

COMPITI E SUDDIVISIONE FONDI TRA LE UNITÀ DI RICERCA
prot. 2005149195

| | |
|---------------------------------|---|
| Coordinatore Scientifico | Ernesto Ugo SAVONA |
| Ateneo | Università Cattolica del Sacro Cuore |
| Titolo della Ricerca | Politiche penali ed extrapenali di contrasto alla criminalità organizzata: una valutazione di impatto nella prospettiva dell'armonizzazione europea |
| Finanziamento assegnato | Euro 105.000 |
| Durata | 24 Mesi |

Obiettivo della Ricerca

Il programma di ricerca ha l'obiettivo di valutare l'impatto delle attuali politiche (penali ed extrapenali) di contrasto alla criminalità organizzata in Italia ed in altri paesi dell'Unione europea, e di elaborare, sulla base di questa valutazione comparata, proposte volte a migliorare l'efficacia ed efficienza di tali politiche nel nostro paese.

Il programma si articola in cinque sotto-obiettivi, ognuno perseguito da un'unità di ricerca.

Sotto-obiettivo 1: sulla base dell'analisi del sistema sanzionatorio generale (penale ed extrapenale) contro la criminalità organizzata e della sua adeguatezza rispetto alle tendenze del fenomeno, sviluppo di un modello sanzionatorio innovativo, imperniato su sanzioni diverse da quelle tradizionali, in particolare di natura interdittiva, riguardanti sia le persone fisiche che le persone giuridiche [sistema sanzionatorio generale].

Sotto-obiettivo 2: analisi comparata delle fattispecie associative nell'Unione europea, al fine di formulare ipotesi di riforma delle fattispecie associative italiane [fattispecie associative].

Sotto-obiettivo 3: analisi comparata delle fattispecie non associative nell'Unione europea (ossia di tipologie centrali di reati-scopo contro il patrimonio, l'economia ed in materia di stupefacenti, tipicamente connesse alla criminalità organizzata), al fine di formulare ipotesi di riforma delle fattispecie non associative italiane [fattispecie non associative].

Sotto-obiettivo 4: costruzione di modelli per la valutazione di impatto delle politiche, sia penali sia extrapenali, di contrasto alla criminalità organizzata e loro applicazione, con riferimento a politiche italiane e dell'Unione europea, al fine di individuare quelle che hanno avuto l'impatto maggiore [valutazione d'impatto delle politiche].

Sotto-obiettivo 5: sviluppo di politiche extrapenali di prevenzione della criminalità organizzata in Italia e, in particolare, di quelle che mirano a ridurre la vulnerabilità dei mercati legali alle organizzazioni criminali attraverso la redazione di norme "a prova di criminalità" [politiche extrapenali e crime proofing].

Innovazione rispetto allo stato dell'arte nel campo

Nel nostro come in altri paesi dell'Unione europea, lo sviluppo di politiche contro la criminalità organizzata ha trascurato i gruppi criminali emergenti, l'evoluzione della criminalità organizzata in senso transnazionale e le connessioni tra criminalità organizzata ed economica. Gli interventi si sono susseguiti secondo una logica emergenziale e simbolica piuttosto che di efficacia. Ma in mancanza di una valutazione dei risultati è complicato capire cosa ha funzionato, cosa non funziona e cosa potrebbe funzionare nella lotta alla mafia. È grave perché le politiche anti-mafia comportano un sacrificio di diritti costituzionali giustificabile solo alla luce di una reale tutela dell'ordine pubblico. Appare anche insufficiente la riflessione su modelli extrapenali di prevenzione della criminalità organizzata. In particolare, scarsa è stata l'attenzione al crime proofing' della legislazione, forma di gestione del rischio che valuta le opportunità criminali inavvertitamente create dalle norme e suggerisce interventi volti a 'sigillare' le leggi là dove queste presentano fessure costituenti condizioni favorevoli per i criminali.

Il programma di ricerca è innovativo in quanto mira a colmare proprio queste lacune esistenti nello stato dell'arte in materia di politiche anti-mafia. Il programma di ricerca, infatti, ha l'obiettivo di valutare l'impatto delle attuali politiche (penali ed extrapenali) di contrasto alla criminalità organizzata in Italia ed in altri paesi dell'Unione europea, e di elaborare, sulla base di questa valutazione comparata, proposte volte a migliorare l'efficacia e l'efficienza di tali politiche nel nostro paese.

Di seguito i bisogni a cui lo stato dell'arte non risponde ed i conseguenti ed innovativi risultati attesi dal programma di ricerca:

- per cercare di rendere più efficace ed efficiente la strategia penale ed extrapenale contro la mafia, il programma di ricerca svilupperà proposte di riforma, anche in forma di articolato, dell'attuale e complessiva strategia penale (sistema sanzionatorio generale, fattispecie associative e non associative) ed extrapenale di contrasto della criminalità organizzata in Italia. Le proposte riformistiche bilanceranno rispetto dei diritti costituzionali, da un lato, e ragioni di efficacia ed efficienza, come suggerite dalle migliori pratiche' di altri ordinamenti europei, dall'altro;

- per rispondere alla mancanza di una cultura della valutazione delle politiche antimafia, il programma di ricerca elaborerà un modello per valutare l'impatto delle politiche antimafia, di generale applicazione, che consenta di capire quali hanno funzionato, quali non hanno funzionato e quali potrebbero funzionare, e fornirà i risultati preliminari della sua applicazione ad alcune specifiche politiche;

- per rispondere alla mancanza di una strategia preventiva centralizzata contro la criminalità organizzata, il programma di ricerca progetterà un modello italiano centralizzato di prevenzione della criminalità organizzata che incorpori le migliori pratiche' europee;

- per rispondere all'inesistenza di modelli che valutino e riducano il rischio di criminalità organizzata prodotto inavvertitamente dalle norme, il programma concepirà un modello di crime proofing per il legislatore italiano da applicare, a livello nazionale e locale, a tutti i disegni di legge per valutare se e in che misura questi possano aumentare le vulnerabilità del sistema alla criminalità organizzata e modificarli di conseguenza, costruendo così norme a prova di criminalità organizzata'.

L'innovatività del programma di ricerca sta anche nel carattere fortemente multidisciplinare. Esso presuppone, da un lato, expertise penalistiche e processualpenalistiche, che sono richieste per l'analisi comparata del sistema sanzionatorio contro la criminalità organizzata e del rispetto dei principi costituzionali, e, dall'altro lato, conoscenze criminologiche, necessarie per valutare l'impatto delle politiche anti-mafia e il contributo che le misure extra-penali possono dare nel contrasto alle organizzazioni criminali. Per questo motivo, le unità operative locali coinvolte vedono la partecipazione di esperti di diritto penale (sostanziale e processuale) e criminologi.

Criteri di verificabilità

Al fine di verificare a) la corrispondenza tra risultati attesi e risultati raggiunti e b) la qualità dei risultati raggiunti secondo standard internazionali di eccellenza si prevedono due diversi meccanismi, rispettivamente, a) uno interno al consorzio di ricerca, e b) uno esterno al consorzio.

Al fine di verificare la corrispondenza tra risultati attesi e risultati raggiunti è previsto un meccanismo interno che passa per il costante monitoraggio, da parte del coordinatore, dell'andamento della ricerca condotta dalle singole unità e la richiesta degli aggiustamenti essenziali per garantire risultati conformi a quelli attesi, dove necessario.

Per garantire la qualità dei risultati raggiunti dalla ricerca secondo standard internazionali di eccellenza, è prevista un meccanismo esterno di controllo che passa per la pubblicazione dei risultati di ciascuna unità operativa locale su riviste internazionali anonimamente referate. I commenti anonimi dei referee orienteranno il perfezionamento della pubblicazione e in generale, quindi, dei risultati della ricerca da cui essa deriva.

Elenco delle Unità di Ricerca

| | |
|---------------------------------|--------------------------------------|
| Sede dell'Unità | Università Cattolica del Sacro Cuore |
| Responsabile Scientifico | Ernesto Ugo SAVONA |
| Finanziamento assegnato | Euro 22.671 |

Compito dell'Unità

L'unità operativa diretta dal coordinatore del progetto, Prof. Savona, si concentrerà sul sotto-obiettivo 5. Al fine di proporre nuove forme di prevenzione della criminalità organizzata, cioè nuove politiche extrapenali da sviluppare in Italia, l'unità di ricerca, sulla base di un'analisi comparata dei modelli extrapenali europei di prevenzione della criminalità organizzata e delle relative best practices, elaborerà un modello italiano centralizzato di prevenzione del crimine organizzato. L'unità focalizzerà poi la sua attenzione su quelle politiche preventive che mirano a ridurre la vulnerabilità dei mercati legali alle organizzazioni criminali attraverso la redazione di norme "a prova di criminalità". Sono politiche che ruotano attorno all'idea di crime proofing della legislazione, concetto di origine anglosassone e di recentissimo studio in criminologia, che parte da un assunto: la legislazione può in modo involontario creare opportunità per i criminali organizzati e facilitarne le attività. Il crime proofing si occupa di 'sigillare' la legislazione contro la criminalità organizzata. Si tratta di a) valutare se una proposta di legge, una volta entrata in vigore, possa aumentare la vulnerabilità del sistema ai gruppi criminali organizzati e b) anticipare la risposta preventiva al momento della redazione della legge, tappando così le falle della normativa. L'unità suggerirà un modello di crime proofing che possa essere adottato dal legislatore italiano centrale e locale e condurrà studi pilota di applicazione del modello.

| | |
|---------------------------------|-----------------------------------|
| Sede dell'Unità | Università degli Studi di PALERMO |
| Responsabile Scientifico | Giovanni FIANDACA |
| Finanziamento assegnato | Euro 16.323 |

Compito dell'Unità

L'unità operativa locale diretta dal Prof. Fiandaca si concentrerà sul sotto-obiettivo 2. Punto di partenza dell'unità di ricerca è il rilievo, ricorrente della dottrina penalistica (italiana e non), che la fattispecie associativa fornisca "scorciatoie probatorie" nell'accertamento processuale delle responsabilità individuali connesse a fenomeni di criminalità organizzata. Sulla base di questa considerazione, l'unità svilupperà un'analisi comparata delle fattispecie associative e delle relative prassi giudiziarie in Italia e nei principali paesi europei, al fine di proporre ipotesi di riforma delle fattispecie associative italiane. Tali

ipotesi - formulate nell'ottica di una progressiva armonizzazione del sistema italiano con gli altri ordinamenti europei - verranno sviluppate in modo tale da garantire, da un lato, l'adeguamento delle fattispecie alle diverse caratteristiche e dinamiche dei gruppi criminali attivi sul territorio, e dall'altro, il rispetto delle specifiche garanzie della giurisdizione penale, con particolare attenzione alla dimensione probatoria dell'accertamento processuale delle responsabilità individuali.

Sede dell'Unità Università degli Studi di NAPOLI "Federico II"
Responsabile Scientifico Sergio MOCCIA
Finanziamento assegnato Euro 7.061

Compito dell'Unità

L'unità operativa diretta dal Prof. Moccia si concentrerà sul sotto-obiettivo 3. L'attività di quest'unità parte dalla considerazione che la disciplina di reati-scopo che costituiscono attività centrali della criminalità organizzata, come quelli contro il patrimonio e l'economia pubblica, è obsoleta, talvolta esasperatamente repressiva ed al tempo stesso carente sul piano dell'efficacia, in quanto riflette una realtà socioeconomica ed un sistema di valori completamente diversi dagli attuali. Sulla base di uno studio comparato delle normative penali che, in Italia ed in altri paesi dell'Unione, regolano i reati in materia di stupefacenti ed i reati contro il patrimonio e l'economia connessi al crimine organizzato, l'unità intende elaborare proposte di riforma volte a modernizzare e razionalizzare queste fattispecie.

Sede dell'Unità Università degli Studi di TRENTO
Responsabile Scientifico Gabriele FORNASARI
Finanziamento assegnato Euro 40.808

Compito dell'Unità

L'unità operativa diretta dal Prof. Fornasari si concentrerà sul sotto-obiettivo 1. Partendo dall'analisi delle tendenze della criminalità organizzata nell'Unione europea (con speciale riferimento all'infiltrazione nei mercati legali e alla commissione di reati economici) e del relativo sistema sanzionatorio (penale ed extra penale), l'unità proporrà un nuovo modello sanzionatorio imperniato su sanzioni diverse da quelle tradizionali, in particolare di natura interdittiva, riguardanti sia le persone fisiche che le persone giuridiche. Questo modello terrà conto della prospettiva dell'armonizzazione europea, con il tentativo di una fusione dei migliori spunti provenienti dagli altri ordinamenti. La composizione dell'unità di ricerca, comprendente penalisti, processualisti e criminologi, consentirà di formulare proposte caratterizzate, da un lato, da realistiche prospettive di impatto, e, dall'altro lato, dal fondamentale rispetto delle garanzie formali imposte a livello costituzionale.

Sede dell'Unità Università degli Studi di TRENTO
Responsabile Scientifico Andrea DI NICOLA
Finanziamento assegnato Euro 18.137

Compito dell'Unità

L'unità operativa diretta dal Prof. Di Nicola si concentrerà sul sotto-obiettivo 4. Il punto di partenza delle attività dell'unità è costituito dalla constatazione che, sia in Italia che in altri stati dell'Unione manca un'adeguata attività di monitoraggio capace di stabilire se gli effetti che ci si proponeva con una determinata politica antimafia sono stati raggiunti o meno. L'unità intende costruire modelli per la valutazione di impatto delle politiche, sia penali sia extrapenali, di contrasto alla criminalità organizzata e di applicarli a politiche italiane e dell'Unione europea per individuare quelle che hanno avuto l'impatto maggiore.

A tal fine l'unità procederà ad una mappatura delle politiche antimafia adottate nei paesi dell'Unione europea e ad un loro raggruppamento in macro-aree di politiche affini (es. di macro-aree nel settore penale: reato di associazione per delinquere; confisca; es. di macro-aree nel settore extra-penale: interventi di prevenzione sociale, interventi di prevenzione situazionale, regolazione degli appalti pubblici). Per ciascuna macro-area di politica penale ed extrapenale, sarà poi sviluppato un modello per valutare l'impatto della politica in base ad una griglia di indicatori di impatto, che includerà indicatori oggettivi e soggettivi, sia diretti che indiretti (proxy). Per ciascuna macro-area, l'unità selezionerà poi alcuni paesi dell'Unione europea, oltre all'Italia, che hanno adottato politiche differenti e le valuterà sulla base del modello precedentemente sviluppato.

