi, in particolare del crimine organizzato, dei reati economici e di corruzione. In assenza di sanzione autonoma di essa, si priva l'ordinamento di uno strumento utile ad impedire – a valle della corruzione – la concretizzazione ultima del vantaggio patrimoniale conseguito con l'attività illecita. Altresì, è doveroso segnalare l'opportunità di una modifica del reato di cui all'articolo 416*-ter *c.p. (scambio elettorale politico-mafioso): è necessario introdurre una migliore e più allargata definizione del voto di scambio che rappresenta un vero e proprio caso di corruzione politico-mafiosa. Occorre prevedere il reato non solo per i casi di erogazione di denaro ma anche in caso di altre utilità*».

La legge n. 190/2012 consta di due soli articoli: il primo, che contiene la parte precettiva anticorruzione, è composto di 83 commi (che hanno sostituito i primi 26 articoli del testo precedentemente in discussione); il secondo contiene invece la sola clausola di invarianza finanziaria (in sostituzione dell'articolo 27 del vecchio testo in discussione).

Il testo ripropone, in massima parte, quello del disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati il 14 giugno 2012, sul quale ci si è ampiamente soffermati nel paragrafo che precede.

Le uniche sostanziali differenze hanno riguardato:

– l'abrogazione della norma (contenuta nell'articolo 2 del vecchio testo), relativa al finanziamento della CiVIT, con la conseguenza di rendere meno chiaro il meccanismo di finanziamento pubblico dell'Autorità nazionale anticorruzione;

– la modifica della normativa in materia di fuori ruolo dei magistrati, che – come detto nel paragrafo precedente – presentava più di un profilo problematico [152];

---

[151] Delibera C.S.M. del 24 ottobre 2012.

[152] La normativa, prima oggetto dell'articolo 18 del testo del disegno di legge, ora è contenuta nei commi da 66 a 74 dell'articolo 1 della legge. Prevede, in estrema sintesi, che: *a)* tutti gli incarichi apicali e semi-apicali presso enti pubblici nazionali ed internazionali siano svolti con contestuale collocamento in posizione di fuori ruolo, per evitare il pericoloso contemporaneo svolgimento di funzioni giurisdizionali ed amministrative; *b)* il Governo adotti, entro 4 mesi, un decreto legislativo per individuare ulteriori incarichi che devono comportare l'obbligatorio collocamento in fuori ruolo (è disciplinata la procedura di espressione del parere parlamentare al decreto ed è prevista la possibilità di adottare decreti correttivi); *c)* il collocamento in fuori ruolo non possa superare il termine mas-

– una limitata riscrittura di alcune norme penalistiche.

Per quanto attiene a quest'ultimo punto, che riveste una particolare importanza nella valutazione del provvedimento normativo, occorre segnalare come le disposizioni che sono state oggetto di verifica critica nel paragrafo precedente siano rimaste sostanzialmente immutate.

Le uniche modifiche al testo hanno riguardato la specificazione di alcuni tratti della condotta nel reato di «*Traffico di influenze illecite*» (peraltro in una maniera che non riesce ancora ad adeguare la nostra normativa alle Convenzioni internazionali alle quali abbiamo aderito) e l'introduzione della procedibilità a querela – «*salvo che dal fatto derivi una distorsione della concorrenza nella acquisizione di beni o servizi*» – per il reato di «*Corruzione tra privati*», permanendo così per tale ipotesi delittuosa tutte le obiezioni espresse nel paragrafo precedente, oltre ad una più difficoltosa procedibilità.

7.5. Le prime applicazioni della legge in Cassazione

Dal punto di vista del diritto intertemporale, le nuove norme in materia di concussione e corruzione si pongono certamente in rapporto di continuità normativa con le precedenti, dando luogo a una mera successione di norme modificative con gli effetti di cui all'articolo 2, comma 4, c.p., salvo che per il caso della corruzione attiva impropria susseguente, non punibile alla stregua del dato normativo oggi vigente e abbracciata invece dalla fattispecie di corruzione per l'esercizio della funzione – la quale viene così a creare un'area di nuova incriminazione, ovviamente inapplicabile ai fatti pregressi.

Questa impostazione sembra trovare seguito nelle prime applicazioni giurisprudenziali operate dalla Suprema Corte.

Al riguardo è opportuno evidenziare che la sesta sezione penale della Corte di cassazione ha comunicato i principi di diritto applicati nelle prime decisioni riguardanti gli effetti della riforma attuata con la legge n. 190 del 2012, con riferimento alla nuova figura di «indebita induzione» a dare o promettere utilità, di cui all'articolo 319 quater del codice penale.

---

simo di dieci anni, anche continuativi (il testo precedente prevedeva tale termine massimo, ma disponeva anche un termine massimo per incarico, di cinque anni, ed un termine minimo di svolgimento di attività giudiziaria tra un incarico ed un altro, ugualmente di cinque anni); *d)* le nuove disposizioni di legge si applichino anche agli incarichi in corso; *e)* la normativa non si applichi agli incarichi di Governo, alle cariche elettive (anche presso gli organi di autogoverno) ed agli incarichi di componente di Corti internazionali; *f)* il termine massimo decennale sia computato a partire dalla entrata in vigore della legge per i magistrati addetti alla Presidenza della Repubblica, alla Corte Costituzionale ed al Consiglio superiore della magistratura; *g)* i magistrati che abbiano già superato il termine decennale possano concludere l'incarico in corso se sia previsto un termine conclusivo, ovvero siano confermati nell'incarico per dodici mesi.

In particolare, la Corte di Cassazione si è occupata della struttura della condotta di induzione sanzionata con la nuova fattispecie, e del raffronto tra la medesima e quella sanzionata sempre come induzione nel testo previgente della norma sulla concussione (articolo 317 c.p.) e, decidendo su due distinti ricorsi, in esito all'udienza pubblica del 3 dicembre 2012, ha espresso il principio secondo cui: «*Il termine "costringe" dell'articolo 317 c.p. modificato dalla legge 190/12 significa qualunque violenza morale attuata con abuso di qualità o di poteri, che si risolva in una minaccia, esplicita o implicita, di un male ingiusto recante lesione non patrimoniale o patrimoniale, costituita da danno emergente o da lucro cessante. Rientra invece nell'induzione ai sensi del successivo articolo 319-*quater *la condotta del pubblico ufficiale che prospetti conseguenze sfavorevoli derivanti dalla applicazione della legge per ottenere il pagamento o la promessa indebita di denaro o altra utilità. In questo caso è punibile anche il soggetto indotto che mira ad un risultato illegittimo a lui favorevole*».

Inoltre, la Corte di cassazione, in uno dei due ricorsi, ha espresso un ulteriore principio in relazione alla distinzione tra la «nuova» condotta di induzione e la fattispecie di istigazione alla corruzione, stabilendo che: «*Si ha istigazione alla corruzione ai sensi dell'articolo 322 c.p. e non induzione ai sensi dell'articolo 319-*quater *c.p. ove tra le parti si instauri un rapporto paritario diretto al mercimonio dei poteri*».

La Corte ha poi definito i rapporti strutturali tra nuova fattispecie di induzione indebita e pregressa figura di concussione per induzione, ricostruendoli in termini di continuità, e traendone anche conseguenze sul piano processuale, precisando che l'articolo 317 c.p., oggi modificato, già puniva entrambe le condotte del pubblico ufficiale, in conseguenza: «*l'interprete, valendosi dei criteri appena tracciati, ricondurrà le imputazioni precedentemente elevate alla prima o alla seconda norma, trascurando la terminologia impiegata nel capo di imputazione che necessariamente riflette la generica endiadi costringe o induce utilizzata nella disposizione che precede*».

Nella successiva udienza del 4 dicembre 2012 [153], la sesta sezione penale ha, quindi, ribadito il proprio convincimento sui rapporti esistenti tra la nuova e la precedente fattispecie di concussione mediante induzione, fissando il principio che «*La condotta di "induzione" richiesta per la configurazione del delitto di "induzione indebita a dare o promettere utilità" di cui all'articolo 319-*quater *c.p., introdotto* ex lege *190/2012, si realizza nel caso in cui il comportamento del pubblico ufficiale sia caratterizzato da un "abuso di poteri o di qualità" che valga a esercitare una pressione o persuasione psicologica nei confronti della persona cui sia rivolta la richiesta indebita di dare o promettere denaro o altra utilità sempre che colui che da o promette abbia la consapevolezza che tali «utilità» non siano dovute*».

---

[153] Proc. n. 33669/12, ric. Nardi.

Infine, la Suprema Corte ha deliberato che: «*La "induzione" richiesta per la realizzazione del delitto previsto dall'articolo 319, comma 1*-quater *c.p. non è diversa, sotto il profilo strutturale, da quella del previgente articolo 317 c.p. e, pertanto, quanto all'induzione, vi è "continuità normativa" tra le due disposizioni, essendo formulate in termini del tutto identici*».

8. Le squadre investigative comuni europee

Per rendere più efficace la lotta ai cosiddetti *cross-border crimes*, cioè i crimini transnazionali, e alle organizzazioni internazionali che li praticano, oltre che al terrorismo, che si è manifestato in maniera spietata l'11 settembre del 2001, gli Stati membri dell'Unione europea sono stati indotti ad adottare uno strumento che fornisca una legislazione armonizzata per la costituzione e il funzionamento di squadre investigative comuni. A questo va aggiunto che, in ambito Comunitario, l'esigenza di rendere molto più efficiente la lotta alla criminalità organizzata transnazionale era già emersa dopo che, nel giugno 1985, era stato approvato il Trattato di Schengen, che consentiva – anche se in modo graduale – la libera circolazione degli uomini e delle merci all'interno della Comunità europea senza più controlli alla frontiera.

Nel 1999 il Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre affrontava il problema di superare i tradizionali limiti della cooperazione interstatuale, investigativa e giudiziaria, soprattutto nel contrasto alla criminalità organizzata e alla lotta contro il terrorismo internazionale, autorizzando gli Stati membri, nel quadro di un auspicato rafforzamento dell'Europol, ad avviare, svolgere o coordinare indagini, ovvero ad istituire squadre investigative comuni per alcuni settori di criminalità, rispettando i sistemi di controllo giudiziario tra gli Stati membri.

Sulla scorta di tali indicazioni, l'Unione europea disciplinava l'istituzione di squadre investigative comuni, dapprima con la convenzione di Bruxelles del 29 maggio 2000, e poi con la decisione quadro n. 2002/465/GAI del Consiglio, adottata il 13 giugno 2002.

Infatti, un primo passo in questa direzione fu fatto con la convenzione del 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri, che affrontava la questione delle squadre investigative comuni (articolo 13) ed introduceva altri strumenti per combattere il crimine transfrontaliero (lo scambio spontaneo di informazioni, le operazioni di infiltrazione, le consegne controllate, ecc.).

A causa del ritardo nella ratifica della convenzione del 2000, il Consiglio, il 13 giugno 2002, adottava una decisione quadro idonea a mettere a disposizione strumenti più adeguati alla promozione delle operazioni delle squadre investigative comuni. Gli effetti della decisione quadro cesseranno allorché entrerà in vigore in tutti gli Stati membri la convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea (articolo 5). Secondo la citata decisione quadro, gli

Stati membri avrebbero dovuto adottare le misure necessarie per conformarsi alle disposizioni della stessa entro il 1º gennaio 2003 [154].

La squadra investigativa comune rappresenta una nuova figura di cooperazione giudiziaria e di polizia tra gli Stati membri dell'Unione europea, che può coinvolgere non soltanto autorità giudiziarie e di polizia, ma anche autorità non statali, come gli ufficiali in servizio presso l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), presso l'Ufficio europeo di polizia (Europol) o presso l'Unità europea di cooperazione giudiziaria (Eurojust).

Di conseguenza, attraverso le squadre investigative comuni la norma comunitaria non si vuole limitare a prevedere misure di coordinamento tra organi inquirenti dei diversi Stati, ma piuttosto individuare uno specifico ambito di azione comune che consenta di operare nei diversi Stati, direttamente e in tempi reali, senza la penalizzazione di ostacoli di carattere formale.

Appare necessario rammentare che l'istituto della squadra investigativa comune è previsto anche da altre fonti di diritto internazionale, sia a livello bilaterale che multilaterale. Ricordiamo ad esempio che l'Accordo italo-svizzero del settembre 1998 in materia di assistenza giudiziaria penale, ratificato dal nostro Paese con la legge 5 ottobre 2001, n. 367 (c.d. «Legge sulle rogatorie»), aveva stabilito che, nell'ambito di fatti oggetto di procedimenti penali in ciascuno dei due Stati, le autorità giudiziarie interessate, eventualmente accompagnate da organi di polizia, previa informazione alle rispettive autorità competenti, potessero operare congiuntamente in seno a gruppi d'indagine comuni. Ancora, la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale del novembre 2000 (ratificata con la legge 16 marzo 2006, n. 146) ha sancito la possibilità per gli Stati Parti di «*stringere accordi o intese bilaterali o multilaterali per mezzo dei quali, rispetto a questioni oggetto d'indagini, azioni penali o procedimenti giudiziari in uno o più Stati, le autorità competenti interessate possono istituire organi investigativi comuni. In mancanza di tali accordi o intese, si possono intraprendere indagini comuni sulla base di accordi caso per caso*». Infine, le Squadre investigative comuni sono state previste anche dall'Accordo di Washington del 25 giugno 2003 di mutua assistenza giudiziaria tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America. L'articolo 5 dell'Accordo afferma che le parti contraenti che non hanno ancora proceduto in tal senso prendono le misure necessarie a permettere la costituzione e l'operatività di squadre investigative comuni nel rispettivo territorio, di ciascuno Stato membro e degli Stati Uniti d'America, al fine di agevolare le indagini o azioni penali che coinvolgono uno o più Stati membri e gli Stati Uniti d'America, ove ritenuto appropriato sia dallo Stato membro interessato che dagli Stati Uniti d'America.

---

[154] A seguito degli attacchi terroristici dell'11 marzo 2004 a Madrid, il Consiglio europeo, con la dichiarazione 25 marzo 2004, sollecitava gli Stati membri a prendere ogni misura necessaria per attuare pienamente la decisione quadro entro il mese di giugno del 2004 e li esortava ad assicurare che i rappresentanti di Europol e Eurojust fossero utilizzati insieme alle squadre investigative comuni nella misura maggiore possibile.

Un intervento normativo interno è necessario per dare attuazione nell'ordinamento giuridico italiano alle disposizioni sulle squadre investigative comuni contenute negli accordi internazionali: essendo tale intervento finalizzato a dare attuazione ad una decisione del Consiglio dell'Unione europea in tema di cooperazione giudiziaria in materia penale, esso si inquadra nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato, la cui base giuridica è individuabile nell'articolo 117, comma 2, lettera *a*) [155]. La materia trattata rientra, altresì, nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera *l*) [156], in quanto, in relazione alla citata finalità, il provvedimento in esame deve modificare il titolo V, libro V del codice di procedura penale, riguardante l'attività del Pubblico ministero.

Durante la XV legislatura, il Senato della Repubblica aveva approvato, con modifiche, l'Atto Senato n. 1271, d'iniziativa governativa, concernente l'istituzione di squadre investigative comuni sovranazionali. L'iter parlamentare non si perfezionò a causa della conclusione anticipata della legislatura.

Il provvedimento approvato dal Senato in prima lettura conteneva alcune novelle al codice di procedura penale per disciplinare all'interno dell'ordinamento giuridico italiano le squadre investigative comuni sovranazionali. In particolare, l'articolo 1 del disegno di legge indicava l'obiettivo della legge, cioè l'attuazione nell'ordinamento interno della decisione quadro n. 2002/465/GAl del 13 giugno 2002 e di dare esecuzione agli impegni assunti a livello internazionale dallo Stato italiano in materia di squadre investigative comuni. A tal fine, l'articolo 2 introduceva i nuovi articoli 371-*ter*, 371-*quater*, 371-*quinquies*, 371-*sexies*, 371-*septies* e 371-*octies* all'interno del titolo V, libro V del codice di procedura penale, concernenti le indagini comuni fra autorità giudiziarie di differenti Stati. Mentre l'articolo 371-*ter* era chiamato a disciplinare la procedura attiva di costituzione di squadre investigative comuni, consistente nella richiesta del Procuratore della Repubblica di costituzione di una squadra comune, il successivo articolo 371-*quater* contemplava l'ipotesi inversa, in cui l'autorità giudiziaria italiana è destinataria di una analoga richiesta proveniente dall'autorità straniera. L'articolo 371-*quinquies* indicava, in seguito, i requisiti dell'atto costitutivo della squadra, mentre l'articolo 371-*sexies* recava gli adempimenti esecutivi, prevedendo, al riguardo, l'obbligo per l'autorità giudiziaria di trasmettere l'atto costitutivo della squadra al Ministro della giustizia e al Ministro dell'interno. L'articolo 371-*septies* disciplinava, quindi, le modalità di partecipazione dei membri distaccati, nonché dei rappresentanti ed esperti di altri Stati, stabilendo che, salva diversa disposizione dell'atto costitutivo, i membri distaccati dall'autorità di altro

---

[155] Relativa a: «*politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea*».

[156] Relativa a: «*giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa*».

Stato possono partecipare agli atti di indagine da compiersi nel territorio dello Stato, nonché all'esecuzione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria e che, limitatamente al compimento di tali atti, ad essi sono attribuite le funzioni di agenti di polizia giudiziaria. L'articolo 371-*octies* prevedeva, da ultimo, le condizioni cui è subordinata l'utilizzazione delle informazioni acquisite nel corso delle attività di investigazione comune per fini investigativi e processuali diversi da quelli indicati nell'atto costitutivo. Il successivo articolo 3 del disegno di legge modificava, poi, la lettera *d)* dell'articolo 431 c.p.p. al fine di stabilire il principio secondo il quale gli atti irripetibili compiuti delle squadre investigative comuni nel territorio italiano sono inseriti nel fascicolo per il dibattimento. Il successivo articolo 4, assoggettava l'operato della squadra investigativa comune sul territorio dello Stato alle norme del codice di procedura penale e delle leggi complementari, mentre il successivo articolo 5 riguardava la responsabilità civile dei membri della squadra investigativa comune. Infine, l'articolo 6 conteneva la clausola di invarianza della spesa.

Nella legislatura in corso, la Commissione giustizia del Senato ha esaminato in sede referente due progetti di legge volti ad attuare la decisione quadro 2002/465/GAI e le altre convenzioni internazionali sulle squadre investigative comuni: il primo (A.S. 841, sen. Li Gotti ed altri) riflette il testo del disegno di legge presentato al Senato nella scorsa legislatura dal Ministro della giustizia; il secondo (A.S. 804, sen. Maritati ed altri) riprende il testo del medesimo provvedimento, nella formulazione approvata dal Senato nella scorsa legislatura.

Il 28 gennaio 2009 è stato adottato dalla Commissione un testo unificato che, contrariamente all'impostazione iniziale dei due disegni di legge, detta una normativa di attuazione speciale, senza modificare il codice di procedura penale. Il provvedimento, approvato all'unanimità dal Senato il 6 aprile scorso é stato inviato all'esame della Camera dei deputati.

Il provvedimento (Atto Camera 4262) é attualmente all'esame della II Commissione Giustizia, in sede referente.

Il 25 gennaio 2012, la relatrice ha presentato una proposta di testo unificato, tenendo conto di quanto emerso nelle audizioni.

Tra le modifiche apportate nel testo unificato emerge: la più netta definizione della procedura attiva e di quella passiva; l'eliminazione dai presupposti per l'attivazione delle squadre investigative della sussistenza di «*indagini collegate*»; la previsione di strumenti di raccordo qualora vi siano più procuratori della Repubblica competenti; l'estensione del termine massimo di durata delle squadre a due anni, per equipararlo a quello delle indagini preliminari.

Questo Comitato si augura che si possa giungere, in tempi brevi, all'approvazione della legge, per dotare, finalmente, anche il nostro Paese di uno strumento fondamentale nella lotta alla criminalità trasnazionale.

8.1. La cooperazione internazionale

La Direzione nazionale antimafia, nella Relazione annuale del dicembre 2011 [157], soffermandosi sugli aspetti di cooperazione internazionale in materia di criminalità organizzata ha evidenziato che tutti gli atti internazionali, sia dell'O.N.U. che dell'Unione europea, sottolineano la necessità di rafforzamento della stessa e, per quanto riguarda l'Europa, l'indispensabilità di realizzare una normativa omogenea. Peraltro, i Paesi membri dell'Unione europea rivolgono spesso all'Italia accuse di scarsa attenzione agli accordi internazionali ed in effetti è grave il ritardo con cui il Parlamento ratifica convenzioni ed accordi internazionali. Molteplici sono le convenzioni in attesa di ratifica e «questa mancanza spesso intralcia la collaborazione con altri Paesi, che invece a ciò hanno provveduto e limita la creazione di nuove strutture operative (esempio le squadre investigative comuni) che in Europa sono stati pensati per superare i vecchi formalismi delle tradizionali rogatorie internazionali».

Emblematico il ritardo con cui l'Italia ha ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla tratta di esseri umani firmata a Strasburgo il 16 maggio 2005. La legge di ratifica, difatti, è stata approvata solo in questa legislatura, a distanza di cinque anni (ossia il 3 giugno 2010, ed è diventata legge n. 108 del 2 luglio 2010), malgrado la Convenzione recepisse la normativa italiana di contrasto al traffico di essere umani sia negli aspetti preventivi che repressivi.

Ed infatti, con riguardo alla cooperazione internazionale, la Commissione ha dovuto registrare anche il «*grido di allarme*» del rappresentante nazionale per l'Italia facente funzioni presso Eurojust, dott.ssa Carmen Manfredda, che nell'audizione del 22 aprile 2009 affermava: «*Mi spiace ricordare – ma è un problema che ogni giorno viene rappresentato a livello di istituzioni europee – che l'Italia purtroppo è in forte ritardo nelle attività di implementazione di gran parte delle decisioni e delle decisioni quadro fondate sul principio del mutuo riconoscimento. Fino ad oggi ha dato attuazione (peraltro per terzultima) solo alla decisione relativa al mandato d'arresto europeo che, al di là di tutte le polemiche, si sta rivelando uno strumento di grande efficacia e duttilità, essendo basato sul mutuo riconoscimento, sulla mutua fiducia. Oserei dire anche che la sua attuazione pratica nelle varie legislazioni nazionali è assolutamente ottimale (del resto, il Consiglio dell'Unione europea ha effettuato una valutazione in tutti gli Stati membri). Come ho recentemente osservato in sede di riunione di coordinamento, l'attuazione delle decisioni sta diventando sempre più un momento fondamentale, una sorta di cartina di tornasole che fa emergere i possibili conflitti di giurisdizione e che consente anche di prevenirli. Dalle autorità straniere e anche dall'autorità italiana*

---

[157] Direzione Nazionale Antimafia. Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1º luglio 2010-30 giugno 2011. Dicembre 2011. Pag. 31 e segg.

le consegne vengono sempre attuate con grande rigore, nel rispetto delle garanzie giurisdizionali fondamentali. Diventa pertanto indispensabile procedere oltre e dare attuazione alle decisioni che ancora giacciono e languono».

Tali ritardi rischiano di compromettere l'affidabilità e l'immagine dell'Italia nell'ambito dei più importanti consessi internazionali, con il pericolo, in taluni casi, di indebolire l'effettività di una collaborazione che le nostre autorità sono chiamate a offrire nella gestione dei sempre più frequenti rapporti con le omologhe autorità di altri Paesi. Ciò è particolarmente rilevante in considerazione della necessità di contrastare le forme emergenti di criminalità che assumono sempre più una dimensione transnazionale, come i fenomeni di terrorismo internazionale, tratta di esseri umani, riciclaggio, criminalità organizzata e criminalità economico-finanziaria.

Ci troviamo di fronte a un paradosso: l'Italia, che dovrebbe essere maestra nella lotta alla mafia, all'avanguardia anche a livello legislativo rispetto ad altri Paesi per l'evidente necessità di fronteggiare un fenomeno che nasce sul nostro territorio, rischia invece di essere annoverata fra i Paesi che ritardano l'applicazione di uno dei mezzi più efficaci per contrastare la criminalità organizzata a livello sovranazionale [158].

A titolo di mero esempio si cita la decisione-quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa al reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca, il cui termine di attuazione è già scaduto il 24 novembre 2008. La delega per il suo recepimento era contenuta nell'articolo 50 della legge 7 luglio 2009, n. 88 (legge comunitaria 2008), ma il termine previsto dalla medesima legge per l'esercizio della delega è trascorso senza che sia stato adottato il necessario decreto legislativo di attuazione.

La finalità principale di questa decisione quadro è quella di realizzare in modo uniforme sul territorio europeo un efficace contrasto alla formazione dei profitti economici della criminalità organizzata. Secondo le disposizioni contenute nella suddetta decisione, un Paese membro dell'Unione europea può trasmettere un provvedimento di confisca al Paese in cui il destinatario della decisione risiede, detiene proprietà o percepisce un reddito. Quest'ultimo Paese può dunque eseguire direttamente la confisca, conformemente alle proprie norme interne e senza ulteriori formalità. La decisione mira, dunque, a evitare che i proventi illeciti di un'organizzazione criminale ricercata in Francia possano essere posti al sicuro in Bulgaria o in Slovacchia o in altri Paesi europei.

Quantunque per le decisioni quadro, a differenza delle direttive dell'Unione europea, non sia prevista la possibilità di sanzionare gli Stati membri per il tardivo o mancato recepimento delle stesse, è tuttavia evi-

---

[158] Cfr. Camera dei deputati. Relazione alla proposta di legge n. 4605: *Delega al Governo per l'attuazione della decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca*. Presentata dall'on. Garavini più altri il 1° settembre 2011.

dente la necessità di dare immediata e definitiva attuazione a decisioni quadro come quelle in materia di confisca, al fine di evitare che tra le diverse autorità giudiziarie insorgano difficoltà sul piano operativo mettendo a rischio il principio di reciprocità fra gli Stati in ordine ai provvedimenti giurisdizionali di confisca.

È di tutta evidenza che la mancanza di una normativa di attuazione e di un coordinamento delle disposizioni già vigenti a livello nazionale con quelle contenute nella decisione quadro può rendere difficoltosa una collaborazione fra le nostre autorità giudiziarie e quelle degli altri Stati membri e pregiudicare un'efficace azione di contrasto del crimine transfrontaliero; un'azione che proprio nell'esecuzione senza ulteriori formalità della confisca dei proventi acquisiti illecitamente e nell'aggressione dei patrimoni mafiosi a livello transnazionale rinviene uno strumento di contrasto fondamentale e insostituibile.

Il Comitato auspica, pertanto, che sia attuata una più rapida procedura di ratifica da parte dello Stato italiano delle convenzioni e degli accordi internazionali, anche in considerazione del fatto che l'Italia, avendo la legislazione più avanzata nel contrasto alla criminalità organizzata, fornisce a tutte le Commissioni del Parlamento europeo che predispongono accordi in questo campo il contributo della propria esperienza sia legislativa che operativa.

9. Il codice di autoregolamentazione in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali

9.1. Il quadro normativo di riferimento: a) la non candidabilità alle elezioni regionali

Nel corso della seduta del 18 febbraio 2010, la Commissione Antimafia ha approvato, all'unanimità, una *Relazione in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali e circoscrizionali* (Doc. XXIII, n. 1), contenente un *Codice di autoregolamentazione*, indirizzato ai partiti, alle formazioni politiche ed alle liste civiche che ad esso aderiscono.

La Commissione si è giovata, a tal fine, del lavoro preparatorio, di analisi e proposizione, delegato collegialmente a questo VII Comitato ed all'VIII Comitato («*mafia e politica*»).

Tale importante documento va collocato nel quadro della normativa vigente in materia di non candidabilità e di non eleggibilità alle cariche rappresentative degli enti locali, che è contenuta sia nelle norme costituzionali, che nella legge ordinaria.

Con riferimento alle regioni ordinarie, l'articolo 122 della Costituzione (nel testo sostituito dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1) stabilisce che il sistema di elezione ed i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regio-

nale, nonché dei consiglieri regionali, sono disciplinati con legge della regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che prevede altresì la durata degli organi elettivi. La disciplina in questione non è, dunque, affidata esclusivamente alla legge statale (come disponeva il previgente testo dell'articolo 122 Cost.), bensì alla competenza «concorrente» della legge statale e di quella regionale.

Per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, la legge cost. n. 2 del 2001 prevede che, con legge «rinforzata» (approvata a maggioranza assoluta e sottoponibile a *referendum* a richiesta di una frazione del corpo elettorale o di una parte dei consiglieri regionali), le suddette regioni possano disciplinare – in armonia con la Costituzione e con i princìpi dell'ordinamento giuridico della Repubblica – tanto la forma di governo quanto le modalità di elezione del consiglio, del presidente e degli assessori, nonché i casi di ineleggibilità e di incompatibilità.

In attuazione dell'articolo 122 della Costituzione, è stata emanata la legge 2 luglio 2004, n. 165, che fa salve le disposizioni legislative statali in materia di incandidabilità per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione (articolo 2 della legge).

La materia delle incandidabilità era disciplinata dall'articolo 15, legge 19 marzo 1990, n. 55, successivamente abrogato dall'articolo 274 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), «*salvo per quanto riguarda gli amministratori e i componenti degli organi comunque denominati delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e i consiglieri regionali*».

Per questi ultimi, l'articolo 15 della l. n. 55 del 1990 istituisce un doppio regime di limiti alla candidatura, a carattere *preventivo* e *correttivo*: la *non candidabilità* per coloro che abbiano subito una condanna definitiva per taluni reati tipicamente individuati (tra i quali il delitto di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale, l'associazione finalizzata al traffico illecito di stupefacenti, alcuni delitti in materia di produzione e traffico di armi, nonché il favoreggiamento personale o reale commesso in relazione ai predetti reati), o ai quali sia stata applicata una misura di prevenzione con provvedimento non più oppugnabile; e la *sospensione dalle funzioni* per coloro che siano stati raggiunti da provvedimenti di condanna o cautelari non definitivi.

L'articolo 15, legge n. 55 del 1990 prevedeva, in origine, la non candidabilità alle elezioni per gli enti locali di coloro che – in relazione a particolari delitti (tra i quali l'associazione per delinquere di tipo mafioso, il peculato, la concussione, etc.) – fossero stati condannati con sentenza non definitiva, o anche semplicemente rinviati a giudizio o soggetti ad una misura di prevenzione con provvedimento non definitivo.

Ma la Consulta – con la sentenza 6 maggio 1996, n. 141 – ebbe a dichiarare l'illegittimità costituzionale di quelle previsioni, precisando che la non candidabilità va considerata come una «*particolarissima causa di ineleggibilità*», e che la previsione dell'ineleggibilità, e della conse-

guente nullità dell'elezione, rappresenta una «*misura che comprime, in un aspetto essenziale, le possibilità che l'ordinamento costituzionale offre al cittadino di concorrere al processo democratico. Chi è sottoposto a procedimento penale, pur godendo della presunzione di non colpevolezza ai sensi dell'articolo 27, secondo comma, della Costituzione, è intanto escluso dalla tornata elettorale: un effetto irreversibile che in questo caso può essere giustificato soltanto da una sentenza di condanna irrevocabile*».

Finalità di ordine cautelare (le uniche, secondo il giudice delle leggi, che possono farsi valere in presenza di un procedimento penale non ancora conclusosi con una sentenza definitiva di condanna) «*valgono a giustificare misure interdittive provvisorie, che incidono sull'esercizio di funzioni pubbliche da parte dei titolari di uffici, e anche dei titolari di cariche elettive, ma non possono giustificare il divieto di partecipare alle elezioni*».

9.2. (**Segue**) *b) la non candidabilità alle elezioni per gli enti locali subregionali*

Anche con riferimento alle elezioni per gli enti locali subregionali, la legge fa ricorso al doppio regime: della *non candidabilità* (limite preventivo) per i soggetti condannati in via definitiva; e della *sospensione dalla carica* (intervento correttivo) per i soggetti raggiunti da provvedimenti giudiziari non definitivi.

Il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, nel disciplinare la materia riguardante l'elettorato passivo (Parte Prima, Titolo II, Capo II), individua, quali cause ostative alla candidatura (articolo 58), la condanna definitiva per alcuni reati, ritenuti incompatibili con l'esercizio di funzioni pubbliche (tra gli altri, il delitto di associazione per delinquere di tipo mafioso; l'associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti; i delitti concernenti armi, munizioni e materiali esplodenti; il peculato, la malversazione, la concussione, la corruzione ed il favoreggiamento reale e personale per uno dei predetti delitti).

È altresì prevista, quale causa ostativa alla candidatura, l'applicazione con provvedimento definitivo di una misura di prevenzione ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575.

Il testo unico dà rilievo anche alla condanna non definitiva per taluno dei predetti reati, nonché all'applicazione (con provvedimento non definitivo) di una misura di prevenzione.

Nel quadro delle azioni a carattere preventivo, l'articolo 143 del testo unico degli enti locali prevede che l'autorità amministrativa possa procedere allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare, allorché emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata di tipo mafioso, ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da de-

terminare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

Nella giurisprudenza amministrativa si è consolidato il principio per il quale la norma citata fa riferimento a circostanze che presentano un grado di «significatività» inferiore a quella che legittima l'avvio dell'azione penale o l'adozione delle misure di prevenzione nei confronti di indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso o analogo, e delinea perciò un modello di valutazione prognostica in funzione di un deciso avanzamento del livello istituzionale di prevenzione con riguardo ad un evento di pericolo per l'ordine pubblico, desumibile dal complesso degli effetti derivanti dai «collegamenti» o dalle «forme» di condizionamento sulla vita degli enti locali.

9.3. I limiti costituzionali alla selezione delle candidature alle elezioni regionali e subregionali

L'esigenza di edificare limiti più severi di quelli previsti dalla legge – tali da rappresentare una sorta di «filtro preventivo» all'immissione negli organi amministrativi (e, prima ancora, nelle liste elettorali) degli enti locali di soggetti, le cui vicende giudiziarie sottendano il pericolo, anche solo potenziale, di perturbamenti delle regole legalitarie e democratiche – deve confrontarsi con la difficoltà di correlare previsioni di legge di tale contenuto a situazioni (custodia cautelare, rinvio a giudizio, condanna non passata in giudicato, misure di prevenzione non definitive) caratterizzate da accertamenti giudiziali non definitivi.

Difatti, la Corte costituzionale, con la citata sentenza n. 141/1996, ha precisato che una previsione normativa che inibisse l'accesso all'elettorato passivo sulla base di imputazioni e addebiti non consacrati in un provvedimento giudiziario definitivo, confliggerebbe con diritti costituzionalmente garantiti, riconducibili alle libertà connesse alla partecipazione alla vita democratica delle comunità locali.

Tuttavia, la soluzione di riconoscere rilevanza, affinché insorga il divieto di elettorato passivo, alle sole decisioni giudiziarie definitive, non soddisfa appieno l'esigenza di elevare il livello dell'attenzione e della prevenzione dai condizionamenti e dalle infiltrazioni mafiose nella delicata fase di selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive degli enti locali.

9.4. I precedenti della Commissione Antimafia sulla tematica delle candidature alle elezioni degli enti locali

Nel corso della XV Legislatura, la Commissione Antimafia, nella seduta del 3 aprile 2007, approvò una *Relazione sulla designazione dei candidati alle elezioni amministrative*, ed una correlata *Proposta di autoregolamentazione* indirizzata ai partiti, alle formazioni politiche ed alle liste civiche, in vista della formazione delle liste dei candidati alle elezioni amministrative per gli enti locali subregionali.

Anche nel corso della X Legislatura, la Commissione adottò (seduta del 23 gennaio 1991) un *Codice di autoregolamentazione dei partiti in materia di designazione dei candidati alle elezioni politiche ed amministrative*, preceduto da una *Relazione illustrativa*.

Stanti i citati limiti costituzionali e normativi, che ostano all'abbassamento della «soglia» di non candidabilità al di sotto della sentenza di condanna definitiva, ovvero del provvedimento cautelare non più oppugnabile, i documenti approvati dalla Commissione Antimafia proponevano l'adesione su base «volontaristica» ad una proposta di autoregolamentazione delle candidature, ad opera dei partiti, delle liste civiche e delle formazioni politiche, che intendessero presentare o sostenere propri candidati, rimettendo alla dialettica tra le formazioni politiche e sociali, che partecipano alla vita politica e amministrativa degli enti locali, l'individuazione della soglia di rilevanza di situazioni oggetto di attenzione in sede giudiziaria, in relazione al pericolo che esse esprimono per l'ordinato svolgimento delle funzioni delle amministrazioni locali.

La fonte di una regolamentazione che impegna i sottoscrittori ad escludere dalle proprie liste varie categorie di persone, in ragione del fondato pericolo sociale di veicolare all'interno della competizione elettorale prima, e dell'area dell'amministrazione pubblica poi, interessi, metodi e comportamenti mafiosi, è stata affidata dai citati documenti ad una sorta di «convenzione pattizia», non giuridicamente coercibile.

9.5. L'azione dell'attuale Commissione Antimafia: a) il Codice di autoregolamentazione

La legge 4 agosto 2008, n. 132, istitutiva, nella presente Legislatura, della Commissione Antimafia, ha affidato alla Commissione (articolo 1) «compiti» di accertamento, indagine, verifica, proposta, nel quadro dell'azione di lotta alla mafia.

In particolare, alla Commissione è stato affidato, innovativamente rispetto al passato (cfr. lettera *f)* del comma 1 dell'articolo 1, della legge n. 132 del 2008), il compito, fra l'altro, di «*indagare sul rapporto tra mafia e politica sia riguardo alle sue articolazioni sul territorio, negli organi amministrativi, con particolare riferimento alla selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive, sia riguardo a quelle*

sue manifestazioni che, nei successivi momenti storici, hanno determinato delitti e stragi di carattere politico-mafioso».

La stessa legge (articolo 1, comma 1, lettera *n*) ha, altresì, affidato alla Commissione il compito di svolgere «*il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione negli Enti locali e proporre misure idonee a prevenire ed a contrastare tali fenomeni, verificando l'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, con riguardo anche alla normativa concernente lo scioglimento dei Consigli comunali e la rimozione degli amministratori locali*».

Alla luce di tali poteri, la Commissione – che ha tra l'altro istituito al suo interno un apposito Comitato sul rapporto tra mafia e politica – ha ritenuto di richiamare e approfondire le riflessioni svolte e le conclusioni tratte dai citati atti approvati nella X e XV Legislatura.

La Commissione ha convenuto sulla perdurante attualità delle conclusioni allora tratte, dello strumento adottato e della proposta fatta alle singole forze politiche di aderire su base volontaristica ad un protocollo di autoregolamentazione nella formazione delle liste dei propri candidati.

Come si è detto all'inizio, nel corso della seduta del 18 febbraio 2010, la Commissione ha pertanto approvato, all'unanimità, una *Relazione in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali e circoscrizionali* (Doc. XXIII, n. 1), contenente un *Codice di autoregolamentazione*, indirizzato ai partiti, alle formazioni politiche ed alle liste civiche che ad esso aderiscono.

Il *Codice* prevede che questi ultimi si impegnino a non presentare e nemmeno a sostenere, sia indirettamente sia attraverso il collegamento ad altre liste, candidati alle elezioni regionali, nonché ai consigli provinciali, comunali e circoscrizionali, coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali sia stato emesso il decreto che dispone il giudizio, o una misura cautelare personale non revocata né annullata, ovvero che si trovino in stato di latitanza o di esecuzione di pene detentive, o ancora che siano stati condannati con sentenza anche non definitiva, allorquando le predette condizioni siano relative a delitti particolarmente gravi, che lo stesso Codice individua.

Si tratta, innanzi tutto, dei delitti che rientrano nell'area dell'associazione per delinquere di tipo mafioso (non solo, quindi, del delitto previsto dall'articolo 416-*bis* del codice penale, ma di tutti i delitti commessi avvalendosi della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne derivano, oppure quelli commessi per favorire un'associazione di tipo mafioso).

Accanto a questa previsione, estesa all'intera area dei delitti a rilevanza mafiosa, il Codice considera altri gravi delitti normalmente collegati alla presenza ed all'attività criminale delle associazioni mafiose e, comunque, correlati a forme di delinquenza organizzata.

Ci si riferisce ai delitti di estorsione ed usura, tipica espressione del racket, ossia di modalità strutturate e associate di criminalità, che sovente rappresentano l'anticamera di vere e proprie organizzazioni mafiose o di articolazioni specializzate di queste ultime.

Ci si riferisce altresì ai delitti di riciclaggio e di impiego di denaro di provenienza illecita, oltre che al delitto di trasferimento fraudolento di valori, che rappresentano un passaggio quasi obbligato che le organizzazioni criminali devono percorrere per giungere al reinvestimento dei proventi della loro attività, dopo averne offuscata la provenienza illecita.

Il Codice assegna rilevanza anche ad un altro reato, il traffico illecito di rifiuti in forma organizzata, in ragione dei profili di interconnessione, anche solo potenziale, che tale settore presenta, alla luce delle risultanze giudiziarie degli ultimi anni, con la criminalità mafiosa.

Il Codice prevede, infine, che i partiti, le formazioni politiche e le liste civiche che aderiscono alle sue previsioni si impegnino a non presentare come candidati alle elezioni per le regioni e gli enti locali coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali, sia stata disposta l'applicazione di misure di prevenzione personali o patrimoniali, ancorché non definitive, ovvero divieti, sospensioni e decadenze ai sensi delle leggi n. 575/1965, e n. 1423/1956; nonché coloro che, alla medesima data, siano stati rimossi, sospesi o dichiarati decaduti ai sensi dell'articolo 142 del testo unico degli enti locali, per aver compiuto atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico.

I partiti, le formazioni politiche e le liste civiche che aderiscono alle previsioni del *Codice*, ma intendano presentare come candidati cittadini che si trovino nelle suddette condizioni, devono rendere pubbliche le motivazioni della scelta di discostarsi dagli impegni assunti con l'adesione al *Codice* di autoregolamentazione.

Le previsioni del *Codice* si rivolgono anche ai Presidenti delle Regioni, ai Sindaci ed ai Presidenti delle Province, impegnandoli ad uniformarsi alle condizioni di cui sopra con riferimento alle nomine di propria competenza.

9.6. **(Segue).** ***L'azione dell'attuale Commissione Antimafia: b) l'indagine svolta sull'applicazione del Codice di autoregolamentazione per la formazione delle liste delle candidature per le elezioni regionali, e le relative difficoltà «attuative»***

Nelle sedute del 9 e 15 febbraio 2011, la Commissione Antimafia ha esaminato la «*Proposta di relazione sull'indagine svolta sull'applicazione del Codice di formazione delle liste delle candidature per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, approvato nella seduta del 18 febbraio 2010*».

L'indagine ha avuto ad oggetto le candidature nelle tornate elettorali «amministrative» (a seconda delle regioni) del 28/29 marzo, del 18/19 aprile e del maggio 2010, indipendentemente dal fatto che i candidati siano stati o meno eletti. Essa non è andata immune da una serie di diffi-

coltà di natura, per una parte, tecnico-giuridica, e, per l'altra parte, operativa, come qui appresso si dirà.

Inizialmente, si è ritenuto di individuare nelle prefetture gli organi più idonei a fornire le informazioni necessarie, sulla base di un'esplicita decisione della Commissione Antimafia. Perciò, è stata inviata a 78 prefetture interessate alle elezioni (fatta esclusione per quelle di Sardegna, Sicilia e Trentino-Alto Adige) una nota nella quale si chiedeva che fosse fornita ogni informazione utile in ordine alla candidatura e all'eventuale elezione di soggetti rientranti nelle condizioni citate nel Codice di autoregolamentazione. Successivamente, l'indagine è stata estesa alle prefetture della Sicilia, della Sardegna e del Trentino-Alto Adige, dove le elezioni si erano svolte in tempi diversi dalla tornata elettorale a livello nazionale. Considerate la grande mole dei dati necessari e la modesta collaborazione di alcune prefetture, ci si è successivamente rivolti alle corti di appello, segnatamente a quelle delle regioni Sicilia, Calabria, Puglia, Campania, Lazio e Lombardia, in quanto maggiormente interessate dal fenomeno mafioso.

Nella citata Proposta di relazione (predisposta con l'ausilio dei consulenti della Commissione) – premesso che il testo unico degli enti locali (segnatamente l'articolo 58) è fonte normativa primaria, avente applicazione cogente e di livello generale, nel mentre il Codice di autoregolamentazione è fonte normativa di livello secondario, ad adesione volontaria, la cui mancata osservanza (od anche la semplice mancata ed ingiustificata adesione allo stesso) non dà luogo ad alcun tipo di sanzione, ma, semmai, ad una valutazione da parte della Commissione Antimafia di carattere squisitamente etico e politico, rivolta non verso i singoli ma verso i partiti, le formazioni politiche e le liste civiche che ne hanno sostenuto la candidatura – si pone in evidenza come proprio la diversità di grado e valenza precettiva fra le due fonti potrebbe avere indotto alcune prefetture a rifiutarsi (quanto meno nella fase iniziale dell'indagine) di fornire le informazioni richieste dalla Commissione Antimafia, paventando la violazione del diritto alla «privacy» dei soggetti interessati.

Si è, tuttavia, ritenuto – con orientamento condiviso dal Comitato – che non si pone alcuna problematica relativa alla *privacy*, sia perché la Commissione Antimafia è un organo inquirente che, ai sensi della Costituzione, agisce con gli stessi poteri conferiti all'autorità giudiziaria, sia perché essa ha, tra i suoi specifici compiti previsti dalla legge istitutiva, anche quello di investigare sul rapporto tra mafia e politica. Inoltre, gli interessati non potrebbero opporsi al trattamento dei dati personali, in quanto tale possibilità è espressamente esclusa dall'articolo 8 della legge n. 196 del 2003, qualora gli stessi dati siano richiesti da una Commissione parlamentare di inchiesta.

Rientra, pertanto, nei poteri della Commissione quello di richiedere e ottenere le informazioni relative a tutto ciò che è contemplato dal Codice di autoregolamentazione.

Come si è sopra detto, l'indagine ha incontrato rilevanti difficoltà, a cagione sia della scarsa collaborazione di alcune prefetture (che ha imposto l'interessamento diretto, su richiesta esplicita della Commissione, del Ministro degli Interni), sia delle risposte, talvolta interlocutorie, talaltra parziali ed imprecise, provenienti dai citati interlocutori.

Delle 93 prefetture interpellate, 71 hanno risposto in maniera completa e 22 in maniera parziale, segnalando complessivamente 45 violazioni al Codice di autodisciplina.

Tali dati sono, tuttavia, da ritenersi non esaurienti e non adeguatamente rappresentativi, in quanto: *a*) le differenti modalità di trasmissione e di acquisizione dei dati rendono arduo ricondurli ad un criterio unitario di rilevamento e di valutazione; *b*) mentre la raccolta dei dati da parte delle prefetture ha coperto tutto il territorio nazionale, quella delle corti di appello si è limitata ad alcune aree che sono perciò risultate molto più «esplorate» delle altre; *c*) talune prefetture non hanno mandato alcuna informazione sui candidati non eletti; *d*) altre prefetture e alcune corti di appello hanno trascurato del tutto le violazioni al Codice di autoregolamentazione, ossia quelle di precipuo interesse per l'indagine; *e*) poiché i certificati del casellario giudiziale non sono tempestivamente aggiornati, è probabile che pur recenti sentenze di condanna definitive siano sfuggite al rilevamento; *f*) la mancanza in Italia di una certificazione centralizzata dei «carichi pendenti» comporta che le certificazioni trasmesse alla Commissione riguardino solo i luoghi di nascita e/o residenza dei soggetti interessati e ignorino, invece, eventuali pendenze allocate presso altre autorità giudiziarie.

V'è, infine, da segnalare che, non disponendo di procedure standardizzate, gli uffici interpellati hanno agito con modalità differenti l'uno dall'altro, nel senso che taluni hanno investito delle richieste della Commissione le locali forze dell'ordine, altri hanno disposto controlli sulle certificazioni del casellario giudiziale, ed altri ancora hanno subdelegato i singoli organismi di controllo elettorale, chiedendo agli stessi di mettersi in collegamento diretto con la Commissione Antimafia. Ne è conseguita una serie di risposte sovente disomogenee e incomplete.

Il Comitato auspica, pertanto, un affinamento degli strumenti (tecnici e regolamentari) di verifica e controllo sull'applicazione del Codice, anche attraverso opportune intese che assicurino la massima e proficua collaborazione degli uffici giudiziari e delle prefetture, ai quali la richiesta di raccolta e di trasmissione dei dati su base locale deve essere necessariamente rivolta.

9.7. L'azione del Parlamento in carica: a) la mozione n. 351 approvata dal Senato della Repubblica

A seguito dell'approvazione del «*codice di autoregolamentazione*» da parte della Commissione, si è sviluppato tra le forze politiche un ampio dibattito, che ha trovato, tra le altre, un'importante espressione nella mo-

zione n. 351, approvata dal Senato della Repubblica il 23 novembre 2010 [159].

La mozione impegna il Governo a favorire la prosecuzione dell'esame dell'A.S. 2156 (c.d. «disegno di legge anticorruzione»: cfr. *infra*) ed ad introdurre una normativa, di ampia applicazione, che impedisca la candidatura a tutte le elezioni, e non solo a quelle degli enti locali, di soggetti condannati per reati di criminalità organizzata e per altri gravi reati, coordinando ed omogeneizzando la nuova ed auspicata previsione con quella già contenuta nel *Testo unico degli enti locali.*

Tale soluzione è quella auspicata anche dal Comitato.

Per maggiore comodità di lettura, si riporta qui di seguito il testo integrale della mozione citata:

Il Senato,

premesso che:

alla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere è stato affidato, dalla legge n. 132 del 2008, il compito di «indagare sul rapporto tra mafia e politica sia riguardo alle sue articolazioni sul territorio, negli organi amministrativi, con particolare riferimento alla selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive, sia riguardo a quelle sue manifestazioni che, nei successivi momenti storici, hanno determinato delitti e stragi di carattere politico-mafioso» nonché il compito di svolgere «il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali e proporre misure idonee a prevenire e a contrastare tali fenomeni, verificando l'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, con riguardo anche alla normativa concernente lo scioglimento dei consigli comunali e la rimozione degli amministratori locali»;

la richiamata Commissione parlamentare di inchiesta ha, in data 18 febbraio 2010, ritenuto di richiamare e approfondire le riflessioni svolte e le conclusioni tratte, da ultimo nel corso della XV Legislatura, e che hanno infine trovato sintesi, nella seduta della Commissione del 3 aprile 2007, con l'adozione all'unanimità di un documento, definito «proposta di autoregolamentazione», offerto alle forze politiche allora in procinto di formare le liste dei candidati alle elezioni amministrative;

la Commissione, considerando la perdurante attualità delle conclusioni allora tratte, nonché l'idoneità dello strumento allora adottato e della proposta fatta alle singole forze politiche di aderire su base volontaristica ad un protocollo di autoregolamentazione nella formazione delle liste dei propri candidati, ha approvato all'unanimità, in data 18 febbraio 2010, una relazione contenente un apposito codice di autoregolamentazione rivolto ai partiti, alle formazioni politiche ed alle liste civiche che

---

[159] La mozione è stata sottoscritta da Senatori di diverse provenienze politiche (Centaro, Della Monica, Mazzatorta, Saia, Serra, Poli Bortone, Thaler Ausserhofer, Benedetti Valentini).

vi aderiranno e concernente la formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali;

data l'estrema rilevanza della materia, sia sotto il profilo politico che ordinamentale, pare assolutamente opportuno, che l'Aula del Senato faccia proprie le indicazioni puntuali contenute nella Relazione approvata all'unanimità, in seno alla Commissione parlamentare antimafia ed estenda le previsioni del codice di autoregolamentazione anche alle candidature relative alle elezioni del Parlamento italiano e del Parlamento europeo;

comunque, deve riaffermarsi l'assoluto rispetto del principio sancito dall'articolo 27 della Costituzione,

impegna il Governo:

1) a favorire una rapida prosecuzione dell'esame del disegno di legge Atto Senato n. 2156, recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione», che al Capo III contiene disposizioni per la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione;

2) a promuovere iniziative normative idonee a prevedere l'incandidabilità a presidente della regione, sindaco, presidente della provincia, consigliere o deputato regionale, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale:

a) di coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dall'articolo 51, commi 3-bis *e 3*-quater*, del codice di procedura penale;*

b) di coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 316, 316-bis*, 317, 318, 319, 319*-ter *e 320, 353, 640*-bis*, 644, 648*-bis *e 648*-ter *del codice penale;*

3) a promuovere iniziative normative idonee a prevedere l'ineleggibilità al Parlamento italiano e al Parlamento europeo di coloro:

a) che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dall'articolo 51, commi 3-bis *e 3*-quater*, del codice di procedura penale;*

b) che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 316, 316-bis*, 317, 318, 319, 319*-ter*, 320, 353, 640*-bis*, 644, 648*-bis *e 648*-ter *del codice penale;*

4) a prevedere che la perdita di tali condizioni di eleggibilità comporta la decadenza dalla carica;

5) a promuovere l'adozione di una disciplina legislativa che, nell'ambito dell'autonomia e della discrezionalità concessa dalla legge alle P.A., alle regioni, agli enti locali nonché agli enti pubblici economici ed alle società a partecipazione pubblica, siano rese pubbliche, nei modi più adeguati, le motivazioni della scelta per incarichi di collaborazione, consulenza o assimilati:

a) di coloro che hanno riportato condanne definitive o nei cui confronti siano in corso processi per:

1) i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 316, 316-bis*, 317, 318, 319, 319*-ter *e 320, 353, 640*-bis*, 644, 648*-bis *e 648*-ter *del codice penale;*

*2) il delitto previsto dall'articolo 12-*quinquies *del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356;*

3) il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti;

*4) i delitti di cui all'articolo 51, commi 3-*bis *e 3-*quater*, del codice di procedura penale ovvero per un delitto aggravato ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203;*

b) di coloro che siano o siano stati destinatari di misure di prevenzione personali o patrimoniali, ancorché non definitive, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575;

c) di coloro che siano o siano stati assoggettati a divieti, sospensioni e decadenze ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ovvero della legge 31 maggio 1965, n. 575;

d) di coloro che siano o siano stati rimossi, sospesi o dichiarati decaduti ai sensi dell'articolo 142 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

*6) a valutare gli opportuni percorsi normativi che prevedano l'obbligo per i partiti o gruppi politici che partecipano alla competizione elettorale con liste di candidati alle diverse assemblee, nonché a Sindaco, Presidente della Provincia o della Regione di rendere pubbliche, al momento della presentazione delle candidature e delle liste, le motivazioni della scelta di discostarsi dalle previsioni contenute nell'articolo 1 del codice di autoregolamentazione approvato dalla Commissione Antimafia nella seduta del 18 febbraio 2010, ai sensi dell'articolo 1 della legge 4 agosto 2008, n. 132, nonché di estendere la medesima disciplina ai delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 316, 316-*bis*, 317, 318, 319, 319-*ter*, 320, 353, 640-*bis*, 644, 648-*bis *e 648-*ter*;*

7) ad estendere la disciplina di cui ai punti nn. 2, 3, 4 e 5 del presente dispositivo al conferimento di incarichi istituzionali a soggetti che non siano stati eletti nelle Assemblee avanti alle quali svolgeranno le relative funzioni;

8) a disporre, nel confronto con il sistema delle autonomie locali, il riordino e l'armonizzazione della normativa concernente le cause di incandidabilità, di ineleggibilità, di incompatibilità e di decadenza.

9.8. L'azione del Parlamento in carica: **b)** *la legge 6 novembre 2012, n. 190*

Per quanto qui interessa, la recente legge 190/2012 reca, al comma 63 dell'articolo 1, una previsione di delega al Governo per l'adozione entro un anno dall'entrata in vigore della legge – anche mercé il «*riordino e l'armonizzazione della vigente normativa*» – di un testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità, nonché di divieti di ricoprire cariche

elettive e di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi.

Va, innanzi tutto, rilevato che la normativa delegata in materia di *incandidabilità* copre uno spettro di fattispecie assai ampio, in quanto dovrà riguardare le cariche di membro del Parlamento europeo, di deputato e di senatore della Repubblica, di membro dei consigli regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali. Le condizioni di incandidabilità alla carica di deputato e di senatore saranno applicate anche all'assunzione delle cariche di governo.

La delega comprende altresì la previsione del *divieto* di ricoprire le cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale, presidente e componente del consiglio circoscrizionale, presidente e componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, di presidente e di componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, di consigliere di amministrazione e di presidente delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di presidente e di componente degli organi esecutivi delle comunità montane, determinata da sentenze definitive di condanna.

Il testo unico dovrà, tra l'altro:

– prevedere l'incandidabilità temporanea (nella misura che sarà determinata dal legislatore delegato) alla carica di deputato o senatore di coloro che abbiano riportato condanne *definitive* a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti previsti dall'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater* del codice di procedura penale (tra i quali rientrano i reati di associazione per delinquere, associazione di tipo mafioso, sequestro di persona, associazione finalizzata al traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di rifiuti, reati di terrorismo). La previsione di incandidabilità opera anche nell'ipotesi di patteggiamento;

– prevedere l'incandidabilità temporanea (anche in questo caso nella misura che sarà determinata dal legislatore delegato) alla carica di deputato o senatore per coloro che sono stati condannati in via definitiva, con una pena di almeno due anni di reclusione, per i delitti previsti dal libro II, titolo II, capo I del codice penale. Si tratta dei delitti contro la pubblica amministrazione (quali peculato, malversazione, concussione, corruzione, etc. Sarà altresì prevista l'incandidabilità per «*altri delitti*» per i quali la legge preveda una pena detentiva superiore, nel massimo, a tre anni. Al pari che in precedenza, in questi casi le previsioni di incandidabilità operano anche nell'ipotesi di patteggiamento;

– valutare, per quanto riguarda le candidature alle cariche negli enti locali, in coerenza con quanto previsto per le incandidabilità parlamentari, l'introduzione di ulteriori ipotesi di incandidabilità, determinate da sentenze definitive di condanna «*per delitti di grave allarme sociale*», rispetto alle ipotesi già previste dalla vigente legislazione, delle quali il legislatore delegato dovrà operare una completa ed organica ricognizione;

– individuare, fatta salva la competenza legislativa regionale sul sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale nonché dei consiglieri regionali, le ipotesi di incandidabilità alle elezioni regionali e di divieto di ricoprire cariche negli organi politici di vertice delle regioni, conseguenti a sentenze definitive di condanna;

– disciplinare, in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento delle cariche di cui sopra, le ipotesi di sospensione e decadenza di diritto dalle relative cariche parlamentari o negli enti locali.

9.9. Schema di decreto legislativo

Il Consiglio dei Ministri nella seduta del 6 dicembre 2012 [160] ha approvato lo schema di decreto legislativo recante un testo unico della normativa in materia di incandidabilità alla carica di membro del Parlamento europeo, di deputato e di senatore della Repubblica, di incandidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali e di divieto di ricoprire le cariche di presidente e di componente dei consigli e delle giunte delle unioni dei Comuni, di consigliere di amministrazione e di presidente delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di presidente e di componente degli organi esecutivi delle comunità montane.

Le disposizioni in materia di incandidabilità, si legge nel comunicato emesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri [161], creano le condizioni per un sistema trasparente di rappresentanza in Parlamento e mirano così a restituire ai cittadini la necessaria fiducia nei confronti dei candidati alle elezioni politiche europee, nazionali e locali, e delle istituzioni che rappresentano. Negli ultimi anni, infatti, il susseguirsi delle indagini giudiziarie e delle condanne a carico dei rappresentanti della classe politica ha contribuito ad alimentare un clima di sfiducia diffusa, soprattutto da parte delle giovani generazioni, e di delegittimazione nei confronti delle istituzioni della Repubblica e dei loro rappresentanti.

Il nuovo regime di incandidabilità mira a dettare una disciplina organica in materia di incandidabilità estendendo le cause ostative alla candidabilità alle cariche politiche nazionali e sopranazionali (attualmente le cause di incandidabilità sono previste solo a livello locale).

Il decreto, approvato il 6 dicembre 2012, prevede l'incandidabilità al Parlamento italiano ed europeo per le seguenti categorie:

---

[160] Vds. decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235. Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 4 gennaio 2013, n. 3.

[161] Vds Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri, seduta n. 57 del 6 dicembre 2012. www.governo.it.

– di coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a 2 anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, di maggiore allarme sociale (ad esempio mafia, terrorismo, tratta di persone);

– di coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a 2 anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, contro la Pubblica Amministrazione (ad esempio corruzione, concussione, peculato);

– di coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a 2 anni di reclusione per delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 4 anni. Si tratta, in questo caso, di tutte le fattispecie criminose più gravi per le quali è anche possibile applicare la custodia cautelare in carcere e che, secondo un principio di ragionevolezza e proporzionalità nella limitazione dell'elettorato passivo, sono state individuate sulla base di un indicatore oggettivo, predeterminato, senza operare alcuna selezione nell'ambito di una lista di reati che potrebbe apparire arbitraria.

Il medesimo provvedimento prevede, inoltre, che l'accertamento d'ufficio della condizione di incandidabilità comporti la cancellazione dalle liste. Nel caso in cui la condanna definitiva per uno dei delitti «*ostativi*» sopravvenga nel corso del mandato elettivo, le Camere deliberano ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione.

Le condizioni che determinano l'incandidabilità alla carica di deputato o senatore si applicano anche per l'assunzione e lo svolgimento delle cariche di Governo (Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministri, Vice Ministri, Sottosegretari, Commissari straordinari di Governo). Se la sentenza di condanna diventa definitiva durante il mandato, anche in questo caso si determina la decadenza dall'incarico.

L'incandidabilità alla carica di senatore, deputato o parlamentare europeo ha effetto per un periodo corrispondente al doppio della durata della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici. Anche in assenza della pena accessoria, l'incandidabilità non è inferiore a sei anni. Altrettanto vale per gli incarichi di Governo nazionale. In tutti i casi, se il delitto è stato commesso con abuso dei poteri o in violazione dei doveri connessi al mandato, la durata dell'incandidabilità o del divieto di incarichi di Governo è aumentata di un terzo.

Le norme sull'incandidabilità valgono anche quando la sentenza definitiva dispone l'applicazione della pena su richiesta (patteggiamento), ma in nessun caso l'incandidabilità può essere determinata da un patteggiamento intervenuto prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina. La sentenza di riabilitazione è l'unica causa di estinzione anticipata sull'incandidabilità e ne comporta la cessazione per il periodo di tempo residuo.

Il decreto, infine, conformemente alla sua natura di testo unico, reca anche norme sull'incandidabilitá degli amministratori regionali e locali, già disciplinata nel nostro ordinamento, provvedendo ad armonizzarne il contenuto con la nuova regolamentazione dell'istituto.

Il Comitato ritiene che l'approvazione del citato decreto legislativo rappresenti un sicuro avanzamento della legislazione primaria sul fronte della trasparenza dell'attività politica, e che norme di questo tenore potrebbero trovare utili sinergie nell'applicazione, in via preventiva, di ulteriori strumenti a carattere volontaristico, come il Codice di autoregolamentazione, finalizzati a condurre la «soglia» della non candidabilità laddove (attesi i limiti di carattere costituzionale, dei quali sopra si è detto) non è possibile al legislatore ordinario di intervenire, ossia al di sotto della sentenza di condanna definitiva, ovvero del provvedimento cautelare non più oppugnabile.

10. L'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario

10.1. Premessa

La Commissione antimafia ha dedicato alle problematiche normative e attuative che presenta il regime detentivo speciale previsto dall'articolo 41-*bis* le audizioni del procuratore aggiunto della Direzione nazionale antimafia, dott. Vincenzo Macrì (1 maggio 2010) e del Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, dott. Franco Ionta (25 maggio 2010).

Tali audizioni sono intervenute dopo le modifiche apportate in materia dalla legge n. 94 del 2009.

*10.2. Il regime del 41-*bis *e le modifiche introdotte nel 1992 e nel 2002*

Nella seconda metà degli anni '70, si è verificata una crescita della violenza all'interno delle carceri: erano stati commessi numerosi omicidi nel circuito penitenziario e le condizioni generali di sicurezza del sistema erano state messe in crisi anche da gravi episodi di evasione. A tali eventi seguirono iniziative finalizzate a ricostituire la sicurezza del sistema penitenziario secondo criteri di eccezionalità.

Si organizzarono, quindi, gli istituti di massima sicurezza; venne costituito un reparto dei Carabinieri con il compito di coordinare i servizi di sicurezza all'interno degli istituti medesimi; si dette applicazione all'articolo 90 dell'ordinamento penitenziario (ora abrogato), provvedendo a regolare con decreto ministeriale un regime speciale più restrittivo per alcuni specifici istituti.

La condizione di sicurezza risultò, in tal modo, trasformata da condizione di normale regolazione della vita interna degli istituti a finalità eccezionale e prioritaria rispetto ad ogni altra esigenza,anche se ancora collegata a situazioni di emergenza interna.

Nella seconda metà degli anni '80, soprattutto a seguito della riforma penitenziaria del 1986, si tese al potenziamento del controllo dei Magistrati di Sorveglianza e ad una più attenta tutela dei diritti dei detenuti In questo tipo di rinnovamento, si giunse all'abrogazione dell'articolo

90 e all'introduzione degli articoli 14-*bis,* 14-*ter* e 14-*quater* per la disciplina di un regime di sorveglianza particolare. In questo modo l'attenzione del legislatore fu diretta più al regime cui veniva sottoposto il singolo soggetto detenuto piuttosto che alla situazione oggettiva e generalizzata degli istituti di massima sicurezza.

A seguito delle drammatiche vicende delle stragi mafiose del 1992 e della conseguente difficoltà dell'amministrazione penitenziaria di corrispondere alle esigenze di un controllo esponenziale rispetto al crescente numero dei detenuti, si impose la necessità di dare una risposta istituzionale adeguata all'interno del sistema penitenziario.

Furono così organizzati gli istituti di massima sicurezza di Pianosa e dell'Asinara e fu istituito il regime di sorveglianza particolare previsto dall'articolo 41-*bis* dell'O.P., come novellato dall'articolo 19, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.

In questo modo è stato introdotto un regime penitenziario che, pur essendo riservato a detenuti condannati per reati specifici, è concepito in funzione delle esigenze di sicurezza della collettività.

Si segna, quindi, un' inversione di tendenza rispetto all'indirizzo tracciato dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663, in quanto la necessità di fronteggiare la criminalità organizzata ha condotto a una restrizione dell'applicazione dei benefici penitenziari, con eccezioni, poi, previste solo per i «collaboratori di giustizia».

Il Procuratore Aggiunto Antimafia, dott. Macrì, nella citata audizione, ha inteso sottolineare alla Commissione come l'istituto del 41-*bis* abbia «*un'importanza strategica ormai da diciotto anni nel panorama degli strumenti di contrasto alla criminalità mafiosa*.» E che esso fu reso più stringente, in una situazione di tragica emergenza per il Paese, all'indomani delle stragi di Capaci e via D'Amelio per impedire che i boss mafiosi, anche dall'interno delle carceri ove erano detenuti, continuassero a dirigere le organizzazioni di appartenenza o, comunque, stabilissero dei collegamenti utili per continuare il circuito di comunicazione e, quindi, di direzione e di apporto continuo tra gli uni e gli altri.

Si ritiene opportuno riportare quanto testualmente messo in luce dal citato magistrato: «*Quando fu introdotto nell'ordinamento penitenziario, precisamente a metà degli anni Ottanta, l'articolo 41-*bis *era composto da un solo comma (l'attuale primo comma) e riguardava soltanto la tutela dell'ordine pubblico interno alle carceri in caso di rivolta, di sommosse, di disordini. Esso sostituiva i vecchi braccetti dell'articolo 90 e aveva la funzione di sospendere provvisoriamente il trattamento carcerario ordinario fino a quando il problema dell'ordine interno non fosse stato risolto. Si trattava di un istituto amministrativo rimesso completamente all'autorità dell'allora Ministero di grazia e giustizia e limitato soltanto al periodo necessario per rimuovere le cause che avevano determinato questa esigenza. Il comma 2 dell'articolo 41-*bis*, introdotto nel 1992, aveva invece una funzione completamente diversa: dare al Ministero la possibilità di sospendere le norme ordinarie del trattamento penitenziario per motivi*

*di ordine e di sicurezza pubblica. Questa volta non si trattava però di ordine e sicurezza interni al circuito carcerario bensì esterni perché, in sostanza, si voleva impedire la comunicazione fra l'interno e l'esterno del carcere. La letteratura giudiziaria degli anni Ottanta, infatti, aveva dato ampia dimostrazione di come la detenzione non aveva mai impedito la prosecuzione dei rapporti tra l'interno e l'esterno del carcere. Per quanto riguarda la 'ndrangheta calabrese, i collaboratori ci riferivano addirittura che all'interno delle carceri proseguivano i riti di affiliazione e di passaggio di grado, come se si trattasse di una sezione staccata del locale di 'ndrangheta esterno, con regole tutte particolari che, appunto, per nulla venivano intaccate dal regime detentivo. Occorreva, pertanto, intervenire perché dalle carceri si continuavano a dare ordini, disposizioni e direttive e questo provocava un doppio circuito pericoloso. Da una parte, le organizzazioni criminali continuavano ad avvalersi dell'apporto organizzativo, ideativo e criminale del boss detenuto (il quale, tra l'altro, poteva usufruire di ulteriori relazioni stabilite all'interno del carcere che poi riversava all'esterno, arricchendo le organizzazioni criminali di nuovi sbocchi e collegamenti operativi). D'altra parte, le organizzazioni criminali potevano continuare a rafforzare il potere dei boss detenuti, i quali, all'interno del carcere, venivano ad usufruire di un'autorità, un peso e un carisma che consentiva loro di gestire ancora tutta una serie di vicende esterne di grande rilevanza; si trattava quindi di un circuito che bisognava in qualche modo interrompere e impedire. Questa era la funzione della norma quando essa fu introdotta, nel 1992. Si trattava di una norma molto scarna nei suoi contenuti: era composta da un solo comma, non prevedeva alcun rimedio giurisdizionale, non prevedeva alcuna specificazione dei contenuti che il provvedimento ministeriale doveva avere e non conteneva alcun riferimento alla procedura di applicazione e di impugnazione del provvedimento. Si trattava semplicemente di una norma che concedeva al Ministro di grazia e giustizia (anche su richiesta del Ministro dell'interno) il potere di sospendere le norme ordinarie di trattamento per i detenuti che erano ristretti per i delitti di cui al comma 1 dell'articolo 4-*bis *dello stesso ordinamento penitenziario (cioè per quelli che allora erano i reati più gravi previsti dall'ordinamento penitenziario e che già impedivano la concessione dei benefici penitenziari della legge Gozzini). Il primo problema che si pose fu quello del rimedio giurisdizionale che bisognava concedere ai detenuti, per la tutela dei loro diritti. Inizialmente, poiché si trattava di un provvedimento amministrativo emesso da un'autorità amministrativa, s'individuò il ricorso al Tar come rimedio ordinario di impugnazione. Ci furono però dei ripensamenti e dei ricorsi presentati all'autorità giudiziaria ordinaria. La Cassazione si occupò anch'essa del problema, fin quando la Corte costituzionale, in una delle sue pronunce sull'argomento, nel 1995 (poi ribadita nel 1996), stabilì che il rimedio giurisdizionale era indispensabile per la legittimità costituzionale dell'istituto e che l'autorità giurisdizionale alla quale occorreva rivolgersi non poteva che essere il tribunale di sorveglianza, perché si trattava pur*

sempre del trattamento del detenuto nel suo complesso, sul quale aveva competenza esclusiva il tribunale di sorveglianza».

Fu così che, con la legge n. 11 del 7 gennaio 1998, si introdusse il comma 2-*bis*, che stabiliva che sui reclami era competente il tribunale di sorveglianza avente giurisdizione sull'istituto al quale il condannato era assegnato. Tuttavia, come ha chiarito il dott. Macrì, la disciplina del 41-*bis* continuava a presentare problemi in quanto «*era molto scarna nei suoi contenuti. Intanto non si trattava di un istituto fissato per sempre, ma di una norma che recava una scadenza, decorsa la quale occorreva rinnovarla. Ci furono due o tre rinnovi della legge da parte del legislatore, per proseguire la vigenza di questo istituto. Inoltre, non essendoci nessuna specifica disciplina delle modalità di applicazione e dei criteri ai quali il Ministero doveva attenersi, tutto veniva rimesso all'iniziativa del Ministro, il quale emetteva dei decreti che avevano una durata di soli sei mesi, prorogabili di altri sei mesi di volta in volta; questo provocava l'emissione continua di decreti di proroga a scadenza semestrale, cioè molto ravvicinata. Questo fatto, oltre a creare dei problemi di sovraccarico del lavoro del dipartimento, creava anche dei problemi in materia di tutela giurisdizionale*».

In questo contesto intervenne nuovamente la Corte costituzionale, che affermò che in ogni caso, il detenuto aveva interesse che vi fosse una pronuncia sulla legittimità del decreto, anche se nel frattempo sostituito da un decreto successivo.

Era quindi necessario dare stabilità all'istituto, attraverso una norma che lo prevedesse come norma ordinaria di contrasto alla criminalità organizzata. «*Si era purtroppo compreso che i tempi per il contrasto alle organizzazioni criminali non erano destinati a essere brevi e che la lotta sarebbe stata di lungo termine.*» (Macrì nella citata audizione).

Con l'avvicinarsi della scadenza del dicembre 2002, si affermò come diffusa la tendenza ad andare al di là dell'immediata necessità di intervenire sull'estensione temporale della disciplina contenuta nel comma 2 dell'articolo 41-*bis* o.p., con un ripensamento in profondità dell'istituto.

Un importante contributo provenne dalla Commissione parlamentare antimafia nell'estate del 2002 [162]: «*La necessità dell'intervento riforma-*

---

[162] Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare. Seguito della discussione, ai sensi dell'articolo 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, sulle questioni emerse in sede di applicazione della normativa vigente in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), nonché sulle proposte di modifica avanzate in materia, 18 luglio 2002, XIV legislatura. Si riteneva, difatti, che ogni minimo cedimento potesse favorire i detenuti in 41-*bis.* E a conferma si richiamavano numerosi casi in cui detenuti sottoposti al regime speciale erano riusciti comunque ad eludere i controlli e a comunicare con l'esterno, ad esempio, utilizzando telefoni cellulari forniti dagli agenti penitenziari, attraverso i colloqui con i figli minori; o ad esempio, «come nel caso del boss detenuto Vito Vitale che, comunicando a gesti con i familiari, era riuscito a portare ordini all'esterno, continuando a gestire le sorti della propria organizzazione criminale»), per finire col clamoroso caso dei due fratelli Graviano che pur essendo sottoposti al 41-*bis* erano riusciti a diventare padri.

*tore è resa ancor più evidente, ad avviso della Commissione, in relazione a fenomeni di non uniforme attuazione dell'istituto e ai non rari casi di permeabilità del regime speciale di detenzione verificati dall'azione conoscitiva fin qui svolta. Prova di ciò è data, proprio in questi giorni, dalle manifestazioni di protesta avviate in modo sostanzialmente contestuale all'interno di ben quattro diversi e distanti penitenziari, dai detenuti sottoposti al regime regolato dall'articolo 41-*bis*, proprio contro le ipotesi di conferma della normativa, e di cui ha dato notizia la stampa, in vista della sua scadenza*».

Le proteste cui la Commissione accennava riguardavano l'iniziativa intrapresa nel luglio del 2002 da molti detenuti in 41-*bis*, e portata a conoscenza dei *mass-media* attraverso la lettura di una «petizione» effettuata dal noto boss Leoluca Bagarella – recluso anch'esso in regime di 41-*bis* – nel corso di un'udienza nella quale era collegato in videoconferenza [163].

Anche questo Comitato, per spiegare perché il regime di 41-*bis*, nato inizialmente come strumento eccezionale, rivestisse anche nel 2002 (come del resto oggi) un ruolo nella lotta alla mafia, ed in che modo potesse esplicare i suoi effetti, ritiene utile riportare le considerazioni espresse durante l'audizione resa alla Commissione parlamentare antimafia dal dott. Gabriele Chelazzi [164], all'epoca Sostituto Procuratore della Direzione Nazionale Antimafia: «*Si è molto discusso dell'attualità e della pertinenza dello strumento detentivo di rigore, mettendo in campo le più diverse considerazioni; tutti ricordano quando questo strumento fu introdotto nell'ordinamento; tutti conoscono la ragione per la quale esso fu introdotto. Ebbene, mi permetto di offrire alla Commissione, come strumento di valutazione, un dato che è emerso in maniera più che vistosa, in una serie di processi e, in particolare, nei processi o nel processo, che dir si voglia, di cui mi sono personalmente occupato (parlo dunque per scienza due volte diretta). Mi riferisco in particolare al processo per le stragi di mafia perpetrate nel 1993 (...) In quella sede è emerso, in maniera incontrovertibile, come lo strumento normativo dell'articolo 41-*bis *rappresentasse – adopero le parole di un mafioso – il "problema dei problemi" per Cosa Nostra. A partire dalla fatidica notte tra il 19 e il 20 luglio 1992, quindi dalle ore immediatamente successive alla strage di via D'Amelio, quella misura normativa ebbe completa applicazione, perché il Ministro, allora di Grazia e Giustizia, emanò all'istante un provvedimento che fece seguire poi dal decreto applicativo dell'articolo 41-*bis *– scusatemi l'espressione – , deportando dalle carceri siciliane a quelle di Pianosa e dell'Asinara 250 uomini d'onore. Da quella data, Salvatore Riina, che era e sarebbe rimasto in libertà per altri quattro mesi, decretò la guerra allo Stato perché*

---

[163] La protesta messa in atto dai detenuti consisteva nella riduzione del vitto e delle ore d'aria ed era finalizzata a richiamare l'attenzione sulle condizioni di vita nelle sezioni dove era applicato il 41-*bis*.

[164] Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare. Audizione del Procuratore distrettuale antimafia di Palermo dott. Pietro Grasso e del sostituto procuratore della Direzione nazionale antimafia dott. Gabriele Chelazzi, 14 maggio 2002, XIV legislatura.

l'articolo 41-bis *andava scardinato a tutti costi per due ragioni. Innanzitutto perché il 41*-bis *metteva l'uomo d'onore a confronto con la sua fragilità; in altri termini, era o poteva essere l'anticamera della collaborazione. Era quindi un elemento di instabilità permanente per un'organizzazione che ha fatto della fedeltà intesa in un certo modo una regola fondamentale. Ma vi era una seconda ragione ancora più importante. Il 41*-bis*, nell'attuazione dell'epoca (mi si consentirà poi una postilla a tale riguardo), sviliva la costituzione materiale di Cosa Nostra. Questo è un aspetto del quale poco si è parlato. Che cosa vuol dire "svilire la costituzione materiale di Cosa nostra"? Il potere di comando "legittimamente" conferito da Riina non doveva essere pregiudicato dallo stato di detenzione, perché pure dagli istituti carcerari l'uomo d'onore investito di funzioni di comando continuava e doveva continuare a comandare, salvo per le questioni più semplici della famiglia o del mandamento, per le quali c'era un reggente. Ebbene, l'articolo 41*-bis*, istituendo un regime detentivo per il quale la comunicazione dall'interno all'esterno del carcere e viceversa era nella sostanza e in profondità compromessa, diventava un fatto eversivo negli assetti di potere stabiliti dai corleonesi, con la conseguenza che l'organizzazione era divenuta instabile non tanto e non solo quanto alla sua capacità di tenuta verso l'esterno, quanto agli assetti di potere. O questo, comunque, era ciò che si temeva. Lo dico solamente perché ho celebrato alcuni processi al riguardo, perché conosco il lavoro che ha svolto l'autorità giudiziaria di Palermo, perché so che ciò è emerso ed emerge continuamente nelle indagini che svolgono i miei colleghi, ma ritengo che quello fu un vulnus serio inferto a Cosa nostra. Noi contrastiamo Cosa nostra in tanti modi: sicuramente impedire che funzioni come organizzazione è un obiettivo che, quando è stato perseguito, ha dato grandissimi risultati*».

Così nel 2002 l'istituto venne stabilizzato attraverso una nuova disciplina, che eliminò la necessità di ricorrere ai rinnovi normativi e, allo stesso tempo, provvide a colmare tutte le lacune che la giurisprudenza aveva segnalato.

La legge 23 dicembre 2002, n. 279, definì, difatti, una disciplina organica, con la quale si prevedeva, già nella fase dell'emanazione, quali fossero i pareri necessari da acquisire, si stabiliva quali fossero gli organi ai quali richiedere le informazioni necessarie per l'emanazione del decreto e quali fossero gli organi proponenti, definendo, inoltre, in modo specifico le limitazioni al trattamento ordinario della detenzione. I provvedimenti dovevano essere emessi, per la prima volta, con un termine che andava da un minimo di uno a un massimo di due anni, mentre le proroghe successive avevano la durata di un anno per volta. Mentre per la prima applicazione occorreva scongiurare il pericolo che vi fossero dei collegamenti fra i detenuti ed associazioni criminali, terroristiche o eversive, per la proroga era invece previsto che non risultasse che la capacità del detenuto o dell'internato di mantenere contatti con associazioni criminali, terroristiche o eversive fosse venuta meno. Veniva, quindi, richiesta una prova che il Procuratore Macrì ha definito come « prova negativa», sotto-

lineando, peraltro, che non fu questa l'interpretazione prevalente. Difatti, l'intervento, dopo l'emanazione della legge, di un'ordinanza interpretativa di rigetto della Corte costituzionale [165] «*fu utilizzata per legittimare un'interpretazione molto restrittiva*.». E, almeno nei primi anni, l'interpretazione dei Tribunali di sorveglianza fu quella «*di ritenere che la prova negativa altro non fosse che una prova positiva dell'esistenza di collegamenti*».

Questa interpretazione diffusa determinò molte revoche di regimi detentivi speciali. «*Tale interpretazione* – ha aggiunto in audizione il Procuratore Macrì – *ha condotto a un paradosso: se il regime detentivo conseguiva il suo effetto, cioè quello di impedire i collegamenti, allora esso non poteva essere prorogato, perché non erano provati collegamenti con l'esterno. Se non li impediva e se quindi i collegamenti continuavano a esserci, allora poteva essere prorogato*».

La giurisprudenza della Corte di Cassazione inizialmente oscillante, finì comunque, per stabilizzarsi su un'interpretazione, secondo cui non bisognava fornire la prova dei collegamenti, bensì la prova della persistenza della capacità di continuare ad operare tali collegamenti.

Nell'audizione dinanzi alla Commissione parlamentare Antimafia, intervenuta il 4 maggio 2004, il Procuratore Nazionale Antimafia, Piero Luigi Vigna, ha fornito i dati relativi all'applicazione dell'istituto del 41-*bis* O.P.: «*Al 13 ottobre 2003 erano sottoposte al regime dell'articolo 41*-bis *dell'ordinamento penitenziario 636 persone; oggi sono sottoposte a questo regime 611 persone... 123 di queste persone fanno parte della camorra campana, una fa parte della criminalità comune, 58 di altre mafie, 210 di cosa nostra, 130 della 'ndrangheta, 41 della stidda, 48 della mafia pugliese, per un totale – come ho detto – di 611. I decreti dichiarati inefficaci nel 2003, da parte della magistratura di sorveglianza, sono stati 72*».

Il Procuratore Vigna ha, inoltre, ribadito l'importanza del ricorso al regime del 41-*bis* O.P. come strumento di contrasto alla criminalità mafiosa e l'opportunità dell'intervento di riforma intervenuto con la legge del 2002: «*Concordo pienamente con quanto è stato rilevato da parecchi componenti la Commissione circa l'indispensabilità dell'articolo 41*-bis *nel nostro ordinamento. Il Parlamento, proprio di recente, ha stabilizzato la norma, dando un giudizio di necessità di questa disposizione, che non é necessaria solo per questo conforto legislativo, ma anche per i tentativi che vengono compiuti per eludere, a volte fruttuosamente, il regime previsto dall'articolo 41*-bis». Dopo avere riferito alcuni episodi al riguardo, il Procuratore Vigna ha sottolineato: «*quindi, esiste effettivamente un problema non solo di norme, ma anche di strutture*».

Tornando all'audizione del dott. Macrì avvenuta dinanzi alla Commissione parlamentare l'11 maggio 2010, appare opportuno riportare qualche ulteriore passaggio sull'evoluzione giurisprudenziale in materia di 41-

---

[165] Ordinanza n. 417 del 2004.

bis, dopo la riforma del 2002 – ad esempio, in relazione al cumulo di pene – poiché è più chiaro comprendere perché il legislatore abbia, poi, inteso introdurre modifiche all'istituto del 41-*bis* O.P. anche nel 2009: «*spesso accadeva che il detenuto doveva scontare degli anni di reclusione per un reato di associazione di tipo mafioso inserito nell'articolo 4*-bis*, per il quale è prevista l'applicazione del regime detentivo, e poi continuava a scontare pene per reati non inseriti nell'articolo 4*-bis*, come ad esempio un omicidio, per il quale non era stata contestata la specifica aggravante dell'articolo 7. La giurisprudenza del tribunale di sorveglianza dichiarò che, a fini di garanzia del detenuto, il cumulo delle pene derivanti da condanne per diversi tipi di reato poteva essere sciolto anche in fase di applicazione del 41*-bis*, secondo una giurisprudenza elaborata in sede di benefici penitenziari. Si poteva quindi scindere la pena irrogata per il reato per il quale era prevista l'applicazione del 41*-bis *e le altre pene per le quali, invece, tale applicazione non era prevista. Pertanto, superati i quattro o cinque anni di pena previsti per l'articolo 416*-bis*, per il resto non c'era più la possibilità di applicazione dell'articolo 41*-bis*. Tra l'altro, ciò derivava dal fatto che molto spesso i reati collegati, per i quali proseguiva la detenzione, non contenevano la contestazione formale dell'articolo 7 della legge del 1991, pur essendo stati commessi o per agevolare l'associazione mafiosa o avvalendosi delle condizioni dell'associazione mafiosa. Noi (DNA) abbiamo sostenuto più volte sia l'illegittimità dello scioglimento del cumulo, sia la necessità che si desse rilievo non tanto alla contestazione formale dell'articolo 7, ma al dato sostanziale, ossia al fatto che il reato fosse da inquadrare in un contesto mafioso, commesso quindi per le finalità o con le modalità tipiche dell'organizzazione, il che realizzava lo scopo della legge. Simili problemi con il tempo furono risolti, poiché la giurisprudenza negli ultimi anni si è consolidata nel senso auspicato dalla dottrina... sia a quanto sostenuto dal nostro ufficio. Negli ultimi anni, il numero delle revoche era dunque andato diminuendo progressivamente. Tuttavia il legislatore del 2009, all'interno di norme sulla sicurezza di più ampio respiro, ha voluto rivedere l'istituto per porre fine definitivamente a ogni tipo di problema interpretativo... L'ultimo provvedimento, la legge n. 94 del 2009, in alcuni punti modifica radicalmente l'istituto, mentre in altri acquisisce a livello normativo le conquiste giurisprudenziali degli anni precedenti e le stabilizza in norme di legge, in modo da assicurare per il futuro la soluzione dei vari problemi interpretativi sorti in precedenza. Infatti, l'articolo 41-bis modificato intanto fissa il presupposto per l'applicazione del regime soltanto ai delitti di cui al primo periodo dell'articolo 4*-bis*, comma 1, "o comunque per un delitto che sia stato commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione di tipo mafioso*"».

10.3. Le modifiche introdotte con la legge 15 luglio 2009 n. 94

Le novità più rilevanti relative all'istituto del 41-*bis* O.P. nel corso dell'attuale legislatura sono costituite dalla legge 15 luglio 2009 n. 94. Le modifiche principali sono le seguenti:

– il regime carcerario speciale può riguardare – oltre coloro che sono detenuti o internati per taluno dei delitti di cui all'articolo 4-*bis*, comma 1, primo periodo dell'ordinamento penitenziario – tutti coloro che sono detenuti o internati comunque per un delitto che sia stato commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione di tipo mafioso;

– in caso di unificazione di pene concorrenti o di concorrenza di più titoli di custodia cautelare, il regime carcerario speciale può essere disposto anche quando sia stata espiata la parte di pena o di misura cautelare relativa ai delitti indicati nel suddetto articolo 4-*bis*;

– al Ministro dell'Interno è formalmente attribuito il potere di richiedere al Ministro della Giustizia l'emissione del provvedimento che dispone il regime carcerario speciale;

– la durata del provvedimento è innalzata a 4 anni e la proroga può essere biennale;

– la proroga può essere disposta solo quando risulta che la capacità di mantenere collegamenti con l'associazione criminale, terroristica o eversiva non è venuta meno, tenuto conto anche del profilo criminale e dalla posizione rivestita dal soggetto in seno all'associazione, della perdurante operatività del sodalizio criminale, della sopravvenienza di nuove incriminazioni non precedentemente valutate, degli esiti del trattamento penitenziario e del tenore di vita dei familiari del sottoposto;

– il mero decorso del tempo non costituisce, di per sé, elemento sufficiente per escludere la capacità di mantenere i collegamenti con l'associazione o dimostrare il venir meno dell'operatività della stessa;

– è abrogato il comma 2-*ter*, che prevede la possibilità di revoca del provvedimento anche se prima della scadenza risultano venute meno le condizioni che hanno determinato l'adozione o la proroga del provvedimento;

– i detenuti sottoposti al regime carcerario speciale devono essere ristretti all'interno di istituti a loro esclusivamente dedicati, collocati preferibilmente in aree insulari, ovvero comunque all'interno di sezioni speciali, logisticamente separate dal resto dell'istituto, e affidati alla custodia di reparti specializzati della polizia penitenziaria;

– è eliminata ogni discrezionalità nell'applicazione delle condizioni detentive speciali di cui al comma 2-*quater*, che dovranno, quindi, essere sempre tutte applicate;

– viene modificato il regime dei colloqui: ridotti da due a uno al mese, devono essere sempre sottoposti a controllo auditivo, a registrazione e a videoregistrazione; il colloquio telefonico mensile può essere autoriz-

zato solo per chi non effettua colloqui (personali); i colloqui con i difensori potranno effettuarsi fino ad un massimo di tre volte alla settimana;

– la permanenza all'aperto non potrà svolgersi in gruppi superiori a 4 persone e non potrà protrarsi per più di 2 ore al giorno e dovranno essere adottate tutte le necessarie misure di sicurezza anche attraverso accorgimenti di natura logistica rispetto ai locali di detenzione, per assicurare l' impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità;

– la competenza a decidere i reclami avverso il provvedimento è concentrata nel tribunale di sorveglianza di Roma;

– il termine entro il quale presentare il reclamo viene aumentato dagli attuali 10 a 20 giorni;

– il vaglio del tribunale in sede di reclamo dovrà concentrarsi sulla sola sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento (in quanto lo stesso assume un contenuto predeterminato per legge);

– le funzioni di pubblico ministero in udienza possono essere svolte anche da un rappresentante dell'ufficio del procuratore della Repubblica di cui al comma 2-*bis* o del Procuratore nazionale antimafia;

– il ricorso per Cassazione avverso l'ordinanza del Tribunale per violazione di legge, può essere proposto – oltre che dal Procuratore Generale presso la corte d'Appello, dal detenuto, dall'internato o dal difensore – dal Procuratore nazionale antimafia e dal Procuratore di cui al comma 2-*bis*;

– per la partecipazione del detenuto o dell'internato all'udienza si applicano le disposizioni di cui all'articolo 146-*bis* delle norme di attuazione del codice di procedura penale in materia di partecipazione al dibattimento a distanza.

La legge n. 94 del 2009 ha previsto, inoltre, l'inserimento nel codice penale di un nuovo articolo 391-*bis*, che punisce con la reclusione da 1 a 4 anni chi consente a un detenuto sottoposto al regime ex articolo 41-*bis* O.P. di comunicare con altri in elusione delle prescrizioni all'uopo imposte. La pena è aggravata, se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale, da un incaricato di pubblico servizio ovvero da un soggetto che esercita la professione forense (difatti si applica la pena della reclusione da 2 a 5 anni).

10.4. Le considerazioni del Procuratore nazionale antimafia

Il Procuratore Aggiunto antimafia, dott. Macrì, nella citata audizione ha messo in luce i seguenti aspetti:

– necessità della scelta legislativa di concentrare i ricorsi contro i provvedimenti applicativi del 41-*bis* dinanzi al Tribunale di sorveglianza di Roma, pur se la norma potrebbe destare qualche profilo di criticità;

– opportunità della scelta che il cumulo di pene per reati diversi non possa essere più sciolto, con la conseguenza che il reato di tipo ma-

fioso o terroristico vale come criterio che giustifica l'applicazione del regime detentivo per tutta la durata della pena, a prescindere dalla parte di pena applicata all'uno o all'altro dei reati.

Quanto alla durata della misura (che è di quattro anni fissi) e delle proroghe (che sono di due anni fissi), dopo avere correttamente riferito che parte della dottrina ha mosso critiche all'eccessiva rigidezza dell'intervento, ha sottolineato come la DNA ritenga positivo l'intervento che ha chiarito definitivamente che «*la proroga è disposta non quando non risulta che sia venuta meno la capacità, ma "quando risulta che la capacità di mantenere collegamenti con l'associazione (...) non è venuta meno*"», spiegando che i criteri indicati dalla nuova normativa per la valutazione della persistenza della *capacità* non sono tassativi, ma hanno una funzione esemplificativa [166].

Analogo giudizio positivo il dott. Macrì ha espresso con riferimento alle modifiche che:

– tolgono valenza assoluta al tempo trascorso dalla prima applicazione del regime del 41-*bis* ai fini della proroga della misura;

– prevedono non solo la concentrazione dei reclami davanti al Tribunale di sorveglianza di Roma, ma soprattutto che le funzioni di pubblico ministero davanti al citato Tribunale possano essere esercitate non solo dal pubblico ministero naturale (ossia l'ufficio del Procuratore generale della corte d'appello), ma anche da un magistrato della Procura nazionale antimafia o dai Procuratori che sono titolari delle indagini preliminari, nel caso in cui l'articolo 41-*bis* sia stato applicato durante la fase delle indagini preliminari, o dal Procuratore della Repubblica competente per il dibattimento nel caso in cui il processo sia già arrivato alla fase del dibattimento;

– prevedono che gli stessi uffici di Procura che possono partecipare all'udienza siano poi titolari del potere di promuovere il ricorso per cassazione avverso le ordinanze del tribunale di sorveglianza;

– ribadiscono che la partecipazione all'udienza avvenga attraverso il sistema della videoconferenza;

– introducono una specifica norma sanzionatoria nel codice penale (l'articolo 391-*bis*) per chi agevoli il detenuto a mantenere collegamenti con l'esterno e a superare le restrizioni previste dall'articolo 41-*bis*, comma 2.

Il Procuratore Macrì ha ritenuto poi opportuno sottoporre all'attenzione della Commissione alcuni profili critici [167], che si possono sinteticamente riassumere in due:

---

[166] È importante, peraltro, che la norma imponga di tener conto «*del profilo criminale e della posizione rivestita dal soggetto in seno all'associazione, della perdurante operatività del sodalizio criminale, della sopravvenienza di nuove incriminazioni non precedentemente valutate, degli esiti del trattamento penitenziario*» – oltre che del profilo (definito «*non omogeneo*») «*e del tenore di vita dei familiari del sottoposto*».

[167] Al riguardo ha chiarito che risultano già sollevate questioni di costituzionalità.

– l'abrogazione del comma 2-*ter* della precedente disciplina, che dava al detenuto la possibilità di richiedere la revoca del trattamento speciale prima della scadenza per cause sopravvenute, come per esempio l'assoluzione;

– la circostanza che, rispetto alla disciplina precedente, che prevedeva una vasta gamma di provvedimenti di sospensione del trattamento ordinario, la formulazione attuale contiene delle restrizioni specifiche, da applicarsi obbligatoriamente tutte contemporaneamente.

La Procura Nazionale antimafia ha sottolineato, già nella Relazione annuale del 2009 [168] e, poi, in sede di audizione dinanzi alla Commissione Antimafia, che il numero degli annullamenti dei provvedimenti che applicano il regime dell'articolo 41-*bis* O.P. risulta sicuramente diminuito, tanto da ridursi a qualche decina di casi; e che dal 1º marzo 2010 la D.N.A. ha deciso di partecipare a tutte le udienze tenute dal Tribunale di sorveglianza di Roma in materia di 41-*bis* allo scopo di fornire al Tribunale stesso tutte le notizie di cui la Procura Nazionale dispone in quanto titolare di una banca dati e di conoscenze organizzate su tutto il territorio nazionale, maggiori, alcune volte, anche di quelle nella disponibilità del procuratore della Repubblica del luogo.

Nella Relazione annuale del 2011 la Direzione nazionale antimafia [169] rappresenta che l'accentramento della competenza in unica sede giudiziaria, l'apporto probatorio assicurato dalla possibilità di svolgere le funzioni di p.m. di udienza ai soggetti istituzionali più direttamente al corrente delle vicende giudiziarie e investigative del detenuto reclamante, hanno prodotto positivi effetti in termini di tenuta dell'istituto. Il numero di decisioni di accoglimento dei reclami – puntualizza la D.N.A. – è drasticamente calato rispetto a quello degli anni precedenti. Ciò è dovuto a vari fattori, che vanno dalla riformulazione della legge in ordine ai presupposti giustificativi della proroga, alla maggiore durata dei provvedimenti applicativi e di proroga (rispettivamente quattro e due anni), alla uniformità dei criteri di valutazione assicurati dal giudice unico, alla possibilità, infine, per quest'ultimo di ricevere elementi di valutazione aggiornati e completi attraverso l'apporto fornito in udienza dai nuovi soggetti processuali.

In relazione alle criticità emerse nell'applicazione del regime, la Procura nazionale antimafia fa conoscere che continuano le segnalazioni circa tentativi di aggiramento delle limitazioni imposte dal nuovo regime, attraverso le modalità più varie.

In proposito viene evidenziato che la fattispecie delittuosa prevista dall'articolo 391-*bis* c.p. [170], anche se al momento non risultano procedi-

---

[168] Cfr. Direzione Nazionale Antimafia, Relazione annuale, dicembre 2009, pagg. 347 e segg.. Doc. n. 180.1.

[169] Cfr. Direzione Nazionale Antimafia, Relazione annuale, dicembre 2011, pag. 326. Doc. n. 727.1.

[170] Art. 391-*bis* c.p. 1. Agevolazione ai detenuti e internati sottoposti a particolari restrizioni delle regole di trattamento e degli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario.

menti per violazione della norma, possa costituire valido deterrente rispetto al sistema previgente, che non prevedeva alcuna sanzione per le condotte dirette ad eludere il regime di detenzione in questione.

Il numero di soggetti detenuti sottoposti al regime alla data del 24 ottobre 2010 era pari a 686 unità. Il dato, ritenuto rilevante dalla DNA, viene fatto dipendere dalla qualità delle investigazioni più recenti e dai successi che lo Stato ha realizzato nel contrasto alle mafie; successi che hanno comportato la cattura di un maggior numero di capi delle organizzazioni criminali ed un conseguente aumento dei detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis*.

Il problema del forte incremento numerico dei detenuti sottoposti al regime speciale, che non può andare a scapito della qualità del servizio, – osserva la D.N.A. – in passato è stato risolto anche grazie all'impiego di istituti penitenziari particolarmente idonei allo scopo di isolare i detenuti dall'esterno, come le carceri dell'Asinara e di Pianosa, anche se deve ricordarsi quali reazioni fortemente contrarie siano state suscitata da più parti in ordine alla paventata possibilità di una loro riapertura.

Infine, la Direzione nazionale antimafia afferma che il regime deve essere potenziato e mai attenuato, atteso che sul fronte della lotta alla mafia si può solo avanzare e non arretrare e che, in tale contesto, il ruolo dell'istituto previsto dall'articolo 41-*bis* O.P. è imprescindibile. Un ruolo che va potenziato con nuovi investimenti per la creazione di strutture adatte allo scopo e non certo depotenziato o rispetto al quale si possa addivenire ad una limitazione dei soggetti sottoposti per ragioni diverse dal venir meno della loro capacità di comunicare in maniera efficace con l'organizzazione criminale nella quale continuano ad avere un ruolo di vertice. Pertanto, chiosa la Procura antimafia diviene sempre più necessario individuare nel piano carceri nuove strutture idonee, nate esclusivamente per l'assolvimento della funzione di prevenzione prevista dall'articolo 41-*bis* O.P., e da destinare in via esclusiva a tale scopo.

10.5. Le problematiche relative alla situazione penitenziaria. Le considerazioni del direttore del D.A.P.

La Commissione Antimafia ha proceduto, il 25 maggio 2010, anche all'audizione dell'allora capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia, dott. Franco Ionta.

È stato così possibile accertare che attualmente 669 detenuti sono sottoposti al regime del 41-*bis*; altri 8.000 detenuti sono invece sottoposti a

---

2. Chiunque consente a un detenuto, sottoposto alle restrizioni di cui all'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, di comunicare con altri in elusione delle prescrizioni all'uopo imposte è punito con la reclusione da uno a quattro anni. 3. Se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale, da un incaricato di pubblico servizio ovvero da un soggetto che esercita la professione forense si applica la pena della reclusione da due a cinque anni. Articolo aggiunto dal comma 26 dell'articolo 2, legge 15 luglio 2009, n. 94.

regime di alta sicurezza, mentre il totale della popolazione carceraria ammonta invece a 67.542 detenuti. I 669 detenuti sottoposti al 41-*bis* sono reclusi principalmente in 14 istituti penitenziari tra cui, Cuneo, l'Aquila, Milano – Opera, Novara, Spoleto, e Ascoli Piceno.

Il dott. Ionta ha poi evidenziato che la legge n. 94 del 2009 prevede un'ulteriore riduzione del numero di strutture penitenziarie presso cui allocare le persone sottoposte al regime del 41-*bis*, prescrivendo, anzi, che i detenuti sottoposti al 41 bis siano ristretti all'interno di istituti «*collocati preferibilmente in aree insulari*». A tal proposito ha inteso sottolineare che vi sono due possibili prospettive: «*concentrare i detenuti sottoposti al 41-*bis*, in modo tale da dedicare intere strutture completamente a loro, oppure gestire, per così dire, una situazione promiscua, non dal punto di vista dei contatti, ma nel senso che in uno stesso istituto c'é una sezione dedicata al 41-*bis*, un'altra dedicata all'alta sorveglianza e un'altra alla struttura comune*» e che «*ciascuna delle due prospettive presenta dei pro e dei contro.... La concentrazione dei detenuti sottoposti a regime di 41-*bis *potrebbe comportare che, una volta messi tutti insieme, costoro potrebbero meglio controllare, elaborare strategie ed eventualmente coinvolgere l'esterno viste le capacità di manovra che comunque queste consorterie continuano ad avere. D'altra parte, l'inserimento di persone sottoposte al 41-*bis *in strutture normali potrebbe richiedere un particolare controllo interno, posto che abbiamo diversi segnali della possibilità di coinvolgimento di detenuti comuni, che così da sponda verso l'esterno. Vedremo quale situazione risulterà più proficuamente perseguibile*».

Ha quindi aggiunto: «*Certo è che dobbiamo salvaguardare le possibilità di contatto con l'esterno di queste persone, cosa che normalmente avviene. A tal proposito, mi soffermo su un altro tema che credo sia importante per la Commissione, perché in quest'ultimo periodo si è fatto spesso riferimento alla socialità tra persone inserite nel circuito del 41-*bis*. Come sapete, l'osservatorio sul regime penitenziario è molto accurato; ad esempio, tra i vari osservatori vi è il Tribunale dei diritti dell'uomo di Strasburgo, che attraverso alcune sue emanazioni e decisioni e attraverso il Comitato europeo per la prevenzione della tortura, analizza anche il sistema ed il regime penitenziario. Se dovessimo stabilire il principio che tutti coloro che sono ristretti in regime di 41-*bis *non possono effettuare l'ora d'aria o non possono avere momenti di socialità, ci esporremmo ad una sicura critica, se non addirittura ad una condanna. Allora, dobbiamo necessariamente prevedere un minimo di aree di socialità, garantendo la sicurezza e soprattutto l'impossibilità di comunicazione con l'esterno*».

Sempre il direttore del D.A.P. ha sottolineato: «*Alcuni casi recenti, portati all'attenzione generale attraverso i mezzi di comunicazione, fanno saltare sulla sedia; c'é effettivamente il rischio che un detenuto pericoloso ne incontri un altro a sua volta pericoloso e collegato con gli ambienti di riferimento. Pertanto, per allocare saggiamente queste persone, occorre conoscere i dati di partenza – che il mio Dipartimento possiede – ed instaurare non dico un confronto, ma un dialogo costruttivo con le strutture*

giudiziarie, in particolare con la Procura nazionale antimafia, che conosce il quadro giudiziario e può stabilire se una persona può o non può avere momenti di socialità con un'altra persona». Secondo il dott. Ionta: «c'è grande attenzione su questo tema e se qualcosa sfugge ciò non può essere imputato all'agente sul campo, ma deve essere addebitato al sistema nel suo complesso».

Soffermandosi poi sulla possibilità di comunicazione con l'ambiente esterno (la cui praticabilità è stata ribadita anche dal dott. Macrì), il dott. Ionta ha osservato: «*Come è noto, la legge n. 94 del 2009 ha previsto una serie di inasprimenti dei controlli sui colloqui e sulla videoregistrazione, nonché sulle possibilità di incontro con i familiari e così via. Occorre tuttavia sottolineare alcuni aspetti. Innanzitutto, abbiamo individuato un certo numero di soggetti sottoposti al regime di 41-*bis *che sono difesi dalla stessa persona. Ciò é perfettamente legittimo: più volte sia la Cassazione che la Corte costituzionale hanno riconosciuto che anche chi é condannato definitivamente ha diritto ad avere assistenza legale nella fase dell'esecuzione della pena. Questo è un diritto inalienabile. Altrettanto certo é il diritto di nominare qualunque tipo di difensore. Nulla vieta che un legale diventi particolarmente esperto nella trattazione dell'esecuzione della pena, in particolare del regime previsto all'articolo 41-*bis *dell'ordinamento penitenziario, e quindi possa assistere legalmente più persone*».

Inoltre – ha dichiarato il dott. Ionta – comincia ad emergere anche un altro fenomeno «*e cioè quello della nomina di difensori che sono altresì parenti dei detenuti. In tal modo, queste persone sono nella duplice posizione di avvocato e familiare, con le conseguenze e le ricadute che si possono immaginare in termini di sicurezza, per i rapporti che questo soggetto può legittimamente avere con il detenuto. Ci sono quindi alcuni momenti in cui é sicuramente possibile il passaggio di informazioni dal carcere o verso il carcere, però questo aspetto del problema mi sembra sostanzialmente ineliminabile, dal momento che non possiamo ne' controllare il contenuto di un colloquio tra difensore e detenuto, ne' impedire il colloquio di un detenuto con un familiare*».

Secondo il dott. Ionta, per quanto riguarda l'organizzazione penitenziaria «*esistono sicuramente alcune difficoltà, tuttavia ritengo che il sistema, nel suo complesso, sia molto ben organizzato. Al Dipartimento, ho un gruppo operativo mobile di circa 600 unità, che sono tendenzialmente deputate alla custodia di queste persone particolarmente pericolose. Non mi risulta, almeno nell'ultimo periodo, che vi siano state situazioni critiche nella loro gestione. Naturalmente, occorre implementare il meccanismo della videoconferenza, per evitare che questi detenuti debbano spostarsi da un carcere all'altro per i processi. Questo sistema garantisce ulteriormente la sicurezza, anche perché un momento particolarmente pericoloso é appunto quello delle traduzioni dei detenuti, specialmente se queste sono effettuate su gomma. Informo la Commissione che sto risistemando l'intero modello organizzativo delle traduzioni, che naturalmente riguarda non solo le persone soggette al 41-*bis *ma tutta la strut-*

tura. (...) Il sistema è complesso ed il problema del sovraffollamento delle carceri (non vorrei tediare la Commissione) ha necessità di una serie di interventi».

10.6. Conclusioni

Questo Comitato ritiene che le tematiche esposte dal dott. Macrì e dal dott. Ionta richiedano specifici approfondimenti sia sotto il profilo normativo che sotto il profilo operativo e che, quindi, non sia possibile al momento avanzare valutazioni e proposte che prescindano da un monitoraggio sull'applicazione dell' istituto del «nuovo» 41-*bis* per un periodo almeno minimamente «apprezzabile», tanto più che come ha osservato il Presidente della Commissione Antimafia, introducendo l'audizione del dott. Ionta «*l'applicazione dell'articolo 41*-bis *riguarda circa 700 persone che però fanno parte di una ben più grande popolazione carceraria che si trova, a dir poco, in uno stato di sofferenza difficile da governare e da gestire*».

11. La normativa in materia di collaborazione con la giustizia

11.1. I collaboratori di giustizia

11.1.1. Le fonti normative e lo sviluppo della legislazione

Com'è noto, la prima disciplina regolatrice della materia della collaborazione con la Giustizia degli appartenenti ad associazioni mafiose è rappresentata dal decreto-legge 15 gennaio 1991 n. 8, convertito con modificazioni nella legge n. 82/1991.

Quel testo normativo, è sempre utile ricordarlo, rappresentava uno degli interventi progettati e realizzati dall'allora direttore generale degli affari penali del Ministero della Giustizia, Giovanni Falcone, nella fondamentale serie normativa degli anni 1991-1992 (da Falcone ispirata, e poi accelerata dal suo assassinio e da quello di Paolo Borsellino) [171].

---

[171] La lista delle norme approvate in quella stagione stupisce per numero e qualità degli interventi: introduzione, appunto, della normativa sui collaboratori di Giustizia (decreto-legge n. 8/91); disposizioni antiriciclaggio (decreto-legge n. 143/91); primo pacchetto antimafia (decreto-legge n. 152/91, con complessiva modifica della normativa processuale, sostanziale, preventiva e penitenziaria in materia di lotta al crimine organizzato: regole speciali in materia di intercettazioni, obbligo di custodia cautelare in carcere, aggravante del metodo mafioso, attenuante per la collaborazione con la Giustizia,...); norme sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazione e condizionamento mafiosi (decreto-legge n. 164/91); istituzione della Direzione investigativa antimafia (decreto-legge n. 345/91), della Direzione nazionale antimafia e delle Direzioni distrettuali antimafia (con il decreto-legge n. 367/91); secondo pacchetto Falcone (decreto-legge n. 306/92, con la modifica in senso restrittivo dei codici penale e processuale penale, l'introduzione di norme in materia di reimpiego di beni illeciti e la modifica dell'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario).

In particolare ed in estrema sintesi, il decreto-legge 82/91 prevedeva:

a) la possibilità di applicare uno «speciale programma di protezione» nei confronti dei soggetti che collaborino con la giustizia (nonché dei prossimi congiunti, dei conviventi, delle persone esposte a grave ed attuale pericolo a causa delle relazioni con il collaboratore) in relazione a reati previsti nell'articolo 380 c.p.p., ossia quelli per i quali è obbligatorio l'arresto in flagranza di reato;

b) la proposta di ammissione al programma di protezione era formulata dal procuratore della Repubblica ovvero, previo parere favorevole di questi, dall'Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza di tipo mafioso o dal prefetto, e doveva contenere indicazioni circa la gravità e l'attualità del pericolo nonché l'importanza del contributo offerto;

c) l'ammissione allo speciale programma di protezione era subordinata all'assunzione, da parte del collaboratore, degli impegni di osservare le norme di sicurezza prescritte e collaborare attivamente all'esecuzione del programma, di adempiere agli obblighi previsti dalla legge e alle obbligazioni contratte;

d) il collaboratore di giustizia, ammesso allo speciale programma di protezione, poteva godere dei benefici previsti dall'ordinamento penitenziario, e delle misure alternative al carcere (in particolare la detenzione domiciliare);

e) la gestione ed esecuzione concreta dei programmi di protezione era affidata ad uno speciale Servizio, istituito presso il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno, denominato Servizio Centrale di Protezione.

Il sistema introdotto era ispirato, in linea di massima, al programma di protezione dei testimoni ideato ed applicato negli Stati Uniti d'America [172]: il *Witness Security Program,* autorizzato da una legge federale del 1970 (*Organized Crime Control Act* [173]) e successivamente modificato nel 1984 (con il *Comprehensive Crime Control Act* [174]).

---

[172] Sul sistema statunitense e sui rapporti tra il programma federale di protezione e quello dei singoli Stati, v. Scaminaci, «*Le dichiarazioni dei collaboratori di Giustizia: tecniche di redazione del verbale illustrativo. I riscontri: ricerca e valutazione – La collaborazione processuale: le più recenti tendenze dei sistemi di "common law". In particolare, la normativa statunitense*», Relazione all'incontro di studio organizzato dal C.S.M. sul tema «*Il contrasto alla criminalità organizzata: l'evoluzione del fenomeno e nuovi strumenti investigativi*» (Roma, 10-12 novembre 2008).

[173] L'*Organized Crime Control Act* (O.C.C.A.) rappresenta il prodotto legislativo dell'attività d'indagine di due Commissioni del Senato degli U.S.A., il *Select Committee on Improper Activities in Labor and Management* (1957-1959), e il *McClellan Committee* (che prende nome dal suo presidente; 1962-1964). Tra le diverse norme contro l'attività di gioco illecito e di modifica della procedura penale, l'O.C.C.A. attribuiva allo *U.S. Attorney General* (il capo del Dipartimento di Giustizia, una sorta di Ministro della Giustizia statunitense) il potere di proteggere i testimoni di Giustizia e le loro famiglie, qualora sottoposte a pericoli di ritorsione.

[174] In particolare, dal *Witness Security Reform Act*, Parte F del Capitolo XII del *Comprehensive Crime Control Act.*

Il sistema statunitense prevede l'intervento, nella gestione dei «witnesses» (termine che comprende entrambe le categorie dei collaboratori e testimoni di giustizia, oggi considerate dalla normativa italiana), di tre diverse organizzazioni:

– lo *United States Marshals Service*, che garantisce la tutela, la sicurezza e provvede alle spese dei partecipanti al programma che non siano detenuti;

– l'*Office of Enforcement Operations (OEO)*, organo del Dipartimento di Giustizia che delibera l'ammissione al programma di protezione dei testimoni di particolari categorie di reato [175], le cui vite siano in pericolo a cagione della testimonianza;

– il *Federal Bureau of Prisons (BOP)*, che protegge i testimoni detenuti, trasferendoli in strutture carcerarie apposite.

L'ammissione al programma di protezione è richiesta da una delle Agenzie, federali o dei singoli Stati, che si occupano di *law enforcement* (ossia del mantenimento dell'ordine pubblico e della legge [176]) e, una volta autorizzata dal Dipartimento di Giustizia, è assicurata dagli *U.S. Marshals*, che si occupano della sicurezza, dei trasferimenti, delle esigenze di vita e del cambio di identità dei testimoni [177].

È importante notare che la protezione è assicurata non in tutti i casi ma solo a quei testimoni: *(a)* la cui testimonianza sia considerata essenziale ai fini del favorevole perseguimento in giudizio di un crimine; *(b)* che si trovino in pericolo di vita (diretta o di un familiare) a causa della testimonianza; *(c)* che siano considerati credibili e decisi a non ritrattare. I testimoni detenuti hanno l'obbligo di sottoporsi ad un test preliminare con la macchina della verità (*polygraph test)* e scontano comunque il residuo della pena gestiti dal *Federal Bureau of Prisons*. Tutti i testimoni, prima di essere ammessi al programma, devono soddisfare le loro obbligazioni (civili e penali) ed i loro debiti.

È evidente come la legislazione statunitense sia ampiamente differente rispetto a quella introdotta nel nostro sistema giuridico dal 1991. Ma ciò che certamente differenzia le due esperienze è il dato numerico: negli U.S.A., a fronte di circa 300 milioni di abitanti, il totale (dal 1971) di persone protette tra testimoni e familiari è di circa 18.000 (v.

---

[175] Si tratta dei reati di criminalità organizzata ed estorsione (*organized crime and racketeering*) definiti nel Title 18, United States Code, Section 1961; rilevano anche altre tipologie di gravi reati e perfino alcuni casi di testimonianza in procedimenti civili ed amministrativi che pongano il testimone in pericolo.

[176] Ad esempio, tra gli altri, il *Federal Bureau of Investigation* (F.B.I.), la *Drug Enforcement Administration* (D.E.A.), il *Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives* (A.T.F.), la *Homeland Security Investigations* (H.S.I.), lo *United States Secret Service* (U.S.S.S.) la *U.S. Immigration and Customs Enforcement* (I.C.E.).

[177] Secondo i dati ufficiali pubblicati sul sito del Dipartimento di Giustizia statunitense, risulta che dal 1971 (data di inizio del programma di protezione), gli U.S. Marshals hanno gestito più di 8.200 testimoni e circa 9.800 familiari. Sempre secondo i dati ufficiali, nessun partecipante al *Witness Security Program* (che abbia rispettato le linee-guida di sicurezza) ha subito danni durante la protezione diretta dei Marshals.

in *nota 149*); in Italia, a fronte di meno di 60 milioni di abitanti, si è arrivati a punte di oltre 7.000 persone protette nel 1996, mentre il dato ufficiale del Ministero dell'Interno, aggiornato al 30.6.2011, riferisce di una «popolazione» di 5.559 persone sotto protezione [178].

A breve distanza dall'entrata in vigore della legge del 1991, le critiche all'assetto normativo introdotto si sono moltiplicate, appuntandosi soprattutto sulla mancanza di obblighi per i collaboratori di riferire immediatamente tutti i dati informativi in loro possesso e di consegnare tutte le loro ricchezze illecite; inoltre, si è da più parti richiesto un sistema di verifica più incisiva del contenuto delle dichiarazioni accusatorie ed un apparato sanzionatorio efficace per le violazioni del regime imposto ai collaboratori. D'altro canto, si è fatta notare l'assenza di una disciplina autonoma e caratteristica dedicata ai testimoni di giustizia, ossia a soggetti non compresi nelle organizzazioni mafiose e che abbiano la qualità di semplici testimoni o di persone offese di fatti di reato associativi.

Per rispondere a tutte le critiche mosse alla legge istitutiva del regime delle collaborazioni, nel 2001 è stata approvata una generale riforma del settore, con la legge 13 febbraio 2001, n. 45 [179].

I punti maggiormente qualificanti della riforma (anche in questo caso in estrema sintesi) sono i seguenti:

– si introduce una netta ed opportuna distinzione tra collaboratori e testimoni di giustizia, individuando i secondi in coloro che rivestono la qualità di persona offesa o di semplice testimone dei fatti; si prevede conseguentemente un diverso trattamento di protezione, con la creazione di una specifica sezione del Servizio centrale di protezione destinata ai soli testimoni (ed ai loro familiari);

– si limitano i benefici economici riservati ai collaboratori e si introduce una specifica disciplina di remunerazione ed assistenza economica dei testimoni [180];

---

[178] I dati numerici sono tratti dalla più recente «*Relazione sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione per coloro che collaborano con la Giustizia (primo semestre 2011)*» presentata dal Ministro dell'Interno al Parlamento il 9 giugno 2012 (Doc. XCI, n. 9) e sono riferiti tanto ai collaboratori, quanto ai testimoni di Giustizia, nonché ai loro familiari. Non esiste invece un dato aggregato ufficiale che fornisca il numero totale delle persone sottoposte a protezione dal 1991 ad oggi, essendo fornito solo il dato dei protetti per anno (è evidente che tale dato è solo parzialmente valutabile, atteso che la protezione ha durata normalmente pluriennale). Infine, deve sottolinearsi che il dato statunitense deve essere spalmato su un periodo di vigenza del sistema di protezione più ampio (di ben 20 anni) rispetto al sistema italiano.

[179] «*Modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia nonché disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza*». Non può sfuggire la genesi particolarmente controversa e discussa di tale legge, atteso che il disegno di legge governativo risulta presentato al Senato, nella sua prima formulazione, nel marzo del 1997, mentre la legge è di quasi quattro anni successiva.

[180] Il nuovo articolo 16-*ter* della legge prevede che i testimoni godano del seguente trattamento: misure di assistenza volte a garantire un tenore di vita personale e familiare non inferiore a quello esistente prima dell'avvio del programma (ovvero, in alternativa, capitalizzazione del costo dell'assistenza); se dipendenti pubblici, diritto al mantenimento del posto di lavoro, in aspettativa retribuita, e diritto alla sistemazione anche presso altra am-

– viene specificato e limitato l'ambito della collaborazione rilevante soltanto ad alcune precise fattispecie di reato: delitti con finalità di terrorismo o eversione e delitti di competenza delle Direzioni distrettuali antimafia ex articolo 51, comma 3-*bis*, c.p.p [181].;

– la proposta di ammissione al programma di protezione è formulata dal procuratore della Repubblica il cui ufficio procede o ha proceduto per i fatti descritti dal collaboratore, d'intesa con eventuali altri procuratori competenti (in caso di dichiarazioni relative a più ambiti territoriali), con gli eventuali pareri del procuratore nazionale antimafia e dei procuratori generali interessati; la proposta può essere formulata anche dal capo della polizia;

– l'ammissione allo speciale programma di protezione viene subordinata al contenuto delle dichiarazioni rese, che devono essere connotate dai caratteri dell'*intrinseca attendibilità*, della *novità* e della *completezza,* ed è preceduta da un *atto di assunzione di impegni* che comprende – tra l'altro – l'impegno a sottoporsi agli interrogatori necessari, a comunicare tutte le proprie possidenze (ossia tutti i beni posseduti o controllati, anche per interposta persona, al fine di eventuali provvedimenti di confisca) ed a versare il denaro frutto di attività illecite con previsione di sequestro immediato, a rispettare le norme di sicurezza imposte;

– si introduce, con una norma particolarmente controversa ma motivata dalla necessità di evitare il fenomeno delle cosiddette «*dichiarazioni a rate*», un termine massimo di 180 giorni (dalla dichiarazione di volontà di collaborazione) entro il quale il collaboratore – la norma non vale per i testimoni – deve rendere al P.M. tutte le notizie più importanti e di maggior allarme sociale di cui è a conoscenza [182]. Tali dichiarazioni sono for-

---

ministrazione dello Stato; corresponsione di una somma a titolo di mancato guadagno, derivante dalla cessazione dell'attività lavorativa propria e dei familiari nella località di provenienza; mutui agevolati finalizzati al completo reinserimento proprio e dei familiari nella vita economica e sociale; in caso di trasferimento definitivo in altro luogo, diritto ad ottenere l'acquisizione dei propri beni immobili al patrimonio dello Stato dietro corresponsione dell'equivalente in denaro a prezzo di mercato.

[181] Si tratta, oggi, dei reati di associazione a delinquere finalizzata alla riduzione in schiavitù ed alla tratta di esseri umani (nonché degli stessi reati-fine), dell'associazione finalizzata alla contraffazione di marchi, dell'associazione mafiosa, del sequestro di persona a scopo di estorsione, delle associazioni a delinquere finalizzate al narcotraffico, al contrabbando ed al traffico di rifiuti. Con l'articolo 11, comma 1, della legge n. 228/2003 e con l'articolo 16, comma 2, della legge n. 38/2006, è stato poi integrato il catalogo dei reati rilevanti ai fini della collaborazione – di cui all'articolo 9 della legge sulla collaborazione con la Giustizia – inserendo tutte le ipotesi di pedopornografia previste dagli articoli 600-*bis*/600-*quinquies* c.p..

[182] L'articolo 16-*quater* del decreto-legge n. 8/91, come inserito dall'articolo 14 della legge n. 45/01, si riferisce espressamente alla necessità che il collaboratore riferisca *«tutte le notizie in suo possesso utili alla ricostruzione dei fatti e delle circostanze sui quali è interrogato nonché degli altri fatti di maggiore gravità ed allarme sociale di cui è a conoscenza oltre che alla individuazione e alla cattura dei loro autori ed altresì le informazioni necessarie perché possa procedersi alla individuazione, al sequestro e alla confisca del denaro, dei beni e di ogni altra utilità dei quali essa stessa o, con riferimento ai dati a sua conoscenza, altri appartenenti a gruppi criminali dispongono direttamente o indirettamente»* (comma 1).

malizzate nel c.d. «verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione», che viene inserito per stralcio nei fascicoli del dibattimento dei vari processi in cui le dichiarazioni vengono utilizzate; le dichiarazioni rese oltre detto termine «non possono essere valutate ai fini della prova dei fatti in esse affermati contro le persone diverse dal dichiarante, salvo i casi di irripetibilità» [183];

– vengono codificati i casi di revoca delle misure di protezione (ad esempio, la mancata resa delle dichiarazioni nel verbale illustrativo, l'inosservanza degli impegni assunti o la commissione di delitti indicativi del reinserimento del soggetto nel circuito criminale, o ancora il mutamento o la cessazione del pericolo, la rinuncia espressa alle misure, il rifiuto di accettare l'offerta di adeguate opportunità di lavoro o di impresa, il ritorno non autorizzato nei luoghi dai quali si è stati trasferiti, nonché ogni azione che comporti la rivelazione o la divulgazione dell'identità assunta, del luogo di residenza e delle altre misure applicate);

– il collaboratore di Giustizia, ammesso allo speciale programma di protezione, può essere ammesso ai benefici previsti dall'ordinamento penitenziario, ed alle misure alternative al carcere, qualunque sia il reato commesso ed in deroga alla ordinaria disciplina prevista dal diritto penitenziario e quindi in particolare senza limiti di pena;

– sono introdotte diverse norme processuali speciali [184], tra le quali precise disposizioni relative ai difensori: la più importante, quella che vieta ad un difensore di assumere la difesa di più imputati che abbiano reso dichiarazioni concernenti la responsabilità di altro imputato nel medesimo procedimento o in procedimento connesso o collegato (per evitare che la difesa comune permetta «versioni concertate» dei collaboratori).

Infine, occorre ricordare che la legge n. 136/2010 (c.d. «*Piano straordinario contro le mafie*») è intervenuta sulla normativa in materia

---

[183] Art. 16-*quater*, comma 9, decreto-legge n. 8/91. Per molto tempo si è ritenuto che tale regola comportasse l'assoluta inutilizzabilità processuale delle dichiarazioni rese oltre il termine. Di recente, per risolvere un contrasto giurisprudenziale insorto nel frattempo, sono intervenute le Sezioni Unite della Cassazione (con la sent. n. 1150 del 25.9.2008) che hanno chiarito come quella prevista dalla norma citata costituisca non un'ipotesi di inutilizzabilità assoluta patologica, bensì un'ipotesi di inutilizzabilità relativa, ovvero limitata alla fase dibattimentale, e parziale perché fa salvi i casi di irripetibilità. In sostanza, le dichiarazioni oltre il termine: *a)* devono comunque essere acquisite dal P.M., che le può sempre utilizzare come spunto investigativo; *b)* possono sempre essere usate *contra se* e *pro alios*; c) possono sempre essere utilizzate in fase di indagini, anche a fini cautelari; *d)* non possono essere usate in dibattimento ai soli fini delle «contestazioni» ma possono comunque essere ripetute in dibattimento durante un formale interrogatorio, valutabile dal giudice con le regole ordinarie. In tal modo, gli effetti della sanzione appaiono fortemente limitati rispetto ad interpretazioni più estese del dettato normativo.

[184] In tema di applicazione di attenuanti per la collaborazione, di restituzione nel termine e revisione delle sentenze, di revoca o modifica delle misure cautelari. Altre norme processuali relative ai soggetti che collaborano con la Giustizia sono state, peraltro, introdotte con norme diverse: si pensi all'attenuante prevista dall'articolo 8 del decreto-legge n. 152/91; o, ancora, all'articolo 147-*bis* disp. att. c.p.p. (come introdotto dal decreto-legge n. 306/92 e modificato dalla legge n. 11/98) che dispone l'esame processuale «a distanza» del collaboratore di Giustizia, attraverso sistemi di videoconferenza.

modificando l'articolo 10, comma 2-*septies* del decreto-legge n. 8/1991, prevedendo ora che i provvedimenti di modifica o revoca delle speciali misure di protezione, anche se di tipo urgente o provvisorio, a favore dei collaboratori di giustizia, adottati dalla Commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione, possono rimanere sospesi esclusivamente nel termine entro il quale può essere proposto il ricorso giurisdizionale e in pendenza della decisione relativa all'eventuale richiesta di sospensiva, e non più durante tutto il corso del giudizio di impugnazione [185].

11.1.2. Criticità del sistema

Dal punto di vista dell'efficacia dell'azione repressiva dello Stato e dell'efficienza generale del sistema, due questioni critiche balzano agli occhi in materia di collaborazione con la Giustizia.

La prima questione riguarda senza dubbio la previsione – in termini rigidi – di un termine massimo entro il quale concludere la procedura di assunzione delle dichiarazioni rilevanti da parte del collaboratore. Come accennato, la legge (articolo 16-*quater* del decreto-legge n. 8/91) prevede che il collaboratore debba rendere tutte le dichiarazioni sui fatti fondamentali di cui è a conoscenza entro 180 giorni dall'inizio della collaborazione, ossia dalla formale manifestazione della volontà di collaborare; la procedura si conclude con la redazione, nel termine indicato, del «verbale illustrativo» che contiene tali dichiarazioni. Il corollario della questione è relativo alle sanzioni per l'inosservanza del termine che, come detto, comporta che le dichiarazioni rese oltre i 180 giorni «*non possono essere valutate ai fini della prova dei fatti in esse affermati contro le persone diverse dal dichiarante, salvo i casi di irripetibilità*» (fatta salva l'interpretazione giurisprudenziale delle Sezioni Unite della Cassazione, riportata in *nota 183*, e che determina il venir meno di molte osservazioni critiche). La maggior parte degli esegeti della norma ritiene ragionevole ed efficiente prevedere che (in casi di particolare complessità della vicenda collaborativa) possa essere chiesta la proroga del termine [186], con procedura che ricalchi quelle previste nel corso delle indagini preliminari (richiesta del P.M. al giudice delle indagini preliminari e decisione con decreto motivato) e durata massima della proroga pari al termine originario [187].

---

[185] Cfr. paragrafo 3.11 della presente Relazione.

[186] Sul punto, v. Laudati, «*La collaborazione con la giustizia e il verbale illustrativo dei contenuti*», in *Diritto e Giustizia*, n. 10/2003.

[187] Già nel 1999, chiamata ad esprimersi con un parere tecnico sul disegno di legge che sarebbe poi stato trasformato nella legge 45/01, la c.d. Commissione Fiandaca (vale a dire la «*Commissione per la ricognizione ed il riordino della normativa di contrasto della criminalità organizzata*» istituita presso il Ministero della Giustizia nel 1998 e presieduta dal prof. Fiandaca) così argomentava: «*La Commissione, a larga maggioranza, considera il termine di centottanta giorni (ex comma l) troppo esiguo. Si propone pertanto di innalzarlo fino a 12 mesi, o comunque di consentirne la proroga fino a tale termine; in considerazione dell'esigenza di procedere alla verifica dell'attendibilità del dichiarante attra-*

La seconda questione attiene ai rapporti tra l'autorità giudiziaria e la Commissione centrale per le misure di protezione: in particolare, talune vicende (anche recenti) hanno messo in luce la possibilità di pericolose interferenze tra tali organi, tanto in tema di valutazione dell'attendibilità del collaboratore quanto in materia di valutazione del suo *status*, essendo tali valutazioni strettamente e necessariamente procedurali e naturalmente rimesse agli organi della procedura penale, ossia all'autorità giudiziaria procedente.

11.1.3. Le considerazioni della Direzione Nazionale Antimafia

Il Comitato ha dedicato due sedute all'audizione, sulle materie dei collaboratori e testimoni di giustizia, dei rappresentanti della Direzione Nazionale Antimafia.

In particolare, nelle sedute del 21 settembre 2011 e del 29 settembre 2011 sono stati auditi il procuratore nazionale antimafia aggiunto dott. Gianfranco Donadio ed il sostituto procuratore nazionale antimafia dott. Maurizio De Lucia.

Le principali questioni da essi sottolineate, come questioni all'attenzione dell'Ufficio rappresentato, sono state quelle della rivisitazione della tempistica nella collaborazione con la giustizia, della gestione dei collaboratori e testimoni, delle risorse finanziarie e del funzionamento della speciale Commissione presso il ministero dell'Interno.

Il problema di maggiore attualità, sul quale la D.N.A. conviene in ordine ad una urgente modifica legislativa, è quello relativo al termine previsto dalla legge perché il collaboratore di giustizia renda dichiarazioni su quanto a sua conoscenza: ad avviso dei magistrati della procura nazionale antimafia, è necessario rivisitare il termine massimo di 180 giorni dall'inizio della collaborazione, prevedendo un meccanismo di possibile proroga (con adeguata procedimentalizzazione, con decreto motivato del g.i.p. distrettuale su richiesta motivata del p.m. distrettuale e previo parere della D.N.A.) nei casi in cui ciò si renda effettivamente necessario.

Si è accennato anche alla possibilità di modificare (in senso restrittivo) il requisito della «*novità*» delle dichiarazioni utili per l'accesso al programma di protezione per i collaboratori, al fine di restringere l'accesso al programma di protezione ai soli dichiaranti «qualificati» dal particolare pregio delle loro dichiarazioni. In tal senso, si è fatto riferimento alla circostanza che, in alcuni ambienti (in particolar modo camorristici), il programma di protezione funga quasi da «ammortizzatore sociale» per un gran numero di familiari del collaboratore. A tal proposito si è ricor-

---

verso la ricerca, non di rado complessa, degli elementi di riscontro; ovvero, nel caso di indagini collegate, dell'ulteriore esigenza di permettere verifiche congiunte da parte degli uffici procedenti. Ciò, anche se, per tal via, potrebbe indirettamente prodursi l'effetto di prolungare il periodo di isolamento carcerario ai sensi del comma 14 dell'articolo 13, con conseguente allungamento dei tempi di compressione delle normali regole trattamentali» (la relazione della Commissione Fiandaca è conservata agli atti dell'archivio al doc. n. 110/1 XIV Leg.).

dato che, tra collaboratori e familiari, il numero dei soggetti protetti è di oltre 5000 persone (a fronte di circa 380 persone tra testimoni di giustizia e loro familiari).

Anche sulla gestione dei soggetti ammessi al programma di protezione, la D.N.A. ritiene necessarie modifiche, legislative ed amministrative.

Intanto, si è ribadita con forza la necessità di modificare la composizione della speciale commissione ministeriale che decide sull'ammissione e sullo svolgimento del programma di protezione, aumentando il numero dei magistrati componenti, ad oggi limitati a due, per rendere effettiva la partecipazione (peraltro particolarmente qualificata) dei rappresentanti della D.N.A. che partecipano ai lavori di quell'ufficio.

Inoltre si è segnalata la necessità di reperire adeguate risorse finanziarie, in continuo calo, e di specificare la disciplina delle erogazioni.

Si è altresì proposta una maggiore specializzazione dei N.O.P., nonché l'introduzione nella procedura di un vero e proprio *documento informativo introduttivo*, da notificare a collaboratori e testimoni al momento dell'ingresso nel programma di protezione, al fine di garantire loro una sufficiente qualità dell'informazione sull'esecuzione pratica del programma.

Si è segnalata, poi, la possibilità di differenziare la disciplina del testimone di giustizia «neutro» da quello «mafioso», ossia da quel soggetto che, pur non potendo essere qualificato come collaboratore di giustizia, vive nello stesso tessuto sociale dei mafiosi che accusa (essendo, ad esempio, parente convivente di mafiosi) ed avendo per tale motivo una connotazione del tutto peculiare.

11.2. I testimoni di giustizia

11.2.1. Premessa

La nuova categoria dei «*testimoni di giustizia*» è stata introdotta dalla legge n. 45/01, che ha inserito il Capo II-*bis* nella normativa in materia di collaborazione con la giustizia.

Lo *status* di «testimone di giustizia» è riconosciuto a «*coloro che assumono rispetto al fatto o ai fatti delittuosi in ordine ai quali rendono le dichiarazioni esclusivamente la qualità di persona offesa dal reato, ovvero di persona informata sui fatti o di testimone, purché nei loro confronti non sia stata disposta una misura di prevenzione, ovvero non sia in corso un procedimento di applicazione della stessa, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575*», se ricorrono i presupposti per l'applicazione delle *speciali misure di protezione* (articolo 16-*bis*, co. 1, del decreto-legge n. 8/91).

È, pertanto, ostacolo sufficiente all'assunzione di tale *status* risultare indiziati di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso, ai sensi della legge n. 575/65.

Considerato che «*Le dichiarazioni rese dai testimoni di giustizia possono anche non avere le caratteristiche di cui all'articolo 9, comma 3,*

salvo avere carattere di attendibilità, e riferirsi a delitti diversi da quelli indicati nel comma 2 dello stesso articolo» (articolo 16 *bis*, co. 2), si deduce che l'ulteriore condizione richiesta per l'adozione delle misure di protezione è costituita dalla esposizione a *grave e attuale pericolo* per effetto della testimonianza.

In materia, il quadro emerso dall'attività di inchiesta svolta dal I Comitato della Commissione parlamentare antimafia nella scorsa legislatura (che ha peraltro audito ben 18 testimoni di giustizia), attestava la necessità di rapidi interventi sia sul piano della normativa vigente (con singole e specifiche modifiche), sia puntando ad una più complessiva e radicale riforma del sistema di protezione [188].

L'individuazione dei nuovi strumenti e la modifica di quelli esistenti devono essere commisurati, sul piano della protezione e dell'assistenza, al rischio e ai bisogni specifici del testimone di giustizia. Pur senza pervenire ad una «personalizzazione» del trattamento, che condurrebbe ad una perniciosa trattativa tra testimone e organi della protezione, si intende sostenere l'esigenza, di realizzare una «individualizzazione» del trattamento. I testimoni di giustizia hanno posizioni e condizioni molto differenziate, difficilmente omogeneizzabili in quanto derivanti da situazioni sociali, lavorative, personali e familiari contraddistinte da forti variabili: l'ambito normativo-regolamentare, pertanto, deve necessariamente essere caratterizzato da una elasticità in grado di consentire la corretta gestione di ogni singolo caso, pur nell'ambito di previsioni generali uguali per tutti.

È importante raggiungere il fondamentale obiettivo di incentivare le testimonianze, in particolare delle parti offese di reati, di norma operatori economici vittime del racket dell'estorsione o di attività usuraie.

Diversi testimoni di giustizia hanno lamentato e denunciato gravi cadute di efficienza del sistema, dovute spesso a inettitudine, trascuratezza e irresponsabilità. Per far sì che lo Stato recuperi il terreno perso nei confronti di chi ha mostrato di possedere uno spirito civico esemplare, occorrono un intervento normativo ed un approccio alla materia innovativi ed urgenti secondo le seguenti proposte, da distinguere tra quelle che possono essere assunte a legislazione invariata e quelle che richiedono appropriati interventi normativi.

11.2.2. Aspetti problematici della legislazione vigente

Le questioni di seguito affrontate e scaturite dall'attività d'inchiesta svolta dal Comitato ripropongono alcune problematiche e criticità già emerse nel corso della precedente Legislatura ed accolgono le proposte già formulate nella relazione all'epoca predisposta in materia e che in questa sede si ribadiscono, non essendo nel frattempo intervenute innovazioni normative al riguardo. In proposito il Comitato ha ritenuto necessario pro-

---

[188] Le risultanze dell'attività svolta sono confluite nella «*Relazione sui testimoni di giustizia*» (Relatore: on. Angela Napoli), approvata all'unanimità nella seduta del 19 febbraio 2008; Doc. XXIII, n. 6.

cedere all'audizione del direttore del Servizio centrale di protezione [189] e di porgli una serie di quesiti ai quali è stata data in parte risposta nel corso dell'audizione ed in parte con il documento [190] dallo stesso predisposto e successivamente trasmesso alla Commissione.

Il Comitato, ha svolto ulteriori approfondimenti (da ultimo, l'audizione dei rappresentanti della Direzione nazionale antimafia [191]) e si è soffermato in particolare sulle questioni di seguito riportate:

a) Garanzia dell'effettivo mantenimento del pregresso tenore di vita.

È necessario definire compiutamente il concetto espresso dalla locuzione «tenore di vita», in quanto esso rappresenta il punto di riferimento per la determinazione delle misure assistenziali da erogare e, quindi, anche della capitalizzazione. L'espressione «tenore di vita» deve essere intesa nella sua più ampia accezione, riferita non solo al risparmio del reddito ma anche alla parte di esso investita o spesa in beni e servizi utilizzati: deve rappresentare la situazione economica complessiva del soggetto.

A tal fine, non potranno essere prese a parametro le sole indicazioni fornite dai soggetti interessati.

b) Dovere di informazione sull'assunzione dello status di testimone di giustizia.

Le problematiche emerse sul punto nel corso della precedente Legislatura sembrerebbero oggi solo in parte risolte sul piano operativo. La normativa vigente prevede una completa informazione al riguardo: si ribadisce pertanto l'importanza e la necessità che venga garantito il fatto che il Servizio centrale di protezione compia una dettagliata attività esplicativa nei confronti degli interessati sotto il profilo dei diritti e dei doveri che tale ruolo comporta. Sul punto emerge, anche sulla base delle ultime audizioni effettuate dal Comitato, la forte necessità di incrementare la «preparazione» dei soggetti all'esperienza nuova del programma di protezione. A tal fine potrebbe essere opportuna la predisposizione di un *documento informativo introduttivo*, che informi il protetto su tutti i principali aspetti che caratterizzano il nuovo regime di vita (dal cambiamento delle generalità, agli obblighi, alle risorse finanziarie, comprendendo anche altri aspetti apparentemente minimi riguardanti l'assistenza e la tutela) che, adeguata-

---

[189] Cfr. Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere. VII Comitato: Verifica della normativa antimafia elaborazione di un testo unico, collaboratori e testimoni di giustizia, regime dell'articolo 41-*bis* O.P.. Audizione del dott. Leonardo La Vigna, direttore del Servizio centrale di protezione – 23 febbraio 2010.

[190] Cfr. doc. 281.1 datato 9 maggio 2010.

[191] Cfr. Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere. VII Comitato: Verifica della normativa antimafia elaborazione di un testo unico, collaboratori e testimoni di giustizia, regime dell'articolo 41 bis O.P.. Audizione del procuratore nazionale antimafia aggiunto, dott. Gianfranco Donadio e del sostituto procuratore antimafia dott. Maurizio De Lucia – 21 e 27 settembre 2011.

mente illustrato ai soggetti interessati elimini *ab origine* equivoci e false aspettative [192].

c) Assicurare il reinserimento lavorativo.

Occorre prevedere interventi normativi atti a favorire l'assunzione – a tempo indeterminato – del testimone di giustizia nei ruoli della Pubblica Amministrazione (come previsto per le vittime della criminalità organizzata e del terrorismo), tenuto conto delle competenze e dei titoli posseduti dal testimone, anche sulla scorta di esperienze già realizzate, ad esempio, dalla regione Sicilia con l'emanazione della legge regionale 13 settembre 1999, n. 20. Nondimeno, l'inserimento nella Pubblica Amministrazione non può essere ritenuto lo sbocco occupazionale necessitato: il testimone di giustizia che, per precedente esperienza o per comprovata vocazione, intenda svolgere attività autonoma, imprenditoriale o professionale, deve essere posto nelle condizioni di realizzare, non diversamente dagli altri cittadini, il proprio percorso lavorativo.

È auspicabile che sia implementata, con appositi strumenti anche normativi e con l'adeguamento delle risorse, la capacità della Sezione lavoro del Servizio Centrale di Protezione di raccordo con le istituzioni pubbliche e con aziende private, al fine di raccogliere le notizie indispensabili e di sviluppare gli opportuni contatti in vista del reinserimento sociale e lavorativo dei testimoni di giustizia e dei loro familiari.

Si segnala altresì che risultano all'esame del Parlamento proposte di modifica normativa che prevedono l'assunzione dei testimoni di giustizia nella pubblica amministrazione [193].

d) Previsione di benefici fiscali ed agevolazioni per le imprese.

Il Comitato conferma l'opportunità che siano previsti, per i testimoni di giustizia che intendono proseguire o avviare attività imprenditoriali, benefici fiscali, riducendo le aliquote sugli utili delle aziende i cui titolari, ammessi al programma di protezione in qualità di testimoni di giustizia, hanno denunciato richieste estorsive. Il beneficio, da introdurre con appositi interventi normativi, potrebbe essere disposto dalla Commissione centrale per la definizione ed applicazione dello speciale programma di protezione.

Si ritiene, inoltre, importante anche la previsione di meccanismi agevolatori delle imprese individuali di cui sia titolare il testimone di giustizia, ai fini della stipula di convenzioni, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della Pubblica Amministrazione, con enti pubblici, compresi quelli economici e le società di capitali a partecipazione pubblica (in analogia a quanto ora praticato per le cooperative sociali, alle

---

[192] Cfr. citata audizione del procuratore nazionale antimafia aggiunto, dott. Gianfranco Donadio, VII Comitato, 27 settembre 2011; v. anche par. 11.1.3.

[193] Si veda oltre al già citato AC 3494, il disegno di legge A.S. 2512 (d'iniziativa della sen.ce Della Monica) e il disegno di legge A.S. 2933 (d'iniziativa del sen. De Sena ed altri).

quali viene applicato il dispositivo dell'articolo 5, legge 8 novembre 1991, n. 381) [194]. Occorrerà, naturalmente, costruire la previsione in maniera da assicurare all'impresa del testimone un vantaggio competitivo che non trasmodi in un indebito privilegio, ponendo – ad esempio – dei limiti quantitativi in un determinato lasso temporale.

e) Acquisizione al patrimonio dello Stato dei beni immobili.

Appare opportuno che siano approfondite procedure specifiche nell'acquisizione dei beni immobili dei testimoni in applicazione dei seguenti criteri: a) utilizzo per la stima dei valori di mercato; b) rapidità nella redazione delle perizie.

f) Mimetizzazione anagrafica.

La misura si conferma importante ed opportuna.

Si rammenta che quando è assolutamente necessario assicurare che il testimone (che abbia acquisito particolare notorietà ed esposizione mediatica o pubblica) non sia identificato con le sue originarie generalità, occorre procedere al rilascio di temporanei documenti di copertura.

È necessario che il rilascio sia immediato (entro le 48 ore) e concerna i documenti omologhi rispetto a quelli già posseduti prima dell'ammissione alle misure di protezione: essi recheranno l'indicazione di un nome e cognome fittizio (eventualmente concordato con l'interessato) compatibile con la provenienza territoriale del testimone di giustizia.

Il tempestivo rilascio dei predetti documenti deve riguardare, contestualmente, tutti i soggetti del nucleo familiare del testimone. Tali documenti avranno una validità provvisoria (un periodo non superiore a tre/sei mesi), dovendo assicurare una «copertura» meramente temporanea fino alle determinazioni definitive.

La complessità dell'istituto impone interventi normativi volti a risolvere anche, ed in particolare, le seguenti criticità: a) problemi connessi agli impegni giudiziari; b) inserimento lavorativo.

e) Adeguamento della Sezione Testimoni del Servizio centrale di protezione e specializzazione degli operatori N.O.P. e del personale di assistenza.

Appare necessario, come anche segnalato dal dott. La Vigna e dai magistrati della D.N.A., potenziare la Sezione, sia negli organici che nelle risorse, prevedendo figure di professionisti e tecnici in grado di fornire anche un'adeguata ed effettiva assistenza socio-psicologica.

Al momento, la legge non richiede specifici requisiti, né prevede selezioni particolari per individuare i soggetti più idonei. Eppure, la diversità di attività che gli operatori della protezione svolgono richiederebbe una maggiore professionalità, oltre ad una particolare attitudine di tipo psicologico e motivazionale.

---

[194] Cfr. disegno di legge A.S. 2816 (sen. De Sena ed altri).

Al riguardo lo stesso Servizio centrale di protezione auspica adeguati interventi in proposito.

Infatti, la specificità e la delicatezza della missione affidata agli operatori NOP[195] richiede una particolare qualificazione professionale che, oltre a farne degli esperti in materia di sicurezza, consenta loro di gestire in modo adeguato la vita dei soggetti sotto protezione. L'operatore NOP che rappresenta il più diretto referente del testimone deve saper fronteggiare i disagi, le emergenze e le tensioni che la vita sotto protezione genera in chi vi è sottoposto (esigenze abitative, scolastiche, amministrative, sanitarie, lavorative, ecc.), senza tuttavia comprometterne le fondamentali esigenze di sicurezza.

Inoltre, un altro elemento di criticità è dato dallo scarso supporto psicologico fornito alle persone. Il sistema di protezione attualmente dispone al suo interno di pochissime unità di psicologi; parte dell'onere di tale assistenza viene demandata a professionisti esterni, con possibile grave *gap* per la sicurezza dei soggetti protetti. L'obiettivo da perseguire è quindi quello di porre in essere un presidio continuativo di forme di assistenza psicologica e sociale, in grado di guidare il testimone nel nuovo *status*, assicurandogli la tranquillità necessaria per fornire il suo utile apporto nel contrasto alle mafie.

h) Ampliare il ricorso all'utilizzo della videoconferenza

Il Comitato rileva che non sono necessari interventi normativi al riguardo ma auspica che si faccia un maggiore ricorso al sistema della videoconferenza al fine di preservare i testimoni da ogni azione intimidatrice o violenta da parte degli autori dei reati. Tale strumento è utile all'effettiva tutela dell'integrità fisica e psicologica del testimone, e risulta idoneo, tra l'altro, alla realizzazione di risparmi per lo Stato in ordine alle spese di trasferimento dei testimoni.

Il tema dei testimoni di giustizia è all'attenzione del Parlamento, anche se allo stato non si è giunti all'approvazione di norme che rispondano adeguatamente alle problematiche evidenziate, soprattutto in tema di lavoro e reinserimento sociale. Come si evidenzia di seguito, sono state presentate diverse proposte di legge che prevedono l'assunzione dei testimoni nella Pubblica Amministrazione. Si auspica un'approvazione in tempi brevi tenuto conto che le stesse relazioni sui programmi di protezione presentate dal Ministro dell'Interno (contenenti una serie di dati sull'andamento del fenomeno collaboratori e testimoni di giustizia) segnalano da

---

[195] Il Servizio centrale di protezione ha dei nuclei periferici ripartiti sul territorio, i cosiddetti Nuclei Operativi di Protezione (N.O.P.), istituiti con decreto interministeriale del 26 maggio 1995 e dotati di un ambito operativo regionale o interregionale. A tali unità del Servizio è demandato il compito di operare a più stretto contatto con i collaboratori di giustizia, i testimoni, e i loro familiari, assicurando, con la presenza nelle aree di protezione, un supporto più diretto e immediato alle necessità connesse all'attuazione delle misure assistenziali e tutorie.

lungo tempo la grave difficoltà di trovare un'occupazione lavorativa al testimone e ai familiari.

Con la legge 13 agosto 2010, n. 136 sono state invece introdotte nuove misure (articolo 14, comma 2) in materia di elargizioni per il mancato guadagno derivante dalla cessazione dell'attività lavorativa del testimone di giustizia nella località di provenienza. La nuova norma stabilisce l'estensione ai testimoni dell'applicazione dell'articolo 13 della legge n. 44 del 1999, che reca modalità e termini per la domanda di concessione dell'elargizione a favore delle vittime di richieste estorsive. È inoltre prevista la surroga del Dipartimento della pubblica sicurezza nei diritti verso i responsabili dei danni [196].

11.3. Testimoni e collaboratori di giustizia. Il ruolo delle donne

Tradizionalmente, nell'ambito di Cosa nostra, il ruolo della donna di mafia all'interno della famiglia mafiosa è stato improntato a una vera e propria invisibilità (voluta dagli uomini di Cosa nostra) che per decenni ne ha determinato l'impunità anche in presenza di fatti penalmente rilevanti. In questo modo il potere femminile, consistente soprattutto nel peso che da sempre le donne hanno avuto nella stabilizzazione e nella riproduzione del pensiero mafioso, è rimasto nell'ombra, contribuendo non solo a radicare nell'immaginario collettivo lo stereotipo della donna priva di autonomia, costretta a una situazione di appartenenza all'uomo e al clan, ma anche a creare pericolosi vuoti conoscitivi e sanzionatori delle condotte illecite [197].

La verità è che le donne di mafia si sono trovate ad appartenere a un contesto di subordinazione e di ubbidienza per regole interne mafiose, per convenienza dell'organizzazione, per condivisione degli scopi di Cosa nostra o per complicità.

Nella tradizione mafiosa il ruolo della donna è stato sempre essenziale: alla donna è affidato il compito di educare fin dall'adolescenza i figli, secondo i più rigidi canoni mafiosi, preparandoli ad entrare nell'organizzazione. E le donne di mafia lo hanno fatto pur nella consapevolezza che questo avrebbe potuto determinare la carcerazione dei figli e assai spesso la morte.

Solo dopo la disgregazione conseguente all'avvento dei pentiti, soprattutto negli anni Novanta, gli uomini di Cosa nostra – nella maggior parte dei casi in stato di carcerazione – hanno consentito alle donne di uscire dalla loro invisibilità.

A ciò è corrisposto per gli investigatori la possibilità di constatare il progressivo processo di inserimento attivo e qualificato delle donne nelle attività criminali dell'organizzazione.

---

[196] Cfr. paragrafo 3.11 della presente Relazione.

[197] Vds Teresa Principato, Procuratore aggiunto, Dda Palermo in «*inchiesta Donne e 'ndrangheta*». Narcomafie. Marzo 2012.

E man mano che l'organizzazione Cosa nostra ha assunto connotazioni non violente, il ruolo delle donne, si é stabilizzato sino al punto da diventare una componente essenziale e sempre più insostituibile nelle attività di gestione dell'organizzazione. Le donne più scolarizzate ed emancipate hanno quindi progressivamente assunto il compito di occuparsi dei risvolti economici delle imprese di famiglia. E difatti molte di loro sono state arrestate in Sicilia per intestazione fittizia dei beni.

In Calabria invece l'accrescimento della dimensione femminile non è collegabile al fenomeno disgregante dei collaboratori di giustizia [198]. Inoltre il ruolo delle donne di 'ndrangheta è da molto più tempo che in Sicilia stabilizzato all'interno delle consorterie, potenziato dalla struttura familistica dell'organizzazione [199].

Lo studio della condizione delle donne di mafia diviene, peratro, particolarmente importante se si prendono in esame episodi di collaborazione con la giustizia, poiché il controllo della visibilità e il monopolio dell'invisibilità sono tra i principali strumenti che assicurano e garantiscono potere alle mafie, e il peggior tradimento alle stesse è quello che viene consumato da chi si pente e collabora, violando la regola del silenzio solidale e complice.

Il contributo dei collaboratori di giustizia è dirompente, difatti, non solo sul piano dei contenuti e delle acquisizioni che consentono allo Stato su fatti e strutture criminali, ma anche e soprattutto sul piano della frattura simbolica all'integrità del sodalizio criminale. Questo spiega la violenza incontenibile che nel trascorrere del tempo, si è abbattuta nei confronti dei pentiti e dei loro familiari. Il fenomeno è stato particolarmente visibile e cruento dentro Cosa nostra, poiché ha provocato lo sterminio di intere famiglie la cui unica colpa era il legame di parentela con un infame, che aveva osato sfidare la consegna del silenzio.

Per quanti riguarda la Calabria, la 'ndrangheta ha potuto vantare il primato del minor numero di collaboratori e di conseguenti vendette trasversali.

Recenti fatti di cronaca hanno peraltro cambiato questo panorama, poiché negli ultimi due anni alcune donne di 'ndrangheta hanno intrapreso

---

[198] Vds Alessandra Dino, in «*inchiesta Donne e 'ndrangheta*». Narcomafie. Marzo 2012.

[199] Nel corso delle indagini per la strage di Duisburg (Germania) del 15 agosto 2007, i magistrati hanno emesso 51 provvedimenti di arresto, otto dei quali riguardano donne accusate di associazione mafiosa o di favoreggiamento: sono madri, mogli, figlie, sorelle, cognate degli 'ndranghetisti ritenuti autori della strage, che sono state filmate e intercettate mentre trasferiscono i latitanti o trattano l'acquisto di micidiali fucili kalashnikov. È la conferma di un processo di cambiamento del ruolo femminile dentro un contesto criminale che si riteneva fermo al tradizionale protagonismo maschile, e che invece si scopre diverso e nuovo. Come nel caso delle sei donne arrestate nell'aprile 2009 dai Carabinieri di Reggio Calabria nel corso dell'operazione «Artemisia», che avrebbero – a diverso titolo – fornito importanti contributi alle attività criminali, occupandosi di tenere unite le famiglie in occasione degli attacchi militari dalle cosche rivali, organizzando il ritorno nei propri paesi di origine degli affiliati mafiosi che si trovavano al Nord, per reagire agli attacchi degli avversari. Ruoli più marcati, dunque, per le donne della 'ndrangheta.

un percorso di collaborazione con la giustizia. E la forza delle donne si manifesta nella loro diversità: in quella «fragilità» denunciata come elemento di inaffidabilità dai propri uomini, sintomo, in realtà, di capacità di rottura e di cambiamento.

Proprio su questa diversità secondo i magistrati e gli investigatori addetti al contrasto delle organizzazioni mafiose, occorre far leva per scardinare la solidità delle cosche.

Per comprendere la richiesta di un più incisivo intervento dello Stato, occorre ricordare alcuni episodi che nel corso di quest'ultimi anni si sono verificati in Calabria.

Il 31 ottobre 2007 [200], in un comune della provincia di Reggio Calabria sono stati esplosi alcuni colpi d'arma fuoco all'indirizzo di due persone: sono il capo di uno dei diversi gruppi di 'ndrangheta che operano su quel territorio ed il figlio. Dal telefono di casa – sotto intercettazione in una indagine di mafia della DDA di Reggio Calabria – una donna chiama un'altra donna è la moglie del boss che avvisa la figlia dell'accaduto. Spiega innanzitutto la gravità dell'attentato e la preoccupazione che esso ha determinato ed esprime al contempo l'ira e la rabbia che inducono a «convocare» immediatamente in paese la figlia ed il genero. È una vera e propria «chiamata alle armi»: lo scopo è cercare i colpevoli e dar man forte agli altri figli, che già «sono in giro». La sanzione che la donna minaccia alla figlia, in caso di «rifiuto», è altrettanto chiara, tanto chiara quanto raggelante.

Ciò che colpisce è la convinta adesione che in quel contesto d'ambiente regola e sanzione ricevono. E sono le donne, prima la madre, poi la figlia, che nel «comune sentire» soltanto strettamente mafioso debbono garantire il rispetto della «regola» da parte di tutti, uomini compresi.

Nell'aprile 2010 vengono arrestati molti componenti della cosca dei Pesce di Rosarno, tra cui diverse donne. Per tutte l'accusa di associazione mafiosa, fondata su condotte che, pur in difetto di una rituale affiliazione, dimostrano l'organico inserimento nella struttura organizzativa della cosca, con diversità dei ruoli e posizioni [201].

Tra queste donne, figura anche Giuseppina Pesce, figlia di uno dei fratelli del capo indiscusso della cosca, Antonino Pesce. Poco più che trentenne, Giuseppina ha già tre figli. Anche il marito appartiene ad una

---

[200] Vds Michele Prestipino, Procuratore aggiunto presso la Direzione distrettuale antimafia di Reggio Calabria, in «*inchiesta Donne e 'ndrangheta*». Narcomafie. Marzo 2012.

[201] Difatti, a qualcuna vengono contestate funzioni di supporto di tipo logistico, ad altre viene addebitato di avere svolto il ruolo di tramite per la circolazione delle comunicazioni tra i boss detenuti e gli altri affiliati operativi in libertà, condotte che, come decine di importanti indagini hanno dimostrato, sono certamente determinanti per garantire la presenza e la stessa operatività della cosca sul territorio. Non manca, infine, per una di loro, la contestazione di avere svolto un ruolo organico ancor più fiduciario, quello di «contabile», per essersi direttamente occupata della gestione delle risorse finanziarie provento delle numerose attività criminali del gruppo. Non solo, ma era la stessa donna a ricevere direttamente dal capo detenuto, durante i colloqui in carcere ai quali lei partecipava personalmente, disposizioni su come provvedere alle esigenze degli altri componenti della famiglia.

famiglia conosciuta ed «alleata» dei Pesce nello scacchiere criminale di Rosarno.

A Giuseppina Pesce, all'epoca giovane incensurata, erano stati fittiziamente intestati anche alcuni «beni di famiglia», nel tentativo di sottrarli a sequestri e confische. Giuseppina Pesce resta in carcere alcuni mesi, poi ad ottobre di quello stesso anno cede. Chiama i magistrati, vuole collaborare con la giustizia. Iniziano gli interrogatori: ammette le proprie responsabilità, rivela organigramma e dinamiche della potente famiglia mafiosa cui appartiene, descrivendo il ruolo di ciascun componente, compresi i suoi stretti congiunti.

Mentre è in corso la collaborazione, Giuseppina Pesce subisce le pressioni di chi vuole a tutti i costi che rientri nei ranghi mafiosi. Alla fine lo fa, ma poi finisce per ripensarci e decide di riprendere la via della collaborazione.

In una lunga lettera indirizzata nell'agosto 2011 ai magistrati è contenuta la testimonianza della sofferenza e del rischio che la scelta di collaborare comporta ma anche della tenace volontà di cambiare la propria vita e quella dei figli.

Nel corso del 2011 altre due donne hanno iniziato a collaborare con la giustizia e si sono tolte la vita.

L'11 maggio 2011 Maria Concetta Cacciola si presenta ai Carabinieri di Rosarno. Anche lei sposata ad un uomo condannato per mafia, e detenuto, anche lei giovane e con tre figli. La Cacciola ha una relazione con un altro uomo, i suoi familiari lo hanno scoperto e lei teme la violenta reazione. Maria Concetta Cacciola inizia a raccontare quello che sa sulle attività della famiglia di appartenenza, da sempre legata ad un'altra potente cosca di Rosarno, i Bellocco. Viene subito trasferita in una località protetta, poi improvvisamente agli inizi di agosto anche lei cede alle pressioni. E vi fa ritorno in paese. Trascorsi solo pochi giorni, il 20 agosto 2011, viene trovata agonizzante dai genitori: le conseguenze dell'acido muriatico appena ingerito sono devastanti e irreversibili e in quello stesso giorno muore.

Santa Buccafusca ha 37 anni, è sposata ad uno dei Mancuso di Limbadi. La mattina del 14 marzo 2011 prende contatto con i Carabinieri di Nicotera Marina, chiede di essere protetta e vuole raccontare ciò che sa della propria famiglia e delle attività illecite del marito. Inizia a collaborare, ma poi ci ripensa e torna a casa, a distanza di un mese, il 16 aprile 2011, viene ricoverata dopo aver ingerito, anche lei, acido muriatico e dopo pochi giorni muore.

Questi casi dimostrano la necessità di un intervento deciso ed efficace dello Stato per incentivare la collaborazione delle donne della 'ndrangheta calabrese ed assicurare loro adeguata protezione e un idoneo supporto psicologico.

Secondo i magistrati e gli investigatori calabresi le ultime indagini hanno dimostrato che se è vero che, secondo regole e prassi consolidate, la 'ndrangheta ha conosciuto ben pochi ed isolati casi di affiliazioni al femminile, ciò non ha impedito tuttavia che le donne, soprattutto negli ul-

timi anni, abbiano svolto, dall'interno delle rispettive cosche di appartenenza e ai diversi livelli, i ruoli e le funzioni riservati ai veri e propri componenti organici dell'organizzazione mafiosa. Cio è accaduto sia per esigenze dettate dalle conseguenze dell'azione repressiva dello Stato, sia per l'evolversi dei costumi e per i cambiamenti sociali che più in generale hanno disegnato per la donna ruoli diversi dal passato. Anche nelle strutture organizzative mafiose le donne assolvono a compiti che non sono più di sola assistenza e supporto logistico – materiale.

In Calabria (come in Sicilia), le donne di mafia svolgono un altro, ben più importante compito, che costituisce una vera e propria precondizione per la formazione, l'accumulazione ed il mantenimento del potere mafioso. Le donne, all'interno delle proprie famiglie sono le vere e proprie «vestali» delle regole, garantendone non soltanto l'applicazione, ma perpetuandone la vigenza tra i consociati mafiosi, a partire dalla cerchia degli stretti congiunti, costituita in primo luogo dai figli.

Adempiere o meno a questo gravoso «dovere» mafioso fa differenza.

Il pericolo che la 'ndrangheta teme di più non è solo e tanto quello che il contributo processuale di Giuseppina Pesce possa trasformarsi in condanne. La 'ndrangheta teme di più il fatto in sé rispetto alle conseguenze processuali del fatto: teme di più «la scelta» della collaborazione che «il contenuto» della collaborazione. La 'ndrangheta teme gli effetti della forza imitativa di una scelta di rottura manifesta e pubblica, riconoscibile da chiunque si trovi nella stessa posizione di Giuseppina Pesce. La collaborazione di questa donna – e il fatto che altre vi abbiano comunque tentato – è la prova che mette allo scoperto la fragilità del falso mito per cui l'indefettibilità dell'appartenenza alla mafia è conseguenza dell'essere parte di una certa famiglia di sangue. Quanto importante è l'esempio dato alle altre mogli e donne di 'ndrangheta, che effetti ha avuto questa «scelta di ribellione» sulla «credibilità» delle cosche, sulla tenuta delle loro regole interne ed esterne?

Quante volte, in questi anni, è stato detto che ciò che distingue le organizzazioni mafiose da tutte le altre organizzazioni criminali è rappresentato dal controllo intenso e pervasivo sul territorio su cui esse operano, un potere che come è noto trae origine dal consenso sociale di cui tali organizzazioni riescono a fruire quale effetto della loro presenza.

Piccole, medie e grandi comunità sono trasversalmente segnate da questa presenza, attraverso l'imposizione di regole che hanno assegnato alle famiglie mafiose il governo di tutte le relazioni pubbliche e spesso anche private, fino ad arrivare ad una forma di esercizio alternativo dei poteri dello Stato, anche di quello della giurisdizione. Di fronte a questa situazione, la forza dirompente della scelta di collaborazione è evidente. E se la collaborazione è al femminile, è ancor più dirompente. Perché per battere le mafie è, in primo luogo, necessario privarle del «consenso sociale» che esse riescono a generare.

L'auspicio del Comitato è, pertanto, quello che lo Stato potenzi sia gli strumenti normativi che le risorse umane ed economiche, affinché si possa incentivare la collaborazione anche da parte delle donne, che,

come abbiamo visto, rivestono un ruolo di primo piano all'interno delle organizzazioni mafiose.

12. Appendice

In appendice alla Relazione sono state inserite le iniziative legislative (aggiornate al 31 ottobre 2012) presentate, come primi firmatari, dai membri della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, raggruppate in cinque distinti capitoli. Il primo capitolo riguarda le iniziative prese in materia di autoriciclaggio; il secondo riguarda il concorso esterno nel reato associativo mafioso; il terzo si concentra sullo scambio elettorale politico-mafioso; il quarto raccoglie le proposte di modifica normativa per la regolamentazione della formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali; il quinto, infine, riguarda le modifiche sulla normativa in materia di collaborazione con la giustizia.

APPENDICE

Proposte di legge presentate – quali primi firmatari – da parlamentari facenti attualmente parte della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere (aggiornamenti al 31 ottobre 2012).

Autoriciclaggio

S. 1445

Sen. Luigi Li Gotti (IdV) e altri
Modifiche degli articoli 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale in materia di autoriciclaggio, nonché nuove disposizioni in materia di prevenzione applicabili agli strumenti finanziari
11 marzo 2009: Presentato al Senato
19 aprile 2011: In corso di esame in commissione

S. 1454

Sen. Silvia Della Monica (PD) e altri
Modifiche agli articoli 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale in materia di autoriciclaggio
17 marzo 2009: Presentato al Senato
19 aprile 2011: In corso di esame in commissione

C. 3986

On. Salvatore Torrisi (PdL)
Modifiche agli articoli 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale, in materia di autoriciclaggio
21 dicembre 2010: Presentato alla Camera
31 gennaio 2011: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

Concorso esterno nel reato associativo mafioso

C. 785

On. Giovanni Mario Salvino Burtone (PD) e altri
Modifiche al codice penale, in materia di attività criminali di tipo mafioso, e all'articolo 91 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Re-

pubblica 30 maggio 2002, n. 115, in materia di esclusione dal patrocinio a spese dello Stato
6 maggio 2008: Presentato alla Camera
12 gennaio 2009: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

S. 2513

Sen. Silvia Della Monica (PD) e altri
Disposizioni in materia di contrasto alla criminalità organizzata: introduzione nel codice penale del reato di concorso esterno in associazione mafiosa
23 dicembre 2010: Presentato al Senato
19 aprile 2011: In corso di esame in commissione

S. 2655

Sen. Luigi Compagna (PdL)
Nuove norme in materia di «concorso esterno»
30 marzo 2011: Presentato al Senato
7 maggio 2012: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

S. 2681

Sen. Luigi Compagna (PdL) e altri
Modifiche al codice penale concernenti il cosiddetto «concorso esterno in associazione mafiosa»
13 aprile 2011: Presentato al Senato
17 maggio 2011: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

Scambio elettorale politico-mafioso

S. 2199

Sen. Luigi Li Gotti (IdV) e altri
Modifiche agli articoli 416-*bis* e 416-*ter* del codice penale in materia di associazioni di tipo mafioso e di scambio elettorale politico-mafioso
20 maggio 2010: Presentato al Senato
19 aprile 2011: In corso di esame in commissione

S. 2305

Sen. Silvia Della Monica (PD) e altri
Modifica dell'articolo 416-*ter* del codice penale, in materia di scambio elettorale politico mafioso
28 luglio 2010: Presentato al Senato
19 aprile 2011: In corso di esame in commissione

Normativa per la regolamentazione della formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali

S. 2632

Sen. Antonino Caruso (PdL) e altri

Disposizioni in materia di trasparenza delle candidature nelle elezioni per il Senato della Repubblica, per la Camera dei deputati, per il Parlamento europeo, per i consigli regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, nonché per la nomina di amministratori di enti e società pubbliche

23 marzo 2011: Presentato al Senato

19 aprile 2011: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

S. 2724

Sen. Raffaele Lauro (PdL)

Norme a garanzia della trasparenza nella formazione delle liste elettorali e nelle candidature o proposte di nomina per i consigli di amministrazione di società pubbliche o a prevalente partecipazione pubblica

12 maggio 2011: Presentato al Senato

31 maggio 2011: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

C. 4381

On. Luisa Bossa (PD)

Modifiche agli articoli 58 e 59 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di cause ostative alla candidatura nelle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali nonché di cause di sospensione e di decadenza dalle cariche negli enti locali

25 maggio 2011: Presentato alla Camera

20 giugno 2011: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

La normativa in materia di collaborazione con la giustizia

S. 1848

Sen. Luigi Compagna (PdL) e altri

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla gestione di coloro che collaborano con la giustizia

3 novembre 2009: Presentato al Senato

2 dicembre 2009: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

S. 2299

Sen. Silvia Della Monica (PD) e altri
Modifiche all'articolo 16-*quater* del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, in materia di verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione
26 luglio 2010: Presentato al Senato
19 aprile 2011: In corso di esame in commissione

S. 2301

Sen. Luigi Li Gotti (IdV) e altri
Modifiche al decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82 in materia di collaboratori di giustizia
27 luglio 2010: Presentato al Senato
19 aprile 2011: In corso di esame in commissione

S. 2512

Sen. Silvia Della Monica (PD) e altri
Disposizioni in materia di contrasto alla criminalità organizzata. Assunzione di testimoni di giustizia nella pubblica amministrazione
23 dicembre 2010: Presentato al Senato
19 aprile 2011: In corso di esame in commissione

S. 2816

Sen. Luigi De Sena (PD) e altri
Introduzione di meccanismi premiali per gli operatori economici che hanno prestato particolare collaborazione con le autorità contro il fenomeno estorsivo
6 luglio 2011: Presentato al Senato
17 agosto 2011: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

S. 2933

Sen. Luigi De Sena (PD) e altri
Delega al Governo per il riassetto e l'integrazione delle disposizioni in materia di collaboratori e testimoni di giustizia, nonché modifiche al decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, in materia di assunzione dei testimoni di giustizia nelle pubbliche amministrazioni
29 settembre 2011: Presentato al Senato
11 novembre 2011: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 10

X COMITATO: PROBLEMATICHE RELATIVE ALLA PROMOZIONE DELLA CULTURA DELLA LEGALITÀ IN AMBITO SCOLASTICO E AL CONTRASTO DELLE INTIMIDAZIONI NEL MONDO DELL'INFORMAZIONE

PAGINA BIANCA

X COMITATO

(Cultura della legalità, scuola, università e informazione)

(*Coordinatore:* senatore Enrico MUSSO)

PROBLEMATICHE RELATIVE ALLA PROMOZIONE DELLA CULTURA DELLA LEGALITÀ IN AMBITO SCOLASTICO E AL CONTRASTO DELLE INTIMIDAZIONI NEL MONDO DELL'INFORMAZIONE

PAGINA BIANCA

INDICE

1. PREMESSA ..... *Pag.* 875

2. DALL'EDUCAZIONE ALLA LEGALITÀ A *CITTADINANZA E COSTITUZIONE* ..... » 879

3. LA MAFIA A SCUOLA E LA SCUOLA CONTRO LA MAFIA ..... » 880

3.1 Progetti e iniziative del Ministero dell'istruzione . » 881

3.2 Il progetto «LEGALIDEA» ..... » 884

3.3 Vecchie e nuove cause di dispersione, abbandono scolastico e microcriminalità ..... » 887

3.4 Recenti iniziative legislative in materia di educazione alla legalità e specifiche esigenze della scuola italiana ..... » 890

4. L'INFORMAZIONE ANTIMAFIA: LA VOCE DEI GIORNALISTI MINACCIATI ..... » 891

4.1 L'Ordine dei giornalisti ..... » 893

4.2 La Federazione Nazionale della Stampa Italiana . . » 895

4.3 L'Unione cronisti italiani ..... » 896

4.4 L'osservatorio Ossigeno per l'Informazione ..... » 897

5. INFORMAZIONE A RISCHIO: CAMPANIA, CALABRIA E SICILIA ... » 899

5.1 Campania ..... » 900

5.2 Calabria ..... » 903

5.3 Sicilia ..... » 903

6. RIEPILOGO COMPLESSIVO DELLE CRITICITÀ E PROPOSTE ..... » 911

PAGINA BIANCA

1. Premessa

Sin dall'avvio dei lavori, il Comitato X [1] della Commissione parlamentare antimafia ha pianificato i suoi interventi al fine di acquisire un quadro complessivo della situazione delle istituzioni e categorie professionali impegnate nella promozione della cultura della legalità e operative nel mondo dell'informazione.

Il confronto con i rappresentanti del mondo dell'istruzione scolastica e con i maggiori esponenti dell'Ordine dei Giornalisti (OdG) e della Federazione Nazionale della Stampa Italiana (FNSI) e di altre associazioni e rappresentanti regionali dell'informazione è stato considerato, in questa prospettiva di analisi, un obiettivo prioritario.

Sulla base di quanto emerso nel corso delle audizioni e dalla relativa documentazione consegnata dagli auditi si è potuto rilevare talvolta la percezione di una distanza tra la coerenza di base che muove i cittadini alla denuncia, alla giustizia e all'uguaglianza e gli opachi percorsi, all'interno delle istituzioni centrali o locali, dove queste istanze di ragione e di legalità spesso si arenano, o vengono soffocate dalla prevaricazione anche violenta, perdendosi, fino a spegnersi del tutto. Il divario tra un modello proposto e uno «stile» di vita vissuto e consumato tanto al limite quanto anche al di là dei confini della legalità, è risultato più radicato in quelle regioni dove il tasso di infiltrazione e di attività criminale e mafiosa sono storicamente più affermati (Sicilia, Calabria, Campania e Puglia).

Per la diffusione dell'associazionismo criminale e anche del semplice arruolamento di nuove leve o del reperimento di più estese risorse a vantaggio di attività sospette e illeciti vari, il fenomeno predetto non può considerarsi una esclusiva esportazione delle regioni meridionali.

Infatti, non solo entità criminali e culture criminogene provenienti da altri paesi contribuiscono notevolmente a sostenere e a rafforzare il malaffare e la devianza, ma anche assetti e connivenze, finalizzate alla promozione di interessi particolari o di particolari gruppi o categorie, presenti e attive anche in altre regioni del territorio italiano, rappresentano di fatto il cuscinetto e la fucina di sviluppi più vasti che implementano il conflitto tra il vivere secondo le leggi e il vivere violando le leggi. Tale fenomenologia si orienta e si sviluppa al passo coi tempi e si serve di tutti quegli strumenti che, concepiti per il progresso e la libertà dell'uomo, vengono invece utilizzati dal mondo criminale per asservire l'uomo al delitto e al reato remunerativo di potentati sanguinari.

---

[1] Comitato X, *Cultura della legalità, scuola, università e informazione*, formato da: Enrico Musso, Coordinatore, Luigi De Sena, Teresa Armato, Cosimo Latronico (senatori), Francesco Stagno d'Alcontres, Francantonio Genovese, Elio Vittorio Belcastro (deputati).

Il Comitato ha indirizzato e svolto la sua attività in conformità alla sua funzione istruttoria nei confronti della Commissione parlamentare antimafia, focalizzando i punti di maggiore criticità che riguardano non solo la teoria di una cultura della legalità, ma soprattutto la pratica e l'incidenza di tutte quelle iniziative utili ed efficaci per la sua stessa realizzazione.

In questo piano di lavoro, che ha comportato, dal 9 marzo 2010 al 12 dicembre 2012, l'audizione di ventisei persone, si possono distinguere tre fasi, articolate nei loro rispettivi ambiti di competenza:

1. individuazione da parte dei componenti del Comitato delle aree e delle istituzioni pertinenti all'istruttoria e proposte;
2. svolgimento di audizioni;
3. successivi approfondimenti, studi e collaborazioni con altri enti.

Sulla base di questo piano di lavoro, il Comitato ha individuato quattro tipologie di iniziative, in conformità agli obiettivi previsti sia sotto il profilo della ricerca e dell'istruttoria, sia sotto quello dell'azione politica.

Tali iniziative possono essere così sintetizzate:

a) iniziative attinenti alla formazione scolastica;

b) iniziative attinenti alla ricerca scientifica, agli approfondimenti e a una migliore conoscenza della criminalità organizzata su base più sistematica;

c) iniziative di carattere più strettamente socio-culturale, realizzate anche attraverso interazioni con vari ambiti associativi e istituzionali;

d) iniziative di comunicazione volte a contrastare la sempre più pervasiva tendenza che mira a individuare come valore l'affiliazione criminale e malavitosa, così come il persistente richiamo ideale alla criminalità organizzata, concepita come modello di società efficiente.

La prima sezione dei lavori è stata dedicata alle istituzioni scolastiche. Tra le tematiche che il Comitato ha inizialmente individuato v'è quella della possibilità di riuscire a orientare o anche incrementare gli studi e le ricerche verso il fenomeno della criminalità organizzata particolarmente in Italia. Tale finalità – certamente aggiuntiva rispetto a quella storicamente svolta dal vecchio «Sportello per la scuola e il volontariato», attivo nella Commissione parlamentare antimafia già dalla XIII legislatura, di promozione e diffusione della cultura della legalità nelle scuole, attraverso pubblicazioni o incontri con gli studenti o altre iniziative – ha dovuto tenere conto anche dell'approccio multidisciplinare che a questi studi è connesso.

Nella prospettiva di possibili convergenze e interazioni tra l'attività del Comitato e quella degli enti e delle istituzioni individuate, si è ritenuto opportuno audire il titolare della gestione del programma operativo nazionale sicurezza (PON) del Ministero dell'interno e, a seguire, il Direttore generale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, competente per i programmi di ricerca di interesse nazionale (PRIN) e il Di-

rigente responsabile del PON ricerca scientifica, sviluppo tecnologico e alta formazione.

Dopo ulteriori valutazioni il Comitato ha convenuto di affrontare separatamente la trattazione delle problematiche relative alla promozione della cultura della legalità in ambito scolastico e in quello universitario. Per quanto concerne la scuola italiana si è ritenuto utile partire dalla convocazione in audizione del Direttore generale del personale scolastico e del Direttore generale dell'Ufficio Scolastico regionale per il Lazio. A seguito di queste audizioni, il Comitato ha avuto infatti modo di cooperare attivamente con la Direzione dell'Ufficio Scolastico regionale per il Lazio in vista delle iniziative già previste nel piano dei lavori e soprattutto per quelle sopraindicate ai punti *a)* e *c).* Questa collaborazione ha prodotto il progetto denominato «Legalidea» al quale hanno aderito numerose scuole della regione Lazio. Il progetto, presentato al Ministero dell'istruzione alla presenza del Ministro, è stato concepito come «progetto pilota» per le altre regioni italiane e si inserisce a pieno titolo nelle iniziative nazionali e istituzionali finalizzate alla promozione della cultura della legalità.

Una seconda e cospicua sezione dei lavori è stata dedicata al mondo dell'informazione e, nello specifico, alle vicende che riguardano i giornalisti e le associazioni dei cronisti minacciati, intimiditi e colpiti dalla mafia a causa delle loro attività d'inchiesta e approfondimento o comunque della loro ferma denuncia del fenomeno mafioso.

L'attenzione che il Comitato ha rivolto alla categoria dei giornalisti minacciati è stata giudicata già dalle prime audizioni, svolte con i vertici delle associazioni della Stampa (Ordine dei Giornalisti e Federazione nazionale della Stampa italiana) «un segno di novità importante». In realtà, nel corso della precedente legislatura, il Comitato cui era stata assegnata questa istruttoria, l'aveva pianificata, ma non fece a tempo a svolgerla, per la brevità della legislatura stessa.

Le audizioni svolte hanno consentito di tracciare una panoramica quanto mai aggiornata anche dei dati statistici e individuali, acquisiti grazie al materiale documentario depositato agli atti da parte degli auditi, e di quello fornito dall'osservatorio *Ossigeno per l'informazione*. Si è preso atto della condizione in cui versa il mondo dei cronisti e quali emergenze e esigenze richiedono un rapido ed efficace intervento legislativo. Particolari criticità sono emerse, ancora una volta e con rinnovata preoccupazione, nelle regioni del Sud dell'Italia (Campania, Calabria e Sicilia) dove il pericolo non riguarda soltanto l'offesa alle persone fisiche di giornalisti, ma si estende agli assetti proprietari di alcune testate, condizionando la libertà dell'informazione, avvilendo la professione giornalistica. Tale situazione compromette non poco il diritto dei cittadini di conoscere fatti di rilevante interesse generale e, di conseguenza, di partecipare consapevolmente alla vita pubblica.

Nel corso di questa istruttoria il Comitato ha potuto conoscere le differenti sensibilità che esistono all'interno del mondo dell'informazione verso il fenomeno dell'intimidazione e della violenza su singole persone o su gruppi o categorie di giornalisti, anche alla luce delle indagini, dei

dati e delle iniziative giudiziarie svolte o in corso di svolgimento per contrastare questa fattispecie di reato.

La questione di garantire la sicurezza dei giornalisti, il loro contributo alla difesa e all'affermazione della legalità rimane perciò aperta. Le garanzie loro concesse dipendono molto dalla tipologia del loro inquadramento e dall'azienda presso la quale svolgono il loro lavoro. Ad esempio, pubblicisti e professionisti, dipendenti e collaboratori esterni, giornalisti di grandi testate, hanno garanzie diversificate a loro tutela. L'esempio più evidente è rappresentato dal fatto che il giornalista professionista può ricorrere al segreto professionale, mentre il pubblicista no, sebbene di fatto svolga sostanzialmente la stessa attività. Tale disparità ha determinato un'ulteriore complicazione in ordine alla loro tutela e favorito la loro vulnerabilità all'offesa e alla ritorsione della criminale.

Il tema della libertà di stampa e della tutela dei giornalisti è stato anche oggetto di alcune considerazioni, nel corso della missione a Berlino che una delegazione della Commissione parlamentare antimafia ha svolto dal 23 al 25 settembre 2012 e alla quale ha partecipato il coordinatore del Comitato. Nel rispondere ad alcune domande formulate dal coordinatore del Comitato a un alto funzionario della polizia tedesca berlinese, in relazione alle questioni che riguardano le minacce ai giornalisti o le querele per diffamazione contro gli stessi, è stata rimarcata la differenza tra il sistema che tutela la libertà dei cronisti tedeschi di pubblicare notizie di fonte riservata, senza incorrere in provvedimenti o giudiziari o sanzioni di altro genere per fare valere il principio superiore della libertà di stampa e la sua funzione di controllo del potere e degli apparati pubblici. Condizione ben diversa da quella italiana che, anche in ragione delle minacce ai giornalisti, ha fatto giudicare il Paese fra le nazioni in cui la stampa è «parzialmente libera», come ha stabilito dal 2004, e poi dal 2009 ad oggi, l'osservatorio internazionale *Freedom House* [2].

Le problematiche che la categoria dei cronisti hanno rappresentato nel corso delle audizioni, nella sostanza, dimostrano che le dinamiche che hanno prodotto eventi luttuosi si riannodano alla dolorosa storia della categoria stessa. La storia del giornalismo «antimafia» è costellata di vittime il cui elenco va da Cosimo Cristina (1935-1960) e Mauro De Mauro (1921-1970) a Giovanni Spampinato (1946-1972), Giuseppe Impastato (1948-1978), Mario Francese (1925-1979), Giuseppe Fava (1925-1984), Giancarlo Siani (1959-1985), Mauro Rostagno (1942-1988), Giuseppe Alfano (1945-1993). Tutti uccisi, anche giovanissimi, per aver «scritto troppo».

Questa realtà riguarda, a questo livello, solo l'Italia. In un recente libro del Procuratore Nazionale antimafia Pietro Grasso essa è stata ben descritta e analizzata con rinnovata attenzione, anche in ordine ai nuovi assetti e all'adattamento della criminalità agli strumenti di comunicazione dei tempi presenti. Egli osserva a tal proposito, è *una partita complessa,*

---

[2] Tuttavia la stessa *Freedom House* riconosce, per quello che riguarda la libertà di espressione in rete, l'Italia uno tra i paesi totalmente liberi.

al cui interno si giocano i rapporti fra mafie, potere politico e lobby economiche, una partita che nasconde un aspetto meno conosciuto, e cioè che i boss, l'informazione, provano a corromperla e comprarla [3].

2. Dall'educazione alla legalità a *cittadinanza e Costituzione*

Definire il concetto di educazione alla legalità significa risalire alle origini del concetto di società nel senso di una comunità che vive e agisce nel reciproco riconoscimento di diritti e di doveri. In un senso analogo la legalità dovrebbe essere un contenuto implicito dell'educazione del genere umano e come tale progredire con essa.

Ciò che noi oggi chiamiamo «educazione alla legalità» non è altro che il più antico e originario bisogno di eguaglianza e di riconoscimento della libertà, dei diritti e dei doveri di ogni uomo che vive in una comunità con altri uomini.

A seguito degli sviluppi e delle trasformazioni, in primo luogo dei bisogni della società e delle esigenze del vivere comune, nonché dei contatti che popoli diversi hanno stabilito tra loro anche al di là delle originarie finalità mercantili, le concezioni della giustizia, della legalità e del diritto si sono dovute confrontare con assetti sociali sempre più estesi e complessi, all'interno dei quali gli impulsi alla prevaricazione hanno finito per produrre modelli di vita e collanti associativi e organizzativi. Le nozioni di vantaggio, di utile personale, di guadagno e di impropria accezione della ricchezza economica, come anche di scambio e di investimento sono state funzionali a una deviazione progressiva dello stesso concetto di persona che, in ordine a tali categorie si sarebbe – e di fatto è stato – «legittimato» da una rappresentazione visibile e tangibile del potere economico, della ricchezza, della capacità di influenza, di infiltrazione e di condizionamento degli apparati pubblici, del bene comune che diviene con ciò bene solo per alcuni e di alcuni. Questa può essere una prima lettura del problema che oggi l'educazione alla legalità deve chiarire e, con strategie adeguate alla capacità di percezione di tali fenomeni, comunicare ai destinatari più prossimi dell'azione educativa e formativa affidata allo Stato che la esercita attraverso le istituzioni scolastiche e le università. Per conformare tale azione alle prospettive e alle esigenze di modelli culturali e strategie comunicative efficaci e aggiornate, l'educazione alla legalità ha assunto anche nel suo statuto epistemologico il carattere e i contenuti di un insegnamento oggi denominato «Cittadinanza e Costituzione» e introdotto nel monte delle ore curriculari fin dalla scuola primaria [4].

---

[3] Pietro Grasso, *Liberi tutti. Lettera a un ragazzo che non vuole morire di mafia.* Milano 2012, p. 196, ma si veda tutto il capitolo che riguarda i giornalisti e la mafia, pp. 193-199.

[4] Cfr. Audizione del Direttore Generale del personale scolastico, dott. Luciano Chiappetta, 15.03.2011, Ambito X Comitato.

3. La mafia a scuola e la scuola contro la mafia

Nell'ottica delle problematiche relative alla promozione della cultura della legalità, quali strategie di informazione ha predisposto e attuato la scuola in sintonia con le istituzioni preposte al contrasto della criminalità? Come è percepita la presenza e la pericolosità del fenomeno mafioso presso la popolazione studentesca?

Questi interrogativi non possono trovare una esauriente risposta solo attraverso i risultati raggiunti con l'insegnamento dell'educazione civica, previsto tra le discipline curriculari. Dal 1958, anno in cui la disciplina è stata inserita tra i programmi scolastici, infatti, l'insegnamento dell'educazione civica, accorpato a quello della storia, ha avuto spazi assai marginali e sovente trascurati. Il problema della comprensione del senso della violazione delle regole che culmina con l'oppressione dell'altro – avvalendosi della forza di intimidazione e del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, elementi che caratterizzano la tipica finalità dell'azione mafiosa (articolo 416-*bis* del codice penale) – non può essere demandato esclusivamente alle nozioni fornite dall'insegnamento dell'educazione civica, ma richiede trattazioni e interventi didattici più ampi, articolati e interdisciplinari. La lotta alla mafia, inquadrata in un progetto complessivo e generalista di promozione della legalità, è principalmente un'esperienza culturale che inizia dai banchi di scuola e procede fino alle responsabilità dell'esercizio dei propri diritti e doveri di cittadini adulti e consapevoli delle scelte da compiere.

La Commissione parlamentare antimafia ha sempre rivolto il suo interesse anche all'approfondimento delle problematiche che coinvolgono il mondo giovanile e in particolare ha osservato il mondo della scuola in rapporto alla criminalità organizzata. Questo rapporto si articola principalmente su due piani:

a) la conoscenza del fenomeno mafioso anche attraverso le informazioni che la scuola riesce a trasmettere sulle attività e i metodi di contrasto alla criminalità organizzata (dimensione preventiva);

b) l'espansione della delinquenza minorile e il suo collegamento con la mortalità o con l'abbandono scolastico (dimensione eversiva).

La dimensione del primo piano del rapporto attiene a uno specifico compito che rientra negli obblighi di informazione e di istruzione che la scuola assolve e perciò è definita *dimensione preventiva*. La seconda dimensione invece potrebbe essere considerata come il non pieno adempimento della prima. In altri termini, quella che è stata definita *dimensione eversiva*, è il risultato del contrasto che vige tra il messaggio e la formazione offerti e promossi dalla scuola e i modelli proposti invece da un ambiente familiare o da un contesto socio-«culturale» al quale si appartiene (per nascita, residenza) o che si frequenta (quartiere, gruppo di amici, locali) e nel quale i giovani apprendono la «lezione» del degrado, della devianza e del crimine. Questa seconda dimensione è rafforzata dalla sempre crescente mancanza del concetto di autorità presso le

generazioni più giovani, nel senso che gli adulti e in questo caso coloro che trasmettono con l'insegnamento i princìpi della legalità, della giustizia, o semplicemente insegnano l'esperienza della vita ai più giovani, hanno perso autorevolezza [5]. Questo è uno dei punti fondamentali sui quali anche la scuola deve riflettere. Presso i giovani l'autorità, l'autorevolezza e perciò la credibilità e il consenso la riscuotono sempre di più i «mondi» virtuali, le logiche e i promotori del guadagno facile e, ancora più pericolosamente, tutte quelle figure che propagandano un concetto di libertà che esclude ogni regola e rimuove qualsiasi limite. Il rapporto tra mortalità o abbandono scolastico giovanile e micro criminalità costituisce in questa dimensione di crescita deviata una vera simbiosi.

3.1 *Progetti e iniziative del Ministero dell'istruzione*

Nel corso delle audizioni svolte dal Comitato X con alcuni Dirigenti del Ministero dell'istruzione e, per quanto concerne il Lazio, col Direttore dell'Ufficio scolastico regionale del Lazio, si è avuto modo di acquisire informazioni, documentazione e risultati inerenti l'attività che la scuola già da parecchi anni svolge, attraverso progetti specifici sulla legalità. Alcuni di questi progetti vengono ogni anno riproposti in ordine alla loro efficacia per la promozione della cultura della legalità e all'impronta positiva che riescono a lasciare negli studenti.

L'evento che ormai da anni caratterizza anche mediaticamente la partecipazione del mondo della scuola alle iniziative delle istituzioni che contrastano la mafia è la cosiddetta «Nave della legalità». All'iniziativa partecipano ogni anno moltissimi studenti e docenti di quasi mille scuole da tutta Italia, che si ritrovano insieme su una nave che dal porto di Civitavecchia approda a Palermo dove si svolgono, alla presenza delle alte cariche dello Stato e del Procuratore nazionale antimafia, le commemorazioni dei giudici Falcone e Borsellino. Ogni anno l'iniziativa, promossa dalla Fondazione *Giovanni e Francesca Falcone*, diviene uno degli appuntamenti più attesi e al quale la scuola si prepara accuratamente, elaborando all'interno di singoli istituti progetti specifici sui temi della legalità e del diritto.

Altri progetti vengono realizzati dal Ministero dell'istruzione in collaborazione con altre istituzioni o enti. Tra questi troviamo il Piano nazionale «Più scuola, meno mafia». Questo progetto si prefigge di reimpiegare, a fini di istruzione e formazione, i beni confiscati alla criminalità organizzata e di creare opportunità culturali fruibili da tutto il territorio. Il Piano nazionale «Più scuola, meno mafia» si basa sul nuovo Accordo stipulato il 24.11.2010 dal Ministero dell'istruzione, dal Ministero dell'interno e dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata per la promo-

---

[5] Cfr. Audizione del Direttore dell'Ufficio scolastico regionale del Lazio, dott. ssa Maria Maddalena Novelli. 15.03.2011, Ambito, X Comitato.

zione dell'utilizzo dei beni confiscati per progetti integrati nei settori dell'educazione, e più in generale, per iniziative di carattere culturale. Questo accordo sostituisce, con modifiche e integrazioni, l'Accordo operativo del 26.07.2008, siglato per le stesse finalità, tra il Ministero dell'istruzione e l'allora competente agenzia del Demanio. In ordine a quanto stipulato e per tal fine, presso il Ministero dell'istruzione, opera un gruppo di lavoro che ha il compito di pianificare tutte le iniziative progettuali e di definire le linee strategiche generali. Il gruppo opera sotto il coordinamento del direttore generale per lo studente, l'integrazione, la partecipazione e la comunicazione. L'accesso alla documentazione del Piano nazionale è possibile attraverso uno spazio *web* appositamente predisposto all'interno del sito del Ministero dell'istruzione [6].

Un'altra iniziativa denominata «LeALI AL FUTURO» coinvolge i giovani presenti negli istituti Penali Minorili che hanno avuto di solito pessime esperienze scolastiche e che vanno ri-motivati. Tali giovani hanno la possibilità di essere inseriti in un ambiente protetto e strutturato che consente a ciascuno di mettere in pratica il proprio interesse ad apprendere, a lavorare, a portare a termine le attività iniziate, a sperimentare le proprie forze e a saperle misurare e controllare.

Presso la Direzione generale per lo studente, l'integrazione, la partecipazione e la comunicazione è stato costituito ed è attivo un Gruppo di lavoro «Prevenzione del disagio» con compiti di studio, analisi, proposte e consulenza tecnico scientifica. Quest'area dell'analisi del disagio non è semplicemente un argomento legato alla psicopatologia, ma presenta significative connessioni con l'incremento della criminalità minorile e successivamente adulta. Come ha osservato nel corso della sua audizione il direttore generale del personale scolastico dott. Luciano Chiappetta:

il mancato raggiungimento degli obiettivi minimi di apprendimento può generare nello studente una forma di disaffezione e di affezione per la criminalità organizzata, che offre posti di lavoro nell'illegalità. In questo caso scoprire le cause che possono generare disagio scolastico e di appartenenza serve a recuperare al percorso formativo e nello stesso tempo a non fornire una manovalanza fin troppo facile a chi agisce sul territorio.

In questa prospettiva è da segnalare anche un altro progetto realizzato in collaborazione con la Facoltà e il Dipartimento di psicologia della Seconda Università degli Studi di Napoli. Con il nome «Nausicaa» si indica un osservatorio di ricerca, formazione e intervento sulle vittime innocenti di criminalità e sui casi di disagio giovanile in particolar modo a rischio di dispersione scolastica, di bullismo e di *cyber* bullismo che agisce sul territorio di Caserta.

In Sicilia, nel comune di Partinico, troviamo inoltre un'azienda «didattica agro-turistica» realizzata su un bene confiscato alla mafia e sito

---

[6] http://iostudio.pubblica.istruzione.it/web/28201/piu_scuola_meno_mafia.

presso l'antico Borgo dei Parrini. L'azienda è gestita direttamente dagli studenti delle scuole coinvolte nel progetto *Azienda Agricola e Borgo dei Mestieri*, attraverso percorsi formativi attivi e attività di *work experience.*

Officina interattiva è il nome di un centro di ricerca, documentazione interattiva e multimediale che testimonia la cultura della legalità e dell'antimafia. Il centro è punto di incontro e di lavoro culturale, sociologico e antropologico sul territorio di Palermo e che coinvolge esperti della cultura mafiosa e studenti. Questo progetto è realizzato con la provincia regionale di Palermo.

Anche altre associazioni come LIBERA, promuovono e partecipano attivamente a iniziative che si svolgono all'interno di tutte le scuole italiane, tra queste ad esempio troviamo un concorso che la predetta associazione dirama nelle scuole e che ha per titolo «Regoliamoci». Lo scopo di questo concorso è insegnare agli studenti il valore delle regole mediante un gioco di società.

L'ufficio scolastico regionale del Lazio ha promosso un protocollo d'intesa tra l'Agenzia delle entrate e il Ministero dell'istruzione che prevede un sostegno da parte della stessa Agenzia, attraverso un *Simucenter*, per consentire agli studenti di fondare delle vere e proprie imprese e permettere poi di monitorare il rispetto delle regole.

Le Consulte provinciali degli studenti e il Consiglio nazionale dei Presidenti delle Consulte, nel corso delle loro riunioni e assemblee, elaborano proposte in relazione alle tematiche della legalità, della giustizia, della politica, del lavoro e comunque attinenti al piano dell'educazione alla cittadinanza e le sottopongono, per la loro realizzazione, agli uffici competenti del Ministero.

Per quanto attiene all'organizzazione, alla gestione e alla diffusione delle iniziative strettamente ministeriali, cioè che hanno come promotori e attori l'Amministrazione centrale e gli uffici scolastici regionali, il Ministero assicura che esse sono costantemente monitorate e che vengono finanziate annualmente poiché considerate prioritarie.

Il contributo che la scuola italiana riesce a dare per la formazione di una personalità rispettosa delle regole, osservante della legge e in grado di vivere e promuovere il sentimento della solidarietà sociale, non è sempre favorito sia per disagi strutturali ai quali non si riesce a venire in aiuto, soprattutto nelle regioni del centro e del Sud Italia, ma non meno anche al Nord, sia per alcune inadeguatezze che anche all'interno del sistema scuola non si riescono a superare. In particolare una (e tra le maggiori) delle afflizioni che rallentano o impediscono non solo una promozione culturale di qualità e quindi una maggiore intensificazione dell'interesse degli studenti alle offerte della scuola e della didattica curriculare in modo specifico, è quella che riguarda la qualificazione (o riqualificazione) intesa come assoluta emergenza, tanto della funzione docente quanto del personale scolastico di ogni livello, ordine e grado. La scuola italiana assai spesso, malgrado la buona volontà e gli ambiziosi progetti e le sue alte aspirazioni, non riesce compiutamente a realizzare come *entelechia* il

ruolo centrale e fondamentale che la Costituzione le assegna. È un imprescindibile dovere chiederci perché, capirne le ragioni intrinseche e anche evidenti e trovare una soluzione che derivi e sia motivata da una scelta coerente e convinta. I problemi e i drammi che affliggono la società e che devastano la vita dell'uomo e la ragione hanno per la maggior parte origine in ciò che la scuola non ha saputo o non ha potuto fare quando aveva in affidamento l'uomo di domani, il cittadino da educare, istruire e formare. Formare l'uomo significa non solo formare un cittadino, ma educare una nazione ai valori della giustizia, della legalità della solidarietà e soprattutto della libertà. Per poter raggiungere questi obiettivi e in particolare per la realizzazione e l'efficacia di progetti specifici di tale portata è quanto mai necessaria e indispensabile la valutazione dei docenti. Attraverso un equilibrato e costante sistema di valutazione l'intero sistema scolastico può non solo essere monitorato, ma migliorato e potenziato nei suoi requisiti e nelle sue attività.

Nel merito delle questioni relative ad attività progettuali e iniziative didattiche sulla legalità e rivolte agli studenti delle scuole, è assai significativa l'osservazione che il Direttore dell'Ufficio scolastico regionale per il Lazio, dott.ssa Maria Maddalena Novelli ha formulato nel corso della sua audizione presso il Comitato, in riferimento alle difficoltà prima accennate e agli obiettivi formativi che tali iniziative intendono raggiungere:

La nostra analisi ha evidenziato il fatto che nei ragazzi comincia a mancare il concetto di autorità, nel senso che gli adulti hanno perso autorevolezza... quello che è emerso è che nella società attuale esiste una frattura con il passato e manca una connessione tra generazioni [...].

Al centro di ogni nostro intervento è sempre il tentativo di promuovere una partecipazione attiva da parte degli studenti, e questo non passa soltanto attraverso le iniziative legate all'insegnamento di «cittadinanza e Costituzione», che hanno sicuramente la loro importanza, ma anche attraverso le nostre circolari ed i progetti che andiamo a promuovere nelle scuole. Il fatto di rivolgere attenzione allo sviluppo di una partecipazione sentita da parte dei ragazzi nasce dalla considerazione che riteniamo sia proprio questo a mancare loro, nel senso che la famiglia è diventata sempre di più solo una somma di individui, che spesso delega l'educazione alla scuola, a sua volta però troppo frammentata. Occorre quindi riappropriarsi dei ruoli, anche attraverso l'esempio concreto da parte di docenti, perché la scuola è una comunità educante, è concordia discors*, che media tutte le richieste provenienti dalle famiglie per introitarle poi nel piano dell'offerta formativa. In qualunque nostra azione cerchiamo di sviluppare proprio un ragionamento di questo tipo.*

3.2 *Il progetto «LEGALIDEA»*

Nell'ambito delle audizioni svolte dal Comitato sulle problematiche relative alla promozione della cultura della legalità nelle scuole si è ritenuto opportuno avviare e proseguire una collaborazione con l'Ufficio sco-

lastico regionale del Lazio al fine di elaborare proposte condivise e mirate. Tale valutazione e opportunità è emersa proprio nel corso dell'audizione del Direttore dell'Ufficio scolastico regionale per il Lazio, dott.ssa Maria Maddalena Novelli. A seguito di quanto convenuto la Direzione dell'Ufficio scolastico regionale per il Lazio e il Comitato X hanno provveduto a indicare, ognuno per la propria parte e competenza, un rappresentante per elaborare e pianificare le iniziative da realizzare nel quadro di tale collaborazione [7].

Il 5 settembre 2011, con una circolare indirizzata a tutti i Dirigenti scolastici degli Istituti di istruzione secondaria di II grado, il Direttore Novelli comunicava l'avvio del progetto «Il ruolo della scuola nell'educazione alla legalità e nel contrasto alla criminalità organizzata» e ne chiedeva l'inserimento nei Piani dell'offerta formativa delle scuole destinatarie:

Nel quadro di una collaborazione avviata con la Commissione Parlamentare Antimafia ed in particolare con il decimo Comitato si colloca l'iniziativa «Il ruolo della scuola nell'educazione alla legalità e nel contrasto alla criminalità organizzata». La prestigiosa collaborazione con questo importante Comitato rafforza il lavoro di concreta cooperazione tra il mondo della Scuola e le istituzioni politiche, sia nell'accrescere l'efficacia dell'azione di tutela dei nostri studenti, che nella formazione di una presenza civica impegnata e partecipe.

L'Ufficio scolastico regionale del Lazio nel cogliere l'importanza di un percorso *educativo che punti a un obiettivo di coscienza collettiva, in grado di anteporre l'etica, fondata sui principi Costituzionali, nonché sulla fiducia nello Stato e nelle Istituzioni, ha invitato gli Organi* Collegiali e le rappresentanze d'istituto a esaminare l'iniziativa, prevedendone l'inserimento nel Piano dell'Offerta Formativa del corrente anno scolastico.

Il risultato di questo primo passo della collaborazione stabilita tra scuola e Commissione parlamentare antimafia è stato confermato con l'adesione al progetto di oltre sessanta scuole della regione Lazio. Nella fase di avvio dello stesso progetto è stato proposto a 560 studenti di diversi istituti scolastici superiori della regione Lazio un questionario (elaborato congiuntamente tra l'Ufficio Scolastico Regionale e il Comitato X), sulla percezione del fenomeno della criminalità organizzata [8]. Le finalità generali e gli obiettivi specifici che il progetto ha previsto infatti sono:

a) incentivare una cultura della convivenza per contrastare il sentimento di disprezzo della persona e della solidarietà sociale, imposti e diffusi dalla mentalità criminale;

b) recuperare il valore e la centralità della responsabilità, anche come presupposto al valore della partecipazione alla vita politica e alle scelte democratiche;

---

[7] Il Comitato X ha incaricato il prof. Maurizio Cosentino, collaboratore a tempo pieno della Commissione parlamentare antimafia; la Direzione dell'Ufficio scolastico regionale per il Lazio ha incaricato il prof. Carlo Cipollone, Dirigente scolastico.

[8] Cfr. Doc. 887.1, libero, in Archivio Commissione antimafia.

c) fornire un'analisi aggiornata degli sviluppi del fenomeno mafioso, della sua diffusione e del livello di repressione attuato tramite l'intervento delle istituzioni e l'operato della magistratura;

d) sanare lo squilibrio che si viene a determinare tra il messaggio educativo della scuola e i modelli socio-familiari o in genere aggregativi di natura sviante, delinquenziale o criminale.

Gli obiettivi specifici:

1. sensibilizzare i giovani, anche attraverso strumenti didattici, sulle problematiche della cultura della legalità, per acquisire da essi elementi utili a rilevare in quale misura il fenomeno della criminalità organizzata o anche della semplice delinquenza, sia realmente percepito nel mondo giovanile;

2. coinvolgere gli studenti anche attraverso le Consulte studentesche delle cinque province del Lazio, nella stesura, diffusione ed elaborazione dei dati del questionario proposto alle scuole che hanno aderito al progetto e alla realizzazione di brevi video, interviste, reportage, articoli e altri contributi sul tema della legalità e della mafia.

Il 29 maggio 2012, presso il Salone dei Ministri, al Ministero dell'istruzione, il progetto LEGALIDEA è stato presentato dagli studenti delle Consulte Provinciali del Lazio, alla presenza del Ministro Francesco Profumo, del Vicepresidente della Commissione parlamentare antimafia senatore Luigi De Sena, del Coordinatore del Comitato X della stessa Commissione parlamentare, senatore Enrico Musso e del Direttore dell'Ufficio scolastico regionale del Lazio dott.ssa Maria Maddalena Novelli. In questa stessa occasione è stato presentato il sito *internet* www.legalidea.it che compendia tutte le informazioni e i contributi che le scuole hanno realizzato e continuano a realizzare coi loro docenti, rafforzando con tali contributi dell'educazione alla legalità quanto già si attua con lo svolgimento delle ore dedicate alla disciplina «Cittadinanza e Costituzione». Il Ministro dell'istruzione ha infine dichiarato di voler estendere il progetto a livello nazionale.

Il 28 settembre 2012 ancora la Direzione Generale dell'Ufficio scolastico regionale del Lazio ha indirizzato ai Dirigenti delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado statali e paritarie, una circolare con la quale ha comunicato l'indizione di un concorso dal titolo «Occhio alla legalità» che si inserisce nell'abito del progetto «Legalidea» [9].

---

[9] Al concorso gli studenti potranno partecipare come singoli, come gruppi, come classi o come istituto. I partecipanti dovranno inviare i loro contributo attenendosi a una delle tipologie richieste (fotografie o immagini, video spot, disegni o elaborazioni grafiche, articoli, elaborati, interviste o testimonianze storiche). In tal modo essi avranno la possibilità di raccontare la loro idea di legalità insieme alle esperienze e alle iniziative intraprese in relazione allo specifico contesto territoriale. Gli elaborati, selezionati da una apposita redazione, saranno premiati alla conclusione del corrente anno scolastico 2012-2013, nel corso di una giornata appositamente dedicata all'evento, tra il 5 e il 10 giugno 2013.

La collaborazione dell'Ufficio scolastico regionale del Lazio con il Comitato X della Commissione parlamentare antimafia è stata e si profila molto proficua. Il progetto *Legalidea* che è frutto di questa collaborazione, è esteso a livello nazionale, ma vede come centro operativo la Direzione dell'Ufficio scolastico regionale del Lazio. Si ritiene indispensabile, per dare continuità, intensificare e mantenere attivo, attraverso propri referenti, anche per la prossima legislatura, il rapporto di collaborazione tra la Commissione parlamentare antimafia e la Direzione del predetto Ufficio scolastico regionale. La Commissione parlamentare, attraverso il suo Comitato potrà ancor meglio e più incisivamente non solo intervenire e essere presente all'interno della realtà e del mondo giovanile e studentesco, ma acquisire dati importanti e utili sia alla diagnosi e alla prevenzione del fenomeno della criminalità in ambito scolastico, sia allo sviluppo e alla promozione di una educazione alla legalità che si rinnova e si adegua alla percezione e alle emergenze che il mondo giovanile e studentesco in vari modi vive, esterna e rappresenta.

In tal senso, le funzioni dello «Sportello scuola e università», istituito dalle commissioni antimafia nelle precedenti legislature, che erano prevalentemente quelle di fornire alle scuole informazioni sulla storia della mafia e dell'antimafia o altra documentazione inerente a tali temi, già da questa, ormai compiuta, XVI Legislatura si può dire che sono state tradotte e intensificate in una cooperazione produttiva tra il mondo della scuola e l'attività di inchiesta della Commissione parlamentare.

3.3 *Vecchie e nuove cause di dispersione, abbandono scolastico e microcriminalità.*

Dai dati che riguardano la dispersione, l'abbandono scolastico e la microcriminalità emerge un quadro in continua evoluzione e che caratterizza, nella sua intensità e pericolosità, quelle regioni dell'Italia dove il tasso di cultura mafiosa è storicamente più radicato. Tuttavia, fenomeni altrettanto preoccupanti, segnalati anche dagli Uffici centrali del Ministero dell'istruzione, affliggono anche le altre regioni del Paese e si manifestano nelle forme di un «bullismo» che non esita a trasformarsi in sfrenata prevaricazione, dispregio delle istituzioni e della scuola attraverso atti di devastazione e vandalismo, di violazione delle norme e dei regolamenti all'interno e fuori dell'edificio scolastico, fino a culminare talvolta in azioni di efferata violenza dei quali non di rado abbiamo notizia anche dai giornali.

Verso la fine degli anni Novanta e gli inizi del Duemila – ha ricordato il Direttore Generale del personale scolastico – *gli atti di vandalismo e di sottrazione di materiale dalle scuole erano molto forti; adesso si verificano ancora, ma sono molto diminuiti grazie alle blindature e, soprattutto, alle azioni di vigilanza. Non a caso, in alcune zone di Napoli, di Palermo o di Bari passano le «gazzelle» dei Carabinieri, anche in ore notturne; questo serve sia per evitare danni al patrimonio scolastico*

(che rappresentano comunque una ferita), sia per evitare che materiali come la droga entrino nelle scuole di notte. È infatti difficile che lo spacciatore consegni la droga di giorno, davanti agli occhi di tutti; di solito la porta di notte, la lascia lì e poi c'è chi provvede in qualche modo. Noi chiediamo sempre una vigilanza diurna e notturna; devo dire che abbiamo avuto mediamente in Italia un'ottima rispondenza [10].

Ovviamente non si può parlare in questo caso di fenomeni da attribuire o far risalire all'associazione mafiosa, ma è pur vero che tenute di questo genere e giovani personalità che si consolidano in questi «stili» di vita, finiscono più facilmente nelle fila della criminalità organizzata o del malaffare. Infatti, i danni prodotti *sono molto diminuiti grazie alle blindature e, soprattutto, alle azioni di vigilanza*, e non per altri interventi che la scuola ha potuto operare sulla popolazione studentesca. Per monitorare questa realtà incalzante del «bullismo» sono attivi degli osservatori che interagiscono con le Prefetture, con centri bio-medici specializzati e con altre strutture. La questione del rapporto tra «bullismo» e tipologia criminale appare controversa sebbene il «bullismo» ha un'essenza delinquenziale.

Un'altra realtà che danneggia la popolazione giovanile e studentesca è (ed è sempre stata) la droga che, come detto prima, in qualche modo riesce sempre a varcare gli ingressi delle scuole. Da un monitoraggio in collaborazione tra il Ministero dell'istruzione e il Dipartimento delle politiche antidroga, effettuato su giovani tra i 15 e i 19 anni, si apprende, per la regione Lazio che è all'interno della media nazionale, che il 28,3 per cento di essi, almeno una volta nella vita, hanno fatto uso di sostanze stupefacenti. Nell'ultimo anno invece, il 21,5 per cento hanno fatto uso una o più volte di sostanze stupefacenti e solo il 13 per cento (in questo caso il Lazio è inferiore alla media nazionale) una o più volte, nell'ultimo mese [11]. Per fronteggiare questa emergenza le scuole stanno continuando a operare in linea preventiva e di sorveglianza attraverso il rafforzamento del personale in servizio interno e i frequenti contatti con le forze dell'ordine che garantiscono una vigilanza nell'area circostante la scuola.

Altri fattori di devianza e di indebolimento del percorso scolastico sono rappresentati dalle cosiddette ludopatie [12], dall'alcolismo e da fenomeni anch'essi patologici di dipendenza da *Internet.* Questi ultimi fattori non possono essere considerati effetti di una condizione che riguarda alcune regioni o prevalentemente quelle interessate dal fenomeno mafioso, sebbene incidono negativamente anche sulla popolazione studentesca e contribuiscono alla devianza e all'abbandono scolastico.

---

[10] Cfr. Audizione del Direttore Generale del personale scolastico, dott. Luciano Chiappetta, 15.03.2011, Ambito X Comitato.

[11] Cfr. Audizione del Direttore dell'Ufficio scolastico regionale del Lazio, dott. ssa Maria Maddalena Novelli. 15.03.2011, Ambito, X Comitato.

[12] Su questo aspetto si veda la *Relazione concernente le misure preventive e di controllo predisposte dalla Azienda Autonoma Monopoli di Stato al fine di impedire ai minori l'accesso al gioco d'azzardo online e il riciclaggio di denaro sporco*. In Archivio Commissione parlamentare antimafia: Doc. 666/6.

Per quello che concerne la microcriminalità si può dire che essa è stata sempre uno dei problemi sui quali non sono mai stati abbassati gli obiettivi per monitorarne la crescita, comprenderne le cause, prevenirne gli effetti. Questa realtà, purtroppo, è assai radicata e prolifera soprattutto nelle regioni dove la criminalità costituisce un dato storico che appare ineliminabile e talvolta «necessario» all'identità collettiva e all'immaginario comune.

La Campania e la Sicilia detengono storicamente il primato nazionale in termini di microcriminalità. A tal proposito il Comitato, pur avendole auspicate, non è riuscito a procedere, per limiti di tempo, alle audizioni dei Direttori degli Uffici scolastici regionali di Sicilia e Campania e pertanto rimanda questa importante istruttoria alla prossima legislatura. Il problema però non è esclusivo delle regioni meridionali e in questo caso della Sicilia e della Campania, ma riguarda e coinvolge con gli stessi effetti tutte quelle regioni, piccoli e grandi centri, dove la criminalità organizzata si è spostata, impiantando, attraverso una capillare rete di relazioni e affari, le sue «rappresentanze». Altissima preoccupazione per pericolosità desta attualmente e già da alcuni anni, la criminalità calabrese con le sue cosiddette «Locali», veri «consolati» del malaffare, attivi nelle regioni del Nord e del Centro Italia.

Ecco perché è assolutamente necessario parlare di mafia nelle scuole e non solo al Sud, ma anche nelle Regioni del Centro e del Nord, dove da molti anni, come è ormai sempre più palese, la mafia si è naturalmente diffusa, seguendo le opportunità di profitto e gli interessi economici, non necessariamente illeciti «in sé». Per questo, parlarne nelle regioni del Centro-Nord diventa fondamentale: è qui che spesso la mafia ricicla i proventi delle sue attività criminali, dunque anche qui bisogna illuminare, informare. Affinché i giovani si rendano conto che la mafia non è «lontana», ma è al contrario, in molti contesti, una presenza nascosta, ma costante.

In proposito ricordiamo l'attenzione che la stessa Commissione ha riservato nella seconda parte dei propri lavori alle infiltrazioni mafiose nelle regioni del Centro-Nord.

Il Comitato pertanto ha insistito sulla necessità di attivare nelle scuole progetti specifici di educazione alla legalità finalizzati a prevenire il sorgere o impedire il diffondersi della sottocultura mafiosa anche in quelle regioni che non sono tipiche dell'insediamento mafioso.

Queste anomalie e criticità del mondo dei più giovani, oggi sono accresciute e peggiorate soprattutto in relazione alla situazione generale del Paese, dell'economia europea, dei livelli di occupazione e dello scarto sempre crescente tra fasce di popolazione che si identificano e si differenziano tra loro attraverso una concezione della ricchezza e del guadagno, in ordine alle quali possiamo dire che *non è la coscienza degli uomini che determina il loro essere, ma è, al contrario, il loro essere sociale che determina la loro coscienza*. Come ebbe a scrivere Gesualdo Bufalino, e amava ricordare Giovanni Falcone, «*per sconfiggere la mafia ci vuole un esercito di insegnanti*».

3.4 *Recenti iniziative legislative in materia di educazione alla legalità e specifiche esigenze della scuola italiana.*

In un recente studio dal titolo: «Legalità, illegalità. Il confine pedagogico», l'autore sostiene: «*Affrontare il tema dell'illegalità/legalità da un punto di vista pedagogico-sociale significa porre un'attenzione particolare a quelle dimensioni educative informali, diffuse, quotidiane che con la legalità e l'illegalità si incontrano ripetutamente, generando contraddizioni, criticità e conflitti. Significa, innanzitutto, constatare in quale misura, accanto all'educazione ufficiale alla legalità (praticata e/o auspicata), vi sia un'educazione all'illegalità provvista anch'essa di valori, obiettivi, didattiche formali e informali, e persino di educatrici ed educatori attivamente e proficuamente impegnati sul campo*» [13].

In questa precisa ottica si inserisce il disegno di legge: *Modifica al decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59, in materia di introduzione della disciplina di educazione alla legalità nella Scuola secondaria di primo grado*, presentato al Senato in questa legislatura, a firma del senatore De Sena e altri.

L'educazione alla legalità deve essere intesa come acquisizione di una coscienza civile e come promozione di una cultura del rispetto delle regole di convivenza sociale. Questa esigenza che è anche il presupposto di ogni etica sociale, purtroppo è minata quando il messaggio familiare o ambientale confligge con quello che la scuola e le istituzioni promuovono. Questa formazione (che non è solo e semplicemente educazione) si svolge in quel luogo privilegiato, *unica istituzione educativa non familiare*, dove gli adolescenti *elaborano e costruiscono l'immagine di sé, in rapporto alla società nella quale vivono*. *L'adolescente* – leggiamo nella relazione al predetto disegno di legge – *frequentante la scuola secondaria di primo grado, deve imparare ad uniformarsi alle leggi dello Stato che armonizzano le libertà individuali e tutelano il diritto alla vita di ciascun soggetto della comunità; deve saper riconoscere e rifiutare, per evitare pericolosi comportamenti emulativi, i modelli negativi che quotidianamente gli si pongono di fronte, provenienti sia dal mondo reale, sia da quello mediatico.*

Per attuare questi interventi fin dalla scuola secondaria di primo grado, e anche nei superiori livelli, bisogna disporre di un organico qualificato, in grado di trasmettere, oltre alle semplici nozioni anche impulsi propulsivi che mirano alla creazione e alla stabilità di un tessuto culturale condiviso dalle nuove generazioni. Tra le difficoltà che la scuola italiana si trova ad affrontare e delle quali molte, e ancora dopo molti anni, rimangono irrisolte, v'è quella che riguarda gli organici e la qualifica o riqualificazione del personale scolastico. A questa limitazione si aggiunge anche quella che riguarda la valutazione dei docenti. Abbiamo accennato

---

[13] S. Tramma, *Legalità, illegalità. Il confine pedagogico*. Bari 2012.

a queste esigenze nel paragrafo precedente e, nella fattispecie del disegno di legge in questione, le competenze per l'affidamento dell'insegnamento di educazione alla legalità e quelle per poterlo espletare potrebbero anche essere quelle che esperti selezionati dalla prefettura-Ufficio territoriale del Governo territorialmente competente, possono mettere a disposizione delle scuole, senza corresponsione aggiuntiva di emolumenti [14].

4. L'informazione antimafia: la voce dei giornalisti minacciati

L'altro tema oggetto di istruttoria del Comitato è stato l'informazione e specificamente l'informazione minacciata dalla criminalità. Una serie di audizioni sono state svolte per valutare il ruolo dell'informazione nell'ambito delle attività di contrasto alla criminalità organizzata, alla luce dei numerosi episodi, anche recenti, di minacce e di danni a cronisti e di tentativi di oscuramento delle notizie con differenti modalità. Con ciò si è mirato a leggere approfonditamente e dall'interno il fenomeno delle intimidazioni e dei tentativi di soffocamento della libertà di informazione ad opera della criminalità organizzata, precipuamente nelle regioni dove il raggio di azione di queste organizzazioni è più vasto e consolidato.

A tal fine sono stati convocati in audizione in totale venti giornalisti, appartenenti a varie testate e associazioni. Si è ritenuto opportuno procedere innanzitutto con i rappresentanti delle maggiori sigle della categoria: il Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti, la Federazione nazionale della Stampa italiana, l'Unione dei cronisti italiani. Successivamente il Comitato ha deliberato di convocare in audizione giornalisti che operano nelle regioni cosiddette ad alto tasso di criminalità organizzata e cioè Sicilia, Calabria e Campania.

Il Comitato nella sua istruttoria ha inteso acquisire utili elementi e informazioni sulla natura, sull'origine, sulle modalità di attuazione delle azioni criminose e di interferenza ai danni dei giornalisti. Inoltre ha voluto conoscere e confrontare le notizie relative agli obiettivi maggiormente interessanti e ai campi privilegiati che la criminalità influenza o coarta per ottenere il silenzio della stampa, l'interruzione di inchieste e il condizionamento delle informazioni. La trattazione di questa problematica nelle sue cause, così come negli effetti che genera, all'interno della categoria dei cronisti, ha comportato una riflessione sulla natura e sulle forme di tutela alle quali i giornalisti possono accedere, prima di quelle previste e offerte dalle autorità di polizia.

Nel merito degli aspetti problematici sopra accennati il Comitato ha particolarmente approfondito la tipologia delle minacce, in relazione al movente e le relazioni tra stampa ed economia o stampa e imprenditoria. Particolarmente quest'ultimo punto, merita di essere tenuto in considerazione e, in ogni caso, fatto oggetto di una specifica iniziativa legislativa.

---

[14] Cfr. Senato della Repubblica, XVI Legislatura, disegno di legge A.S. n. 3137.

Sul punto, infatti, nel corso di un'audizione, è stato proposto al Comitato di promuovere un intervento concreto al fine di poter verificare, con adeguata procedura, l'assetto proprietario di alcuni gruppi e testate e di chiedere al competente Dipartimento preposto della Presidenza del Consiglio di verificare se alcuni giornali e siti accedono a fondi pubblici per l'editoria, in modo da impedire squilibri o anomalie. Talvolta, infatti, è evidente la sproporzione tra la non ricchezza del proprietario della testata giornalistica o dell'emittente televisiva e i mezzi finanziari di cui le stesse, di fatto, possono disporre o dispongono.

Tornando ai moventi delle intimidazioni e degli attentati che si concretano anche in forme assai gravi, è stato denunciato che, al di là della mera minaccia, ci sono altri strumenti di pressione sull'esercizio dell'attività di cronista e, tra questi, uno tra i più dolorosi è la querela intimidatoria e l'isolamento conseguente. Il giornalista che denuncia misfatti o illegalità o più liberamente informa di presenze e attività di malavita negli ambienti della politica o della pubblica amministrazione o ancora semplicemente in affari di piccole come di grandi imprese è percepito e considerato come un vero nemico. La dinamica che si innesca è la seguente: il cronista in un primo momento viene avvicinato o contattato nel tentativo di fargli ammorbidire la linea della sua inchiesta ed infine, si mette in atto la ormai rituale pratica della querela (anch'essa intimidatoria) per diffamazione. Questa azione colpisce nel cuore della situazione non solo esistenziale, ma anche economica del cronista che sovente non è inquadrato con un contratto stabile e perciò resta debole o sensibile ai richiami di responsabilità economiche cui dovrà far fronte se denuncia i misfatti di cui viene a conoscenza nell'esercizio della sua professione.

Sulla base di questi dati le domande generalmente formulate ai giornalisti convocati in audizione sono state le seguenti:

– i giornalisti, a seguito delle minacce o delle intimidazioni, avvertono o di fatto constatano che si verifica un oscuramento o una parziale diffusione di notizie di mafia o di eventi a questa legati o conniventi col malaffare in varie forme?

– quali tipologie di notizie e quali contenuti o fatti risultano scatenanti della minaccia o delle intimidazioni o attentati nei confronti di chi tali notizie cerca di diffondere?

– queste intimidazioni che costituiscono la reazione al diritto di informazione e soprattutto nel campo della legalità, vengono contrastate in modo efficace? Come? Quanto dura in media la persistenza della minaccia e la resistenza a questa da parte dei giornalisti coinvolti?

– sul piano dell'assistenza legale come procede il giornalista singolo e come, a sua volta, l'ordine dei giornalisti locale e la federazione della stampa? Gli organi, le associazioni e le federazioni locali lo sostengono e in quali forme? Continuano le indagini? Esprimono pubblicamente il loro dissenso e la loro condanna? Si fanno più intensi promotori di quella causa?

Le risposte che sono state date hanno arricchito di molti particolari il quadro della situazione vissuta dai cronisti minacciati e hanno dato modo di raccogliere anche altri significativi elementi e contributi utili, non solo per la descrizione del problema, ma anche per le emergenze che esso presenta e per le risoluzioni che attende.

A tal proposito è da evidenziare l'iniziativa del senatore Vincenzo Vita che, il 3 ottobre 2012, ha presentato una interrogazione a risposta scritta al Ministro della giustizia, mirata a conoscere: cosa intende fare il Governo per garantire una maggiore tutela del diritto di cronaca? Quanti sono i giornalisti italiani sottoposti a protezione di polizia in seguito a minacce ricevute a causa del loro lavoro? Quanti sono i giornalisti che devono difendersi per anni in giudizio da querele e citazioni danni che, alla fine, il giudice definisce infondate? In che modo intende garantire il pieno rispetto del segreto professionale dei giornalisti [15].

Questioni che dettagliatamente troviamo rappresentate nelle audizioni dei giornalisti della Campania, della Calabria e della Sicilia, che seguono le audizioni dei rappresentanti dell'Ordine dei giornalisti, della Federazione nazionale della Stampa Italiana, dell'Unione Cronisti Italiani e dell'osservatorio Ossigeno per l'informazione, le quali in linea generale le hanno anticipate.

4.1 *L'Ordine dei giornalisti* [16]

Dalle audizioni il Comitato ha appreso che l'Albo è composto da tre elenchi: professionisti, praticanti e pubblicisti. Al 2011 risultano iscritti all'Ordine circa 110.000 giornalisti, così suddivisi: 27.544 professionisti di cui solo 18.640 occupati; 71.035 pubblicisti, di cui 3.348 occupati con regolare contratto di lavoro.

Al netto dei circa ventimila occupati, resta una massa di circa 100.000 giornalisti. Di questi, oltre il 50 per cento non ha versato contribuzione all'Istituto di previdenza (Inpgi) e dunque ufficialmente non dovrebbe svolgere alcuna attività professionale. Del restante 50 per cento, 25.000, tra lavoratori autonomi o parasubordinati, dichiarano un reddito annuo inferiore a 5.000 euro lordi. Negli ultimi anni, con l'aumento della disoccupazione e con la diminuzione dei rientri nel mondo del lavoro, è sensibilmente calato il reddito dei contrattualizzati. Mentre l'Ordine iscrive annualmente circa 2000 nuovi contrattualizzati. Di questi, solo due su dieci arrivano da un praticantato svolto con regolare contratto. Gli altri provengono da scuole o da compiute pratiche d'ufficio.

Il primo rappresentante della categoria che il Comitato ha convocato in audizione è stato il dott. Enzo Iacopino, presidente del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti.

---

[15] Cfr. Sindacato Ispettivo, Atto Senato 4-08337.

[16] Cfr. Audizione del dott. Enzo Iacopino, Presidente del Consiglio nazionale dell'Ordine dei Giornalisti, il 02.02.2012. Ambito X Comitato.

Egli ha fatto notare che:

è un segno di novità importante l'aver deciso di ascoltare non tanto me, quanto soprattutto dei colleghi che, alle varie latitudini di questo nostro Paese si trovano a fronteggiare questo sistematico tentativo di intimidazione.

Nel corso della sua breve, ma incisiva audizione egli ha segnalato una *doglianza* e avanzato una *richiesta.*

La minore attenzione riguarda una certa distrazione non episodica che, anche da parte del Ministero dell'Interno, c'è stata davanti alla segnalazione di casi di intimidazione o tentativi di pressione e di condizionamento nei confronti di colleghi.

Secondo l'audito si sarebbe verificata una discordanza tra le informative che i Carabinieri di Partinico rilasciavano a lui e quelle che invece inviavano al Prefetto di Palermo, nell'ambito del comitato per la sicurezza. *Tra Partinico e Palermo*, continua Iacopino – *si perdeva l'allarme*. La vicenda più dettagliatamente riguardava l'emittente televisiva Telejato della quale Iacopino si è dovuto a più riprese occupare.

La richiesta, che apre uno scenario forse fino a oggi sottovalutato, è quella che riguarda l'assetto proprietario dei giornali.

La richiesta che vorrei avanzare, in base ai poteri che voi sapete di poter avere – dice Iacopino rivolgendosi al Comitato, ma implicitamente alla Commissione parlamentare antimafia – *è di svolgere un'indagine sull'assetto proprietario dei giornali.*

Vediamo di comprendere da cosa sia stata motivata questa richiesta.

Ci sono, in alcune aree del Paese (sto pensando alla Campania), dei giornali che hanno un assetto proprietario che non è giustificato dalle ricchezze di chi figura essere il proprietario, indipendentemente da quella che può essere l'età del soggetto in questione. È un'indagine va fatta, perché le intimidazioni non si fanno solo dall'esterno, ma con il condizionamento che si riesce a determinare all'interno delle testate.

A questa richiesta, carica di significative motivazioni, il Presidente del Consiglio dell'Ordine dei Giornalisti, aggiunge l'individuazione di coloro che sono le vittime di tale condizionamento interno.

Questo accade soprattutto nei confronti di chi non ha la protezione – sia pur fragile – di un rapporto contrattualizzato, ma è sottoposto a quel ricatto sistematico cui sottostanno migliaia di giovani di varie età.... Ebbene quando parliamo di giovani, queste intimidazioni vengono fatte sistematicamente all'interno dei giornali (e ritengo che accada lo stesso anche per molte tv, ma per i primi ne ho conto dettagliato).

Altra importantissima segnalazione che ha lanciato il dott. Iacopino a proposito delle situazioni che implicano l'azione della criminalità organizzata calabrese in Lombardia è che risulta anche alla luce delle inchieste giornalistiche che: *non c'è macchina di movimento in Lombardia che non sia controllata dalla 'ndrangheta.* Con questa affermazione ha concordato il senatore De Sena, vicepresidente della Commissione e componente del Comitato.

Il dott. Iacopino ha infine segnalato l'importanza di mantenere viva l'attenzione sui giornalisti più esposti, evidenziando come il nemico principale per la categoria non siano le intimidazioni ma l'isolamento.

Il dott. Iacopino ha ritenuto utile premettere alla sua audizione che egli avrebbe soltanto introdotto la trattazione delle questioni oggetto dell'istruttoria del Comitato, in quanto, giornalisti come Giovanni Tizian, che lo ha accompagnato e il coordinamento con gli altri cronisti che compongono l'osservatorio *Ossigeno per l'informazione*, d'intesa con la federazione nazionale della Stampa, sarebbero stati molto utili al lavoro del Comitato in relazione ai dati e alle testimonianze dirette che poi infatti hanno reso, come si può apprendere dai resoconti delle audizioni svolte.

4.2 *La Federazione Nazionale della Stampa Italiana*[17]

Il segretario generale della Federazione Nazionale Stampa italiana, dott. Francesco Angelo Siddi ha riferito sui giornalisti minacciati e sui problemi di questa categoria professionale, facendo notare che il fenomeno ormai da anni non riguarda esclusivamente quelle regioni di tradizionale insediamento mafioso, ma *anche regioni che si pensava fossero esenti*. A tal proposito ha ribadito l'esperienza e la testimonianza di Giovanni Tizian e i dati, costantemente aggiornati, che l'osservatorio Ossigeno per l'informazione fornisce attraverso il suo rapporto. Siddi ha descritto la tipologia delle intimidazioni (dalla telefonata notturna, a parole sussurrate in maniera strana ai figli che escono dalla scuola, alle pistolettate, alle bombe, ai danneggiamenti ai pneumatici delle automobili, a episodi più inquietanti di lettere di dure minacce inviate dal carcere) e confermato che i colleghi presi di mira sono quelli *spesso deboli già sul piano delle tutele personali e professionali*. In questo quadro di ricostruzione il segretario generale della Federazione ha evidenziato il dato della solitudine nella quale il cronista minacciato si viene a trovare e di come la Federazione cerca, coi mezzi possibili di fronteggiare questa condizione. Anche per quello che riguarda gli stipendi dei giornalisti Siddi ha fatto notare che la situazione è tutt'altro che felice. Alcuni giornalisti *non prendono lo stipendio da tre mesi*, *i giornali si vendono poco, il mercato pubblicitario non tira, le risorse disponibili sono spesso insufficienti e talvolta alcune imprese sono* borderline.

Malgrado ciò egli sostiene:

Noi abbiamo fatto quello che abbiamo potuto con le nostre piccole forze. Il sindacato dei giornalisti, la Federazione nazionale della Stampa italiana che rappresento sul piano legale e politico, ha 103 anni di vita e si è sempre impegnata per la libertà dell'informazione e per il lavoro regolare. La coscienza professionale si deve costruire giorno per giorno nella testimonianza viva della vita del Paese.

---

[17] Cfr. Audizione del dott. Francesco Angelo Siddi, Segretario generale della Federazione Nazionale della Stampa Italiana, il 15.03.2012.

E anche per la Federazione nazionale della stampa, l'essere stati convocati in audizione presso il Comitato della Commissione parlamentare antimafia ha costituito un elemento e un motivo di sostegno e di attenzione per continuare a condurre il contrasto alla criminalità organizzata.

Venire in questa sede per noi significa cercare di rafforzare le nostre sponde istituzionali per costruire e formare una cultura in cui le forze vive della società e le istituzioni nella loro massima espressione, anche attraverso attività di verifica, di controllo e in taluni casi di pubblicità, rendano chiaro a tutte le mafie e a tutti i fenomeni criminali che la loro strada è perdente.

Infine Siddi ha manifestato anche un'altra aspettativa che, al di là delle circostanze, possiede un forte significato in questo contesto e cioè di poter realizzare un'indagine diretta sul territorio anche con una missione del Comitato.

Una vostra visita sul territorio sarebbe infatti un segnale lanciato alla società che delinque per mostrare che esiste chi presta ascolto a questi problemi e non è disposto a tollerarli.

Dopo di che, vi sono altre esigenze di carattere civile e politico generale come la depenalizzazione del reato di diffamazione.... Infatti spesso i mafiosi e i criminali non usano solo l'arma della minaccia diretta – che va dagli spari contro la casa, al fuoco sotto la porta, alla macchina bruciata, alle gomme squarciate – ma anche quella delle cause civili, per esempio le liti temerarie, relative soprattutto a fatti che riguardano inchieste giornalistiche su appalti o che mettono in relazione attività pubbliche con attività criminali. È difficilissimo uscire da queste situazioni.

4.3 *L'Unione cronisti italiani*[18]

In rappresentanza dell'Unione Cronisti italiani è stato audito dal Comitato il dott. Leone Zingales anche nella sua qualità di presidente del Gruppo siciliano cronisti.

Dopo aver espresso considerazioni di carattere generale sulle vicende più gravi che hanno segnato la storia dei cronisti uccisi soprattutto in Sicilia, anche il dott. Zingales ha lodato l'interesse del Comitato verso un problema che *purtroppo in passato è stato ignorato o sottopotenziato. La doglianza che i cronisti muovono in questa sede è di aver visto colleghi come Mario Francese, Mauro De Mauro, lo stesso Peppino Impastato o Giancarlo Siani non degnati di attenzione come invece i giornalisti che vengono minacciati oggi. È un grosso rammarico che la categoria vuole esternare, soprattutto alla classe politica, che avrebbe dovuto sostenere questi valorosi uomini della carta stampata, i quali nell'isolamento totale hanno lavorato in terre di frontiera.*

---

[18] Cfr. Audizione del dott. Leone Zingales, presidente del Gruppo siciliano cronisti, in rappresentanza dell'Unione cronisti italiani, il 02.02.2012, Ambito X Comitato.

In tale ottica Zingales ha anche consegnato la copia di una proposta di legge, presentata alla Camera dei deputati il 5 giugno 2007, e finalizzata *all'istituzione della Giornata nazionale della memoria dei giornalisti uccisi dalla criminalità mafiosa e dal terrorismo* [19], chiedendone al Comitato di trarne spunti per l'attività legislativa.

4.4 *L'osservatorio Ossigeno per l'Informazione* [20]

La maggior parte dei dati relativi alla situazione dei cronisti minacciati è stata fornita dall'attività dell'Osservatorio Ossigeno per l'Informazione, istituito nel 2008, per iniziativa congiunta della Federazione nazionale della Stampa italiana e dell'Ordine nazionale dei giornalisti. L'osservatorio certifica, aggiorna, documenta e analizza gli episodi di minacce, intimidazioni e gravi abusi compiuti contro giornalisti italiani a causa del loro lavoro di informatori dell'opinione pubblica. L'attività di monitoraggio è rivolta con particolare attenzione ai cronisti che operano nelle regioni del Mezzogiorno d'Italia e trattano vicende attinenti alla criminalità organizzata e alle sue molteplici relazioni e infiltrazioni tanto in affari pubblici quanto in quelli privati. Vero manifesto intellettuale dell'Osservatorio è la difesa della libertà di stampa e di informazione. L'attività di monitoraggio e di analisi delle minacce ai giornalisti confluisce in un rapporto annuale, pubblicato a stampa dalla casa editrice Il Mulino. I tre rapporti annuali realizzati sono inoltre diffusi in rete sul sito *www.ossigenoinformazione.it* in italiano e in varie lingue (inglese, tedesco, spagnolo, cinese). L'Osservatorio verifica i casi utilizzando lo strumento dell'inchiesta giornalistica. Non prende in considerazione e non conteggia i casi in cui l'attendibilità non può essere dimostrata e quelli in cui le vittime ritengono di non rendere note le vicende che li riguardano. Un'altra peculiarità dell'Osservatorio è quella di occuparsi non solo di coloro che sono iscritti all'Albo dei giornalisti, ma di tutti gli operatori dell'informazione che subiscono minacce e ritorsioni nell'esercizio della professione giornalistica e in attività ad esso connesse.

I rappresentanti della Federazione nazionale della stampa, dell'Ordine dei giornalisti e dell'Unione cronisti italiani, e molti altri giornalisti nel corso delle audizioni svolte hanno rimarcato l'importanza del suddetto Osservatorio nella promozione della solidarietà nei confronti dei giornalisti colpiti da minacce e intimidazioni. Il Comitato ha ascoltato Ossigeno per l'Informazione, convocando il suo direttore nonché consigliere della Federazione nazionale della stampa italiana, dott. Alberto Spampinato. Egli ha illustrato le modalità di acquisizione ed elaborazione dei dati rac-

---

[19] Camera dei Deputati, XV Legislatura, proposta di Legge A.C. n. 2735 d'iniziativa del deputato Boato.

[20] Cfr. Audizione del dott. Alberto Spampinato, Direttore dell'osservatorio Ossigeno per l'informazione, consigliere della Federazione nazionale della Stampa italiana. 15.03.2012. Ambito, Comitato X.

colti dall'Osservatorio, facendo notare che il problema dei giornalisti minacciati rappresenta un *fenomeno molto più grande di quanto si possa immaginare.*

L'Osservatorio ha censito 301 giornalisti minacciati nel 2011 e ha enumerato 95 episodi con 324 giornalisti coinvolti. Dal 2006 al 2012, i giornalisti minacciati sono stati oltre 1.200. Solo nel 2012 (fino alla data del 3 dicembre) si sono verificati 136 episodi. L'Osservatorio ha anche fatto notare quanto sia stato opportuno l'interessamento mirato ad approfondire la questione che la Commissione parlamentare antimafia attraverso audizioni presso il Comitato X ha svolto.

Il direttore di Ossigeno per l'informazione ha richiamato l'attenzione sulla realtà dell'Italia rispetto ad altri Paesi, perfino quelli usciti da governi illiberali e antidemocratici, e che vive ancora oggi una condizione che vincola e limita la libertà di stampa. Questo dato non rappresenta certamente un elemento di vantaggio, ma viene a costituire un punto di forza per coloro che si servono della vigente parziale libertà di stampa (del ricorso al reato di diffamazione a mezzo stampa) per inibire il diritto democratico a essere informati correttamente.

Rispetto a questo profilo abbiamo individuato una serie di carenze nella nostra legislazione, che indichiamo. In particolare,... la depenalizzazione del reato di diffamazione a mezzo stampa è una scelta strategica. Su questo tema il nostro Paese è indietro anche rispetto alle richieste dell'ONU e del Consiglio d'Europa. I Paesi ex sovietici hanno già proceduto alla depenalizzazione e questa scelta in Italia sarebbe fondamentale.

Sono fatti abnormi, per i quali l'Italia è considerata più indietro della Turchia. La depenalizzazione di tale fattispecie di reato, dunque, sarebbe molto importante e permetterebbe alla categoria professionale dei giornalisti di fronteggiare i casi di risarcimento per errori in cui non ci sia dolo, come avviene per altre categorie, stipulando apposite assicurazioni. Comprendete bene che essendo attualmente la diffamazione un reato penale non è possibile stipulare alcuna assicurazione.

Infine, Spampinato ha esposto la strategia che egli ritiene necessaria per fronteggiare l'assalto ai cronisti e le ingiuste limitazioni alla libertà di stampa, avanzando anche una proposta alla Commissione parlamentare antimafia.

La miglior forma di deterrenza nei confronti delle minacce - ha affermato il Direttore dell'osservatorio Ossigeno – *è quella che possiamo creare dando la massima visibilità ai giornalisti minacciati e ai loro articoli. Se riusciamo a fare in modo che, ogni volta che un giornalista viene minacciato per oscurare alcuni articoli, libri o documenti, proprio per effetto delle minacce si parli molto di più di quel giornalista e di ciò che ha scritto, disinneschiamo in gran parte il meccanismo. Alla luce di tale riflessione, abbiamo elaborato un progetto, rispetto al quale pensiamo che la Commissione antimafia possa rappresentare un supporto, una sponda istituzionale.*

L'idea consiste nel creare un archivio pubblico, accessibile on line*, per il quale abbiamo già dei progetti in corso con alcune Regioni italiane.*

Pensiamo che questo «archivio delle notizie oscurate», come noi lo chiamiamo, potrebbe acquisire, con aggiornamenti continui, i materiali che ho indicato.

La Commissione antimafia potrebbe dare un utile contributo sviluppando l'indagine cominciata con queste audizioni, svolgendo audizioni anche a livello territoriale, Regione per Regione, ascoltando i giornalisti che sono stati minacciati, i direttori dei giornali, i prefetti e – suggerisco – anche i provveditori agli studi. Infatti, la possibilità di minacciare un giornalista si fonda anche sulla mancanza, nel nostro Paese, della cultura del diritto ad essere informati, che dovrebbe essere maggiormente promossa nelle scuole. La stessa Commissione, nel corso delle audizioni, potrebbe acquisire i materiali inerenti le pubblicazioni dei giornalisti minacciati.

Il 12 Dicembre 2012, presso la Sala Nassirya del Senato della Repubblica, si è svolto un convegno dal titolo *Mafia e Informazione. I giornalisti minacciati e le notizie oscurate* organizzato da Ossigeno per l'informazione, Cattedra di Deontologia del giornalismo della Facoltà di lettere dell'Università di Tor Vergata e Associazione Stampa Romana. All'iniziativa hanno partecipato il Procuratore nazionale antimafia Pietro Grasso e il Coordinatore del Comitato X, senatore Enrico Musso. Molti i giornalisti presenti che hanno apprezzato l'attenzione rivolta dalla Commissione parlamentare antimafia, attraverso il Comitato X, ai temi dell'informazione minacciata ed hanno auspicato che essa prosegua anche nel corso della prossima legislatura, alla luce di quanto già parzialmente realizzato.

L'osservatorio *Ossigeno*, come anche la Federazione nazionale della Stampa e l'Unione Cronisti italiani ritengono infatti necessaria l'azione di monitoraggio e di istruttoria che la Commissione parlamentare antimafia ha iniziato a svolgere sul mondo dell'informazione e sulle problematiche, derivanti all'informazione e al diritto di cronaca dall'azione della criminalità organizzata come utile contrasto a quest'ultima.

5. Informazione a rischio: Campania, Calabria e Sicilia

Dopo aver audito gli esponenti delle maggiori associazioni nazionali della Stampa, il Comitato ha proceduto alla convocazione dei giornalisti di quelle regioni definite «ad alto tasso» di criminalità organizzata e cioè Campania, Calabria e Sicilia.

Nel corso di queste audizioni sulla Campania, Calabria e Sicilia, sono state poste questioni riguardanti gli aspetti e le problematiche segnalate dai Presidenti o dai Segretari generali delle associazioni di categoria, ossia l'Ordine dei Giornalisti, la Federazione nazionale della Stampa Italiana, anche sulla base dei dati forniti dall'osservatorio *Ossigeno per l'Informazione*. In realtà il Comitato ha riscontrato istanze comuni e valutazioni condivise sulle questioni riguardanti l'assetto proprietario delle testate giornalistiche e anche di alcune emittenti televisive, su ciò che attiene alla frequenza delle minacce a giornalisti che non godono di particolari

e talvolta di nessuna tutela, in ordine al loro inquadramento contrattuale nella professione, sulla differenziazione che vige tra giornalista pubblicista e giornalista professionista, in ordine all'uso del segreto professionale e infine nel merito della normativa che regola la libertà di stampa.

Soltanto in un caso sporadico, quello che riguarda i giornalisti della Calabria, è emersa una certa difformità di valutazione da parte del segretario del sindacato dei giornalisti di quella regione. Valutazioni e giudizi che non hanno trovato riscontro con i dati dell'istruttoria svolta dal Comitato.

5.1 *Campania*[21]

Per acquisire informazioni sul fenomeno dell'informazione a rischio in Campania, il Comitato ha convocato in audizione: il presidente dell'Ordine dei giornalisti della Campania, dott. Ottavio Lucarelli, il presidente dell'Associazione napoletana della Stampa, dott. Vincenzo Colimoro, che sono stati accompagnati dai giornalisti Amalia De Simone, Arnaldo Capezzuto, Giovanni Taranto e Tina Palomba.

Il dott. Lucarelli ha descritto la situazione generale che, a causa della persistente presenza della criminalità organizzata, della camorra, la stampa vive in Campania. Negli ultimi anni in questa regione si sono verificati casi gravissimi di aggressioni a giornalisti che hanno avuto risonanza nazionale, come il caso di Rosaria Capacchione, Tina Palomba e più di recente Enzo Palmesano. Oltre questi, ci sono anche altri casi che però non sono stati purtroppo destinatari di analoghe protezioni. Le minacce mirano a colpire soprattutto giornalisti che svolgono la loro attività nell'ambito tematico della cronaca nera e giudiziaria, relativa alle aree territoriali di Caserta e Napoli e rispettive province.

L'ordine dei giornalisti della Campania si è dichiarato e ha dimostrato di essere costantemente al fianco di tutti i colleghi, in particolare di quelli che, occupandosi di cronaca nera e di cronaca giudiziaria, sono più esposti ai pericoli e svolgono le loro inchieste in ambiti territoriali difficili e minacciosi, come Caserta e Napoli. I giornalisti vengono colpiti e aggrediti in ogni luogo possibile, nel tribunale come nel caso di Arnaldo Capezzuto; nella propria abitazione come è successo a Rosaria Capacchione; davanti casa come nel caso di Tina Palomba; all'interno della redazione come nel caso dei giornalisti del quotidiano «Metropolis» a Castellammare di Stabia; a Ercolano come per «Radio Siani».

Nella vicenda che riguarda il giornalista Capezzuto, l'Ordine dei giornalisti della Campania si è costituito parte civile ed ha ottenuto dal giudice, in primo grado, un risarcimento di 25 mila euro nel processo

---

[21] Cfr. Audizione del dott. Ottavio Lucarelli, presidente dell'Ordine dei giornalisti della Campania e del dott. Vincenzo Colimoro, presidente dell'Associazione napoletana della Stampa, accompagnato dai giornalisti Amalia De Simone, Arnaldo Capezzuto, Giovanni Taranto e Tina Palomba, 28 giugno 2012, ambito Comitato X.

che vede condannati i genitori di Salvatore Giuliano, l'omicida di Annalisa Durante nel rione Forcella. I Giuliano sono stati condannati per minacce e violenza privata ai danni del giornalista Capezzuto.

È stato il primo caso in cui un ordine dei giornalisti regionale in Italia si è costituito parte civile. Successivamente e per altri casi, l'Ordine nazionale ha seguito questo esempio.

Sul fronte della promozione della cultura della legalità, l'Ordine dei giornalisti della Campania organizza diverse iniziative realizzate con la Fondazione Polis, presieduta da Paolo Siani, fratello di Giancarlo Siani. Tra queste vanno menzionate le «Giornate della legalità» patrocinate dall'Ordine dal 2007, e che hanno visto premiati tra molti giornalisti anche Lirio Abbate e Arnaldo Capezzuto. Anche il premio «Giornalisti contro la camorra», il premio «Siani», le Giornate della memoria per le vittime della criminalità organizzata, si inseriscono nel contesto delle iniziative che fanno riferimento all'Ordine dei giornalisti della Campania.

Il dott. Vincenzo Colimoro, presidente dell'Associazione napoletana della Stampa, ha confermato la difficile situazione che i giornalisti vivono e, richiamandosi ai dati che fornisce e studia l'osservatorio Ossigeno, si è soffermato su aspetti che attengono alle possibilità di poter affrontare il problema con interventi legislativi in Parlamento.

Riguardo alla diffamazione e ai danni che essa causa ai giornalisti che vengono colpiti dalle cosiddette «querele intimidatorie», si può dire che essa incida e condizioni anche la libertà di stampa.

Il dott. Colimoro ha dichiarato:

Come categoria su questi problemi abbiamo le antenne dritte da parecchi anni, non fosse altro perché siamo il primo terminale del disagio che i colleghi nelle nostre realtà devono subire e in molti casi, come la storia ci insegna, farne le spese. Ossigeno *è la nostra Commissione che studia le questioni di cui oggi pomeriggio ci stiamo occupando e di cui io stesso faccio parte, rappresentando – ahimè – una regione che, a pieno titolo, merita di farne parte. [...].*

Il problema grave della limitazione alla libertà di stampa - ha detto ancora Colimoro al Comitato – *è che nel nostro Paese, a nostro avviso, c'è una grossa contraddizione tra gli aspetti penali e quelli civilistici dell'ordinamento. Se un giornalista viene querelato per reato di diffamazione a mezzo stampa ed esce dal processo indenne per non aver commesso il fatto, cioè non è un diffamante, ciò non determina in automatico il suo essere sollevato in sede civile dal pagamento di laute somme, a differenza di altre situazioni civilistiche dove esiste una sorta di tabella del danno eventualmente provocato. Penso, ad esempio, agli incidenti stradali o al danno causato rispetto al* lucrum cessans damnum emergens*. Rispetto al fenomeno del danno ricevuto da un'eventuale diffamazione a mezzo stampa non c'è una tabella che fa riferimento all'aria di diffusione del mezzo di comunicazione, che non riflette necessariamente i lettori di quel tipo di notizia eventualmente diffamante. Le sentenze sono legate al convincimento di chi in quel momento giudica la questione. Una parte*

dei giornalisti avendo sulla schiena i segni di una serie di situazioni di questo tipo finisce per incorrere nell'autocensura, la forma peggiore di rinnegamento dello status professionale. Ci sono addirittura poi delle derive perché diventa labile il confine tra ciò che è immorale e ciò che illegale. Non sempre ciò che è immorale è illegale o ciò che è contro la libertà di stampa nel senso professionale è illegale. Forse anche gli organismi di categoria devono fare una seria riflessione scontando il ritardo dell'intervento. [...]

Il Parlamento potrebbe, secondo me, fare un intervento di questo tipo, nel senso di sottolineare l'impossibilità di procedere su due fronti paralleli che non si incontrano mai, l'aspetto penale e quello civile. Se c'è la commissione accertata di un reato, quel che il Parlamento riterrà opportuno prevedere nelle sue articolazioni, nelle sue diverse fattispecie, allora è un conto, ma qui la richiesta di risarcimento può prescindere dalla sentenza di colpevolezza sul fronte della diffamazione, che in molti casi può non esserci proprio.

*Faccio notare che la nostra categoria professionale è l'unica non tutelata da una forma di polizza assicurativa sul rischio professionale. È l'unica organizzazione professionale istituita con legge del Parlamento a non poterla fare, perché non è quantificabile il danno provocabile, per cui non c'è la valutazione dell'*alea, *cosa che invece ci potrebbe tranquillamente essere se il Parlamento facesse una legge in base alla quale i due fronti, penale e civile, sono l'uno determinato dall'altro, l'uno vincolato dall'altro. [...]*

La federazione della Stampa ritiene anche che il Parlamento dovrebbe varare, anche perché scontiamo il fatto che veniamo continuamente beffeggiati, visto che il Parlamento alla fine conterebbe più della maggioranza degli iscritti agli albi genericamente intesi tra professionisti e pubblicisti, la riforma della legge istitutiva del nostro ordine...in Europa questo tipo di organizzazione delle professioni vede coinvolti solo noi e il Portogallo, ma sul fronte della legge istitutiva dell'ordine sarebbe opportuno sancire meglio la professione giornalistica. È uno sforzo che il Parlamento potrà fare.

In merito a una soluzione immediata sul problema, l'altro giornalista presente all'audizione, Arnaldo Capezzuto, dopo aver narrato anche la sua personale vicenda e dichiarato di collaborare con l'osservatorio *Ossigeno per l'informazione*, ritiene che l'unica cosa da fare è: *attivare una scorta mediatica, nel senso di dare visibilità a questi episodi, denunciarli fermamente e attivare sinergie con le forze dell'ordine*.

I giornalisti De Simone, Taranto e Palomba, hanno riferito e circostanziato in merito alle loro vicende personali e professionali, concordando nella richiesta di interventi urgenti ed efficaci sulla professione che vanno dall'assistenza assicurativa a quello della sicurezza e garanzie di libertà di stampa incondizionate.

5.2 *Calabria*[22]

Per analizzare la situazione dei giornalisti nella Calabria è stato convocato in audizione il dott. Carlo Parisi, segretario del sindacato dei giornalisti di questa regione.

All'inizio della sua audizione il dott. Parisi ha tenuto a evidenziare che:

Il sindacato dei giornalisti della Calabria da me guidato ormai dal 2002, sul fenomeno delle minacce ai giornalisti spesso ha avuto delle posizioni diverse rispetto ad altri organi deputati al rilevamento delle minacce.

Secondo il dr. Parisi non è corretto inserire negli elenchi dei giornalisti minacciati anche coloro che hanno avuto uno scontro verbale in un consiglio comunale o con un sindaco o presidente di provincia e considerarlo pertanto alla stregua di una minaccia. Se si sommano tutti questi episodi, secondo Parisi, chi vive in altre città o regioni, ha un'immagine distorta della realtà.

Tra gli altri aspetti emersi dall'audizione del dott. Parisi, ce n'è uno che nei contenuti coincide pienamente con la linea tenuta anche dagli altri massimi esponenti della categoria. Riguarda la proposta di condurre una indagine sull'assetto proprietario delle testate giornalistiche.

Opportunamente, il dott. Parisi rileva:

Un altro aspetto, secondo me, non trascurabile è il rapporto che c'è tra le aziende editoriali e le istituzioni. In Calabria, in particolare, non possiamo trascurare un dato significativo: nei bilanci di molte aziende editoriali una grossa parte delle entrate è rappresentata dalla pubblicità istituzionale. Se un giornale si regge grazie al fatto che il 70-80 per cento delle entrate è rappresentato dalla pubblicità – entrate che possono venire dal comune, dalla provincia o dalla regione – va da sé che quantomeno esiste un condizionamento indiretto, mettiamola su questo piano. Così, ad esempio, se cambia l'amministrazione, cambiano magari anche i giornalisti che si occupano di determinate tematiche, per cui chi scriveva prima di cronaca giudiziaria non se ne occupa più, e via dicendo.

Da questo punto di vista, a mio avviso, andrebbe fatto per le aziende editoriali quanto avviene nella pubblica amministrazione. Mi riferisco al fatto che ogni ditta, quando si aggiudica un appalto, prima della liquidazione deve presentare il DURC (Documento unico di regolarità contributiva): la stessa cosa dovrebbe avvenire per le azienda editoriali, se si considera che in Calabria – ed ho un'ampia documentazione al riguardo – ci sono aziende editoriali che non pagano gli stipendi e i contributi.

---

[22] Cfr. Audizione del dott. Carlo Parisi, segretario del sindacato dei giornalisti della Calabria, 18.10.2012, ambito Comitato X; Audizione del dott. Giuseppe Soluri, presidente dell'Ordine dei giornalisti della Calabria e del dott. Giuseppe Baldessarro e del dott. Claudio Cordova, 25.10.2012, ambito Comitato X. Audizione del dott. Antonino Monteleone e dott.ssa Nerina Gatti, 08.11.2012, ambito Comitato X. Audizione del dott. Nicola Lopreiato, 12.12.2012, ambito Comitato X.

Ci sono CUD di aziende editoriali che indicano somme versate ai fondi di previdenza che, in realtà, non sono state mai pagate. Ci sono aziende che in 6-7 anni cambiano per ben tre volte denominazione sociale, chiudendo i battenti con transazioni che gridano vendetta, nelle quali si porta il giornalista a rinunciare praticamente a tutto, anche ad eventuali azioni di natura risarcitoria a titolo di danno biologico o di mobbing: stiamo parlando di verbali di conciliazione firmati e sottoscritti presso l'ufficio provinciale del lavoro.

Anche queste segnalazioni del dott. Parisi contribuiscono a rendere chiara qual è la posizione della categoria, sia in relazione alle emergenze prioritarie della tutela sia a quelle della contrattualizzazione del rapporto di lavoro.

Sempre nell'ambito dei giornalisti della Calabria sono stati auditi: Giuseppe Soluri, presidente dell'Ordine dei giornalisti della Calabria, Giuseppe Baldessarro, Claudio Cordova, Antonino Monteleone, Nerina Gatti e Nicola Lopreiato.

Il dott. Soluri, fornendo dei chiarimenti sulla sua vicenda personale e, collegandola più a moventi di altra natura (dal momento che era proprietario di una quota di minoranza del Catanzaro calcio), ha ritenuto di attribuire la missiva minatoria a qualche tifoso. Questa sua valutazione lo ha indotto a chiedere alla polizia di non divulgare la notizia *per non dare sfogo alle insane voglie di chi aveva spedito questa missiva*.

Per le vicende di altri giornalisti, Soluri ritiene, invece, che:

Con il più alto numero di giornalisti minacciati rispetto alle altre regioni – secondo Giuseppe Soluri, presidente dell'Ordine regionale dei Giornalisti, *la Calabria sconta anche in questo settore un* gap *che registra in altri ambiti*. Ciò è a suo avviso frutto di un *tipo di cultura (che si permea e si nutre della inevitabile necessità di discriminare, prevaricare ed esercitare violenze e minacce) si traduca anche in minacce frequenti ai giornalisti. Penso soprattutto a quei giornalisti che svolgono un lavoro specifico o che seguono un determinato ramo, come la cronaca giudiziaria o la cronaca nera; in questi casi il pericolo è, inevitabilmente, ancora maggiore, perché questa cultura è presente in molti ambiti della vita regionale, soprattutto a livello mafioso di cosche, ma non solo. Alcune culture, infatti, finiscono per accedere ad altri ambiti e settori, determinando momenti di irritazione e di intolleranza nei confronti dei giornalisti. Molti casi di giornalisti che hanno subito minacce di vario tipo (diretto o indiretto) e intimidazioni (...) credo sia il frutto di quello che hanno scritto o di quello che molti non volevano che venisse scritto. C'è purtroppo questo fenomeno volto a fare in modo che si scriva il meno possibile liberamente e che, soprattutto, alcune cose non vengano scritte in maniera chiara ed esplicita. Questo credo sia il quadro generale*.

Quanto agli episodi di condizionamento dell'informazione da parte di esponenti politici, il moltiplicarsi delle fonti di informazione con l'avvento di *internet* e dei *blog*, e quindi il manifestarsi di un pluralismo dell'informazione che prima non c'era, è stato indicato da Giuseppe Soluri e da Giuseppe Baldessarro come il fatto scatenante.

Il dott. Soluri ha detto al Comitato che ciò *giustifica anche questo maggior nervosismo della classe politica in Calabria non solo nei confronti del giornalismo perché al giorno d'oggi tentare di fermare l'informazione è come tentare di fermare il mare con le mani*. Di fronte a tutto ciò, *tanti nervosismi sfociano in episodi di intolleranza anche gravi. (...) Potrei comunque citare casi di consigli comunali in cui il giornalista o il corrispondente di paese di giornale e' stato intimidito, minacciato o cacciato fuori dal consiglio o casi in cui il sindaco del paese ha insultato pubblica mente il giornalista che segue la cronaca del consiglio comunale. Ci sono tanti casi di intolleranza figli di questo fenomeno*.

Il presidente dell'Ordine dei giornalisti della Calabria ha richiamato l'attenzione anche su un altro problema che si inserisce nella difficile situazione che vivono l'informazione e i giornalisti in quella regione. Essa riguarda la pubblicità istituzionale sui giornali. Questo tema è stato sollevato anche dai giornalisti Cordova e Monteleone.

Illuminante è stata anche l'audizione del giornalista Giuseppe Baldessarro che ha evidenziato i seguenti dati.

È frequente che sindaci o presidenti di provincia insultino pubblicamente i giornalisti anche durante le sedute e questo non è piacevole, sopratutto per chi fa un certo titolo di lavoro.... Se vieni additato, è poi facile che l'idiota di turno, che magari vuole compiacere chi ti ha additato, si inventi la maniera di farti del male. Non c'è bisogno di un ordine esplicito: può succedere che ti mettono nel target. *Purtroppo questa cosa avviene in maniera piuttosto frequente in Calabria. [...] La seconda arma che viene utilizzata per intimidire un giornalista, e che è quella che oggettivamente fa più male, è la querela. [...] Il problema esiste quando le querele arrivano a giovani giornalisti che lavorano per piccoli giornali o per giornali regionali, che non hanno vere e proprie strutture che li sostengono. Molto spesso – anzi, nel 90 per cento dei casi – i giornalisti sono costretti appagare di tasca propria l'avvocato. [...] Secondo me, in Calabria sono in troppi ad aver capito questa cosa, tanto è vero che la querela viene annunciata al giornalista prima ancora che cominci a scrivere. Il problema è che non esiste una sanzione al contrario [...] c'è un vuoto normativo, perché se fosse prevista una sanzione per chi querela avendo torto, tanti rifletterebbero sul procedere o meno della querela. Se così fosse si giocherebbe ad armi pari. Questo è un problema importante.*

Le querele, ha affermato Baldessarro, sono ancora più condizionanti per i giornalisti precari, *per un ragazzo che spesso lavora per 200, 400 o 500 euro al mese o per 5 o 10 euro al pezzo.*

Le audizioni di Soluri e Baldessarro hanno messo inoltre in luce le difficoltà di fare giornalismo di cronaca e di inchiesta sul territorio. Ha detto Soluri che fra coloro che si occupano di cronaca nera *ci sono coloro che lo fanno, non solo in maniera sistematica, ma anche con una dose di coraggio in più e coloro che – invece – sono più paludati e, magari, cercano di fare in modo che, alla fine, non si sia troppo invasivi con la notizia. È invece più frequente che giornali e trasmissioni nazionali si occu-*

pino di vicende calabresi, portando a galla situazioni che senza dubbio non sono particolarmente gratificanti (...) l'inviato del «Corriere della Sera» piuttosto che di «La Repubblica», sa di avere le spalle coperte dal punto di vista legale e sa di non correre il rischio di ritrovar si nel bar accanto alla persona di cui ha scritto il giorno prima. Tale inviato (magari avvalendosi di consulenti e di giornalisti che, sul posto, possono fornire le giuste informazioni) può dare paradossalmente più notizie di questo genere di quanto non accada generalmente in Calabria. Non si tratta di incapacità o di scarso coraggio dei giornalisti calabresi bensì, spesso, di impossibilità.

Anche le audizioni degli altri giornalisti, Cordova, Monteleone e Gatti – che entusiasti della loro professione, vissuta nel segno di una leale e dignitosa affermazione nella società e nel mondo del lavoro – hanno confermato le difficoltà denunciate dai colleghi che li hanno preceduti. Difficoltà, intimidazioni, destabilizzazioni che rendono in Calabria la professione giornalistica una tra le più rischiose e scoraggianti. I giornalisti possono perfino finire per essere considerati «nemici della città», come Cordova ha raccontato in audizione:

In una realtà come Reggio Calabria, andare a fare delle domande e venire sistematicamente interrotto da fischi o insulti per un giornalista può essere, a mio modo di vedere, destabilizzante. C'è chi per maggiore esperienza o per carattere riesce a rintuzzare gli attacchi, c'è chi invece viene inibito nella propria attività che, altro non è, che chiedere ulteriori precisazioni. Il mio episodio è datato febbraio 2012, ma nel corso dei mesi in cui c'era un gran parlare sull'ipotesi di scioglimento e grande tensione da parte dei politici interessati in questa decisione che poi è arrivata c'è stata un escalation esterna espressa nella forma di dichiarazioni fuori conferenza stampa.

Il collega Baldessarro ne é stato vittima essendo stato additato come nemico della città.

Per l'appunto, l'espressione di nemici della città che rovinano il turismo, in un'occasione è stata destinata esclusivamente a Baldessarro, Ruotolo e Musolino, ma, in generale, è stata spessissimo associata alla figura dei giornalisti. Ciò, in un contesto già difficile come quello di Reggio Calabria (ho parlato degli sguardi e delle spintarelle dei parenti), crea degli ulteriori bersagli all'interno della classe giornalistica. La situazione è ancora più evidente nei casi in cui si fanno nomi e cognomi.

Questo è quanto ho percepito essere avvenuto a Reggio Calabria negli ultimi 6-8 mesi e credo che, nelle prossime settimane, le colleghe diranno la stessa cosa. Il territorio è difficile e non so se sono in tanti o in pochi a fare giornalismo di inchiesta.

Ripeto: non lo so, ma se sono tanti si rischia di far crollare il nuovo, mentre se sono in pochi si rischia di azzerare totalmente la voglia di giovani e vecchi di fare giornalismo in un territorio come quello calabrese che, invece, ne avrebbe assolutamente bisogno.

Questo quadro è reso ancora più chiaro e circostanziato dall'osservazione degli occhi di una donna come Nerina Gatti che ha aggiunto, oltre a

una sua personale vicenda – che anche se sgradevole, non attiene nello specifico alla natura dell'inchiesta del Comitato – dettagli che riguardano le inchieste giornalistiche in Calabria.

Sono qui per cercare di dare un quadro generale di ciò che significa fare giornalismo in Calabria. Naturalmente non è la stessa cosa che fare giornalismo in Toscana. Lì abbiamo a che fare tutti i giorni con la criminalità organizzata. Ai processi e durante le udienze ci sono questi scambi, queste battute, questi cenni da parte dei carcerati dentro la gabbia. È una sorta di ambiente mafioso pesante.

La cosa più sconvolgente, a mio parere, è rappresentata dal fatto che questi atteggiamenti purtroppo non hanno rilevanza penale. Capisce bene che io non posso denunciare il comportamento – se volete – «mafioso» dell'avvocato che ogni volta mi si avvicina e mi dice frasi come: «La smetta; cambi aria; è una bella donna, vada a fare altro; si occupi della casa; questo non è gradito al mio cliente; ma ancora qua sta». Succede di continuo, ogni volta. Non succede solo a me, ma a tante altre persone che fanno questo mestiere.

A mio parere, poi, anche a livello di 'ndrangheta si è superato il tradizionale fronte delle minacce: il nuovo fronte è rappresentato dall'intimidazione bianca, a salve, costituita dalla querela al giornalista.

Non diverso è stato il contenuto dell'audizione dell'altro giornalista che è stato vittima di pesanti atti di ritorsione da parte della criminalità calabrese, Antonino Monteleone che ha giudicato l'iniziativa delle audizioni dei giornalisti in Commissione antimafia uno «spiraglio di speranza» e ha fatto notare quale, secondo lui, è una delle cause che determinano la cattiva qualità dell'informazione in Calabria.

Uno degli aspetti che secondo me riguarda la cattiva qualità dell'informazione, non attribuibile alla qualità degli operatori dell'informazione in Calabria, relativamente cioè a quello che l'ex procuratore di Reggio Calabria definiva il cono d'ombra che avvolge la Calabria e le storie criminali di 'ndrangheta, riguarda principalmente il fatto che mai nessuna grande redazione di nessun grande giornale nazionale abbia mai concentrato, limitandosi soltanto a dei corrispondenti, una redazione in pianta stabile che potesse quotidianamente selezionare i fatti, gli argomenti e concentrarsi su alcune vicende. Penso alla corrispondenza del «Corriere della sera», de «La Repubblica» o di quotidiani di questo calibro. Credo che probabilmente proprio tale assenza ha lasciato passare in secondo piano, se non con singoli episodi che si consumavano nell'arco di due giorni, vicende molto inquietanti che riguardano la criminalità, la malapolitica e la malversazione di economie pubbliche.

L'ultima audizione svolta sull'informazione a rischio in Calabria è stata quella del dott. Nicola Lopreiato. Egli, anche attraverso le vicende personali che lo hanno visto destinatario di minacce e intimidazioni da parte della criminalità calabrese, ha confermato, in linea con gli altri giornalisti auditi dal Comitato, la pericolosa condizione che grava, quasi irrimediabilmente, sul mondo dell'informazione in Calabria.

5.3 *Sicilia*[23]

La situazione della Sicilia e dei suoi giornalisti, in relazione alle intimidazioni e ai condizionamenti alla libertà di informazione sono stati riferiti al Comitato dal dott. Alberto Cicero, segretario dell'Associazione della Stampa siciliana, dal dott. Riccardo Arena, presidente dell'ordine dei giornalisti della Sicilia e dal dott. Luigi Ronsisvalle, segretario generale aggiunto della Federazione nazionale della Stampa italiana.

Molte criticità, e quasi identiche a quelle delle altre regioni, sono state riscontrate anche tra i giornalisti siciliani.

Il dott. Cicero ha sollevato la questione riguardante le opacità dell'assetto proprietario delle aziende che producono informazione. Questa situazione, già per altro segnalata anche nel corso di altre audizioni al Comitato da autorevoli rappresentanti del mondo giornalistico, non riguarda soltanto i giornali, ma anche le emittenti televisive.

I casi più eclatanti riguardano le emittenti «*Telejato*» e «*Teleacras*»:

Per quanto riguarda l'altra questione, quella dell'opacità dell'assetto proprietario delle aziende, – ha detto Cicero - *vi sarebbe molto da dire, soprattutto per quanto riguarda il settore televisivo. Come dicevo poco fa, la Sicilia ha ben 120 televisioni private, un numero che non si giustifica in nessuna maniera, dal momento che non vi è potenziale economico e neanche c'è una richiesta da parte della società civile.*

Allora, sicuramente esiste una opacità in questo senso nelle aziende, soprattutto nelle emittenze televisive, tanto è che l'emittente «Teleacras», di Agrigento, è stata al centro di una nota informativa antimafia della prefettura di Agrigento. Tale nota informativa chiariva in maniera abbastanza inequivocabile la compagine societaria a monte di questa emittente. In base a questa nota informativa, il consorzio di sviluppo industriale di Agrigento ha revocato la concessione per l'uso dei capannoni dove l'emittente aveva la propria sede e operava.

Nel contesto sociale e politico di Agrigento è nato anche un dibattito a livello politico in quanto alcuni esponenti politici erano ospiti di questa emittente. Pertanto, altri esponenti politici hanno fatto notare che, in base a una nota così chiara da parte della prefettura, era sconsigliabile frequentare i dibattiti di questa emittente.

Nonostante questa nota informativa da parte della Prefettura, l'emittente ha ottenuto la concessione. In Sicilia lo switch off *è in corso di questi giorni e, quindi, la divulgazione delle emittenti che hanno ottenuto la concessione è recentissima, della settimana scorsa. E abbiamo appunto scoperto che «Teleacras» ha avuto la concessione per trasmettere, in base ai parametri richiesti dal Ministero dello sviluppo economico.*

---

[23] Cfr. Audizione del dott. Alberto Cicero, segretario dell'Associazione della Stampa siciliana, del dott. Luigi Ronsisvalle, 20 giugno 2012, Ambito Comitato X; Audizione del dott. Riccardo Arena, presidente dell'Ordine dei giornalisti della Sicilia, 25 luglio 2012, ambito Comitato X.

Ovviamente, noi ci auguriamo che gli organi istituzionali compiano tutte le indagini possibili e facciano chiarezza, da questo punto di vista, su questa emittente, così precisamente al centro di una nota informativa da parte della Prefettura.

Dal punto di vista della questione che poneva lei, dell'opacità dell'assetto proprietario, sicuramente c'è molto da verificare, soprattutto nel terreno dell'emittente televisiva.

Il caso di «Telejato», che è stato sollevato, è abbastanza noto. «Telejato» è una televisione comunitaria che, negli ultimi anni, è stata sicuramente al centro di pressioni, intimidazioni e minacce, rivolte sia all'emittente sia al proprietario dell'emittente, Pino Maniaci. La vicenda di «Telejato» ha creato una reputazione intorno all'emittente e al suo proprietario. Questi è un tuttofare che, di fatto, dirige anche la televisione, senza però essere iscritto all'ordine dei giornalisti perché, pur avendo in corso la pratica di iscrizione, egli aveva qualche precedente penale, per emissione di assegni a vuoto, che impediva all'ordine dei giornalisti, in base al regolamento e alla legge istitutiva dell'ordine, di concedergli l'iscrizione all'ordine. Però, trasmettendo in maniera garibaldina, se mi si concede il termine, comunque l'emittente «Telejato» è assurta al ruolo di emittente antimafia per antonomasia.

A proposito della vicenda di *Teleacras*, la Commissione parlamentare antimafia ha acquisito dal prefetto di Agrigento l'informazione interdittiva, emessa nei confronti della società Mediatel srl, proprietaria dell'emittente radiotelevisiva *Teleacras*[24].

Ancora riguardo ai rischi di infiltrazioni della criminalità organizzata all'interno degli assetti proprietari delle reti televisive private il dott. Cicero ha formulato osservazioni molto significative:

La vicenda di Teleacras, di cui già ci siamo occupati, è abbastanza paradigmatica. Ribadisco che le 120 televisioni in Sicilia non si giustificano da un punto di vista economico, in quanto non c'è mercato per sostenere tutte queste televisioni.

Devo pertanto immaginare che esse si sostengano – sicuramente – con altri introiti, oppure con la garanzia che possono fornire a referenti politici locali. C'è molto da scavare con riferimento a queste 120 televisioni. Ci auguriamo che il passaggio al digitale terrestre e il rilascio delle concessioni possano fare chiarezza in un settore che sicuramente in Sicilia è molto ambiguo ed opaco. Abbiamo elaborato un dossier, che abbiamo presentato al Nucleo dei carabinieri del lavoro di Palermo, che è competente per tutta la Sicilia e per buona parte delle Regioni del Meridione. Abbiamo incrociato i dati riguardanti le assunzioni del personale in organico di queste televisioni, in quanto abbiamo riscontrato che il personale è un elemento importante – quasi determinante – per ricevere contributi dallo Stato. Allo stesso tempo, dall'incrocio dei dati forniti dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (INPGI) con quelli del-

---

[24] Cfr. Doc. n. 823.1, libero, in Archivio della Commissione antimafia.

l'INPS, del CORECOM e di quelli forniti dalle stesse televisioni ai fini dell'ottenimento dei contributi, sono emerse delle forti discrepanze. Abbiamo incrociato tutti questi dati e preparato un dossier, che – come ho detto – è stato presentato nei mesi scorsi al Nucleo dei carabinieri del lavoro. L'indagine è mirata ad approfondire un aspetto proprio del mondo del lavoro, relativo ai profili previdenziali, retributivi e contributivi. Non vi è dubbio che questa situazione determini in Sicilia delle zone opache, che possono essere terreno fertile per infiltrazioni di ogni genere.

Il presidente dell'ordine dei giornalisti della Sicilia, Riccardo Arena nel corso della sua audizione al Comitato ha consegnato una relazione ben circostanziata sulla situazione dei giornalisti in Sicilia che nell'aspetto generale racchiude le emergenze descritte dai colleghi della stessa regione [25].

Il dott. Ronsisvalle infine, riprendendo la questione della gestione delle reti televisive, si è soffermato anche su aspetti che pur non essendo di diretta competenza del Comitato, poiché riguardano questioni di retribuzioni e di emolumenti, potrebbero rendere un quadro più vasto anche in considerazione di squilibri interni alla gestione dell'intero sistema di informazione in Sicilia attraverso le sue aziende.

Concludo con una precisazione in ordine al lavoro fatto d'intesa con l'Associazione siciliana della stampa. Come ha già detto correttamente il Segretario, il report *sulle televisioni in Sicilia riguarda le contribuzioni e gli emolumenti. Esso potrebbe non essere di competenza diretta della Commissione, però lo mettiamo a vostra disposizione. Si tratta di un lavoro di sintesi, che riporta l'indicazione di tutte le televisioni per singola Provincia e con le ragioni sociali. La differenza tra l'occupazione dichiarata e quella che invece riscontriamo noi ci permette di capire qual è il meccanismo. Ad esempio, in Provincia di Catania vi sono tre testate che fanno parte dello stesso gruppo e che, pur avendo 14 giornalisti in servizio, hanno dichiarano al CORECOM un fatturato di 53.000 euro per ottenere la contribuzione. Si tratta di una contraddizione evidente. Come funziona questo meccanismo? È già intervenuto l'ordine, perché alcuni colleghi hanno dichiarato – è agli atti – che ricevevano degli emolumenti tramite assegno, che provvedevano a versare in banca per poi restituire in denaro contante all'azienda. Molti hanno dichiarato di aver svolto il praticantato sino all'esame di Stato per diventare professionisti, dopo di che sono stati licenziati e usufruiscono della disoccupazione, pur continuando a collaborare.*

C'è quindi un giro di occupazione fittizia che droga il mercato e che crea il problema dei giornalisti che, non versando la contribuzione, non fanno parte dell'ordine, ma che devono comunque essere assistiti. Essi, peraltro, fanno informazione in un territorio dove si registra già un certo affollamento. La televisione riesce a drenare sulla stessa torta pubblicita-

---

[25] Cfr. Doc. 818.1, libero, in Archivio Commissione parlamentare antimafia.

ria dove devono andare ad inserirsi anche gli altri che applicano il contratto. In sostanza, si altera in maniera importante il mercato.

Infine Ronsisvalle ha fatto riferimento alla legge sull'equo compenso nel settore giornalistico che è stata approvata definitivamente il 4 dicembre 2012[26].

In conclusione, i giornalisti della Sicilia, mirano a una equiparazione tra professionisti e pubblicisti, che se nell'immediato non può avvenire da un punto di vista normativo, lo può almeno essere su quello pratico. In questa ottica, tale equiparazione può trovare una ragion d'essere se si considera che il problema risiede nella possibilità negata al pubblicista di avere accesso diretto alle fonti e quindi nega allo stesso giornalista il diritto di riservatezza delle fonti (quello che viene definito segreto professionale). Sta di fatto che i molti pubblicisti iscritti all'albo e che raramente divengono professionisti, svolgono, indipendentemente dalla loro qualifica certificata, lavoro da professionisti. Essi sono però diventati determinanti all'interno della categoria e sono coloro che più frequentemente restano esposti al rischio che la professione talvolta comporta e alla mancata tutela in ordine alla loro qualifica.

6. Riepilogo complessivo delle criticità e proposte

Al termine dei suoi lavori il Comitato ha potuto rilevare quali dati maggiormente hanno rappresentato un tema ricorrente delle audizioni e quali sono state le istanze che, attraverso gli auditi e la documentazione depositata, sono emerse con più insistenza.

Rispettivamente agli ambiti dell'istruttoria fin qui espletata e che hanno riguardato la scuola, in merito alle problematiche relative alla promozione della cultura della legalità, e il mondo dei giornalisti, per quanto riguarda le minacce e la libertà di informazione condizionata in varie forme dalle associazioni criminali, le criticità sono diverse e di varia origine e natura. Quelle che si ritiene di evidenziare, al fine di individuare possibili, efficaci e reali soluzioni, anche attraverso idonei percorsi legislativi, sono le seguenti:

Ambito: Scuola e cultura della legalità

a) esigenza di dare maggiore risalto, in ambito scolastico, al contrasto del fenomeno mafioso e della criminalità organizzata, peculiarità non solo di alcune regioni del Sud, ma anche di altre regioni, che spesso si manifesta attraverso infiltrazioni nell'economia legale e negli apparati della pubblica Amministrazione;

---

[26] Cfr. legge 31 dicembre 2012, n. 233.

b) sottovalutazione del comportamento illegale e della cultura criminogena, spesso identificata esclusivamente con le rappresentazioni delle fiction televisive o di esempi negativi eclatanti;

c) dicotomia e contrasto tra l'offerta formativa della scuola e modelli devianti, provenienti o proposti da contesti familiari, ambienti o luoghi di aggregazione, svantaggiati e violenti;

d) esigenza di rafforzare le iniziative scolastiche e didattiche in materia di legalità, cittadinanza e Costituzione, anche a fronte del rifiuto delle regole e dell'autorità talvolta espresso da parte degli studenti.

Ambito: Informazione minacciata, condizionata e a rischio

a) esigenza di maggiore trasparenza sull'assetto proprietario dei giornali e di alcune reti televisive private per quanto riguarda l'assunzione del personale, l'acquisto di spazi pubblicitari, finanziamenti o contributi regionali provinciali e comunali;

b) problemi di incolumità per i giornalisti esposti a vari attacchi e intimidazioni anche se non di esclusiva fattispecie penale;

c) esigenza di chiarire ulteriormente quali limiti all'informazione e danni possono essere arrecati dalle cosiddette «querele intimidatorie» ai giornalisti che si occupano di cronaca nera, giudiziaria e politica.

Proposte

In relazione agli ambiti in cui sono emerse le principali criticità, il Comitato ritiene di formulare le seguenti proposte:

per quanto riguarda l'educazione alla legalità:

a) garantire per l'espletamento della disciplina curriculare «Cittadinanza e Costituzione», già introdotta dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169, di conversione del decreto-legge 1º settembre 2008, n. 137, estesa dalla scuola primaria a tutti gli indirizzi e gradi della secondaria superiore, un effettivo e permanente collegamento con le istituzioni del Parlamento e della Magistratura, affinché interventi didattici specifici possano essere realizzati a sostegno della parte teorica;

b) potenziare la formazione e l'aggiornamento dei docenti per lo specifico insegnamento dell'educazione alla legalità.

per quanto riguarda l'informazione:

a) prevedere l'equiparazione di professionisti e pubblicisti per l'opponibilità del segreto professionale;

b) prevedere adeguate tutele normative contro le querele temerarie a scopo intimidatorio.

Documentazione consegnata dagli auditi

Doc. 223.1 Libero

Ministero dell'interno. Autorità per la gestione del Programma Operativo Nazionale sicurezza (PON), **il prefetto Nicola IZZO.**

Documentazione consegnata dall'Autorità di gestione del Programma operativo nazionale sicurezza (PON) del Ministero dell'interno, prefetto Nicola IZZO, consegnata nel corso dell'audizione del 9 marzo 2010, nell'ambito dei lavori del X Comitato (Cultura della legalità, scuola, università e informazione).

In particolare:

Elaborato titolato: PON – Sicurezza per lo Sviluppo – Obiettivo Convergenza 2007 – 2013, Roma, 9 marzo 2010

In particolare:

- gli obiettivi del programma: Obiettivo Globale. Diffondere migliori condizioni di sicurezza, giustizia e legalità per i cittadini e le imprese;
- l'articolazione del Programma;
- i contenuti del programma: Asse I – Sicurezza per la libertà economica e d'impresa, Obiettivi Operativi; – Asse II – Obiettivi Operativi. Diffusione della cultura della legalità;
- stato di attuazione finanziaria del PON – Dati al 1 marzo 2010;
- i progetti più significativi ammessi al finanziamento al 1° marzo 2010;
- le iniziative in corso.

Doc. 560.1 e 560.2 Liberi

Dott.ssa Maria Maddalena NOVELLI, direttore generale dell'ufficio scolastico regionale, documentazione consegnata nel corso dell'audizione del 15 marzo 2011:

- Relazione titolata « La formazione della persona per un'educazione alla legalità»;
- Allegati alla relazione di cui al punto precedente.

In particolare:

- all.1: La scuola nel Lazio in cifre – dati statistici a.s. 2010/2011 [pag. 1];
- all. 2: Lettera del Direttore Generale ai Dirigenti delle istituzioni scolastiche del Lazio in occasione del suo insediamento [pag. 65];

– all. 3: Celebrazione dei 150 anni dell'Unità d'Italia – nota del Direttore Generale prot. 24274 del 12 ottobre 2010 [pag. 67];
– all. 4: Celebrazione dei 150 anni dell'Unità d'Italia – Nascita di una Nazione – il Risorgimento e l'identità italiana [pag. 72];
– all. 5: Bullismo – pubblicazione «La Cultura della legalità» – seminario regionale sul cyberbullismo per Dirigenti scolastici, nota della Direzione Generale [pag.83];
– all. 6: Sintesi del consumo di sostanze stupefacenti negli studenti del Lazio, nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento Politiche Antidroga [pag. 172];
– all.7: Accoglienza e integrazione stranieri. Protocollo d'intesa USR Lazio/Prefettura di Roma, Prefettura di Frosinone, Prefettura di Latina, Prefettura di Rieti, Prefettura di Viterbo. Convegno «Quale insegnamento dell'italiano nella società interculturale» Roma 23 novembre 2010 [pag. 185];
– all. 8: Elezioni dei rappresentanti per la Consulta Provinciale degli studenti – nota del Direttore Generale [pag. 191];
– all. 9: Pubblicazione «Studenti con disabilità» [pag. 195].

Doc. 562.1 Libero

Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, il Direttore generale del personale scolastico, **dott. Luciano CHIAPPETTA.**

Documentazione consegnata nel corso dell'Audizione svolta in data 15 marzo 2011 nell'ambito dei lavori del X Comitato (Cultura della legalità, scuola, università e informazione).

In particolare, relazione titolata «Legalità», riguardante:

– Piano Nazionale «Più scuola meno Mafia»;
– Progetti realizzati dal Piano Nazionale:
  1. Musicarte;
  2. Openeyes: Safenet use;
  3. Polo formativo integrato del turismo;
  4. Nausicaa;
  5. Azienda Agricola e Borgo dei mestieri;
  6. Officina interattiva;
  7. Centro di diffusione della cultura scientifica;
  8. Attività con l'Istituto superiore Majorana di Palermo;
  9. MIUR – Regione Calabria;
– La Nave della Legalità;
– Regoliamoci (Associazione Libera);
– Scuola, Ambiente e legalità;
– Partecipazione scolastica;
– Cittadinanza e volontariato;
– Prevenzione e lotta al bullismo;
– LeALI al Futuro;
– Prevenzione del disagio;

– Prevenzione del gioco d'Azzardo;
– La scuola e lo sport contro la violenza.

Doc. 728.1 – 2 – Liberi

Dott. Leone ZINGALES, presidente del Gruppo siciliano cronisti, in rappresentanza dell'Unione cronisti italiani.

Documentazione consegnata dal dott. Leone ZINGALES, presidente del Gruppo siciliano cronisti, in rappresentanza dell'Unione cronisti italiani, in occasione dell'audizione dei rappresentati del mondo dell'informazione, svolta in data 2 febbraio 2012 nell'ambito dei lavori del X Comitato (Cultura della legalità, scuola, università e informazione).

In particolare, pubblicazione titolata:

«Giornata della memoria dei giornalisti uccisi da mafie e terrorismo»- Roma, 3 maggio 2008, Unione Nazionale Cronisti Italiani.

Documentazione consegnata dal dott. Leone ZINGALES, presidente del Gruppo siciliano cronisti, in rappresentanza dell'Unione cronisti italiani, in occasione dell'audizione dei rappresentati del mondo dell'informazione, svolta in data 2 febbraio 2012 nell'ambito dei lavori del X Comitato (Cultura della legalità, scuola, università e informazione).

In particolare:

proposta di legge n. 2735, Camera dei deputati XV Legislatura, d'iniziativa del deputato BOATO, presentata in data 5 giugno 2007, «Istituzione della Giornata nazionale della memoria dei giornalisti uccisi dalla criminalità mafiosa e dal terrorismo» da celebrare annualmente il giorno 3 maggio.

Doc. 764.1-2-3-4-5-6 Liberi

Documentazione consegnata dai rappresentanti della Federazione nazionale stampa italiana, **dott. Francesco Angelo Siddi**, segretario generale, il **dott. Luigi Ronsisvalle**, vicesegretario generale, e il **dott. Alberto Spampinato**, consigliere nazionale, ambito audizione del 15 marzo 2012 – IX Comitato

– Opuscolo consegnato ambito audizione del 15 marzo 2012 – X Comitato, dal titolo «O2 Ossigeno» illustrante il lavoro dell'Osservatorio
– Raccolta di note relative alle minacce subite da vari giornalisti
– Opuscolo dal titolo «Il Continente inesplorato»
– Dossier Emilia Romagna – giornalisti oscurati e notizie sotto scorta
– Rivista «Problemi dell'informazione» 1-2/2009, contenente l'articolo titolato «Le mafie, i giornalisti»
– Rivista «Problemi dell'informazione» 1-2/2010, contenente gli articoli titolati:

«Dietro le elezioni, il brusio della voce. Critica dei media e critica della comunità»;

«Editoria e giornalismo in Italia: gli assetti proprietari ed econimici, Menzogne e verità»;

«I quotidiani politici: la droga dei contributi pubblici, il giornalismo politico e i suoi paradossi».

Doc. 811.1 Libero

Dott. Ottavio LUCARELLI, Presidente dell'Ordine dei giornalisti Consiglio Regionale della Campania

Documentazione consegnata dal dott. Ottavio LUCARELLI, presidente del Ordine dei giornalisti Consiglio Regionale della Campania, in occasione dell'Audizione svolta in data 28 giugno 2012 nell'ambito dei lavori del X Comitato (Cultura della legalità, scuola, università e informazione).

Relazione relativa a:

– ordine parte civile;
– giornate della legalità;
– premio Siani;
– premio giornalisti contro la camorra;
– giornate della memoria;
– scuola;
– fondazione Castelcapuano
– incontri, convegni, dibattiti sulla legalità.

Doc. 818.1 Libero

Presidente dell'Ordine dei giornalisti, Consiglio Regionale di Sicilia, **dott. Riccardo ARENA.**

Nota consegnata dal Presidente dell'Ordine dei giornalisti, Consiglio Regionale di Sicilia, dott. Riccardo ARENA, nel corso dell'Audizione svolta in data 25 luglio 2012 nell'ambito dei lavori del X Comitato (Cultura della legalità, scuola, università e informazione)

Doc. 845.1 Libero

Dott. Carlo PARISI, Segretario del sindacato dei giornalisti della Calabria.

Notizie di stampa (varie) consegnate dal dr. PARISI Carlo in occasione della sua audizione del 18 ottobre 2012 ambito X Comitato.

ALLEGATO 11

XII COMITATO: I POSSIBILI INTERESSI DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA SUL TRAFFICO MARITTIMO

PAGINA BIANCA

XII COMITATO

(Affondamenti delle navi da parte della criminalità organizzata)

(*Coordinatore:* senatore Antonino CARUSO)

I POSSIBILI INTERESSI DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA SUL TRAFFICO MARITTIMO

PAGINA BIANCA

INDICE

1. Introduzione ..... *Pag.* 923

2. Gli affondamenti delle navi da parte della criminalità organizzata ..... » 924

2.1. L'audizione del Procuratore Nazionale Antimafia .. » 924

2.2. La Relazione della Direzione Marittima di Reggio Calabria ..... » 929

2.3. Le audizioni dei Comandanti Generali delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera ..... » 931

2.4. Gli affondamenti delle motonavi Jolly Rosso, Jolly Rubino e Jolly Amaranto ..... » 935

2.5. La motonave Cunski ..... » 939

2.6. Le valutazioni di carattere tecnico ..... » 941

3. L'avaria occorsa alla nave Jolly Amaranto ..... » 941

3.1. Le informazioni del Comando Generale delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera ..... » 942

3.2. Le audizioni svolte dal Comitato ..... » 943

3.3. Le valutazioni di carattere tecnico ..... » 946

4. Emissione radioattiva causata da cobalto 60 rilevata all'interno di un container nel porto di Genova Voltri » 947

4.1. La riunione presso la Prefettura di Genova ..... » 948

4.2. Le eventuali connessioni con il sequestro di esplosivo nel porto di Gioia Tauro ..... » 952

4.3. Le ulteriori aree di approfondimento ..... » 955

5. Il presunto affondamento di un container tra le isole di Elba e Capraia ..... » 957

5.1. L'esito dell'attività giudiziaria ..... » 962

5.2. Le notizie acquisite presso la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti ..... » 963

PAGINA BIANCA

1. Introduzione

Il XII Comitato operante in seno alla Commissione è stato incaricato di approfondire il tema dei possibili interessi della criminalità organizzata sul traffico marittimo e, in tale contesto, ha rivolto la propria attenzione in primo luogo verso il tema degli affondamenti di navi, con specifico riferimento agli sviluppi investigativi di vicende localizzate nelle acque antistanti le coste tirreniche della Calabria.

Al riguardo e in via preliminare occorre rappresentare che già nella fase di avvio delle attività sono emersi punti di contatto con la parallela attività condotta sul medesimo tema dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, in un quadro generale di non univoca interpretazione della definizione normativa delle reciproche competenze.

È evidente, comunque, che l'attività della suddetta Commissione presenta profili di diversità, sia sul piano organizzativo, sia perché è stata avviata in tempi di gran lunga antecedenti a quelli del Comitato.

Il Comitato si è quindi occupato dell'avaria della nave Jolly Amaranto, occorsa in data 11 dicembre 2010 e dell'affondamento avvenuto il successivo giorno 14 dicembre, per una ipotesi di possibile connessione con gli incidenti che in precedenza hanno riguardato il naviglio della Società di navigazione «Ignazio Messina e C. S.p.A.», di Genova e, nello specifico, le navi Jolly Rosso e Jolly Rubino, su cui in passato sono stati adombrati interessi criminali.

È stato poi curato un approfondimento sulle vicende relative ad un container che presentava tracce di radioattività, giacente nel porto di Genova, nel luglio 2010, con particolare riferimento all'origine del materiale in questione ed alla sua movimentazione, prima dell'introduzione sul territorio nazionale ad opera della nave Malaga. Episodio di poco antecedente al sequestro di un container – avvenuto nel porto di Gioia Tauro, poiché contenente materiale esplosivo – destinato ad essere imbarcato dalla suddetta nave Malaga per essere trasportato verso una destinazione orientale.

Infine, il Comitato ha rivolto la propria attenzione al tema delle possibili sommersioni di materiali pericolosi nell'alto mare Tirreno, con specifico riferimento alle indagini condotte a seguito dell'abbandono in mare di container al largo dell'Isola d'Elba, formalmente denunciato alla competente autorità da un navigante che aveva asseritamente osservato tale attività.

2. Gli affondamenti delle navi da parte della criminalità organizzata

L'attività del Comitato sul tema degli affondamenti di navi eventualmente riconducibili ad interessi criminali, si è articolata lungo due direttrici fondamentali: l'audizione dei Comandanti Generali del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, che si sono succeduti nel recente periodo e l'analisi di documenti, anche acquisiti dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti che, come anzidetto aveva già avviato una corposa attività sulla materia e sulle vicende che, almeno in parte, ruotano intorno alla persona di Fonti Francesco.

A tale ultimo riguardo si è cercato di conseguire una sorta di parità nella disponibilità del patrimonio documentale, almeno con riferimento alle fasi di importante sviluppo delle attività della Commissione.

Da tale condizione operativa, che si traduce nella disponibilità di un elevato quantitativo di elementi di conoscenza a diverso titolo acquisiti, sottoposti per quanto possibile ad analisi nei limiti del tempo e delle risorse a disposizione del Comitato, potranno quindi ripartire, ove ritenuto, ulteriori approfondimenti della materia nella prossima legislatura.

Ciò premesso, occorre rappresentare che, in tale contesto, particolare rilievo hanno assunto le vicende relative all'accertamento dell'identità dei relitti giacenti nelle acque antistanti la costa tirrenica della Calabria, con particolare riferimento all'asserito affondamento della nave Cunski ad opera di Fonti Francesco [1].

Al riguardo, le informazioni raccolte ed il contenuto dei documenti acquisiti hanno consentito al Comitato di disporre di un esauriente quadro della situazione, mentre nessuna diretta attività di audizione è stata svolta nei confronti di Fonti Francesco, allo scopo di evitare qualsiasi sovrapposizione con le attività in corso da parte della suddetta Commissione parlamentare.

2.1 L'audizione del Procuratore Nazionale Antimafia

Un quadro delle vicende oggetto del presente approfondimento del Comitato – seppure necessariamente correlato ai fatti conosciuti al momento e in taluni casi superati dagli eventi successivi – è stato offerto dall'audizione del Procuratore Nazionale Antimafia Pietro Grasso, innanzi alla Commissione in data 27 ottobre 2009, nel cui ambito è stato fatto il punto delle indagini all'epoca svolte con riferimento all'argomento inteso come le navi dei veleni e, in particolare, alle dichiarazioni di Fonti Francesco [2].

---

[1] Francesco Fonti è deceduto nel dicembre 2012.

[2] Resoconto stenografico n. 25 relativo all'audizione del Procuratore Nazionale Antimafia Pietro Grasso, in data 27 ottobre 2009.

Al momento dell'audizione, occorre rilevare, era viva l'attenzione in ordine alle indagini concernenti il ritrovamento di una nave sommersa nel tratto antistante la località calabrese di Cetraro.

In sintesi è stato rappresentato che sui fatti riferibili alle dichiarazioni del Fonti risultavano avviate investigazioni che facevano capo alle Procure Distrettuali Antimafia di Catanzaro, Reggio Calabria, Potenza e Firenze, nonché alle procure di Paola, Livorno e Lagonegro.

Presso la Procura di Paola risultavano avviati due procedimenti concernenti ipotesi di violazione della normativa sui rifiuti.

Il primo riguarda il ritrovamento nell'area del torrente Oliva di bidoni interrati contenenti sostanze tossiche. In particolare, i carotaggi effettuati in corrispondenza dei rilievi considerati anomali rispetto all'orografia del territorio hanno rivelato la presenza di mercurio, antimonio e bario all'interno di una sorta di sarcofago di cemento evidentemente creato all'uopo. Nella medesima zona sono state rinvenute anche tracce di cesio 137 a quattro metri di profondità, quindi, in condizioni tali da far supporre uno scarico di terreno contaminato proveniente da altro luogo.

Vi è peraltro da rilevare come gli accertamenti eseguiti dall'ARPACAL denotano una radioattività cinque volte superiore al normale, mentre l'ultima rilevazione del NOE – Nucleo operativo ecologico dei Carabinieri – ha concluso per una radioattività nella norma (si è quindi, in pratica, registrata una significativa differenza di valutazione). L'affittuario del terreno ove insiste la cava risulterebbe taglieggiato dalla cosca Muto di Cetraro.

Un secondo procedimento risultava iscritto contro noti, e lo stesso trae origine da un articolo di stampa, apparso sul settimanale «l'Espresso», concernente l'affondamento di una nave al largo di Cetraro. Nel fascicolo sono confluite le dichiarazioni di Francesco Fonti, raccolte come attività integrativa di un'indagine dibattimentale sulla cosca Muto di Cetraro e non ritenute ammissibili dal Tribunale di Reggio Calabria.

Tali dichiarazioni sono state poi trasmesse per competenza alla Procura di Paola. In esse si fa riferimento a tre navi che sarebbero state affondate con il loro carico di sostanze tossiche, rispettivamente a largo di Cetraro, Maratea e Metaponto.

Il Fonti parla per conoscenza diretta, in quanto avrebbe partecipato personalmente all'affondamento della nave a Cetraro. A suo dire, il clan Muto avrebbe messo a disposizione due motoscafi per trasportare a bordo della nave gli esplosivi per farla affondare. Sulla base di indicazioni confidenziali di alcuni pescatori che avevano notato il relitto a seguito delle lacerazioni delle reti da pesca, venivano avviate le ricerche, affidate in un primo momento alla Marina militare e, successivamente, svolte autonomamente, ossia al di fuori di una delega dell'autorità giudiziaria, dall'ARPACAL.

Viene così individuato il relitto di una nave lunga circa 110-120 metri e larga circa 10 metri, che presenta uno squarcio a prua, verosimilmente ascrivibile a un'esplosione (circostanza, questa, in linea di massima corrispondente alle indicazioni del Fonti). Anche la distanza dalla costa

ove viene rinvenuta la nave – circa 11,8 miglia marine – corrisponde in linea di massima alle dichiarazioni del Fonti, secondo cui la nave era stata fatta inabissare subito dopo il passaggio in acque internazionali. Si accerta anche che il relitto contiene fusti, o parti di essi, dal contenuto ignoto. Da un filmato dello scafo sommerso si intravedono oggetti assomiglianti, appunto, a fusti o a parti di essi. Il Procuratore di Paola tenta di interrogare il Fonti, ma questi si rifiuta, condizionando la propria disponibilità a rendere dichiarazioni solo al ripristino del programma speciale di protezione che, peraltro, può proporre, secondo la legge vigente, soltanto una Procura Distrettuale Antimafia e non una Procura ordinaria per i reati in ordine ai quali procedere. Nella stessa data in cui si svolge la riunione, il Procuratore di Paola trasmette gli atti – soltanto di questa seconda indagine – alla Procura Distrettuale Antimafia di Catanzaro, che avvia un procedimento penale per il reato di cui agli articoli 428, comma 2, del codice penale e 7 della legge 12 luglio 1991, n. 203, cioè l'affondamento con pericolo per la pubblica incolumità, aggravato dall'aver agito a favore di un'associazione di tipo mafioso.

Il Procuratore Nazionale Antimafia ha quindi proseguito la propria esposizione rappresentando che presso la Procura di Potenza, già pendeva un procedimento concernente smaltimenti irregolari di scorie derivanti dalle attività del centro ENEA Trisaia di Rotondella. Quando poi sono intervenute le dichiarazioni integrative del Fonti è stato iscritto un procedimento per l'illecito smaltimento di rifiuti e altri reati connessi a traffico di armi e materiale radioattivo.

Fonti è stato sentito sei volte, tra il 2003 e il 2004. Sostanzialmente, ha riferito che, per accordi intercorsi tra i gruppi mafiosi Musitano, Arcadi, Lombardo e Lo Monte (soggetti calabresi presenti in Basilicata e legati alla 'ndrangheta), il materiale radioattivo veniva caricato su automezzi destinati ad essere imbarcati. In particolare, il Fonti ha riferito che 40 camion sono stati condotti al porto di Livorno e imbarcati a bordo della nave Lynx, per essere inviati in Somalia e ha aggiunto – avendolo appreso da altri – che ulteriori materiali provenienti dal centro di Rotondella sarebbero stati imbarcati su due navi fatte inabissare con il loro carico. Nel 2004, gli investigatori hanno effettuato insieme al Fonti un sopralluogo per l'individuazione dei siti in cui sarebbe stata interrata parte delle scorie provenienti dal menzionato centro, ma non è stato rinvenuto nulla.

La Procura di Potenza considera inattendibile il Fonti proprio per questa mancanza assoluta di riscontri e perché ha reso dichiarazioni discordanti; dato l'esito totalmente infruttuoso della ricerca, le sue dichiarazioni non sono ritenute convincenti.

Nel 2007, in relazione a tali dichiarazioni, è stata avanzata al GIP richiesta di archiviazione. Frattanto, erano scaduti i termini per le indagini preliminari. Il GIP ha rigettato la richiesta di archiviazione e ha concesso un termine per l'effettuazione delle ulteriori indagini necessarie. Nel 2009, all'esito di tali indagini, è stata formulata una nuova richiesta di archiviazione, al momento pendente dinanzi al GIP.

I magistrati di Potenza illustrano anche la figura di un certo Guido Garelli, un personaggio dichiaratosi appartenente ai servizi segreti britannici, nonché legato ai Servizi segreti italiani, codetenuto con il Fonti.

Garelli sostiene che il Fonti avrebbe appreso proprio da lui, in carcere, tutte le notizie riferite sui fatti di Rotondella e afferma di essere anche in grado di motivare le ragioni della propria conoscenza di tali vicende, giacché egli sarebbe un ammiraglio dell'esercito territoriale del Sahara, incaricato negli anni Ottanta dai servizi segreti israeliani di scoprire il motivo della presenza di tecnici pakistani e iraniani presso il centro ENEA Trisaia di Rotondella.

La versione del Garelli sembra trovare un minimo riscontro nella circostanza che, avendo egli dichiarato di aver fatto uso, per le attività di intelligence svolte in quell'area, di un'autovettura FIAT Croma, dotata di una targa particolare, sono state svolte ricerche che conducono al rinvenimento di una ricevuta relativa ad un intervento dei mezzi di soccorso ACI della zona per una Croma con la targa particolare indicata dal Garelli. Quindi, la sua presenza nella zona pare riscontrata. Il Garelli, inoltre, mostra di possedere nozioni avanzate in materia di rifiuti radioattivi e riferisce dell'esistenza di prescrizioni e accordi internazionali, secondo i quali sarebbe consentito l'affondamento di scorie radioattive a bassa intensità.

Per i fatti scaturenti dalle dichiarazioni del Garelli pende richiesta di archiviazione innanzi al GIP del Tribunale di Potenza. Il procuratore di Potenza – è stato rappresentato – sottolinea l'estrema genericità delle dichiarazioni del Fonti.

In ordine alla ipotizzata presenza di una nave fatta inabissare anche nelle acque di Maratea, la Procura di Lagonegro, sulla base delle notizie di stampa, ha aperto un procedimento penale.

La Procura di Firenze procede sulla base di un altro articolo di stampa, da cui risulta che il Fonti avrebbe dichiarato di avere appreso da Natale Iamonte che, al largo di Livorno e La Spezia, sarebbero state affondate due navi contenenti rifiuti di origine farmaceutica.

È stata infine evidenziata l'esistenza di una denuncia per calunnia presentata da Iamonte nei confronti del Fonti.

La Procura di Livorno – è stato evidenziato – procede sulla base dei medesimi articoli di stampa utilizzati dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Firenze.

Il Procuratore Nazionale Antimafia ha quindi tracciato un ulteriore quadro relativo alle dichiarazioni del Fonti, rappresentando che il medesimo inizia la collaborazione con l'Autorità giudiziaria sin dal 1994, affermando di essere uomo di fiducia della cosca calabrese Romeo in Emilia-Romagna; rende dichiarazioni circa gli organigrammi della cosca; fornisce informazioni in ordine ai «locali» del Piemonte, della Lombardia e dell'Emilia-Romagna; illustra anche dinamiche di vari omicidi.

Di tali elementi però vengono utilizzati sostanzialmente quelli inerenti a fatti di droga. Il procedimento penale che scaturisce da queste dichiarazioni, cosiddetta operazione «Sorgenti», si conclude in primo grado

con condanne da parte del tribunale di Locri di 17 persone a pene assai rilevanti.

Il Fonti, condannato a sette anni di reclusione, previo riconoscimento della sussistenza dell'attenuante della collaborazione (articolo 8 della legge n. 203 del 1991), è stato ammesso al programma speciale di protezione. In seguito al comportamento tenuto nel corso della detenzione domiciliare (affari di dubbia natura, emissione di assegni a vuoto) e alla condanna a 13 anni di reclusione da parte della Procura della Repubblica di Roma per calunnia, in particolare per avere accusato ingiustamente due magistrati di aver contatti con soggetti mafiosi, chiede di uscire dal programma speciale di protezione incassando la capitalizzazione della misura di assistenza. Pur essendo stato interrogato ripetutamente negli anni '95, '96 e '97, il Fonti non ha fatto dichiarazioni in ordine a vicende relative a traffici illeciti di rifiuti. Solo nel 2003 fornisce informazioni su tale settore e il relativo verbale viene inviato alle DDA interessate, Firenze, Reggio Calabria, Potenza e Roma. Il Fonti spiega di non avere affrontato prima di allora quell'argomento perché attinente a cose «delicate e serie, anche più dei traffici di droga». Le sue dichiarazioni hanno già in quel periodo un'eco rilevante nel circuito mediatico e vengono riprese dopo la notizia del ritrovamento del relitto dinanzi a Cetraro.

È stato inoltre rappresentato che, presso l'ufficio del Procuratore, in data 1º giugno 2005, è arrivato un memoriale a firma del collaboratore di giustizia Fonti. Non è possibile stabilire – è stato rappresentato – se sia identico a quello pubblicato su «l'Espresso» perché nello scritto si dice che è una parte del memoriale, quindi non è possibile sapere se sia completo o meno. Fonti dice: «invio parte di una mia memoria in relazione al traffico di rifiuti». Sulla base di queste informazioni, il memoriale viene spedito anche alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi, per gli aspetti connessi a eventuali traffici di rifiuti in Somalia.

È stato quindi riferito che, in ordine alle indagini svolte dalla Direzione Distrettuale di Reggio Calabria nel 1995 e condotte dal magistrato Neri, nel cui ambito si ipotizzava il coinvolgimento della criminalità organizzata calabrese in un traffico di armi a sua volta connesso al traffico di rifiuti, già pendeva un procedimento concernente dichiarazioni di tale Instinsky Marcus relative ad un traffico di armi.

Le indagini, che prescindono dai fatti successivamente narrati dal Fonti, riguardano due navi, la motonave Rigel, affondata nei pressi di Capo Spartivento nel 1987, e la Rosso, arenatasi ad Amantea.

Le indagini rivolte al rintraccio della Rigel, affidate al Nucleo operativo ecologico dei Carabinieri, non hanno fornito alcun esito. Le investigazioni relative all'altra nave accertano che la Rosso, arenatasi sulla spiaggia di Amantea, risultava essere stata abbandonata immediatamente dall'equipaggio. Subito dopo lo spiaggiamento, la nave viene smantellata da una società olandese. Il procedimento viene archiviato con riferimento all'ipotesi di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale, mentre viene trasmesso alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di La Spezia

con riguardo ad una ipotesi di truffa alle assicurazioni in relazione all'affondamento della Rigel.

2.2 La Relazione della Direzione Marittima di Reggio Calabria

In esito all'audizione in data 27 ottobre 2009, innanzi alla Commissione, il Procuratore Nazionale Antimafia Pietro Grasso, ha consegnato la «Relazione affondamenti unità navali nelle acque antistanti le coste della regione Calabria» della Direzione Marittima di Reggio Calabria, con la quale viene fatto un punto di situazione sugli affondamenti di unità navali nelle acque antistanti le coste della regione Calabria [3].

In particolare la Relazione contiene un quadro di sintesi sulle informazioni in possesso delle Capitanerie di Porto ricadenti nella giurisdizione della Direzione Marittima di Reggio Calabria, relative alle navi affondate, dagli anni quaranta in poi, lungo le coste della regione Calabria. Tale quadro, oltre a fornire l'elenco delle unità navali, suddiviso per aree di giurisdizione dei vari Compartimenti Marittimi, contiene elementi sul sinistro marittimo.

Per quanto concerne il relitto presente al largo di Cetraro, in sintesi, è stato rappresentato che, in data 12.09.2009, a seguito di indagini disposte dall'A.G., la nave oceanografica «Coopernaut Franca», armata dalla Soc. Nautilus di Vibo Valentia e noleggiata dall'Assessorato Ambiente della Regione Calabria, ha rinvenuto, al largo della costa in prossimità di Cetraro e a circa 490 metri di profondità, un relitto di una nave, stimata di lunghezza pari a circa 110-120 metri e larghezza pari a circa 20 metri. Sulla scorta dei rilievi eseguiti, tramite sonar e riprese video a mezzo ROV, tale scafo è stato localizzato in posizione Lat. 39º28, 541' Nord e Long. 015º41,569' Est con la prua in direzione dello Stretto di Messina.

Nel documento è stato altresì rappresentato che la Capitaneria di Porto di Vibo Valentia aveva in corso l'esame del materiale video di cui sopra, al fine di tentare l'identificazione dello scafo rinvenuto, anche in relazione ai relitti di cui si ha notizia di affondamento in zona, ivi compresa la Motonave «Cunski», nonché le navi «Yvonne A» e «Voriais Sporadis». Per la nave «Cunski», dal raffronto tra le suddette riprese video e le caratteristiche strutturali come emergono dalla foto, sono state evidenziate alcune differenze, precisamente la forma di parte della murata in prossimità del cassero di poppa. Inoltre, il materiale di forma cilindrica che si vede sul fondale marino vicino al relitto, non sembra avere le caratteristiche tipiche del fusto/bidone. Parimenti, non risultano tuttora acquisiti riscontri obiettivi riguardo la presunta presenza a bordo del citato relitto di rifiuti pericolosi. Per quanto può ricavarsi da queste prime verifiche e approfondimenti – è stato rappresentato – emerge comunque la necessità di completare le riprese del relitto affondato, per consentire l'acquisizione di ulteriori elementi di riscontro obiettivo, circa la presunta ri-

---

[3] Doc. 124.5 dell'Archivio della Commissione.

conducibilità del relitto individuato alle caratteristiche dei relitti di cui si ha notizia ovvero alla M/n «Cunski», nonché procedere a campionamenti ed analisi sul fondale marino circostante e direttamente sulla M/n affondata allo scopo di accertare l'eventuale natura del carico trasportato.

Con riferimento alla nave Rosso, ex «Jolly Rosso», è stato rappresentato che in data 14 dicembre 1990 la M/n Rosso si arenava sulla spiaggia di Campora San Giovanni del Comune di Amantea, in posizione 39º 05' N – 016º 05' E., al momento dell'arenamento si presentava con la prua verso nord, inclinata di circa 30º sul lato sinistro rivolta verso il mare.

La nave, è rimasta in disarmo nel porto di La Spezia dal 18.1.1989 al 7.12.1990, data in cui è stata riarmata per l'inizio della caricazione per il viaggio da La Spezia a Malta e ritorno.

La nave è partita dal porto di Malta in data 13.12.1990, alle ore 09.00, con destinazione La Spezia. Nel porto di Malta sono state effettuate le operazioni di imbarco e sbarco di container e precisamente è stato sbarcato un carico completo di contenitori provenienti da La Spezia e Napoli ed è stato imbarcato un carico parziale (n. 9 contenitori pieni e 25 vuoti) con destinazione La Spezia.

Dopo la partenza da Malta, la nave si imbatteva in una burrasca da Ovest Sud Ovest forza 8. Alle ore 23.30 del 13.12.90 dirigeva per lo stretto di Messina. In serata veniva verificato un cedimento del rizzaggio dei container nella stiva poppiera. Dalle ore 03.30 alle ore 04.00 del 14.12.90 la nave attraversava lo Stretto di Messina dirigendo verso Nord.

A causa della burrasca ancora in corso la nave, in posizione Lat. 39º OO'N. e Long. 015º 50' E., alle ore 07.55, lanciava il segnale di soccorso a causa del movimento del carico e conseguente via d'acqua nella stiva poppiera che ne provocava lo sbandamento di 20º sulla sinistra. Alle ore 08.25 venivano arrestati i motori ed alle 10.30 gli elicotteri della Marina Militare effettuavano il recupero di tutto l'equipaggio. Alle ore 14.00 del 14.12.90 la nave si arenava sulla spiaggia di località «Formiciche» del Comune di Amantea e precisamente nel punto di coordinate Lat.: 39º05'N Long: 016º05'E. La nave al momento dell'arenamento presentava la prora in direzione Nord e lo scafo era inclinato di 30º sul lato sinistro.

L'inchiesta sommaria conclude evidenziando che il sinistro si è verificato per causa di forza maggiore, attribuibile a verosimile rottura delle rizze del carico che hanno provocato vie d'acqua e successivo allagamento dello scafo con compromissione dell'assetto e mancanza di governabilità.

Con riferimento alla nave Rigel, è stato segnalato che la medesima, di bandiera Maltese di proprietà della «Mayfair shipping company limited» risulterebbe affondata in data 21 settembre 1987 in posizione: latitudine 37º 58' N – longitudine 016º 59' E (20 miglia a S/E di Capo Spartivento). La nave sarebbe partita da Marina di Carrara il 9 settembre 1987 ed era diretta a Limassol (Cipro) con un carico di granulato di marmo.

Con riferimento, infine, alla situazione dei relitti suddivisi per aree di giurisdizione dei compartimenti marittimi calabresi, è stato segnalato, tra gli altri, il piroscafo Federico, affondato il 28.07.1941 nelle acque anti-

stanti il Comune di Cetraro, a Sud di Capo Bonifati, il cui relitto è in posizione Lat. 39º28'.53 Nord, Long. 015º51'.96 Est.

2.3 Le audizioni dei Comandanti Generali delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera

Come anzidetto, sono state svolte specifiche audizioni sul tema, di cui in primo luogo il 16 dicembre 2009, innanzi alla Commissione, con la presenza del Comandante Generale delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera pro tempore, Ammiraglio Ispettore Capo (CP) Raimondo Pollastrini, il quale ha rammentato che il Corpo, nell'ottica della prevenzione dei reati in materia ambientale, da anni presta attenzione al fenomeno dell'illegale affondamento di unità navali potenzialmente dedite al traffico di sostanze nocive. In tale contesto ha ricordato l'attività svolta dal capitano di fregata Natale De Grazia, deceduto nel 1995 in circostanze definite «sospette» che si occupò, su incarico della Procura della Repubblica di Reggio Calabria, dell'affondamento della motonave Rosso per traffico illecito di rifiuti, in particolare, al fine di accertare la qualità delle acque e lo stato della flora e della fauna e che non fossero state inquinate dall'immissione in mare di rifiuti tossico-nocivi. Le dette indagini furono poi proseguite a seguito delle dichiarazioni di Fonti Francesco nel 2005, lungo il tratto di costa lucano-tirrenico, dall'Ufficio circondariale marittimo di Maratea, ufficio della Capitaneria con la collaborazione dell'ARPA e dell'ASL territorialmente competenti e con il supporto del CNR, su delega della Procura della Repubblica di Lagonegro.

Fu avviata una serie di verifiche in mare che portarono alla rilevazione di otto schede target di possibili presenze di relitti o di rifiuti tossico-nocivi abbandonati in quelle acque, ma tale attività non rilevò nessun elemento degno di nota. Neppure a seguito delle indagini effettuate nell'agosto 2008 nell'area di Cetraro, su campioni di specie marine diverse, sia di superficie che di profondità, gli esiti biochimici ed istologici rilevarono effetti di tossicità acuta e/o evidente.

Ancora in relazione alle informazioni fornite dal Fonti, il 12 dicembre 2008 su impulso della Procura della Repubblica di Paola, all'inizio, e poi di quella di Reggio Calabria, è stata avviata un'attività di indagine, con l'impiego della motonave Universitatis del CoNISMa.

Dopo questa prima indagine la Procura della Repubblica di Paola ha dato incarico all'ARPA della Calabria di esplorare il fondale antistante Cetraro – su un target preciso, sulla base delle coordinate geografiche che erano state fornite dal Fonti – utilizzando la nave Coopernaut Franca. Tale nave attraverso ispezioni a mezzo di apparecchiatura ROV rilevò a largo delle coste di Cetraro, ad una profondità di circa 490 metri, a circa 11 miglia dall'abitato di Cetraro stesso e a 9,8 miglia da Capo Bonifati, nel punto di coordinate specifiche, così come indicate in precedenza dalla nave Universitatis, un presunto relitto di nave che allora la stampa e molti attribuirono alla Cunski, che il pentito Fonti indicava tra le navi affondate in quell'area. Fu fatta un'ulteriore campagna di monitoraggio, con la nave

Mare Oceano, che individuò il relitto nella stessa posizione già indicata dalla Coopernaut Franca. Tuttavia tale relitto presentava caratteristiche diverse dalla nave Cunski e non aveva a bordo sostanze radioattive o nocive; successivamente fu accertato visivamente che non si trattava del Cunski ma della nave Catania, il cui nome era leggibile sulla fiancata e sulla poppa del relitto, affondata il 16 marzo del 1917.

Le indagini svolte successivamente hanno consentito di rilevare che nella zona non vi erano altri relitti e che non vi era alcuna presenza di radionuclidi, di sostanze radioattive nell'area indagata. Le analisi sono state messe a disposizione della Procura della Repubblica, in particolare della Direzione distrettuale antimafia di Catanzaro.

Un'altra attività che è stata svolta successivamente è la cosiddetta «Operazione Maratea», che ha consentito di rinvenire una imbarcazione da diporto adagiata su un fondale di 555 metri.

Il giorno 3 febbraio 2011, innanzi al Comitato, è stato quindi audito il Comandante Generale delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, Ammiraglio Ispettore Capo (CP) Marco Brusco, il quale ha fornito risposte a quesiti mossi dai parlamentari al Comandante Generale pro-tempore Ammiraglio Pollastrini in occasione dell'audizione del 16 dicembre 2010. Il dettaglio di tali elementi è peraltro contenuto anche in uno specifico documento consegnato nel corso dell'audizione [4].

In particolare il deputato Veltroni aveva chiesto di sapere se risultavano informazioni in merito alla nave Rigel, affondata nel 1987 a largo di Capo Spartivento, attesa l'ipotesi che questa nave sia stata affondata e che il carico non fosse quello dichiarato. Con riferimento all'affermazione dell'ammiraglio Pollastrini, relativa alla fine della vita del capitano di vascello De Grazia (aveva usato l'espressione «circostanze sospette» relativamente al decesso) aveva chiesto di conoscere cosa avesse alimentato tale considerazione e quale sviluppo avesse trovato il lavoro di approfondimento e di ricerca svolto dall'ufficiale per la Procura di Reggio Calabria.

Al riguardo è stato risposto che la M/N Rigel si è inabissata il 21.09.87. Come accertato nell'ambito di un procedimento penale volto a verificare una ipotesi di truffa in danno di assicurazioni per naufragio doloso la M/N Rigel è stata volontariamente affondata ed il recupero dell'equipaggio era stato parimenti pianificato. Dagli atti dell'indagine non emergono riferimenti di alcun tipo a ipotesi di smaltimento di sostanze nocive da realizzarsi tramite l'affondamento della Rigel. Sulla vicenda si è sviluppata una seconda indagine da parte della Procura di Reggio Calabria negli anni dal 1994 al 2000, tendente ad accertare una ipotesi di smaltimento di sostanze radioattive organizzata da tale Giorgio Comerio. Il procedimento penale si è concluso con decreto di archiviazione su richiesta del pubblico ministero che ha ritenuto non comprovata sia la presenza a bordo della Rigel di sostanze radioattive sia il collegamento col Comerio.

---

[4] Doc 523.1 dell'archivio della Commissione.

L'unico dato noto sulla posizione in cui è stata affondata la Rigel, è quello riportato sul registro dei sinistri dei Lloyds ove si legge «20 miles S.E. Cape Spartivento in la 37 58 N, long. 16 49 E». Sulle coordinate in questione è stata effettuata una ricerca da parte della ditta Impresub s.r.l. con utilizzo di sub side sonar su mandato dell'ANPA nel procedimento a carico del Comerio, con esito negativo.

In definitiva è stato rappresentato che non è possibile risalire ad un dato univoco e sufficientemente suffragato da riscontri concreti riguardo alla posizione del relitto, anche considerato che le uniche notizie a disposizione derivano da dichiarazioni di membri dell'equipaggio comprovatamente partecipi di un disegno truffaldino.

Per quanto concerne le «circostanze sospette» sulla fine della vita del capitano di vascello De Grazia, l'espressione usata dall'allora Comandante generale traeva spunto dalla relazione datata 22 maggio 2003 del dott. Francesco Neri, Sostituto Procuratore generale presso la Corte di Appello di Reggio Calabria, relativa alla proposta di concessione della medaglia d'oro al merito di Marina. Dettagli sull'attività e sull'apporto investigativo prestato dall'ufficiale non sono in possesso del Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto, tenuto conto che il C.te De Grazia ha operato alle dirette dipendenze dall'autorità giudiziaria.

Il senatore Caruso aveva chiesto al Comandante Generale pro-tempore Ammiraglio Pollastrini in occasione dell'audizione del 16 dicembre 2010, di conoscere il motivo per il quale il relitto della nave Catania non risultava essere stato censito dalla Direzione marittima di Reggio Calabria con riferimento alla posizione indicata [5]. In secondo luogo, l'Ammiraglio Pollastrini aveva riferito che non ci sarebbero altri relitti posizionati nella zona del rinvenimento della nave Catania, mentre la Direzione marittima di Reggio Calabria ha rilevato, in posizione corrispondente sostanzialmente identica il piroscafo Federico. Facendo riferimento al documento della Direzione marittima di Reggio Calabria sembrerebbe che nella posizione corrispondente a 39º 28'53 di latitudine (sostanzialmente identica a quella rilevata dalla nave Mare Oceano) e a 15º 51'96 di longitudine (lievemente diversa da quella di 15º 41'fornita dalla Mare Oceano), ci sarebbe il piroscafo Federico. Infine aveva chiesto di ottenere notizie circa la effettiva destinazione finale della nave Cunski.

In merito è stato risposto che la nave «Coopernaut Franca», armata dalla Soc. Nautilus di Vibo Valentia e noleggiata dall'Assessorato Ambiente della Regione Calabria, ha rinvenuto, al largo di Cetraro e a circa 490 metri di profondità, un relitto di una nave, di lunghezza di circa 110-120 metri e larghezza di circa 20 metri. Sulla scorta delle verifiche e riprese video effettuate lo scafo è stato localizzato in posizione Lat. 39º28, 541' Nord e Long. 015º41,569' Est con la prua in direzione Sud Ovest). L'analisi delle riprese video dell'avvistamento, come anche quelle effet-

---

[5] Si veda la «Relazione navi affondate», Doc. 124.5 dell'Archivio della Commissione.

tuate poi dalla nave Oceano, hanno escluso trattarsi della nave Cunski ed il relitto è stato identificato in quello della nave Catania).

È stato confermato che nella posizione corrispondente a 39º 28'53 di latitudine e a 15º 51'96 di longitudine giace il piroscafo Federico.

Il deputato Tassone, aveva chiesto di sapere se, sulla base dei sistemi di monitoraggio esistenti, fosse stato possibile intercettare il movimento di navi e gli inabissamenti e se, al riguardo, vi siano documenti ed elementi in possesso del Corpo delle Capitanerie di Porto.

In merito è stato riferito che al tempo dei presunti affondamenti dolosi non erano ancora stati realizzati e, quindi, non erano ancora funzionanti gli attuali sistemi di monitoraggio e controllo del traffico marittimo e, pertanto, l'attività di indagine poteva svolgersi solo a seguito di segnalazioni pervenute alle autorità marittime periferiche e, all'estero, alle autorità consolari. Ciò sia in campo amministrativo, per quanto riguarda le inchieste sommarie e formali disciplinate dal Codice della navigazione, sia in campo penale, per quei profili relativi ad ipotesi penalmente rilevanti.

La senatrice Armato, infine, aveva chiesto, nel caso di Cetraro, di conoscere, – atteso che la Capitaneria di Porto di Cetraro nel 2007 aveva vietato con un'apposita ordinanza la pesca a strascico – se la Marina militare era a conoscenza dell'esistenza di rifiuti tossici in quello specchio di mare. Ordinanza che venne poi revocata, anche se resta misteriosa la motivazione di tale revoca, così come quella della sua stessa emanazione.

Al riguardo è stato risposto che l'attività relativa alle indagini circa la possibile presenza sui fondali marini di Maratea di navi cariche di rifiuti tossici e/o radioattivi, trae origine da indagini delegate dalla Magistratura nel 2005 (Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lagonegro). Le attività compiute in merito alle cosiddette navi dei veleni sono state dirette precipuamente all'esplorazione dei fondali per l'individuazione di eventuali fonti inquinanti.

Nel 2009 sono state condotte due campagne scientifiche da parte di Nave Astrea, nel mese di luglio e in quello di ottobre, e una dalla Nave Mare Oceano, già impiegata utilmente per il rinvenimento del relitto di Cetraro, nel mese di novembre.

Al termine della campagna, durata circa una settimana, sono stati individuati due target, il primo consistente in un relitto riconducibile ad una imbarcazione da diporto di circa venti metri e il secondo in un giacimento di anfore antiche. Nel tratto di costa di Maratea non sono mai stati imposti divieti di balneazione a seguito di campionamenti di acque marine risultati fuori dai *range* consentiti.

All'inizio del 2007 l'Arpacal effettuava il campionamento, per le successive analisi, di sedimenti marini prelevati a profondità compresa tra i 370 e i 450 metri che indicavano la presenza di concentrazioni di metalli oltre i limiti di legge. L'ufficio circondariale marittimo di Cetraro, in data 18.04.07, emanava l'ordinanza con cui vietava la sola attività di pesca «a strascico» in due zone di mare, di ridotte dimensioni, antistanti il litorale dei Comuni di Cetraro (1,38 miglia x 1,24 miglia) e Belvedere Marittimo

(1,87 miglia x 1,54 miglia), corrispondenti alle aree marine in cui erano stati effettuati i prelievi dall'ARPACAL.

Il servizio veterinario dell'ASL n. 1 di Paola, a seguito di 12 campionamenti di specie diverse, effettuati nel periodo compreso tra il 21 maggio 2007 e il 21 giugno 2007, dei quali 11 direttamente a bordo di mm/pp all'arrivo nel porto di Cetraro e uno in una locale pescheria, rappresentava che, dai risultati delle analisi di laboratorio effettuate dall'Istituto Zooprofilattico di Portici, in quasi tutti i campioni, la presenza di cromo e, in tutti i campioni, la presenza di arsenico.

La Procura di Paola, segnalava che, dai rapporti di prova effettuati dall'Istituto Zooprofilattico di Portici inerenti i campioni effettuati in data 21 maggio 2007 dall'ASL, emergeva «giudizio sfavorevole per la presenza di mercurio oltre il limite consentito dal regolamento CEE 1881/2006, nei prodotti ittici freschi».

In data 4 ottobre 2007, nelle acque antistanti il Comune di Cetraro, l'Arpacal effettuava il campionamento di sedimenti marini a varie profondità e una misurazione radiometrica campale, non riscontrando emissioni di radiazioni ionizzanti. Il servizio veterinario dell'ASL, in relazione ai risultati delle analisi condotte sui prodotti ittici, oggetto di campionamento, nei giorni 30 e 31 ottobre 2007, trasmetteva una relazione sulla ricerca di metalli pesanti da cui emergeva la presenza di mercurio, comunque nei limiti consentiti, in tutti i campioni prelevati, mentre di cromo in soli tre campioni.

In data 7 agosto 2008, in esito a riunione dei rappresentanti del Commissario per l'emergenza ambientale, ASP – dipartimento prevenzione e servizio veterinario, Arpacal, Provincia di Cosenza, Comune di Belvedere Marittimo e personale della sezione di PG della Procura di Paola, ed alle risultanze riportate, i partecipanti concordavano sulla possibilità di abrogare l'ordinanza interdittiva sopraindicata.

2.4 Gli affondamenti delle motonavi Jolly Rosso, Jolly Rubino e Jolly Amaranto

Nel corso della predetta seduta della Commissione del 15 dicembre 2010, il senatore Caruso aveva anche richiesto un approfondimento delle circostanze che hanno causato, seppure a distanza di anni l'uno dall'altro, gli affondamenti delle motonavi Jolly Rosso, Jolly Rubino e Jolly Amaranto, appartenenti tutte alla stessa compagnia di navigazione, Ignazio Messina & C.

Quanto sopra, tenuto conto del fatto che gli eventi di cui trattasi si sono sviluppati secondo modalità del tutto simili quali, in particolare la circostanza che tutte e tre le navi sono state colpite dal maltempo in corso di navigazione; tutte e tre hanno subito gravi avarie all'apparato motore che ne hanno determinato l'ingovernabilità; tutte e tre hanno perso una parte del carico durante il maltempo; tutte e tre sono state abbandonate dall'equipaggio ed assistite, nelle fasi terminali del naufragio, dalla stessa

compagnia (la società olandese Smit Tak specializzata nel recupero e messa in sicurezza di relitti «critici»).

Con specifico documento, il Comando Generale delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera ha fornito elementi di dettaglio [6] relativi alle navi della Compagnia Ignazio Messina, vittime di incidenti. Per completezza di trattazione si riportano anche notizie relative alle vicende della motonave Jolly Amaranto, oggetto di specifica successiva trattazione nell'ambito della presente relazione.

In via preliminare è stato segnalato che, al di là dei dubbi legittimamente sorti sull'analisi di alcune delle circostanze in cui era maturato l'evento, le risultanze finali dell'indagine condotta nell'anno 2005 dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad essa connesse, riguardo alla M/N Jolly Rosso, non hanno all'epoca condotto all'individuazione di elementi certi atti a sostenere l'insorgere di profili di dolo a carico dell'armatore o del Comandante della nave.

Lo stesso dicasi con riferimento agli accertamenti all'epoca svolti con riferimento alla M/N.

Jolly Rubino ed alla M/N Jolly Amaranto, su cui peraltro sono ancora in fase di svolgimento i previsti atti di indagine.

In particolare è stato segnalato, con ulteriori elementi in ordine a quanto in precedenza rappresentato, il 14 dicembre 1990, la motonave Rosso (ex Jolly Rosso), battente bandiera italiana e di proprietà della società Ignazio Messina e C. con sede a Genova, partita dal porto di Malta con destinazione La Spezia, si è arenata sulla spiaggia di Camponara San Giovanni, frazione di Amantea, in provincia di Cosenza. La motonave, con a bordo 16 membri di equipaggio, stava trasportando un carico di nove container contenenti, secondo quanto dichiarato dal comandante e dal primo ufficiale di coperta, 23.325 tonnellate di nylon, 75.465 tonnellate di tabacco, 70 tonnellate di prodotti per bevande.

Il recupero del relitto è stato affidato alla ditta Smit Tak di Rotterdam che, dopo alcuni tentativi infruttuosi, ha rinunciato all'incarico dandone comunicazione, in data 2 marzo 1991, alla società armatrice. In data 17 gennaio 1992, la proprietà del relitto è passata, dalla società Ignazio Messina e C. alla società MO.SMO.DE di Crotone, che ha richiesto alla capitaneria di porto di Vibo Valentia l'autorizzazione alla demolizione della motonave ed alla bonifica dell'arenile. Per quanto riguarda gli accertamenti effettuati per risalire alle cause del sinistro e all'eventuale sussistenza di responsabilità, la predetta capitaneria di porto di Vibo Valentia ha avviato un'inchiesta da cui è emerso che l'arenamento della nave è stato causato dallo sbandamento di quest'ultima per un'infiltrazione d'acqua nella stiva poppiera e dal successivo blocco dei motori. Inoltre, i vigili del fuoco di Catanzaro, a seguito dell'allarme diffusosi tra la popolazione per un presunto traffico di materiale radioattivo, hanno effettuato ulteriori accertamenti utilizzando specifiche apparecchiature per la misurazione

---

[6] Doc. 523.4 dell'Archivio della Commissione.

della radioattività che, comunque, non hanno registrato alcuna contaminazione a livello del suolo.

La vicenda, peraltro, è stata oggetto di due procedimenti penali, uno presso la Pretura e, l'altro, presso il Tribunale di Reggio Calabria, quest'ultimo conclusosi con un decreto di archiviazione emesso dal Gip, su conforme richiesta del PM, in data 14 novembre 2000.

Per quanto concerne la motonave Jolly Rubino, è stato in sintesi rappresentato che, nel corso dell'attività di inchiesta sommaria condotta dal Consolato d'Italia a Durban è emerso che in corso di navigazione dal porto di Durban a quello di Mombasa, tra le ore 19,30 e le ore 19,40 del giorno 10 settembre 2002, è scoppiato un incendio in sala macchine che ha fatto suonare gli allarmi della centralina d'incendio di bordo.

L'incendio si sarebbe propagato a più livelli della nave attraverso il vano ascensore, nonostante cinque tentativi di domarlo mediante estintore.

Constatata l'infruttuosità dell'operazione di spegnimento è stato lanciato un Mayday con richiesta di assistenza per incendio in sala macchine che è stato ricevuto dalla Capitaneria di Porto di Richards Bay alle ore 20,00. Attorno alla stessa ora il Comandante, constatata l'impossibilità di utilizzare in sicurezza la lancia di salvataggio, avrebbe dato disposizione al personale di salire in coperta a centro nave per consentire le operazioni di evacuazione mediante elicottero. Avendo constatato la progressiva propagazione dell'incendio e accertata in via definitiva l'impossibilità di spegnerlo, il Comandante abbandonava la nave, assieme agli ultimi uomini rimasti a bordo. La successiva attività di inchiesta formale, condotta dalla Direzione Marittima di Napoli quale Direzione Marittima competente ai sensi dell'articolo 581 del Codice della navigazione, portò ad accertare responsabilità per colpa a vario titolo ascritte al rappresentante legale della società Messina, al Comandante, al Direttore di Macchina ed al I Ufficiale di coperta e di macchina.

Relativamente, infine alla motonave Jolly Amaranto, è stato rappresentato che alle ore 13.40 del giorno 11 dicembre 2010 la Società di navigazione «Ignazio Messina e C. S.p.A.», di Genova riferiva alla Centrale Operativa del Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto che la M/n «Jolly Amaranto» aveva lanciato un messaggio Mayday, ricevuto dalle Autorità SAR egiziane, a causa di avaria ai motori e delle avverse condizioni meteo, in posizione Lat. 32º15'N – Long. 027º 11'E (a circa 50 miglia a nord delle coste mediterranee dell'Egitto). La Società comunicava, inoltre, che a bordo vi erano 21 persone di equipaggio (16 italiani e 5 rumeni) e che il carico risultava costituito da container, 38 dei quali contenenti merci pericolose. A causa delle pessime condizioni meteo il comando di bordo riteneva necessario l'abbandono della nave. La Centrale Operativa del Comando generale, investita dell'emergenza, prendeva immediati contatti con il centro di soccorso egiziano (JRCC CAIRO) e forniva le caratteristiche e la posizione di alcune navi che si trovavano in prossimità della Jolly Amaranto, impiegabili per fornire assistenza alla stessa. Non erano presenti in area unità militari. JRCC Cairo dirottava le MM/NN «Ariana» e «Kriti Amethyst», entrambe battenti bandiera

greca, invitandole a mantenersi pronte ad intervenire in caso di abbandono nave. JRCC Cairo faceva inoltre conoscere di aver allertato una nave militare egiziana per soccorrere l'equipaggio, ma la stessa non riusciva a prendere il mare a causa delle proibitive condizioni meteo marine. Per tutta la durata dell'emergenza la Centrale Operativa manteneva costanti contatti con la compagnia di navigazione e con le Autorità egiziane responsabili dei soccorsi, per il necessario scambio di informazioni operative funzionali alla pianificazione ed allo svolgimento delle attività di soccorso. Forniva inoltre informazioni ai familiari dell'equipaggio che chiedevano frequenti notizie dei loro congiunti. Contestualmente venivano informate e mantenute aggiornate le Autorità nazionali interessate all'evento, tra cui il Comando in Capo della Squadra Navale della Marina Militare Italiana e l'Unità di Crisi del Ministero degli Affari Esteri. Il giorno 12 dicembre la compagnia armatrice riferiva di aver provveduto all'invio del rimorchiatore «Simoon», di bandiera panamense che, partito da Creta, raggiungeva la Jolly Amaranto alle ore 07.00 del 13 dicembre, iniziando le operazioni di rimorchio dell'unità alle ore 09.30 dello stesso giorno. L'unità giungeva nella rada di Alessandria d'Egitto alle ore 18.45 e alle 23.15 circa, lasciata dal rimorchiatore Simoon ai mezzi locali, iniziava le operazioni di ingresso nell'area portuale per il successivo ormeggio in banchina, assistita da tre rimorchiatori locali e da due piloti del porto. Alle ore 02.00 circa del giorno 14, a causa delle persistenti cattive condizioni meteo marine, ed a seguito dell'avaria all'apparato motore di uno dei rimorchiatori, l'unità, che aveva intrapreso la navigazione nel canale d'ingresso ad Alessandria, scarrocciava verso un basso fondale, arenandosi. Il sinistro ha determinato l'allagamento della sala macchine e lo sbandamento della nave sul lato dritto di 8º. Alle ore 05.45 l'equipaggio, in buone condizione di salute, veniva precauzionalmente evacuato. Sempre il giorno 14 la nave risulta sia stata posta sotto il controllo delle Autorità egiziane. Le stesse hanno effettuato delle verifiche con subacquei per controllare lo stato di sicurezza dell'unità. La parte dello scafo che si è potuto esaminare è risultata integra, la nave è risultata adagiata sul fondo per tutta la sua lunghezza, non essendovi dunque pericolo per le persone che dovessero salire a bordo.

A seguito di tali verifiche, alcuni investigatori dell'Amministrazione marittima egiziana sono saliti a bordo, accompagnati da tre membri dell'equipaggio. Il personale egiziano ha portato via la capsula delI'S-VDR, l'hard disk delI'S-VDR, il computer del carico, piani e disegni di varia natura della nave. Il giorno 15 dicembre le Autorità Consolari italiane hanno avviato l'inchiesta marittima, che è ancora in corso. Il giorno 17 dicembre, dopo essere stato sentito sia dalle Autorità egiziane che da quelle Consolari italiane, l'equipaggio tutto ha fatto rientro al proprio domicilio (16 in Italia, 5 in Romania).

In esito alla suddetta descrizione, è stato rappresentato che, non vi sono elementi che possano avvalorare la tesi dell'esistenza di connessioni tra gli eventi descritti, in particolar modo ove tale connessione venga ri-

cercata nella finalità dell'affondamento delle navi per l'illegale smaltimento di rifiuti tossici.

A tale conclusione, infatti, sono giunte le inchieste condotte nell'immediatezza dei fatti, così come le successive attività di indagine condotte dalla magistratura proprio al fine di fare luce sulla possibilità che gli affondamenti verificatisi potessero essere ascrivibili a fattispecie dolose.

2.5 La motonave Cunski

In occasione dell'audizione del Comandante Generale delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, Ammiraglio Ispettore Capo (CP) Marco Brusco, in data 3 febbraio 2011 il senatore Caruso, con riferimento alla vicenda della nave Cunski, aveva chiesto di acquisire elementi chiarificatori in ordine alla circostanza che la nave Coopernaut Franca nel 2009 ha individuato un relitto al largo di Cetraro in posizione 39º28,541'N – 015º41,569'E, con prua in direzione SO (relitto poi attribuito alla nave Catania); Il relitto del piroscafo Federico viene collocato (doc.523.1 e doc.523.2) in posizione 39º28,53'N – 015º51,96'E, cioè in posizione estremamente vicina alla nave Catania; inoltre il Procuratore Nazionale Antimafia, nell'audizione del 27 ottobre 2009, ha fornito indicazioni in merito (con riferimento alle notizie secondo le quali il relitto individuato dall'Arpacal (mediante la Coopernaut Franca), forse il piroscafo Cagliari, avrebbe presentato uno squarcio a prua, verosimilmente ascrivibile a un'esplosione, e nessun riferimento alla nave Catania si trova in precedente comunicazione della Direzione marittima di Reggio Calabria (doc.124.5).

In relazione a quanto sopra, il Comando Generale delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera ha rappresentato che la mappatura dei relitti è stata avviata nel mese di ottobre del 2009, su delega di indagine delle Procure della Repubblica e delle DDA di Catanzaro e di Reggio Calabria, a seguito delle dichiarazioni di collaboratore di giustizia circa il presunto affondamento di tre navi con rifiuti pericolosi, nelle acque antistanti le coste della regione Calabria, tra cui una al largo di Cetraro (CS).

Ulteriori e specifici approfondimenti presso l'Ufficio Storico della Marina Militare allo scopo di rinvenire ulteriori elementi informativi in ordine al piroscafo Piroscafo Catania hanno consentito di accertare che un Piroscafo passeggeri denominato Catania di 3188 TSL, TSN 1917, costruito nel 1906, appartenente alla Società Marittima Italiana, con sede in Genova, ed iscritto al Compartimento marittimo di Genova, matr. n. 695, fu affondato il 16 marzo 1917 a 15 miglia da Belvedere Calabro (oggi Belvedere Marittimo). Riguardo a quest'ultima nave mercantile si è altresì rinvenuto il carteggio relativo al suo affondamento, da cui si ha riconferma che lo stesso è appunto avvenuto il giorno 16 marzo del 1917, alle ore 20.45 nel punto di coordinate Lat. 39º 35' N – 15º 40' E, a circa 10 miglia fra Capo Bonifati e Torre Diamante.

Inoltre, il 4 agosto del 1943, nel porto di Napoli fu affondato un Piroscafo da carico denominato anch'esso Catania di 6176 TSL e il 3 agosto

1943, al largo del porto di Brindisi, fu affondato un piroscafo passeggeri invece denominato Città di Catania di 3355 TSL.

Specifici elementi di dettaglio sulla m/n Cunski sono, poi, pervenuti alla Commissione con la «Relazione sintetica riguardante gli aspetti di interesse relativi alla motonave Cunski» [7]. In particolare è stato rappresentato che, diversamente da quanto dichiarato dal collaboratore di giustizia Francesco Fonti circa l'affondamento della motonave citata in epigrafe nelle acque antistanti la Calabria, gli accertamenti compiuti non hanno condotto al ritrovamento di un relitto corrispondente a quello cercato.

Invero – è stato rappresentato – in esito alle indagini svolte, si è accertato che la motonave, dopo aver cambiato il proprio nome in Shahinaz, è stata demolita nel 1992 in India. La nave Cunski inizia la propria attività come M/N Lottinge nell'anno 1956; nome, quest'ultimo, che conserva fino all'anno 1969. In tale frangente la società armatrice è yugoslava, denominata «Losinjska Plovidba Brodarstvo».

Si presume che la nazionalità fosse, sin dall'inizio, yugoslava, sebbene il primo dato certo sulla bandiera inalberata risale al 28 agosto 1975; tale dato conferma poi che la nave abbia inalberato la bandiera yugoslava fino all'agosto 1991, quando la stessa assunse, per un breve periodo prima della demolizione, la nazionalità di St. Vincent & The Grenadines. Dal 01/01/1970 al 17/12/1983 la nave abbandona la denominazione di Lottinge ed assume quella di Samantha M, per poi assumere il nome di Cunski dal 18/12/1983 al 26/08/1991. Il 03/10/1991 la nave assume infine la sua ultima denominazione, Shainaz, prima della sua demolizione, che risulta avvenuta il 01/05/1992 in India. In tale frangente, la società armatrice risulta essere la «Alzira Shipping Corp Company», registrata nel Regno Unito.

I dati sopra menzionati – è stato rappresentato -sono stati ricavati dall'analisi delle fonti aperte e delle banche dati internazionali.

Al riguardo si segnala che la Commissione, su attivazione del XII Comitato, ha svolto un approfondimento sulla presunta demolizione della nave Cunski nel porto di Alang, in India. Particolare questo che – come noto – è stato contrapposto alle ipotesi di affondamento nel mare Tirreno, come dichiarato dal Fonti. Il Ministero degli affari esteri, al riguardo, ha fatto conoscere che il Consolato Generale a Mumbai, ha rivolto una richiesta di informazioni alle Autorità marittime e portuali dello Stato del Gujarat.

I suddetti interlocutori indiani hanno confermato, dopo una ricerca nei loro archivi resa complessa dall'esigenza di reperire dati risalenti a circa venti anni orsono, che nessun natante con i l nome di Shainaz o Shaihinaz (ex Cunski) è stato mai demolito presso i cantieri navali del porto di Alang [8].

---

[7] Doc. 557.1 dell'Archivio della Commissione.
[8] Doc. 786.1 dell'Archivio della Commissione.

Tale notizia, nello spirito di collaborazione istituzionale è stata comunicata alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, nonché all'Autorità Giudiziaria di Catanzaro e Reggio Calabria che avevano condotto indagini sul caso.

È stata avanzata informale e non verificata ipotesi che il mancato riscontro di una demolizione della nave viceversa effettivamente avvenuta in territorio indiano potrebbe derivare dalla volontà delle relative Autorità di celare l'esecuzione di operazioni effettuate in violazione degli impegni sottoscritti con il trattato di Basilea, da ricondursi alla mancata bonifica della nave prima del suo smantellamento.

E vi è tuttavia da aggiungere, sul punto, che il Comitato non ha, d'altra parte, acquisito alcuna incontrovertibile prova della detta demolizione, sicchè – fatte salve le conclusioni assunte dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, che, come ricordato, ha svolto indagini assai più complesse – è da ritenere che la questione permanga suscettibile di ulteriori eventuali approfondimenti.

2.6 Le valutazioni di carattere tecnico

Il Comitato inoltre, con l'apporto di un collaboratore a tempo parziale appartenente al Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto, ha esaminato e valutato documenti, il cui contenuto tecnico richiedeva una professionalità idonea allo scopo.

In particolare è stata svolta un'analisi comparativa sull'attività di investigazione sottomarina condotta dalla M/N Coopernaut Franca e dalla DPV Mare Oceano sul relitto navale rinvenuto al largo di Cetraro.

L'elaborato[9] pone in raffronto, in chiave analitico/comparatistica, e sulla base della documentazione investigativa acquisita agli atti, gli esiti delle attività di investigazioni sottomarine svolte tra l'8 ed il 13 settembre 2009 e nel periodo 19 – 29 ottobre 2009 rispettivamente e come anzidetto dalla M/N «Coopernaut Franca» e dalla M/N «Mare Oceano» sul relitto rinvenuto al largo di Cetraro (Cs) poi identificato in quello del piroscafo «Catania». Ciò allo scopo di evidenziarne, attraverso una disamina anche di natura tecnico/metodologica eventuali diversità e/o discrepanze.

3. L'avaria occorsa alla nave Jolly Amaranto

Il XII Comitato – come anzidetto – si è occupato dell'avaria occorsa in data 11 dicembre 2010 alla nave Jolly Amaranto, e dell'affondamento avvenuto il successivo giorno 14 dicembre, per una ipotesi di possibile connessione con gli incidenti che in precedenza hanno riguardato il naviglio della Società di navigazione «Ignazio Messina e C. S.p.A.», di Ge-

---

[9] Doc. n. 886.1 dell'Archivio della Commissione.

nova e, nello specifico, le navi Jolly Rosso e Jolly Rubino, su cui in passato sono stati adombrati interessi criminali.

Nei tre incidenti, al di là delle tragiche ricorrenze, sono state peraltro rilevate delle costanti, quali il fortunale, avarie in particolare agli apparati motore, che ne hanno determinato la ingovernabilità, la perdita del carico pericoloso.

La vicenda – come appreso anche direttamente con l'audizione del comandante della nave – si è sostanziata in un'avaria tecnica subita dalla Jolly Amaranto nelle acque del Mediterraneo centrale, in una situazione di condizioni marine gravemente avverse.

In particolare il Comitato, non appena appresa la notizia dell'incidente, ha con immediatezza avviato una serie di iniziative, la prima delle quali la richiesta di collaborazione al Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto che, fin dal 16 dicembre 2010, ha fornito tempestive notizie sull'incidente in questione, sulla nave, sulla società armatrice e sul carico [10].

Il Comando Generale, inoltre, ha successivamente fornito una specifica relazione non solo relativa all'incidente della Jolly Amaranto, ma anche alle vicende delle altre navi sopraindicate, in precedenza citata [11].

3.1 Le informazioni del Comando Generale delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera

Con riferimento alla vicenda in esame, il Comando Generale comunicava le notizie di dettaglio già in precedenza riportate e rappresentava che il giorno 15 dicembre 2010 le Autorità Consolari italiane avviavano l'inchiesta sommaria e veniva attivata, del pari, l'attività d'indagine condotta dall'Autorità marittima egiziana, che aveva provveduto a raccogliere a bordo gli elementi necessari a fare luce sull'accaduto.

Il giorno 17 dicembre 2010, dopo essere stato sentito sia dalle Autorità egiziane che da quelle Consolari italiane, l'equipaggio tutto faceva rientro al proprio domicilio (16 in Italia, 5 in Romania). L'unità è in fase di demolizione in prossimità della canaletta di ingresso al porto di Alessandria.

La nave era in possesso di tutti i certificati prescritti in corso di validità, come certificato dal *Report* del Registro Italiano Navale. Per quanto attiene all'attività ispettiva condotta ai fini della verifica delle condizioni di sicurezza della nave, la stessa era stata sottoposta a visita ispettiva il 21 febbraio 2010 dalle autorità egiziane, ai sensi del Memorandum di Parigi. Dall'ispezione, non erano emerse deficienze tali da compromettere le regolari condizioni di navigabilità dell'unità.

L'unità era stata altresì sottoposta a varie visite ispettive nei primi mesi dell'anno 2010 da parte delle autorità nazionali, ai fini del rilascio dei certificati previsti dalla normativa nazionale e internazionale di settore. Con riguardo al carico presente a bordo, risulta dalla dichiarazione inte-

---

[10] Doc. n. 487.0 -2 dell'Archivio della Commissione.
[11] Doc. n. 523.4 dell'Archivio della Commissione.

grativa di partenza a cui è allegato il manifesto di carico che la nave aveva a bordo un totale di circa 10500 tonnellate di merce tra container, trailer, auto e macchine agricole.

3.2 Le audizioni svolte dal Comitato

In data 22 dicembre 2010 si è svolta, in relazione all'avaria della motonave Jolly Amaranto, l'audizione del comandante della nave Federico Gatto, del direttore di macchina Francesco Argenziano e del consigliere d'amministrazione della Società Messina Armando Cervetto [12].

In via preliminare è stato osservato che il 14 dicembre – data dell'incidente occorso nella canaletta del porto di Alessandria d'Egitto – è una cattiva ricorrenza per la compagnia Messina. Il 14 dicembre 1990 è infatti affondata la Jolly Rosso.

Il comandante ha poi riferito che dopo aver assunto il comando il giorno 3 dicembre, la partenza da Genova è stata regolare, senza nessun problema. La nave era in un buono stato di manutenzione, di conservazione e di galleggiabilità e aveva tutti i documenti in ordine. La nave è quindi arrivata e ripartita da Malta nelle stesse condizioni alle ore 3,30 di mattina del giorno 7 dicembre e la navigazione si è mantenuta regolare fino al 9 dicembre quando, alle ore 2,30, è intervenuto un principio di incendio nella camera di lavaggio e al ciclone nel motore. Le condizioni meteo erano ottime, con vento proveniente da sud ovest variabile da due a tre. Tutto il giorno 9 le condizioni meteo sono state sempre buone.

Il giorno 10 dicembre le condizioni meteorologiche consistevano in vento proveniente da ovest sud ovest a forza 5. La nave si è fermata di nuovo per problemi al motore dalle ore 13,30 fino alle ore 17 ed è ripartita con motore a regime ridotto.

Le condizioni meteo continuano a peggiorare nella notte tra il 10 e l'11 dicembre. Sempre il giorno 11, poco prima di mezzogiorno, i motori non sono più riusciti a ripartire e la nave è rimasta alla deriva.

Alcuni contenitori stati persi il giorno 11, alle ore 8,30 di mattina in posizione Latitudine 32º 15'.4 Nord e longitudine 027º 01'.9 Est. Erano in coperta a prora. Il materiale che galleggiava sottobordo era legname. Altri contenitori, verso poppa, quattro da 40 tonnellate e sei da 20 tonnellate, sono stati perduti il giorno 11 pomeriggio, a circa 20 miglia ad est della prima perdita.

Alla partenza da Genova la nave è partita solo con contenitori pieni. A Malta sono stati caricati alcuni contenitori vuoti, sistemati a prora, ed altri pieni. Alcuni dei contenitori che trasportavano carichi pericolosi – pittura, acetone e petrolio distillato – rientrerebbero tra quelli caduti in mare da poppavia.

L'11 dicembre, dal momento che le condizioni meteorologiche sono peggiorate e il mare è arrivato fino a forza 10, è stata lanciata una richie-

---

[12] Resoconto stenografico relativo all'audizione tenuta innanzi al XII Comitato in data 22 dicembre 2010.

sta di aiuto, in posizione Latitudine 32º 13' Nord e Longitudine 27º 15' Est. Est.

La nave è rimasta tutto il giorno alla deriva, con il mare a forza 10. Sono stati persi alcuni contenitori e poi, il 13 dicembre mattina, è intervenuto il rimorchiatore di salvataggio della Smit International, il «Simoon», che ha trainato la nave portandola verso Alessandria.

All'incirca alla mezzanotte del 13 dicembre, quando il «Simoon» aveva mollato la nave ed erano presenti i rimorchiatori portuali guidati dai piloti locali e a condizioni meteo molto migliorate, ma pur sempre avverse, i rimorchiatori portuali purtroppo non riuscivano a mantenere la nave in posizione.

Non avendo il motore principale a disposizione, non era possibile fare nulla e la nave era in balia sia dei rimorchiatori che dei piloti locali. Dopo aver imboccato la canaletta del porto di Alessandria – in presenza di vento sud-ovest di 20 nodi – la nave pian piano è scarrocciata fuori dalla stessa canaletta, a levante verso la costa libanese, fino a quando si sono sentiti due colpi, verosimilmente di uno scoglio o dell'impatto di un rimorchiatore.

La nave si era incagliata a poppa – a tre miglia dalla costa – e, dopo inutili tentativi per modificarne l'assetto, alle ore 04.30, raggiunta un'inclinazione di 12 gradi, veniva fatto allontanare l'equipaggio.

A giudizio del comandante, i rimorchiatori portuali non avevano abbastanza potenza per poter riportare la nave in porto e, inoltre, utilizzavano comunque cavi di acciaio che rendono difficoloso portare a termine l'operazione, per la quale sarebbe stata necessaria una catenaria e molto cavo in mare.

Successivamente sono saliti a bordo ufficiali della nave e membri della Marina militare, mentre la Società Smit è stata incaricata di recuperare la nave.

Il direttore di macchina Francesco Argenziano, a sua volta, ha rappresentato che il giorno 9 dicembre giovedì, dopo la partenza da Malta, di notte, mentre dormiva, è stato chiamato perché c'era del fumo. Sceso in sala macchina, non si vedeva niente perché aveva preso fuoco la camera di lavaggio. Si tratta di camere in cui, con il motore vecchio, cola olio e in questo caso, a causa delle elevate temperature dei gas di scarico, l'olio colato prende fuoco. Ha aggiunto che è un fatto normale, che avviene spesso.

Spento il fuoco, dopo il primo episodio, il mare era ancora calmo, quindi sono state fatte visite appropriate per verificare se le luci del motore o gli scarichi dell'olio fossero ostruiti e quindi, la mattina la nave è ripartita, verso mezzogiorno.

L'avaria si è successivamente aggravata ed ha riguardato due cilindri su sei del motore, determinando la necessità di escluderne uno e quindi navigare ad un regime di 50 giri per le successive 24 ore, con il mare che si stava agitando.

Successivamente la macchina ha preso nuovamente fuoco al cilindro due. Si è provato a rimettere in moto, ma dopo circa cinque minuti la nave

si è fermata un'altra volta e, a causa del mare agitato, ha iniziato a soffrire di sbandate ampie fino a circa 42 gradi. Non era più possibile restare in sala macchine e, dopo aver comunicato telefonicamente di non essere più in grado di fare niente, il personale è salito sul ponte.

L'incidente è occorso a 50 miglia dalla costa, in alto mare, ove la nave è rimasta fino a lunedì mattina, 13 dicembre, quando è arrivato un rimorchiatore che ha effettuato il traino fino al porto di Alessandria d'Egitto.

La nave, in condizioni ordinarie, poteva navigare a 11 nodi e mezzo, mentre in condizioni di avaria si procedeva a una velocità che consentiva di percorrere circa tre miglia l'ora.

Nell'ultimo periodo la nave aveva subito altre avarie quali piccoli incendi. Era però sufficiente rallentare la velocità per mezz'ora e la situazione si risolveva del tutto. Gli scarichi di questi motori, infatti, hanno il difetto di tapparsi. L'olio e la fuliggine formano un tappo e provocano dei colaggi che, a causa delle alte temperature dei gas di scarico, prendono fuoco e alimentano un incendio, peraltro di poca importanza.

I motori della nave erano stati oggetto di manutenzione di recente e, su 8000 ore prima della successiva manutenzione, ne avevano in quel momento appena 1500.

La manutenzione comporta la sostituzione del pistone e delle fasce elastiche e la loro pulizia. Se non nuovi, pertanto, questi motori erano stati sottoposti a manutenzione ed effettuati dei ricambi e, al porto di Genova, dove è stata fatta la visita di controllo, non risultava nessuna anomalia.

Il giorno 13 è arrivato il rimorchiatore Simoon, ha agganciato la nave portandola fino alla canaletta. L'operazione di conduzione in porto è stata fatta dai rimorchiatori egiziani.

Quando la nave ha fatto ingresso nella canaletta il personale è sceso in sala macchine dove sono stati avvertiti degli strattoni laterali. Da cinque gradi di inclinazione si è passati a dieci gradi di sbandamento. Sono state messe in moto le pompe di esaurimento, e a un certo punto il terzo ufficiale ha detto che c'era acqua anche nel reparto pompe in sala macchine, ma l'acqua che entrava era più di quella che si riusciva ad espellere.

Il consigliere d'amministrazione della Società Messina Armando Cervetto ha, quindi, rappresentato che la linea assicurata dalla nave prevedeva la rotta Napoli, Genova, a volte Marsiglia e ritorno. Il primo porto dopo Beirut, a salire, è Napoli dove vi è un *terminal* di imbarco e sbarco. La base d'armamento della nave è Genova, ma le navi sono immatricolate tutte a Napoli. È stato inoltre evidenziato il dato, emergente dal manifesto di carico della nave, relativo alla presenza a bordo di merce pericolosa ed ha rappresentato che non era ancora possibile stabilire esattamente cosa e quanto era andato perduto.

In relazione all'affondamento della nave, ha poi aggiunto che il primo problema dell'autorità egiziana e della società Smit era togliere il combustibile, per evitare l'inquinamento; in seguito la Smit avrebbe cominciato a sbarcare il carico e ne sarebbero state verificate le condizioni. Ha inoltre espresso l'avviso che dovevano essere andati in mare sette con-

tenitori di classe 3 (pitture e altri materiali). In tutto i contenitori caduti in mare erano 19. Vi erano in tutto 29 contenitori a bordo; di questi, sette dovrebbero essere finiti in mare ed erano quasi tutti di classe 3 (pitture); il resto doveva essere a bordo (fenolo e acetone, tutta merce per la maggior parte di classe 3; e poi merce di classi 6, 8 e 9).

Il consigliere Cervetto ha precisato che non era stata ancora dichiarata la perdita totale della nave e che era stato sottoscritto un contratto con la Smit International per il recupero della medesima. Se la Smit International avesse successivamente dichiarato di non essere in grado di operarlo, allora avrebbero dovuto forzatamente stipulare un contratto per recupero relitto.

Un rapporto della Smit International ha evidenziato al riguardo che è stato scoperto uno squarcio di tre metri nel lato destro, a partire da 20 metri dalla prora. Da lì era poi entrata l'acqua.

3.3 Le valutazioni di carattere tecnico

Il Comitato, anche per tale vicenda si è avvalso dell'apporto tecnico di collaboratore a tempo parziale appartenente al Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto, che ha esaminato e valutato documenti, il cui contenuto tecnico richiedeva una professionalità idonea allo scopo.

Si tratta in particolare di atti provenienti essenzialmente dal predetto Comando Generale e dalla compagnia di navigazione Ignazio Messina e riferibili direttamente o indirettamente alla vicenda in esame.

In esito all'analisi svolta,[13] sono state formulate specifiche considerazioni, in ordine all'assenza di evidenti elementi di contrasto tra le varie versioni rese e di indizi di improbabilità nella dinamica e nella successione dei fatti.

Considerata, tuttavia, l'incompletezza della base documentale disponibile, è stata rilevata l'opportunità di richiedere, alla Direzione Marittima di Napoli che sta svolgendo l'inchiesta formale sul sinistro in oggetto ex articolo 579 del codice della navigazione, l'acquisizione agli atti degli esiti di tale inchiesta, il cui scopo è proprio quello di ricercare cause e responsabilità del sinistro, non appena la stessa sarà conclusa.

Uno specifico approfondimento è stato inoltre svolto riguardo al carico trasportato con particolare attenzione a quello disperso in mare. Al riguardo non si sono rilevate anomalie per quanto riguarda il vincolo generale di stivaggio riferito alla destinazione, ed è apparso sostanzialmente rispettato il cosiddetto vincolo di stabilità, ovvero la corretta distribuzione del peso a bordo della nave.

Tuttavia alcune ulteriori considerazioni sono state svolte sulle modalità di caricazione, in quanto le medesime hanno presentato delle difformità rispetto alla pratica ordinaria, con specifico riferimento alla direzione di posizionamento della quasi totalità dei container che potrebbe aver ri-

---

[13] Doc. n. 886.2 dell'Archivio della Commissione.

vestito un ruolo nell'apertura delle porte dei containers e nella fuoriuscita di carico. Inoltre talune atipicità nella procedura di catalogazione del carico ha reso impegnativa la possibilità di decifrare la posizione dei vari container dovendo ricorrere alla loro individuazione soprattutto attraverso la ricerca del numero del container sul piano di carico.

Al riguardo è stata rilevata l'opportunità, al fine di verificare se le suddette modalità fossero comunque quelle raccomandate dall'Ente di classifica, di acquisire il «Cargo Securing Manual» della nave.

In conclusione la suddetta analisi non ha rilevato particolari elementi di dubbio sulla dinamica degli eventi né sul carico disperso, tenuto conto anche delle particolari condizioni meteo-marine in cui si è svolta la vicenda.

Infine, come pura ipotesi, alcune circostanze concomitanti e difformi dalla normale pratica, fanno ritenere fattibili due particolari tecniche di eliminazione del carico su questo tipo di nave non dotato di gru: i contenitori stivati per madiere, al primo tiro con porta rivolta verso il mare, consentono, una volta aperti, di essere svuotati anche durante la navigazione. Inoltre al centro della nave è stato lasciato un ampio spazio vuoto, cosa che di solito si cerca di evitare, dove era presente anche un carrello elevatore (*fork lift*), stranamente lasciato alle intemperie visto che la nave dispone di garage interni, il che permetterebbe al carrello di manovrare e sollevare i contenitori posti per madiere fino a spingerli fuori bordo.

Entrambe le sopra descritte ipotetiche tecniche sono praticabili solo in presenza di condizioni di mare assolutamente calmo essendo molto pericolose per chi le esegue, condizioni queste assolutamente da escludere nel viaggio in esame compiuto dalla Jolly Amaranto.

4. Emissione radioattiva causata da cobalto 60 rilevata all'interno di un container nel porto di Genova Voltri.

La vicenda è relativa ad un container che presentava tracce di radioattività, giacente nel porto di Genova, nel luglio 2010, con particolare riferimento all'origine del materiale in questione ed alla sua movimentazione, prima dell'introduzione sul territorio nazionale ad opera della nave Malaga.

Le prime notizie in merito sono state acquisite in occasione dell'audizione del Comandante Generale delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, Ammiraglio Ispettore Capo (CP) Marco Brusco, in data 3 febbraio 2011 il quale, nella circostanza riferiva che erano ancora in corso le attività volte ad accertare la natura della fonte di radioattività presente all'interno del container e che i Vigili del Fuoco stavano approntando dispositivi idonei all'ispezione del container medesimo.

Su un piano generale e con riferimento alle circostanze che avevano consentito di rilevare la presenza di radioattività nel container, veniva riferito che, a campione, la Dogana, attraverso i suoi mezzi, monitorava i container e, nella circostanza, era stata rilevata una reazione delle apparec-

chiature impiegate per tale attività. A titolo cautelativo le autorità del porto avevano deciso di stabilire una zona di interdizione.

Immediatamente dopo l'audizione, venivano fornite dal Comando Generale delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera notizie più dettagliate sulla vicenda [14].

In sintesi veniva comunicato che il giorno 14 luglio 2010 la M/N MSC Malaga ormeggiava alla banchina Voltri centrolevante del porto di Genova per eseguire le operazioni di sbarco di n. 1.061 container e successivamente veniva rilevata un'emissione radioattiva causata da Cobalto 60 all'interno di uno dei container sbarcati (nºTGHU3077030) risultato provenire dal porto di Jedda (Arabia Saudita) e transitato nel porto di Gioia Tauro.

Il container conteneva effettivamente 21.200 kg di rottami di rame, e la fonte radioattiva non atteneva all'intero carico ma ad una limitata quantità di Cobalto 60 successivamente individuata a seguito di esame radiometrico.

La Capitaneria di porto di Genova promuoveva, quindi, un'attività di interazione fra le amministrazioni istituzionalmente interessate alla problematica, il cui coordinamento veniva assunto dalla Prefettura di Genova.

Quest'ultima, in particolare, istituiva un tavolo tecnico, con la partecipazione anche di rappresentanti dell'Autorità marittima, per l'adozione di misure finalizzate al contenimento delle radiazioni e al rinvio del container al porto di partenza o in un'area di stoccaggio autorizzata. In esito a tali incontri si calcolava in metri 230 il raggio di sicurezza intorno al container e si realizzava un'area di «quarantena» delimitata da una barriera costituita da sei container, riempiti per metà da calcestruzzo e per la restante parte da acqua.

4.1 La riunione presso la Prefettura di Genova

Il 21 ottobre 2011, su iniziativa del Coordinatore senatore Caruso si è tenuto un incontro informale a Genova, giorno in cui la Commissione era presente a quella sede, allo scopo di valutare, in via preliminare, se sussistevano elementi di interesse che potevano rendere necessario ed opportuno, per il Comitato, proporre alla stessa Commissione di acquisire ulteriori notizie sull'esito della vicenda, su eventuali iniziative investigative o giudiziarie.

All'incontro in questione, svolto con la partecipazione dello stesso senatore Caruso, della senatrice Maraventano, dei deputati Tassone e Garavini, sono intervenuti il prefetto di Genova, dott. Francesco Antonio Musolino, l'ammiraglio ispettore del Corpo delle capitanerie di porto – Guardia Costiera, Felicio Angrisano, Direttore Marittimo della Liguria ed il Comandante Provinciale dei Vigili del Fuoco di Genova, Ing. Raffaele Ruggiero.

---

[14] Doc. n. 557.1 dell'Archivio della Commissione.

Nel corso dell'incontro e nell'ambito dei documenti prodotti nella circostanza [15] venivano acquisite ulteriori notizie.

In particolare la Prefettura comunicava che il 20 luglio 2010 personale tecnico del porto commerciale di Voltri rilevò delle radiazioni all'esterno di un container proveniente da Jeddah (Arabia Saudita) il cui caricatore risultò essere la società Sun Metal Casting L.L.C, con sede ad Ajman – U.A.E., il destinatario la società Sigimet s.r.l. avente sede a Pozzolo Formigaro (Al), lo spedizioniere la G.M.T. s.r.l. con sede in Genova e il vettore marittimo la società Mediterranean Shipping Company.

Le analisi immediatamente poste in atto dalle unità operative NBCR del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Genova e di Vercelli nonché dall'Arpal fecero emergere la presenza di una sorgente di Cobalto 60 all'interno del container in argomento.

La locale Procura della Repubblica conferì il 29 luglio 2010 al Comando Provinciale del Corpo dei Vigili del Fuoco una delega di indagini finalizzata a porre in essere ogni attività tecnica necessaria all'accertamento della natura, dello stato fisico e dell'attività della sorgente orfana individuata all'interno del contenitore posto sotto sequestro.

Il compimento di tali operazioni presupponeva necessariamente l'apertura del collo e la successiva messa in sicurezza del materiale radioattivo attraverso il riposizionamento in adeguato contenitore. Conseguentemente, il predetto Comando predispose, in sinergia con il Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile del Ministero dell'interno e con l'Istituto Superiore per la Ricerca e la Protezione Ambientale, un'apposita pianificazione nell'ambito della quale furono previste due distinte fasi; in particolare, il primo step conclusosi il 15 febbraio 2011 ha avuto la finalità di riposizionare il container all'interno di un nuovo barrieramento attraverso la collocazione di diversi colli in cui è stato appositamente posto del cemento. La seconda fase, conclusasi definitivamente il 5 agosto 2011, ha riguardato la materiale apertura del collo, l'isolamento della sorgente e la sua messa in sicurezza.

A seguito di molteplici riunioni, tenutesi anche a livello centrale, si è convenuto che la soluzione preferibile fosse quella di procedere allo smaltimento della sorgente in Germania. Tale scelta, rispetto a quella del respingimento del carico nel Paese di provenienza, ha consentito, infatti, sia di avere maggiori garanzia su una corretta gestione della sorgente sia di soddisfare l'imprescindibile esigenza di addivenire nel più breve tempo possibile alla rimozione del materiale radioattivo dal luogo di rinvenimento. Per tali ragioni è stato richiesto alla Società Mitnucleare di intraprendere le procedure necessarie a garantire la messa in dimora definitiva della sorgente presso idoneo sito.

Dalle informazioni preliminari fino a quel momento acquisite era emerso che la sorgente, avente all'origine un'attività di 195 Ci – al mese di agosto 4,5 Ci – e costituita da una capsula C-198 numero di serie

---

[15] Doc. n. 685.1, 686.1, 687.1.

32, sembrerebbe far parte di un'apparecchiatura di irraggiamento tipo Gammacell 220 numero di serie 194 prodotta nel febbraio 1983 dall'Atomic Energy of Canada LTD, oggi divenuta MDS Nordion. La stessa fu presumibilmente venduta nel 1983 al King Abdul – Aziz City for Science and Technology University di Jeddah (Arabia Saudita), il cui responsabile dovrebbe essere dal 2002 l'ingegner Nusrat Pevez – Manager Medicai Division, a cura di tal Ahmed and Mohammad Saleh Kali.

Sembrerebbe che l'apparecchiatura Gammacell in questione contenesse complessivamente 34 sorgenti di Cobalto 60 contenute in quattro capsule tipo C – 198 e trenta tipo C – 185.

L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale ha, comunque, avviato gli opportuni contatti con l'Autorità di sicurezza nucleare del Canada per avere conferma di tali dati e per acquisire ulteriori elementi conoscitivi. L'I.S.P.R.A. ha, inoltre, fornito all'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (IAEA) le informazioni destinate alla banca dati sul traffico illecito delle materie nucleari e radioattive. All'atto della comunicazione delle notizie, non erano emersi elementi tali da far presupporre il coinvolgimento della criminalità organizzata sia italiana che estera nella vicenda.

La Capitaneria di porto – Guardia costiera segnalava che con richiesta di approdo nº 2010462339 del 10/07/2010, prodotta ex articolo 179 Cod. Nav., l'agente marittimo raccomandatario della nave Sig. Francesco Zuccarini, in nome dell'Agenzia marittima «Le Navi» di Genova, ha chiesto l'ormeggio alla banchina VTE della M/N MSC Malaga per lo sbarco di nº 877 e l'imbarco di nº 122 container.

Dai documenti e dalle dichiarazioni prodotti dal comando di bordo e dall'Agenzia Marittima Le Navi non vi è stato alcun riferimento sulla presenza a bordo di merce pericolosa in classe 7 (Materie radioattiva), classe a cui appartiene la sorgente Cobalto 60, poi rinvenuta nel container di cui trattasi. In ragione di tali elementi ed in relazione anche alla mancanza di dichiarazione radiogena obbligatoria per tale tipologia di merce, l'Autorità Marittima ha autorizzato l'accosto della nave alla banchina in concessione al VTE per le successive operazioni commerciali. La nave, giunta in porto il 13 luglio, ha iniziato le relative operazioni commerciali di sbarco dei container; il container [16] nº TGHU3077030 di che trattasi è stato sbarcato il giorno 14 luglio alle ore 09.30 circa.

Il giorno successivo alle ore 09.00 circa, ultimate le operazioni commerciali, la nave ha lasciato il porto di Genova proseguendo il viaggio per il porto di La Spezia come da programmazione. Infatti, la M/N MSC Malaga è una nave *feeder*, ovvero una nave che effettua viaggi in un'area

---

[16] Il container nº TGHU3077030 è stato imbarcato nel porto di Jedda (Emirati Arabi Uniti) sulla M/N MSC Jenny V e sbarcato nel porto di Gioia Tauro per il successivo reimbarco sulla M/N MSC Malaga con destinazione finale porto di Genova-Voltri. All'interno, come successivamente accertato, erano stoccati 19.050 metri/tonnes (equivalenti a 21.200 Kg) di rottami di rame, la cui presenza non era stata dichiarata a questa Autorità Marittima.

geografica marittima ristretta scalando sempre gli stessi porti a cadenza regolare, nel caso di specie, la stessa svolge il suo servizio nel Mar Mediterraneo.

Il giorno 16 luglio 2010 il terminal, in base alla documentazione acquisita, ed alla luce della normativa vigente (decreto legislativo n. 230 del 1995 articolo 157, come sostituito dall'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo n. 23 del 2009) ha prenotato l'ispezione radiometrica, necessaria ai fini commerciali/doganali per la successiva nazionalizzazione della merce. Il giorno 20 luglio il container è stato, quindi, spostato nell'area d'ispezione per essere sottoposto a controllo radiometrico, nella stessa mattinata e il giorno successivo, dall'esperto qualificato dott. Enzo Montagna.

L'esame eseguito dall'esperto qualificato ha evidenziato la presenza, all'interno del container ispezionato, di una sorgente ionizzante, come da certificazioni datate 20 maggio 2010 e 5 agosto 2010.

Successivamente la Capitaneria di Porto, ha effettuato degli accertamenti iniziali volti a verificare la legittimità delle modalità di trasporto e successivo sbarco dello stesso presso il terminal «VTE». Tali accertamenti hanno evidenziato che, nella documentazione prodotta sia ai fini della sicurezza della navigazione sia per il rilascio dell'autorizzazione all'accosto della M/N MSC Malaga all'arrivo in porto per le successive fasi di sbarco delle merci, non erano riportati elementi che dessero evidenza della presenza di merce in classe 7.

Tali accertamenti hanno dato luogo alla contestazione ed elevazione, al Comandante della M/N Malaga, della sanzione amministrativa ai sensi e per gli effetti degli articoli 193 e 1199 del codice della navigazione per aver sbarcato merce pericolosa senza la necessaria autorizzazione del Comandante del porto, atteso che si era avuta notizia che l'Autorità Giudiziaria era già stata informata in merito alla vicenda di cui trattasi. Soluzione, questa, di assai poca soddisfazione, posta l'evidente assenza di qualsiasi responsabilità sostanziale in capo al comandante della nave, del tutto inconsapevole della presenza di materiale radioattivo e assolutamente nell'impossibilità di farne accertamento, e posta – viceversa – l'elevata onerosità delle operazioni di messa in sicurezza e di successivo smaltimento.

Dall'analisi della vicenda – è stato rappresentato – emerge che la merce contenuta all'interno del container è stata dichiarata da tutti i soggetti coinvolti nella filiera del trasporto via mare (Caricatore-Vettore-Ricevitore), come merce e quindi per la sua movimentazione non necessitava di nessuna autorizzazione allo sbarco, in quanto non rientrava all'interno della normativa per la movimentazione delle merci pericolose. Inoltre la normativa di cui al decreto legislativo n. 230 del 1995 e successive modifiche ed integrazioni non trova applicazione per i paesi extra CEE. Il container è stato imbarcato in un porto extra CEE, precisamente nel porto di Jedda (Emirati Arabi Uniti) senza che sia stato sottoposto ad analisi radiometriche.

Solo a seguito dell'ispezione, necessaria i fini della nazionalizzazione della merce, è stata rilevata la presenza di una sorgente orfana, pertanto, la

dichiarazione iniziale è venuta meno. Comunque, la M/N MSC Malaga non era abilitata al trasporto delle merci pericolose in classe 7.

I Vigili del Fuoco, infine, rappresentavano che, con riferimento all'origine dell'emissione radioattiva intorno al container, trattavasi di una sorgente radioattiva in sigillo stiliforme (210 mm x 11 mm) di Cobalto 60 con attività radiogena, successivamente misurata nei laboratori tedeschi, pari a 150 GBq (gigabecquerel), praticamente corrispondenti a quelle stimate in modo campale nella forma sospetta ed occultata in cassone.

Al predetto container, definito radioattivo, è stato attribuito il carattere di evento emergenziale e tale da richiedere l'attivazione delle procedure pianificate per l'intervento di messa in sicurezza secondo i disposti di cui al decreto legislativo n. 52 del 2007, con il coordinamento in capo al Prefetto della provincia.

Le operazioni tecniche per la messa in sicurezza sono state affidate al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, comprendendo due distinte fasi; la prima intesa a realizzare idonea schermatura del cassone ricollocato in una zona più defilata del porto, tale da abbattere il livello delle emissioni pericolose fino alla soglia del fondo naturale.

La seconda fase è stata affrontata, a distanza di alcuni mesi, allorché, valutata infruttuosamente la possibilità di intervento di ditta specializzata, per l'entità dei costi dell'operazione e della loro imputazione, e non potendo ulteriormente indugiare, si è deciso, d'intesa tra il Prefetto e il Dipartimento dei Vigili del Fuoco presso il Ministero dell'interno, di affidare al Corpo Nazionale Vigili del Fuoco le operazioni per il recupero ed il conferimento a ditta specializzata che avrebbe provveduto allo smaltimento della sostanza nucleare.

4.2 Le eventuali connessioni con il sequestro di esplosivo nel porto di Gioia Tauro

Il XII Comitato, incaricato come anzidetto di approfondire talune ipotesi di connessione tra le attività della criminalità organizzata ed il traffico marittimo, nel corso degli approfondimenti relativi alla vicenda dell'emissione radioattiva da cobalto 60, rilevata all'interno del container, nel porto di Genova Voltri nel luglio 2010, ha preso atto che l'episodio era di poco antecedente al sequestro di un container avvenuto nel porto di Gioia Tauro, poiché contenente materiale esplosivo.

La vicenda è risultata di particolare interesse anche in relazione alla circostanza secondo la quale il predetto container era destinato ad essere imbarcato dalla suddetta nave Malaga, dopo lo scalo nel porto di Genova, per poi proseguire verso un'ulteriore non definita destinazione mediorientale.

Al riguardo è stata richiesta, ai Prefetti di Genova e Reggio Calabria, ogni utile notizia in ordine all'attività operativa in questione, nonché ad eventuali iniziative investigative avviate a tale ultimo riguardo.

La Prefettura di Genova, nel rammentare nuovamente le informazioni già a suo tempo fornite sui fatti verificatisi alla propria sede, ha unica-

mente rappresentato che, per quanto a conoscenza, non sono emersi elementi tali da far presupporre il coinvolgimento della criminalità organizzata sia italiana che estera nella vicenda [17].

Il Prefetto di Reggio Calabria ha confermato la circostanza che il container contenente l'esplosivo avrebbe dovuto essere caricato sulla predetta nave Malaga, precisando che dalle indagini non sono, allo stato emerse connessioni tra le attività della criminalità organizzata e tale traffico marittimo.

La Prefettura di Reggio Calabria, con specifico riferimento al sequestro di un container nell'area del porto di Gioia Tauro eseguito nel mese di agosto 2010, ha rappresentato [18] che l'arrivo del container MSCU 726871 presso il bacino portuale di Gioia Tauro – avvenuto il 27 agosto 2010 – era stato preceduto da una segnalazione dell'Ufficio Centrale Antifrode Intelligence dell'Agenzia delle Dogane diretta al locale Ufficio Antifrode della stessa Agenzia, contenente anche la richiesta della sua messa in sicurezza in apposita area.

Analoga segnalazione riservata era pervenuta all'Ufficio di Polizia di Frontiera da parte degli Organi centrali di sicurezza.

Il contenitore, subito dopo il suo arrivo in porto, è stato sottoposto ad ispezione scanner (scansione ai raggi x) al fine di verificare la natura del carico che vi era stivato.

I controlli hanno consentito di accertare la presenza di merce non omogenea e di riscontrare che il sigillo apposto non corrispondeva a quello indicato nella polizza di carico che faceva, a sua volta, riferimento quale merce trasportata esclusivamente a latte in polvere.

Quest'ultima circostanza è stata considerata indice presuntivo di una possibile manomissione effettuata durante la navigazione.

In effetti nel container, oltre a confezioni di latte in polvere, sono stati rinvenuti alcuni cartoni avvolti da cellophan ed isolati dalla restante parte del carico contenenti una sostanza bianca cristallina, non identificata ai primi accertamenti.

L'analisi del predetto materiale, sottoposto a sequestro preventivo d'urgenza ai sensi dell'articolo 321 del codice di procedura penale, è stata condotta mediante specifici reattivi (ed. narcotest) al fine di accertare se potesse appartenere alla categoria degli aggressivi chimici.

Le verifiche effettuate su un numero di otto campioni hanno dimostrato la piena compatibilità della sostanza con un esplosivo ad alto potenziale, denominato «RDX»e meglio conosciuto come «T4».

Più approfonditi controlli, effettuati il successivo 16 settembre 2010 da personale del Servizio di polizia scientifica e Specialisti N.B.C.R. dei Vigili del fuoco, hanno consentito di appurare che il materiale all'interno del container era costituito da 600 colli di latte in polvere e da 199 colli – di peso variabile tra i 32 ed i 36 Kg. – di materiale bianco e gra-

---

[17] Doc. n. 850.1 dell'Archivio della Commissione.
[18] Doc. n. 828.1 dell'Archivio della Commissione.

nulare riconosciuto come esplosivo «T4», per un peso complessivo pari a 7,020 tonnellate lorde (6,78 nette).

Previa autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria, nelle settimane seguenti, si è provveduto alla distruzione dell'esplosivo con l'impiego di artificieri dell'Esercito.

Le attività investigative hanno consentito di ricostruire il tragitto della motonave MSC Finland su cui era trasportato il contenitore in parola. Prima di giungere a Gioia Tauro essa aveva toccato i porti di Bandar Abbas (5.8.2010), Jebel Ali (6.8.2010), Damman (8.8.2010), Jubail (11.8.2010), Salalah (16 agosto 2010). Da quest'ultimo scalo la motonave era salpata il giorno successivo alla volta di Gioia Tauro, ove era giunta il 27 agosto 2010 alle ore 21.00 circa.

Da qui era ripartita nella serata del 28 agosto verso La Spezia per poi fare rotta su Barcellona, Valencia ed il Nord Europa. Il citato container MSCU 726871, dopo lo scarico a Gioia Tauro, avrebbe invece dovuto essere caricato sulla nave M/N MSC Malaga proveniente da Genova e diretta verso il porto del Pireo.

Nella circostanza è stato precisato che, dalle attività d'indagine svolte dalla Squadra Mobile della locale Questura non sono, allo stato, emerse connessioni tra le attività della criminalità organizzata ed il traffico marittimo in parola.

Il Prefetto di Reggio Calabria, al quale la Commissione con lettera in data 11 ottobre 2012 ha chiesto di conoscere se fossero emerse circostanze ulteriori rispetto a quanto già in precedenza riferito, ovvero nuove valutazioni degli elementi conoscitivi già in possesso, ha comunicato che non sono emerse nuove circostanze rispetto a quelle in precedenza comunicate né intervenute diverse valutazioni degli elementi conoscitivi in possesso.

Una ulteriore richiesta di notizie è stata formulata all'indirizzo della Procura della Repubblica di Genova, in ordine alle iniziative poste in essere in ordine alla vicenda del container del porto a quella sede ed alle prospettive di indagine futura.

La predetta Autorità Giudiziaria al riguardo ha trasmesso [19] la comunicazione di notizia di reato dell'A.R.P.A.L., relativa all'attività di polizia giudiziaria realizzata in relazione all'accertamento del'emissione radioattiva, unitamente ad una corposa documentazione, segnalando che il procedimento a carico di ignoti per i reati di cui al decreto legislativo n. 230/1995 (trasporto di materie radioattive, impiego di sorgenti di radiazioni) è stato archiviato dal GIP per la mancata identificazione dei reponsabili.

La predetta Autorità Giudiziaria, nella circostanza, ha fatto pervenire anche copia di comunicazione inviata al Comando Carabinieri Tutela Ambiente – Nucleo Operativo Ecologico, in riscontro ad una richiesta di informazioni proveniente anche dall'Interpol.

Nel fornire le notizie sul sequestro di cobalto 60 al porto di Genova in data 20.07.2010, la Procura della Repubblica, verosimilmente in rispo-

---

[19] Doc. n, 851.0, 851.1 dell'Archivio della Commissione.

sta ad uno specifico quesito, comunica di non essere in possesso di elementi che consentano collegamenti con il sequestro avvenuto il 26.08.2010.

La Questura di Reggio Calabria è stata interessata al fine di ottenere ogni utile notizia in ordine al sequestro avvenuto nel porto di Gioia Tauro, anche in relazione alle circostanze relative alla nave Malaga, nonché circa eventuali iniziative investigative avviate. Al riguardo è stato rappresentato che nella tarda serata del 27 agosto 2010 giungeva presso lo scalo di Gioia Tauro la motonave MSC Finland, con a bordo il container MSCU 7268711.

Poiché segnalato come sospetto a seguito di attività di intelligence svolta dall'Ufficio Centrale Antifrode dell'Agenzia delle Dogane, il suddetto container veniva sottoposto ad ispezione scanner mediante scansione a raggi X. Inoltre, attesa la particolarità della rotta (Iran-Italia-Siria) e tenuto conto del fatto che il sigillo di sicurezza apposto al container non corrispondeva a quello dichiarato in polizza, gli operatori dell'Ufficio Antifrode dell'Agenzia delle Dogane, della Guardia di Finanza, della Polizia di Frontiera e del Commissariato P.S. di Gioia Tauro procedevano al sequestro cautelativo dello stesso.

Successivamente, presso gli Uffici dell'Agenzia delle Dogane si accertava che il container in argomento era stato imbarcato a Bandar Abbas (Iran) sulla motonave MSC Finland per essere scaricato a Gioia Tauro, dove avrebbe dovuto essere imbarcato dalla motonave MSC Malaga proveniente dal porto di Genova e diretta al porto greco del Pireo.

Nella circostanza non si riusciva a verificare su quale altra motonave sarebbe stato imbarcato al porto greco per raggiungere la Siria.

Da una ispezione accurata effettuata a seguito del sequestro del container, si riscontrava la presenza di complessivi 800 colli, di cui 601 contenenti latte in polvere come dichiarato nella polizza e i rimanenti 199 contenenti una sostanza di colore bianco cristallino, granulosa, la quale, sottoposta ad immediato narcotest dalla Polizia Scientifica, risultava non essere sostanza stupefacente.

Il materiale in argomento, sottoposto ad accertamenti a cura del Servizio polizìa scientifica di Roma, risultava essere esplosivo del tipo RDX(T4).

Il Nucleo N.B.C.R. dei Vigili del Fuoco del Comando Provinciale di Reggio Calabria escludeva la presenza di radioattività e di composti organici volatili (gas ed altro).

Di tutta la vicenda veniva informata, oltre la Procura della Repubblica di Palmi, anche la Procura Distrettuale Antimafia di Reggio Calabria.

4.3 Le ulteriori aree di approfondimento

Sulle vicende oggetto di approfondimento da parte del Comitato, rimangono ancora da acquisire, con riferimento al container di Genova, gli elementi che avrebbero potuto essere appresi con le audizioni, già delibe-

rate dalla Commissione, di un rappresentante dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale e di un rappresentante dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica.

Per quanto concerne il sequestro di esplosivo avvenuto in Gioia Tauro rimangono ancora da acquisire gli elementi di risposta che dovranno essere forniti dalla Procura della Repubblica di Reggio Calabria.

Ulteriori notizie, infine, dovranno pervenire dall'Ufficio Centrale Antifrode dell'Agenzia delle Dogane, cui è stato formulato specifico quesito circa la natura delle informazioni e le relative fonti, gli accertamenti svolti al fine di individuare la provenienza del contenitore, l'identificazione dei soggetti che hanno disposto la spedizione, curato le relative operazioni.

Eventuali futuri sviluppi dell'attività svolta dal Comitato, potranno quindi partire dall'acquisizione di tali elementi, come anche da un approfondimento sulla natura ed origine dell'informazione che ha determinato il sequestro dell'esplosivo di Gioia Tauro, con specifico riferimento alle comunicazioni della Questura di Reggio Calabria di cui si è riferito in precedenza, nonché alle notizie fornite dalla Polizia di Gioia Tauro, non ancora riportate nella presente relazione in quanto qualificate riservate dal mittente [20].

Parimenti potrà essere valutata l'opportunità di approfondire la circostanza, emersa dalla predetta comunicazione della Direzione Distrettuale Antimafia di Genova che, come anzidetto, ha fatto conoscere che anche il Comando Carabinieri Tutela Ambiente si è interessato ad eventuali connessioni tra le vicende criminose di Genova e quelle di Reggio Calabria, qualora l'episodio indicato sommariamente nella corrispondenza intercorsa e fissato temporalmente nel 26.08.2010, potesse identificarsi nel sequestro di esplosivo indicato come avvenuto il 27.08.2010.

In merito, infine, ad eventuali correlazioni esistenti tra le due spedizioni dei container in esame, attraverso fonti aperte [21], è emerso che sia il container contenente l'esplosivo che quello con la sorgente orfana, sono stati gestiti dalla medesima compagnia di navigazione.

Dall'esito della ricerca sulla tracciabilità dei container risulta infatti che quello di Gioia Tauro è di proprietà della MSC (Mediterranean Shipping Company) ed ha viaggiato dal porto di caricazione, (Bandar Abbas) su una nave della stessa compagnia, la MSC Finland, mentre quello di Genova è stato noleggiato dalla MSC il 20 Aprile 2010 ad Amburgo ed ha viaggiato anche questo su una nave della MSC la Malaga.

Quale ulteriore osservazione sulle norme applicate nella vicenda del container di Genova, si rappresenta che non risultano essere state prese in considerazione, le ipotesi di spedizione illecita di rifiuti e di miscelazione di rifiuti pericolosi.

Appare verosimile infatti supporre che la sorgente orfana di Cobalto 60, si trovasse all'interno dei rottami di rame con lo scopo di disfarsene

---

[20] Doc. n. 863.1 dell'Archivio della Commissione.
[21] Vds. www.track-trace.com.

illecitamente, parimenti i rottami di rame dovrebbero, se non accompagnati da idonea documentazione che dimostri diversamente,«*in via di principio devono essere considerati rifiuti*» come ha determinato la Corte di Giustizia delle Comunità Europee, con sentenza – Ottava Sezione – in data 22 dicembre 2008.

Nel caso di specie avrebbero potuto trovare applicazione sia la Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento, adottata il 22 marzo 1989, firmata e ratificata sia da Emirati Arabi Uniti, Arabia saudita, che dall'Italia nonché firmata ed approvata dalla Comunità Europea, che il regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti.

In forza dei suddetti strumenti normativi, oltre alla parte sanzionatoria penale dell'articolo 259 (traffico illecito di rifiuti) del decreto legislativo n. 152/2006, esiste la possibilità:

– con riguardo ai rifiuti radioattivi, di applicazione dell'articolo 14, commi 1 e 4, del decreto legislativo n. 52/2007, affinché la sorgente orfana sia rispedita al soggetto responsabile dell'invio del carico in Italia, con oneri a carico dello stesso soggetto;

– con riguardo ai rottami di rame, di applicazione dell'articolo 9 (Convenzione Basilea) o 24 (Reg. CE n. 1013/2006) (ripresa dei rifiuti in caso di spedizione illegale) secondo le alternative possibili: la ripresa dei rifiuti da parte del Paese di spedizione (Autorità competente di spedizione, o notificatore); il recupero nel Paese di destinazione o in un Paese terzo a cura e spese dell'Autorità competente di spedizione o di chi ha organizzato la spedizione; lo smaltimento nel Paese di destinazione o in un Paese terzo a cura e spese dell'Autorità competente di spedizione o di chi ha organizzato la spedizione.

La conclusione cui il Comitato è in definitiva pervenuto si sostanzia nell'esigenza di future e più puntuali ed approfondite indagini, essendo sembrate invero inaccettabilmente superficiali ed approssimative quelle portate a termine dalle Autorità giudiziarie interessate, ed in particolare dalla procura genovese con riferimento alla vicenda della sostanza radioattiva occultata nel carico di rame.

5. Il presunto affondamento di un container tra le isole di Elba e Capraia

Infine, il Comitato ha approfondito una ipotesi di possibile sommersione di materiali pericolosi in mare, con specifico riferimento ad un asserito abbandono in mare di container al largo dell'Isola d'Elba, formalmente denunciato alla competenti autorità da un navigante che aveva dichiarato di aver osservato tale attività.

L'argomento è stato inizialmente affrontato nel corso dell'audizione svolta il 16 dicembre 2009, innanzi alla Commissione, nei confronti del

Comandante Generale delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, Ammiraglio Ispettore Capo (CP) Raimondo Pollastrini [22], il quale, con riferimento alle dichiarazioni rese dal Fonti relativamente ai presunti affondamenti avvenuti in Toscana, a largo di Livorno, ha rappresentato che, in particolare, in Toscana gli occupanti di una imbarcazione in transito avevano presentato una denuncia sostenendo di aver visto una nave, la motonave Toscana che avrebbe scaricato in mare uno o più contenitori. Erano state avviate le ricerche e in particolare la motonave Alliance del NURC (NATO U*ndersea Research Center*), un istituto della NATO che fa ricerche sottomarine, aveva individuato un'eco compatibile con la sagoma di un container di 20 piedi. Su questo segnale si stavano facendo ulteriori verifiche per capire se effettivamente si trattasse del presunto contenitore gettato in mare dalla motonave Toscana diretta a Livorno che batte bandiera maltese.

In occasione della successiva audizione del Comandante Generale delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, Ammiraglio Ispettore Capo (CP) Marco Brusco, in data 3 febbraio 2011 era stato precisato che le indagini non erano state interrotte, ma soltanto sospese e che sarebbero riprese non appena saranno superate sia le difficoltà tecniche che economico-finanziarie [23].

Nella circostanza il senatore Caruso aveva chiesto di conoscerne il punto esatto dove sarebbe stata localizzata la nave Toscana al momento dell'episodio in questione, nonché ulteriori notizie in ordine all'eventuale sviluppo delle indagini.

Immediatamente dopo l'audizione del Comandante Generale delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, Ammiraglio Ispettore Capo (CP) Marco Brusco, il Comando Generale aveva rappresentato [24] che, sulla base di informazioni di stampa apparse sul quotidiano «Tirreno» in data 22 luglio 2009, la Capitaneria di porto di Livorno acquisiva notizia di una asserita sommersione in mare di rifiuti o altre sostanze nocive che sarebbe avvenuta in data 5 luglio nel santuario dei cetacei, in zona marittima a NW del promontorio di Piombino in posizione lat. 43º07'.893N – long. 010º15'.026E, da parte della M/nave «Toscana» di bandiera maltese, nominativo internazionale 9HFH5, numero IMO 9158410.

Originatore della segnalazione era il Sig. Robert Groitl, cittadino tedesco, conduttore del MA/ «Thales» di bandiera inglese, unitamente al figlio Sig. David Schoen ed altre persone al momento presenti sulla predetta unità.

Allo scopo di fare chiarezza sull'accaduto, la Capitaneria di porto di Livorno si era immediatamente attivata con la dipendente motovedetta CP

---

[22] Resoconto stenografico dell'audizione del Comandante Generale delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, Ammiraglio Ispettore Capo (CP) Raimondo Pollastrini, in data 16 dicembre 2009.

[23] Resoconto stenografico dell'audizione del Comandante Generale delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, Ammiraglio Ispettore Capo (CP) Marco Brusco, in data 3 febbraio 2011, in data 16 dicembre 2009.

[24] Doc. n. 557.1 dell'Archivio della Commissione.

406 «Scialoja», e successivamente con la nave «Alliance» del N.U.R.C. (NATO Undersea Research Centre), al fine di individuare l'effettiva presenza di materiali sommersi e determinare una mappatura degli echi di interesse.

Nel periodo compreso tra il 19 ottobre 2009 ed il 23 gennaio 2010 la CP 406 – è stato rappresentato – ha effettuato 23 missioni operative, per complessive 154 ore di moto e 1.327 miglia percorse.

In data 20 novembre 2009 è stato infine localizzato il «bersaglio», sul quale sono state effettuate 5 ispezioni con il R.O.V. (*Remotely Operated Underwater Vehicle*); a due di esse ha partecipato anche personale appartenente al 1º Nucleo Subacqueo Guardia Costiera di S. Benedetto del Tronto, dotato di un ulteriore apparecchio R.O.V.. In data 4 marzo 2010, è stata effettuata apposita ispezione R.O.V. al fine di investigare la natura dei bersagli precedentemente già individuati; si accertava così l'effettiva presenza di un container da 20 piedi, adagiato sul fondo marino, ad una profondità di circa 127 metri, nel punto di coordinate lat. 43º07'.5197N – long. 010º14'.2689E.

Nel contempo, sono state effettuate analoghe ispezioni subacquee per verificare la presenza di eventuali, ulteriori container nella zona prossima a quella del ritrovamento, ma l'esito ha dato riscontro negativo per un raggio di mille metri dal punto.

Si è proceduto, in una prima fase, all'analisi di radioattività e ad una ispezione video interna del container.

Sotto il coordinamento della Capitaneria di porto di Livorno, nella giornata di martedì 4 gennaio 2011 sono state predisposte, a bordo di idonea unità, le attrezzature della DNT Offshore necessarie per l'esecuzione delle operazioni stesse; mercoledì 5 gennaio sono state effettuate, da parte della citata Società, le programmate operazioni.

Sono state così effettuate le analisi di radioattività sulle pareti esterne del contenitore e nell'area immediatamente circostante ad esso; l'esito delle analisi è risultato essere negativo, essendo i valori rilevati nella norma.

Nella medesima giornata la DNT Offshore ha provveduto ad una ispezione visiva esterna del container per l'identificazione del numero seriale dello stesso, ed alla pulizia di una parte di parete esterna, dove poi poter praticare un'apertura di circa 30 x 30 cm. e procedere all'ispezione visiva interna, a mezzo di videocamera.

Il contenitore si trovava su un fondale sabbioso, a circa 127 metri di profondità, e risultava essere coricato su un lato, «interrato» per circa 50 cm., e ricoperto di una fitta vegetazione che ne impediva un immediato riconoscimento visivo. Solo in esito alle operazioni di pulizia si è quindi potuto rilevare che trattavasi di un contenitore di colore celeste riportante la scritta di colore bianco P&O sovrastata dal disegno della bandiera sociale (bandiera sventolante con i colori rosso giallo bianco e azzurro delimitati dalle diagonali della bandiera stessa). Terminata la fase della pulizia, mercoledì 12 gennaio è stata praticata una apertura nel container, sulla fiancata alta dello stesso, nella parte di colore giallo della bandiera.

La susseguente ispezione visiva interna, a mezzo di videocamera, ha evidenziato che lo stesso risultava essere vuoto. È stato comunque effettuato il prelievo di un campione di acqua in prossimità dell'apertura praticata per le successive analisi di laboratorio. In proposito, la Società Maersk Italia di Genova, che dal 2005/2006 risulta aver acquisito la Società P&O, ha comunicato di non aver notizie in merito non essendo tale contenitore mai stato gestito e movimentato per conto Maersk.

Non sono peraltro emersi – è stato rappresentato – elementi certi riguardo all'asserito collegamento del container disperso a mare e la M/N Toscana, atteso che l'originaria testimonianza del Sig. Groitl è rimasta priva di fattivi riscontri. In particolare, la tardività della denuncia rispetto all'asserito verificarsi del fatto (5 luglio la data del fatto, 22 luglio la data della denuncia) non ha consentito di condurre le necessarie attività di indagine a bordo della M/N Toscana, che nel frattempo aveva lasciato l'Italia senza più tornare. Il fascicolo relativo all'indagine, in ogni caso, non è stato ancora chiuso dalla competente Procura della Repubblica, e sono quindi possibili ulteriori sviluppi.

Sulla base delle ulteriori notizie fornite[25], si è quindi appreso che il container rinvenuto sul fondo del mare a circa 15 miglia al largo di S. Vincenzo ad una profondità di circa 130 metri, contraddistinto dalla sigla POCU 002960/2 della Soc. P&O, risulta essere stato imbarcato, l'ultima volta, sulla nave Endeavor di bandiera U.S.A., numero IMO 9007817; la nave, proveniente da Salerno, è arrivata a La Spezia il 22 dicembre 2003 per operare al Terminal LSCT.

È stato accertato che quel container, vuoto, era stato imbarcato a New York sulla citata nave e la sua posizione era in ultimo tiro in coperta; il container doveva essere sbarcato nel porto della Spezia presso il Terminal LSCT, risultando nella lista dei contenitori da sbarcare, ma gli operatori hanno rilevato la sua mancanza a bordo.

In tale porto, tuttavia, ne veniva rilevata la mancanza a bordo. e, pertanto, lo stesso veniva sbrigativamente cancellato dalla lista.

Non risulta, peraltro, presentata alcuna denuncia di evento straordinario alla Capitaneria di Porto relativa alla perdita del container. È stato altresì accertato che il 21 dicembre 2003, e fino alle ore 02.00 del 22, la costa toscana è stata battuta da un vento di libeccio di intensità superiore ai 30 nodi che, dalle 17.00 alle 24.00 del 21, ha raggiunto i 40 nodi, con punte di 42 nodi. Anche la posizione in cui è stato rinvenuto il container appare compatibile con la rotta seguita dalla nave partita dal porto di Salerno, diretta a La Spezia. Nel frattempo la nave Endeavor ha cambiato nome e bandiera: la nave attualmente batte bandiera Hong Kong ed il suo nome ora è Maersk Vermont. I riferiti riscontri oggettivi, pertanto, inducono a concordanti elementi di ragionevole convincimento che individuano il container rinvenuto in quello perduto nel 2003 da nave Endeavor.

---

[25] Doc. n. 700.1 dell'Archivio della Commissione.

Si è inoltre verificata la circostanza che nave Toscana, alla quale era riferita la segnalazione del Groitl, relativa ad un presunto rilascio in mare di container la sera del 5 luglio 2009, è giunta intorno alle ore 18.00 di lunedì 21 marzo 2011, nel porto di Monfalcone, proveniente da Palamos (Spagna). Si è pertanto richiesto al personale di quella Capitaneria di effettuare una accurata visita a bordo allo scopo di accertare, attraverso la documentazione presente, l'attività svolta dalla nave nella giornata del 5 luglio 2009 durante la sua permanenza nella zona di mare a nord dell'Isola d'Elba, al largo di S. Vincenzo. Dagli accertamenti effettuati si è potuto verificare che nessuno dei membri dell'equipaggio imbarcati all'epoca dei fatti è oggi presente a bordo; non è stato possibile pertanto procedere all'acquisizione di sommarie informazioni da parte di alcuno. Come risulta dal «*Record of hours of work and rest*» dei marittimi presenti a bordo nel mese di luglio 2009, tutti i componenti l'equipaggio il 5 luglio (domenica) hanno svolto il normale orario di lavoro, alcuni svolgendo turni di guardia, altri il turno giornaliero. Nessuno ha effettuato orario di lavoro in eccedenza alle normali ore lavorative; nessuna attività si è protratta oltre le ore 18.00, se non quella del personale di guardia in plancia e in macchina, dove è richiesta la presenza h. 24.

Tale verifica è stata effettuata al fine di avere conoscenza se, oltre alla normale attività lavorativa a bordo, fosse stato disposto lavoro straordinario e/o attività diverse dal normale servizio, quale ad esempio, quelle di pulizia o recupero di rifiuti o materiali di risulta dei quali potersi liberare scaricandoli in mare con impiego dei mezzi di sollevamento di bordo (gru, alberi).

Relativamente al carico trasportato durante il viaggio del luglio 2009, lo stesso era costituito esclusivamente da cellulosa e non era imbarcato alcun container, cosi come risulta dalla relativa «Nota di informazioni» presentata alla Capitaneria di Porto di Livorno il 6 luglio 2009.

La nave Toscana, dalle ore 12.00 del 5 luglio 2009 ha effettivamente stazionato nelle acque antistanti la costa toscana, al largo di S. Vincenzo, con motori spenti rimanendo alla deriva fino alle ore 21.07, per poi dirigere verso il porto di Livorno, dove è giunta in rada intorno alle ore 02.00 del giorno 6 luglio, come si rileva dal «*Deck Log Book*» della nave. Tali dati, peraltro, coincidono con quanto registrato dal sistema A.I.S.. L'attività svolta, i fatti emersi e le risultanze da ultimo scaturite dalle indagini rivolte ad acquisire oggettivi riscontri della provenienza del container nonché dalle manovre effettuate durante la sosta nelle acque livornesi nel tratto di mare antistante S. Vincenzo da parte della M/n Toscana nel pomeriggio/sera del 5 luglio 2009, fanno ritenere, con ragionevole convincimento, che le dichiarazioni rese a suo tempo dal Sig. Groitl relativamente agli spostamenti di quella nave che, in più momenti, avrebbe anche effettuato approcci di speronamento e/o inseguimento, non appaiono suffragate da valido sostegno e pertanto risulterebbero infondate.

Viceversa, per quanto attiene alle origini ed alla provenienza del container rinvenuto, gli elementi storici acquisiti e la risultanza della documentazione assunta in atti in occasione della recente presenza della M/n

Toscana in acque nazionali, risultano convergere, come detto, nell'esclusione che quello stesso container possa essere ricondotto alla sua presenza a bordo della citata nave.

5.1 L'esito dell'attività giudiziaria

La Procura della Repubblica di Livorno, interpellata al fine di acquisire elementi di conoscenza sulla vicenda, ha fatto conoscere [26] che gli elementi acquisiti hanno portato ad escludere che il container rinvenuto in mare fosse stato a bordo della nave Toscana, mentre sembra verosimile che lo stesso sia accidentalmente precipitato in mare dalla nave Endeavor, durante un fortunale incontrato mentre navigava tra Salerno e La Spezia, nel dicembre 2003. Nella circostanza è stato escluso qualunque collegamento con la criminalità organizzata, precisando che il procedimento è stato archiviato dal G.I.P. di Livorno in data 9 maggio 2011.

Ulteriori elementi sono stati resi disponibili a seguito della richiesta di trasmissione degli atti relativi al procedimento. È stata infatti acquisita [27] copia del provvedimento di archiviazione del GIP del 9.05.2011 e della richiesta di archiviazione, formulata dal Pubblico Ministero nel proc. n. 6274/09 RGNR, relativo all'inabissamento in mare al largo di Piombino di un container con marchio della società P&O.

Nella richiesta di archiviazione – che descrive sostanzialmente gli accertamenti eseguiti nella fase delle indagini – è stato rilevato che nel corso delle indagini svolte non sono stati acquisiti, né appaiono verosimilmente acquisibili con ulteriori accertamenti (tant'è che non appare necessario attendere i tempi verosimilmente lunghi della rogatoria internazionale richiesta in atti), elementi idonei a sostenere l'accusa in giudizio, nei confronti dell' indagato in relazione al container rinvenuto adagiato sul fondo del mare al largo di Piombino recante in marchio della Società P&O ed un numero di serie che ha consentito l'individuazione.

Inoltre, per quanto concerne la provenienza del container rinvenuto in mare, gli elementi acquisiti portano ad escludere che detto container fosse stato a bordo della M/N Toscana, mentre sembra verosimile che lo stesso sia accidentalmente precipitato in mare dalla nave Endeavor – evento tuttavia non denunciato, nemmeno a fini assicurativi – durante il fortunale incontrato nella navigazione tra Salerno e La Spezia nel dicembre 2003, data che consente di affermare che ogni eventuale reato astrattamente configurabile nel caso di specie dovrebbe comunque ritenersi prescritto.

In relazione a quanto sopra, il GIP del Tribunale di Livorno, con provvedimento del 9.5.2011, ha archiviato il procedimento penale, rappresentando che le accurate indagini del Pubblico Ministero determinavano l'impossibilità di confermare le circostanze contenute nell'originaria denuncia dei fatti.

---

[26] Doc. n. 669.1 dell'Archivio della Commissione.
[27] Doc. n. 880.1 dell'Archivio della Commissione.

5.2 Le notizie acquisite presso la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti

Infine, il Comitato ha appreso di una parallela attività condotta sul medesimo tema dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti.

Nell'ambito dei documenti trasmessi da tale Commissione in relazione agli approfondimenti relativi alle cosiddette «navi a perdere» [28], è stato in particolare acquisita ulteriore documentazione trasmessa dalla Procura della Repubblica di Livorno [29].

Negli atti di indagine trasmessi è compreso il verbale di sommarie informazioni rese da Groitl Robert Adolf, l'autore della denuncia che ha originato le indagini, nel cui ambito ha confermato l'impressione che la nave Toscana avesse gettato in mare alcuni contenitori, precisando, tuttavia di non aver visto materialmente contenitore o altri materiali sulla superficie del mare.

---

[28] Doc. n. 535.1 dell'Archivio della Commissione.

[29] Doc. n. 352, 353.1 della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti.