

Dr. Francesco Zonno, Questore di Rimini (accompagnato dal dirigente della squadra mobile dr. Sabato Riccio)

Ten. Col. Carlo Tartaglione, Comandante Provinciale Arma dei carabinieri di Rimini (accompagnato dal Comandante della sezione anticrimine di Bologna ten. col. Alfredo Gaballo)

Ten. Col. Michele Persiani, Comandante Provinciale Guardia di finanza di Rimini (accompagnato dal Comandante del G.I.C.O. di Bologna col. Guido Pieri)

Dr. Armando Nanei, Dirigente della squadra mobile di Bologna

Dr. Enrico Di Nicola, Procuratore della Repubblica D.D.A. di Bologna (accompagnato dalla d.ssa Morena Plazzi e dal dr. Paolo Giovagnoli)

Dr. Giovanni Melillo, Sostituto Procuratore D.N.A.

Dr. Franco Battaglino, Procuratore Capo della Repubblica presso il Tribunale di Rimini

Dr. Pierfrancesco Casula, Presidente del Tribunale di Rimini (accompagnato dalla d.ssa Rossella Talia Presidente della Sezione penale)

D.ssa Lorena Mussoni, Coordinatore dell'Ufficio GIP

Dr. Ferdinando Fabbri, Presidente della Provincia di Rimini

Dr. Alberto Ravaioli, Sindaco di Rimini (accompagnato dal Comandante della Polizia Municipale dott. Domenico Gallo)

Sig. Pierpaolo Bernardi, Responsabile soc. aeroportuale di Rimini

Don Oreste Benzi, Associazione Papa Giovanni XXIII

Don Renzo Gradara, Responsabile Caritas

Dr. Adriano Aureli, Presidente Assindustria

Sig. Maurizio Ermeti, Presidente associazione italiana albergatori, sede di Rimini

Sig. Stefano Venturini, Presidente Ascom

Dr. Manlio Maggioli, Presidente CCIAA

Sig.ra Meris Soldati, Segretario Provinciale CGIL

Sig. Giuseppe Di Fino, Vice Segretario Provinciale CISL

Sig.ra Rita Baldini, Segretario Provinciale UIL

23, 24 e 25
giugno 2003

missione a **Catanzaro e Crotona** della Commissione, con la presenza del Presidente Centaro, dei senatori Curto, Gentile, Veraldi, e dei deputati Bova, Ceremigna, Cristaldi, Lumia, Minniti, Napoli, Taormina e Vendola.

Audizioni:

Catanzaro:

Dr. Corrado Catenacci, Prefetto di Catanzaro

Dr. Matteo Cinque, Questore di Catanzaro (accompagnato dal dirigente della squadra mobile dr. Leonardo Papaleo)

Col. Raffaele Fedocci, Comandante Provinciale Arma dei Carabinieri (accompagnato dal comandante della Sezione anticrimine Magg. Giovanni Di Chiara)

T.Col. Luigi Melara, Comandante Provinciale Guardia di finanza

T.Col. Luigi Marra, Capo Sezione DIA di Catanzaro

Dr. Mariano Lombardi, Procuratore Distrettuale antimafia

Dr. Gerardo Dominjanni, Coordinatore D.D.A.

Dr. Emilio Le Donne, Procuratore della Repubblica D.N.A.

Dr. Sandro Dolce, Magistrato delegato D.D.A. per il Distretto di Crotona

Dr. Roberto Giglio, Presidente del Tribunale di sorveglianza

Dr. Antonio Baudi, Titolare Ufficio G.I.P.

Dr. Vincenzo Pisano, Presidente Commissione Regionale antimafia accompagnato da una delegazione della Commissione (accompagnato dai vice presidenti Damiano Gagliardi e Maddalena Basile e dai consiglieri segretari Franco Pacenza e Francesco Galati)

Dr. Michele Traversa, Presidente della Provincia di Catanzaro

Sig. Sergio Abramo, Sindaco di Catanzaro

Crotona:

Dr. Piero Mattei, Prefetto di Crotona

Dr. Aniello Sciavicco, Questore di Crotona (accompagnato dal capo della squadra mobile Dr. Antonino De Santis)

*T. Col. Ettore Maria **Mastrojeni**, Comandante Provinciale Arma dei Carabinieri*

*T. Col. Salvatore **Paglino**, Comandante Provinciale Guardia di finanza*

*Prof. Carmine **Talarico**, Presidente della Provincia di Crotona*

*Prof. Pasquale **Senatore**, Sindaco di Crotona*

ALLEGATO 3

DOCUMENTI APPROVATI IN COMMISSIONE

1. Documento di sintesi della discussione, svolta ai sensi dell' art. 1, comma 1, lettera e), della legge 19 ottobre 2001, n. 386, sulle modifiche normative in tema di appalti di opere pubbliche con riguardo ai pericoli di condizionamento e inquinamento di origine mafiosa (atto Senato 1246). (seduta del 28 maggio 2002)

2. Documento di sintesi della discussione, ai sensi dell'art. 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'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario, nonché sulle proposte di modifica avanzate in materia. (seduta del 18 luglio 2002).

3. Modifiche alle norme per il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia. (seduta del 27 novembre 2002)

4. Documento riassuntivo delle indicazioni e delle osservazioni emerse nel corso del dibattito sulle problematiche concernenti la normativa sui difensori dei collaboratori di giustizia. (seduta del 5 dicembre 2002)

Documento di sintesi della discussione, svolta ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera e), della legge 19 ottobre 2001, n. 386, sulle modifiche normative in tema di appalti di opere pubbliche con riguardo ai pericoli di condizionamento e inquinamento di origine mafiosa (atto Senato 1246).

La Commissione - a conclusione della discussione sulle modifiche normative in tema di appalti di opere pubbliche (atto Senato n. 1246), con specifico riferimento ai pericoli di condizionamento e inquinamento di origine mafiosa, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera e), della legge 19 ottobre 2001, n. 386 - sottopone all'esame dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati le osservazioni di seguito esposte, frutto degli interventi e unanimemente condivise.

* * *

Il tema degli appalti in materia di opere pubbliche rappresenta uno degli aspetti centrali della legislazione per quel che riguarda l'attività di contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore dell'economia. La Commissione ha chiaramente presente quale sia la situazione di pericolo, più o meno concreto, di inquinamento, da parte della criminalità organizzata, del settore delle concessioni, in appalto e subappalto nel settore dei lavori pubblici e, nello svolgere i propri lavori, è partita dalla presa d'atto, unanimemente condivisa, che parte delle modifiche che si vorrebbero introdurre nella legislazione vigente potrebbe dare luogo a conseguenze non congrue con la finalità generale della normativa che è quella di tenere la realtà degli appalti isolata rispetto alle pressioni continue e insidiose di una criminalità organizzata che certamente guarda con eccezionale attenzione alla materia. È, quindi, forte la preoccupazione della Commissione che il testo dell'atto Senato 1246, come modificato ed approvato dalla Camera, introduca un sostanziale abbassamento della soglia di controllo al fine del contrasto alla criminalità organizzata, aumentando e frammentando le possibilità di subappalto, restringendo il ruolo dell'Osservatorio delle opere pubbliche, modificando il regime delle qualificazioni e mantenendo i cantieri in una condizione di sostanziale *deficit* di tutela.

La Commissione, preliminarmente, rileva altresì la centralità del tema relativo al numero delle stazioni appaltanti la cui riduzione viene da più parti indicata (si vedano da ultimo il Procuratore nazionale antimafia dott. Vigna e le relazioni della Commissione d'inchiesta sulla mafia della XIII legislatura) come lo strumento principale per ridurre le possibilità di infiltrazione criminale.

Tali constatazioni, nascenti dalla lettura coordinata del testo normativo in relazione alla realtà quale si manifesta sul territorio nonché alle osservazioni e valutazioni tecniche proposte da più parti, tutte variamente qualificate, conducono la Commissione alla formulazione delle seguenti valutazioni ed osservazioni che dovrebbero ispirare i lavori delle Camere.

In primo luogo, da un punto di vista generale appare indispensabile affrontare la tematica, fino ad oggi non adeguatamente compresa, del controllo e della messa in sicurezza dei cantieri ove si svolgano lavori in subappalto. È, questo, un aspetto della materia estremamente preoccupante: è proprio nella gestione dei cantieri che si realizza, di fatto, il momento di crisi del sistema, posto che la migliore delle normative, disegnata in chiave di prevenzione delle infiltrazioni nel settore dei subappalti, vede vanificati tutti i suoi effetti da un contesto cantieristico nel quale, per assenza di controlli, le organizzazioni criminali, aventi il dominio ferreo del territorio, possono recuperare in termini di presenza tutto quel che può essere stato loro sottratto nel momento della partecipazione diretta al subappalto. Infatti, quand'anche si riesca ad evitare che alla gara possa partecipare un'impresa mafiosa, l'impresa sana che abbia acquisito il subappalto si troverà a dover operare in realtà territoriali che, di fatto, la assoggetteranno alla pressione invasiva della criminalità operante sul territorio. Si intende, in particolare, far riferimento al sistema secondo il quale l'impresa subappaltatrice operante in territori ad alto indice di criminalità non è libera di attingere, sia per quel che riguarda i materiali sia per quel che concerne la manodopera, ad un mercato gestito in termini di libera concorrenza, ma deve forzatamente rivolgersi a imprese mafiose o a ditte mafiose che detteranno, operando in regime di sostanziale monopolio, prezzi e condizioni con cui ricavare il massimo del guadagno, innescando, peraltro, meccanismi di crisi economica e gestionale all'interno delle ditte appaltatrici, con gravi ricadute per la qualità delle opere e la stessa sicurezza del lavoro nei cantieri. La concreta gestione dei cantieri appare, quindi, un momento veramente qualificante nella definizione di un meccanismo generale che tenda ad intervenire non solo sul momento preventivo della partecipazione alla gara, ma anche su quello successivo della concreta gestione dell'appalto e del subappalto, operando, in tal modo, una sorta di «blindatura» dell'opera. È un dato di fatto incontrovertibile che, a tutt'oggi, gli interventi sui singoli cantieri si riducono al momento repressivo statale legato, comunque, all'incardinamento di indagini che nascono, a loro volta, o da iniziative della polizia giudiziaria o da denunce degli imprenditori, ma, sempre e comunque, da fatti specifici. Le imprese si trovano quindi, di fatto, ad operare la gestione dei cantieri in condizioni di sostanziale abbandono ed isolamento, con esposizione continua alle pressioni dell'ambiente criminale. Sarebbe, pertanto, indispensabile prevedere una struttura di monitoraggio e controllo permanente dei cantieri di appalto e subappalto dal loro sorgere fino alla loro chiusura, in modo da assicurare un controllo cautelativo, visibile e noto, non solo sulla concretezza della vita del cantiere (chi entra in cantiere e per quali ragioni, rispetto delle normative antinfortunistiche, previdenziali e contributive), ma anche sui rapporti di mercato che l'impresa gestore del cantiere venga ad intrattenere con la realtà imprenditoriale operante sul territorio. Tale attività di reale e fattiva prevenzione potrebbe essere realizzata mediante la creazione di una struttura centrale articolata sul territorio secondo lo schema dell'agenzia e, pur non rappresentando una certezza in

termini di soluzione del problema, costituirebbe un ulteriore, potente fattore di controllo e di deterrenza. La situazione è tale ed il problema è così vasto ed articolato che lo Stato non può più fare affidamento esclusivamente sulle poche denunce provenienti dagli imprenditori, che riflettono una minima percentuale rispetto alla vastità del fenomeno.

Quanto all'articolo 7, comma 1, lettera *a*), numero 3), appare necessario procedere a una verifica modificativa del testo. La norma infatti prevede, nella sua formulazione vigente, una struttura centrata sul dovere in capo alle amministrazioni aggiudicatrici di prevedere nel bando l'obbligo per il concessionario di appaltare a terzi una percentuale non inferiore al 40 per cento dei lavori. Il testo dell'articolo 7 prevede invece che a tale previsione sia sostituita, con un significativo e, si ritiene, utile e necessario, cambio di struttura normativa, la semplice facoltà, per le amministrazioni aggiudicatrici, di imporre al concessionario, in via contrattuale, di affidare a terzi una percentuale di appalti non inferiore al 30 per cento non già dei lavori bensì del valore globale dei lavori oggetto della concessione. Tale mutamento normativo, in questa sua prima parte, appare certamente corretto nella prospettiva di uscire da una sorta di ricorso obbligato a soggetti estranei al rapporto concessorio, verosimilmente concepito con fini occupazionali ma sostanzialmente pericoloso nella sua rigidità, con il riconoscimento, invece, alle amministrazioni di una discrezionalità tale da consentire un utilissimo apprezzamento delle circostanze ambientali, lavorative, economiche, nonchè riducendo in maniera significativa, in termini percentuali, le possibilità di ingresso da parte di terzi indesiderabili nella gestione della concessione. Tale disposizione si coordina con l'ulteriore facoltà per l'amministrazione aggiudicatrice, prima di procedere all'assegnazione della concessione (e quindi nella fase della gara) di invitare i candidati concessionari a dichiarare nelle loro offerte la percentuale del valore globale dei lavori che essi intenderebbero affidare in appalto ai terzi, ben potendo, nella previsione normativa, tale percentuale, in ragione dell'inciso «ove sussista», essere anche pari a zero. Il sistema che ne emerge è, come si vede, strutturato su un riconoscimento finale e generale di assai ampia discrezionalità in capo all'amministrazione. Tale miglioramento normativo trova però una previsione non armonica in quella parte della disposizione che consente all'amministrazione aggiudicatrice di prevedere nel contratto di concessione la facoltà per il concessionario di aumentare successivamente e discrezionalmente ottenuta la concessione la percentuale dei lavori da affidare in appalto. Sul punto si rileva che una tale facoltà suonerebbe certamente eccessiva attesa la sua assoluta indeterminatezza, sia in termini quantitativi che in riferimento a requisiti e condizioni di tale aumento, con la conseguenza di innescare possibili fenomeni, incontrollabili, di inquinamento criminale. Sarebbe opportuno pertanto sopprimere l'inciso rappresentato dalle parole «pur prevedendo la facoltà per i candidati di aumentare tale percentuale».

In merito all'articolo 7, comma 1, lettera *b*), relativo alla sostituzione all'articolo 4 comma 17 della legge n. 109 del 1994 delle parole «centocinquantamila ecu» con le parole «cinquecentomila euro», si ritiene oppor-

tuno, per evidenti ragioni prudenziali, ridurre la seconda cifra a centocinquantamila euro, anche in considerazione della necessità di evitare sostanziali vanificazioni degli scopi della normativa. Allo stesso modo, e per le stesse ragioni cautelari, si ritiene opportuno suggerire di sopprimere nella disposizione in questione le parole da «Per i lavori pubblici di importo compreso» fino alla fine della lettera, che, se mantenute, finirebbero col vanificare, di fatto, la funzione dell'Osservatorio dei lavori pubblici dal cui ambito di sostanziale conoscenza verrebbe esclusa una quantità rilevante di lavori pubblici, con un deficit di conoscenza che potrebbe risultare estremamente dannoso nel quadro del contrasto alle infiltrazioni criminali in tema di lavori pubblici.

In ordine alla lettera c) del comma 1 dell'art. 7, si rileva che la disposizione aggiuntiva non appare accettabile nella misura in cui varrebbe a conferire alle regioni una facoltà di elevare negli appalti di loro competenza il livello dei lavori per i quali non è richiesta la qualificazione ancorchè tale facoltà sia ulteriormente limitata dal tetto massimo di duecentocinquantottomila duecentoventotto euro. Tale norma appare incongrua rispetto al sistema generale della normativa perchè finirebbe con l'essere in distonia, nel settore di competenza regionale, con le linee ispiratrici della legislazione nazionale creando una ingiustificata possibilità di pericolo nello schema generale di salvaguardia dei lavori pubblici dalle infiltrazioni della criminalità organizzata.

Relativamente al numero 3 della disposizione in questione si suggerisce la soppressione della norma che prevede il nuovo testo della lettera g). Tale ritorno al testo vigente si manifesta necessario al fine di evitare un indebolimento delle società di qualificazione che, avendo già pianificato la loro attività su un termine di tre anni per la durata dell'efficacia della qualificazione, verrebbero a trovarsi in gravi difficoltà operative cui ben difficilmente si potrebbe porre rimedio con la previsione, a fronte di una nuova durata della qualificazione su base quinquennale, di una verifica entro il terzo anno del mantenimento dei requisiti. Invero il nuovo testo ha tentato di farsi carico del problema introducendo la suddetta fase di verifica che, tuttavia, non sembra poter soddisfare le esigenze di salvaguardia, posto che essa non viene in nessun modo parificata, nè sotto i profili economici nè sotto i profili attuativi, alla qualificazione. Dalla disposizione in esame sembrano nascere, altresì, ulteriori possibili problemi legati alla mancata previsione testuale delle conseguenze che, ad una durata della qualificazione in cinque anni, deriverebbero dalla verifica triennale con esiti negativi.

Quanto alla disposizione di cui al comma 3 dell'articolo 7, che prevede l'ampliamento dell'area del subappalto con l'innalzamento della originaria soglia del 30% a quella del 50%, si suggerisce la soppressione dello stesso in considerazione del pericolo che dalla disposizione deriverebbe alle esigenze di contrasto dell'inquinamento criminale grazie ad un indiscriminato innalzamento della soglia di valore così come prospettato.

Quanto al comma 4 se ne suggerisce la soppressione, in considerazione del fatto che la sostituzione del primo periodo del comma 12 dell'articolo 18 della legge n. 55 del 1990 implica il venir meno di una specifica definizione di subappalto agli effetti della legge n. 55 e rischia così di ingenerare confusione sul piano classificatorio, posto che finirebbe con il creare un'area di lavori non riconducibile a nessuna parte della normativa. Per altro verso, la previsione si presta alle obiezioni già sollevate relativamente al comma 3, essendo interpretabile anche nel senso di un significativo restringimento dell'area di applicabilità della normativa antimafia di cui alla citata legge n. 55, giacchè il limite di valore non sarebbe più ancorato a quello del contratto di subappalto bensì al valore dei lavori da svolgersi nel singolo cantiere aperto in subappalto, con il rischio di una strumentale apertura di più cantieri nell'ambito dello stesso rapporto di subappalto che, così, sfuggirebbe al controllo.

La Commissione, in ordine al tema della depenalizzazione degli errori verbali di gara, ritiene di manifestare il proprio dissenso in ordine a tale linea normativa in considerazione della necessità di mantenere forme sanzionatorie penali a tutela di una materia di tale rilevanza nell'ambito della strategia generale di contrasto e prevenzione delle infiltrazioni criminali nel settore degli appalti, manifestando sin d'ora la propria convinzione della necessità di addivenire ad un pronto ripristino, nella materia, della sanzione penale della multa.

La Commissione, infine, considera di assoluta centralità il tema della riduzione delle stazioni appaltanti sul cui ampliamento convergono anche le unanimi preoccupazioni della magistratura inquirente, ai più alti livelli. Indubbiamente, il tema viene in evidenza in tutta la sua gravità nelle regioni del Mezzogiorno. Le condizioni in cui si trovano ad operare le imprese nelle regioni meridionali sono tali da condizionare tutte le valutazioni in tema di legislazione sugli appalti pubblici conducendo di necessità a delineare una legislazione destinata, per ovvie ragioni, a svolgere i suoi effetti su tutto il territorio nazionale. Deve, però, considerarsi che le cautele che occorre adottare non solo non modificano le fondamentali linee evolutive e di sviluppo della normativa ma, uscendo da uno stereotipo che molti danni ha fatto per il passato, permettono di fornire un utilissimo presidio normativo di salvaguardia e di prevenzione anche per l'imprenditoria del Centro e del Nord Italia, considerata la ormai consolidata tendenza espansiva della criminalità organizzata che, anche nelle sue forme imprenditoriali, ha, purtroppo, da molto tempo, travalicato le regioni di origine per estendere il suo ambito di operatività a tutto il territorio nazionale nonchè all'Europa intera. La riduzione delle stazioni appaltanti, come tutte le altre linee di intervento, probabilmente non costituirebbe la panacea per abolire l'infiltrazione mafiosa, ma costituirebbe certamente un ulteriore strumento per assicurare alle imprese sane una valida forma di controllo della legalità, anche quale condizione per la loro crescita.

La Commissione ritiene che una soluzione valida sia suggerire alle Regioni, anche a statuto speciale, e alle Provincie autonome di Trento e Bolzano, nell'ambito della loro competenza in materia di lavori pubblici,

l'istituzione e la costituzione, immediatamente operativa, di organismi regionali e provinciali cui affidare il ruolo di stazioni appaltanti, individuando nei Prefetti il vertice di tali organismi.

In questa prospettiva non verrebbe lesa la potestà di indirizzo politico ed amministrativo dei singoli enti ai fini dell'individuazione delle opere da realizzare, ma si sottrarrebbero gli amministratori ed i funzionari pubblici ai pericoli di condizionamenti criminali.

Documento di sintesi della discussione, ai sensi dell'art. 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'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario, nonché sulle proposte di modifica avanzate in materia, accolto dalla Commissione nella seduta del 18 luglio 2002.

La disciplina del regime di massima sicurezza applicabile ai detenuti, imputati di reati di particolare gravità (art. 4-bis legge 26 luglio 1975 n. 354) è contenuta nell'art. 41-bis della legge di ordinamento penitenziario, nelle forme in cui fu introdotto, in via temporanea, dall'art. 19 del d.l. 8 giugno 1992 n. 306.

L'istituto ha sempre mantenuto tale carattere così che, nel corso di questo decennio, la sua vigenza è stata assicurata da periodici provvedimenti legislativi di proroga. Alla data del 31 dicembre 2002 è ora prevista la scadenza stabilita dell'ultimo provvedimento di proroga.

E' diffusa la consapevolezza che l'occasione dell'ultima scadenza debba essere colta dal Parlamento per un intervento riformatore profondo ed organico, che incida oltre che sulla estensione temporale, anche sul merito della disciplina del trattamento penitenziario differenziato.

Tale consapevolezza è maturata proprio in relazione all'esperienza applicativa dell'istituto in questione, esperienza realizzatasi attraverso i provvedimenti dell'amministrazione penitenziaria e della giurisprudenza, gli uni e gli altri orientati dalle decisioni della Corte costituzionale.

In questi anni, la Corte, intervenendo ripetutamente, ha fissato gli argini di costituzionalità entro i quali deve essere applicato l'art. 41-bis - introdotto invero dal legislatore in termini generici - consentendo in tal modo una più corretta funzione repressiva, nel rispetto dei principi di civiltà giuridica e di garanzia dei diritti del cittadino, come sanciti dalla Costituzione.

La necessità dell'intervento riformatore è resa ancor più evidente, ad avviso della Commissione, in relazione a fenomeni di non uniforme attuazione dell'istituto e ai non rari casi di permeabilità del regime speciale di detenzione verificati dall'azione conoscitiva fin qui svolta.

Prova di ciò è data, proprio in questi giorni, dalle manifestazioni di protesta avviate in modo sostanzialmente contestuale all'interno di ben quattro diversi e distanti penitenziari, dai detenuti sottoposti al regime regolato dall'art. 41-bis, proprio contro le ipotesi di conferma della normativa, e di cui ha dato notizia la stampa, in vista della sua scadenza.

Il Parlamento ora è impegnato a varare una organica riforma delle norme concernenti il trattamento penitenziario differenziato ed in particolare degli art. 4-bis e 41-bis dell'ordinamento penitenziario.

In siffatto contesto la Commissione ha deciso di dare vita ad una verifica della congruità della normativa vigente ed alla conseguente riflessione sul contenuto della riforma, allo scopo di pervenire, in modo unitario, alla formulazione di principi e linee di riforma largamente condivisi.

Pertanto, all'esito della audizione del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e della discussione generale svoltasi nelle sedute del *plenum* nei giorni 8, 9, 15, 16, 17 e 18 luglio 2002, la Commissione, in conformità alle finalità istituzionali, pone il presente documento all'attenzione dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati per contribuire all'attività di riforma legislativa della materia secondo le seguenti linee, con particolare riferimento alle proposte e ai disegni di legge d'iniziativa parlamentare (atto Senato n. 1487 presentato dal Ministro della giustizia Castelli; atto Senato n. 1440 presentato da Angius e altri; atto Camera n. 2781 presentato da Fassino e altri).

1. Stabilizzazione dell'istituto

Le caratteristiche attuali del fenomeno della criminalità organizzata e mafiosa evidenziate da una serie di lunghi e gravissimi delitti, molti dei quali passati al vaglio delle attività d'inchiesta di questa Commissione e di quelle delle precedenti legislature, dimostrano, tra l'altro, un dato assai grave ed incontrovertibile, e cioè che lo stato di carcerazione ordinaria non impedisce tuttora ai capi e ai gregari delle associazioni criminali di continuare a svolgere - talvolta anche con rafforzata ferocia e capacità intimidatoria - le funzioni di comando e direzione in relazione ad attività criminali eseguite all'esterno del carcere, ad opera d'altri criminali in libertà.

L'agire mafioso dei singoli e il vincolo associativo che li avvince nella organizzazione sono invero fondati su di un modo di intendere e di vivere il patto associativo che non prevede il carattere della temporaneità del rapporto criminale.

Quasi sempre alla base di tutto ciò vi è una vera e propria definitiva scelta di vita criminale.

Il rapporto mafioso, per tali ragioni, non è destinato a sciogliersi con lo stato di detenzione. Anzi, quella della carcerazione dei capi o degli associati è prevista ed accettata nella vita dell'organizzazione, come evenienza ordinaria - e non già straordinaria - che semmai rafforza e non attenua il legame con l'associazione. I mafiosi in carcere perciò mantengono stabilmente, anche all'interno della struttura, il grado e la funzione criminale rivestite in libertà e tentano di continuare ad esercitare quei poteri dentro e fuori del carcere in collegamento con i consociati liberi.

Allo stato non esistono dati o meri segnali idonei a far ritenere che, nell'ambito delle numerose e pericolose organizzazioni criminali o in quelle di tipo mafioso, vi sia in atto un cambiamento, o una inversione di tendenza rispetto alla descritta realtà.

Da ciò discende la necessità che le previsioni del regime in questione entrino a far parte dell'ordinamento giuridico in modo stabile ed ordinario, superando così la logica emergenziale che, oltre agli inconvenienti provocati a livello esecutivo, ha ingenerato negli ambienti criminali mafiosi una crescente aspettativa di superamento dell'istituto.

Le cosche mafiose da quasi dieci anni hanno attuato differenti strategie per vedere realizzata quella insana aspettativa, sia attraverso azioni di protesta, come quella in atto anche in questi giorni, sia con attentati e stragi, come fu ai primi degli anni novanta o con l'assurda pretesa di avviare impossibili trattative con lo Stato.

E' giunto il tempo di chiudere definitivamente questo scenario privando, una volta per tutte, le organizzazioni mafiose della speranza che il regime detentivo speciale possa venire meno.

Occorre, cioè, che al persistente fenomeno mafioso e criminale corrisponda una stabile normativa a tutela della società, atta ad impedire ogni relazione, tra il detenuto pericoloso e la sua organizzazione criminale, in grado di incidere su una serie di attività criminali che non di rado partono dall'interno del carcere.

All'interno delle strutture carcerarie, nonostante le riforme degli ultimi decenni, permangono condizioni ambientali che rendono talvolta possibile il rafforzamento delle posizioni e dei ruoli di comando dei soggetti che hanno alle loro spalle organizzazioni criminali di tipo mafioso stabili ed ampiamente diffuse sul territorio.

Per contrastare tale pericolosa situazione è stato varato l'istituto del regime carcerario speciale previsto dall'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, i cui risultati positivi non possono essere messi in discussione, soprattutto quando la sua attuazione è avvenuta nel rispetto dei limiti imposti dalla Costituzione.

E' stato sopra richiamato il pericolo di effetti «criminogeni» che il carattere temporaneo della normativa può presentare; vanno evidenziati, altresì, i possibili effetti benefici derivanti dalla stabilizzazione della previsione legislativa.

Anzitutto va segnalato che avere a disposizione in modo permanente ed ordinario una normativa di tutela, non significa dover procedere alla relativa applicazione sempre e comunque.

Le norme giuridiche in tema di trattamento penitenziario differenziato che il Parlamento si appresta a varare, evidentemente, troveranno applicazione solo se e quando sia strettamente necessario, secondo la motivata valutazione della amministrazione penitenziaria, sotto il controllo giurisdizionale.

Sarebbe davvero ben strano che proprio quando la prassi applicativa dell'istituto si è andata sempre più conformando alle indicazioni della Corte costituzionale, nel momento in cui quelle indicazioni e quella prassi, rispettose delle garanzie poste a tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, troveranno una più chiara definizione nel dettato della legge che il Parlamento si appresta a varare, l'istituto del regime speciale della detenzione dovesse mantenere il suo primitivo carattere di provvisorietà.

Una simile scelta sarebbe ancor più incomprensibile in costanza di una persistente criminalità di tipo mafioso che, sebbene a ridosso di una stagione in cui particolarmente forte ed incisiva è stata la risposta repressiva dello Stato, non accenna a dissolversi, ma addirittura mostra tutta la

sua virulenza e capacità di esprimersi con forme e metodi ancor più pericolosi e subdoli rispetto a quelli già sperimentati nel passato.

E' evidente che, ove segnali di calo e arretramento del fenomeno mafioso dovessero manifestarsi nei prossimi anni, nulla vieterà di modificare o abrogare le disposizioni vigenti, ove non risultasse sufficiente la non applicazione delle norme.

Ma oggi, a fronte di un pericolo immutato e, forse, più accentuato perché più subdolo, non pare razionale e logico continuare a prevedere un termine di vigenza della normativa.

La valenza politica del carattere definitivo della normativa sul trattamento detentivo previsto dall'art. 41-*bis*, sarebbe importante per tutti i cittadini, per il loro diritto alla sicurezza e alla tranquillità sociale.

Una norma di trattamento severo nei confronti dei criminali pericolosi che sia definitiva e stabile nel nostro ordinamento avrebbe infine un sicuro effetto di deterrenza verso i mafiosi, giacché, non essendo più in discussione il rinnovo delle norme sul regime detentivo speciale, non avrebbero più ragione di «agitarsi» per questo specifico motivo.

Una disciplina a termine, al contrario, potrebbe indurre taluno, come una talpa, a stare tranquillo e mettere «in sonno» i suoi collegamenti con le organizzazioni esterne, in attesa di tempi migliori.

La messa a regime dell'articolo 41-*bis* nell'ambito del nostro sistema giuridico non può certamente fare sorgere dubbi sulla conformità dell'istituto alla previsione costituzionale.

Ed infatti, gli interventi della Corte non hanno mai riguardato la natura precaria o meno della norma in questione, bensì la possibilità che ad una categoria di detenuti possa essere inibito l'esercizio di talune facoltà riconosciute a tutti gli altri detenuti.

Una disciplina penale e processuale differenziata è già prevista in riferimento ai delitti di associazione mafiosa e reati commessi con l'aggravante prevista dall'art. 7 legge n. 203/91.

Il legislatore ha stabilito un regime particolare per i delitti di criminalità organizzata: una competenza di magistrati specializzati, presso le procure sedi di distretto (D.D.A.), un Giudice delle indagini preliminari distrettuale, termini di decorrenza per il compimento delle indagini preliminari, per la durata di alcuni atti di indagine (intercettazioni), oltre che per la custodia cautelare ecc.

Nel nostro sistema pertanto è individuabile un c.d. doppio binario, sul terreno della sanzione e della procedura penale in riferimento a situazioni oggettive e personali differenti.

Pertanto non pare possano esservi ostacoli, anche sotto l'aspetto della legittimità costituzionale, per la previsione definitiva di un sistema differenziato delle modalità di esecuzione della custodia cautelare e della pena, quando ricorrano i presupposti di natura oggettiva e soggettiva previsti dalla legge.

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 strut-

ture 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.

2. Definizione per legge delle regole e dei contenuti dello speciale regime detentivo

In ordine ai contenuti del regime detentivo differenziato è convinzione unanime della Commissione che essi debbano essere definiti dalla legge, in modo compiuto e dettagliato.

E' stato infatti acclarato che uno dei motivi principali delle proteste e delle conseguenti difficoltà di applicare l'istituto, soprattutto nei confronti dei detenuti più pericolosi, è ascrivibile alla eterogeneità dei provvedimenti che scaturisce dalle differenti decisioni adottate dai Tribunali di sorveglianza aditi con i reclami dei detenuti.

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 alla Amministrazione, per ragioni connesse a speciali particolarità del detenuto.

Appare pertanto positiva la previsione del contenuto dei provvedimenti che dovranno essere adottati dal Ministro ai sensi dell'art. 41-*bis*, indicata nei disegni di legge ora all'esame del Parlamento.

Occorre una definizione normativa, la più puntuale possibile, che utilizzi i risultati acquisiti in questo decennio di applicazione del regime speciale previsto dall'art. 41-*bis*, nel rispetto delle indicazioni impartite dalla Corte costituzionale.

Auspica, quindi, la Commissione, che il Parlamento voglia procedere alla tassativa definizione del contenuto delle singole misure restrittive, che, evidentemente, dovranno trovare applicazione concorrente e non in forma alternativa. Una siffatta disciplina è indispensabile per evitare che la misura nel suo complesso possa perdere di efficacia, e per impedire, nel contempo, applicazioni disomogenee che potrebbero alimentare aspettative di trattamenti attenuati.

Da tale premessa scaturisce comunque la impossibilità di irrogare ogni e qualsiasi restrizione delle ordinarie facoltà riconosciute al detenuto, che rivestano solo il carattere di mera afflittività, poiché le limitazioni sono esclusivamente finalizzate ad impedire che il detenuto continui a mantenere in vita i contatti con i sodalizi criminali di appartenenza.

3. L'autorità competente all'applicazione del provvedimento

L'attuale competenza del Ministro della giustizia per l'adozione del provvedimento con cui viene disposto lo speciale regime di detenzione,

ai sensi dell'art. 41-*bis* o.p., a parere della Commissione dovrebbe essere mantenuta.

L'ipotesi della competenza riservata unicamente al Dipartimento 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.

L'attribuzione al Ministro della competenza di cui si discute, appare necessaria, inoltre, in considerazione dell'importanza del regime speciale di detenzione, ed anche sotto il profilo della sua incidenza sui diritti di libertà, giacché esso è destinato a finalità generali di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini.

Siffatte caratteristiche rendono ancora più evidente la necessità dell'assunzione di responsabilità da parte del vertice dell'amministrazione della giustizia, cioè del Ministro, in ordine alle politiche applicative in materia di regime penitenziario differenziato, con la eventuale possibilità di controllo del Parlamento.

Sotto questo profilo è auspicabile che il Ministro riferisca annualmente al Parlamento in ordine all'applicazione del regime speciale di detenzione.

4. Il controllo giurisdizionale

La indispensabile garanzia giurisdizionale del controllo di legalità sull'operato della Amministrazione penitenziaria e dei provvedimenti del Ministro va rafforzata mediante la compiuta disciplina della procedura di reclamo all'autorità giudiziaria, di merito e di legittimità.

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 dei contenuti specifici del provvedimento per la parte che non sia definita puntualmente dalla legge.

Sul punto è bene osservare che resta salvo - nel rispetto delle indicazioni della Corte costituzionale - il sindacato giurisdizionale dell'Autorità giudiziaria sugli insopprimibili margini di discrezionalità che all'amministrazione penitenziaria permangono pur dopo la specificazione legislativa dei contenuti del regime derogatorio.

Gli stessi disegni di legge all'esame del Parlamento infatti, nella parte in cui definiscono analiticamente i contenuti del regime detentivo speciale, non escludono l'esercizio da parte della Amministrazione di attività discrezionale, necessaria per garantire la individualizzazione del trattamento.