

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**CAMERA DEI DEPUTATI**

---

XIV LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA**

**SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA  
MAFIOSA O SIMILARE**

---

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**DELLA 24<sup>a</sup> SEDUTA**

**MERCOLEDÌ 17 LUGLIO 2002**

---

**Presidenza del Presidente Roberto CENTARO**

---

## I N D I C E

**Seguito della discussione, ai sensi dell'articolo 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, sulle questioni emerse in sede di applicazione della normativa vigente in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41- bis dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), nonché sulle proposte di modifica avanzate in materia**

PRESIDENTE:	
CENTARO (FI), senatore . . .	Pag. 3, 7, 11 e passim
BOBBIO Luigi (AN), senatore . . . . .	12
CIRAMI (UDC), senatore . . . . .	12
FLORINO (AN), senatore . . . . .	11, 12, 25
LUMIA (DS-U), deputato . . . . .	8
MARITATI (DS-U), senatore . . . . .	3, 20
NAPOLI Angela (AN), deputato . . . . .	23
SINISI (Mar.DL-U), deputato . . . . .	7
VENDOLA (RC), deputato . . . . .	17
ZANCAN (Verdi-U), senatore . . . . .	19

*I lavori hanno inizio alle ore 13,45.*

**Seguito della discussione, ai sensi dell'articolo 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, sulle questioni emerse in sede di applicazione della normativa vigente in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), nonché sulle proposte di modifica avanzate in materia**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione, ai sensi dell'articolo 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, sulle questioni emerse in sede di applicazione della normativa vigente in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), nonché sulle proposte di modifica avanzate in materia.

Do la parola al relatore per una rapida esposizione dei principi ispiratori del documento, al termine della quale potranno intervenire, ai fini di eventuali modifiche, integrazioni e aggiunte, i colleghi.

Prego invece tutti coloro vorranno prendere la parola sull'ordine dei lavori di farlo al termine dell'esame del punto all'ordine del giorno.

MARITATI, *relatore*. Signor Presidente, se lo desidera posso restringere al massimo i tempi del mio intervento, anche perché il mio documento credo sia stato distribuito, così da concedere più spazio agli interventi dei colleghi.

PRESIDENTE. Senatore Maritati, il documento è stato inviato via *e-mail* ieri sera e non so se tutti i colleghi ne abbiano potuto avere contezza. La invito dunque a procedere almeno ad un sunto dello stesso.

MARITATI, *relatore*. Signor Presidente, ho redatto questo documento sulla scorta della discussione che, come è noto, è stata ampia e approfondita e ha toccato tutti i punti essenziali della questione. In esso, dopo aver ricordato l'*iter* di applicazione dell'istituto previsto dall'articolo 41-bis, il raffinamento *in itinere* dello stesso e la sua applicazione in senso positivo, in ossequio ai principi costituzionali richiamati dalle sentenze della Corte costituzionale, sono passato ad esaminare i punti essenziali contenuti nei due disegni di legge, quello governativo e quello avente come primo firmatario il senatore Angius.

Il primo punto essenziale che ho affrontato è quello della stabilizzazione dell'istituto. La considerazione principale è quella di un fenomeno mafioso, o di tipo mafioso, ormai stabile, purtroppo, sia nel nostro sia in altri Paesi. La caratteristica di questo fenomeno criminale è una definitività, non avente quindi carattere di transitorietà. Soprattutto, non vi sono

accenni ad un superamento di questo triste fenomeno che noi subiamo da secoli e in particolare, da alcuni decenni in modo assai virulento e pericoloso. A fronte di questa caratteristica che presenta la criminalità organizzata mafiosa, sembrerebbe strano rispondere ancora una volta con una proroga dell'efficacia della legge. La stabilizzazione dell'istituto non vuole essere una risposta punitiva avverso manifestazioni di dissenso, ma una risposta di fermezza e di chiarezza che lo Stato oppone al fenomeno della criminalità organizzata.

Ancora una volta ho ricordato, come avevo già fatto nella mia relazione introduttiva, che nei confronti di questo istituto vi sono state reazioni che hanno raggiunto livelli altissimi, come nel caso delle stragi dei primi anni '90. Oggi, mentre discutiamo, sono in corso manifestazioni all'interno delle carceri nelle quali sono ristretti mafiosi proprio contro l'applicazione ed il perdurare di questo istituto, che la storia recente ha dimostrato essere stato quanto mai utile nel contrasto al crimine organizzato. Quindi la risposta della stabilizzazione è sembrata a tutti, almeno a quelli che sono intervenuti - ho recepito questa convergenza unanime -, un adeguamento necessario, che peraltro esime gli organi competenti dall'intervenire periodicamente per protrarre l'efficacia di questo istituto. La situazione di precarietà ha svolto un ruolo negativo all'interno del crimine organizzato, perché sono state poste in essere azioni dirette ad ottenere un effetto contrario. Quindi, per eliminare aspettative insane, o per lo meno non condivisibili, la risposta della stabilizzazione è quanto mai utile e necessaria.

Ho affrontato anche il tema della costituzionalità o meno dell'istituto, ricordando che gli interventi della Corte non hanno riguardato la natura precaria della norma in questione, ma solo la possibilità che a certi detenuti potessero essere inibite alcune facoltà riconosciute a tutti gli altri detenuti. Ho ritenuto di porre in evidenza come nel nostro sistema viga un cosiddetto doppio binario, una previsione normativa particolare, per i criminali di mafia. In particolare, nell'ambito della procedura abbiamo istituti che sono utilizzati solo nei confronti di imputati per quel tipo di reati, un magistrato specializzato, qual è la procura distrettuale antimafia, il GIP distrettuale, termini di decorrenza nel compimento di indagini preliminari più ampi rispetto agli altri reati, termini per la durata degli atti di indagine, per esempio le intercettazioni, che hanno un'ampiezza maggiore rispetto allo stesso strumento adottato per reati non di mafia, termini diversi per la custodia cautelare. Nel nostro sistema esiste già quello che viene definito un doppio binario. Quindi, non si vede perché, anche all'interno della struttura carceraria - mi riferisco alla fase dell'esecuzione della pena - non debba esserci questa differenza, che non può incidere sull'eguaglianza di trattamento delle persone reclusi, perché si tratta di persone che continuano a tenere in vita un rapporto organico e operativo dall'interno del carcere con i propri sodalizi, che pongono in essere atti particolari e determinano situazioni di gravissimo pericolo, fortemente lesive dei valori, della sicurezza e dell'integrità dell'ordine e dei singoli cittadini. Credo di aver offerto, non dico la prova certa, ma spunti di riflessione,

per tranquillizzare coloro i quali fossero timorosi di una probabile eccezione di incostituzionalità sotto questo aspetto.

Sono poi passato alla definizione per legge delle regole e dei contenuti dello speciale regime detentivo. Nel corso degli anni, l'applicazione dell'istituto ha subito anche delle conseguenze non del tutto positive per la differenza con cui sono stati trattati i vari soggetti sottoposti a regime. Questo è stato dovuto – come abbiamo avuto modo di accertare anche nel corso dell'audizione del direttore del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, dottor Tinebra – a determinati interventi dei vari tribunali di sorveglianza, i quali hanno deciso in maniera difforme. Onde evitare conseguenze di questo tipo, dovremmo sostenere l'ipotesi, peraltro contenuta nei due disegni di legge in discussione, di indicare in modo tassativo e particolareggiato il contenuto del provvedimento da emettere, ai sensi dell'articolo 41-*bis*, da parte dell'autorità competente.

Per quanto riguarda l'autorità competente all'applicazione del provvedimento, è sorto, nel corso della discussione, il problema se attribuire al DAP, cioè al Direttore del Dipartimento, la competenza esclusiva per l'emissione del decreto ai sensi dell'articolo 41-*bis*; complessivamente la Commissione si è orientata per mantenere la competenza in capo all'organo politico, al Ministro, sia per la sua responsabilità politica, sia per le conseguenze che potrebbero esserci in caso di contrasti o conflittualità a seguito dell'adozione di tali provvedimenti.

In ordine al controllo giurisdizionale, ho affrontato la questione ribadendo principi ormai consolidati, peraltro ampiamente rispettati nel corso degli anni in cui ha trovato applicazione l'istituto, sulla base delle indicazioni fornite in modo molto chiaro ed esplicito dalla Corte costituzionale attraverso le sue decisioni. Gli atti in forza dei quali viene disposto il regime speciale previsto dall'articolo 41-*bis* incidono sull'esecuzione della pena, ma anche sullo spazio di libertà del detenuto: questo è il motivo per cui l'atto non può essere sottratto al controllo giurisdizionale. Sulla scorta del disegno di legge governativo, abbiamo in proposito evidenziato, in completo accordo, che il controllo di giurisdizionalità deve soprattutto, ma non esclusivamente, essere orientato alla verifica dell'esistenza o no dei presupposti di legittimità dell'atto. A questo proposito ho posto in evidenza un aspetto che ritengo molto importante ed interessante: nonostante l'elencazione tassativa, tipica del contenuto del decreto con cui viene applicato il regime carcerario speciale, resteranno comunque spazi di discrezionalità nei confronti dell'organo amministrativo; nell'ambito di tali spazi – come la Corte costituzionale ha chiarito in più occasioni – dovrà permanere comunque il controllo giurisdizionale. E' ben vero quindi che auspichiamo un controllo giurisdizionale soprattutto diretto a valutare l'esistenza dei presupposti che forniscono legittimità all'atto, ma è altrettanto vero che resta un potere-dovere di sindacato giurisdizionale per quegli spazi di libertà che vengono comunque lasciati all'organo deputato all'emissione del decreto.

Si è registrata pacifica confluenza anche sulla nuova previsione della legittimazione al reclamo: come ho evidenziato, siamo d'accordo nel rico-

noscere anche al difensore ritualmente nominato la legittimazione ad impugnare i provvedimenti emessi in tema di trattamento penitenziario di sicurezza.

Quanto all'autorità giudiziaria competente, nei due disegni di legge emergevano posizioni differenti, ma al termine della discussione ho registrato una convergenza da parte di tutti nel riconoscere come autorità giudiziaria competente il tribunale di sorveglianza, anche per gli inconvenienti cui si andrebbe incontro riconoscendo tale competenza al tribunale del riesame, il cosiddetto tribunale della libertà, o comunque al tribunale precedente. Quest'ultima ipotesi determinerebbe inevitabilmente una serie di incompatibilità di cui certamente in questa fase i nostri tribunali non hanno bisogno, attesa la grande difficoltà che si incontra soprattutto nei piccoli e medi tribunali nella composizione dei collegi a seguito di interventi (esterni). Se dovessimo riconoscere loro la competenza su questioni relative alla corretta esecuzione del regime di cui all'articolo 41-*bis*, credo che contribuiremmo a determinare una vera e propria paralisi dei nostri tribunali.

Vi è altresì da dire che non verrebbe assicurata in ogni caso la conoscenza dei fatti: i tribunali del riesame o i tribunali precedenti, per loro costituzione e cultura, sono portati a decidere sui fatti e sulla esistenza di responsabilità rispetto a fatti già verificati. In questo caso il giudizio invece ha come oggetto la persistenza di un vincolo associativo, in una fase successiva a quella della commissione dei fatti oggetto di esame e di giudizio; una fase che attiene all'esecuzione della pena o comunque a uno stato di custodia cautelare preventivo. Per natura, la competenza ricade sul tribunale di sorveglianza, un tribunale «interno» al carcere che ha cultura, mezzi e strumenti per valutare tutto ciò che attiene all'esecuzione della pena.

Tuttavia vi è un'esigenza di conoscenza dell'attualità: per questo motivo ho ritenuto di proporre la presenza costante e obbligatoria nel giudizio presso il tribunale di sorveglianza del pubblico ministero precedente, per tutti i casi che attengono all'applicazione delle misure di cui all'articolo 41-*bis* ai detenuti in stato di custodia cautelare. La presenza in giudizio del pubblico ministero precedente assicurerebbe l'attualità della conoscenza, continuando egli a seguire anche l'evolversi di situazioni di tipo associativo, che spesso offrono nel tempo ulteriori spunti di riflessione, di indagine o di conoscenza che servono a rafforzare ciò che è stato accertato e per cui è in corso il procedimento penale.

Ovviamente, per quanto attiene alla fase relativa all'udienza, ho previsto per il pubblico ministero la possibilità di esercizio di una delega, per evitare dispendiosi e defatiganti spostamenti quando ciò si dovesse rivelare non utile all'udienza, nella necessità di assicurare il trasferimento effettivo di conoscenza nell'ambito di fatti su cui il tribunale di sorveglianza è chiamato a decidere.

Nella relazione sono passato poi ad esaminare durata, condizioni e proroga del provvedimento e disciplina dell'istituto: anche a tal proposito abbiamo appreso nel corso della discussione che si sono verificati in pas-

sato inconvenienti in ordine alle decisioni assunte – forse con ampia discrezionalità – dall'organo amministrativo competente. Pertanto propongo che nella nuova legge sia prevista, in maniera quasi tassativa, un'elencazione del contenuto dell'atto che dispone il provvedimento *ex* articolo 41-*bis*. Anche su questo punto la Commissione dovrebbe registrare un'ampia convergenza.

Un ultimo punto riguarda l'allargamento del divieto di concessione dei benefici penitenziari di cui all'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario. Come è noto, il disegno di legge governativo ha previsto un ampliamento dell'elenco dei reati per i quali è inibita la concessione dei benefici penitenziari, includendo anche i reati commessi con finalità di terrorismo. La mia proposta è di includervi altri delitti gravi quali il traffico di esseri umani, la riduzione in schiavitù e altri ancora, laddove emerga a monte una realtà criminale organizzata in modo stabile sul territorio, sia a livello nazionale, sia internazionale; in sostanza, allorquando vi siano organizzazioni criminali di tipo associativo analoghe al fenomeno mafioso o paramafioso.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione. Richiamo i colleghi alla massima sintesi nella proposizione di modifiche alla relazione, rinviando le considerazioni politiche al momento delle dichiarazioni di voto.

SINISI (*MARGH-U*) Signor Presidente, devo in primo luogo osservare che nella relazione manca un riferimento ad una richiesta che avevamo formulato: che le misure che non riguardano il trattamento rieducativo ma le condizioni di sicurezza, quindi l'impossibilità di esercitare l'azione di comando o l'azione criminale all'interno del carcere, siano il più possibile standardizzate sotto questo profilo, al fine di evitare che ci possano essere «trattative», anche se questa volta spostate sul piano individuale piuttosto che su quello collettivo.

Desideravamo anche che venisse riacquisita all'interno di questo documento l'ipotesi di un regime di articolo 41-*bis* intermedio, così come anche l'ipotesi che vi potesse essere un trattamento di favore o attenuato nei confronti di taluni soggetti e che quindi queste misure, per i profili di sicurezza, non per quelli di trattamento rieducativo – a noi fa piacere che facciano ginnastica, che usufruiscano dell'ora d'aria e di tutte queste belle cose che possono avere all'interno del carcere –, fossero delineate nella loro complessità, onde fugare il dubbio sulla presenza di trattative individuali o collettive.

Il secondo aspetto che ci sembra non sia stato messo in sufficiente evidenza è quello relativo alla competenza del Ministro della giustizia, che non è meramente una questione di responsabilità politica. In nessun caso l'articolo 41-*bis* deve diventare una questione amministrativa, burocratica e sotto traccia nel nostro Paese. Vogliamo che il Paese, oltre che il Parlamento, possa essere informato, anche attraverso atti di sindacato ispettivo, in merito alle persone alle quali viene applicata questa misura e, soprattutto, a quelle cui non viene applicata. Chiedevamo quindi che

tale questione fosse inserita in maniera specifica in questo documento, trattandosi di una misura che per la sua rilevanza non può essere affidata in alcun caso all'oscura trattazione di una responsabilità burocratica e amministrativa, anche per le competenze che essa comporta.

Il terzo punto che vorremmo venisse trattato in maniera chiara è il seguente. Noi abbiamo introdotto la questione delle incompatibilità non soltanto con riferimento alle autorità titolari della potestà di reclamo, ma anche ai pareri. Il disegno di legge del Governo stabilisce che l'autorità giudiziaria che procede può emettere i pareri sull'applicazione dell'articolo 41-bis. Questo principio del parere dell'autorità giudiziaria procedente è ancora più insidioso di quello dell'affidamento della potestà di reclamo all'autorità giudiziaria procedente, perché esclude che tutti coloro che emettono un parere sull'articolo 41-bis - la Corte d'assise e qualunque altra autorità giudiziaria procedente - e si esprimono sulla permanenza di legami con le organizzazioni criminali siano poi titolati della necessaria legittimazione a giudicare. Quindi, avevamo chiesto che venisse esclusa dal disegno di legge anche questa possibilità in maniera assai chiara.

Sulla questione dei tempi, ricordo benissimo che il collega Palma aveva chiesto per il provvedimento un termine di due-tre anni; ho però ricordato nel mio intervento che esiste una distinzione fra soggetti condannati con sentenza definitiva e soggetti meramente imputati. Sarebbe quindi auspicabile che quanto alle verifiche sull'applicazione dell'articolo 41-bis venisse introdotto un trattamento differenziato, che tenga conto se una persona sia condannata all'ergastolo o piuttosto si trovi meramente in una condizione di custodia cautelare, non avendo altri titoli di detenzione.

Infine, Presidente, una norma di chiusura. Ho ribadito che a noi interessa fino ad un certo punto che la norma entri a regime nel nostro ordinamento. Nel 1992 introducemmo delle norme con una durata limitata, perché eravamo preoccupati del loro impatto costituzionale, non disponendo di alcuna verifica in merito a quanto sarebbe accaduto. La Corte costituzionale si è sempre espressa positivamente. Ciò nondimeno, credo che dobbiamo esercitare questi poteri con la dovuta prudenza; mi fa molto più paura l'ipotesi che la Corte costituzionale neghi la costituzionalità di questo provvedimento e quindi venga a mancare del tutto nel nostro ordinamento uno strumento indispensabile come il regime di cui all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario.

Quindi, vorrei raccomandare in conclusione, quale che sia la scelta da compiere, di introdurre sistemi che non consentano in alcun caso di far venir meno del tutto nel nostro Paese tale istituto; sarebbe un danno assai più grave rispetto all'idea di introdurlo come rimedio, anche definitivo, nel nostro ordinamento. Ribadisco: mi va bene anche la definitività della misura, ma essa non deve mai diventare una misura burocratica ed amministrativa oscura, perché, come abbiamo detto tante volte, il Paese deve sapere che cosa si fa e soprattutto cosa si omette.

LUMIA (DS-U). Signor Presidente, penso che abbiamo fatto un buon lavoro. Abbiamo dedicato tanto tempo al confronto di merito e vorrei rin-



graziare il relatore perché ha saputo fare una sintesi abbastanza fedele e costruttiva del confronto proficuo che si è realizzato in questa Commissione. Lo ringrazio perché ci ha fornito elementi che saranno poi utilizzati – lo spero e lavoreremo anche per questo – dalle Assemblee, sia della Camera che del Senato, per far comprendere la valenza della stabilizzazione del regime dell'articolo 41-*bis*.

Naturalmente sono d'accordo con l'onorevole Sinisi: in Italia c'è sempre in agguato la cultura – chiamiamola così, semplificando – «dell'Italietta», che facilmente potrebbe burocratizzare e svilire un istituto invece importante che, seppure ha tante falle, comunque è molto importante, tant'è vero che è divenuto un punto fondamentale della «piattaforma» dei *boss* che si trovano nelle carceri, insieme a quello della revisione dei processi.

La Corte costituzionale si è però già interrogata ed ha riflettuto sul complessivo apparato di norme differenziate, da doppio binario, che abbiamo inserito nel nostro ordinamento, sia sul piano sostanziale che procedurale. Per tanti «pezzi» del nostro ordinamento si è valutato di inserire norme differenziate; la mafia è un attacco strutturale alla convivenza civile e democratica del nostro Paese; non ci può quindi essere un'aggressione strutturale alla democrazia del nostro Paese. La democrazia si dà pertanto degli strumenti anche differenziati per poter crescere e svilupparsi conflittualmente e socialmente senza mai avere questo «convitato di pietra», che spesso emerge, come accaduto al tempo delle stragi, in momenti particolari della vita del nostro Paese per far sentire la propria realtà e il carattere collusivo che sempre ha avuto.

Ecco perché è importante che ci sia una stabilizzazione. Sono d'accordo anche con la definizione dei caratteri del sistema di sicurezza che vogliamo costruire intorno all'articolo 41-*bis*, quindi l'elencazione – che tra l'altro è presente in maniera un po' più generica nel testo del Governo ed in modo un po' più dettagliato nei nostri testi – è bene che sia prevista, per evitare che questo aspetto sia successivamente disciplinato da norme amministrative, causando poi quelle difformità e quei pericoli di trattativa personale o per cosca che possono ulteriormente minare la credibilità, l'efficacia e la forza del regime dell'articolo 41-*bis*.

Per quanto riguarda l'altro tema per noi molto importante, quello di un possibile trasferimento ad altra autorità diversa dal Ministro, le argomentazioni che sono state qui portate mi hanno convinto. Penso quindi che da questo punto di vista si possa trovare un'interessante convergenza, anche perché abbiamo poi creato un sistema che ci mette nelle condizioni di poter realmente gestire, non in modo burocratico, ma forte e qualificato, mantenendo quel controllo sulle norme antimafia da parte del Parlamento che è sempre bene avere, non perché queste siano difformi dai principi generali del nostro ordinamento e dai valori fondanti della nostra Costituzione, ma al contrario, perché il calo di tensione e il carattere collusivo delle mafie debbono sempre farci mantenere desta l'attenzione, per evitare – come ad esempio potrebbe accadere con il disegno di legge, in apparenza positivo, sulla revisione dei processi – che possano diventare un

«cavallo di Troia» devastante per l'affermazione della sovranità mafiosa sulle nostre istituzioni.

Per quanto riguarda l'altro punto che è stato sollevato in merito all'altro tipo di temporaneità del provvedimento di cui all'articolo 41-*bis*, cioè quella del sistema di sicurezza che viene applicato, penso si debba mantenere il termine dei tre anni e spiego perché. Comunque, è sempre possibile revocarlo quando venga meno il vincolo associativo. Quindi, sia che il detenuto si trovi in un regime di pena definitiva, sia che si trovi in una condizione di indagato, qualora il vincolo associativo venga meno (per mille motivi, sia perché lo rifiuta lui, sia perché oggettivamente rifiutato dalla sua organizzazione, cosa stranissima, che non succede quasi mai, ma che bisogna anche prevedere sul piano teorico), è possibile, appunto, rivedere e cambiare il tipo di natura e quindi il regime detentivo.

Ma mi sembra positivo evitare quel meccanismo della proroga ogni sei mesi, con quel carattere spesso burocratico che abbiamo potuto constatare, per cui si potrebbero prevedere tre anni di durata del provvedimento, con possibilità di proroghe successive, visto che abbiamo poi tra l'altro giurisdizionalizzato la possibilità dell'impugnazione, per cui ci sono quei vincoli di garanzia che ci mettono in condizione di ottenere il doppio risultato: più sicurezza, meno collegamenti con l'esterno e, nello stesso tempo, la possibilità che questo regime non diventi una camicia di forza, quando naturalmente il detenuto che sta nelle carceri cambia il suo grado di appartenenza e la sua collocazione all'interno della cosca di provenienza.

Quindi, toglierei il riferimento a due anni e inserirei direttamente «tre anni»: comunque, già due sarebbe un bel passo in avanti rispetto al rinnovo semestrale, ma potremmo dare qui un segnale molto forte e qualificato.

Aggiungerei poi tra i reati che il relatore ha voluto indicare, oltre quindi a quelli del terrorismo, la tratta degli esseri umani e la riduzione in schiavitù, la considerazione di aspetti che abbiamo trattato in questi anni (mi riferisco al contrabbando di sigarette, al traffico e al riciclaggio di scorie radioattive, di materiale nucleare, insieme anche agli altri rifiuti speciali), che stanno diventando temi che, appunto, sono già ricondotti a determinati requisiti generali e la cui previsione, da questo punto di vista, potrebbe metterci in condizioni di riuscire realmente a scombicare anche l'evoluzione che le mafie stanno avendo non solo sui nostri territori, ma anche nel contesto internazionale.

Penso che con questo nostro lavoro, se lo approveremo con questo carattere, daremo una risposta positiva, facendo in modo che le nostre istituzioni non si trovino impreparate rispetto a quanto sta avvenendo all'interno del sistema carcerario italiano.

Abbiamo tanti *boss* che chiedono la revisione del processo e lo svuotamento della normativa di cui all'articolo 41-*bis*. Predisponendo una legge (qualora, poi, la dovessimo approvare), ma comunque già con questo segnale autorevole della Commissione parlamentare antimafia, non facciamo alcun regalo a quelli che stanno fuori, che naturalmente hanno

altri interessi ed altre dinamiche, e che in questo momento possono ritenersi soddisfatti da tutta una serie di norme e di affari che stanno sviluppando; ritengo semmai che metteremmo in contraddizione le due realtà. È bene d'altronde acuire le contraddizioni all'interno dell'organizzazione mafiosa, anche se questo potrebbe poi far nascere delle ripercussioni sia all'interno di Cosa nostra, sia nei confronti di chi - questo lo dovremmo verificare e chiediamo che la Commissione lo approfondisca - eventualmente nella politica abbia avanzato delle ipotesi compromissorie nei confronti dei capi, dei *boss* di Cosa nostra (come sembra adombrare la missiva di Bagarella), sia eventualmente nei confronti della parte onesta delle istituzioni, che appunto ha saputo mantenere in questo caso la schiena dritta, capire che arrivava un pericolo devastante e organizzare i lavori di questa Commissione, e mi auguro anche delle nostre istituzioni, per dare una risposta ferma e severa a chi pensa ci possa essere un altro piano di lavoro con le istituzioni che sia appunto quello tradizionale di Cosa nostra, che si manifesta con quel carattere collusivo che è anche presente quando si organizzano forme violente e stragiste, come è stato fatto nel passato.

Con gli occhi aperti, senza inutili allarmismi, ma anche senza alcuna sottovalutazione, facciamo in modo di essere preparati, questa volta, affinché siano le istituzioni a «battere il tempo» del conflitto, essendo in grado di anticipare e colpire in modo adeguato il fenomeno e i *boss*.

FLORINO (AN). Signor Presidente, intendo brevemente svolgere una considerazione e porre una domanda sulla proposta di relazione presentata dal senatore Maritati.

PRESIDENTE. Prego i colleghi di fornire indicazioni emendative; nel caso in cui siano d'accordo con la relazione, è inutile farlo presente.

FLORINO (AN). Signor Presidente, mi consenta di svolgere una considerazione sul documento presentato e sul provvedimento che sarà discusso oggi in Commissione giustizia al Senato che «rimette in piedi» l'articolo 41-*bis*. Fino a questo momento infatti forse qualcuno non ha voluto tener conto delle dichiarazioni che ci sono state rilasciate durante le audizioni, secondo cui l'articolo 41-*bis* veniva parzialmente applicato: quindi c'è una responsabilità dell'ordinamento penitenziario molto grave su questa mancata applicazione. Ricordo che a Napoli la responsabile del tribunale di sorveglianza, con una documentazione ineccepibile, ha dimostrato chiaramente che l'articolo 41-*bis* di fatto non veniva applicato perché i detenuti a cui era stato irrogato si trovavano in due, tre od anche quattro in una sola cella e addirittura, per il trasporto da un carcere all'altro o presso i competenti tribunali, c'era la possibilità di fare un viaggio di piacere insieme.

Quindi, la considerazione da fare è che, rispetto alla «sceneggiata» dei *boss* cui tutti si richiamano, di fatto coloro che avevano il compito di far applicare l'articolo 41-*bis*, di sorvegliare, di manifestare l'attenzione

nei confronti della criminalità abbiano mancato del tutto, perché le dichiarazioni, i fatti e soprattutto i documenti dimostrano il contrario.

Rivolgo dunque una domanda al relatore, senatore Maritati. Nel paragrafo 7 della relazione distribuita in Aula c'è un periodo sul quale vorrei avere una risposta, perché è possibile che non ne abbia compreso il senso. Si dice: «Ovviamente la vigenza biennale o triennale dello speciale regime detentivo ha, per così dire, un'espressa valvola di sicurezza costituita dalla possibilità di revoca, nel caso in cui dovessero emergere, in qualsiasi momento successivo alla sua irrogazione, elementi da cui sia desumibile l'interruzione del vincolo associativo e il conseguente venir meno dei rapporti con la criminalità organizzata». La «desumibilità» scaturisce da elementi che fornisce lo stesso detenuto? Mi sembra che qui offriamo una possibilità...

PRESIDENTE. Senatore Florino, va considerato il paragrafo successivo a quello di cui lei ha dato lettura.

FLORINO (AN). Sì, signor Presidente, l'ho letto: «Tali elementi potranno essere forniti dallo stesso detenuto...» e così via. Lo so che c'è la difesa per l'intervento dell'autorità giudiziaria, che va ad esaminare se questi elementi sono tali da poter essere presi in considerazione, ma se un soggetto è stato condannato e si trova espressamente nelle patrie galere per una pena detentiva con un vincolo associativo ben chiaro, come potrà mettere in campo una difesa e fornire elementi?

CIRAMI (UDC:CCD-CDU-DE). Diventa pentito!

FLORINO (AN). Secondo il mio punto di vista qui diamo una possibilità al ristretto di avere un'occasione in più rispetto a quell'altra occasione che viene fuori dal pentitismo, anche quella presa subito dall'organizzazione malavitosa e gestita in modo strano perché, oggi come oggi (lo appuriamo dalla stampa, ma anche da tanti procedimenti), i pentiti sono telecomandati e ormai gestiti dalla criminalità organizzata.

Non vorrei, senatore Maritati, che questo elemento, fornito dallo stesso detenuto, potesse poi creare il caos all'interno degli organismi giudiziari, tanto da poter consentire *iter* diversi da quelli previsti dall'ordinamento e da questo documento, così chiaro e preciso.

BOBBIO Luigi (AN). Signor Presidente, colleghi, non posso non rilevare che il documento è certamente pregnante e sicuramente rispondente al contenuto dei lavori svolti in questa Commissione; così come non posso non rilevare che questo che la Commissione antimafia si appresta a dare è il primo forte e significativo segnale. Io non parlerei neanche di risposte in relazione agli avvenimenti degli ultimi giorni, in particolare al proclama letto in videoconferenza da Bagarella, perché per dare una risposta bisogna avere degli interlocutori, e credo che noi per primi possiamo dire

che lo Stato, il Parlamento, il Governo non riconoscono assolutamente né a Bagarella né a questi signori la dignità di propri interlocutori.

Noi – dicevo – lanciamo in questo momento un primo, forte e importante segnale sociale, oltre che giuridico, di chiarezza circa quelle che sono le priorità e gli obiettivi per la convivenza sociale in questo nostro Paese. Non consentiamo a nessuno (delinquenti mafiosi in testa) di poter ipotizzare, o prospettare, o paventare ricatti o minacce di qualsiasi genere nei confronti delle istituzioni, le quali sanno bene qual è il loro compito primario e gli interessi sociali che devono tutelare e difendere, perché sono i nostri, quelli delle persone della collettività che noi tutti rappresentiamo. Quindi, lo sforzo rimane – lo dico a nome del Gruppo Alleanza Nazionale, ma credo anche a nome di tutti quanti – e sarà sempre quello di costituire la barriera più alta possibile alla realtà della criminalità organizzata, per arrivare tendenzialmente alla soppressione del fenomeno della criminalità organizzata.

Detto questo, vorrei solo evidenziare alcuni brevissimi passaggi, sui quali mi permetto di suggerire qualche piccola variazione, lasciando poi alla valutazione della Commissione la possibilità di approfondimento e specificazione.

In primo luogo, credo sarebbe forse stato possibile – perché è emerso dai lavori della Commissione stessa – anche rilevare nell'ambito del documento che, proprio alla luce dell'esperienza passata nella parte applicativa del regime dell'articolo 41-*bis*, in relazione anche all'articolo 4-*bis* della stessa legge sull'ordinamento penitenziario, sarebbe stata anche opportuna ed utile l'istituzione, la messa a regime, la normativizzazione, la regolamentazione di una sorta di attività ispettiva periodica stabilizzata da parte del Ministero della giustizia sulle modalità di applicazione e di utilizzazione nei singoli casi concreti, e in generale come istituto, della previsione di cui all'articolo 41-*bis*, in particolare al comma 2. Sarebbe forse questo un passaggio possibile ed utile per lanciare una volta di più un segnale anche all'apparato ministeriale, che già potrebbe farlo in ragione dei suoi poteri, ma che da ciò potrebbe ricevere un impulso ulteriore che lo incentivi a mantenere sempre altissimo, al massimo grado possibile, il livello di vigilanza sull'applicazione concreta da parte delle singole realtà carcerarie della norma in questione.

Ancora, io credo che forse potremmo – se riterrete di condividere questo mio rilievo, del resto del tutto personale – cogliere l'occasione per sottolineare alcune caratteristiche dell'istituto giuridico di cui ci occupiamo. Credo sia giusta, anche in relazione alle pronunce della Corte costituzionale che si sono succedute nel corso degli ultimi anni, la tensione e l'attenzione – in particolare del senatore Maritati, ma in generale un po' di tutti – circa la sottolineatura della natura giurisdizionalizzata, in fase finale, in fase terminale, del provvedimento. Credo però che dobbiamo stare attenti a che questa sottolineatura non venga poi a costituire momento fuorviante nella fase applicativa, e in particolar modo nella fase della trattazione degli eventuali reclami proposti contro i provvedimenti del Ministro, che è bene e giusto rimangano di titolarità del Ministro nella misura

in cui – apro un inciso – è giusto e doveroso che il provvedimento, un simile tipo di provvedimento, sia adottato dall'organo apicale della struttura ministeriale, anche per un fatto di rappresentatività e – perché no? – simbolico della misura stessa.

Potremmo forse prendere atto della necessità proprio in questa sede di fare chiarezza su quello che a volte è un equivoco, probabilmente mai dichiarato (perché più o meno tutti siamo in grado poi di leggere e fare applicazione delle norme), ma in qualche maniera strisciante, serpeggiante nella trattazione dei vari temi, equivoco in virtù del quale a volte, specialmente forse nella fase dei reclami, si viene a creare una sorta di sovrapposizione tra la previsione dell'articolo 4-*bis* e la previsione dell'articolo 41-*bis*, comma 2. Credo che forse potremmo sottolineare con grande chiarezza proprio in questa sede che l'articolo 4-*bis* prevede un certo tipo di regime, che è legato ai benefici che sostanzialmente portano all'esterno del carcere determinate persone, mentre invece l'articolo 41-*bis* è legato a un regime interno alla struttura del carcere. Peraltro, la differenza non è di poco momento soltanto a considerare che il tanto abusato richiamo in questa materia – spesso non utile e non necessario – all'articolo 13 della Costituzione (non dimentichiamo che qui trattiamo di soggetti comunque già privati legittimamente, nel rispetto delle forme di legge, della libertà personale) potrebbe avere una sua maggiore pregnanza in relazione alla norma di cui all'articolo 4-*bis*, che in qualche maniera fa da ostacolo a forme di recupero, seppure parziali, della libertà personale, e all'articolo 41-*bis*, che a questo aspetto non attiene in alcuna maniera. Altre sono, sarebbero e potrebbero essere le norme richiamabili a livello di Costituzione in relazione al regime di cui all'articolo 41-*bis*, comma 2. Mi riferisco al principio costituzionale della riabilitazione, al principio dell'umanità, al principio del trattamento non contrario alla dignità e ad altre regole di questo tipo.

Stando così le cose, potremmo forse sottolineare che fra l'articolo 4-*bis* ed il regime dell'articolo 41-*bis* esistono differenze di non poco momento, anche e soprattutto, ad esempio, in relazione al momento del reclamo. Laddove, ad esempio, per l'articolo 4-*bis*, secondo la struttura di modifica prevista in particolare dal disegno di legge governativo, determinati benefici «possono essere concessi ai detenuti e internati per delitti commessi ...» – e segue l'elenco dei delitti – «solo nei casi in cui tali detenuti e internati collaborino con la giustizia a norma dell'articolo 58-*ter* della presente legge». Quindi, si detta una sorta di automatismo consequenziale relativamente alla qualità di internato o detenuto per una determinata tipologia di reati. Questo è un dato al quale obiettivamente nessuno penso possa opporre alcun tipo di valutazione, ferma restando in questi casi anche la previsione finale dell'articolo che, con riferimento a determinati delitti – e anche qui segue l'elenco dei reati –, prevede che «i benefici di cui al presente comma possono essere concessi solo se non sussistono elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata». Quindi, si introduce nell'articolo 4-*bis* il riferimento a

una sorta di ulteriore onere probatorio soltanto in relazione alla tipologia minimale o residuale di determinate categorie di reati.

La situazione muta completamente in relazione all'articolo 41-*bis*. Infatti esso, al comma 2, mantiene una struttura di tipo puramente formalistico-legittimistico, dal punto di vista dei presupposti e delle condizioni, quindi, per l'irrogazione di un certo tipo di trattamento restrittivo nei confronti di determinate categorie di detenuti, laddove questa categoria di detenuti è individuata nella complessiva categoria di cui all'articolo 4-*bis* della stessa legge, così come ci accingiamo a vararne la modifica. E allora, per l'articolo 41-*bis* i requisiti finiscono con l'essere sostanzialmente i motivi di ordine e di sicurezza pubblica, cioè che gli istituti possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e sicurezza.

Si tratta in buona sostanza di motivi dei quali noi andiamo giustamente a sottolineare la reclamabilità dal punto di vista della verifica della sussistenza, per quello che riguarda il potere che altrettanto giustamente – credo – questa Commissione propone di lasciare solo in capo ai tribunali di sorveglianza. Però si tratta di una condizione che, a mio avviso, va profondamente differenziata, o chiaramente differenziata, da quella generale di fondo, diversa per fattispecie di previsione, di cui all'articolo 4-*bis*. Nel sottolineare questo mi lego a quella parte della pregevole relazione nella quale il collega Maritati, nel riassumere e fare il punto dello stato dei nostri lavori e facendo riferimento proprio all'articolo 41-*bis*, sottolinea: «Si tratta pertanto di regolare in modo differente due diverse situazioni: verranno sottoposti ad un regime carcerario più rigoroso coloro i quali, nonostante la limitazione della libertà subita all'interno delle strutture carcerarie, mantengano in vita il rapporto con il sodalizio criminale di appartenenza. Un regime carcerario speciale quindi, normativamente regolato quanto ai contenuti e ai limiti di applicazione, finalizzato ad impedire la persistenza di quel rapporto pericoloso per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza sociale».

Se condivido in maniera totale questo secondo inciso, mi permetto di definire limitativo il primo, che modificherei nella parte in cui sembra aprire lo spazio alla conclusione secondo la quale la sola ed esclusiva ragione, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 41-*bis*, comma 2, di messa in pericolo dell'ordine e della sicurezza sociale è il comprovato mantenimento di collegamenti con situazioni di criminalità di varia natura; così elevando troppo, a mio avviso, e non in consonanza con lo spirito della normativa, il livello probatorio richiesto per arrivare a questa constatazione. In questo vedo la necessità di abbassare la spinta verso l'eccessiva giurisdizionalizzazione della valutazione e del provvedimento, anche perché al paragrafo 6 della relazione si finisce con il riaprire ai tribunali di sorveglianza, dei quali con la norma avevamo cercato di limitare l'invasione, uno spiraglio nella costruzione. Non dimentichiamo un presupposto e cioè che nell'indispensabile – a questo punto condivido anch'io questa valutazione – necessità di giurisdizionalizzare, almeno in fase di reclamo, il provvedimento, impattiamo con una realtà fatta di magistrati giudicanti, abituati ad «invadere» il merito di qualsiasi provvedimento sul quale ven-

gano chiamati ad esprimere una valutazione, quindi abituati a riformare o, addirittura, a riformulare.

Nella relazione si dice: «Da un lato infatti (...) la definizione legislativa del regime detentivo speciale non esclude l'esercizio da parte dell'Amministrazione di margini di attività discrezionale, necessari per garantire l'individualizzazione del trattamento e la stessa calibratura delle regole restrittive. Dall'altro lato proprio su quei margini di discrezionalità – e solo su di essi, si intende – non può non prevedersi il controllo giurisdizionale». Secondo me, questa è un'apertura troppo forte e pericolosa all'invadenza nel merito e quindi al superamento di quello sbarramento puramente formalistico-legittimistico che noi necessariamente e doverosamente, se vogliamo preservare la dignità e l'utilità dell'istituto, dobbiamo mantenere nei confronti del potere di ingerenza dei tribunali di sorveglianza. Su questo una modifica la apporterei, anche perché credo che la Commissione, fermo restando la bontà della valutazione, della necessità di mantenere e definire la giurisdizionalizzazione della fase di reclamo nei confronti del provvedimento, dovrebbe anche sottolineare con maggior forza la natura amministrativa.

Comprendo e condivido le preoccupazioni del collega Sinisi in ordine alla necessità di non ridurre a fatto puramente burocratico-amministrativo l'articolo 41-*bis*, ma non dimentichiamo che la sua forza, facendo un paragone non del tutto valido, ma utile, con le misure di prevenzione, che sono la figura di mezzo tra il processo e l'applicazione dell'articolo 41-*bis*, sta anche nella sua natura amministrativa, nella sua provenienza dall'amministrazione carceraria, seppur con modifiche o digressioni di tipo giurisdizionale.

Sarebbe utile e necessario che in questo documento sottolineassimo che la grande caratteristica del comma 2 dell'articolo 41-*bis* è di aver collocato nell'ambito della stabilizzazione (che peraltro io stesso ho voluto, condivido e ritengo indispensabile, quindi stabilizzazione come messa a regime, come istituto fisso e non più temporaneo, come sarebbe se lo si legasse al termine della legislatura) determinate realtà criminali e la collegabilità dei singoli individui alle stesse; questo è il passaggio costituzionalmente rilevante, che giustamente è stato sottolineato, perché i singoli, per ricadere nell'ambito dell'articolo 41-*bis*, innanzi tutto devono appartenere a determinate realtà criminali, cioè quelle di cui all'articolo 4-*bis*, e poi ci deve essere l'evidenziazione dell'esistenza dei loro collegamenti con tali realtà come possibile e concreto fattore di destabilizzazione dell'ordine e della sicurezza pubblica. Qui sta il rilievo al comma 2 dell'articolo 41-*bis*.

Proprio per chiarire i termini del discorso anche ai nostri futuri fruitori (la Camera, il Senato e – perché no? – i tribunali di sorveglianza e la Corte costituzionale), potremmo e dovremmo sottolineare che tale norma è in primo luogo una classica norma di pubblica sicurezza, con funzioni di tutela dell'ordine pubblico, sia in chiave general-preventiva che in chiave special-preventiva. Non appartiene quindi al *genus* delle norme penali, né sostanziali né processuali, e non integra fattori reali e concreti, nel senso



costituzionale pieno, di limitazione della libertà personale. Se noi cominciamo a mettere determinati paletti da questo punto di vista, specifichiamo ulteriormente il nostro lavoro e chiariamo la posizione su questa materia.

Con i rilievi da me evidenziati, condivido comunque la relazione.

PRESIDENTE. Le indicazioni che sono state fornite comportano per il relatore la necessità di un'attività di lavoro; quindi il documento verrà messo ai voti e, mi raffiguro, approvato, in una successiva seduta che, se non ci sono osservazioni, si svolgerà domani, possibilmente alle ore 13,30.

VENDOLA (RC). Signor Presidente, voglio chiarire subito che considero molto importante questo dibattito e che nutro un sentimento di forte gratitudine nei confronti del senatore Maritati per l'equilibrio e la ricchezza di argomentazioni con cui ci ha condotto in questa discussione tanto delicata e complessa.

Complessivamente in questi giorni stiamo compiendo un atto importante, che esalta agli occhi di ciascuno di noi la possibilità di assolvere ad una funzione istituzionale fondamentale da parte della Commissione antimafia. Già in precedenza, con il documento contenente modifiche a proposito della delega sulle infrastrutture, avevamo offerto un contributo che ha comportato modifiche importanti, da me considerate come significative riduzioni del danno relativamente allo stravolgimento della «legge Merloni». Al di là del giudizio su quel provvedimento, uno dei ruoli tipici della Commissione parlamentare antimafia, quello di essere un discreto, ma solenne suggeritore, alla luce delle proprie competenze e delle proprie ricognizioni, nei riguardi del legislatore, lo abbiamo assolto bene e penso che anche con l'articolo 41-bis, in maniera ancor più significativa, continueremo su questa strada.

Indico un punto – sul quale non vorrei essere ipocrita, né vorrei proporre una disputa nominalistica o un'antica *querelle* tra me ed il collega Lumia – che credo contenga anche argomentazioni politiche e giuridiche di differenziazione. Non penso alla stabilizzazione dell'articolo 41-bis nell'ambito di una più netta fondazione di un regime di doppio binario. Il regime del doppio binario è una realtà su cui occorre tenere sempre vigile la coscienza e aperta la discussione, perché sono sempre in agguato rischi di ferite allo Stato di diritto, alla cultura delle garanzie e alle norme costituzionali; è bene farci accompagnare sempre, come ricordavamo ancora ieri, da una vigile capacità di dubbio e di verifica.

Da lungo tempo penso al carcere come ad un universo sempre più flessibile e poliedrico; alcuni di noi si battono per l'istituzione delle sezioni per giovani adulti. Abbiamo problemi che hanno anche una rilevanza dal punto di vista della crescita di fenomeni di reclutamento presso i clan proprio per la presenza di rigidità nell'organizzazione degli istituti penitenziari che non consentono di diversificare il ventaglio delle risposte custodialistiche, come dovrebbe in realtà avvenire.

Secondo la mia visione, il carcere non può essere l'unica forma per dare esecuzione alla pena: lo vedo sempre più come una *extrema ratio*;

occorrerà sempre più andare verso una cultura della pena non fondata sull'esclusivismo totalitario da segregazione: il carcere come un prisma, un universo flessibile e articolato.

La misura restrittiva di cui all'articolo 41-*bis* risponde ad esigenze di varia natura, che vanno dalla difesa della sicurezza collettiva, relativamente alla capacità di reiterare le funzioni di comando dall'interno degli istituti penitenziari, alla necessità di difendere i diritti dei detenuti ordinari da quei detenuti speciali che sono i boss, alla necessità di garantire a tutti gli abitanti del pianeta carcere, inclusi gli agenti di polizia penitenziaria, una vita non assoggettata al comando improprio dei boss mafiosi. Spero di essermi spiegato sufficientemente con il relatore Maritati. Non mi impiccherò alla disputa nominalistica, ma per il futuro vedo più questa impostazione che non l'ossificazione dell'idea del doppio binario, che per me è tendenzialmente da superare; nella misura in cui otterremo risultati nel contrasto alla mafia, dovremo liberarci di questo doppio regime.

Personalmente spero che il Parlamento possa confermare questa tendenza a superare la proroga in favore della stabilizzazione dello strumento, per liberarlo dai suoi aspetti di eccezionalità; sarei preoccupato da una proroga che andasse a scadenza per la fine della legislatura, che ci porterebbe nuovamente a confrontarci con un problema che potrebbe a quel punto essere un'arma di intimidazione o ricatto elettorale.

Per quanto riguarda la parte finale della relazione, laddove si fa riferimento all'estensione ad altre tipologie di reato, vorrei aggiungere una segnalazione prudenziale: vi può essere la tentazione nel legislatore di procedere alla sommatoria di tutti i reati che suscitano allarme sociale, che vengono considerati particolarmente odiosi per un'analogia emotiva. Il nostro problema però non è la comparazione per gravità di reati, quanto piuttosto la loro derivazione da un contesto di criminalità organizzata: l'articolo 41-*bis* deve essere sempre e soltanto mirato alla rescissione di legami di criminalità organizzata e mai un *surplus* di afflittività nei confronti di chi ha commesso un crimine ad alto tasso di odiosità. Questo aspetto non deve restare nell'ambiguità.

Signor Presidente, con il voto di domani chiudiamo uno spiraglio: è un atto importante del Parlamento; parimenti possiamo impegnarci a chiudere tutti gli spiragli. Questo non è soltanto un dovere che la politica ha in senso alto, che la Commissione antimafia ha in senso specifico, ma è anche un'opera di salvaguardia della politica e di coloro che in politica per varie ragioni rischiano. Più spiragli chiudiamo, dal fronte dell'articolo 41-*bis* a quello della revisione dei processi o della pervasività delle organizzazioni criminali nelle grandi opere o della stabilizzazione di una nuova normativa più forte per la confisca dei patrimoni criminali, tanto più compiamo un'opera di autotutela a tutto campo della politica e delle sue prerogative più nobili.

PRESIDENTE. Se non ci sono altri colleghi che desiderano intervenire per proporre modifiche alla bozza di relazione, vorrei aggiungere al-

cune considerazioni che riassumono in sostanza le valutazioni svolte da alcuni colleghi.

Per quanto riguarda l'elencazione di altri reati per i quali può essere irrogata la misura dell'articolo 41-*bis*, sono d'accordo con l'onorevole Vendola: vi possono essere altre fattispecie, ma dovranno sempre avere come riferimento l'associazione. Penso al reato di contrabbando, come ricordava lo stesso relatore, e non a fattispecie singole e odiose che non hanno una componente associativa.

Sono d'accordo sulla necessità di un'indicazione, anche se non specifica (altrimenti realizzeremmo un'interferenza), alla Commissione di merito per una standardizzazione o un'elencazione quanto più specifica delle misure da adottare nell'esemplificazione dell'applicazione dell'articolo 41-*bis*.

Non penso si possa fare differenza tra la condizione di indagato o di imputato e quella di detenuto per condanna definitiva: stabiliamo una regola di carattere generale per la durata (sui due o tre anni sarà la Commissione di merito a decidere), per cui condizioni diverse non possano spostare ai fini dell'applicazione di questa regola. Rischieremmo peraltro di creare una disparità di trattamento a fronte di una situazione di pericolosità e della stessa necessità di decidere rispetto a chi sta dentro e a chi sta fuori, sia egli indagato, imputato o detenuto per condanna definitiva.

Allo stesso modo, per quanto concerne il problema del reclamo, sono dell'avviso che è opportuno che il tribunale di sorveglianza, piuttosto che disporre della presenza del pubblico ministero precedente, chieda le informazioni di cui ha bisogno; peraltro la presenza del pubblico ministero precedente o di altri da lui delegato ci porrebbe al di fuori del sistema ordinario: le informazioni che rientrano nel sistema possono essere ugualmente utili all'acquisizione dei dati necessari.

Può essere anche utile un'enfaticizzazione della differenziazione tra gli articoli 4-*bis* e 41-*bis*. Così come potremmo anche ipotizzare che il Ministro possa riferire al Parlamento periodicamente sulle condizioni di applicazione e di pericolosità e sul numero di regimi ex articolo 41-*bis* irrogati; ma questa è un'indicazione che penserei molto generica perché anch'essa attiene poi alla valutazione della Commissione di merito.

Prima di dare la parola al relatore per la replica, avverto nuovamente i componenti della Commissione che la relazione al nostro esame sarà votata nella seduta convocata per domani.

ZANCAN (*Misto-Verdi-U*). Presidente, vorrei fare solo una brevissima osservazione nel dichiarare il mio apprezzamento per l'intero testo, come sottolineerò domani al momento della dichiarazione di voto: ritengo più congruo indicare una durata di due anni. Nel testo si parla di una durata di due o tre anni, io mi schiero però a favore di un termine di due anni, che mi sembra più congruo; certamente il passaggio da sei mesi a due anni mi sembra sensibile e accettabile. Soprattutto però, dal momento che parliamo di imputati che talora sono soggetti ad un termine di custo-

dia cautelare massimo di due anni, una tale previsione mi sembrerebbe meglio sincronizzabile.

PRESIDENTE. Va bene.

Dichiaro chiusa la discussione e invito il senatore Maritati a svolgere la sua replica.

MARITATI, *relatore*. Signor Presidente, credo si possa rispondere rapidamente a gran parte delle osservazioni fatte; invece, per quanto evidenziato dal collega Bobbio occorrerebbe una maggiore riflessione, avendo egli toccato dei punti essenziali.

Inizio comunque a rispondere partendo dalle considerazioni del collega Vendola. Egli ha espresso la preoccupazione, che credo sia certamente anche la mia e quella di tutti noi, di un doppio binario che possa portare a conseguenze sul piano delle garanzie. Credo che la maggiore garanzia per i suoi timori possa venire senz'altro dal sistema della giurisdizionalizzazione dell'esecuzione della pena. Quando ho fatto riferimento al cosiddetto doppio binario, mi sono proprio preoccupato di rafforzare la tenuta del provvedimento che viene adottato dal Parlamento rispetto al controllo di legittimità costituzionale. Quindi, se c'è un diverso trattamento nei confronti degli autori di reati di un certo tipo, nei confronti di una categoria particolare di detenuti, che è bene indicata dalla legge, non può non esserci un pari trattamento differenziato. Quindi, la differenziazione non è *ad personam*, ma relativa ad un'intera categoria; si tratta di una diversità obiettiva cui segue un diverso trattamento.

La giurisdizionalizzazione dell'esecuzione della pena, punto secondo me fondamentale rispetto al quale non possiamo fare alcun passo indietro, è la più ampia garanzia rispetto ai timori prospettati dal collega Vendola.

Per quanto riguarda la sua preoccupazione che l'articolo 41-*bis* non sia mai afflittivo, ciò è detto chiaramente nel documento da me redatto; nell'ultimo capoverso, in merito alla preoccupazione dei nuovi reati - è un punto che vorrei richiamare perché è stata una modifica concordata con il Presidente - ho scritto che: «A favore dell'estensione del regime speciale di cui all'articolo 41-*bis* anche ai reati di terrorismo, ed eventualmente a quelli innanzi citati, militano le medesime ragioni che sono all'origine dell'istituto, in quanto espressioni di entità criminali stabilmente organizzate su territorio nazionale ed internazionale». Se vogliamo, posso fare un'ulteriore esplicitazione, ma qui il presupposto è richiamato chiaramente: cioè, tutti i reati che vogliamo inserire devono avere a monte un rapporto di associazione, altrimenti non vedo come potrebbe essere introdotto il contenuto dell'articolo 41-*bis*, essendo questo basato sul mantenimento di un vincolo associativo.

Per quanto riguarda le osservazioni del collega Sinisi, sono pronto a fare qualsiasi modifica mi venga indicata dalla Commissione, però, in merito alla competenza del Ministro, credo che nel documento sia chiaramente detto che la stessa è richiesta perché non c'è l'autorità competente. Si legge infatti: «L'ipotesi della competenza riservata unicamente al Di-

partimento dell'amministrazione penitenziaria non pare prospettiva condivisibile perché trattasi comunque di un organo amministrativo strettamente dipendente dal Ministro della giustizia e pertanto, una sua esclusiva competenza in un settore così delicato potrebbe avere unicamente l'effetto di porre fuori dal processo di accertamento di responsabilità, non meramente tecniche, proprio il massimo organo dotato di responsabilità politica». Credo che più di questo non si possa dire.

PRESIDENTE. Si potrebbe ampliare il concetto facendo riferimento alla rilevanza politico-istituzionale che può avere.

MARITATI, *relatore*. Cercherò di apportare qualche modifica in tal senso.

Per quanto riguarda l'incompatibilità ...

PRESIDENTE. Mi sembra che l'incompatibilità sia stata sufficientemente trattata.

MARITATI, *relatore*. Per quanto riguarda poi la normazione, anche qui vorrei dare alcune delucidazioni. Io ho scritto nel mio documento che: «E' pertanto necessario procedere ad una completa normazione del contenuto e dei limiti del provvedimento con cui viene adottato il regime speciale di detenzione, lasciando un ridotto limite di discrezionalità all'Amministrazione, per ragioni connesse a speciali particolarità del detenuto». Credo che questo dobbiamo farlo, poi vedremo quali effetti avrà rispetto al controllo giurisdizionale e a quanto ricordato dal collega Bobbio nel corso del suo intervento.

Si legge poi nel documento: «Appare pertanto positiva la previsione del contenuto dei provvedimenti che dovranno essere adottati dal Ministro ai sensi dell'articolo 41-*bis*, contenuta nei disegni di legge ora all'esame del Parlamento». Ditemi cosa volete aggiungere; credo infatti di aver detto che ciò deve essere tassativo e che l'articolo 41-*bis* avrà un contenuto blindato, però ci sono delle possibilità che non possiamo negare all'amministrazione, perché stiamo trattando di persone e ogni persona detenuta, per quanto pericolosa, può avere caratteristiche particolari: fisiche, psichiche o dovute a situazioni contestuali; un minimo di discrezionalità ci vuole.

A questo proposito, in merito al controllo giurisdizionale richiamato dal collega Bobbio – che io ho seguito con molta attenzione – nella mia relazione ho scritto che: «Tale garanzia, anche nell'alveo delle decisioni adottate in merito dalla Corte costituzionale, dovrà riguardare principalmente la valutazione della sussistenza dei presupposti stabiliti dalla legge per l'applicazione dello speciale regime detentivo e non già i contenuti specifici del provvedimento stabiliti dalla legge». Sul punto c'è una convergenza della Commissione, però vorrei aggiungere un aspetto che è sfuggito all'attenzione del senatore Bobbio, il quale, pur essendo animato da una volontà di difesa sociale – e lo seguo, ma fino a un certo punto –,

deve tener conto che ci sono degli spazi che non possiamo chiudere, avendo la Corte costituzionale già decretato l'incostituzionalità del regime dell'articolo 41-bis. La Corte ha infatti ripetutamente ricordato che, ai sensi degli articoli della Costituzione che riguardano i diritti fondamentali della persona, non è possibile che ci sia un'applicazione blindata del provvedimento. Cioè si tratta di un contenuto che deve essere sottoposto al controllo. Nella mia relazione ho pertanto scritto: «Sul punto è bene osservare che, onde evitare censure di costituzionalità, resta salvo – nel rispetto delle indicazioni della Corte costituzionale – il sindacato giurisdizionale dell'Autorità giudiziaria sui residui incomprimibili margini di discrezionalità che all'Amministrazione penitenziaria permangono pur dopo la specificazione legislativa dei contenuti del regime derogatorio».

Questa è una valvola di sicurezza; se la chiudiamo, veramente andremo incontro ad una dichiarazione di incostituzionalità; quindi, per ottenere il massimo auspicato perderemmo.

Quindi, la posizione del senatore Bobbio apre una riflessione. Presidente, dobbiamo intenderci: il collega Bobbio ha svolto delle considerazioni che condivido fino ad un certo punto.

Per quanto riguarda l'attività ispettiva, lei, senatore Bobbio, ha già riferito un richiamo ad una sorta di sistematico rendere conto; è come voler dire al Ministro che non ha controllato e che quindi deve controllare, cioè fare quanto istituzionalmente rientra nei suoi compiti. Credo quindi che ci possiamo spingere fino ad un certo punto, ma non oltre, per correttezza istituzionale.

PRESIDENTE. Non c'è dubbio.

MARITATI, *relatore*. Per quanto concerne la segnalazione di sottolineare l'istituto e richiamare i suoi requisiti, senatore Bobbio ha, per così dire, timore che un eccesso di controllo giurisdizionale possa neutralizzare gli effetti dell'articolo 41-bis. Come dicevo, noi abbiamo raggiunto un livello di civiltà che ha portato alla giurisdizionalizzazione dell'esecuzione della pena. Non possiamo superare certi limiti e dire che il tribunale di sorveglianza deve «stare attento a non intromettersi». Qui tocchiamo punti cardine dei limiti della pubblica amministrazione su atti che, incidendo sui diritti fondamentali della persona, non possono assolutamente essere sottratti al controllo giurisdizionale.

PRESIDENTE. È fuori discussione.

MARITATI, *relatore*. Quindi, da qui il mio richiamo secondo cui il tribunale di sorveglianza deve limitarsi a verificare il presupposto dell'applicazione; però, negli ambiti degli spazi riconosciuti all'amministrazione, questa non può non dire che quel provvedimento, sebbene adottato alla luce o in conformità della norma che lo prevede, tuttavia, in quel caso specifico, ... e così via; questo il tribunale di sorveglianza lo può dire, anzi lo deve dire. Ho voluto rispondere sulla questione, altrimenti mi do-

vete dare indicazioni diverse, perché in caso contrario non riesco a comprendere.

PRESIDENTE. C'erano poi la questione del pubblico ministero.

MARITATI, *relatore*. Effettivamente, per quanto riguarda il pubblico ministero ammetto che sarebbe un'innovazione. Non credo sarebbe però sconvolgente perché, come tutti sappiamo, il nuovo codice ha previsto, per così dire, una perpetuazione della competenza del pubblico ministero nei gradi diversi. In questo caso non si tratterebbe di un grado, ma di una fase successiva.

PRESIDENTE. Anche territori diversi!

MARITATI, *relatore*. Sì, anche territori diversi. Però, se c'è questa indicazione di dover ascoltare il pubblico ministero... Io volevo soddisfare l'esigenza di conoscenza, di attualità, di accedere alle informazioni attraverso il pubblico ministero.

PRESIDENTE. Si potrebbe prevedere che il tribunale di sorveglianza possa richiedere informazioni.

MARITATI, *relatore*. Mi ero già appuntato il suo suggerimento, quindi mi muoverò sulla base di quella indicazione.

NAPOLI Angela (AN). Signor Presidente, l'intervento del senatore Luigi Bobbio credo sia fondato sulla preoccupazione, naturalmente nel merito della discrezionalità, che possa sorgere un momento di eterogeneità nell'applicazione, pur nell'ambito della discrezionalità che a mio avviso è dovuta e va mantenuta.

Il problema di eterogeneità è stato evidenziato, ricordiamocelo, dallo stesso Dipartimento durante il momento...

MARITATI, *relatore*. Sono d'accordo.

NAPOLI Angela (AN). Allora, siccome secondo me i punti trattati nel merito nella relazione vanno bene, chiedo se sia possibile aggiungere, laddove viene mantenuta la discrezionalità nel momento del controllo, l'espressione «fermi restando i contenuti attuativi sui quali non è possibile la deroga». La discrezionalità, dunque, è sì legata alla valutazione dell'individuo e del caso, però ci dovrebbero essere, nell'ambito della legge, quelle elencazioni che abbiamo già richiamato. Non so se sono stata chiara.

PRESIDENTE. Sì, sono perfettamente d'accordo.

Nella sostanza penso che la collega Angela Napoli voglia dire che, a fronte di un'esemplificazione della norma, che deve essere tassativa, che

poi si tratti di tre o quattro ore d'aria è un problema di discrezionalità su cui «giostrare». Però ci devono essere determinate limitazioni dell'ora d'aria in ogni caso.

MARITATI, *relatore*. Signor Presidente, mi scusi se torno sull'argomento. Forse ho il demerito di essere eccessivamente sintetico nelle mie espressioni, ma credo di aver precisato qualcosa, nella relazione, che dovrebbe soddisfare appieno le esigenze, che condivido, dei colleghi.

Ripeto: nella relazione è detto: «È pertanto necessario procedere ad una completa normazione del contenuto e dei limiti del provvedimento (...)» - e potrò essere più esplicito - «lasciando un ridotto limite di discrezionalità all'Amministrazione, per ragioni connesse a speciali particolarità del detenuto». Guardate che questo è veramente limitativo. Non si può disquisire sulle tre ore ad uno e così via. Se si vogliono concedere tre ore d'aria invece di quattro ad un detenuto, si deve spiegare perché, in quanto ciò deve essere connesso alle caratteristiche del detenuto medesimo.

PRESIDENTE. Su questo non c'è dubbio. L'importante, però è che sia specificato nell'ambito di quell'elencazione tassativa dei modi di applicazione della norma. È un problema di specificazione e di chiarimento di un concetto che già era contenuto nella relazione.

Ricordo, poi, che l'onorevole Sinisi sottolineava che era anche importante chiarire che queste elencazioni, contenute sia nel cosiddetto disegno di legge Angius, che in quello governativo, non devono essere alternative fra loro, ma concorrenti, e quindi, nell'ambito di queste, si deve prevedere quel minimo di discrezionalità che viene poi...

MARITATI, *relatore*. La Commissione deve poi decidere il termine di validità del regime con un arco di validità che io ho previsto non inferiore a due o tre anni.

PRESIDENTE. Lascerei questo aspetto alla Commissione di merito, fornendo solo un'indicazione. Mi sembra una decisione più propria della Commissione di merito l'indicazione esatta del termine.

MARITATI, *relatore*. Signor Presidente, il collega Florino ha posto inoltre un problema: credo non sia possibile eliminare quella previsione. Noi, in sostanza, auspichiamo che il legislatore adotti un nuovo provvedimento che regoli l'articolo 41-*bis* secondo certi punti essenziali, che indichiamo. Noi ampliamo il periodo di validità o di efficacia del provvedimento che verrà emanato ai sensi dell'articolo 41-*bis*. È una specificazione che serve a rassicurare e a rendere anche più accettabile questo ampliamento, che però è contenuto già nel provvedimento ordinario o nei provvedimenti che oggi in maniera ordinaria vengono adottati.

Mi spiego meglio. Anche oggi, dopo aver irrogato un anno di applicazione del regime di cui all'articolo 41-*bis*, se dopo sei mesi sopravven-



gono fatti e circostanze che lo stesso detenuto, il suo difensore, il pubblico ministero o la stessa amministrazione possono rilevare (anzi, io dico che devono porre in evidenza), può accadere che quel provvedimento venga revocato. Io ho scritto ciò che già fa parte delle regole del diritto. In costanza di un provvedimento, emesso sulla base di determinati presupposti, se questi vengono meno, lo si deve far rilevare.

PRESIDENTE. La preoccupazione emersa era di altro tipo ed era centrata su un dubbio, che va chiarito. Si rileva che questa valvola di sicurezza serve anche ad evitare problemi costituzionali, perché se si dice tre anni, tre anni devono essere, pur se è scritto tre anni «salvo che». Non è possibile in una norma fare una differenziazione tra indagato e condannato a pena definitiva, perché, mentre dopo un mese o due si può scoprire che l'indagato, che può essere ristretto con un regime di articolo 41-bis (ancorché per due o tre anni, per quello che sarà), non è persona di grande importanza nell'organizzazione criminale e quindi può essere posto in regime secondario, evidentemente per il discorso del condannato a pena definitiva è tutt'altra cosa, perché lì c'è un accertamento consolidato da sentenze e da successive decisioni. Nella regola generale questo tipo di differenziazione è però difficile da inserire. Con ciò non si vuole creare il rischio che ci siano due condannati che possano fruire di situazioni diverse o ingenerare il rischio di determinare poi il venir meno dell'articolo 41-bis. Mi sembrava fosse questo il problema evidenziato.

MARITATI, *relatore*. Credo che il senatore Florino abbia posto anche la questione del come sia possibile che sopravvengano fatti: i fatti possono sopravvenire.

FLORINO (AN). Che il difensore, l'autorità giudiziaria o quant'altri possano evidenziare la cosa mi sta bene. Ma nel merito, come può un detenuto che è stato condannato o è indagato in regime di articolo 41-bis interrompere il vincolo associativo dal carcere? Lo potrebbe interrompere se si trovasse all'esterno, ma non nel carcere. Questo è difficile.

L'atteggiamento non cambia la formula del reato che gli è stato ascritto, per cui l'interruzione diventa difficile.

MARITATI, *relatore*. Che sia difficile l'abbiamo scritto.

PRESIDENTE. E' sicuramente difficile, ma una «valvola di sicurezza» per ragioni costituzionali la si deve prevedere.

Onorevoli colleghi, rinviamo il seguito della discussione alla seduta di domani, fissata per le ore 16.

*I lavori terminano alle ore 15,25.*





