
XII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI****34.****SEDUTA DI GIOVEDÌ 9 FEBBRAIO 1995****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TIZIANA PARENTI****INDICE**

	PAG.		PAG.
Discussione della relazione sull'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario:		Imposimato Ferdinando	924
Parenti Tiziana, <i>Presidente, Relatore</i> ..	913, 925	Pasetto Nicola	923
Ayala Giuseppe	918	Ramponi Luigi	921, 925
Arlacchi Giuseppe	922	Simeone Alberto	923, 925
Bertoni Raffaele	925	Tarditi Vittorio	920
Brutti Massimo	917, 924	Tripodi Girolamo	918
Campus Gianvittorio	922	Viale Sonia	924

La seduta comincia alle 15,15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Discussione della relazione sull'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della relazione sull'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario.

Credo che tutti abbiate letto la relazione che illustrerò brevemente.

La relazione è divisa in paragrafi per facilitare la comprensione degli argomenti che tratta. Inizia con una breve storia del problema degli istituti di massima sicurezza e della legislazione più precisa ed anche più repressiva introdotta nel periodo del terrorismo e successivamente prevista per le associazioni mafiose, cosa che ha portato alla necessità di rendere quanto più possibile difficoltose o addirittura impossibili le relazioni fra l'interno e l'esterno. Questo tipo di legislazione venne avviata nel 1977, a modifica dell'ordinamento penitenziario del 1975, proprio per le esigenze derivanti dal pericolo grave per la sicurezza e l'ordine pubblico creato dal terrorismo. Fu introdotto così l'articolo 90 che, anche a seguito del venir meno del problema, fu abolito e fu sostituito dagli articoli 14-bis, 14-ter e 14-quater, tuttora in vigore, che riguardano il regime di sorveglianza speciale. L'abolizione dell'articolo 90 si è rivelata di una certa inconsistenza, dal momento che i gravissimi fatti che si succedettero (le stragi di via D'Amelio e di Capaci) hanno portato all'introduzione dell'articolo 41-bis – la cui proroga questa mattina è stata approvata dalla Ca-

mera – che, in pratica, riproduce l'articolo 90.

Il problema che si pone e che ci si propone di risolvere con l'articolo 41-bis è quello di isolare i condannati per reati attinenti agli articoli 416-bis e 630 del codice penale e 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 e, per quello che ci riguarda, per associazione mafiosa. La necessità dell'isolamento è stata rilevata e sottolineata dalla giurisprudenza della Cassazione, in particolare con due sentenze del 1992 (n. 80 e 554) nelle quali è stato osservato che, ove l'isolamento non avvenisse, considerata la pericolosità intrinseca dei condannati, essi potrebbero non solo creare affiliazioni all'interno, ma soprattutto continuare nella loro opera, dando ordini di morte – come riporta la stessa sentenza – da eseguire sia all'interno sia all'esterno del carcere. Si è cercato di rispondere a questa necessità – sottolineata anche dal procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo e rilevata in un'ordinanza dal tribunale di sorveglianza di Milano – con particolari prescrizioni che sono state individuate e sintetizzate nell'articolo 41-bis sotto un duplice aspetto: quello di escludere nei confronti di queste categorie di soggetti, quindi per la criminalità di stampo mafioso, l'applicazione di istituti giuridici che permettano l'uscita dal carcere e quello di ridurre le occasioni in cui questi abbiano possibilità di contatti con l'esterno.

La legislazione che riguarda l'esclusione di determinati trattamenti penitenziari era già, in qualche modo, contenuta in precedenti normative. Soprattutto la legislazione del 1991, rifacendosi ad altre brevi introduzioni nella nostra legislazione penitenziaria, prevede che tutti coloro che

sono imputati per gli articoli 416-*bis* e 630 del codice penale e 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, o comunque per attività svolte al fine di agevolare associazioni mafiose, devono essere sottoposti a questo trattamento, ad eccezione della prova contraria, e cioè nel caso in cui non permanga la pericolosità, ove vi sia stato un risarcimento del danno o vi sia la previsione dell'articolo 114 del codice penale, ovvero la disposizione dell'articolo 116, secondo comma, dello stesso codice e, per altri delitti (individuati nell'omicidio) di cui agli articoli 575, 628 terzo comma, 629 e 73, limitatamente alle ipotesi aggravate (legge sugli stupefacenti), solo se non vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva. Quindi, per una categoria la pericolosità è intrinseca e la sottoposizione discende di conseguenza, mentre per un'altra categoria di reati, per quanto gravi, occorre comunque la prova della sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva.

I presupposti normativi perseguiti sono quelli rappresentati dal fatto che la condanna per reati di stampo mafioso di per sé comporta un trattamento penitenziario più rigoroso.

Per quanto riguarda poi le limitazioni alle modalità di trattamento all'interno degli istituti di pena, esse sono state introdotte con la norma di cui all'articolo 14-*bis* dell'ordinamento penitenziario e sono state in parte riprese nell'articolo 41-*bis*. Sono rivolte agli imputati, internati o condannati (quindi l'articolo 14-*bis* ha una sfera più ampia), che con i loro comportamenti compromettono la sicurezza o turbano l'ordine degli istituti, oppure che con la violenza o le minacce impediscono le attività degli altri detenuti o che comunque nella vita penitenziaria si avvalgono di una soggezione nei loro confronti e di un potere intimidatorio.

L'articolo 41-*bis* rispetto all'articolo 14-*bis* si colloca nell'ambito del controllo interno. Come dirò in seguito, il mancato coordinamento tra i due articoli comporta

una specie di collocamento omogeneo del primo all'interno del secondo.

Le disposizioni contenute in particolare nell'articolo 41-*bis*, che meglio aveva precisato il contenuto, le finalità e le modalità dell'articolo 14-*bis*, hanno prodotto risultati di particolare rilevanza, non solo perché si è creato un notevole distacco tra l'esterno e l'interno delle carceri per questo tipo di soggetti, ma soprattutto perché hanno incentivato la collaborazione con la giustizia, tant'è vero che il Ministero di grazia e giustizia afferma, in una nota del 18 ottobre 1994, che 30 detenuti sottoposti a questo regime penitenziario hanno assunto il ruolo di collaboratori di giustizia.

La relazione tratta poi brevemente di quanto è stato riferito dal direttore generale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria sul numero dei detenuti che inizialmente erano 367 e che sono aumentati, a seguito dei gravi fatti di cui ho parlato. Successivamente molte delle ordinanze non furono rinnovate perché, secondo i giudici di sorveglianza, mancava il titolo legittimante, cioè il tipo di reato qualificante perché fosse applicato il regime. Alla data del 22 ottobre 1994, i detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis* sono 436. La diminuzione è dovuta al mancato rinnovo alla scadenza, oppure alla dichiarazione di inefficacia dei decreti da parte dei tribunali di sorveglianza o a modifiche da parte degli stessi.

Per quanto riguarda la dislocazione territoriale, gli istituti penitenziari nei quali può essere applicato l'articolo 41-*bis* con rilevante sicurezza inizialmente erano stati individuati in Cuneo, Ascoli Piceno, Spoleto, Asinara, Pianosa; successivamente il loro numero è stato ampliato, anche perché è stato fatto rilevare che l'eccessiva concentrazione di elementi di elevata pericolosità in pochi istituti, soprattutto ove appartenenti a cosche diverse, poteva creare difficoltà interne, per cui è stato ampliato il numero degli istituti di pena cui destinare questi soggetti.

Il regime differenziato rispetto agli altri detenuti, oltre ad una dislocazione che, soprattutto per quanto riguarda le isole,

consente un maggior distacco dal luogo d'azione, riguarda anche la corrispondenza telefonica, i colloqui con i terzi e con i familiari (tre al mese rispetto ai tre più uno previsti per i detenuti ordinari), la ricezione di denaro. Tutto ciò allo scopo di diminuire notevolmente la possibilità di contatti con l'esterno, oltre a diminuirne l'immagine esterna (anche questo ha avuto e ritengo continuerà ad avere un effetto positivo).

I magistrati di sorveglianza, nel corso delle audizioni, hanno evidenziato alcuni problemi derivanti dall'attuazione dell'articolo 41-bis. In particolare, il presidente del tribunale di sorveglianza di Firenze — ma, in linea di massima, tutti — ha evidenziato la necessità di maggiore chiarezza e di coordinamento tra i due articoli, 14-bis e 41-bis, secondo comma, per renderne più facile l'applicazione. Infatti, si tratta di provvedimenti amministrativi contro i quali vengono fatti ricorsi al tribunale di sorveglianza, il quale, dovendo incidere e decidere — come ha ribadito la Corte di cassazione — sullo stato attuale di pericolosità e sul collegamento con l'esterno e quindi facendo riferimento all'attuale connivenza e pericolosità, secondo i dettati dell'articolo 41-bis, potrebbe trovarsi in difficoltà perché, chiaramente, dopo un periodo di carcerazione vissuto lontano dal proprio territorio, e soprattutto considerando che i capi delle diverse organizzazioni sono soliti tenere in carcere un comportamento tranquillo, finisce per risultare più difficile la motivazione da porre a base del particolare trattamento.

Come ho già accennato, vi sono stati magistrati di sorveglianza i quali hanno modificato nella sostanza e, quindi, nell'applicazione, alcune misure. Mi riferisco, in particolare, a quelle relative al ricevimento di pacchi ed alla frequenza dei colloqui con i familiari. In buona sostanza, comunque, tutti hanno evidenziato la difficoltà che s'incontra nell'individuare una motivazione che valga per la situazione attuale, non per il passato.

D'altra parte, l'amministrazione penitenziaria ha contestato le modifiche apportate dalla magistratura di sorveglianza

ed ha sostenuto che, comunque, riproporrà le stesse misure, anche se modificate in precedenza. Ciò per la considerazione che un provvedimento amministrativo dettato da determinate esigenze non avrebbe potuto essere modificato dalla magistratura di sorveglianza. Il dottor Capriotti ci ha informato quindi che le misure verranno riproposte negli stessi termini.

Per rendere più agevole l'applicazione dell'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario, prorogata fino al 1999, per ovviare ad alcune problematiche che oggi si riscontrano, nonostante gli effetti estremamente positivi prodotti dalla norma, e soprattutto per evitare il pericolo che la disposizione, con l'andare del tempo, sia svuotata di contenuto anche per effetto degli interventi di modifica o di abrogazione posti in essere dai giudici di sorveglianza, ho pensato, dopo aver svolto un lavoro sistematico sui diversi articoli che riguardano la problematica in esame (in particolare, gli articoli 14-bis e 41-bis), di individuare — così come, d'altra parte, hanno fatto i giudici di sorveglianza — la possibilità di prevedere una normativa che in qualche modo renda più agevole un'applicazione costante.

Trattandosi di applicare la disciplina normativa a categorie di persone ed a situazioni particolari, si potrebbe stabilire per legge (evitando così che la disposizione possa essere disattesa) che i condannati per i reati di cui all'articolo 4-bis (in particolare, per quello che ci interessa, i condannati per reato di associazione mafiosa) scontino la pena in appositi e selezionati istituti penitenziari e siano sottoposti, fin dal momento del loro ingresso per l'esecuzione, o dal momento del passaggio in giudicato della sentenza, ad un trattamento generalizzato riprodotto quelle limitazioni attualmente fissate con i decreti ministeriali emanati ai sensi dell'articolo 41-bis. In questo caso, non sussistendó più la problematica del provvedimento amministrativo rispetto al provvedimento giurisdizionale emanato dal magistrato di sorveglianza, essendo il trattamento previsto per legge prioritariamente, cioè senza possibilità di discussioni, le imposizioni previ-

ste, appunto, per legge, con una durata prefissata (salvo naturalmente la possibilità di proroga), porterebbero ad una generalizzata applicazione nei confronti di tutti coloro che, per il tipo di condanna ricevuta, debbono essere sottoposti al particolare regime, evitando le differenziazioni di trattamento che oggi si riscontrano nel momento in cui alcuni magistrati di sorveglianza propongono ed attuano alcune modifiche mentre altri non lo fanno.

Un ulteriore problema è quello di estendere la possibilità di applicare l'imposizione non solo ai condannati, ma anche ai detenuti indagati o imputati per gli stessi reati. In considerazione dei tempi lunghi per il passaggio delle sentenze in giudicato, sarebbe necessario prevedere che anche coloro i quali siano indagati od imputati per determinati reati vengano sottoposti ad un trattamento simile previsto per legge. Non credo che tale previsione creerebbe una situazione di illegittimità costituzionale dal momento che, in base all'articolo 275, comma 3, del codice di procedura penale, così come modificato dalla legge n. 292 del 1991, si sancisce l'obbligatorietà dell'ordinanza di custodia cautelare in carcere salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistano esigenze cautelari. In definitiva, anche l'articolo 275 del codice di procedura penale, prescindendo dalle diversificazioni contenute nell'articolo 274, prevede una pericolosità intrinseca, tanto che impone l'obbligo dell'ordinanza di custodia cautelare in carcere.

Il giudizio di concreta pericolosità porta inevitabilmente, ed anche in analogia con quanto previsto dalle disposizioni di attuazione del codice, a considerare che è compito del magistrato precedente quello di disporre l'isolamento continuo e comunque anche i permessi di colloquio, con ciò evidenziando che in certi casi in cui sussista una notevole pericolosità il magistrato precedente può disporre l'isolamento e la limitazione del permesso di colloquio. Sulla base di una lettura organica delle disposizioni in materia, potremmo stabilire che il trattamento possa

essere esteso anche ai detenuti in attesa del giudizio di primo grado, imputati od indagati, salvo ovviamente che l'impugnazione di questi provvedimenti, rispetto alle disposizioni limitative del normale trattamento carcerario, venga sottoposta all'autorità procedente, cioè al GIP o al GUP.

Un ulteriore problema che rende difficile l'applicazione dell'articolo 41-bis è rappresentato dalle traduzioni dei detenuti. Nel corso del sopralluogo che abbiamo concluso ieri a Napoli ci è stato confermato che le traduzioni dei detenuti e, soprattutto, il lungo permanere di questi ultimi in altri istituti, molto spesso determinano un grave depotenziamento delle finalità applicative dell'articolo 41-bis. Potrebbe allora risultare utile estendere l'esperimento, già realizzato, d'applicazione delle tecnologie audiovisive, portandolo ad una dimensione di più ampia scala, obiettivo che probabilmente, una volta realizzato, comporterebbe una minore spesa in considerazione del più limitato impiego dei mezzi e delle centinaia di carabinieri (speriamo che un domani a questo compito possano attendere anche gli agenti di polizia penitenziaria) i quali vengono distratti dai loro compiti d'istituto. Inoltre, si ovierebbe al problema - sollevato nel corso delle audizioni alle quali abbiamo proceduto - della competenza a decidere sulle impugnazioni relative alle ordinanze di applicazione dell'articolo 41-bis. L'articolo 677 del codice di procedura penale ha infatti stabilito che sia il magistrato del luogo di domicilio o residenza nel quale si trova il detenuto a decidere sulle impugnazioni presentate. Applicando il correttivo che ho proposto, si eviterebbe uno spostamento, che è poi l'aspetto più evidente di una problematica che non sembra possa essere risolta in modo diverso perché, se così fosse, vi sarebbe una duplice possibilità che renderebbe ancora più difficile la situazione (se cioè fosse l'amministrazione penitenziaria a scegliere il magistrato di sorveglianza oppure se la stessa amministrazione non procedesse agli spostamenti per il timore di essere in qualche modo strumentalizzata).

MASSIMO BRUTTI. La relazione che ci è stata presentata fornisce diligentemente alcuni elementi di conoscenza e di documentazione, ma è sfasata rispetto alla realtà ed ai problemi più rilevanti dell'azione di contrasto antimafia; pertanto, è del tutto incongrua se rapportata ai compiti propri della nostra Commissione.

Com'è noto, l'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario stabilisce che il ministro di grazia e giustizia, anche a richiesta del ministro dell'interno, ha facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti per determinati delitti connessi alla criminalità organizzata, l'applicazione delle normali regole di trattamento penitenziario che si possano porre in contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza.

La Corte costituzionale, con sentenza del 28 luglio 1993, ha avallato la legittimità costituzionale della norma, interpretandola nel senso che i provvedimenti ministeriali debbono essere puntualmente motivati, sono sindacabili dal giudice ordinario, non possono comprimere il grado di libertà personale del detenuto né disporre trattamenti contrari al senso di umanità. La sentenza fissa, dunque, i binari entro i quali la legge può essere applicata. Con questi limiti, a parere della Corte costituzionale, la norma è giustificata dalla presenza negli stabilimenti penitenziari di soggetti refrattari a qualsiasi trattamento riabilitativo, soggetti così spiccatamente pericolosi da rendere indispensabile l'applicazione di un regime differenziato.

L'applicazione dell'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario è stata prorogata, con legge approvata in via definitiva dalla Camera proprio questa mattina, al 31 dicembre 1999. Fino a questa data, quindi, resterà in vigore il regime carcerario differenziato per i mafiosi. Tenendo conto di una norma che ha trovato conferma in una sentenza della Corte costituzionale e considerando il fatto che la proroga del regime da essa previsto è già stata deliberata dal Parlamento italiano, la relazione che ci viene proposta appare sfasata rispetto alla realtà.

D'altro canto, le conclusioni cui essa perviene e la proposta che viene formulata non sono del tutto perspicue. Se ben comprendo, si propone una norma generale in base alla quale i condannati per reati di cui all'articolo 4-bis scontino la pena in istituti penitenziari appositi, selezionati e che, per il fatto oggettivo di essere condannati per quei particolari reati, siano sottoposti ad un regime differenziato.

A mio avviso, il problema è un altro: garantire un trattamento differenziato individuale tenendo conto dell'ordinamento vigente che consente a tutti i detenuti di esercitare il diritto a partecipare ai processi nei quali sono imputati e, quindi, comporta trasferimenti costosissimi nonché la difficoltà a tenerli in appositi e selezionati istituti penitenziari. Inoltre, quali sono gli appositi e selezionati istituti penitenziari? In realtà noi abbiamo una garanzia di effettivo trattamento differenziato soltanto in alcuni istituti, che poi sono quelli collocati nelle isole.

In sostanza, oggi la relazione appare inutile a me e ad altri colleghi. D'altro canto, non posso non sottolineare l'inopportunità rappresentata dal fatto che al primo punto dell'agenda dei lavori della Commissione parlamentare antimafia, una Commissione così importante in questo momento, sia stato posto il problema dell'articolo 41-bis. Se non sbaglio, quella di oggi è la prima relazione, elaborata autorevolmente dal presidente, che siamo stati chiamati a discutere. Era stata fissata un'agenda con una serie di dichiarazioni – che abbiamo duramente criticato – con le quali, all'indomani della formazione del Governo nel mese di aprile, si sosteneva che c'erano due problemi da affrontare: la revisione dell'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario e la revisione della legislazione sui pentiti.

È singolare, e a nostro avviso estremamente inopportuno, che la prima questione che la Commissione antimafia affronta sulla base di una relazione sia proprio la messa in discussione dell'articolo 41-bis, per fortuna una messa in discussione del tutto inutile dal momento che la proroga è stata già decisa.

Sulla base di queste considerazioni, propongo che la Commissione non proceda al voto sulla relazione che ci è stata presentata.

GIROLAMO TRIPODI. Condivido le considerazioni svolte dal collega Brutti sia dal punto di vista politico sia da quello dell'opportunità di discutere una relazione sull'articolo 41-*bis* nello stesso giorno in cui è stata approvata la proroga dell'efficacia di questa norma. Ritengo comunque che questa relazione sarebbe stata inutile anche se ci fossimo trovati in una situazione diversa, cioè di fronte all'alternativa se prorogare o meno l'articolo 41-*bis*, poiché essa non si muove nella direzione di un mantenimento di questa misura di massima sicurezza; propone alcune modifiche a questa normativa, tra le quali anche la possibilità di un recupero sociale di pericolosi soggetti mafiosi, ma a nostro parere essa non può essere giudicata come uno sforzo per superare le difficoltà riscontrate fino ad oggi nell'applicazione della norma.

Anche sulla base di quello che abbiamo ascoltato in Commissione, abbiamo potuto constatare che negli ultimi tempi si è verificato uno svuotamento del contenuto dell'articolo 41-*bis*, tant'è vero che ci troviamo di fronte ad una forte riduzione del numero dei soggetti sottoposti a queste misure di massima sicurezza: da 1.200 nel 1992-1993 siamo passati a 432, la metà dei quali, inoltre, non è stata sottoposta effettivamente ad esse. A Palmi, per esempio, abbiamo appreso come i più potenti capi delle cosche mafiose locali siano rimasti sul luogo sulla base di un'errata interpretazione della norma.

Di fronte a questa situazione, dobbiamo in primo luogo fare in modo che l'articolo 41-*bis* venga applicato integralmente affinché possa raggiungere le finalità per le quali è stato introdotto, anche in considerazione del fatto che è stato riconosciuto come uno strumento valido sul piano della costituzionalità ed efficace dal punto di vista della lotta alla criminalità organizzata.

Approvare la relazione che ci è stata sottoposta contrasterebbe con questa finalità e significherebbe stravolgere il valore di una norma la cui validità, lo ripeto, è stata oggi prorogata fino al 1999. Mi associo pertanto alla proposta del collega Brutti di non procedere alla votazione di questo documento, poiché non sarebbe un contributo utile per la lotta alla criminalità organizzata, si tratterebbe di un pronunciamento negativo nei confronti della decisione assunta oggi dal Parlamento ed offrirebbe ai mafiosi nuove speranze di ottenere il risultato al quale mirano da più di un anno, cioè l'abolizione dell'articolo 41-*bis*.

GIUSEPPE AYALA. Una parte di quello che intendevo dire è già stata esposta, probabilmente con maggior chiarezza della mia, da parte di chi mi ha preceduto. L'articolo 41-*bis* è una norma nella cui predisposizione a suo tempo, pur non avendo una veste istituzionale, fui coinvolto, e, come ho già ricordato questa mattina in aula alla Camera, è un testo che mi lasciò allora e per certi versi continua a lasciarmi perplesso.

Vorrei vivere in un paese il cui ordinamento penitenziario non contenesse questa norma; però, vorrei anche vivere in un paese in cui non fossero stati ammazzati Giovanni Falcone e Paolo Borsellino ed in cui la mafia non avesse questa presenza pesante e radicata non solo nella convivenza civile, ma anche in quella istituzionale. Poiché, però, vivo in questo paese, l'articolo 41-*bis* è una necessità della quale non si può fare a meno neanche a voler invocare, più o meno utopisticamente, sani e grandi principi di carattere garantistico sui quali siamo certamente tutti d'accordo.

Se ci rendiamo conto che questa norma è necessaria, e per fortuna questa mattina il Parlamento lo ha confermato con una larghissima maggioranza (vorrei poi andare a verificare quanti voti favorevoli siano stati espressi con piena convinzione, ma questo non ha importanza), il vero problema non risiede nella sua formulazione certamente infelice. Voglio co-

munque ricordare che questo articolo è stato sottoposto per due volte, nel 1993, al vaglio della Corte costituzionale, la quale, con le note sentenze nn. 356 e 401, non solo non ha ritenuto incostituzionale la norma, ma ha dettato dei criteri che, se saggiamente interpretati da parte dei giudici di sorveglianza – e non sempre questo avviene –, costituiscono ottimi criteri guida per un'applicazione corretta e conforme alla *ratio* voluta a suo tempo dal legislatore. È vero che è stata varata sull'ennesima onda emergenziale, ma è altrettanto vero che questo paese ha avuto delle istituzioni che nei confronti della mafia hanno sicuramente peccato non per eccesso, ma per debolezza di reazione.

L'articolo 41-bis sicuramente non segna un momento di forza dello Stato, ma un momento di debolezza, però ha probabilmente rappresentato, e dovrà continuare ad essere tale, un segno di uscita da un torpore antico e troppo ostinatamente mantenuto, un segno che dovrebbe farci sperare in una risposta più seria e soprattutto coronata da maggiori successi nel futuro.

Il vero problema, quindi, è la sorveglianza sulla corretta applicazione di questa norma. Oggi abbiamo una legge che è stata approvata rapidamente dai due rami del Parlamento, ci sono due sentenze della Corte costituzionale che hanno integrato le indubbie carenze che caratterizzano la norma dal punto di vista tecnico-giuridico, indicando i criteri in forza dei quali possiamo pretenderne una corretta applicazione. Certamente si tratta di una norma severa, ma così deve essere, altrimenti è meglio cancellarla; non ci possono essere tentativi di modifiche volte in qualche modo a ricondurre nell'alveo di non so bene quali principi una norma che nasce come norma di emergenza. Molto di più in passato si sarebbe potuto fare, se ci avesse guidato una diversa volontà politica, ma ciò non essendo stato fatto, in un momento particolare come il 1992 il paese è stato costretto a varare questa norma.

Per quanto riguarda il nostro lavoro, il vero problema non è quello affrontato in questa relazione – nel merito della quale

non entro, ritenendolo del tutto superfluo – che, tra l'altro, se sottoposta al voto, suonerebbe come una sorta di critica al lavoro compiuto dal Parlamento in quest'ultimo periodo.

La memoria storica è importante, soprattutto nel nostro paese; va perciò ricordato che la necessità di superare l'articolo 41-bis, insieme alla legislazione sui pentiti, è stata una bandiera portata avanti durante la campagna elettorale. Si tratta di due questioni accuratamente scelte perché, guarda caso, se ci sono due elementi che vengono avvertiti con fastidio dalle organizzazioni mafiose, questi sono proprio l'articolo 41-bis ed il problema dei pentiti. Tra l'altro, probabilmente il primo ha avuto un'influenza sul secondo, nel senso che la sua efficacia è andata al di là della volontà del legislatore. Infatti, nel varare questa norma, nessuno pensava che essa avrebbe addirittura potuto favorire la collaborazione con la giustizia da parte di alcuni esponenti di organizzazioni criminali detenuti e assai opportunamente sottoposti ad essa, com'è avvenuto in circa trenta casi. Non sono in condizione di analizzare le singole storie, poiché ho sempre affermato che la categoria dei pentiti non esiste, ma esistono singoli criminali che, per ragioni assai diverse le une dalle altre, spessissimo per motivi tutt'altro che nobili, ad un certo punto decidono di collaborare con la giustizia. Ciò ferma restando l'alta professionalità dei magistrati e delle forze di polizia giudiziaria, che debbono essere in condizioni di non farsi prendere per mano e farsi portare laddove il pentito, magari mosso da malanimo, voglia portarli. Non si può negare, comunque, che si siano conseguiti grossi risultati, ai quali per la verità in passato non si era in abituati.

Parlare oggi di questa relazione (come peraltro sto facendo anch'io, e me ne scuso), quindi, mi sembra una perdita di tempo. Gli eventi hanno superato la questione, siamo in una fase diversa; c'è una volontà parlamentare, espressa in maniera netta dal Senato prima e dalla Camera dei deputati neanche a farlo apposta proprio questa mattina, che ha prorogato l'effica-

cia di questa norma fino al 31 dicembre 1999. Naturalmente tutti speriamo che possa durare di meno, perché il giorno in cui dovessimo occuparci di abbreviare la vita di questa norma sarebbe il giorno in cui ci renderemmo conto che la mafia è stata sconfitta, ed io mi auguro che questo avvenga prima del 1999. Ma non ci credo.

Quando il primo alto commissario per la lotta contro la mafia, il dottor De Francesco, nel 1982, in un'intervista ritenuta incauta, dichiarò che a suo parere la mafia sarebbe stata sconfitta nel 2001, si sollevarono una serie di critiche e di polemiche. Una sola voce, modestissima allora come oggi, sostenne che si trattava di una previsione ottimistica. Al 2001 mancano ancora sei anni ed io mi auguro che possa aver avuto ragione De Francesco o che possa aver avuto torto io nel senso di aver fissato un termine troppo lontano.

Il senatore Brutti ha avanzato la proposta, molto concreta e precisa, di non passare neanche alla votazione di questo documento; personalmente, non ho molto da aggiungere, perché mi sembra che una considerazione di questo tipo sia evidente *ictu oculi*. Oggi non ha senso passare alla votazione di una relazione, che è tardiva e inutile; mi chiedo obiettivamente che senso abbia che, proprio oggi, la Commissione tratti una relazione sull'articolo 41-bis. A parte gli aspetti ricognitivi, che potrebbero avere un senso (ma che comunque non sono tali da giustificare una relazione della Commissione), la parte cosiddetta propositiva non è pertinente, diciamo pure. La volontà più elevata è la nostra: noi siamo espressione, siamo una parte di quella volontà che si è manifestata nelle sedi istituzionali, per la quale, quanto meno fino al 31 dicembre 1999, questa norma debba rimanere in vigore.

Come ho ricordato questa mattina al sottosegretario di Stato per la giustizia che in aula rappresentava il Governo, il vero problema è un altro, cioè quello di farsi carico di un'attenta sorveglianza non tanto sui giudici di sorveglianza, quanto sulla concreta, corretta e — ahimè — in quanto tale severa applicazione di questa norma.

Tutto questo è quello che oggi sembra essere emerso dalla volontà del Parlamento secondo la legge dei numeri, che in democrazia è decisiva.

Mi associo con assoluto convincimento a quanto proposto dal senatore Brutti, nel senso che oggi possiamo fare qualunque cosa, ma non occupiamoci della relazione, perché superata dai tempi e dagli eventi.

VITTORIO TARDITI. Intervengo in parziale dissenso, sotto il profilo di critica, che è stato svolto dai colleghi; ritengo che la puntuale precisazione sull'interpretazione dell'articolo 41-bis non debba coinvolgere la Commissione nel caso di votazione sulla valutazione dell'applicabilità e della mantenibilità della oggettiva necessità di una norma, qual è quella dell'articolo 41-bis, sulla quale credo che nessuno in questa Commissione abbia mai espresso parere contrario.

Siamo tutti favorevoli ed io sono tra quelli che questa mattina hanno con intima convinzione votato a favore ed in questa sede mi sento di parlarne con altrettanta serenità. Tuttavia, ritengo che da parte degli attenti osservatori e degli ottimi colleghi della Commissione, che mi hanno preceduto, si sia dimenticato di valutare non tanto le proposizioni sulla revisione dell'articolo 41-bis in se stesso, quanto, se non vado errato, le soluzioni proposte nella relazione che attengono a norme processuali collaterali.

Se esaminiamo le soluzioni contenute nella parte conclusiva della relazione (pagina 30 e seguenti), constatiamo che essa insiste su una diversa valutazione del giudizio di concreta pericolosità attraverso la modifica tecnica dell'articolo 275, comma 3-bis, per stabilire a quale categoria debbano appartenere gli indagati o imputati per essere oggetto dell'applicazione dell'articolo 41-bis. Essa inoltre fa riferimento alla traduzione ed alla competenza dei tribunali di sorveglianza, che riguarda la correzione delle disposizioni processuali al fine di attenuare inconvenienti di ordine pratico, derivanti dal sistema giuridico vigente, nella traduzione collettiva di detenuti. Infine, cita il po-

tenziamento delle attuali tecnologie audiovisive.

Se valutiamo questa relazione non tanto come contributo di interpretazione storica della Commissione circa l'applicabilità dell'articolo 41-bis, ma come proposta riguardante le norme collaterali di applicazione di tale articolo, essa può essere approvata e costituire un utile documento per un lavoro successivo di potenziamento e di studio legislativo. La relazione, così com'è formulata, si limita in effetti a dare suggerimenti e a richiamare l'attenzione su alcuni argomenti che devono essere approfonditi. In questo senso ritengo che la relazione possa essere tranquillamente approvata (o non esserlo, questo dipenderà dal risultato della votazione), nel caso si arrivasse ad un pronunciamento. Ritengo in ogni caso che essa contenga elementi utili per uno studio legislativo successivo e che per ciò stesso debba essere approvata.

LUIGI RAMPONI. Premesso che non mi sento preparato con la stessa profondità dei colleghi Ayala e Brutti, che hanno più familiarità di me con questi temi, voglio tuttavia svolgere alcune considerazioni.

La Commissione ha preso in esame l'articolo 41-bis non per valutarne l'applicabilità o meno, ma per esaminare nella realtà le conseguenze della sua applicazione.

Tutti abbiamo ascoltato, più o meno attentamente, quella sequela di magistrati e di responsabili degli istituti penitenziari che ci hanno riferito in merito ad una serie di problemi di applicabilità dell'articolo 41-bis.

A mio avviso, dobbiamo prendere atto che oggi la Camera ha assunto una determinazione di cui tutta la Commissione è a conoscenza, compresi quei colleghi che ritengono inutile parlare dell'applicazione di tale articolo, in quanto pensano che la nostra decisione suonerebbe come una critica a quella assunta dalla Camera. Tutti noi - ripeto - abbiamo ascoltato quali problemi determini l'applicazione di detto articolo e quali difficoltà esistano per ren-

derlo veramente operante. Il problema era quello di eliminare la possibilità per i capi della malavita di venire a contatto con l'esterno, tant'è vero che mi chiedo ancora cosa c'entrino alcune predisposizioni adottate a questo scopo nei confronti di coloro che sono sottoposti all'articolo 41-bis.

Nel momento in cui il Parlamento ha approvato una nuova legge, che riguarda questo problema, ci dobbiamo chiedere se essa risolva completamente tutta quella serie di problemi che abbiamo pazientemente ed attentamente ascoltato da quanti, fino a due settimane fa, sono venuti a riferire in Commissione. Se effettivamente tutti questi problemi sono soddisfatti dalla decisione adottata oggi dall'Assemblea della Camera, è chiaramente pleonastico avanzare proposte; se invece questa relazione, che in parte può ritenersi superata da quanto nel frattempo è stato deciso, contiene suggerimenti, che costituiscono l'aspetto più frequente dell'attività di tutte le Commissioni antimafia finora costituite, per migliorare e modificare quanto oggi è stato deliberato, dobbiamo prenderci un margine di tempo. Se vi sono aspetti insoddisfacenti, anche in considerazione dei problemi che ci sono stati illustrati da chi deve applicare l'articolo in questione, presentiamo una relazione che contenga proposte in questo senso. In tal caso non vi è alcun contrasto con la decisione assunta oggi dalla Camera, ma si compie uno sforzo per rendere produttiva la fatica che abbiamo fatto, la quale non si proponeva semplicemente di accertare se si approvi o si disapprovi l'articolo 41-bis.

Se qualcuno ha già compiuto questa disamina può rispondere alla mia domanda, nel senso di affermare che tutto quanto emerge dalla relazione, al di là delle difficoltà dovute all'applicazione dell'articolo 41-bis, è soddisfatto dalla decisione della Camera. Se così non è, possiamo prenderci un momento di pausa, visto che la legge è stata appena approvata, e consentire al presidente di rivedere la relazione, che la integrerà con quanto la Camera ha deciso. D'altra parte mi accingo a preparare alcune integrazioni alla legge n. 197 del

1991; non ha importanza se essa è stata approvata ieri o tre anni fa, essendo una legge che ritengo necessiti di integrazioni, affinché sia sempre più efficace nella lotta contro la criminalità. A mio avviso, mai una proposta di integrazione di una legge da parte della Commissione deve suonare come critica alla decisione del Parlamento. Mi ripropongo – lo ribadisco – di presentare alcune integrazioni alla legge n. 197 sul riciclaggio sulla base degli studi che abbiamo compiuto.

Se abbiamo svolto una serie di audizioni e possiamo avanzare qualche proposta integrativa, dobbiamo farlo al fine di utilizzare quello che di buono abbiamo fatto.

GIANVITTORIO CAMPUS. Non ero presente – e mi scuso – all'inizio della seduta, ma ho seguito gli interventi dei colleghi. Mi è parso di capire che vi siano critiche circa i tempi di presentazione della relazione e sulla coincidenza con l'avvenuta votazione presso l'Assemblea della Camera, ma non credo che fosse questa la richiesta rivolta alla Commissione, né credo che il tempo utilizzato nelle audizioni e nell'elaborazione di documenti riguardasse l'applicazione o meno dell'articolo 41-bis, perché questo aspetto era già stato stabilito con il primo voto del Senato ed eravamo in attesa della deliberazione della Camera. Non credo che la Commissione abbia perso tempo, ma lo ha utilizzato per svolgere audizioni – a molte delle quali ero presente – e quant'altro per valutare come l'articolo 41-bis abbia inciso nella lotta contro la mafia.

La relazione mira ad evidenziare le incongruenze e le incomplete applicazioni della norma nella realtà carceraria attuale ed a segnalare che l'efficacia e l'attuazione di tale articolo – e nessuno credo si sia mai espresso contro la sua applicazione – non è completa. Sappiamo che in alcune carceri, come in quello di Palmi, l'articolo 41-bis non è applicato; sappiamo che i detenuti più pericolosi non possono parlare con i familiari, ma poi, all'interno del carcere, hanno formato una vera e propria cupola della 'ndrangheta, dove si scam-

biano accorgimenti, piani strategici e quant'altro.

Questa situazione deve essere segnalata dalla Commissione e ritengo giusto portare all'esterno il frutto della nostra elaborazione da cui può nascere il miglioramento di una norma, ora prorogata fino al 1999. Essa può essere migliorata e noi dobbiamo intervenire in tal senso, perché sappiamo – ed in coscienza lo sappiamo – che non è applicata completamente, né al meglio.

GIUSEPPE ARLACCHI. Anch'io non sono favorevole a discutere e votare la relazione, perché, a parte l'odierna deliberazione della Camera, si pone il problema di considerare ormai l'articolo 41-bis come una norma che fa parte integrante degli indirizzi di politica dello Stato contro la mafia e la criminalità organizzata. Non va quindi riaperta una discussione sull'argomento. Vi è stata una grossa divergenza di opinioni sul punto, con una lacerazione fra parti del mondo politico e del Parlamento, mentre la votazione di questa mattina, in qualche misura, pone fine alla relativa discussione e dà una certezza, una sicurezza: abbiamo confermato fino al 1999 un regime carcerario particolarmente severo per i capi della mafia.

La Commissione parlamentare antimafia ha, o dovrebbe avere, un'agenda delle urgenze e delle priorità: è chiaro che è sempre utile ed è sempre possibile proporre misure migliorative, affinamenti di normative, modifiche e così via; tuttavia, è importante tenere presente che un organismo parlamentare, come qualunque tipo di organismo, deve avere un modo d'impiego delle risorse il più efficace ed il più efficiente possibile. Ebbene, noi abbiamo delle priorità rispetto a tematiche che ormai hanno sicuramente un'urgenza superiore rispetto all'articolo 41-bis: tornare a discutere su di esso, magari anche con utili affinamenti, è quindi una scelta che deve essere posta in alternativa a contributi, discussioni, approfondimenti che presentano un'urgenza ed una priorità senza dubbio superiori a quelle di una normativa che è stata già istruita, discussa,

definita e conclusa con un voto delle due Camere.

Mi chiedo, a questo punto, a cosa serva mettere in votazione la relazione. Se dobbiamo contribuire ad un affinamento normativo, alla discussione e all'approfondimento di tematiche, abbiamo altri argomenti, altre priorità, per esempio la grande questione del rapporto tra la mafia ed i pubblici poteri, o l'altra grande questione delle attività di controllo e d'indirizzo che la nostra Commissione deve promuovere con riferimento a quelle che sono problematiche di grande urgenza. Per quanto riguarda queste ultime, il vuoto normativo o la sottovalutazione delle Commissioni, dei Parlamenti e delle istituzioni precedenti impongono l'urgenza.

A questo punto, ritengo non utile e non produttivo per gli scopi della Commissione continuare a discutere su un argomento che è stato ampiamente superato e che può essere considerato acquisito.

ALBERTO SIMEONE. Intervengo brevemente, signor presidente, anche perché l'intervento dell'onorevole Arlacchi mi ha tolto l'argomento che intendevo sviluppare, pur se in maniera assai contenuta. Ci troviamo di fronte ad un provvedimento che è diventato definitivo dopo il voto nell'aula della Camera di stamane: quindi, una votazione sulla sua relazione, signor presidente, potrebbe anche essere superflua; tuttavia, quello che vorrei invece suggerire, raccogliendo anche le indicazioni venute da altri colleghi, è tornare sull'argomento. Non è infatti l'articolo 41-bis, *sic et simpliciter*, ad avere rilevanza in questo momento: ritengo piuttosto che sia tutta una problematica, che si innesca e si collega con l'articolo 41-bis, a dover formare oggetto di una discussione e di un notevole approfondimento da parte della Commissione.

L'approfondimento si rende infatti necessario, al di là delle convinzioni e delle convenzioni che possiamo subire od avere in un determinato momento, proprio in omaggio a quel principio della certezza del diritto che, in verità, negli ultimi tempi, si è persa completamente, mentre a mio av-

viso dovrebbe essere restaurata immediatamente nella sua più vasta portata. Ritengo che l'argomento in discussione debba tornare all'esame della Commissione per un approfondimento che, ripeto, vada al di là del solo articolo 41-bis.

In questo senso, le formulo la richiesta di rivedere la relazione e di riportarla al nostro esame in un testo che tenga naturalmente conto di quanto è oggi avvenuto nell'aula della Camera, ma che soprattutto sia allargata nella sua portata: devo precisare, in ogni caso, che già oggi condivido la relazione in ogni sua parola.

NICOLA PASETTO. Interverrò anch'io rapidamente, in quanto mi richiamo a quanto hanno già osservato i colleghi Ramponi e Simeone. In questa sede, a mio avviso, non si pone il problema, che è stato riproposto, di dire sì o no all'articolo 41-bis. Alla fine, sembra sempre che in questa Commissione si vogliano apparentemente creare due schieramenti, con dichiarazioni più o meno intelligenti: l'uno che vuole in quale modo sfruttare gli strumenti legislativi per favorire il fenomeno mafioso e l'altro, dei professionisti dell'antimafia, come qualcuno li chiama, che è invece a tutela pervicace dell'ordinamento contro la criminalità mafiosa. Non sono questi i termini del problema!

Anche il processo alle intenzioni sulla forza con la quale una persona pigia o meno un bottone è molto pericoloso, perché il ragionamento può essere rigirato in qualsiasi momento nei confronti di chi fa questo tipo di affermazioni: io per primo, infatti, non ho alcuna capacità di determinare quale sia la convinzione con la quale chi fa certi discorsi preme un determinato bottone. Questo per essere chiari.

Mi stupisce, inoltre, che la richiesta di non approfondire l'argomento dell'articolo 41-bis venga da chi ha appena terminato di dire che si tratta di un provvedimento incompleto: è una cosa veramente assurda! Si afferma che un provvedimento deve essere rivisto, in quanto ha dei grossi limiti, dopo di che, nel momento in cui si cerca di approfondire l'argomento, si dice: non ne parliamo più,

perché tanto il Parlamento ha votato definitivamente.

Seguendo questo principio, le Camere non dovrebbero più intervenire sulla materia dell'articolo 41-*bis* fino al 1999: è logicamente un ragionamento assurdo, che francamente mi pare piuttosto strumentale. Ritengo invece giusto che l'articolo venga rivisto e che tutto il lavoro svolto dalla nostra Commissione, protrattosi per mesi sulla materia, con audizioni, discussioni, elaborazioni, non possa e non debba andare perduto, ma debba piuttosto rappresentare una base di lavoro per, questo sì, perfezionare la parte propositiva della relazione del presidente. Ritengo infatti giusto, anzi doveroso da parte della Commissione, arrivare ad elaborare un documento che porti ad una modifica applicativa dell'articolo 41-*bis*. Personalmente, non condivido *in toto* quanto ha affermato oggi in aula l'onorevole Maiolo, ma sicuramente vi sono degli eccessi nell'applicazione dell'articolo 41-*bis* che, salvaguardando il suo scopo principale, possono tranquillamente essere rivisti: ritengo che questo sia il compito della nostra Commissione, per cui a mio avviso si deve approfondire l'argomento, non lasciarlo cadere, ed arrivare, nei tempi più brevi possibili, a proporre una modifica in termini applicativi dell'articolo 41-*bis*.

MASSIMO BRUTTI. Signor presidente, al fine di dare un esito al procedimento che si è aperto con la presentazione della sua relazione, desidero rapidamente formalizzare la mia proposta pregiudiziale di non passaggio al voto.

SONIA VIALE. Signor presidente, alla luce del fatto che i tempi a disposizione per il lavoro della nostra Commissione sono molto ristretti, anche in considerazione degli impegni di noi tutti, mi sembra indispensabile far sì che le occasioni di riunione della Commissione siano il più efficaci ed il più produttive (nel vero senso della parola) possibile.

A mio avviso, la seduta della Commissione di oggi poteva forse essere evitata e la relazione del presidente avrebbe potuto

essere modificata in base a quanto è stato detto stamane nell'aula della Camera ed al provvedimento licenziato dal Parlamento.

Ritengo quindi del tutto superflua la discussione che si è svolta oggi in questa sede: l'attuale momento è molto favorevole per studiare la mafia, poiché nel recente passato si sono verificati fenomeni che hanno diversificato le modalità con cui la mafia stessa agisce, nell'ambito del panorama della criminalità. Sottolineo, in particolare, il problema dei nuovi rapporti tra mafia e politica. Ritengo anch'io, quindi, che passare al voto sia superfluo, come hanno già osservato molti altri colleghi, ed auspico che prossimamente il calendario dei nostri lavori venga fissato con priorità diverse da quella di cui ci siamo occupati oggi.

FERDINANDO IMPOSIMATO. Desidero semplicemente limitarmi a due considerazioni. La prima è che vi è stato un provvedimento molto importante dell'autorità giudiziaria di Firenze, riguardo alla strage avvenuta in quella città: bene, mi sembra di aver letto ed appreso anche dalla stampa che una delle ragioni per le quali la strage in oggetto venne commessa da parte dei mafiosi (due dei quali sono latitanti) fu quella di incidere sul regime carcerario, con il fine di ottenere la modifica dell'articolo 41-*bis*. Questo è bene tenerlo presente.

Per quanto riguarda poi la relazione, non si tratta solo di dare un'applicazione corretta all'articolo 41-*bis* così come approvato dalle Camere, ma purtroppo di dare un'impostazione diversa al contenuto dell'articolo medesimo. Leggo, infatti, a pagina 27 della relazione del presidente un principio che considero estremamente pericoloso: quello per il quale bisognerebbe accertare caso per caso la pericolosità sociale dei singoli imputati per fatti di straordinaria gravità, che sono riferibili alle organizzazioni di stampo mafioso.

Si sostiene, infatti, che non è opportuno ancorare uno dei presupposti dell'articolo 41-*bis* ad episodi di valenza generale, ma che bisogna rapportarlo ai comportamenti concreti di ciascuno. In poche

parole, cosa significa praticamente? Significa che di volta in volta il giudice di sorveglianza dovrebbe stabilire se un mafioso sia pericoloso o meno: ora, l'esperienza insegna come questo sia assolutamente impossibile e come vi siano giudici di sorveglianza che, purtroppo, subiscono intimidazioni e sono disposti a dire che una persona non è socialmente pericolosa (perché, qualche volta, hanno paura, o perché hanno subito le intimidazioni). Avremmo quindi il fenomeno della migrazione, attraverso il territorio nazionale, di detenuti pericolosi, fino a che gli stessi non raggiungano il luogo nel quale si trova il giudice di sorveglianza particolarmente disposto ad adottare misure a favore degli imputati detenuti.

Voglio quindi osservare, rivolgendomi al collega del gruppo di alleanza nazionale che ha svolto un intervento molto duro, che non si tratta di dare un'interpretazione corretta dell'articolo 41-bis, ma di introdurre una filosofia diversa. Per tali ragioni, pertanto, ritengo che dobbiamo soprassedere, al fine di non affermare principi diversi da quelli per i quali ci siamo battuti.

LUIGI RAMPONI. Intervengo un attimo solo, per ricercare il dialogo, essendo disposto ad essere corretto se sto sbagliando. Voglio semplicemente chiedere ai colleghi Ayala, Bertoni e Brutti: le considerazioni della relazione, per esempio per quanto riguarda l'impiego delle tecnologie audiovisive, sono assorbite o no?

RAFFAELE BERTONI. Su questo, a nostro avviso, non si deve passare ai voti.

LUIGI RAMPONI. Non passare ai voti significa buttar via tutto il lavoro svolto, sull'altare di che cosa?

RAFFAELE BERTONI. Non possiamo correggere gli errori perché è stata presentata una pregiudiziale di non passaggio ai voti.

LUIGI RAMPONI. Cercavo per l'ennesima volta un dialogo serio: pazienza! Avete presentato la pregiudiziale ed io mi ritiro, ma buttiamo via il lavoro svolto.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti.

ALBERTO SIMEONE. Per essere coerente mi astengo.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la pregiudiziale di non procedere alla votazione della relazione proposta dal senatore Brutti.

(È approvata).

La seduta termina alle 16,30.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA*

DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 19,45.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

**ANALISI DELL'ARTICOLO 41-BIS,
COMMA 2 DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO**

Premessa: la massima sicurezza negli istituti penitenziari

Nel 1977, furono creati gli istituti di massima sicurezza, regolati da disposizioni interne dell'Amministrazione Penitenziaria.

In tale situazione si sovrappose, a far data dal 1978, l'applicazione dell'art 90 della legge 26 luglio 1975 n. 354 (che d'ora in poi verrà denominata Ordinamento Penitenziario), avvalendosi del quale il Ministro di Grazia e Giustizia determinò per tutti o alcuni di tali Istituti, un regime speciale, più restrittivo.

Seguirono proposte di regolamentazione normativa della materia. Nel primo progetto (soprannominato progetto Gozzini) – da cui derivò la legge 10 ottobre 1986 n. 663 – si prevedeva la esistenza di istituti o sezioni di massima sicurezza regolandone i momenti essenziali quali i casi di assegnazione ed il conseguente regime, con possibilità di reclamo da parte degli interessati alla magistratura di sorveglianza solo dopo un anno dall'assegnazione. Del citato articolo 90 si proponeva la abolizione.

La impostazione di tale progetto, nel corso dei lavori parlamentari, venne abbandonata e sostituita con la introduzione degli attuali artt. 14-bis, 14-ter, 14-quater che disciplinano il regime di sorveglianza particolare. Si è in tal modo verificato lo spostamento dell'attenzione del legislatore sul « regime del singolo detenuto », piuttosto che sugli istituti di massima sicurezza, con attribuzioni di controllo fin dal primo momento alla magistratura di sorveglianza attraverso la procedura del reclamo.

Veniva formalizzata la soppressione dell'articolo 90, ad esso sostituendosi, con contenuti più ristretti, e con richiamo alla eccezionalità applicativa, articolo 41-bis, primo comma dell'Ord. Pen.

Ad un rapido inceppamento del regime di sorveglianza particolare, in considerazione del meccanismo dei controlli sui provvedimenti relativi dell'Amministrazione penitenziaria, si contrapponeva il mantenimento di istituti di massima sicurezza, nonostante che un ordine del giorno della Commissione Giustizia della Camera, in data 11.9.1986, in sede di approvazione della citata legge n. 663, avesse impegnato « il Governo ad abolire i regimi di massima sicurezza che sono in contrasto con l'attuale normativa ».

Nel periodo più recente, ossia dal 1991 in poi, il tema della sicurezza penitenziaria si è articolato in situazioni diverse.

Alla permanenza degli istituti di massima sicurezza, si assommava il rafforzamento della legislazione restrittiva, in vigore ormai dal 1991, che aveva portato ad una forte contrazione delle concessioni nei confronti di detenuti condannati per i delitti di cui all'articolo 4-*bis* della suddetta legge n. 354.

La disposizione, introdotta definitivamente dall'articolo 1, comma 1 del D.L. 13.5.1991 n. 152 conv. con modificazioni nella legge 12.7.1991 n. 203 e successivamente mod. dall'articolo 15, comma 1 del D.L. 8.6.1992 n. 306 conv. con L. 7.8.1992 n. 356, precludeva, come espressamente riportato in seguito, la possibilità per determinate categorie di detenuti di accedere sia a talune misure alternative in sede di esecuzione, sia a permessi premio che al lavoro esterno.

Di conseguenza l'Amministrazione penitenziaria, con circolare del 18 maggio 1993 stabiliva la collocazione in sezioni separate dei detenuti condannati per i delitti di cui al primo periodo del primo comma del citato articolo 4-*bis*, nonché di altri condannati per i restanti delitti indicati nello stesso comma della medesima norma, secondo una valutazione di pericolosità operata in modo abbastanza generico. Per costoro, il regime penitenziario, pur rimanendo teoricamente uguale a quello della restante popolazione carceraria, subiva in pratica notevoli restrizioni, in particolare per quanto concerneva l'accesso alle attività *in comune*.

Ancor più di recente, è stato introdotto il secondo comma dell'articolo 41-*bis* dell'Ord. Pen. La norma, varata con l'articolo 19 del D.L. 8 giugno 1992 n. 306, conv. nella legge 7 agosto 1992 n. 356 stabilisce che:

« Quando ricorrano gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, anche a richiesta del Ministro dell'Interno, il Ministro di Grazia e Giustizia ha altresì la facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti per taluno dei delitti di cui alla comma 1 dell'articolo 4-*bis*, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla presente legge che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza ».

L'applicazione di tale norma ha interessato diverse centinaia di detenuti, individuati come pericolosi, con procedure basate inizialmente su schede predisposte dalle Direzioni degli Istituti.

Nel prosieguo, ed ancora attualmente, l'articolo 41-*bis*, secondo comma dell'Ord. Pen., ha finito per essere applicato in modo analogo all'abrogato articolo 90 citato, trasformando il ricorso ad esso, voluto come eccezionale dalla legge, in una applicazione continuativa. Di converso, l'articolo 14-*bis*, ossia il regime di sorveglianza speciale, ha finito per essere applicato ad un numero assai limitato di detenuti.

Rapporti tra detenuti appartenenti alla criminalità mafiosa e relative organizzazioni esterne

La evoluzione normativa riassuntivamente descritta, coincidente con una preoccupante espansione del numero e della gravità dei delitti, come pure la constatazione che la applicazione dell'articolo 41-bis, secondo comma dell'Ord. Pen. per effetto del già citato D.L. n. 306, ha fatto seguito a momenti di vivissimo allarme suscitato dalle stragi di Capaci e di via D'Amelio delle quali rimasero vittime i magistrati Giovanni Falcone, Francesca Morvillo e Paolo Borsellino unitamente a personale addetto alla loro scorta, rende evidente che, a determinare dal 20 luglio 1992 l'avvio del regime speciale previsto dalla disposizione all'esame della Commissione, sono stati seri motivi di ordine pubblico legati diffuso al rinnovarsi di situazioni di pericolo per la collettività, anche nei loro riflessi di concreta compromissione della sicurezza e delle forme di controllo all'interno degli istituti di pena a seguito della presenza di un numero crescente di soggetti appartenenti al crimine organizzato.

È infatti non solo risaputo, ma anche più volte giudizialmente provato, che gli aderenti a tali forme di criminalità, tanto più se di stampo mafioso, mantengono, anche durante lo stato di detenzione, in virtù della pervicacia del vincolo omertoso, rapporti organici con gli altri associati esterni, diramando direttive, ricevendo notizie di contenuto illecito, quando non ordinando o commissionando delitti.

La stessa giurisprudenza di legittimità (v. Cass., sez. 1^a 30.1.1992 n. 80 e 24.6.1992 n. 554) del resto ha osservato che la mera detenzione non è sufficiente ad interrompere la permanenza del vincolo associativo risultando che, pur nella condizione carceraria degli affiliati, l'organizzazione criminale riesce a proseguire il programma delittuoso mantenendo contatti con l'esterno e con gli altri associati al punto da giungere perfino a realizzare specifici progetti delittuosi. Ne costituiscono esemplificative, ma significative testimonianze episodi quali: l'omicidio di Pietro Marchese (con cui, come risulta da sentenza passata in giudicato, l'organizzazione riusciva a realizzare dentro il carcere il deliberato punitivo nei confronti del « traditore »); quello di Carmelo Ianni (deciso, come è stato riconosciuto in sede giudiziaria, in carcere da Gerlando Alberti senior ed eseguito all'esterno) e ancora quello di Vincenzo Puccio avvenuto all'interno di una struttura carceraria nello stesso momento in cui, all'esterno, veniva ucciso il fratello Pietro. Una situazione dunque, quella descritta, a fronte della quale il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, nell'appunto di data 18.10.1994 prot. n. 68170/1-1, indirizzato al Capo di Gabinetto del Ministro di Grazia e Giustizia, rimarcava concretamente come fosse agevole inserire la prospettiva che in ipotesi del genere « la condotta carceraria di risocializzazione sia invece la via più agevole e più facilmente perseguibile per il mantenimento di rapporti con l'esterno e per la comunicazione di notizie, messaggi ed ordini anche di morte ».

Nello stesso senso, d'altra parte, si sono pronunciati, in documenti indirizzati al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria anche il Procuratore Nazionale Antimafia ed il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo osservando che, « secondo riscontri ormai certi e completi in sede investigativa, il comportamento degli esponenti delle varie organizzazioni criminali non varia a seconda della personalità dei singoli soggetti che incarnano ruoli non secondari, ma è tipico per chiunque rivesta quei ruoli stessi all'interno delle associazioni medesime i cui vincoli, come è noto, non vengono minimamente allentati dalla situazione di detenzione; e tale comportamento si concreta sostanzialmente – e indipendentemente dai singoli ordini criminali impartiti dall'interno del carcere – in un'assidua attenzione alle vicende esterne e al luogo di detenzione e un coinvolgimento costante nella generalità delle stesse » (v. l'appunto del DAP – prot. n. 568170/1-1 già citato), ancor più esplicitamente segnalandosi la superficialità e la ingenuità di « sostenere – come pure si è fatto in alcune decisioni giurisprudenziali – che lo stato di detenzione sia elemento che di per sé interrompe i rapporti tra l'aderente all'organizzazione criminale, quest'ultima e il territorio ».

La sostanza di tale giudizio è stata recepita anche dal Tribunale di Sorveglianza di Milano secondo il quale l'intento preciso del legislatore è stato, nel caso di specie, quello di « utilizzare il regime di sospensione delle regole trattamentali non come mezzo indirizzato ad assicurare la tranquilla vita carceraria e la soddisfazione delle esigenze del trattamento, bensì come strumento per combattere situazioni di grave pericolo per la sicurezza collettiva apparendo ciò manifesto « laddove si esamini, da un lato, il tenore letterale del secondo comma dell'articolo 41-bis con particolare riferimento all'utilizzo della locuzione – motivi di ordine e sicurezza pubblica – nonchè alla possibilità da parte del Ministro degli Interni di sollecitare l'adozione del provvedimento di sospensione delle regole trattamentali e, dall'altro, la diversa collocazione legislativa degli articoli 14-bis e 41-bis legge n. 354 del 1975, giacchè la prima norma è inserita nel capo terzo concernente le modalità di trattamento, la seconda nel capo quarto relativo al regime penitenziario (Tribunale di Sorveglianza di Milano 17.03.1993, recl. Ercolano Salvatore).

L'articolo 41-bis, secondo comma dell'ord. pen. quale disposizione complementare rispetto alla normativa in tema di limitazioni e controlli sui detenuti appartenenti alla criminalità di stampo mafioso rispetto all'ambiente esterno

Le competenti Autorità si sono trovate ad affrontare il problema di limitare e controllare nel modo più adeguato i rapporti fra questo genere di detenuti e l'ambiente esterno, sotto il duplice aspetto:

1) di escludere nei confronti di tali categorie di soggetti i casi di applicazione di istituti giuridici che ne consentano la fuoriuscita dal carcere;

2) di ridurre le occasioni in cui essi abbiano contatti all'interno della struttura carceraria con soggetti che provengono dall'esterno.

Punto sub 1): esclusione di trattamenti penitenziari in deroga alla costante permanenza in istituti di pena.

Il risultato di cui al punto sub 1) è stato normativamente assicurato dal legislatore escludendo dall'assegnazione al lavoro esterno, dai permessi-premio e dalle misure alternative alla detenzione previste dal capo 6° della legge n. 354 del 1975 – fatta eccezione per la liberazione anticipata – specifiche categorie di detenuti e di internati tra i quali quelli condannati per delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis c.p. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti di cui agli artt. 416-bis e 630 c.p. o all'articolo 74 del D.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309.

Con l'articolo 15 del D.L. n. 306 già menzionato si è infatti, tra l'altro, modificato nel modo seguente l'articolo 4-bis 1° comma della legge 26 luglio 1975, n. 354, intitolato: « Divieto di concessione dei benefici e accertamenti della pericolosità sociale dei condannati per taluni delitti »: « Fermo quanto stabilito dall'articolo 13-ter del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, nella legge 15 marzo 1991, n. 82, l'assegnazione al lavoro esterno, i permessi-premio e le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI della legge 26 luglio 1975, n. 354, fatta eccezione per la liberazione anticipata, possono essere concessi ai detenuti ed internati per delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo nonché per i delitti di cui agli artt. 416-bis e 630 del codice penale e all'articolo 74 del Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, solo nei casi in cui tali detenuti e internati collaborano con la giustizia a norma dell'articolo 58-ter. Quando si tratta di detenuti o internati per uno dei predetti delitti, ai quali sia stata applicata una delle circostanze attenuanti previste dagli articoli 62, numero 6), anche qualora il risarcimento del danno sia avvenuto dopo la sentenza di condanna, o 114 del codice penale, ovvero la disposizione dell'articolo 116, secondo comma, dello stesso codice, i benefici suddetti possono essere concessi anche se la collaborazione che viene offerta risulti oggettivamente irrilevante purchè siano stati acquisiti elementi tali da escludere in maniera certa l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata. Quando si tratta di detenuti o internati per delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale ovvero di detenuti o internati per delitti di cui agli articoli 575, 628 terzo comma, 629 secondo comma del codice penale e dell'articolo 73, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 80 comma 2 del predetto testo unico approvato con Decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, i benefici suddetti possono essere concessi solo se non vi sono elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva ».

Il *presupposto normativo* attraverso il quale il legislatore ha perseguito la finalità relativa al punto sub 1), è dunque rappresentato dall'equazione secondo cui alla condanna per i reati indicati dall'articolo 4-*bis*, comma 1 e in particolare – per il profilo di competenza della Commissione – a quella per reati di stampo mafioso, corrisponde una presunzione « *iuris et de iure* » di pericolosità che giustifica un trattamento penitenziario più rigoroso.

Prova di quanto sopra è costituita dal fatto che le eccezioni a tale più rigoroso, limitativo regime nei confronti di condannati per i reati in questione sono rappresentate o dall'assunzione del ruolo di collaboratori con la giustizia o dal riconoscimento di significative circostanze implicanti lo svolgimento di una partecipazione associativa « minore » ovvero di una respiscenza, sempre che – in questi ultimi casi – « siano stati acquisiti elementi tali da escludere in maniera certa l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata » (v. il citato articolo 4-*bis*, primo comma).

In altri termini, la possibilità che i detenuti o gli internati condannati per tale categorie di reati possano avvalersi di norme che implicino, durante l'espiazione della pena, la fuoriuscita dalla struttura carceraria, è subordinata alla prova che siano venuti meno i rapporti con la criminalità organizzata: situazione ovvia, e dunque automatica, per i collaboratori di giustizia; da dimostrare, viceversa, in concreto per gli associati di minor caratura o che abbiano dato segni significativi di una volontà di emendarsi (come nel caso di coloro che abbiano risarcito il danno ovvero prestato una collaborazione « oggettivamente » irrilevante).

Naturalmente il controllo in tal modo assicurato dall'articolo 4-*bis* dell'Ord. Pen. è, per sua natura, limitato ai condannati, restandone esclusi gli imputati. Infatti, solo in fase di esecuzione possono trovare applicazione istituti giuridici quali l'assegnazione al lavoro esterno, i permessi-premio e tutte le misure alternative alla detenzione, ad eccezione della liberazione anticipata che non comporta, come è noto, la possibilità per il detenuto di portarsi all'esterno delle strutture carcerarie durante la espiazione della pena.

Punto sub 2): limitazioni alle modalità di trattamento all'interno degli istituti di pena

Il risultato indicato al punto sub 2) è stato inizialmente perseguito dal legislatore, ancorchè nell'ambito di diverse confluenti finalità, come è agevole desumere dalla casistica che ne definisce i presupposti, attraverso la norma di cui all'articolo 14-*bis* dell'Ord. Pen. che, collocato sotto il titolo relativo alle modalità di trattamento, prevede la possibilità di sottoporre al regime di sorveglianza particolare, per un periodo non superiore a sei mesi, prorogabile in misura di volta in volta non superiore a tre mesi, i condannati, gli internati e gli imputati:

a) che con i loro comportamenti compromettono la sicurezza ovvero turbano l'ordine negli istituti;

b) che con la violenza o minaccia impediscono le attività degli altri detenuti od internati;

c) che nella vita penitenziaria si avvalgono dello stato di soggezione degli altri detenuti nei loro confronti.

La disposizione precisa inoltre che a tale regime possono essere sottoposti, fin dal momento del loro ingresso in istituto, i condannati, gli internati e gli imputati sulla base di precedenti comportamenti penitenziari o di altri concreti comportamenti tenuti, indipendentemente dalla natura della imputazione, nello stato di libertà, fermo restando all'Autorità giudiziaria l'onere di segnalare gli eventuali elementi a sua conoscenza all'Amministrazione penitenziaria che decide sull'adozione dei provvedimenti di sua competenza.

Quanto all'aspetto sostanziale, l'articolo 14-*quater*, primo e secondo comma, dell'Ord. Pen., stabilisce che il regime di sorveglianza particolare comporta le restrizioni, strettamente necessarie per il mantenimento dell'ordine e la sicurezza, all'esercizio dei diritti dei detenuti e degli internati nonché alle regole di trattamento previste dall'Ord. Pen. Oltre alla possibilità di visto di controllo sulla corrispondenza previa autorizzazione motivata dell'Autorità giudiziaria competente, la stessa norma, nei commi seguenti, prescrive che, comunque, le restrizioni consentite avvengano nella salvaguardia di alcuni diritti minimi di natura personale o inerenti alla, ancorchè limitata, vita di relazione dei soggetti ai quali vengono applicate.

È nell'ambito del controllo « interno » che si colloca l'articolo 41-*bis*, secondo comma dell'Ord. Pen. con il chiaro scopo di potenziare gli effetti.

Le conseguenze scaturite da quest'ultima disposizione – che ricalcava nei contenuti quelli di cui all'articolo 90 dell'Ord. Pen. vigente negli anni del terrorismo – è stato notevolmente positivo, andando, probabilmente, ben oltre le immediate finalità del legislatore.

Da un lato, infatti, la concentrazione dei detenuti mafiosi più pericolosi in poche strutture carcerarie più attentamente controllabili e assai spesso lontane dai luoghi di residenza di costoro, ne ha « indebolito » l'immagine rispetto agli altri associati, detenuti o liberi che fossero, dimostrando in concreto la volontà di agire in modo più chiaro, incisivo e determinato da parte dello Stato che ha affiancato le espressioni ufficiali di una consapevolezza della gravità del fenomeno, a più marcati, incisivi interventi sul piano normativo ed amministrativo per contrastarne la virulenza.

Dall'altro, la preoccupazione di dover sottostare ad una seria e rigida attuazione del regime carcerario, unitamente alla pubblica diffusione della moltiplicazione del numero dei collaboratori di giustizia ai quali lo Stato, al di là di contingenti critiche saltuarie legati a casi specifici, dimostrava apertamente di sapere assicurare adeguata prote-

zione, ha accentuato il fenomeno del c.d. « pentitismo », estesosi – in modo pochi anni fa imprevedibile – anche a personaggi delinquenziali di vertice, a loro luogotenenti, oltrechè a criminali sanguinari di spicco, rivelatisi in grado dunque di indicare alla autorità giudiziaria precise responsabilità anche in ordine a recenti, gravissimi episodi di criminalità.

Il relativo dato si commenta da sé: il Ministero di Grazia e Giustizia ha precisato, negli allegati alla menzionata nota di data 18 ottobre 1994, che 30 detenuti, tra quelli sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis, hanno assunto il ruolo di collaboratori di giustizia.

Profili di attuazione dell'articolo 41-bis, secondo comma dell'ordinamento penitenziario.

Dati numerici relativi a detenuti rispetto ai quali sono state sospese le regole di trattamento e degli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario.

Attraverso le notizie acquisite tramite la audizione del dr. Adalberto Capriotti, direttore generale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria nella seduta del 28 ottobre 1994, integrate da quelle desumibili dalla documentazione fornita dal Ministero di Grazia e Giustizia, emerge che il regime di cui all'articolo 41-bis comma 2 dell'Ord. Pen., venne inizialmente applicato per la durata di un anno, con più provvedimenti contestuali nel luglio 1992 a n. 367 detenuti, tutti ritenuti elementi di particolare pericolosità con posizione di preminenza nell'ambito di organizzazioni criminali e ritenuti capaci, nonostante la condizione di detenzione, di mantenere legami con i sodalizi criminosi di appartenenza, di controllarne le attività illecite e l'esecuzione di delitti.

I primi 367 provvedimenti furono emanati, a seguito della strage di Capaci e nell'immediatezza della strage di Via D'Amelio, sulla base di segnalazione del Ministro dell'Interno.

Le numerose richieste di applicazione della disposizione in esame da parte di varie Autorità giudiziarie, determinava il Ministro di Grazia e Giustizia successivamente ad emettere ulteriori decreti, sicchè la sottoposizione al regime speciale finiva per riguardare, in totale, n. 522 detenuti nell'anno 1992 (v. anche il documento denominato « scheda A » prodotto dal dr. Capriotti nel corso della stessa seduta).

In data 15 settembre 1992, con decreto dell'allora Ministro di Grazia e Giustizia On. Claudio Martelli, il Direttore Generale ed il Vice Direttore Generale del competente Dipartimento furono delegati all'emissione di provvedimenti ai sensi dell'articolo 41-bis, comma 2, dell'Ordinamento penitenziario. Da tale delega scaturì l'emissione, a partire dal 1° novembre 1992, di n. 7 decreti ministeriali attraverso i quali il regime speciale venne applicato, su segnalazione diretta delle Direzioni penitenziarie, complessivamente a ulteriori n. 567 detenuti; elementi tutti inseriti nella criminalità organizzata, ma con ruoli non

di primissimo piano, per cui nel periodo compreso tra la fine del 1992 e l'inizio del 1993 il totale dei detenuti sottoposti al regime speciale previsto dall'articolo 41-bis, comma 2 dell'Ord. Pen., fu pari a 1.089 unità (522 + 567).

È stato riferito alla Commissione dal dr. Capriotti che tutti i decreti emessi *su delega* del Ministro di Grazia e Giustizia, sostanzialmente a seguito di perplessità relative alla metodologia di scelta, dopo aver ascoltato le autorità investigative o giudiziarie competenti, non furono rinnovati a differenza degli altri ai quali si sono aggiunti ulteriori provvedimenti del genere a firma dei Ministri Guardasigilli succedutisi nel tempo.

La seguente tabella sinottica riepiloga, distinguendo per anni e per mesi, i dati numerici dei detenuti ai quali è stato applicato il regime speciale di cui all'articolo 41-bis, comma 2 dell'Ord. Pen., con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia:

	gen.	feb.	mar.	apr.	mag.	giu.	lug.	ago.	set.	ott.	nov.	dic.	Tot.
1992	0	0	0	0	0	0	367	63	52	21	13	6	522
1993	8	62	11	13	4	22	3	3	4	6	2	1	139
1994	58	2	11	1	0	0	9	11	10				102
													763

Secondo l'appunto del DAP – Ufficio detenuti – n. 568170/1-1 del 18.10.1994, in virtù di nuovi decreti emanati negli anni 1993 e 1994 nonché di quelli rinnovati, si trovavano, in quel momento, sottoposti al regime speciale in argomento *n. 445 detenuti*. Il dato in questione veniva aggiornato, con riferimento al 22 ottobre 1994 per un totale di *436 detenuti*, in base a quanto indicato dal dr. Capriotti il quale precisava che sino a quel momento dei soggetti gravati dal regime speciale di cui all'articolo 41-bis comma 2 dell'Ord. Pen. 131 appartenevano a « Cosa nostra »; 144 alla « Stidda » ed altre cosche mafiose; 41 alla « 'ndrangheta »; 98 alla « Camorra » e 22 alla « Nuova sacra corona unita »; numero complessivo pari cioè al 5,67% dei 7.688 indagati per il reato di cui all'articolo 416-bis c.p.

Lo scarto tra il numero originario e quello attuale dei detenuti sottoposti al regime in questione alla data del 22 ottobre 1994, veniva fatto discendere sinteticamente, come risulta dalla suddetta scheda « A »:

1. da mancati rinnovi alle scadenze, per diversa valutazione o venimento del titolo di reato giustificativo del regime speciale;

2. da dichiarazioni di inefficacia dei decreti da parte dei Tribunali di Sorveglianza;

3. da decessi;

4. da revoca dei provvedimenti per acquisito status di collaboratore (circa 30 casi).

Veniva inoltre segnalato che, a seguito di interposizioni di reclamo, la magistratura aveva dichiarato la illegittimità di 88 decreti, mentre di 96 ne aveva modificato le prescrizioni.

Dislocazione territoriale presso istituti penitenziari dei detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41 bis dell'Ord. Pen.

Sotto l'aspetto territoriale, i detenuti sottoposti a regime speciale di cui all'articolo 41-bis punto 2 dell'Ord. Pen., risultano assegnati a cinque Istituti penitenziari all'uopo individuati e precisamente a quelli di Cuneo, di Ascoli Piceno, di Spoleto, di Asinara e di Pianosa.

Il Ministero comunicava che la scelta degli istituti destinati alla custodia dei detenuti sottoposti al regime in questione è caduta prioritariamente su quelli ubicati nelle isole sia per il grado di sicurezza di cui avevano sempre dato prova sia per la considerazione che la loro stessa collocazione geografica aiutava a recidere in maniera certamente più radicale i collegamenti dei vertici delle organizzazioni di stampo mafioso con i rispettivi sodalizi criminali, riducendone così notevolmente l'influenza sul territorio. Per questo gli istituti di Pianosa e di Asinara erano stati destinati ad ospitare i maggiori responsabili di « Cosa Nostra » e di soggetti emergenti maggiormente accreditati presso questa od organizzazioni similari.

Le altre sistemazioni sulla terra ferma erano state poi individuate in considerazione della necessità di distribuire i detenuti tenendo conto delle incompatibilità e conflittualità tra gruppi tra loro contrapposti in modo, comunque, che non ci fossero concentramenti uniformi. Richiamando l'attenzione, peraltro, sui rischi connessi da una eccessiva concentrazione di soggetti dotati di elevata pericolosità in un limitato numero di case di reclusione e circondariali, il dr. Capriotti, nel corso della seduta sopra indicata, precisava esservi stati trasferimenti temporanei per motivi sanitari e di giustizia, in apposite sezioni di altri Istituti, quali il Centro Clinico di Pisa, la Casa Circondariale di Cagliari, di Napoli Secondigliano, di Termini Imerese, di Palermo, della Bicocca a Catania, di San Vittore a Milano, di Livorno, di Rebibbia a Roma, di Trani, di Reggio Calabria, di Caltanissetta, di Palmi, di Nuoro, di Voghera, di Augusta, di Padova, di Porto Azzurro e di Paliano.

Deve peraltro darsi atto che è stata segnalata dall'Autorità giudiziaria, in particolare dalla magistratura di sorveglianza di Firenze e di Ancona, la dislocazione, anche attualmente, di detenuti destinatari di provvedimenti di cui all'articolo 41-bis, secondo comma dell'Ord. Pen., anche in altri istituti penitenziari con conseguenti problemi di isolamento e riduzione degli ambienti residuali per il trattamento della restante popolazione carceraria.

Segnalazioni e Motivazioni

A parte i primi 367 provvedimenti emanati sulla base di segnalazione del Ministero dell'Interno, il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha provveduto di ufficio ad identificare circa 150 soggetti sulla base della loro estrema pericolosità (ad esempio nei confronti di quanti nel primo maxi-processo erano risultati in posizione verticistica o di rilievo nell'ambito di « Cosa nostra »), od anche sulla base delle notizie di stampa divulgate all'atto dell'arresto di soggetti pericolosi. In ogni caso, secondo precisazioni di fonte ministeriale (v. scheda « C » consegnata dal dr. Capriotti nel corso della citata audizione), la proposta, in questi casi, era stata sempre corredata da informazioni richieste all'Autorità giudiziaria e/o alle Autorità di polizia investigativa.

Nella stessa scheda « C » si riepilogava inoltre che non erano state ricevute segnalazioni da parte degli Organi di sicurezza (SISMI o SISDE) o da fonti improprie occasionali, e che quelle provenienti dalle Autorità giudiziarie erano state ritenute di per sè sufficienti nei casi più gravi sulla base del parametro costituito dai provvedimenti cautelari o dalle sentenze; nei restanti casi, le proposte inoltrate dall'Autorità giudiziaria erano state vagliate mediante richiesta di notizie, a titolo di riscontro, indirizzate agli Organi investigativi e di Polizia.

Regime differenziato: limitazioni

Dall'esame degli atti acquisiti nel corso dell'inchiesta, risulta che i decreti ministeriali, adottati ai sensi dell'articolo 41-bis, comma 2 dell'Ord. Pen., disponevano, in genere, la sospensione delle regole di trattamento previste dall'Ordinamento penitenziario ed in particolare delle disposizioni che disciplinano:

- la corrispondenza telefonica (articolo 18 dell'Ord. Pen.);
- i colloqui con i terzi (articolo 18 dell'Ord. Pen.);
- i colloqui con i familiari e conviventi (ammessi in misura non superiore ad uno al mese e di durata non superiore ad un'ora);
- la ricezione dall'esterno di somme di peculio eccedenti l'ammontare mensile di cui all'articolo 54 D.P.R. n. 421/1976 e l'invio di somme all'esterno, fermo restando il pagamento di spese inerenti alla difesa legale ed alla corresponsione di multe ed ammende (articolo 25 dell'Ord. Pen.);
- la ricezione dall'esterno di pacchi contenenti generi ed oggetti essendone ammesso solo uno al mese, contenente abiti, biancheria, ed indumenti intimi, nel rispetto dei limiti di peso già stabiliti;
- la partecipazione ad attività culturali, ricreative, sportive (artt. 15 e 27 dell'Ord. Pen.);
- la nomina e la partecipazione alle rappresentanze dei detenuti e degli internati (artt. 9, 12, 27 e 31 dell'Ord. Pen.);
- lo svolgimento di attività artigianali per conto proprio o per conto di terzi (articolo 20, comma 8, dell'Ord. Pen.);

l'acquisto di sopravvitto di generi alimentari, ove richiedano cottura, secondo l'uso comune (articolo 9, ultimo comma, dell'Ord. Pen.);
la permanenza all'aria aperta per oltre due ore giornaliere (articolo 10 dell'Ord. Pen.).

Valutazioni emerse a seguito della audizione della magistratura di sorveglianza

Un considerevole contributo di ordine conoscitivo alla tematica in esame hanno apportato le audizioni di taluni magistrati dei tribunali di sorveglianza, nel novero dei quali la Commissione ha comunque incluso quegli uffici giudiziari normalmente competenti ad esaminare gli eventuali reclami proposti dai detenuti soggetti al regime di cui all'articolo 41-*bis*, comma 2 dell'Ord. Pen. e dunque con giurisdizione sul selezionato numero di istituti penitenziari sopra specificati in quanto ad essi, di regola, assegnati.

1) Tribunale di sorveglianza di Firenze

Identificando le ragioni dell'articolo 41-*bis* comma 2 dell'Ord. Pen. nella esigenza di definire una disciplina detentiva speciale per gli appartenenti alla criminalità organizzata secondo una loro identificazione agevole e rapida da parte di un organo amministrativo, con esclusione o almeno limitazione di forme di controllo giurisdizionale sulle relative scelte e decisioni, il dr. A. Margara, Presidente del tribunale di sorveglianza di Firenze (v. documento denominato Scheda n. 1 inviato con nota di quest'ultimo ufficio giudiziario n. 327/94 dd. 27.9.1994), esprimeva delle perplessità circa l'attuale rispondenza della norma, così come interpretata dalle sentenze n. 349/93 e 410/93 della Corte Costituzionale, rispetto alle finalità della sua originaria istituzione. A queste, infatti, si sarebbe in particolare rivelata di ostacolo la citata sentenza n. 349/93, avendo essa affermato non solo che la sospensione delle regole e degli istituti riferibili al regime di detenzione in senso stretto, attribuito al Ministro di Grazia e Giustizia dall'articolo 41-*bis* comma 2, non può comunque incidere su alcuni dei diritti che pure sopravvivono in capo al soggetto detenuto, ma altresì che i relativi provvedimenti ministeriali esigono una puntuale motivazione rispetto a ciascun detenuto così da consentire all'interessato una effettiva tutela giurisdizionale.

Su quest'ultimo aspetto, la sentenza n. 410/93 della Corte Costituzionale ha poi definitivamente chiarito che i detenuti oggetto dell'applicazione dell'articolo 41-*bis* comma 2 dell'Ord. Pen., sono titolari della possibilità di reclamo al tribunale di sorveglianza, secondo l'articolo 14-*ter* dell'Ord. Pen., sia in ordine alla legittimità del provvedimento ministeriale sia, nel merito, per quanto concerne il contenuto delle limitazioni.

Il dr. Margara considerava, comunque, possibile dare una risposta, forte, legale e giusta alla particolare gravità della situazione, quale delineatasi in base alle vicende degli ultimi anni, attraverso un rafforza-

mento della legge; esprimendo in dettaglio l'avviso che fosse compatibile prevedere, nell'ambito di una nuova normativa della massima sicurezza, un regime specifico e differenziato per particolari situazioni e per determinati soggetti, purchè restasse ben ferma la consapevolezza « che qualunque sistema ha comunque il suo punto debole nei continui spostamenti dei soggetti, sia per ragioni di giustizia, che per altre ragioni (particolarmente per ragioni sanitarie) ».

Rispetto ai casi in cui il regime di cui all'articolo 41-*bis* comma 2 dell'Ord. Pen. aveva avuto concreta attuazione, lo stesso magistrato confermava che nel primo anno se ne era avuta un'applicazione generalizzata sulla base di indicazioni sommarie fornite dalle Direzioni di istituto a seguito di notizie richieste con apposite schede, mediante conseguenti provvedimenti a motivazione unica nei quali era identica anche la parte riferibile a singoli casi. L'analisi successiva, evidenziava, invece, un più adeguato sistema di applicazione essendosi tenuto conto anche del contributo giurisprudenziale fornito dai tribunali di Sorveglianza e dei principi sanciti in via di interpretazione dalla Corte costituzionale.

Sulla base dell'esperienza specifica del tribunale di sorveglianza di Firenze, in tema di problemi emersi con riferimento all'articolo 41-*bis* comma 2 dell'Ord. Pen., il dr. Margara riferiva che tale regime era stato limitato ai capi ed ai quadri intermedi delle organizzazioni criminali aventi la capacità di mantenere le aggregazioni interne ed i collegamenti esterni per neutralizzare i quali era stata introdotta la disposizione.

Le modifiche – deliberate in sede di reclamo – al contenuto originario dei decreti ministeriali, con riferimento alle specifiche modalità di trattamento, secondo il magistrato, aveva poi comportato difficoltà in sede di adeguamento da parte dell'Amministrazione penitenziaria; soprattutto nei casi in cui il provvedimento reclamato e corretto risultava prorogato con un nuovo atto nel quale si ritrovavano inserite anche quelle limitazioni dichiarate precedentemente inefficaci.

Quantitativamente, nel periodo dal 1° gennaio 1993 al 27 settembre 1994, veniva segnalato, con nota n. 322/94 del 27 settembre 1994, che da parte del tribunale di sorveglianza di Firenze, nella materia in esame erano stati accolti 80 reclami, dei quali 32 parzialmente; 4 erano stati dichiarati inammissibili, 15 rigettati e 41 n. i.p.

2 – Tribunale di sorveglianza di Napoli

Anche il Presidente del tribunale di sorveglianza di Napoli, dr. Salvatore Iovino, dopo aver ricordato che erano stati proposti circa 100 reclami contro i decreti emanati a norma dell'articolo 41-*bis*, comma 2 dell'Ord. Pen. - dei quali: 15 accolti parzialmente ed 85 rigettati – esprimeva riserve sulla efficacia dell'istituto osservando che l'attuale condizione di sovraffollamento delle strutture carcerarie e la mancanza di una qualsiasi forma di attività rieducativa potevano portare a

ritenere « talvolta come velleitarie talaltre inutili e, di conseguenza, controproducenti » disposizioni « dettate dallo specifico scopo di contrastare la supremazia nel carcere di mafiosi e camorristi ». (V. nota del tribunale di sorveglianza di Napoli n. 16232/94 di data 26 novembre 1994).

Dall'audizione resa dal magistrato alla Commissione, emergeva altresì che, intervenendo talvolta sul merito dei decreti ministeriali, erano state dichiarate inapplicabili dal tribunale di sorveglianza di Napoli, oltre al visto sulla corrispondenza in assenza di un provvedimento motivato del Giudice, anche limitazioni concernenti la materia dei colloqui. Dal dr. Iovino si apprendeva il caso specifico di un detenuto, affiliato alla camorra, che, avendo 4 o 5 figli, per usufruire, in un primo momento, di un colloquio con essi ed il coniuge, aveva dovuto aspettare tre mesi in ossequio, secondo il provvedimento che lo concerneva, alla limitazione di un colloquio al mese per un numero non superiore a due persone. Peraltro, l'amministrazione penitenziaria, informata dell'inconveniente, si era dimostrata sensibile avendo escluso, nei successivi decreti emanati il limite numerico dei familiari ammessi al colloquio.

Anche la prescrizione di peso concernente il pacco mensile di biancheria, aveva formato oggetto di modifica in sede di reclamo dal momento che l'amministrazione, secondo il dr. Iovino, non riusciva a fornire la biancheria specialmente nei cambi di stagione, onde la relativa restrizione aveva finito per rivelarsi insufficiente a fronteggiare le esigenze del singolo detenuto.

Sul tema delle traduzioni, alla Commissione veniva riferito che il relativo sistema, spesso attuato in forma collettiva, rischiava di frustrare le limitazioni imposte allo scopo di ridurre i rapporti con l'esterno finendo per configurare come inutilmente penalizzanti la selezione dei colloqui con i familiari. Richiamandosi ad una recentissima circolare del Dipartimento della Amministrazione Penitenziaria con la quale venivano date disposizioni di informare la scorta che il soggetto da trasferire risultava sottoposto alle restrizioni dell'articolo 41-bis, comma 2 dell'Ord. Pen. con preclusione di traduzioni collettive, il dr. Iovino si domandava la possibilità concreta di osservare tali istruzioni in considerazione del fatto che presso il tribunale di sorveglianza di Napoli nel corso di una stessa udienza si rendeva talvolta necessaria la traduzione di 40 o 50 detenuti, per cui in caso di reclamo di una decina di soggetti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis, comma 2 dell'Ord. Pen., sarebbero state necessarie altrettante scorte speciali, con una difficoltà alla quale si assommava anche quella di non poter disporre di camere di sicurezza speciali ovvero di celle singole ove temporaneamente allocarli individualmente (seduta del 3 novembre 1994, della Commissione Parlamentare Antimafia, dr. Salvatore Iovino, pag. 535).

3 - Tribunale di sorveglianza di Ancona

La Commissione deve rilevare che, del pari, la giurisprudenza formatasi presso il tribunale di sorveglianza di Ancona ha messo in evidenza problematiche analoghe risolte con l'adozione di provvedimenti che si collocano su una linea interpretativa sostanzialmente omogenea a quella degli altri analoghi uffici giudiziari.

Richiamando l'attenzione sulla incongruità di una attribuzione di connotati di pericolosità « per categorie » e, per altro verso, propugnando l'esigenza di un effettivo sistema rieducativo all'interno delle strutture penitenziarie quale mezzo preferibile di contenimento e contrasto rispetto alle situazioni critiche scaturenti dalla detenzione di soggetti appartenenti alla criminalità organizzata, il dr. Marcello Gallassi, Presidente del suddetto tribunale di Sorveglianza, nel corso della audizione del 4 novembre 1994, riferiva che i detenuti interessati dai decreti ministeriali di cui all'articolo 41-bis, comma 2 dell'Ord. Pen. erano, nel relativo distretto di competenza, circa un centinaio.

Dalla nota n. 392/94 del 28 settembre 1994, inoltrata alla Commissione dallo stesso tribunale di sorveglianza risultava sotto il profilo quantitativo che erano stati esaminati e definiti nella materia in esame 92 reclami, dei quali: 27 dichiarati inammissibili; 22 conclusi con declaratoria di non luogo a provvedere; 27 accolti per carenza di motivazione e 27 parzialmente modificati perchè coinvolgenti diritti « minimi » dei detenuti.

4 - Tribunale di sorveglianza di Perugia.

Nella medesima seduta il dr. Piero Poggi, Presidente del tribunale di sorveglianza di Perugia, rendeva edotta la Commissione che erano stati rigettati tutti i ricorsi relativi all'applicazione dell'articolo 41-bis in questione fino a quel momento presentati. Il dato ha formato oggetto di un'ulteriore puntualizzazione nella nota n. 511/94 di data 28.9.1994 inviata dall'Ufficio giudiziario a fronte di specifica richiesta. Si evinceva così, che dei 31 reclami definiti, 22 si erano conclusi con il rigetto, 5 erano stati trasmessi per competenza ad altra Autorità, 1 era stato dichiarato inammissibile e 3 definiti con pronuncia di non luogo a provvedere per rinuncia al ricorso o per altro motivo.

Sulla funzionalità del regime speciale, il dr. Poggi manifestava la convinzione circa l'esigenza di operare una distinzione tra la situazione dell'imputato e quella del condannato in un più ampio quadro di modifiche normative tali da interessare anche il criterio determinativo della competenza dei tribunale di sorveglianza. Ribadiva, comunque, il magistrato che il maggior ordine di difficoltà cui il regime speciale di detenzione andava incontro era pur sempre rappresentato dai numerosi trasferimenti cui risultano sottoposti i detenuti.

5 - Tribunale di sorveglianza di Milano.

Premesso che nel distretto di Milano risultavano sottoposti, alla data del 3 novembre 1994, a regime differenziato ai sensi dell'articolo 41-*bis*, comma 2 dell'Ord. Pen. 18 detenuti, il dr. Antonio Maci, Presidente del tribunale di sorveglianza del luogo, esprimeva, nella sostanza, l'avviso che dall'attuazione dell'articolo 41-*bis* fossero scaturiti effetti positivi.

Le difficoltà applicative della norma erano frutto della interpretazione che la Corte di Cassazione aveva enunciato in tema di motivazione dei relativi decreti ministeriali, ed in particolare dalla affermazione del principio secondo cui sarebbe insufficiente, in difetto di puntuale e concreta disamina della condotta carceraria attuale del soggetto, il ricorso ad atti giudiziari concernenti pregresse condotte criminali, tanto più in quanto non era nuovo, secondo il magistrato, che i detenuti, autori dei più gravi reati, mantengono sono soliti mantenere una condotta carceraria ineccepibile.

Nel corso della stessa audizione, la Commissione apprendeva che, rispetto all'articolo 41-*bis*, comma 2 dell'Ord. Pen., pari problematiche aveva comportato l'esigenza di verificare la diretta funzionalità della sospensione delle specifiche regole trattamentali fissate, essendosi talvolta, alcune di queste, rivelate inutili.

6 - Tribunale di sorveglianza di Catanzaro

La dott.ssa A.G. Magnavita, magistrato presso il tribunale di sorveglianza di Catanzaro, nel corso della seduta del 3.11.1994, dopo aver riferito che dei 34 reclami proposti da detenuti che avevano subito la sospensione delle normali regole di trattamento penitenziario, ai sensi dell'articolo 41-*bis*, comma 2 dell'Ord. Pen., 14 erano stati accolti, con conseguente totale disapplicazione del relativo decreto, esprimeva alla Commissione l'auspicio di un intervento legislativo chiarificatore soprattutto dei limiti circa i poteri delle competenti Autorità di incidere sul trattamento penitenziario, onde esso non contrastasse con le finalità rieducative della pena e la salvaguardia dei diritti umani.

7 - Tribunale di sorveglianza di Sassari

Con nota n. 675/94 di data 30 settembre 1994, il tribunale di sorveglianza di Sassari comunicava alla Commissione che lo aveva appositamente interpellato in merito ad aspetti specifici relativi all'applicazione del regime di cui dell'art 41-*bis*, comma 2 dell'Ord. Pen., che i detenuti, sottoposti a tale regime carcerario ed assegnati ad Istituti compresi nella competenza del Tribunale di sorveglianza di Sassari, erano a quel momento 157 (di cui 153 assegnati alla Casa di Reclusione di Asinara e 4 alla Casa Circondariale di Nuoro) e che dei 126 reclami proposti ai sensi dell'articolo 14-*ter* dell'Ord. Pen., ne erano stati accolti 27 con declaratoria di inefficacia del relativo decreto ministeriale. In 9 casi, invece, l'accoglimento del reclamo era stato solo

parziale, nel senso che, confermatasi la legittimità del relativo decreto ministeriale, era stata disposta la disapplicazione del divieto di acquistare al sopravvito generi alimentari richiedenti cottura, secondo l'uso comune. In 4 casi, infine, il Collegio, nel rigettare il reclamo fondato anche sulla asserita « incompatibilità del particolare regime detentivo con le precarie condizione di salute dell'interessato », aveva ritenuto doveroso segnalare la situazione sanitaria al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, perché valutasse l'opportunità di un trasferimento del detenuto in altro Istituto dotato di idoneo Centro Diagnostico Terapeutico.

8 - Tribunale di sorveglianza di Torino

A fronte di analoghi quesiti, il presidente del tribunale di sorveglianza di Torino, con nota n. 911/94/3 di data 28 ottobre 1994, informava la Commissione che presso detto ufficio giudiziario non risultava instaurati procedimenti rispetto ai quali il decreto ministeriale, emesso ai sensi dell'articolo 41-bis, comma 2 dell'Ord. Pen. fosse stato dichiarato inefficace a seguito di reclamo, nè emesse ordinanze modificative del relativo contenuto.

LE OSSERVAZIONI DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

La Commissione ha raccolto anche le osservazioni del DAP riassunte dapprima nell'appunto più volte menzionato diretto al Capo di Gabinetto del Ministro di grazia e giustizia e successivamente ribadite, durante l'audizione, dal dr. Capriotti, direttore generale del dipartimento citato, che si è avvalso, nelle risposte, di schede riassuntive come in precedenza precisato.

Prescindendo dichiaratamente dall'esame della problematica giuridica relativa alla possibilità di censurare parzialmente i decreti modificandoli nella sostanza, l'Amministrazione penitenziaria confutava nel merito le critiche poste alla base di talune decisioni della magistratura di sorveglianza ribadendo che le limitazioni previste nei decreti applicativi dell'articolo 41-bis, comma 2 dell'Ord. Pen., erano state individuate nell'ambito degli elementi principali del trattamento di cui all'articolo 15 dello stesso Ord. Pen., ossia con riferimento al lavoro, alle attività culturali, ricreative e sportive, ai contatti con il mondo esterno e ai rapporti con la famiglia, in relazione proprio « alla finalità di recidere o limitare i contatti tra il detenuto e la criminalità organizzata operante all'esterno » (v. pag. 8 del citato appunto prot. n. 568170/1-1).

Argomenti a sostegno di talune limitazioni: a) uso di fornelli; b) ricezione di pacchi dall'esterno; c) colloqui

A proposito della definizione specifica delle limitazioni di trattamento detentivo modificate in sede giudiziaria, il DAP enunciava una serie articolata di argomenti.

Rivendicava, ad esempio, da parte dell'Amministrazione penitenziaria, il diritto a disciplinare – soprattutto per motivi di sicurezza – diversamente, nelle varie sezioni detentive, l'uso di particolari oggetti, quali i fornelli, le radio, etc., inibendoli nelle aree occupate dai detenuti più pericolosi.

Si segnalava, inoltre, che la stessa materia concernente la ricezione di pacchi dall'esterno risulta disciplinata con decreto ministeriale che stabilisce il numero ed il peso degli stessi, mentre il regolamento di esecuzione del vigente Ordinamento Penitenziario, demanda al regolamento interno di ogni Istituto le modalità di ricezione e di contenuto in relazione alla esigenza di mantenere l'ordine e di evitare disparità di conduzione di vita (articolo 14 dell'Ord. Pen.).

Del rinvio agli artt. 6.5, 7 e 8.1 dell'Ord. Pen., secondo i quali l'Amministrazione è tenuta a fornire ai detenuti vestiario, corredo e quanto occorra per l'igiene personale, il DAP si avvaleva per addurre che la possibilità per i detenuti di indossare abiti civili e di fare uso di corredi e di effetti personali, si configura come concessione e non come esercizio di un diritto. Posto che pertanto l'Amministrazione penitenziaria è in grado di fornire il vestiario, ove richiesto, con le relative limitazioni si era inteso, così, ovviare al pericolo che l'invio di pacchi potesse costituire veicolo di informazioni o di segnali convenzionali.

Anche sul tema del contenimento del numero dei colloqui, il DAP insisteva affermando che le relative restrizioni avevano reso più difficile la trasmissione dall'interno di notizie ed ordini, rendendoli intempestivi ed inefficaci, a tutto vantaggio della sicurezza pubblica. Sicché appariva del tutto « sofisticato » sostenere che un colloquio mensile potesse comportare gli stessi pericoli di quattro. Nè si mancava di rilevare che analoghe considerazioni andavano rappresentate a proposito dei colloqui telefonici.

La modifica dei decreti nei confronti soltanto di alcuni detenuti, veniva inoltre segnalata come foriera, all'interno delle apposite sezioni detentive, di una pericolosa diversificazione di trattamento suscettibile di compromettere, se non di vanificare, il risultato che il regime speciale riservato ad altri detenuti rispetto ai quali permaneva la vigenza di tutte le limitazioni imposte. Si sottolineava in tal modo che le pronunce della magistratura di sorveglianza, con le quali il contenuto dei decreti ministeriali in questione era stato modificato, avevano di fatto « svuotato i provvedimenti ministeriali di qualsiasi contenuto limitativo, al punto che la ribadita legittimità dell'adozione del decreto di differenziazione, sempre premessa alle dichiarazioni di inefficacia », aveva finito « con l'assumere il sapore di petizione di principio ». Per questo – si spiegava nella nota – il dipartimento, nel formulare le proposte di proroga dei decreti ministeriali, aveva ritenuto di non essere in alcun modo vincolato da eventuali precedenti dichiarazioni di inefficacia, laddove alle stesse la magistratura fosse pervenuta non per ragioni concernenti i presupposti applicativi quali, ad esempio, la de-

tenzione per uno dei reati previsti dal I comma dell'articolo 4-bis dell'Ord. Pen.

Di qui l'opportunità, ribadita dal dr. Capriotti in sede di audizione, che, ferma restando l'applicazione dell'istituto in esame a situazioni eccezionali, il legislatore formulasse in modo migliore l'articolo in oggetto stabilendo, tra l'altro, le prescrizioni onde, una volta fissate dall'amministrazione, non si verificasse il loro cambiamento da parte del magistrato di sorveglianza.

Allo stesso genere di considerazioni l'amministrazione penitenziaria attribuiva il suo diritto di rinnovare nella veste originaria un decreto alla naturale data di scadenza, ancorchè modificato del giudice di reclamo, tutte quelle volte in cui fosse stato riaffermato dagli organi titolari delle indagini o da quelli di polizia il giudizio sull'attuale pericolosità del soggetto « in considerazione altresì delle dinamiche proprie della vita penitenziaria » che non sembravano aver ricevuto « conveniente valutazione da parte dei tribunali di sorveglianza ». (Pag. 10 dell'appunto n. 568170/1-1 di data 18 ottobre 1994 del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria).

Le considerazioni ed i dati raccolti, integrati dal confronto con le copiose decisioni della magistratura di sorveglianza acquisite dalla Commissione nel corso della presente inchiesta, consentono, in sintesi, di riepilogare, in termini oggettivi, che i provvedimenti emanati a norma dell'articolo 41-bis citato, in sede di reclamo, hanno in non pochi casi formato oggetto di disapplicazione; quando totale, per illegittimità dei relativi decreti; quando parziale, limitatamente cioè a singoli punti conseguenti al regime più rigoroso in tal modo fissato.

Quest'ultimo aspetto, in particolare, ha interessato principalmente i seguenti profili delle modalità di trattamento penitenziario:

il visto di corrispondenza adottato senza il controllo dell'Autorità giudiziaria;

il numero dei colloqui con i familiari;

la ricezione dei pacchi dall'esterno;

la facoltà di ricorrere a fornelli per uso personale.

INDICAZIONI E PROPOSTE

Il merito dei rilievi critici dei quali la Commissione ha dato concretezza specifica nella precedente parte espositiva deve cedere di fronte ai positivi risultati ottenuti dall'articolo 41 bis, comma 2 dell'Ord. Pen.; norma che ha trovato adeguata collocazione nel più vasto quadro di rafforzamento degli strumenti giuridici di cui lo Stato nella concreta, perdurante situazione di emergenza dovuta alla pervicace diffusione della criminalità sul territorio, si è dotato negli ultimi anni, avendo essa contribuito, nel momento operativo, anche ad aumentare

la pressione psicologica alla base del positivo incremento del numero dei collaboratori di giustizia, rivelatisi determinanti, in questa fase storica per contrastare il fenomeno della associazione a delinquere di stampo mafioso.

A parte i delineabili, possibili interventi di cui – come si dirà – potrà farsi carico il legislatore per correggere circoscritte problematiche emerse in fase applicativa, deve dunque essere condivisa da parte della Commissione l'iniziativa legislativa tesa a prorogare la durata dell'istituto di cui all'articolo 41-bis, comma 2 dell'Ord. Pen. fino al 1999, permanendo da un lato l'allarme e la diffusa preoccupazione nei cittadini per l'ordine e la sicurezza pubblica incrinati dall'elevato, concreto tasso di pericolosità che ancora manifestano tali forme criminali associate, dall'altro, la conseguente necessità di limitare i contatti di particolari, pericolose categorie di detenuti con l'esterno non soltanto per contrastare la permanenza di collegamenti operativi con le rispettive organizzazioni di appartenenza, ma anche per eliminare il rischio conseguente, comunque, all'opera di proselitismo di determinati soggetti, all'interno delle strutture penitenziarie.

Possibili interventi legislativi

Niente peraltro si oppone a rappresentare, sotto il profilo tecnico-giuridico, una ipotesi di revisione normativa del contenuto dell'articolo 41-bis, comma 2 dell'Ord. Pen. nell'ottica di migliorarne e di agevolare l'attuazione a fronte delle problematiche segnalate dai tribunali di sorveglianza in sede di applicazione, le quali devono formare oggetto di attenta riflessione.

Non può sfuggire la constatazione che attualmente lo scopo perseguito dalla norma è affidato alla emanazione di un provvedimento amministrativo i cui presupposti sono rappresentati: 1) dalla sussistenza di ragioni di sicurezza e di ordine pubblico richiamate dalla disposizione; 2) dallo status giuridico di detenuti in relazione ai reati di cui al citato articolo 4-bis. 1 dell'Ord. Pen.

Di conseguenza, secondo una esegesi piana e formale, il decreto ministeriale avrebbe dovuto sulla base soltanto di questo duplice parametro – rapportando cioè situazioni a « categorie di persone »- originare per queste ultime limitazioni all'ordinario regime penitenziario.

Non è questa la sede per analizzare se una simile lettura della norma avrebbe potuto incorrere in rilievi di ordine costituzionale dal momento che l'interpretazione data dalla giurisprudenza di merito e l'intervento della stessa Corte Costituzionale hanno rafforzato, sotto l'aspetto della legittimità, i profili strutturali dell'istituto, ritenendo che il provvedimento amministrativo, nel concorso degli accennati presupposti normativi, non potesse prescindere da una motivazione personalizzata ossia da una valutazione che rapportasse in concreto la condotta del singolo alla situazione generale di pericolo ravvisata dal Ministro.

Attraverso un'interpretazione del genere, però, l'applicazione dell'articolo 41 -bis citato ha finito, di fatto, per affiancarsi in maniera evidente alla situazione regolata dall'articolo 4-bis dell'Ord. Pen., quasi configurandosi come una particolare casistica all'interno di quest'ultimo. Più precisamente, ancorando uno dei presupposti dell'articolo 41-bis citato non ad episodi di valenza generale – in grado di esaltare la potenziale pericolosità del detenuto per la sua appartenenza ad una data categoria – ma a comportamenti concreti di ciascuno di questi, si è finito per delinearlo come un settore omogeneo all'interno del quadro normativo di riferimento delle modalità di trattamento; in una prospettiva « individualizzata », tipica dell'istituto della sorveglianza speciale.

Dall'analisi delle decisioni dei giudici in materia si trae non solo conferma di una siffatta impostazione di fondo, ma la ulteriore riflessione di una certa difficoltà nella ricerca ed identificazione dei dati soggettivamente determinati relativi alla attuazione della norma.

Invero, il supporto specifico che i Tribunali di sorveglianza richiedono quale necessario elemento di motivazione – e dunque di valutazione – è difficilmente acquisibile nei confronti di quanti si trovano detenuti. Questi ultimi, a ben riflettere, non hanno ragione e, in genere, occasione di dimostrare la loro attuale pericolosità nella cadenzata procedura della vita carceraria; può anzi risultare loro agevole nasconderla e così eludere attraverso una prospettazione processuale probatoriamente loro favorevole, il regime attualmente previsto dall'articolo 41-bis.

Deve essere chiaro però che nell'ottica interpretativa disegnata dai tribunali di sorveglianza i problemi probatori o di motivazione cui si è accennato renderebbero – soprattutto nei confronti delle categorie dei soggetti di stampo mafioso, meglio ancora, dei loro capi – del pari difficile l'applicazione della sorveglianza speciale, se rapportata a ragioni di ordine pubblico o sicurezza. È agevole prevedere che il provvedimento dell'amministrazione penitenziaria incorrerebbe infatti nello stesso ordine di difficoltà – sotto l'aspetto della motivazione – cui sopra si è fatto riferimento a proposito dell'istituto di cui all'articolo 41-bis, non essendo inutilmente ripetitivo il richiamo dell'attenzione sulla circostanza che un capo mafia in carcere è aduso a mantenere un comportamento formalmente corretto.

Significativa, a questo riguardo, si appalesa la lettura di un passo di una sentenza di legittimità che il dott. Maci, presidente del tribunale di sorveglianza di Milano, nel corso della citata audizione tenuta dalla Commissione parlamentare, ha effettuato, riportando la enunciazione di universale notorietà che proprio i detenuti del calibro di quelli raggiunti da un provvedimento ministeriale del genere, mantengono in carcere una condotta formalmente ineccepibile, mai incorrendo in comportamenti suscettibili di sanzioni disciplinari ed anzi partecipando e sollecitando significative iniziative finalizzate alla rieducazione dei detenuti; al punto che « a persone di questo livello, già condannate a pena severa e ritenute non solo pericolose, ma addirittura

tura autori di efferati delitti, si conceda il famoso sconto della pena: 45 giorni per ogni semestre di condotta ineccepibile » (v. pag. 543 della seduta di giovedì 3 novembre 1994 della Commissione).

Ma pure ad ammettere che con un'operazione traslativa si facessero rientrare con apposita norma i casi di applicazione dell'articolo 41-*bis* comma 2 dell'Ord. Pen. nell'ambito della disposizione di cui all'articolo 14-*bis*, la Commissione deve osservare che resterebbe pur sempre aperta l'ulteriore problematica, certo non secondaria, determinata dalla giurisprudenza dei Tribunali di sorveglianza i quali hanno ritenuto la possibilità di modificare il « contenuto » del provvedimento escludendo l'applicazione di alcune limitazioni: spesso proprio quelle di maggior rilievo (numero dei colloqui, invio di pacchi dall'esterno, perquisizione dei familiari) rispetto alle ragioni alla base di detto, speciale regime penitenziario.

A parte il carattere sospensivo attribuito al reclamo dall'articolo 14-*ter*, comma 1 dell'Ord. Pen., che verrebbe automaticamente ad applicarsi alle ipotesi oggi rientranti nell'articolo 41 *bis*, comma 2 dell'Ord. Pen., ove questo venisse incluso nella prima disposizione, ogni provvedimento emanato in base a quest'ultima norma non potrebbe sottrarsi al potere di modifica che la legge assegna alla magistratura di sorveglianza in tema di gravame avverso i provvedimenti applicativi del regime di sorveglianza particolare.

È innegabile che proprio su tale seconda problematica, ossia sulla possibilità che la magistratura di sorveglianza possa modificare i decreti ministeriali concernenti il regime di detenzione speciale, si fondano le maggiori preoccupazioni dell'Amministrazione penitenziaria di vedere vanificato lo scopo principale perseguito dall'articolo 41-*bis*: ossia quello di limitare i contatti con l'esterno mantenendo taluni detenuti di cui all'articolo 4-*bis* citato all'interno delle strutture carcerarie.

Aumentare il numero dei colloqui nei loro confronti, come è stato deliberato in talune decisioni giudiziarie, secondo le osservazioni del DAP, può infatti incrementare il numero delle occasioni di ricevere informazioni a contenuto illecito, o di inviare messaggi o indirizzi criminali alle associazioni ancora operanti.

Né, ad avviso della Commissione, è d'altra parte agevole superare la logica di quelle decisioni dei tribunali di sorveglianza che, a titolo di esempio, ritengono contraddittorio con il fine accennato la possibilità anche di un solo colloquio al mese enunciata nei confronti dei destinatari dei relativi decreti ministeriali; poichè tale rischio permarrrebbe in tutta la sua evidenza anche in questa ipotesi, ben difficilmente la semplice moltiplicazione delle occasioni potrebbe far mutare indirizzo interpretativo.

* * *

È dunque preferibile orientarsi verso una diversa soluzione normativa che, accanto alle imprescindibili esigenze di sicurezza della collet-

tività da tutelare rispetto ai detenuti mafiosi, tenga conto nella individualizzazione del relativo trattamento penitenziario del rispetto di fondamentali diritti e della stessa finalità che, in termini di recupero sociale, sono affidati all'espiazione della pena.

Con opportune correzioni normative, tale soluzione potrebbe muoversi nel solco già segnato dal legislatore con l'introduzione dell'articolo 4-bis dell'Ord. Pen. a proposito della esclusione dell'assegnazione al lavoro esterno, dei permessi premio e delle misure alternative alla detenzione.

Potrebbe così stabilirsi che i condannati per reati di cui all'articolo 4-bis scontino la pena in appositi, selezionati istituti penitenziari e siano sottoposti, fin dal momento del loro ingresso per l'esecuzione, o dal momento del passaggio in giudicato della sentenza, se già ivi ristretti, ad un trattamento generalizzato riprodotto quelle limitazioni attualmente fissate con i decreti ministeriali emanati ai sensi dell'articolo 41-bis.

Codesta impostazione non presterebbe il fianco a critiche di iniquità. Non vi è dubbio che ai reati indicati nell'articolo 4-bis cit. il legislatore ha guardato già da tempo con seria preoccupazione adottando, con riguardo a quelli di stampo mafioso, deroghe normative di elevato spessore.

La nuova impostazione giuridica che si propone si ancorerebbe così, in maniera logicamente coerente, allo stesso presupposto indicato dall'articolo 4-bis; presupposto che ha già superato positivamente il vaglio della stessa Corte costituzionale, la quale, con sentenza n. 306 dell'11 giugno/8 luglio 1993, ha ritenuto non fondate le censure al criterio recepito dalla norma suddetta affermando che dalla commissione di determinati delitti di criminalità organizzata può dedursi una presunzione di persistenza dei collegamenti con questa salva la dimostrazione della loro rottura come requisito da aggiungere a quelli già vigenti per l'ammissione alla misura alternativa alla detenzione.

Sicché, non dovrebbe stupire che, rispetto alla categoria di detenuti di cui all'articolo 4-bis dell'Ord. Pen., così come è diverso il regime delle misure alternative, possono diversificarsi luogo di espiazione e metodi di trattamento, ossia che questi siano per legge inizialmente diversi da quelli prescritti per la restante popolazione carceraria. Se i primi continuano ad essere accompagnati da questo giudizio di pericolosità « nel prosieguo della detenzione » al punto da non poter usufruire dei benefici previsti dal citato articolo 4-bis, comma 1, se non nei casi eccezionali in precedenza trattati, non si vede ragione per cui sul versante « interno » la stessa pericolosità non debba avere la stessa considerazione producendo necessari, paralleli effetti.

Una soluzione normativa del genere non soltanto rispetterebbe la riserva di legge richiamata dal Giudice costituzionale, ma supererebbe la problematica aperta dai tribunali di sorveglianza che hanno ritenuto di modificare i contenuti dell'atto amministrativo. Fissati per

legge i limiti di trattamento, il gravame, di conseguenza, verrebbe limitato alla verifica del titolo a base della condanna.

La norma potrebbe poi regolare la stessa congrua durata delle iniziali limitazioni nei confronti di tali categorie di soggetti, con previsione di proroghe mediante rinnovi quante volte, a seguito dell'accertamento compiuto dai competenti organi dell'amministrazione, previo parere del Consiglio di disciplina, risulti che il condannato non abbia dato positiva prova di avviarsi a superare il giudizio di elevata pericolosità emergente dai suoi delitti; se del caso anche attraverso la previsione di forme eventualmente obbligatorie di partecipazione a programmi di istruzione o ad attività lavorativa.

Si agirebbe altresì, rispetto ai detenuti, nell'ottica di una duplice prospettiva di risultato sul piano psicologico: non soltanto il soggetto automaticamente sottoposto ad un regime di limitazioni potrebbe sentirsi attivamente spinto a partecipare all'opera di rieducazione (profilo in ogni caso potenzialmente positivo e comunque aderente alle finalità della pena), ma la stessa assunzione di una attività lavorativa all'interno del carcere potrebbe valere a ridurre il carisma di cui, rispetto agli associati, godono i vertici di tali criminose organizzazioni. Receipto dai singoli affiliati quale atto di « sottomissione » di fronte allo Stato, in quel momento rappresentato dalla Amministrazione penitenziaria, ciò produrrebbe l'effetto di contribuire ad indebolire la fiducia degli aderenti nella forza e nella stessa compattezza delle associazioni di cui all'articolo 416-bis c.p.; indiretto incentivo di ordine psicologico a nuove, future manifestazioni di collaborazione con la giustizia da parte di quanti, a fronte del « cedimento » dei capi, potrebbero sentirsi affrancati da forme di soggezione, paura, quando non ammirazione, sulle quali riposa sovente la natura stessa del vincolo omertoso da parte dei correi.

Una ipotesi normativa del genere potrebbe dimostrarsi suscettibile di applicazione non soltanto ai « detenuti in fase di esecuzione », ma anche agli indagati o imputati sottoposti a regime di custodia cautelare in relazione ai reati di cui all'articolo 275, comma 3 c.p.p. quante volte essi coincidessero con quelli di cui all'articolo 4-bis, 1° comma dell'Ord. Pen.; disposizione quest'ultima di ambito più ristretto della prima.

La imposizione obbligatoria voluta dal legislatore con le modifiche apportate all'articolo 275 comma 3 c.p.p. dal D.L. 13 maggio 1991, n. 152, conv. nella legge 12 luglio 1991 n. 203, e dal D.L. 9 settembre 1991 n. 292, conv. nella legge 8 novembre 1991 n. 356, della custodia cautelare in carcere per i delitti indicati dalla disposizione in questione (« salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari », ult. paragrafo del citato 3° comma dell'articolo 275) dimostra che in questi casi sia stato sempre ritenuto connaturato, a tali forme criminose, il requisito della concreta pericolosità in presenza del quale l'articolo 274 n. 3 c.p.p. ravvisa uno dei presupposti delle esigenze cautelari.

La custodia cautelare in carcere, nel caso di cui all'articolo 275 3° comma c.p.p., non ha infatti alcun riferimento concettuale alla esigenza cautelare indicata dall'articolo 274 n. 1 c.p.p. (situazioni di concreto pericolo per l'acquisizione o la genuinità della prova) dal momento che la confessione non osta automaticamente alla applicazione dell'articolo 275 3° comma c.p.p., come pure la misura cautelare sancita da quest'ultima norma prescinde dalla esigenza di cui all'ultima parte dell'articolo 274 n. 2 c.p.p. (« sempre che il giudice ritenga che possa essere irrogata una pena superiore a due anni »).

Il giudizio di « concreta pericolosità », presunto, salvo – si direbbe – prova contraria, di conseguenza ben potrebbe riflettersi attraverso una modifica tecnica dell'articolo 275, comma 3-bis, ovvero dell'articolo 285 c.p.p., sul regime delle modalità di trattamento degli indagati o imputati appartenenti alle « categorie » sopra indicate, ove sottoposti a tale più restrittiva forma di custodia cautelare.

La soluzione prospettata non contrasterebbe neppure con le linee generali sulla base delle quali è stata impostata la vigente normativa in materia di misure privative e limitative della libertà, sia perchè nell'ambito del capo IV dell'ordinamento penitenziario, disciplinante il relativo regime, è già attribuito alla competente Autorità giudiziaria, quando ciò sia ritenuto necessario, il potere di sottoporre gli imputati « ad isolamento continuo » durante « l'istruttoria » (articolo 33), sia perchè l'articolo 35 del D.P.R. 29 aprile 1976 n. 431, sancisce che « per i colloqui con gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, i richiedenti debbono presentare il permesso rilasciato » dal magistrato precedente.

Limitatamente alle categorie di imputati o indagati detenuti per i delitti di cui all'articolo 4-bis, comma 1 dell'Ord. Pen., la estensione di analoghi poteri alla autorità giudiziaria competente con riferimento anche ad altri aspetti, purchè legislativamente predeterminati, delle modalità di trattamento penitenziario (l'articolo 35 sopra indicato insiste nell'ambito del capo » del relativo D.P.R., intitolato « Ingresso in istituto e modalità di trattamento »), non solo troverebbe, in definitiva, legittimazione sullo stesso presupposto normativo di pericolosità concreta sul quale riposa l'articolo 275, comma 3 c.p.p., ma varrebbe a completare, anche sotto un profilo di coerenza, gli adeguamenti normativi su temi non dissimili dagli istituti dell'isolamento o dei colloqui, in posizione di logico, conseguente sviluppo.

La valutazione delle restrizioni applicabili potrebbe essere attribuita al giudice competente in relazione allo stato del processo, dietro specifica richiesta del P.M. e sottoposta al sistema di gravame di cui all'articolo 309 c.p.p.

Le traduzioni e la competenza dei tribunali di sorveglianza.

Ad una revisione normativa volta a superare le difficoltà di ordine giuridico incontrate nell'applicazione dell'articolo 41-bis, comma 2 dell'Ord. Pen., dovrebbe abbinarsi anche la correzione di alcune disposizioni processuali al fine di attenuare, se non di eliminare, inconvenienti di ordine pratico derivanti dal sistema giuridico attualmente in vigore.

È emersa in maniera diffusa la constatazione che le traduzioni collettive, consentendo l'incontro tra detenuti, limitano di fatto l'efficacia del regime speciale introdotto dall'articolo 41-bis dell'Ord. Pen.

La Commissione non può fare effettivamente a meno di rilevare il carattere formale di un rigorismo che contenesse il numero di colloqui con i parenti e lo escludesse nei confronti di terzi se lo scopo perseguito potesse essere palesemente ed agevolmente vanificato da contatti con altri detenuti nel corso di traduzioni collettive, essendo queste ultime possibili occasioni per lo scambio di notizie e commissioni illecite, con ampio rischio di incontrollabili riflussi verso l'esterno.

Se si considera che le traduzioni collettive sono dovute alle esigenze di spostare detenuti per ragioni processuali o amministrative, non vi è dubbio che per quanto attiene a queste ultime, la Amministrazione penitenziaria, concentrando i detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis, comma 2 dell'Ord. Pen. in istituti selezionati ed adeguatamente attrezzati, anche sotto il profilo diagnostico-terapeutico, avrebbe la possibilità di ridurre evenienze del genere.

Potenziamento delle attuali tecnologie audio-visive.

Le attuali tecnologie « video », sulla base anche di collaudata esperienza maturata in altri Paesi, quali gli Stati Uniti d'America, e con opportuno adeguamento normativo dell'articolo 147-bis Disp. Att. al c.p.p., ovvero con la introduzione di una disposizione ad essa analoga, potrebbero consentire il collegamento audio-visivo, e dunque la partecipazione a distanza dei detenuti indicati dall'articolo 41-bis, comma 2 in questione, alle udienze avanti ai Tribunali di Sorveglianza competenti per la trattazione dei reclami proposti ai sensi dell'articolo 14-ter dell'Ord. Pen. ; tecnologia peraltro estensibile ad ulteriori momenti di partecipazione processuale di tali soggetti, avanti alle diverse Autorità giudiziarie, quali la celebrazione di udienze preliminari o giudizi, a meno che il Giudice non ritenesse necessaria la presenza fisica dell'interessato.

Il collegamento video ed audio tra il luogo di detenzione e l'Autorità giudiziaria ordinaria – peraltro già sperimentato fin dal 1992 sul territorio nazionale con riguardo alla vigente formulazione dell'articolo 147-bis delle disp. att. coord. e trans. al c.p.p. – ha formato oggetto di analitici studi alla stregua dei quali risultano prospettate varie soluzioni mediante adeguati accorgimenti tecnici nell'ottica anche di un contenimento del relativo onere di spesa che non deve ovviamente

proporsi oltre i limiti di un ragionevole costo riferito all'attuale situazione socio-economica del Paese. (v. in proposito « Video-tecnologie e processo penale – applicazione in Italia e all'estero, uso nelle indagini preliminari, collegamenti a distanza, modifiche normative »; di G. Di Federico, M. Fabbri, D. Carnevali, F. Contini; A. Nicoli. IRSIG-CNR 1994).

Il tema delle traduzioni di detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis, comma 2 dell'Ord. Pen., in questa prospettiva, si avvantaggerebbe di una riduzione derivante da soluzioni tecnologiche come quelle accertate. Oltre a recuperare ad altri servizi, non meno importanti, buona parte delle unità di personale della direzione dell'Amministrazione penitenziaria attualmente impegnata a fronteggiare gli spostamenti – che verrebbero così selezionati – di detenuti sottoposti al regime speciale per ragioni di particolare cautela e dunque di soggetti gravati da sospetto di particolare pericolosità, evitando i rischi connessi alle loro traduzioni, verrebbero in tal modo rese maggiormente operative e credibili, norme come quelle di cui all'articolo 41-bis, comma 2 citato, che, per il contenuto più rigoroso ed afflittivo imposto a quanti già subiscono le limitazioni detentive, superato il temporaneo consenso alla loro introduzione, dovuto a fattori emotivi spesso coincidenti con contingenti ancorchè gravissimi fatti delinquenziali, suscitano nella collettività, con il passar del tempo, più meditate riflessioni non disgiunte, sovente, da diffuso senso di ripensamento per l'insorgenza di uno stato di disagio morale.

La stessa concentrazione di detenuti in limitato numero di istituti penitenziari consentirebbe inoltre, attraverso i collegamenti audio-visivi con i rispettivi tribunali di sorveglianza, di superare, rispetto alla disposizione oggetto di inchiesta da parte della Commissione, anche i permanenti problemi determinati dal criterio – da più parti criticato – attraverso il quale l'articolo 677 comma 1 c.p.p. regola la competenza di tali uffici giudiziari identificandola con riguardo a quello di tali organi dotato di « giurisdizione sull'istituto di prevenzione e pena in cui si trova l'interessato all'atto della richiesta, della proposta o dell'inizio di ufficio del procedimento ».

Quando anche la casa circondariale o di reclusione ove si trovasse il detenuto sottoposto al regime fissato con il decreto ministeriale di cui all'articolo 41-bis, comma 2 dell'Ord. Pen., non coincidesse con la sede del tribunale di sorveglianza, pur ricadendo nella « giurisdizione » di quest'ultimo, verrebbero infatti meno le ragioni di una sua traduzione e, dunque, delle relative problematiche connesse.

È intuibile che, ove non fosse praticabile su larga scala il ricorso in un prossimo futuro a tecniche di collegamento audio-visive, nella prospettiva sopra indicata, gli inconvenienti connessi al modo di determinazione della competenza dei tribunali di sorveglianza, denuncierebbero maggiormente il loro peso (rafforzando la prospettazione di una diversa soluzione legislativa della problematica connessa) nonostante l'attuale articolo 677 c.p.p. sia stato determinato da una opportunità condivisibile in linea di principio, ossia quella – come si legge nella re-

lazione che ha accompagnato il progetto preliminare al codice di procedura penale - che sia « il magistrato del luogo di domicilio o residenza a conoscere e valutare il comportamento dell'interessato, allo stesso modo in cui è l'organo giudiziario più ad immediato contatto con l'istituto penitenziario dove si trova l'interessato » a dover verificare il suo comportamento carcerario ed i progressivi risultati del trattamento penitenziario. Alla Commissione, in questo caso, non resterebbe altro che richiamare l'attenzione del legislatore sull'opportunità di approfondire le possibili alternative al vigente articolo 677 c.p.p.; alternative che, nel rispetto della motivazioni di fondo sopra riportate, andrebbero, comunque, esplorate con particolare cautela onde evitare, da un lato, di attribuire alla Amministrazione penitenziaria il potere di scegliere il magistrato di sorveglianza più gradito attraverso assegnazioni o spostamenti preordinati, come potrebbe comportare la identificazione del competente del tribunale di sorveglianza con riferimento al luogo in cui si trova il detenuto dopo un certo periodo di tempo; dall'altro, di rendere più complesso di quanto già non lo sia attualmente il movimento dei detenuti ove l'Amministrazione penitenziaria volesse sottrarsi a critiche, articolate sotto la stessa angolazione, di aver agito in modo strumentale.

INDICE

PREMESSA: LA MASSIMA SICUREZZA NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI

RAPPORTI FRA DETENUTI APPARTENENTI ALLA CRIMINALITÀ MAFIOSA E RELATIVE ORGANIZZAZIONI ESTERNE

L'articolo 41-BIS, SECONDO COMMA DELL'ORD. PEN. QUALE DISPOSIZIONE COMPLEMENTARE RISPETTO ALLA NORMATIVA IN TEMA DI LIMITAZIONI E CONTROLLI SUI DETENUTI APPARTENENTI ALLA CRIMINALITÀ DI STAMPO MAFIOSO RISPETTO ALL'AMBIENTE ESTERNO

Punto sub 1): esclusione di trattamenti penitenziari in deroga alla costante permanenza in istituti di pena.

Punto sub2): limitazioni alle modalità di trattamento all'interno degli istituti di pena.

PROFILI DI ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 41-BIS, SECONDO COMMA DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO

Dati numerici relativi a detenuti rispetto ai quali sono state sospese le regole di trattamento e degli istituti previsti dall'Ord. Pen.

Segnalazioni e Motivazioni.

Regime differenziato: limitazioni.

VALUTAZIONI EMERSE A SEGUITO DELLA AUDIZIONE DELLA MAGISTRATURA DI SORVEGLIANZA

- 1) Tribunale di Sorveglianza di Firenze
- 2) Tribunale di Sorveglianza di Napoli
- 3) Tribunale di Sorveglianza di Ancona

- 4) Tribunale di Sorveglianza di Perugia
- 5) Tribunale di Sorveglianza di Milano
- 6) Tribunale di Sorveglianza di Catanzaro
- 7) Tribunale di Sorveglianza di Sassari
- 8) Tribunale di Sorveglianza di Torino

LE OSSERVAZIONI DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

Argomenti a sostegno di talune limitazioni: *a)* uso di fornelli; *b)* ricezione di pacchi dall'esterno; *c)* colloqui.

INDICAZIONI E PROPOSTE

Possibili interventi legislativi Le traduzioni e la competenza dei tribunali di sorveglianza.

Potenziamento delle attuali tecnologie audio-visive.

