

Alla Commissione regionale sono attribuiti anche poteri verificativi della piena attuazione – da parte dell'amministrazione regionale, degli enti locali siciliani e di ogni altro ente o istituzione sottoposta alla vigilanza regionale – degli atti normativi e dei provvedimenti statali e regionali in tema di lotta contro la mafia¹.

La predetta attività ricognitiva, insieme con la verifica della congruità della normativa vigente e dell'azione amministrativa regionale rispetto al menzionato contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso o simile, può tradursi in proposte aventi natura legislativa, amministrativa o incidenti sull'organizzazione regionale o degli enti sottoposti alla sua vigilanza, al fine di potenziare l'incisività e il coordinamento dell'azione antimafia.

Tra gli obiettivi dichiarati dalla legge istitutiva vi è anche quello di formare e diffondere, nella società siciliana, la cultura antimafiosa: la Commissione regionale è chiamata, a tale riguardo, ad un fattivo impegno propositivo anche attraverso la realizzazione di specifiche iniziative.

Risulta valorizzato anche il momento della collaborazione e del confronto con autorità nazionali ed extranazionali: la previsione di un costante flusso informativo, relativamente alle attività poste in essere, verso la Commissione antimafia del Parlamento nazionale, unitamente alla possibilità di svolgere iniziative congiunte con quest'ultima, rappresentano, laddove effettivamente realizzati, strumenti modali in grado di garantire preziose sinergie.

Il Consiglio regionale della Campania, con deliberazione n. 11/3 del 20 settembre 2000, ha istituito la Commissione consiliare speciale per la vigilanza e la difesa contro la Camorra e la criminalità.

Successivamente, nella seduta del 28 giugno 2001, ha approvato il regolamento concernente le attività e i poteri connessi ai compiti della predetta Commissione.

In particolare, le sono affidati compiti di raccolta di dati e informazioni volti a delineare le dimensioni, la diffusione, la distribuzione territoriale, le caratteristiche sociali e le modalità organizzative del fenomeno camorristico e della criminalità, anche attraverso la promozione di iniziative di studio e di ricerca.

Alla Commissione regionale è, altresì, demandata l'effettuazione di approfondimenti analitici di tipo tecnico-giuridico in ordine alla normativa regionale vigente, al fine di consentire ogni utile valutazione idonea a rendere più coordinata e incisiva l'azione della regione e degli enti strumentali nel contrasto all'azione della criminalità anche camorristica.

L'attività ispettiva della Commissione regionale si estende alla verifica della piena attuazione, da parte dell'amministrazione regionale e di

¹ Per l'espletamento dei suoi compiti, la Commissione regionale siciliana promuove inchieste e ispezioni (limitatamente agli organi amministrativi regionali, degli enti locali siciliani e degli enti sottoposti a vigilanza regionale), dispone l'audizione di pubblici amministratori e di dipendenti regionali o degli enti sopra indicati e richiede la trasmissione di documenti e atti riguardanti l'amministrazione regionale e degli enti predetti.

ogni altro ente sottoposto alla vigilanza regionale, delle leggi e dei provvedimenti statali e regionali che concernano la lotta contro la Camorra e la criminalità.

Nell'ambito dei poteri di impulso e propositivi si colloca la previsione di iniziative per il migliore esercizio – in materia di contrasto alla criminalità – delle potestà regionali e delle funzioni delegate dalla regione agli enti locali, nonché per la formazione e per la diffusione di una cultura legalitaria e anticriminale.

Di particolare rilevanza deve ritenersi, infine, la disposizione che affida alla Commissione regionale l'esame dei progetti di legge e degli atti amministrativi sui quali il Consiglio regionale deve deliberare, con riferimento alle materie assegnate alla sua competenza.

Viene, altresì, affermato l'aspetto collaborativo della Commissione regionale con le Autorità dello Stato e sancito l'obbligo informativo verso la Commissione parlamentare antimafia circa l'attività svolta.

A tale riguardo, va menzionato il costante apporto di conoscenze che la Commissione regionale ha fornito non solo attraverso relazioni periodiche sull'attività svolta ma anche mediante l'invio della documentazione afferente alle più significative iniziative legislative e amministrative: in materia di «misure urgenti contro l'usura», di «contributi in favore degli eredi delle vittime di delitti riconducibili a reati di usura e di racket commessi dalla Camorra e dalla criminalità organizzata», di «contributi alle amministrazioni locali della Campania per la realizzazione di progetti e iniziative tese a conoscere, analizzare, prevenire e arginare i gravi fenomeni della criminalità diffusa, i reati di usura, di racket e delle devianze minorili», di «misure di solidarietà in favore delle vittime della criminalità», di «norme in materia di polizia amministrativa regionale e locale e politiche di sicurezza»², di «interventi a favore dei Comuni ai quali, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 109 del 1996, sono stati trasferiti beni confiscati alla delinquenza organizzata».

Né mancano, sul piano scientifico, elaborazioni in tema di «dispersione scolastica e criminalità» e di ecomafia: quadro istituzionale comunitario, statale e regionale, alla luce del nuovo riparto di potestà normative tra Stato e regione.

Il Consiglio regionale della Calabria, con legge n. 50 del 2002, ha istituito la Commissione consiliare contro il fenomeno della mafia in Calabria.

Le modalità di esercizio delle sue funzioni sono stabilite dal regolamento interno pubblicato sul B.U.R.C. del 16 maggio 2003.

Alla Commissione, sulla base di uno schema che, sostanzialmente, richiama quanto realizzato dalle regioni siciliana e campana, spettano poteri di vigilanza e indagine (in ordine a possibili infiltrazioni e connivenze delle organizzazioni mafiose e similari) sulle attività dell'amministrazione

² Si tratta del disegno di legge regionale promosso dalla Commissione regionale e tradotto in legge del 27 maggio 2003.

regionale e degli enti sottoposti al suo controllo, nonché sulla regolarità delle procedure e sulla destinazione dei finanziamenti erogati dall'amministrazione regionale e dagli enti prima citati, nonché – ancora – sulle procedure di affidamento e sulla assegnazione degli appalti.

Inoltre, la Commissione esercita poteri di verifica circa l'attuazione delle leggi e dei provvedimenti in materia antimafia, nonché circa la congruità della normativa regionale vigente e della conseguente azione antimafia dei pubblici poteri regionali.

Conseguono poteri di proposta e di impulso in ordine a iniziative di carattere legislativo, amministrativo e organizzativo, nonché al fine di formare e diffondere una cultura antimafiosa nella società calabrese.

Non manca il riferimento ai rapporti con Autorità nazionali e extra-nazionali, al fine di acquisire elementi conoscitivi del fenomeno mafioso e della criminalità organizzata e dei migliori mezzi di contrasto.

Anche per la Commissione regionale calabrese è previsto l'obbligo informativo, relativamente all'attività svolta, verso la Commissione parlamentare antimafia.

Con legge regionale n. 10 del 30 agosto 2000, il **Consiglio regionale della Puglia** ha istituito la Commissione speciale per lo studio delle condizioni e per l'individuazione delle misure atte a favorire la sicurezza delle persone in quella regione.

I compiti assegnatili dal legislatore regionale concernono sostanzialmente un'attività ricognitiva dei fenomeni sociali, finanziari ed economici incompatibili con le condizioni di sicurezza della popolazione. Ad essa si affianca un'attività elaborativa di proposte di natura legislativa, regolamentare, amministrativa e organizzativa, al fine di favorire la conoscenza dei predetti fenomeni e agevolarne la prevenzione.

Alla Commissione di studio è demandata la promozione di convegni, seminari, ricerche e incontri di studio – nell'ambito delle finalità della legge istitutiva – con le istituzioni operanti nella regione, nonché l'instaurazione di rapporti periodici con la Commissione parlamentare antimafia, al fine di individuare progetti per l'attuazione di iniziative congiunte, volte a favorire il miglioramento delle condizioni di legalità e di sicurezza nella regione.

Anche altre regioni si sono dotate, da vario tempo, di strumenti di studio e di approfondimento, ma anche con compiti propositivi e di impulso, in ordine alle tematiche della lotta alla criminalità e della sicurezza dei cittadini.

Possono essere menzionate, a tale riguardo, la Commissione speciale di studio sulla situazione della sicurezza dei cittadini e delle carceri in Liguria, istituita, da ultimo, con deliberazione n. 36 del 4 luglio 2000 dal **Consiglio regionale della Liguria**, nonché la Commissione speciale «Sicurezza e integrazione sociale-Lotta alla criminalità», istituita con deliberazione n. 7 del 26 luglio 2000 dal **Consiglio regionale del Lazio**.

Le differenze non secondarie che caratterizzano le iniziative esemplificativamente sin qui illustrate inducono la Commissione ad avviare una riflessione anche in ordine alla più idonea modalità per assicurare un rac-

cordo tra i vari organismi, posto che gli stessi strumenti legislativi esaminati sembrano riconoscerle un ruolo di riferimento generale (ad esempio, con la previsione di un obbligo di informazione periodica e costante sull'attività antimafia svolta).

Il tema, invero, presenta aspetti di particolare delicatezza, dovendosi evitare qualunque forma di sovrapposizione di competenze tra organismi ontologicamente oltre che normativamente assai diversi.

Nondimeno, la prevalente esigenza di collegare le varie istituzioni attraverso una rete di scambi di informazioni e di esperienze, garantendo nel contempo l'autonomia di ciascuno dei gangli-motore, impone di affrontare lo sforzo in una chiave ottimisticamente prospettica: la pluralità delle iniziative convergono nel comune e consapevole impegno della battaglia per la legalità e contro il crimine organizzato.

In siffatta visione, le diversità esaltano la specificità del contributo che ciascuna istituzione regionale o locale è chiamata a dare, in ragione dei fattori storici, culturali, economici e ambientali che contraddistinguono i singoli territori; ma esse trovano anche, nel continuo positivo confronto con le altrui esperienze, e con quelle della Commissione parlamentare *in primis*, occasioni di evoluzione e miglioramento.

2. Consorzio Sviluppo e legalità

Particolare interesse suscita l'esperienza del Consorzio Sviluppo e Legalità dei Comuni di Monreale, Corleone, Piana degli Albanesi, San Giuseppe Jato e Sancipirello in tema di gestione dei beni confiscati alla mafia nonché di promozione della cultura della legalità.

L'iniziativa deve ritenersi di straordinaria caratura poiché nasce in un comprensorio ad alto rischio mafioso e tristemente noto, non solamente per i natali dati a pericolosissimi boss ma anche per gravi fatti di sangue. Essa rappresenta la prova di una netta inversione di tendenza delle comunità interessate nonché di una forte e coraggiosa assunzione di responsabilità da parte della politica; di particolare rilevanza perché colpisce la mafia in uno dei suoi punti deboli (l'accumulazione e l'ostentazione patrimoniale) e dimostra, come si vedrà in prosieguo di narrativa, la possibilità reale di creare posti di lavoro e produrre redditi legittimi da beni acquisiti attraverso traffici illeciti.

Va anche rilevato come i luoghi in cui si articola l'attività del Consorzio sono «luoghi simbolo» e «di tradizione» per Cosa Nostra. È evidente, quindi, l'effetto devastante, sia su quel che appare che in concreto, sul potere di controllo socio-economico delle relative comunità da parte della mafia e la sua conseguente delegittimazione.

Inoltre, la diversa provenienza politica delle amministrazioni comunali attesta, in concreto, come la lotta alla mafia sia patrimonio di tutti e possa essere condotta da tutti, insieme e senza dissidi derivanti dalla differenza ideologica o partitica.

Infine, la creazione di lavoro per soggetti svantaggiati o recuperati aumenta la valenza dell'attività, facendone un esempio di straordinaria importanza sia per i luoghi che in generale.

Il modello ha fatto scuola e, su impulso del Presidente della Commissione, è stato costituito recentemente un Consorzio analogo tra la gran parte dei Comuni della provincia di Catania, avente le medesime finalità.

Il Consorzio deve ritenersi la rappresentazione plastica della volontà ma, soprattutto, della capacità di riscatto dei siciliani dal giogo imposto dalla mafia; l'iniziativa andrebbe promossa mediaticamente, costituendo la migliore pubblicità per una Sicilia che è cambiata e che intende essere diversa dallo stereotipo negativo con cui è conosciuta in Italia ed all'estero.

Segue, a questo punto, una breve storia del Consorzio e l'elencazione dell'attività e dei programmi svolti.

Il Consorzio venne costituito su iniziativa dell'allora Prefetto di Palermo con l'obiettivo di gestire i beni confiscati alla mafia e destinarli a finalità sociali occupazionali, per creare sviluppo economico e per affermare la legalità in un comprensorio da sempre caratterizzato da una forte presenza mafiosa.

Successivamente, al Consorzio hanno aderito i comuni di Altofonte, Camporeale e Roccamena.

Ha attivato la procedura di adesione il comune di Palermo e sono in esame le richieste dei comuni di Belmone Mezzagno, Trabia e Marineo.

Il supporto tecnico è stato assicurato da Italia Lavoro, Sviluppo Italia, Sud-Gest e dalla unione delle Associazioni «Libera» e che ha svolto una intensa attività di formazione dei giovani, avviati al lavoro presso le aziende agricole ed i campi di coltivazione dopo un periodo di formazione.

Il 1° ottobre 2001, dopo un intenso anno di attività il Consorzio «Sviluppo e Legalità» è divenuto un progetto pilota del Ministero dell'Interno nell'ambito del PON Sicurezza del Mezzogiorno d'Italia 2000-2006 beneficiando di una serie di finanziamenti.

A tal fine è stato sottoscritto in pari data un Protocollo d'Intesa tra il Ministero dell'Interno, Ufficio Territoriale del Governo di Palermo, ed il Consorzio «Sviluppo e Legalità».

Il sodalizio è stato dotato di autonomia gestionale e di personalità giuridica di diritto pubblico per ottenere la destinazione dei beni, poi affidati in concessione a titolo gratuito a cooperative sociali cioè, il complesso dei terreni agricoli, dei fabbricati rurali e delle attività aziendali ricadenti nel territorio degli otto comuni confiscati in via definitiva.

I terreni ed i fabbricati rurali confiscati a Salvatore Riina, Leoluca Bagarella, Raffaele Ganci, Pippo Calò, Bernardo, Giovanni, Enzo Salvatore Brusca, Bernardo Provenzano, Pietro Aglieri, Giuseppe Romualdo Agrigento, Ciminello Francesco, Guccione Leoluca, Balsano Giuseppe e Castrenze, Di Carlo Andrea, Damiani Salvatore, Marcianò Giovanni, Bommarito Bernardo, e tanti altri personaggi facenti parte dell'organizzazione criminale denominata «Cosa Nostra», sono stati acquisiti al patrimo-

nio dei singoli comuni e destinati con apposito atto amministrativo a finalità economiche occupazionali e sociali.

In particolare:

– la villa di Brusca Vito è stata affidata alla cooperativa sociale di volontariato «ELIOS» che ha creato al suo interno un centro per il recupero dei minori affidati dall'Autorità Giudiziaria Minorile.

– I dieci ragazzi ospitati, oltre a frequentare le scuole pubbliche, svolgono una intensa attività di formazione professionale, che consentirà loro di potersi facilmente reinserire all'interno del contesto sociale.

– L'immobile confiscato a Romualdo Agrigento, in C.da Perciana, territorio di Monreale, è stato affidato, in comodato gratuito, alla cooperativa sociale «Tempio di Monte Jato».

La struttura è divenuta un agriturismo situato nei pressi della zona archeologica di Monte Jato, mèta continuamente di turisti provenienti da ogni parte del mondo.

L'Azienda, realizzata con i fondi del PON Sicurezza del Ministero dell'Interno e con i proventi provenienti dai beni mobili confiscati alla mafia, è attualmente gestita da dodici ragazzi in precedenza disoccupati, che, grazie all'uso del patrimonio confiscato, hanno trovato una stabile occasione di lavoro.

Dai ventotto ettari di terreno coltivati a vigneti pregiati, i giovani hanno realizzato e prodotto un ottimo vino, denominato «Tempio di Monte Jato», con la dicitura inserita nell'etichetta «Vino prodotto dai terreni confiscati alla mafia», che è stato commercializzato grazie ad una convenzione con Lega-Coop in tutta Italia e che recentemente è stato oggetto di menzione nella Fiera Internazionale del Vinitaly di Verona.

– I terreni agricoli confiscati a Bernardo e Mariuccio Brusca in C.da Ginestra e quelli ricadenti in C.da Malvello-Kaggio, confiscati a Salvatore Riina e Bernardo Provenzano, sono stati assegnati alla Cooperativa Sociale «EDEN».

La predetta cooperativa gestisce altri beni confiscati agli stessi mafiosi nelle contrade Traversa Sant'Ippolito e Sparacia.

La Cooperativa EDEN, che, nasce per inserire nel mondo del lavoro soggetti svantaggiati e che hanno subito esperienze detentive, ha in corso la realizzazione di un altro agriturismo e in atto coltiva grano; dagli oltre 39 ettari, tutti ricadenti nel territorio di Monreale, produce due varietà di vino di uve bianche e rosse denominato «Jatos», anch'esso commercializzato nelle migliori enoteche, grazie ad un finanziamento concesso dal Fondo di Garanzia per le Cooperative.

A seguito di una convenzione con il Consorzio «Sviluppo e Legalità» e l'Assessorato Regionale alle Foreste, la Eden è stata inserita nel Piano Regionale di Ristrutturazione Agricola ed ha ottenuto un finanziamento di 50.000 euro per attività di rimboschimento.

– I terreni confiscati ai corleonesi sono stati assegnati alla cooperativa «Lavoro e non Solo», composta da giovani svantaggiati che hanno avviato coltivazioni biologiche nei suddetti terreni.

I fondi agricoli sono stati destinati alla coltivazione del ficodindia biologico, il cui raccolto è previsto per il 2004 mentre la restante parte dei terreni è stata destinata ad uliveti, vigneti e coltivazioni cerealicole.

– La cooperativa «Placido Rizzotto – Libera Terra», composta da quindici giovani selezionati a seguito di una, intensa attività formativa presso le aziende agricole del nord Italia, in virtù di finanziamento del PON Sicurezza, ha ottenuto l'assegnazione di fondi agricoli, fabbricati rurali, e macchine agricole confiscate a Riina, Bagarella e Provenzano.

Alla cooperativa sono stati assegnati oltre 180 ettari di terreno destinato ad attività zootecniche, colture biologiche e cerealicole.

Le coltivazioni hanno consentito la produzione di vini, meloni e grano, prodotti circuitati nei supermarket di tutta Italia con la dicitura «Beni prodotti dai terreni liberati dalla mafia» ed, in ultimo, venduti anche nei supermercati della Città del Vaticano.

– La cantina sociale Kaggio, bene simbolo del potere mafioso in quanto direttamente riconducibile a Salvatore Riina e utilizzata per una intensa attività di riciclaggio, dopo oltre dieci anni è stata assegnata al Comune di Monreale per destinarla ad un centro di attività promozionali del comprensori.

A seguito di un Protocollo d'Intesa tra il Ministero dell'Interno, l'Università di Palermo – Facoltà di Agraria, l'Ente Regionale per lo Sviluppo Agricolo, il Consorzio Sviluppo e Legalità e l'Istituto Regionale per la Vite e Vino, il complesso aziendale sarà destinato a sede di attività di alta formazione nel settore vitivinicolo, centro di elaborazione di vini pregiati e centro direzionale per le attività agricole del territorio nonché campo sperimentale per la coltivazione di viti pregiate.

La Comunità Europea ha concesso, attraverso l'Accordo di Programma Quadro, un finanziamento di oltre 1 milione di euro per il recupero e la ristrutturazione dell'intero complesso aziendale.

– L'azienda agricola denominata «Casale Coglitore», ricadente nel territorio di Monreale e confiscato ai boss Grizzafi ed Agrigento, diverrà in centro agrituristico per le attività di ippoterapia ed è stato inserito dalla Regione Siciliana nei percorsi naturalistici.

Recentemente il Ministero dell'Interno, attraverso il Dipartimento Generale della Pubblica Sicurezza, ha erogato un finanziamento di 1 milione duecentomila euro per destinarlo a struttura agrituristica da affidare ad una cooperativa sociale.

– Grazie ai finanziamenti erogati dal PON Sicurezza sono state espletate le operazioni di gara e iniziati i lavori per trasformare altri tre immobili confiscati a pericolosi criminali mafiosi in un impianto di serri-cultura, un altro agriturismo ed un centro per la ippoterapia, che creeranno posti di lavoro ed importanti momenti di sviluppo economico e di servizi per il sociale.

– Una convenzione realizzata con la Provincia Regionale di Palermo ed il Comune di Monreale, primo esempio in tutta Italia, ha consentito di realizzare al posto della officina meccanica confiscata ai boss Castrenze e Giuseppe Balsamo, quest'ultimo recentemente arrestato e per

nove anni considerato tra i più pericolosi latitanti di «Cosa Nostra», un parcheggio pubblico che sarà intitolato al Capitano dei Carabinieri Emanuele Basile, ucciso proprio a Monreale.

– I terreni ricadenti in C.da Malvello e costituiti da oltre 23 ettari di vigneti, con annessa una casa rurale utilizzata per la latitanza di esponenti mafiosi, sono stati assegnati ad un'altra cooperativa sociale denominata «10 Maggio», che ha avviato una attività di espianto di vigneti per la coltivazione di viti pregiate. In questa cooperativa sono stati inseriti soggetti provenienti da esperienze detentive, che dalla coltivazione dei terreni potranno ottenere una nuova opportunità di lavoro.

L'attività del Consorzio, nel contesto delle finalità istituzionali dirette alla formazione della cultura della legalità, con il finanziamento del Ministero dell'Interno ha promosso numerose attività formative.

– Con la collaborazione del Centro Regionale per la Ricerca Elettronica in Sicilia, sono stati inseriti in un corso di alta formazione nel settore delle procedure amministrative, della gestione dei beni confiscati alla mafia e in materia di procedure di gara e pubblici contratti i funzionari degli otto comuni del Consorzio. Un altro progetto promosso dal Consorzio è stato destinato agli studenti ed agli insegnanti delle scuole dell'obbligo di Monreale, al termine del quale è stato elaborato un CD sui principi della legalità, destinato agli studenti delle scuole elementari, che ha riscosso grande interesse.

– A seguito di un altro finanziamento erogato dal PON Sicurezza è stato avviato un altro corso di alta formazione nel settore della legalità. È stato siglato un Protocollo d'Intesa tra il Ministero dell'Interno, il Consorzio «Sviluppo e Legalità», l'Osservatorio permanente contro la criminalità organizzata ed il CRES. Il corso, che coinvolge 280 studenti degli otto comuni, dirigenti scolastici e docenti, prevede attività di animazione, informatiche ed incontri – dibattiti con avvocati, rappresentanti delle forze dell'ordine, magistrati e docenti universitari. Il corso prevede anche la simulazione di processi penali, per consentire agli studenti di poter valutare in concreto l'esercizio delle garanzie difensive e l'attività giudiziaria dello Stato.

– In considerazione del fatto che il Consorzio è divenuto un progetto pilota, il Ministero ha promosso una serie di convegni rivolti agli amministratori delle regioni di tutta Italia e alle Forze dell'Ordine, per esportare il modello in altre realtà d'Italia.

– Sono stati promossi infatti Convegni nazionali a: Monreale, Corleone, Napoli, Reggio Calabria, Vibo Valentia, Nuoro, Sassari, Roma e Palermo.

Il Consorzio, nel contesto del suo ruolo di unico organismo pubblico finalizzato alla gestione-utilizzazione dei beni confiscati alla mafia, ha promosso e sottoscritto numerosi protocolli d'intesa e di legalità con l'Ufficio Territoriale del Governo di Palermo, il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana e con alcuni Comuni della provincia di Trapani nel progetto «Nuove Generazioni».

CAPITOLO 8

Legislazione di contrasto

1. Il processo penale

Ineludibile appare un approfondimento della complessa problematica innescata dalla conclamata crisi del sistema processuale, con particolare riferimento al settore penale.

L'attuale situazione, più volte denunciata come insostenibile dagli operatori giudiziari e forensi, e avvertita come intollerabile dai cittadini, utenti del «servizio giustizia», è connotata dal deprecabile primato che la giurisdizione penale detiene saldamente: quello di mancare tutti gli obiettivi che sarebbe, invece, lecito vedere raggiunti.

La lunghezza estenuante dei processi, con decisioni che divengono definitive solo vari anni dopo l'inizio dell'azione penale (che, a sua volta, viene – spesso – promossa solo moltissimi mesi dopo l'avvio delle investigazioni), mina la certezza del diritto, contraddicendo uno dei pilastri fondamentali della giurisdizione: la tempestività dell'intervento riparatorio dell'ordine giuridico violato e della composizione, mediante l'applicazione al caso concreto del precetto normativo astratto e generale, degli interessi in conflitto.

Ma il trascinarsi per anni e anni del processo, attraverso varie fasi e gradi di giudizio (e, non di rado, con qualche «regressione» a fasi e stadi già percorsi), finisce per determinare un appesantimento e un ingolfamento del sistema stesso, chiamato a trattare nuovamente e, di rinvio in rinvio, con ciclicità sempre più protratta, lo stesso caso.

Il fallimento dei riti speciali, alternativi a quello dibattimentale, che nelle aspettative del codice di procedura del 1989 dovevano rivestire assoluta preminenza statistica sul rito ordinario, ha consegnato a quest'ultimo un carico di lavoro pari ad oltre i tre quarti del totale dei procedimenti per i quali è stato disposto il rinvio a giudizio¹, certamente incompatibile con le risorse disponibili.

Né è realisticamente immaginabile che la recentissima riforma ampliativa dell'area di applicazione del «patteggiamento», pur destinata ad incidere sulle modalità definitorie del procedimento, possa modificare in misura rilevante il dato sopra citato.

¹ Il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione nella relazione inaugurale del corrente anno giudiziario, ha citato il dato – relativo al periodo 1° luglio 2001-30 giugno 2002 – di 91.685 procedimenti definiti con riti speciali, pari al 14,69 per cento di quelli nei quali è stata esercitata l'azione penale.

Ma anche la fase precedente al dibattimento mostra significative sofferenze², giacchè si viene atteggiando – in virtù delle innovazioni normative – come una sorta di dibattimento anticipato.

Ne è esempio eclatante la disciplina della nuova udienza preliminare con l'ampliamento delle possibilità di integrazione probatoria e con il rafforzamento delle garanzie di giurisdizionalità.

Ma lo attestano anche le nuove regole del giudizio abbreviato: un istituto, immaginato come strumento per una rapida definizione del procedimento sulla base della valutazione delle indagini espletate, si è trasformato in una approfondita e meticolosa verifica non solo del materiale probatorio già acquisito ma anche di quello raccolto in via integrativa nel corso del giudizio stesso. Ossia, una procedura assai simile, per metodologie adoperate e impegno richiesto, al modello dibattimentale che si voleva evitare³.

Ulteriori farraginosità sono determinate dal sistema delle incompatibilità del giudice, causata da atti già compiuti nel procedimento: sul tema sono intervenuti, in un crescendo di rigore interdittivo, più di venti pronunce della Corte Costituzionale e, per almeno cinque volte, il legislatore.

La vischiosità e le lungaggini delle procedure, dunque, figurano come sconcertanti condizioni che contraddistinguono, su di un primo versante, il processo penale⁴.

Ma il processo penale fallisce, paradossalmente, anche sotto il profilo delle garanzie che accorda agli attori che ad esso prendono parte: al sacrificio della speditezza e celerità della procedura a tutto vantaggio della tutela delle posizioni individuali – e dell'imputato, *in primis* – non sembra corrispondere alcuna coerenza logico-sistematica⁵.

Il perdurante intreccio tra metodi di stampo inquisitorio calati a viva forza in un tessuto procedimentale prevalentemente di tipo accusatorio genera soluzioni ibride, esposte inevitabilmente a severe critiche o a entusiasmi

² Sempre dalla relazione del Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione, si apprende di una consistente dilatazione temporale della durata dei procedimenti innanzi agli uffici del Giudice per le Indagini Preliminari (da 194 a 261 giorni) e di un incremento delle pendenze (del 27,6 per cento).

³ Il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione ha fatto riferimento a un sistema processuale che ha visto mutare la propria essenza: non più caratterizzato da una previa fase di indagini «in funzione di un giudizio», bensì da «una serie di giudizi provvisori e parziali che anticipano il giudizio finale»: si ha, così, «un giudizio sull'inazione (archiviazione), un giudizio sui tempi dell'azione, un giudizio sulle modalità dell'azione (misure cautelari personali e reali), un giudizio sulla completezza delle indagini e sul fondamento dell'azione (udienza preliminare)».

⁴ A titolo puramente esemplificativo di norme che hanno determinato un considerevole appesantimento burocratico, viene citata ripetutamente l'introduzione dell'art. 415-bis c.p.p.

⁵ Un altro aspetto singolare del sistema giudiziario penale italiano è rappresentato dalla circostanza che, pur essendo stato caratterizzato da reiterati interventi in senso garantista dei diritti dell'indagato, esso continua a risultare tra i più condannati in sede europea per violazioni dei diritti di difesa.

stiche adesioni nell'ambito della inesausta dialettica tra garantismo e difesa sociale.

Sono incorsi nelle censure di autorevole dottrina, di volta in volta, la possibilità per il giudice di assumere d'ufficio qualsiasi mezzo di prova supplendo alla negligenza e all'inerzia delle parti (art. 507 c.p.p.; C. Costituz. 26 marzo 1993 n. 111) in contraddizione con il principio secondo cui «le prove sono ammesse a richiesta di parte» (art. 190 c.p.p.); il principio di non dispersione della prova che sembra residuare, anche dopo l'attuazione nel codice di rito del principio costituzionale del giusto processo (art. 111 Costituz.), nella previsione (art. 64, comma 3, lett. c., c.p.p.) del ruolo di testimone del fatto altrui che assume l'imputato nei cui confronti sia ancora pendente il procedimento; in tema di libertà personale, laddove i canoni fondamentali di adeguatezza e proporzionalità, enunciati dall'art. 275 c.p.p. commi 1 e 2, sono pretermessi dalla previsione di misura cautelare obbligatoria, conseguente all'esito del procedimento di secondo grado e non già a una specifica valutazione prognostica.

Non sorprende, dunque, se nella caotica situazione, caratterizzata addirittura da picchi di irrazionalità, si percorra – più o meno consapevolmente – la strada della coesistenza di più microsistemi, ciascuno dei quali connotato da peculiarità che ne garantiscano, astrattamente, l'efficacia.

Ne è un esempio rilevante il cosiddetto «doppio binario» che caratterizza i procedimenti concernenti la criminalità organizzata: in questa materia si conoscono significative deroghe alle norme generali, in tema di individuazione del P.M. procedente, del Giudice per le indagini preliminari competente, di durata delle indagini, di provvedimenti cautelari, di acquisizione probatoria.

Ne costituisce ulteriore manifestazione, addirittura connotata da valenza sperimentale, la disciplina della competenza penale del giudice di pace, frutto di un'elaborazione legislativa che, accanto alla previsione generale codicistica, colloca innovative modulazioni di già consolidati istituti giuridici: in materia di definizione del procedimento per la particolare tenuità del fatto ovvero per intervenuta condotta riparatoria, ma anche in tema di rapporti tra P.M. e polizia giudiziaria.

Non si sottrae a valutazioni critiche neppure il sistema delle impugnazioni⁶.

A fronte del proliferare, sul punto, di svariate proposte, non sempre conciliabili tra loro e con il sistema nel suo complesso, appare preliminarmente opportuno interrogarsi circa l'assetto strutturale del giudizio di appello.

Occorre, in particolare, vagliare alcuni dubbi avanzati dagli studiosi processualpenalisti e verificare se, e in quali termini, l'impostazione che il codice vigente sembra aver mutuato da quello previgente, basata sull'indifferenza – ai fini del risultato probatorio – dei soggetti che interrogano i

⁶ Diversi Procuratori Generali della Repubblica presso le Corti di Appello, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2003, hanno sottolineato la necessità di un vigoroso e lucido intervento, da parte del legislatore, su tale materia.

testimoni e del contesto in cui ciò avvenga⁷, risulti compatibile con il principio del contraddittorio e con la constatazione che il contenuto della prova è condizionato dall'agire dei soggetti che contribuiscono a formarla.

Le esposte considerazioni inducono a muoversi con cautela, al fine di evitare di inserire, in un complesso normativo già martoriato da una serie infinita di «tagli», «cuciture» e «scuciture», ulteriori innesti che, prima o poi, saranno rigettati dal sistema per via di applicazione giurisprudenziale, per l'intervento della Corte Costituzionale o grazie all'opera del legislatore del momento.

Occorre riflettere sui principi basilari che debbono permeare il sistema processuale, riassegnandogli la funzione di verifica legale di una ipotesi di accusa e di adeguamento della pena alla colpevolezza eventualmente accertata.

Sciolti i nodi, si potrà porre mano ad una imponente opera di semplificazione delle procedure che, avversando ogni mero formalismo, consenta di pervenire ad una riforma organica e coerente, atta ad assicurare una ragionevole mediazione tra l'esigenza di processi celeri e quella di sentenze espressione di verità oggettiva e giustizia sostanziale.

Non può, peraltro, sottacersi che un'efficace azione riformatrice sul piano processuale necessita del contestuale intervento anche sul piano delle norme incriminatrici e sul terreno ordinamentale.

Non appare più rinviabile una consistente depenalizzazione degli illeciti la cui commissione può essere scongiurata attraverso il ricorso ad altre forme sanzionatorie e afflittive⁸, liberando una quota apprezzabile delle risorse del sistema della giustizia penale da impiegare nella valutazione di condotte caratterizzate dalla effettiva pericolosità sociale.

Se si vuole porre al riparo la collettività da fenomeni pervasivi e violenti di criminalità organizzata – specie nelle sue nuove forme e articolazioni anche sopranazionali – nonché dal diffondersi di una microcriminalità sempre più proterva e aggressiva, occorre selezionare le condotte criminali meritevoli della più severa sanzione penale e affidarle al rito penale perchè esso, il più rapidamente possibile e nel rispetto assoluto della legalità processuale, le valuti e determini, se del caso, la concreta espiazione della pena.

Pretendere di continuare a sottoporre al sindacato giurisdizionale penalistico tutte le fattispecie di reato tuttora vigenti rende meramente simbolico l'esercizio dell'azione penale, già indebolito concettualmente da una obbligatorietà costretta a misurarsi con la materiale impossibilità di provvedere tempestivamente – e, quindi, utilmente – su tutti gli affari.

⁷ È stato osservato, nel dibattito dottrinale, che l'attuale sistema permette al giudice di secondo grado, che non ha assistito alla formazione della prova, di capovolgere la decisione pronunciata in primo grado da un giudice che, invece, alla formazione di quella prova aveva partecipato.

⁸ È stato, peraltro, fatto notare che sostituendo la sanzione amministrativa a quella penale non si fa altro che travasare nel contenzioso civile la quota di lavoro giudiziario sottratta alla giurisdizione penale: la sanzione amministrativa è, infatti, impugnabile innanzi al giudice civile.

Ma tale impotenza si traduce in una inefficace tutela delle parti più deboli del processo e, per riflesso, della società.

Il tema è reso ulteriormente grave e urgente dal notorio sovraffollamento carcerario, che rende veramente improbabile il perseguimento del fine rieducativo che la Carta costituzionale assegna alla pena.

La materia dell'ordinamento giudiziario, infine, è tanto delicata quanto decisiva per le sorti del sistema giustizia.

Lo è anche a prescindere dalla tematica che sembra assorbire integralmente gli interessi mediatici e della società da questi influenzata: la separazione delle funzioni o delle carriere tra pubblici ministeri e giudici.

Ribadita la necessità inderogabile di garantire a entrambi i ruoli l'autonomia e l'indipendenza necessarie per un imparziale esercizio delle rispettive funzioni giudiziarie a tutela dei diritti dei cittadini, va posto in evidenza come la riforma dell'ordinamento giudiziario si snodi attraverso una serie non meno importante di passaggi: dalla razionalizzazione dell'impiego delle risorse umane, mediante la revisione delle circoscrizioni giudiziarie e delle rispettive piante organiche, alle modalità di reclutamento dei magistrati; dalle modalità di selezione e di progressione in carriera dei magistrati alla formazione professionale della magistratura togata e onoraria; dalla ridefinizione del ruolo dei consigli giudiziari alla risistemazione dell'illecito disciplinare.

La consapevolezza della profonda ansia di legalità e di giustizia che anima vasti strati della società, che compiono ogni sforzo consentito loro per comportarsi onestamente, nonostante abbiano la chiara consapevolezza delle inefficienze del sistema giudiziario, costituisce lo sprone costante anche per questa Commissione nell'individuazione delle soluzioni più adeguate per sovvertire l'attuale condizione di «denegata giustizia», denunciata a più voci in sede di inaugurazione del corrente anno giudiziario.

2. La riforma dell'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario

La riforma dell'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario ha rappresentato per la Commissione un importante terreno di confronto democratico, sul quale ha potuto dispiegare la propria capacità propositiva di valori condivisi al fine di orientare positivamente le scelte del Parlamento.

La delicata materia, com'è noto, presenta profili di tale importanza da essere divenuta addirittura simbolica nella strategia di contrasto al crimine, ove si tenga conto degli attacchi sanguinosi che le organizzazioni mafiose hanno sferrato contro le Istituzioni nel vano tentativo di giungere alla cancellazione dall'ordinamento di uno strumento rivelatosi decisivo al fine di impedire i rapporti tra i capi detenuti e le organizzazioni criminali sul territorio.

Ed anche in questa occasione, così come nelle precedenti in cui era venuta a scadenza la normativa in parola, il dibattito politico e parlamentare ha dovuto registrare, ancora una volta, il tentativo delle cosche mafiose di condizionare la volontà dello Stato.

La turbativa si è concretata nell'obliquo intervento – stavolta incruento – dei principali capi delle associazioni mafiose, i quali, benché detenuti secondo il regime di cui all'art. 41-*bis* o.p. in carceri situati in varie zone del territorio nazionale, non hanno mancato di avviare, non a caso in modo contestuale, vivaci iniziative contro il rinnovo della disciplina del trattamento penitenziario differenziato, facendone pervenire l'eco all'opinione pubblica nazionale e alla stessa classe politica.

Con tempismo significativo, il noto capomafia Leoluca Bagarella, detenuto in regime di 41-*bis*, si faceva portavoce delle manifestazioni di protesta contro le ipotesi di conferma del regime detentivo speciale, rivendicando esplicitamente la definitiva cancellazione della normativa in scadenza con una lettera contenente velate allusioni e oscure minacce.

Ma il disegno criminale era destinato ad infrangersi contro la maturata consapevolezza del Parlamento di dover realizzare un intervento riformatore profondo e organico.

La Commissione, infatti, approssimandosi la data di scadenza del termine di vigenza dell'art. 41-*bis* o.p., prevista per il 31 dicembre 2002, ha intrapreso un'attività di ricognizione della materia per valutare, anche alla stregua delle indicazioni della giurisprudenza costituzionale, i problemi emersi in sede applicativa e, più in generale, la congruità della normativa.

Acquisita varia documentazione ed audit sul tema il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, la Commissione ha dato avvio ad un approfondito dibattito articolatosi in diverse sedute e concluso con un documento di indirizzo approvato dal *plenum* all'unanimità nella seduta del 18 luglio 2002.

Il clima politico nel quale la Commissione ha dato corso ai suoi lavori era caratterizzato dalla proposizione, anche nella sede parlamentare, di differenti opzioni politiche e tecniche, formalizzate in diversi disegni di legge (il disegno n. 1487 presentato dal Ministro della giustizia e il disegno di legge n. 1440 presentato dal sen. Angius e altri).

La ricchezza delle diverse posizioni, volte comunque a rendere efficace ed equilibrato il regime di detenzione speciale, si riversava naturalmente nel dibattito della Commissione consentendo adeguati e opportuni approfondimenti degli aspetti di maggiore rilevanza tecnica e politica.

Sulla scorta della relazione del sen. Alberto Maritati, che portava a sintesi le diverse indicazioni emerse nella discussione, la Commissione, attraverso una disamina puntuale della tematica, è giunta all'approvazione unanime di un documento di indirizzo che formula principi e linee di riforma entro le cui coordinate il Parlamento ha potuto delineare una disciplina equilibrata e stabile del regime di detenzione speciale, mirata a garantire, ad un tempo, sia le esigenze di sicurezza e di prevenzione del crimine, sia i diritti del cittadino detenuto e la funzione rieducativa della pena, alla stregua degli insegnamenti enunciati dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Tra i punti qualificanti dell'indirizzo approvato, quello della stabilizzazione della normativa di cui all'art. 41-*bis* o.p. rappresenta l'indicazione più significativa che la Commissione ha fornito al Parlamento.

Concorde ed unanime, invero, è stato l'auspicio, espresso dai rappresentanti di tutti i gruppi nel corso della discussione, affinché fosse superata la precarietà temporale dell'istituto e fosse affermata la sua stabile e definitiva presenza nel nostro ordinamento.

La Commissione è partita dalla constatazione che lo stato di carcerazione ordinaria non impedisce ai capi e ai gregari delle associazioni criminali di continuare a svolgere le funzioni di comando e sostegno delle attività illecite realizzate sul territorio.

Questo dato, grave e incontrovertibile, risulta verificato dalle inchieste della Commissione parlamentare antimafia, dalle esperienze del contrasto al crimine organizzato realizzate da magistratura e forze dell'ordine ed anche, significativamente, dalla stessa ormai decennale sperimentazione del regime di detenzione differenziata.

D'altro canto, l'agire mafioso dei singoli e il vincolo che lega i sodali nell'organizzazione, sono fondati su un modo di intendere e di vivere il patto associativo che non prevede il carattere della temporaneità del rapporto criminale.

Il rapporto mafioso non è destinato a sciogliersi con lo stato di detenzione. Anzi, la carcerazione dei capi o degli associati è prevista ed accettata nella vita dell'organizzazione, come evenienza ordinaria – e non già straordinaria – che semmai rafforza e non attenua il legame.

Siffatte caratteristiche strutturali delle compagini criminali più pericolose sono state puntualmente riscontrate dalla Commissione anche nel corso delle missioni svolte nelle regioni di tradizionale insediamento mafioso, senza che mai alcuno abbia indicato mutamenti o inversioni di tendenza sul punto specifico dei rapporti tra i mafiosi detenuti e le attività criminali sul territorio.

Da ciò discende la necessità che le previsioni normative concernenti il regime speciale di detenzione entrino a far parte dell'ordinamento giuridico in modo stabile ed ordinario, così da spegnere definitivamente le ricorrenti aspettative di superamento dell'istituto e scoraggiare le iniziative e le strategie sanguinarie mirate a tale obiettivo.

Il dibattito del *plenum* della Commissione ha poi evidenziato come la stabile disponibilità nell'ordinamento giuridico della normativa di prevenzione antimafia non comporti necessariamente la sua concreta applicazione: essa, evidentemente, troverà applicazione solo, se e quando ne ricorrano le condizioni, secondo la motivata valutazione della amministrazione penitenziaria soggetta al controllo giurisdizionale.

Parimenti importante è apparso alla Commissione considerare che, a fronte di mutamenti delle modalità esecutive dell'azione mafiosa sul punto specifico dei rapporti delle associazioni criminali con i capi e gli affiliati detenuti, sarà ben possibile modificare o abrogare le disposizioni vigenti, ove non risultasse sufficiente la semplice non applicazione delle norme.

Ma oggi, a fronte di pericolose organizzazioni mafiose che continuano ad agire sul territorio spesso secondo le strategie stabilite dai capi ristretti in carcere, appare poco logico e irrazionale continuare a pre-

vedere un termine di scadenza di una normativa che punta a impedire proprio quei flussi informativi illeciti.

Secondo l'unanime avviso della Commissione «occorre, che al persistente fenomeno mafioso e criminale corrisponda una stabile normativa a tutela della società, atta ad impedire ogni relazione tra il detenuto pericoloso e la sua organizzazione criminale».

L'altro fondamentale argomento affrontato dal dibattito del *plenum* riguarda la disciplina delle regole e dei contenuti del regime detentivo differenziato. Quanto alla fonte della disciplina, la Commissione ha ritenuto unanimemente che essa dovesse trovare puntuale e compiuta definizione nella legge ordinaria e non già nei singoli provvedimenti amministrativi. La tassativa definizione del contenuto delle singole misure restrittive, ovviamente applicabili in forma concorrente, appare indispensabile per garantire efficacia alla misura nel suo complesso, specie per i detenuti più pericolosi e per impedire, nel contempo, applicazioni disomogenee capaci di alimentare aspettative di trattamenti attenuati.

La scelta, peraltro, si giustifica anche in considerazione del carattere sostanzialmente amministrativo delle disposizioni: esse hanno una funzione preventiva e non già sanzionatoria sicché, verificata la sussistenza del pericolo di collegamento con l'esterno di determinati detenuti, conseguirà l'applicazione del regime speciale come definito per legge.

L'indicazione che la Commissione ha rivolto al Parlamento è dunque nel senso della completa normazione del contenuto e dei limiti del provvedimento di adozione del regime speciale di detenzione, fermo restando un margine di discrezionalità della Amministrazione per ragioni connesse a speciali particolarità del detenuto.

La puntuale definizione normativa deve tuttavia utilizzare i risultati acquisiti in questo decennio di applicazione del regime speciale previsto dall'art. 41-*bis*, nel rispetto delle indicazioni impartite dalla Corte costituzionale: risulterà dunque impossibile prevedere e irrogare restrizioni meramente afflittive, poiché le sole limitazioni possibili al regime ordinario di detenzione sono quelle esclusivamente finalizzate ad impedire che il detenuto continui a mantenere in vita i contatti con i sodalizi di appartenenza.

In ordine al soggetto cui assegnare la competenza per l'adozione del provvedimento con cui viene disposto lo speciale regime di detenzione, la Commissione, tenuto conto delle caratteristiche della normativa, ha ritenuto coerente indicare la competenza del Ministro della Giustizia.

L'ipotesi di riservare l'attribuzione unicamente ad un organo amministrativo quale il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria non è stata condivisa perché tale esclusiva competenza poteva comportare l'effetto di porre fuori dal processo di accertamento di responsabilità non meramente tecniche proprio il massimo organo dotato di responsabilità politica.

La Commissione ha poi considerato come l'adozione del decreto sia destinata a finalità generali di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini e tanto consiglia l'attribuzione della competenza al Ministro,