

5. Legittimazione al reclamo

La Commissione ritiene auspicabile che la riforma *in itinere* conferisca anche al difensore ritualmente nominato la legittimazione ad impugnare i provvedimenti emessi in tema di trattamento penitenziario di sicurezza.

6. L'autorità giudiziaria competente

Quanto all'autorità giudiziaria competente, esaminate le differenti ipotesi contenute nei disegni di legge all'esame del Parlamento, appare più razionale ed utile ribadire la competenza del Tribunale di sorveglianza, con utili integrazioni necessarie ad assicurare una più effettiva conoscenza dei fatti da parte dell'organo chiamato a decidere su una così delicata materia.

Depone a sostegno di tale soluzione il rilievo della verificata professionalità e della specifica attrezzatura culturale di questa magistratura che, dovendo giudicare dei fatti e delle procedure adottate per la vita che si svolge all'interno della struttura carceraria, per definizione «entra dentro il carcere», ed ha quindi più adeguati strumenti per la corretta valutazione del problema.

Al contrario, non sembra facilmente praticabile l'ipotesi di una competenza differenziata, quella del *tribunale del riesame* per i detenuti indagati o imputati e quella del *tribunale di sorveglianza* per i detenuti condannati.

La soluzione varrebbe certamente ad appesantire ulteriormente il lavoro di quei tribunali, già così gravemente oberati di lavoro.

La proposta di attribuire al *tribunale del riesame*, del distretto di corte di appello nel cui ambito è posto l'istituto penitenziario di assegnazione, la competenza a decidere sul reclamo proposto dai detenuti in custodia cautelare non convince pertanto la Commissione, anche per la inopportunità di inserire nel circuito del controllo di legalità sulla esecuzione delle misure cautelari detentive differenti autorità, con la conseguenza inevitabile di dare luogo a molteplici e difformi indirizzi, anche in riferimento a situazioni analoghe.

Non si ravvisano, in ultima analisi, valide ragioni di utilità per sostenere la competenza di un giudice che spesso è lontano fisicamente e processualmente dal contesto delle investigazioni, con particolare riferimento a quelle che possano dare conto della attualità del collegamento, mentre in realtà trattasi di un tribunale disegnato e organizzato per decidere sullo *status libertatis* e non già sulle modalità di esecuzione della detenzione.

Né può ipotizzarsi che il controllo giurisdizionale sui provvedimenti che riguardano detenuti in custodia cautelare possa attribuirsi all'autorità giudiziaria procedente.

E' vero che, secondo il sistema vigente, nelle more delle indagini preliminari e del successivo dibattimento, ogni questione relativa al detenuto indagato o imputato rientra nella competenza del giudice procedente,

ma non può negarsi la specificità del giudizio relativo alla applicabilità o meno dei provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario.

Ed infatti, la valutazione della legittimità del regime detentivo di massima sicurezza, implica inevitabilmente la adozione di un provvedimento che è fondato sul riconoscimento della persistenza o meno del collegamento tra il detenuto ed il gruppo criminale di appartenenza.

Un giudizio siffatto, in sostanza, finirebbe per determinare una valutazione sulla sussistenza del vincolo associativo, cioè proprio sul nucleo essenziale del fatto reato su cui il giudice di merito è chiamato ad emettere un giudizio.

Si determinerebbe, cioè, un'anticipazione del giudizio finale di colpevolezza o innocenza che, in base alle vigenti disposizioni che regolano il processo, porterebbe alla incompatibilità in relazione ad ogni successivo atto del procedimento ai sensi dell'art. 34 c.p.p.

Le argomentazioni sopra svolte valgono altresì per segnalare alle Camere l'opportunità che nella istruttoria attivata dalla Amministrazione al fine dell'applicazione del provvedimento ex art. 41-*bis* o.p. non venga richiesto il parere dell'autorità giurisdizionale procedente, come invece prevedono i disegni di legge all'esame del Parlamento, ma solo quello del pubblico ministero presso quell'autorità.

Resta dunque il tribunale di sorveglianza.

Nell'ordinamento vigente, peraltro, il comma 2-*bis* dell'art. 41-*bis* (aggiunto dall'art. 4 della legge 7 gennaio 1998 n. 11), stabilisce che la competenza a decidere sul reclamo presentato dall'«imputato», cioè da un detenuto in custodia cautelare appartiene (così come per i condannati e gli internati) proprio al tribunale di sorveglianza che ha giurisdizione sull'istituto in cui lo stesso è assegnato.

Va peraltro segnalato che il vigente comma 2-*bis* dell'art. 41 sopra citato, non indica, tra coloro che possono accedere alla tutela giurisdizionale, la categoria degli indagati. Eppure costoro ben possono essere sottoposti al regime di massima sicurezza perché il comma 2 dello stesso art. 41-*bis* ne prevede l'applicabilità a tutti i «detenuti», dunque anche agli indagati.

Il vuoto normativo potrà essere colmato dal Parlamento in sede di riforma, includendo esplicitamente tra i soggetti legittimati al reclamo la categoria degli indagati, ovvero riferendo la previsione, genericamente, ai «detenuti», essendo pacifico che il regime detentivo differenziato, anche nella normativa a venire, sarà applicabile agli indagati.

Con riguardo ai soggetti in espiazione di pena, ovviamente, non sorgono problemi particolari nella individuazione della magistratura di sorveglianza quale giudice competente a decidere sul reclamo avverso il provvedimento di applicazione del regime detentivo differenziato.

Una identica attribuzione di competenza, ad avviso della Commissione, va ribadita anche con riguardo ai detenuti in custodia cautelare, in conformità alla normativa vigente.

La competenza del tribunale di sorveglianza anche per i detenuti in custodia cautelare va dunque confermata, eventualmente stabilendo, al fine di garantire e facilitare la conoscenza attuale dei fatti che direttamente incidono sul tema della decisione, che il tribunale di sorveglianza competente per territorio richieda al pubblico ministero, presso l'autorità giudiziaria procedente, ogni utile informazione sul detenuto in custodia cautelare.

In considerazione della natura dell'atto impugnato e dei tempi di durata dello stato di detenzione, sarà indispensabile garantire una risposta tempestiva del tribunale chiamato a pronunciarsi, onde evitare che la gran parte delle decisioni intervengano quando la situazione soggettiva del detenuto sia già mutata, in conseguenza dei tempi della fase processuale.

7. Durata, condizioni e proroga del provvedimento e disciplina dell'istituto

Una volta determinati per legge i contenuti del regime speciale e gli strumenti di garanzia del controllo giurisdizionale in ordine alla sussistenza delle condizioni di applicabilità del trattamento in questione, a parere di questa Commissione, il termine di validità del regime deve essere previsto per un arco di durata non inferiore a **due o tre anni**, per procedere, alla scadenza, alla verifica della persistenza delle condizioni di applicabilità per un analogo periodo.

L'attuale termine di validità com'è noto è previsto per un solo anno, con la previsione di proroga ogni sei mesi. Il sistema si è rivelato del tutto inadeguato, anche perché la brevità del termine della proroga non consente l'approfondita verifica della ricorrenza dei rapporti tra il detenuto e l'organizzazione criminale di riferimento.

Ovviamente **la vigenza biennale o triennale** dello speciale regime detentivo ha, per così dire, una 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 ed il conseguente venire meno dei rapporti con la criminalità organizzata.

Tali elementi potranno essere forniti dallo stesso detenuto, dal suo difensore, dal pubblico ministero o dall'A.G. procedente per i detenuti non definitivi. Se detti elementi risultino direttamente alla Amministrazione penitenziaria, sarà questa, d'ufficio, a provvedere alla revoca previa richiesta di informazioni aggiornate al pubblico ministero, alla D.N.A. e alle polizie specializzate.

La necessità di dare al provvedimento applicativo dello speciale regime una congrua efficacia temporale, consegue alla più rigorosa specificazione normativa dei presupposti di applicabilità, oltretutto alla compiuta disciplina del controllo giurisdizionale del provvedimento.

Non si tratta di pervenire ad uno speciale regime detentivo che consegua automaticamente a determinati titoli di reati. Se così fosse la norma-

tiva non si sottrarrebbe a censure di costituzionalità per contrasto a diversi parametri costituzionali.

La disciplina che la Commissione propugna implica un regime detentivo che interviene a seguito della valutazione della necessità che la detenzione si svolga secondo modalità che impediscano i collegamenti con realtà criminali esterne.

E ciò accade quando la pericolosità criminale del detenuto si sostanzia attraverso fatti obiettivi che attestano la capacità di collegamento con le organizzazioni criminali esterne.

Ma, una volta verificati i presupposti e dopo che la verifica sia stata controllata da un giudice in sede di merito ed eventualmente dalla Cassazione in sede di legittimità, allorquando la procedura garantita si sia svolta (auspicabilmente in tempi ragionevoli), il regime va applicato per un periodo proporzionato ai tempi necessari per l'accertamento dei presupposti e adeguato al particolarissimo tipo di realtà acclarata (quella della criminalità organizzata e mafiosa).

Tale orientamento trova conforto nella constatazione di fatto scaturite dalle investigazioni giudiziarie, dalle sentenze di condanna per mafia e dalle stesse acquisizioni di questa Commissione, che il tipo di collegamento rilevante ai fini dell'applicazione del regime *de quo*, come è stato in precedenza chiarito, non è di natura transitoria, ma, al contrario, esso è tendenzialmente stabile, se non definitivo.

La rottura del vincolo mafioso, in altri termini, com'è stato ricordato in precedenza, non è normalmente prevista nell'accordo associativo come evenienza ordinaria o possibile.

8. Allargamento del divieto di concessione dei benefici penitenziari di cui all'art. 4-bis ord. pen.

Appare condivisibile ed opportuno l'allargamento del divieto di concessione dei benefici previsti dall'ordinamento penitenziario ai detenuti per reati commessi con finalità di terrorismo anche internazionale.

In tal modo i delitti di terrorismo vengono formalmente equiparati, quanto a pericolosità, gravità ed allarme sociale, a quelli già elencati nell'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario.

L'occasione della riforma potrebbe essere colta dal Parlamento per assoggettare al regime disciplinato dall'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario, altre categorie di delitti espressione di fenomeni criminali che l'esperienza degli ultimi anni ha segnalato come fattispecie di particolare pericolosità, come ad esempio il *traffico di esseri umani*, *la riduzione in schiavitù*, *il traffico di sostanze radioattive*, *il riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite* ed altri che potranno trovare compiuta individuazione nel corso dei lavori parlamentari presso le competenti commissioni referenti.

A favore della estensione del regime speciale di cui all'art. 41-bis o.p. ai reati di terrorismo ed eventualmente a quelli innanzi citati, militano le medesime ragioni che sono all'origine dell'istituto, *solo in quanto*

espressioni di entità criminali stabilmente organizzate sul territorio nazionale e a livello internazionale.

In conclusione dei suoi lavori, la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare auspica che il Parlamento pervenga rapidamente all'approvazione di una legge che offra un più incisivo strumento nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata.

Modifiche alle norme per il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia

(Art. 16-*quater*, decreto legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito con modificazioni nella legge 15 marzo 1991, n. 82, nel testo modificato dalla legge 13 febbraio 2001, n. 45)

La nuova disciplina sui collaboratori di giustizia ha introdotto una serie di disposizioni scaturite dalla esperienza dei primi sei anni di applicazione del decreto legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82.

Il relativo disegno di legge, presentato dal Governo nel 1997, è stato definitivamente approvato solo nel febbraio 2001, a seguito di una disamina assai approfondita delle questioni nelle competenti sedi parlamentari.

Una delle questioni di maggior rilievo fu quella relativa alle misure di contenimento delle cosiddette «dichiarazioni a rate». L'art. 16-*quater* introdusse infatti una disposizione in base alla quale le dichiarazioni rese dai collaboratori di giustizia dovessero essere racchiuse in un verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione, da rendere al procuratore della Repubblica entro il termine di 180 giorni dalla data della manifestazione della volontà di collaborare.

Dalla inosservanza del termine discende, ai sensi del comma 6 dell'art. 16-*quater* della legge 13 febbraio 2001, la sanzione processuale della inutilizzabilità delle dichiarazioni, oltre alla inapplicabilità dei benefici penali e penitenziari previsti dagli articoli 16-*quinqüies* e 16-*nonies*.

Il principio, pienamente condivisibile, potrebbe essere condizionato negativamente da collaborazioni caratterizzate dalla pluralità degli impegni processuali dei dichiaranti, che si concentrano il più delle volte nella fase iniziale della collaborazione e spesso dinanzi ad autorità giudiziarie diverse.

Ne consegue che il termine di 180 giorni diventa in taluni casi un termine puramente teorico, in realtà assai più breve e del tutto avulso dalle situazioni di oggettivo impedimento del dichiarante a sottoporsi all'interrogatorio.

Appare quindi assolutamente opportuno un correttivo per garantire effettività a quel termine, anche al fine di non disperdere dichiarazioni rese successivamente non per una maliziosa strategia del ritardo, ma per la assoluta impossibilità di corrispondere all'obbligo di rispettarlo.

Siffatte esigenze hanno trovato immediato riscontro nelle dichiarazioni del Ministro dell'interno - rese dinanzi alla Commissione nella seduta del 17 ottobre 2002 - il quale ha condiviso l'esigenza, pur limitandola ad un termine di proroga complessivamente non superiore ad altri 180 giorni in casi del tutto eccezionali.

La Commissione, a seguito di approfondito dibattito, reputa pertanto necessario formulare un indirizzo, con l'auspicio di contribuire alla soluzione della questione.

Per entrare nel merito della proposta, la prima questione verte sull'esame delle caratteristiche della collaborazione offerta e sulle modalità della sua assunzione.

In primo luogo, bisogna tenere in considerazione la pendenza di processi nei quali il collaboratore debba essere sentito od ancora la pluralità delle autorità giudiziarie interessate a raccogliere le dichiarazioni.

Ed invero, il termine di 180 giorni potrebbe consumarsi non nell'attività di redazione del verbale illustrativo dei contenuti della dichiarazione, pur nella sua esaustiva sinteticità, bensì in attività richieste da altre autorità giudiziarie in altri procedimenti pendenti nelle diverse fasi, anche in dibattimento e persino in luoghi diversi del territorio nazionale.

Analogamente deve tenersi conto di ogni altro legittimo impedimento che riguardi direttamente la persona del collaboratore, quale il caso in cui sia affetto da malattia che renda impossibile lo svolgimento dell'attività giudiziaria.

Allo stesso modo deve tenersi conto della impossibilità del difensore di assistere il collaboratore nell'interrogatorio nelle ipotesi di cui all'art. 420-ter del codice di procedura penale.

Sotto il profilo del procedimento, sembra opportuno, alla luce delle disposizioni che inficiano la utilizzabilità delle dichiarazioni rese oltre il termine di 180 giorni, dare certezza al termine medesimo sotto il profilo del computo dei giorni «utili», affidando la decisione sulla sussistenza di una causa di proroga al giudice delle indagini preliminari presso il quale ha sede l'ufficio del procuratore della Repubblica che procede alla redazione del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione.

Ad avviso della Commissione parlamentare antimafia, la richiesta dovrà essere presentata, a pena di decadenza, entro il termine di 180 giorni, e dovrà contenere, a pena di inammissibilità, la dettagliata esposizione dei fatti e degli elementi su cui si fonda. Ovviamente tali fatti e tali elementi dovranno riguardare le cause che giustificano la richiesta e non già i contenuti specifici delle dichiarazioni rese dal collaboratore. A corredo della richiesta dovrà essere allegata ogni utile documentazione che comprovi l'avvenuto impedimento e la sua durata.

Il giudice per le indagini preliminari sarà chiamato a disporre con decreto in ordine alla proroga del termine, in ragione strettamente commisurata all'entità dell'impedimento o della causa che giustifica la mancata assunzione nel termine assegnato di tutte le notizie di cui è a conoscenza il collaboratore.

Le eventuali ulteriori proroghe che dovessero rendersi necessarie per il perdurare o l'insorgere di un nuovo impedimento, valutate e disposte come sopra, non dovranno, in ogni caso, eccedere il termine massimo di 180 giorni.

Come si evince dalla disposizione non si tratta, in realtà, di concedere una proroga bensì di rendere effettiva la fruizione del termine originaria-

mente concesso; la statuizione di un termine ulteriore comunque non superiore a 180 giorni, poi, inibisce ogni possibilità di superamento di un termine complessivo anche qualora l'impedimento si protragga oltre tale misura o indeterminatamente.

E' evidente, infine, che la decisione contenuta nel decreto deve essere comunicata immediatamente al procuratore della Repubblica, e che il termine concesso nel decreto si pone in continuità con il termine originariamente stabilito dalla legge od eventualmente già concesso dal giudice, al fine di non sollevare dubbi interpretativi sulla utilizzabilità delle dichiarazioni rese nelle more della decisione del giudice.

Va comunque fissato un termine per il provvedimento del giudice per le indagini preliminari, che si ritiene congruo nella misura di giorni sette.

**Documento riassuntivo delle indicazioni e delle osservazioni emerse
nel corso del dibattito sulle problematiche concernenti la normativa
sui difensori dei collaboratori di giustizia**

Tra i problemi applicativi della nuova disciplina relativa ai collaboratori di giustizia ha assunto particolare rilevanza e attualità la questione concernente l'effettività del diritto di difesa.

Le nuove disposizioni sul gratuito patrocinio, introdotte dalla legge 29 marzo 2001, n. 134 e, da ultimo, con il decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), hanno sostanzialmente equiparato la posizione del difensore del collaboratore di giustizia a quella del difensore dell'imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato.

Da una parte, tale novità ha comportato una opportuna limitazione alla relevantissima entità delle spese legali poste a carico del Ministero dell'Interno, dall'altra determina il rischio piuttosto serio di compressione del diritto di difesa dell'imputato collaboratore.

In effetti le disposizioni in questione mal si conciliano con lo speciale carattere fiduciario del rapporto tra il difensore e il suo assistito che collabora con la giustizia e, soprattutto, con la caratteristica principale della gran parte delle collaborazioni che vengono offerte ad autorità giudiziarie diverse, anche in sedi giudiziarie non ricomprese nel medesimo distretto di Corte d'appello.

Secondo la disciplina citata non potrebbe darsi luogo al rimborso delle spese di trasferta fuori distretto, cosicché si giunge al paradosso che i collaboratori dovrebbero avere un difensore di fiducia per ciascun distretto presso la cui autorità giudiziaria devono rendere le proprie dichiarazioni.

Allo stesso modo sembrano difficilmente compatibili con la condizione del collaboratore le procedure di liquidazione dei compensi professionali in favore dei difensori di quest'ultimo.

La sottoposizione, anche per gli aspetti economici, allo speciale programma di protezione e la domiciliazione presso il servizio centrale di protezione suggeriscono che sia il Ministro dell'Interno, per il tramite del servizio in parola, a provvedere alla liquidazione dei compensi, auspicabilmente con riferimento a indici tariffari predeterminati.

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa formula l'auspicio che il Parlamento adotti le misure necessarie per la soluzione del problema con la necessaria sollecitudine, in considerazione della rilevanza della questione.