



## Legislazione antimafia

Fino ad oggi, nonostante la storia ormai secolare della mafia, non esiste una raccolta organica della legislazione antimafia vigente. Sicché, col termine di “legislazione antimafia” si fa riferimento all’insieme – piuttosto disorganico - di tutte le disposizioni legislative in materia di lotta alla mafia, che sono disseminate in varie leggi appartenenti a diversi settori giuridici: disposizioni di diritto penale, di diritto processuale, di diritto amministrativo, di diritto penitenziario e così via.

Tale disorganicità del materiale legislativo dipende dal fatto che la c.d. “normativa antimafia” è frutto soprattutto di una politica legislativa di tipo “emergenziale”. È costituita, cioè, da una serie di norme introdotte, di volta in volta, sotto l’urto dell’emergenza, per lo più costituita da gravi fatti di sangue.

La politica legislativa antimafia altro non è che il succedersi di interventi spesso affrettati con le quali il legislatore “rincorre” l’emergenza criminale del momento. E quindi la storia della legislazione antimafia in Italia ha una straordinaria corrispondenza con la cronologia dei più gravi delitti di sangue degli ultimi decenni. Ogni novella legislativa è scandita dal progredire della strategia omicidiaria e stragista della mafia.

Per fare qualche esemplificazione:

- a) La legge istitutiva della Commissione Parlamentare Antimafia nel 1963 fu la risposta dello Stato all’emozione collettiva, che si diffuse nel paese dopo la terribile strage di Ciaculli, in cui un’autobomba uccise sette carabinieri;
- b) Importanti modifiche normative alla disciplina delle misure di prevenzione del 1956, per rendere più efficiente questa forma di contrasto della mafia, furono approvate nel 1975 per reazione all’omicidio del Procuratore di Palermo Pietro Scaglione;
- c) La legge Rognoni-La Torre costituisce tuttora un caposaldo della legislazione antimafia vigente, perché ha – fra l’altro – introdotto la nuova figura di reato dell’associazione di tipo mafioso (l’art.416 *bis* c.p.) e ha profondamente innovato il prezioso settore degli strumenti di aggressione all’accumulazione economica illecita, introducendo le misure del sequestro e della confisca dei beni dei mafiosi. Ebbene, questo progetto giaceva agli atti del Parlamento con scarse prospettive di essere trasformato in legge. Neppure l’omicidio del suo originario proponente, l’on. Pio La Torre, ucciso dalla mafia a Palermo il 30 aprile 1982, costituì una molla sufficiente per accelerarne l’*iter*. La legge venne approvata in fretta e furia, invece, soltanto il 30 settembre 1982, sull’onda del moto di sdegno che si diffuse nel Paese alla



notizia dell'omicidio del Prefetto Carlo Alberto Dalla Chiesa, ucciso a Palermo con la moglie e il suo agente di scorta il 3 settembre 1982. Ancora una volta soltanto un omicidio "eccellente" indusse il legislatore a dare una svolta alla normativa vigente. In quella circostanza, infatti, venne finalmente inserita nel codice penale (con l'art.416 *bis*) un'incriminazione *ad hoc* per il solo fatto di far parte di un'associazione di tipo mafioso. Ciò – insomma – che la magistratura siciliana aveva più volte inutilmente richiesto al fine di sopperire alla ritenuta inadeguatezza della vecchia figura dell'associazione per delinquere (l'art.416 del codice penale) rispetto alle nuove caratteristiche della c.d. "mafia imprenditrice". L'introduzione della nuova fattispecie incriminatrice, nonché delle misure del sequestro e della confisca dei beni dei mafiosi, consentì di imprimere una svolta all'azione giudiziaria di contrasto al fenomeno mafioso che produsse presto i primi frutti, come lo storico "maxiprocesso" istruito dal pool antimafia di Falcone e Borsellino, guidato da Antonino Caponnetto.

- d) Dopo l'omicidio del "giudice ragazzino" Rosario Livatino (il 21 settembre 1990 nell'agrigentino), viene approvata una serie di nuove leggi antimafia, ispirate dall'esperienza di Giovanni Falcone, nominato Direttore Generale degli Affari Penali al Ministero della Giustizia: dalla normativa antiriciclaggio contenuta nel D.L. 3 maggio 1991, all'importante D.L. 13 maggio 1991 n. 152, che introdusse una specifica circostanza aggravante per tutti i reati finalizzati ad agevolare le associazioni mafiose, una circostanza attenuante di tipo "premiante" per i collaboratori di giustizia, nonché altre misure antimafia per rendere più efficaci le indagini antimafia e più trasparente l'attività degli organi politico-amministrativi;
- e) Il 29 agosto 1991 viene ucciso a Palermo Libero Grassi, divenuto il simbolo dell'imprenditoria che si ribella al racket mafioso del "pizzo", e nei mesi immediatamente successivi vengono approvati altri importanti provvedimenti: il D.L. 29 ottobre 1991 n. 345 istituisce la Direzione Investigativa Antimafia; il D.L. 20 novembre 1991 n. 367 istituisce la Direzione Nazionale Antimafia e le Procure Distrettuali Antimafia; la legge 31 dicembre 1991 n. 419 interviene sullo specifico settore del racket del "pizzo", istituendo il "Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive";
- f) Infine, per dare una risposta immediata alla tremenda strage di Capaci del 23 maggio 1992, in cui rimane ucciso Giovanni Falcone con la moglie e gli uomini di scorta, viene approvato il D.L. 8 giugno 1992 n. 306 (c.d. decreto Martelli), poi convertito nella legge 7 agosto 1992 n. 356 (che contiene norme ancora più rigorose perché viene



approvata subito dopo l'altra terribile strage palermitana del 1992, quella del 19 luglio 1992, in cui perse la vita Paolo Borsellino con la sua scorta). Nella legge sono contenute varie disposizioni innovative: dall'art.41-bis dell'ordinamento penitenziario, che introduce il regime penitenziario "differenziato" nei confronti dei mafiosi, ai "benefici premiali" di cui i collaboranti possono godere durante l'esecuzione della pena; dalla modifica dell'art.416 bis, per rendere l'incriminazione per associazione mafiosa più efficace, all'introduzione del nuovo reato di cui all'art. 416 ter (scambio elettorale politico-mafioso) per reprimere altre forme di contiguità con la mafia; fino all'istituzione di una nuova Commissione Parlamentare Antimafia con poteri analoghi a quelli dell'autorità giudiziaria.

La lunga esemplificazione dimostra quanto la produzione legislativa in materia sia stata sempre condizionata dall'urgenza "politica" di dare una risposta immediata ad una delle tante "sfide" che la mafia ha posto in essere negli anni. Una legislazione "emergenziale" dunque, che significa anche attività di normazione spesso non sufficientemente ragionata, non adeguatamente inserita in una riflessione sistematica rispetto al complesso normativo, in cui le nuove disposizioni legislative si sono andate via via inserendo. Il risultato attuale è che la c.d. legislazione antimafia non è affatto un sistema organico e coordinato di norme operanti nei vari settori del diritto, in grado di rendere più efficiente e più efficace l'azione di contrasto antimafia. E' proprio il contrario: perché la legislazione antimafia è divenuta invece un coacervo di disposizioni fra loro non coordinate e talvolta configgenti fra loro, in quanto frutto della stratificazione di disposizioni normative diverse, che nel tempo si sono andate succedendo sull'onda dell'emergenza del momento.

Se a ciò si aggiunge che la politica legislativa in materia ha seguito un andamento "a fisarmonica", alternando indirizzi di particolare rigore repressivo a controtendenze in senso più spiccatamente garantista, si comprendono bene i motivi per i quali la legislazione attualmente vigente è quanto mai disorganica e contraddittoria.

Proprio al fine di razionalizzare l'intera materia della legislazione antimafia e renderla organica ed efficiente, il Ministero della Giustizia ha istituito nel 1998 una Commissione di Studio, presieduta dal prof. Giovanni Fiandaca, che aveva appunto il compito di predisporre un progetto di Testo Unico della Legislazione Antimafia. La Commissione ha concluso i propri lavori nel 2001, predisponendo una proposta di un ampio intervento legislativo sull'intera materia. Ma quel progetto è – di fatto – rimasto in un cassetto del Ministero, sicché l'idea di istituire un Testo Unico della Legislazione Antimafia è rimasta una bella intenzione mai attuata.



Nel frattempo, negli ultimi anni, in sintonia con una sempre maggiore “desensibilizzazione” politica sul tema della lotta alla criminalità organizzata, la legislazione antimafia ha subito un progressivo depotenziamento della propria efficacia, sicché essa è soltanto l’ombra della legislazione vigente nel periodo immediatamente successivo alle stragi del biennio ’92-’93, che consentì importanti successi.