

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 transfrontaliere 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 straniera), 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 programmi, 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 decennio⁶² 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 2009⁶³, 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 2009⁶⁴ 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 precedente⁶⁵.

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. 136⁶⁶. 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 è 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 1^a (Affari costituzionali) e 2^a (Giustizia), in sede referente, il 1^o giugno 2010 con pareri delle Commissioni 3^a, 4^a, 5^a, 6^a, 8^a, 10^a, 14^a e questioni regionali. Esaminato dalle Commissioni riunite 1^a e 2^a, 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'A-lia, Li Gotti, Bodega e Pistorio⁶⁷. 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 «autorici-claggio» 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 giorni⁶⁸ 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 modificativo⁶⁹, 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 3⁷⁰ 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 prevenzione⁷¹, 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 editoriali 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 «*autorinciclaggio*» 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 complice 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 persegue 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 determinazioni 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 diminuzione 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 articoli 12-*quinqies* 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-