

distinzione per stabilire le competenze, della sede centrale o del singolo direttore, per determinare i gruppi di socialità. Ricorre, del resto, anche la figura della cosiddetta “dama di compagnia” o del “badante”, termini questi impropriamente utilizzati nel settore carcerario per indicare il soggetto di minore spessore abbinato, per la socialità, al detenuto più pericoloso.

Si è pertanto suggerito di riformulare il 41-*bis* per limitarne l’applicazione solo a coloro che rivestano la qualità di capi⁴⁹⁷. Certamente una soluzione del genere consentirebbe, non solo di contenere il numero, ma di applicare il regime a coloro per i quali, effettivamente, è probabile che mantengano il collegamento con l’associazione e che ciò si riveli pericoloso per l’ordine pubblico. Tuttavia, una tale restrizione potrebbe impedire la valutazione di situazioni peculiari in cui, il mero partecipante potrebbe rivestire ruoli chiave per la stessa sopravvivenza dell’associazione.

Sarebbe allora auspicabile, invece, sia una più attenta valutazione dei presupposti della norma, nella consapevolezza che essa comporta gravi limitazioni dei diritti fondamentali, sia una maggiore considerazione della possibilità che le esigenze di tutela sociale, quantomeno in relazione a talune singole posizioni, possano essere soddisfatte attraverso il regime carcerario dell’alta sicurezza, come chiarito dalla stessa Direzione nazionale antimafia⁴⁹⁸.

Anche il meccanismo della proroga richiede talune riflessioni. La norma, infatti, prevede che la prima applicazione del regime di cui all’articolo 41-*bis* abbia una durata di 4 anni – prima dell’ultima riforma, si trattava di due anni – poiché, correttamente, se sussistono “gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica” ed “elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un’associazione criminale”, tali condizioni non si esauriscono o affievoliscono, di solito, nell’arco di poco tempo.

Decorso tale periodo, qualora ricorrano determinate condizioni indicate dall’articolo 41-*bis*, è possibile prorogare il regime speciale di due anni per volta ma senza che sia previsto un termine massimo di durata. È dunque, in tale momento che deve svolgersi una puntuale valutazione idonea a cogliere un eventuale mutamento o affievolimento dei presupposti che *ex lege* non vengono meno per il mero trascorrere del tempo. Proprio per questo, ciascuna proroga, come già la Corte costituzionale ha sottolineato nella sentenza n. 376 del 1997, deve contenere una autonoma congrua motivazione, che non può essere apparente o stereotipata, in ordine all’attualità della permanenza dei pericoli per l’ordine e la sicurezza.

I dati forniti alla Commissione dal DAP, tuttavia, evidenziano che il regime speciale dell’articolo 41-*bis* è mantenuto per oltre dieci anni per un elevato numero di detenuti. In particolare, per i 728 detenuti al 41-*bis* (a parte i 231 per i quali non erano ancora decorsi i 4 anni della prima applicazione), 241 di loro erano sottoposti al regime speciale per un periodo da 5 a 9 anni, mentre i rimanenti 256 per un periodo dai 10 ai 24 anni.

Pur non potendosi trarre una durata media, trattandosi di regime in corso di applicazione – e dunque non è possibile prevedere i tempi complessivi di attuazione – può però affermarsi che, per quasi 500 detenuti, si provvede alla proroga anche per periodi molto lunghi.

L’elevato numero delle proroghe, per certi versi, conferma le perplessità manifestate al riguardo da più parti.

Già nel 2005, nella citata relazione della Commissione della XIV legislatura, proprio in tema di proroghe, si segnalava “l’assenza di una efficace attività investigativa mirata all’accertamento

⁴⁹⁷Cfr. ad esempio la seduta del 19 febbraio 2015, seguito dell’audizione del capo del dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, Santi Consolo, resoconto stenografico n. 79.

⁴⁹⁸ “Dovremmo immaginare nel migliore dei mondi possibili un’area di carcere aperto, nel quale i soggetti che devono scontare pene non particolarmente importanti possano più facilmente essere messi in condizione di comunicare con l’esterno (mondo della cultura, mondo del volontariato, mondo del lavoro); un regime dove invece l’attenzione, appunto alta sicurezza non solo di nome, ma di fatto, dovrebbe essere molto più marcata, perché è il punto dove sono i soggetti più delicati, che possiamo recuperare a un percorso rieducativo, quelli che invece rischiamo di consegnare definitivamente alle organizzazioni mafiose; poi il regime di quelli che sono i capi e che dobbiamo impedire che continuino a fare i capi, quello del 41-*bis*. Se funzionasse l’alta sicurezza, il terzo di questi livelli sarebbe significativamente ridotto” (Cfr. seduta del 20 giugno 2017, audizione del sostituto procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Maurizio De Lucia, resoconto stenografico n. 212).

delle condizioni richieste dall'articolo 41-*bis*", e aveva evidenziato che, secondo il Procuratore nazionale antimafia, "le informazioni provenienti dal territorio" erano "spesso deludenti"⁴⁹⁹.

La Direzione nazionale antimafia, a sua volta, innanzi a questa Commissione, ha sottolineato che vi sono situazioni per cui non sempre la proroga può rilevarsi indispensabile: "Un punto delicato è quello della proroga (...) (dove) più alta deve essere l'attenzione (...) nel senso che ci sono dei soggetti, che sono i vertici dell'amministrazione delle organizzazioni mafiose, che è impensabile ipotizzare di sottrarre al regime del 41-*bis*, perché è proprio la loro dimensione di capi riconosciuti che ne costituisce la pericolosità intrinseca; altri soggetti invece (...) possono essere oggetto di una diversa valutazione. Mi riferisco in particolare a quei capi che sono tali nel momento in cui vengono catturati, ma che, decorso un certo periodo di tempo in regime detentivo speciale, perdono il carisma che hanno nel territorio e vengono sostituiti da altri all'interno delle organizzazioni mafiose. È un fenomeno tipico delle organizzazioni camorriste, ma che da un po' di tempo cominciamo a vedere anche con riferimento alla cosa nostra siciliana. Le misure cautelari operate, per esempio, nel 2014 hanno generato l'applicazione di undici soggetti sottoposti al 41-*bis*, sui quali è ragionevole pensare a una valutazione molto stringente dei parametri che impongono il regime in sede di proroga, perché quei soggetti, non avendo il carisma dei loro predecessori, sono oggettivamente diventati meno importanti per l'organizzazione"⁵⁰⁰.

Ancora, la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato nel citato rapporto sul regime detentivo speciale del 41-*bis* dell'aprile 2016, segnalava la propria "preoccupazione" in quanto "per un considerevole numero di detenuti (...) l'applicazione del regime di cui all'articolo 41-*bis* è stato rinnovato in maniera pressoché automatica. (...) Pertanto la Commissione ritiene di dover segnalare l'opportunità di valutare una revisione della legislazione consolidata (...) e raccomanda inoltre una più accurata istruttoria da parte degli uffici competenti in merito al rinnovo dell'applicazione del regime speciale".

In effetti, si può rilevare che alcuni parametri previsti dall'articolo 41-*bis* ai fini della proroga, quali, per esempio, "la posizione del soggetto in seno all'associazione" e "la perdurante operatività del sodalizio criminale" rischiano, se non interpretati correttamente insieme agli altri elementi, di creare automatismi⁵⁰¹, come è stato possibile rilevare concretamente in alcuni provvedimenti di proroga; automatismi che andrebbero evitati con una più accurata e ampia istruttoria.

Il regime speciale, inoltre, è mantenuto nei confronti di detenuti anziani che hanno subito una graduale perdita delle capacità di discernimento che, invece, va attentamente considerata potendo incidere sull'attualità dei "collegamenti con un'associazione criminale" e potendo, invece, determinare una forma di detenzione ordinaria.

Inoltre, succede che il regime speciale viene mantenuto integro per quei detenuti che devono scontare una pena temporanea, senza alcun allentamento progressivo in vista della prossima scarcerazione. In tal caso, le restrizioni del 41-*bis* per colui che, nell'arco di pochissimo tempo, sarà libero di comunicare con il mondo esterno, si rivelano, però, all'evidenza, meramente afflittive.

Orbene, come si è detto, questa stessa Commissione è intervenuta tempestivamente nel momento in cui si paventava la possibilità di scarcerare Salvatore Riina. Ma, accanto a situazioni particolarmente gravi e pericolose, ve ne possono essere altre che potrebbero trovare un diverso contenimento.

Allo stesso tempo, bisogna considerare, in un tema così delicato, che il regime speciale di cui all'articolo 41-*bis*, nonostante le sue finalità, si risolve, per chi lo subisce, in una sorta di pena

⁴⁹⁹Cfr. XIV legislatura, Doc. XXIII, n. 13.

⁵⁰⁰ Cfr. seduta del 20 giugno 2017, audizione del sostituto procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Maurizio De Lucia, resoconto stenografico n. 212

⁵⁰¹ Per le associazioni mafiose storiche, infatti, è quasi impossibile, al di fuori di una collaborazione con la giustizia, dimostrare la cessazione dell'appartenenza e del ruolo, che, almeno formalmente, non vengono meno per il sopravvenuto stato detentivo. Allo stesso modo è quasi impossibile dimostrare la cessata operatività di tali associazioni tradizionali posto che gli arresti effettuati non possono essere considerati come un momento di sconfitta definitiva di una organizzazione e anzi, ai fini della proroga, vengono considerati come la prova di efficienza dell'organizzazione.

accessoria (applicata, peraltro, dall'autorità amministrativa) e, finora, è stato "tollerato" dall'ordinamento nazionale ed europeo proprio per la sua portata eccezionale.

Un'estensione a macchia d'olio della norma o una sua applicazione *sine die*, specie in questo momento storico in cui è sempre più diffusa la tendenza all'umanizzazione della pena, potrebbero finire, alla lunga, per snaturarla, per farla espellere dal sistema e, in ogni caso, per renderla impraticabile rispetto ai mezzi e alle strutture disponibili.

Va infine evidenziato che, probabilmente, è stata proprio l'"inflazione" del 41-*bis* che, nel corso del tempo, ha fatto percepire non solo alla magistratura di sorveglianza ma anche agli altri protagonisti istituzionali che, in alcuni casi, un regime detentivo così grave, nei confronti di soggetti le cui eventuali comunicazioni con l'esterno non suscitavano particolare allarme, poteva essere affievolito. Ma, come si è detto, le piccole breccie al sistema preventivo generale lo neutralizzano.

Il possibile "sviamento" del sistema carcerario. I rapporti tra detenuti di mafia e servizi di informazione

La Commissione, nell'analizzare il regime detentivo speciale, si è altresì occupata dei rapporti tra il mondo carcerario e i servizi di sicurezza, questione che acquisisce maggiore rilevanza per i detenuti sottoposti al 41-*bis* trattandosi di criminali ritenuti capaci di influire sull'andamento delle associazioni mafiose di appartenenza.

Del resto, già da qualche tempo, la stampa aveva dato notizia dell'esistenza di "protocolli" intercorsi con il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria che, in sostanza, avrebbero aggirato, per finalità non istituzionali, sia la legge n. 801 del 1977 che quella vigente n. 124 del 2007 che, da sempre, hanno vietato il rapporto diretto tra i servizi di sicurezza e i detenuti, così realizzando colloqui che, seppure per via mediata, sfuggivano a ogni controllo.

Si è ritenuto, pertanto, di svolgere una serie di audizioni al riguardo, tra cui quella dell'allora direttore dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI), Arturo Esposito, dei vertici del DAP succedutisi nel tempo, del dottor Sebastiano Ardita che aveva svolto le funzioni di direttore generale dei detenuti e del trattamento del DAP, dei magistrati della procura della Repubblica presso il tribunale di Roma, e di acquisire diversa documentazione, sia presso l'autorità giudiziaria che presso gli stessi servizi.

Quasi contemporaneamente all'attività di inchiesta, il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR), a sua volta, avviava mirati accertamenti proprio sulle "operazioni" – così venivano ridefiniti i "protocolli" – oggetto di notizie stampa, e cioè quelle indicate come "Farfalla" e "Rientro", nonché sul caso del collaboratore di giustizia Sergio Flamia. L'esito delle attività del COPASIR veniva poi compendiate nella relazione approvata il 12 marzo 2015⁵⁰².

Ancora, nelle more dell'inchiesta parlamentare, il tribunale di Roma trattava il processo a carico di alcuni pubblici ufficiali in relazione a presunti illeciti realizzati in occasione dell'operazione "Rientro", poi definito con sentenza di non doversi procedere per intervenuta prescrizione emessa il 13 febbraio 2015 (mentre il procedimento inerente alla cosiddetta operazione "Farfalla" si era già concluso con decreto di archiviazione).

Orbene, se l'ottica del COPASIR era quella di analizzare "le procedure utilizzate dai servizi con particolare riferimento ai loro eventuali risvolti di ingerenza nelle decisioni pubbliche e nel rispetto delle regole e delle leggi", mentre quella dell'autorità giudiziaria, ovviamente, era la valutazione sulla sussistenza di ipotesi di reato, la Commissione parlamentare antimafia intendeva, invece, conoscere altri aspetti. Invero, appariva necessario accertare, non solo se i paventati rapporti tra i servizi e i detenuti si fossero effettivamente realizzati, con quale risultato e con quali finalità, ma, soprattutto, se il sistema legislativo o le sue concrete applicazioni avessero potuto consentire la creazione di un circuito di "informazioni parallele", provenienti dai più pericolosi detenuti per fatti

⁵⁰² XVII legislatura, Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, *Relazione sulle cosiddette operazioni "Farfalla" e "Rientro" e sulla vicenda "Flamia"* (Doc. XXXIV, n. 2).

di mafia, sottratto a ogni controllo giudiziario e, pertanto, capace di inquinare le indagini della magistratura o, addirittura, di perseguire fini diversi dalla mera acquisizione di notizie per scopi preventivi.

La ricostruzione degli eventi, peraltro, a diversi anni di distanza e dopo gli accertamenti già svolti in sede giudiziaria, non può non considerare le dichiarazioni dei protagonisti delle vicende e la, seppur scarsa, documentazione rinvenuta. Rinviandosi, in considerazione della parziale coincidenza delle fonti dichiarative utilizzate e della sostanziale reiterazione, in più sedi, della versione dei fatti da parte degli interessati, alla citata relazione del COPASIR del 12 marzo 2015, basterà limitarsi, in questa sede, a evidenziare alcuni dei passaggi fondamentali che possono ritenersi accertati.

In particolare, l'operazione "Farfalla" prendeva avvio nel 2004 in seguito a un accordo informale intercorso tra l'allora direttore del SISDE, Mario Mori, e l'allora capo del DAP, Giovanni Tinebra.

Essa prevedeva, in via generale, l'avvicinamento di detenuti delle maggiori organizzazioni criminali da parte della polizia penitenziaria che, raccolte le notizie utili da coloro che si sarebbero rivelati disposti a fornire informazioni fiduciarie, avrebbe dovuto riferirle al capo dell'ufficio ispettivo del DAP, dottor Salvatore Leopardi, il quale, a sua volta, avrebbe dovuto riportarle agli agenti del SISDE.

Inoltre, come si evince da un appunto del 24 maggio 2004, cioè uno dei pochi documenti esistenti sull'operazione "Farfalla", tale rapporto SISDE-DAP doveva essere caratterizzato da "esclusività e riservatezza" mentre la "canalizzazione istituzionale delle risultanze informative" doveva avvenire "a cura del servizio".

In base a tali accordi, vennero individuati otto detenuti, indicati nel citato documento del 24 maggio 2004 (Buccafusca, Cannella, Rinella, Genovese, Angelino, Pelle, Di Giacomo e Massaro), ritenuti soggetti possibilmente disponibili a "collaborare" con i servizi e che, pertanto, avrebbero dovuto essere contattati.

Tuttavia, stando alle dichiarazioni acquisite, il piano non avrebbe avuto alcuna attuazione, eccetto un contatto con il detenuto Buccafusca Vincenzo, che produsse un'attivazione finalizzata a ritrovare il cadavere di una persona scomparsa per lupara bianca.

L'operazione "Rientro", invece, fu avviata nel dicembre 2005 e si concluse, senza alcun esito, nel luglio 2006.

In questo caso, in seguito alle sollecitazioni di un detenuto camorrista, Antonio Cutolo, che aveva confidato al personale del DAP di essere in grado di fornire elementi utili per la cattura del latitante Edoardo Contini, era successo che la relativa notizia, sulla falsariga dell'operazione "Farfalla", veniva direttamente riversata ai servizi.

I successivi approfondimenti sulle indicazioni confidenziali, comprendenti anche un riservato incontro, avvenuto il 12 giugno 2006 all'esterno del carcere, tra lo stesso detenuto Cutolo – che aveva goduto di un permesso premio –, un funzionario del DAP e uno del SISDE, portarono a ritenere che le informazioni della fonte fiduciaria fossero assolutamente inattendibili.

Con riguardo al caso di Sergio Flamia, mafioso di Bagheria, si è accertato che costui, da tempo, durante il suo stato di libertà, aveva reso alcune rilevanti confidenze al personale dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI) così consentendo, successivamente, l'accertamento, a opera della polizia giudiziaria, di fatti di reato di particolare rilievo che condussero all'arresto di numerosi esponenti di spicco di cosa nostra. Flamia, tuttavia, coinvolto direttamente in fatti di mafia, veniva poi arrestato più volte, sia nel dicembre 2008 che nel maggio 2013.

Divenuto, poco tempo dopo dall'ultimo arresto, collaboratore di giustizia, riferiva, però, tra le altre cose, che, durante la sua detenzione in carcere, era stato ancora contattato da un agente dei servizi che si era presentato nel penitenziario spacciandosi come un avvocato; fatto questo su cui la magistratura palermitana disponeva specifici accertamenti.

Il COPASIR, avendo valutato le tre suddette vicende, ovviamente nell'ambito e nei limiti

del perimetro dei propri approfondimenti, concludeva, nella relazione del 12 marzo 2015, che, mentre nell'operazione "Farfalla" i servizi non avevano agito adeguatamente, negli altri due casi, invece, nessun rilievo poteva essere loro mosso.

In particolare, veniva stigmatizzata la prima operazione poiché era stata caratterizzata dall'informalità – e, dunque, non si era risolta nella redazione di informative e comunicazioni – e si era fondata solo sui rapporti amicali pregressi esistenti tra i singoli appartenenti al DAP e al SISDE "e non sulla base di regole precise, concordate e codificate". Per questo motivo, il SISDE doveva ritenersi responsabile di non aver rispettato l'articolo 6 della legge n. 801 del 1977 che recitava: "Il Ministro per l'interno, dal quale il SISDE dipende, ne stabilisce l'ordinamento e ne cura l'attività sulla base delle direttive e delle disposizioni del Presidente del Consiglio dei Ministri" e ancora "il SISDE è tenuto a comunicare al Ministro per l'interno e al CESIS tutte le informazioni ricevute o comunque in suo possesso, le analisi e le situazioni elaborate (...)".

Con riguardo alla condotta del DAP, si sottolineava, inoltre, che "pur non rientrando nei compiti di questa indagine, risulta evidente che il DAP ha svolto un ruolo non consono alle sue prerogative e fuori dal perimetro assegnato, ruolo assimilabile a quello di una vera e propria struttura parallela di *intelligence*"⁵⁰³.

In conclusione, per il COPASIR si trattava di un'operazione "fallimentare" che non aveva prodotto alcunché, mentre "l'assenza di riscontri documentali e la gestione poco trasparente dell'attività ha giustificato ricostruzioni e letture dietrologiche di deviazioni, calibrate ad una trattativa tra lo Stato e la criminalità" (...) con riferimento a inesistenti 'protocolli' piuttosto che a specifiche operazioni"⁵⁰⁴.

Per l'operazione "Rientro", a parte eventuali responsabilità del DAP, il COPASIR riteneva che "per quanto riguarda il lavoro del SISDE, (...) si è svolto 'nei percorsi della legge', (...) e nessun agente è mai stato rinviato a giudizio né alcuna struttura del SISDE o dell'AIISI è mai stata coinvolta", sicché "l'operazione 'Rientro', per la parte di competenza del servizio, può essere considerata una normale operazione con i corretti passaggi e le opportune verifiche"⁵⁰⁵.

Per la vicenda inerente a Sergio Flamia, si concludeva che "i gestori e l'AIISI non abbiano mai fatto visita all'interno del carcere" ciò in quanto "il direttore dell'AIISI, generale Arturo Esposito, nell'audizione del 23 ottobre 2014, ha sottolineato che "nessuna disposizione è stata data né poteva essere data a dipendenti dell'Agenzia per contattare personalmente Flamia in ambiente carcerario", aggiungendo: "Ho letto sui giornali di un finto avvocato che avrebbe contattato Flamia in carcere. Dovrei pensare a un dipendente che, agendo a titolo personale, sarebbe riuscito a superare i controlli carcerari commettendo un'inspiegabile pazzia. È interesse dell'Agenzia che l'autorità giudiziaria faccia piena luce su questo episodio, certo, come sono, che non possa trattarsi di personale dell'AIISI". Di conseguenza, si affermava che si era trattato di "un'operazione che ha dato risultati positivi nella lotta al crimine" e che, a quanto risulta dalle evidenze, sono stati "rispettati i dettami della legge e delle norme di attuazione"⁵⁰⁶.

La Commissione parlamentare antimafia, per l'ottica della propria inchiesta, diversa, come detto, tanto da quella della magistratura che del COPASIR, deve pervenire nel merito, almeno per certi aspetti, a differenti conclusioni.

Ciò che emerge chiaramente dalle due operazioni, "Farfalla" e "Rientro", è la violazione di regole fondamentali, che va ben oltre quella di cui all'articolo 6 della legge n. 801 del 1977, da parte degli appartenenti alle due istituzioni.

È più che evidente, infatti, che, siccome le norme non consentivano e non consentono interlocuzioni di sorta tra detenuti e servizi, né, comunque, forme di colloquio con reclusi diverse da quelle disciplinate dalla legge, il sistema escogitato non era altro che uno strumento per aggirare le

⁵⁰³ XVII legislatura, Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, *Relazione sulle cosiddette operazioni "Farfalla" e "Rientro" e sulla vicenda "Flamia"* (Doc. XXXIV, n. 2).

⁵⁰⁴ *Ibidem*.

⁵⁰⁵ *Ibidem*.

⁵⁰⁶ *Ibidem*.

legislazione in vigore attraverso contatti “mediati” o addirittura diretti (come, certamente per il caso Cutolo, e forse, per il caso Flaminio).

Non poteva sfuggire a nessuno che la questione non riguardava di certo l’identità o l’appartenenza di colui che svolge il colloquio, ma la tracciabilità del colloquio medesimo, il suo regime giuridico, i suoi effetti sulla giurisdizione e sull’affidabilità delle prove. Se fosse giuridicamente possibile evitare tale tracciabilità, resterebbero oscuri per l’autorità giudiziaria i rilevanti retroscena, per esempio, di un’eventuale collaborazione con la giustizia di un detenuto o di un’eventuale conversazione intercettata nell’istituto penitenziario, cioè di prove delle quali sarà impossibile stabilire la genuinità e la portata. Proprio per questo, per i cosiddetti colloqui investigativi della polizia giudiziaria, previsti dall’ordinamento penitenziario, sono contemplate una serie di autorizzazioni e di relative annotazioni. Proprio per questo, un aspirante collaboratore di giustizia è tenuto *ex lege* a indicare “i colloqui investigativi eventualmente intrattenuti”. Nulla, ovviamente, si saprebbe circa le “chiacchierate” con le guardie penitenziarie o i difensori apparenti.

Lo stesso decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo, pur muovendosi nell’ottica di una grave emergenza a carattere globale, ha sì previsto, per la prima volta, la possibilità per i servizi di svolgere colloqui personali con detenuti e internati al fine di acquisire informazioni per la prevenzione di delitti terroristici di matrice internazionale, ma ha rigorosamente subordinato tale attività all’autorizzazione del procuratore generale competente, ha previsto il dovere di dare comunicazione scritta dello svolgimento del colloquio al medesimo procuratore generale e ha imposto la tenuta di un registro in cui annotare sia le autorizzazioni che le successive comunicazioni.

Non si comprende, inoltre, la legittima ragione per la quale, al fine di apprendere notizie dal mondo carcerario per finalità preventive, non si sia percorsa la strada segnata dall’ordinamento giuridico che è quella dei colloqui investigativi di cui all’articolo 18-*bis* dell’ordinamento penitenziario consentiti alla polizia giudiziaria – e non anche agli agenti dei servizi – nonché, contemporaneamente, quella della prevista collaborazione della medesima polizia giudiziaria con i servizi di informazione – anche l’articolo 9 della citata legge del 1977 allora vigente imponeva alla prima di “fornire ogni possibile cooperazione” ai secondi – piuttosto che escogitare metodologie fuori dalle norme e, per di più, nell’ignoranza degli interlocutori istituzionali.

Non va nemmeno dimenticato che, oltre ai colloqui con i detenuti, era altresì prevista la consegna di certa loro corrispondenza da parte del DAP al SISDE, circostanza questa non rilevata nell’indagine del COPASIR ma risultante chiaramente dalle dichiarazioni, acquisite dalla Commissione, rese alla procura di Roma da due appartenenti al servizio, Mario Obinu e Felice Ierfone, rispettivamente il 28 giugno 2007 e il 17 luglio 2007, e che dimostra ulteriormente lo spregio delle regole specie in una materia regolata in termini assolutamente restrittivi anche nei confronti della stessa autorità giudiziaria vertendosi sui diritti sanciti dall’articolo 15 della Costituzione.

Proprio perché si trattava di un sistema manifestamente e consapevolmente irregolare che si è dovuto ricorrere a una serie di altri espedienti volti a celarlo. Come emerge, infatti, anche dalla relazione del COPASIR nella parte in cui si riportano le dichiarazioni del dottor Francesco Cascini – che sostituì il dottor Leopardi nel 2007 come capo dell’ufficio per l’attività ispettiva del DAP – nell’alveo della polizia penitenziaria venne creata una struttura incaricata di raccogliere informazioni dai detenuti in più penitenziari, non solo con un provvedimento interno e non con un decreto ministeriale, ma per di più dipendente dal direttore dell’ufficio ispettivo del DAP titolare di mansioni amministrative e non di polizia giudiziaria. Ciò, peraltro, tenendo all’oscuro l’allora capo della direzione generale dei detenuti e del trattamento del DAP, dottor Sebastiano Ardita – come da questi riferito alla Commissione – il quale, invece, andava informato.

Risulta inoltre, come detto, che il rapporto DAP-SISDE doveva essere improntato non solo alla “riservatezza” ma soprattutto alla “esclusività”, termine questo che lascia supporre l’esclusione di qualunque coinvolgimento dell’autorità giudiziaria. Appare indicativa, al riguardo, la prevista “canalizzazione istituzionale delle risultanze informative a cura del servizio”, che non può che

significare che la polizia penitenziaria, anziché investire la magistratura, come era suo dovere, doveva limitarsi a informare il SISDE al quale era poi rimessa la scelta dell'eventuale coinvolgimento dell'autorità giudiziaria.

Anzi, lo stesso generale Mori, sentito sul punto dal COPASIR, riteneva che tale canalizzazione a cura dei servizi si riferisse soltanto all'informazione alle autorità politiche, sicché, stando a tale interpretazione, si può pensare che nemmeno da parte del SISDE sarebbe giunta, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, della legge n. 801 del 1977, la comunicazione "ai competenti organi di polizia giudiziaria", poi tenuti a riferire alla magistratura, delle "informazioni e (de)gli elementi di prova relativi a fatti configurabili come reati".

Del resto, posto che era assodato secondo le norme vigenti, che sia la polizia penitenziaria, direttamente, sia il SISDE, indirettamente, cioè attraverso la polizia penitenziaria, dovevano riferire all'autorità giudiziaria, così come era assodato che i servizi dovessero riferire all'autorità politica, la previsione della "canalizzazione istituzionale delle risultanze informative a cura del servizio" non avrebbe alcun senso se non interpretata nei termini prima riportati. A riprova di ciò, come evidenziato nella relazione del COPASIR, in effetti, nemmeno l'autorità politica ricevette "alcuna specifica informativa" che, evidentemente non era la destinataria ultima della "canalizzazione istituzionale".

È, forse, in ragione della consapevolezza di agire fuori dalle regole – e non tanto per la "superficialità" e il "pressapochismo" ipotizzati dal COPASIR – che, non solo tutte le attività vennero scarsamente documentate, ma che l'allora capo del DAP, in tutte le sue dichiarazioni, a partire da quelle rese alla procura di Roma fino a giungere a quelle rilasciate al Comitato parlamentare, ha dovuto negare qualunque suo coinvolgimento e qualunque sua conoscenza dei fatti nonostante chiamato in causa da tutti gli altri protagonisti delle vicende.

Orbene, in conclusione, la Commissione non ha acquisito, rispetto agli accertamenti svolti dal COPASIR, né sarebbe stato facile farlo, ulteriori elementi sia per sostenere che tali operazioni perseguissero finalità ipoteticamente diverse da quelle rappresentate dagli interessati e cioè "comprendere cosa succedesse nelle carceri e nel mondo della criminalità organizzata" in un momento storico caratterizzato da "una contrapposizione feroce e pericolosa tra i criminali stessi e tra Stato e criminalità"⁵⁰⁷, sia per affermare che quelle "operazioni", invece, abbiano avuto attuazione attraverso il contatto con i detenuti elencati o con altri diversi senza che ne sia rimasta traccia. Tuttavia, il predetto quadro di irregolarità, magari solo programmate, non può che continuare a destare perplessità e non consente di chiudere l'annoso capitolo dei "protocolli", almeno per i vertici delle due istituzioni coinvolte, come la storia di un gruppo di amici che, motivati dal fine che giustifica i mezzi, con "superficialità e pressapochismo", cercava di prevenire altri possibili attentati.

Anche per questo, la vicenda Flaminia, in attesa degli accertamenti dell'autorità giudiziaria, non pare oggi definibile con la sicura affermazione che gli agenti dei servizi non abbiano varcato la soglia del carcere.

Nel corso dell'inchiesta parlamentare, i rappresentanti dei servizi di informazione e del DAP hanno evidenziato che, proprio in ragione di tali esperienze del passato, nel giugno 2010 è stata stipulata una specifica convenzione, ai sensi della legge n. 124 del 2007, tra AISE e DAP proprio per regolamentare formalmente lo scambio di notizie e di dati inerenti all'ambito carcerario.

Il relativo documento, acquisito dalla Commissione, ha tuttavia generato talune preoccupazioni, essendosi riscontrati spazi interpretativi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero consentire una prassi applicativa non del tutto aderente alle intenzioni del legislatore ed essere causa di possibili menomazioni delle funzioni giudiziarie.

In particolare, la legge 3 agosto 2007, n. 124, sul "Sistema di informazione per la sicurezza

⁵⁰⁷ XVII legislatura, Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, *Relazione sulle cosiddette operazioni "Farfalla" e "Rientro e sulla vicenda "Flaminia"* (Doc. XXXIV, n. 2).

della Repubblica”, ribadendo l’intangibilità delle prerogative dell’autorità giudiziaria⁵⁰⁸, consente un continuo flusso di informazioni in favore dei servizi da parte sia delle forze di polizia che delle pubbliche amministrazioni, prevedendo, però, che solo con queste ultime è altresì possibile, ai sensi dell’articolo 13, “stipulare convenzioni”.

La convenzione del 2010, però, non considera espressamente – forse solo implicitamente – la duplice natura del DAP che è, al contempo formato da personale della pubblica amministrazione, e personale della polizia penitenziaria, con la quale, stando alla lettera dell’articolo 12 della legge n. 124 del 2007, non sembrerebbe possibile stipulare alcun accordo. Ciò per l’evidente ragione che le forze di polizia devono rapportarsi direttamente con l’autorità giudiziaria alla quale poi, del resto, compete, secondo lo stesso comma 2 dell’articolo 12 citato, la concessione del nulla osta affinché possano comunicarsi ai servizi notizie coperte dal segreto investigativo.

Ora, l’esistenza di una convenzione che non distingue tra attività amministrative e attività investigative, può rivelarsi, già solo per questo, foriera di confusione circa i doveri a cui è sottoposta la polizia penitenziaria. Se poi si considera che la stessa convenzione prevede una sorta di addestramento, a opera dell’AISI, del personale del DAP (non specificando, anche stavolta, a quale personale ci si riferisca), emerge un *humus* in cui si rivela ancora più probabile la possibilità di sviamenti. Del resto, se lo scambio informativo dovesse riguardare notizie di mera natura amministrativa (quali l’allocazione del detenuto, il numero di colloqui effettuati, l’identità del difensore, la durata della pena), non si comprenderebbe la necessità di un addestramento che invece richiama quanto evidenziato dal COPASIR che aveva segnalato, nella sua relazione, che l’operazione “Farfalla” si rivelò fallimentare anche perché era “caratterizzata da un’attività di contatto intermediata da personale del DAP privo di specifica formazione”.

La convenzione, inoltre, non esclude espressamente, per fugare ogni dubbio, la possibilità dei colloqui, sia indiretti, tramite il personale del DAP (amministrativo o di polizia giudiziaria), sia diretti, cioè attraverso il ricorso, da parte degli agenti dei servizi, a delitti, quali la sostituzione di persona o il falso, si pensi al finto difensore apparentemente delegato dal difensore di fiducia. A tale ultimo riguardo, poco rassicurante appare la previsione della convenzione, in cui si stabilisce che il capo del DAP non è nemmeno obbligato a chiedere – ma ne ha solo facoltà – l’esibizione della necessaria autorizzazione per la realizzazione, da parte del personale dell’Agenzia, di condotte previste dalla legge come reato.

Ancora, la convenzione, impegnando le due parti a non trasmettere e divulgare a terzi – senza distinzione alcuna – le informazioni e i documenti oggetto di scambio senza il preventivo consenso dell’altra, potrebbe ledere, anche per tale verso, le prerogative dell’autorità giudiziaria. Ad esempio infatti, qualora, nel corso di un procedimento penale, la magistratura chieda al DAP talune notizie già oggetto di interesse dell’AISI, si potrebbe ritenere, secondo il testo dell’accordo, che il dipartimento debba preventivamente informare l’AISI e ottenerne il nulla osta. Si creerebbe così, di fatto, un’inversione della disposizione contenuta nel secondo comma dell’articolo 12 citato nonché, ovviamente, un “controllo” o comunque una conoscenza non dovuta sugli interessi investigativi dell’autorità giudiziaria.

Dalle informazioni e dalla documentazione fornite alla Commissione, sembrerebbe che anche la convenzione del 2010 non abbia finora trovato una consistente applicazione, ma sarebbe auspicabile che essa venga, comunque, tempestivamente riscritta sì da non lasciare spazio a nessuna ombra.

Le registrazioni del DAP

In un sistema penitenziario che può rilevarsi, anche solo astrattamente, fonte di informazioni “parallele”, desta una certa titubanza anche l’articolo 41-*bis* laddove prevede, al comma 2-*quater*,

⁵⁰⁸ Si prevede, per esempio, la necessità del nulla osta da parte della stessa autorità giudiziaria per consentire l’acquisizione di notizie coperte dal segreto investigativo, e si escludono, dal novero dei reati realizzabili dal personale dei servizi, quelli contro l’amministrazione della giustizia.

lettera b), che: “i colloqui vengono sottoposti a controllo auditivo e a registrazione, previa motivata autorizzazione dell’autorità giudiziaria (...). I colloqui sono comunque videoregistrati”.

Si noti ora che le intercettazioni disposte nei penitenziari dall’autorità giudiziaria, per finalità investigative, sono minuziosamente disciplinate dal codice di procedura penale e, dunque, sottoposte a rigidi sistemi autorizzativi, di proroga, di controllo, di conservazione, di utilizzazione, di accesso e di distruzione. Le registrazioni dei colloqui previste dall’articolo 41-*bis*, invece, destinate all’autorità giudiziaria solo incidentalmente, quando cioè contengano una *notitia criminis*⁵⁰⁹, sono prive di qualunque regolamentazione.

L’assenza di norme – peraltro in materia di libertà inviolabili – oltre a far sorgere dubbi di legittimità costituzionale⁵¹⁰ e a sollevare una serie di altre questioni giuridiche di sicuro rilievo – quali la natura e, dunque, l’utilizzabilità nel procedimento penale dei dati ottenuti – ne pone altre, non meno importanti, sul piano concreto. Invero, nonostante si tratti, di fatto, di “intercettazioni” e, per di più, contenenti – proprio perché spesso provengono dai vertici delle associazioni mafiose – un rilevante patrimonio di informazioni, non è dato sapere dalla legge chi sono i soggetti che devono procedere all’ascolto e come vanno selezionati all’interno della polizia penitenziaria; quali sono i doveri e gli adempimenti di coloro che procedono all’ascolto; se e come l’operato di tali soggetti vada controllato; quali siano le modalità, i tempi e i luoghi di conservazione della documentazione audio e video; chi sono i legittimati ad accedere a tale documentazione. Una così delicata materia, dunque, andrebbe regolamentata ulteriormente per evitare un utilizzo delle registrazioni al di fuori di ogni controllo.

Conclusioni

Il regime speciale continua a rivelarsi un importantissimo supporto per il contrasto alla criminalità mafiosa. Proprio per questo, lo Stato dovrebbe compiere un ulteriore sforzo per fornire le strutture adeguate senza le quali si rischia di vanificare le restrizioni adottate e di conferire loro una portata afflittiva contraria ai principi dell’ordinamento.

L’adeguatezza riguarda, oltre che la creazione – mediante nuovi istituti o la riorganizzazione di quelli preesistenti – di penitenziari “dedicati”, anche l’aspetto sanitario, al fine di garantire ai detenuti tutte le cure e le assistenze necessarie, senza per ciò affievolire la tutela delle esigenze di ordine pubblico.

Per il resto, il quadro normativo, dopo gli interventi legislativi, appare idoneo al suo fine, anche se alcuni miglioramenti sono ancora possibili, come in tema di formazione dei gruppi di socialità e di uniformazione della giurisprudenza delle magistratura di sorveglianza, nei termini già indicati nel corso della presente Relazione.

Con riferimento alle prassi applicative, deve segnalarsi la preoccupazione sulle interpretazioni “umanitarie” che, dal campo dei sacrosanti diritti dei detenuti, si spostano sul sistema complessivo della prevenzione che viene irrimediabilmente compromesso, come avvenuto in tema di colloqui con l’esterno e di accesso alla stampa da parte dei detenuti, nelle accezioni chiarite nella pagine precedenti.

Stessa preoccupazione si manifesta con riguardo all’interpretazione dei presupposti che danno luogo all’applicazione, prima, e alla proroga, poi, del regime speciale, che se non rapportate rigorosamente ai “gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica”, può condurre a un’estensione considerevole dell’articolo 41-*bis*, sì da far implodere, alla lunga, l’istituto e, comunque da non

⁵⁰⁹ Cfr. seduta dell’8 gennaio 2014, audizione del capo del dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, Giovanni Tamburino, resoconto stenografico n. 4.

⁵¹⁰ Se almeno per la registrazione audio dei colloqui, la riserva di giurisdizione di cui al comma II dell’articolo 15 della Costituzione sembra apparentemente rispettata (essendo espressamente prevista l’autorizzazione dell’autorità giudiziaria, anche se non sono stabiliti i relativi presupposti e forme), la medesima disposizione non risulta si applichi alla registrazione video dei colloqui per i quali si dovrebbe procedere “comunque”.

assicurare, per i detenuti che effettivamente creano una situazione di pericolo, il funzionamento rigoroso del sistema.

Si segnala, infine, sempre a livello interpretativo, la necessità che i rapporti tra mondo carcerario, indubbiamente fonte di rilevanti notizie utili alla prevenzione della sicurezza nazionale e internazionale, e i servizi di informazione e sicurezza, siano improntati al puntuale rispetto della normativa evitando scorciatoie e zone d'ombra che minano l'ordinaria e trasparente amministrazione della giustizia.

4.11 Spiritualità, cultura e informazione come argine alle mafie

4.11.1 Mafia e mondo dell'informazione

È già stato sottolineato il contributo offerto dal cinema, dalla televisione e più in generale dal mondo delle arti visive e dei *mass media* allo sviluppo del movimento civile dell'antimafia. Nel corso della legislatura, la Commissione, ha anche promosso e partecipato a numerosi eventi e iniziative di carattere culturale, destinati a sensibilizzare l'opinione pubblica sui temi della legalità e la memoria della lotta alle mafie⁵¹¹.

In particolare, costante attenzione è stata dedicata al rapporto tra il mondo dell'informazione e le mafie, sia con un'autonoma inchiesta sulla condizione dei numerosi giornalisti che subiscono intimidazioni e minacce di stampo mafioso sia interloquendo con i vertici della RAI, dopo le puntate del programma *Porta a Porta* dedicate ai funerali di Vittorio Casamonica⁵¹², boss dell'omonimo clan mafioso romano, e alla presentazione del libro autobiografico scritto dal figlio di Totò Riina intervistato in studio da Bruno Vespa.

Il fatto che, in entrambe le occasioni, un programma di punta della cosiddetta rete ammiraglia della RAI abbia offerto un prestigioso palcoscenico a chi cercava inaccettabili legittimazioni, è stato considerato dalla Commissione una gravissima sottovalutazione del fenomeno mafioso da parte del servizio pubblico. Alla figlia e al nipote di un capo clan è stato permesso di offrire un'autorappresentazione falsa e folcloristica della vasta famiglia mafiosa, che di fatto ne minimizzava la caratura criminale. Non a caso i Casamonica ospiti in studio, hanno sentito il bisogno, il giorno dopo, di ringraziare il conduttore Bruno Vespa.

Nel confronto con la Commissione, l'allora direttore di RAI 1, Giancarlo Leone, ha annunciato l'avvio di una riflessione interna all'azienda, riconoscendo la fondatezza delle critiche mosse: “quello che è successo apre per noi una questione interna molto importante e che tutto questo non potrà non essere foriero di importanti decisioni al nostro interno (...) Non c'è dubbio che tutto questo sarà oggetto di riflessione. Non c'è dubbio che in riferimento ai tanti criminali e ai tanti personaggi che sono stati ospiti dei nostri programmi d'ora in poi, quando ci porremo il tema di come rappresentarli, ci ricorderemo di quello che è successo e delle vostre parole”⁵¹³.

A distanza di pochi mesi, si registrava un episodio ben più grave. Ignorando gli appelli di numerosi esponenti della Commissione e di tutto mondo dell'antimafia, la RAI mandava in onda il 6 aprile 2016 un'intervista di Bruno Vespa al figlio di Totò Riina sul libro autobiografico *Riina family life*, ancora una volta nella cornice del “salotto buono” di *Porta a Porta*. Ai vertici dell'azienda, convocati il giorno dopo la messa in onda dell'intervista e ancor prima di qualunque altro organo parlamentare, la presidente Bindi ha contestato un'operazione editoriale che aveva visto Salvatore Riina definire il perimetro dell'intervista e condurre il gioco – tanto che la liberatoria venne firmata dopo la registrazione e non prima com'è prassi in tutti gli studi televisivi – per negare, con un linguaggio omertoso e reticente, il ruolo criminale del padre e la stessa esistenza della mafia, senza dire una parola sulla provenienza del denaro con cui si manteneva la famiglia. Inoltre, approfittando della prestigiosa vetrina RAI e del prevedibile buon andamento degli ascolti, il figlio del “capo dei capi” di cosa nostra, condannato a otto anni e dieci mesi per associazione mafiosa, come sottolineato dalla presidente Bindi “ha raccontato menzogne sui pentiti, a cominciare da Brusca, senza essere contraddetto. Ha attaccato il sistema dei collaboratori di giustizia e mandato un messaggio pericoloso e inquietante” che ha prestato il fianco “al negazionismo del fenomeno

⁵¹¹ Si veda tra l'altro l'iniziativa *Il Mese dell'antimafia in Parlamento*, nel marzo del 2014; l'anteprima della *fiction* RAI su don Peppino Diana in occasione dei vent'anni dal suo omicidio che si è tenuta a Montecitorio, alla presenza del Presidente del Senato Pietro Grasso, e della presidente della RAI Annamaria Tarantola; i convegni per ricordare la figura del giudice Rosario Livatino, la raccolta di tutti gli atti sulla strage di Portella della Ginestra, le celebrazioni della figura di Pio La Torre alla Camera dei Deputati; nonché in allegato l'elenco delle missioni.

⁵¹² Puntata di *Porta a Porta*, Rai1 dell'8 settembre 2015.

⁵¹³ Seduta del 23 settembre 2015, audizione del direttore di Rai1 Giancarlo Leone, resoconto stenografico n.113.

mafioso. Questo è riduzionismo della mafia, da cui le organizzazioni criminali di questo Paese traggono forza e consenso sociale”⁵¹⁴.

La presidente della RAI, Monica Maggioni, ha ammesso che “nelle riflessioni del giorno dopo, risentendo quel racconto, emergono moltissime cose che lo rendono insopportabile”⁵¹⁵.

Ai vertici dell’azienda è stata chiesta maggiore coerenza e continuità nell’impegno culturale che pure il servizio pubblico svolge con la produzione di importanti serie televisive e film di grande qualità e successo popolare dedicati alle biografie di vittime innocenti delle mafie, come Giovanni Falcone e Paolo Borsellino o Lea Garofalo.

In questa sede preme sottolineare come occorra da parte di tutti i *mass media* evitare posizioni ambigue e di sottovalutazione dei comportamenti mafiosi e che possono indurre ad applicare impropriamente le regole della *par condicio*, come purtroppo è avvenuto in entrambe le occasioni ricordate, come se mafia e antimafia, legalità e illegalità possano essere presentate sullo stesso piano con una mal riposta esigenza di obiettività dell’informazione. In questi casi non si può invocare il pluralismo delle opinioni né tanto meno la neutralità della comunicazione; e il diritto di cronaca non può mai smarrire l’ancoraggio alle responsabilità morali e ai doveri di responsabilità sociale.

Su questi aspetti la Commissione ha sviluppato un intenso e proficuo confronto con gli operatori dell’informazione nell’ambito di una significativa inchiesta sulla condizione dei giornalisti intimiditi e minacciati dalle mafie. I mafiosi sono particolarmente insofferenti del lavoro di quei cronisti che scavano sui loro affari e fanno conoscere all’opinione pubblica le loro trame criminali.

L’inchiesta parlamentare è cominciata il 18 luglio 2014 presso il VIII Comitato *Mafia, giornalisti e mondo dell’informazione*, coordinato dall’on. Claudio Fava i cui risultati sono confluiti in una proposta di relazione approvata dal *plenum* della Commissione il 5 agosto 2015. La *Relazione sullo stato dell’informazione e sulla condizione dei giornalisti minacciati dalle mafie* (Doc. XXIII, n. 6) è successivamente stata oggetto di dibattito e di approvazione all’unanimità da parte dell’Assemblea della Camera dei deputati. Si tratta del primo atto d’indagine che la Commissione Antimafia dedica, nei suoi cinquant’anni di attività, al rapporto tra mafie e informazione: non un titolo di merito ma il segno di una concreta e urgente preoccupazione.

Sono state svolte trentuno audizioni – sia in Comitato che in seduta plenaria – di giornalisti, direttori di quotidiani, presidenti di ordini dei giornalisti regionali e di quello nazionale, nonché del segretario della Federazione nazionale della stampa italiana e sono stati altresì auditi magistrati che, a vario titolo, potevano fornire un contributo sulla materia oggetto di analisi. Il giornalista Roberto Saviano, pur invitato, non ha ritenuto di accettare l’invito a essere audito. L’editore Mario Ciancio, in qualità di imputato per i medesimi fatti su cui sarebbe stato ascoltato dal Comitato, non è stato audito avendo preannunciato che si sarebbe avvalso della facoltà di non rispondere.

Durante i dieci mesi di attività del Comitato, la Commissione ha inoltre acquisito documentazione per l’approfondimento dei temi trattati, depositata dagli stessi auditi o acquisita d’ufficio; preziosa è stata anche la collaborazione con l’associazione Ossigeno per l’informazione. Altri atti utili all’indagine del Comitato sono stati acquisiti presso gli uffici giudiziari competenti.

L’indagine della Commissione ha preso le mosse da una precisa consapevolezza: la lotta contro i poteri criminali è anche una battaglia culturale che si gioca sul terreno di un’informazione con la schiena dritta, libera dai condizionamenti e capace di esercitare con correttezza e obiettività un’indispensabile funzione di conoscenza della realtà.

Una battaglia, in molti casi, solitaria e rischiosa. In Italia negli ultimi nove anni sono stati puniti in vario modo più di duemila giornalisti: avvertimenti, pestaggi, licenziamenti, trasferimenti, querele temerarie. Ogni due giorni vengono minacciati tre cronisti, stima per difetto visto che tiene

⁵¹⁴ Seduta del 7 aprile 2016, audizione della presidente della RAI, Monica Maggioni e del direttore generale, Antonio Campo dall’Orto, resoconto stenografico n. 149.

⁵¹⁵ Seduta del 7 aprile 2016, audizione della presidente della RAI, Monica Maggioni e del direttore generale, Antonio Campo dall’Orto, resoconto stenografico n. 149.

conto solo degli episodi effettivamente denunciati. Non esistono zone franche: nel 2015 solo Val d'Aosta e Molise non hanno registrato aggressioni o intimidazioni contro l'informazione. Il vecchio paradigma di una violenza mafiosa concentrata nelle regioni meridionali è ormai superato da una realtà che indica nel Lazio la regione in cui si registra la maggior parte di episodi di minacce ai danni dei giornalisti. Merita attenzione anche il fatto che due casi tra i più gravi e recenti (l'attentato sventato ai danni di Giovanni Tizian e le ripetute gravi minacce nei confronti della giovanissima cronista Ester Castano), vanno collocati rispettivamente in Emilia Romagna e in Lombardia.

Probabilmente queste cifre sono la punta dell'*iceberg* perché tengono conto solo degli episodi conosciuti o denunciati: che restano una minima parte rispetto ai veri ordini di grandezza della violenza mafiosa contro i giornalisti. Se assumiamo l'indice proposto dall'osservatorio Ossigeno per l'informazione, che suggerisce di moltiplicare per dieci i casi noti, superiamo ogni anno le quattromila vittime dirette e indirette su una popolazione complessiva di 110 mila giornalisti iscritti all'ordine. Storie e numeri più che sufficienti per legittimare, nell'opinione pubblica straniera e nei rilevamenti di alcune grandi organizzazioni internazionali (dall'OCSE a *Reporters Sans Frontières* e all'IPI di Vienna), l'urgenza di un "caso Italia". Al quale va aggiunto, come suggello storico, il numero tragicamente alto di giornalisti uccisi dalle mafie e dal terrorismo: ben undici. Troppi in un Paese democratico che dovrebbe avere nella libertà di informare e di essere informati uno dei capisaldi della propria cultura democratica.

Insomma, mentre le mafie sceglievano l'inabissamento, un profilo basso e cauto per continuare a fabbricare affari senza far troppo rumore, l'assalto al libero giornalismo è continuato. Anzi, è cresciuto, s'è fatto più sfacciato, come se il puntiglio della buona informazione fosse per loro una delle principali minacce. Davanti alle quali ogni risposta è lecita. Le enumera Roberto Rossi, uno dei giovani giornalisti che ascoltati in Commissione, ha denunciato: "Lettere minatorie, pallottole imbustate, incursioni in casa, cartucce abbandonate davanti alla porta della redazione, macchine incendiate, aggressioni a colpi di bastone, botte al giornalista e ai suoi familiari, sequestri di persona, danneggiamenti alle auto, bombe *molotov* lanciate contro il portone di casa, taniche di benzina adagiate sul tavolo della veranda, proiettili messi in fila sul davanzale di casa, convocazioni nella casa del boss, irruzioni in redazione, colpi di pistola contro l'autovettura nel cuore della notte..."⁵¹⁶.

Sui rischi di isolamento cui vanno incontro i giornalisti minacciati anche all'interno delle loro stesse redazioni è stato audito – tra gli altri – Carlo Bonini, inviato di *la Repubblica* e consigliere nazionale dell'ordine dei giornalisti: "Quasi sempre la minaccia produce un effetto perverso, perché il collega minacciato, intorno al quale immediatamente si stringe una qualche forma di solidarietà, passati un mese, due mesi o tre mesi, diventa un problema per la sua redazione e per gli altri colleghi. Normalmente, quindi, diventa due volte vittima: è vittima prima di chi lo minaccia e poi di un clima di sostanziale fastidio, indifferenza o addirittura isolamento nel suo stesso contesto di lavoro"⁵¹⁷.

Nel rapporto "L'antitesi mafia informazione"⁵¹⁸ elaborato da Ossigeno per l'informazione è stata fatta, su incarico specifico della Commissione Antimafia, un'analisi puntuale non solo dei dati sul fenomeno delle minacce e delle intimidazioni subite dai giornalisti italiani, ma anche su come sono percepite dalla classe politica, dall'opinione pubblica diffusa e dagli stessi giornalisti.

"Le intimidazioni, le minacce, gli abusi e le forzature del diritto condizionano la vita e il lavoro di migliaia di operatori dell'informazione, e rimangono in gran parte impuniti" scrive il rapporto. Per contro "i *media*, la politica e gli stessi giornalisti continuano a ignorare un problema così grave e di così vaste dimensioni. La negazione del problema è l'ostacolo principale da superare. Si ottiene l'oscuramento dando visibilità mediatica soltanto agli episodi più eclatanti e rappresentando il fenomeno complessivo come un insieme di piccoli fatti locali non collegati da una matrice comune. Ciò consente anche alla politica di minimizzare il problema e di occuparsi soltanto

⁵¹⁶ VIII Comitato, seduta del 1° agosto 2014, audizione del giornalista Roberto Rossi, resoconto stenografico n. 3.

⁵¹⁷ VIII Comitato, seduta del 14 ottobre 2014, audizione del giornalista Carlo Bonini, resoconto stenografico n. 9.

⁵¹⁸ Cfr. Docc. n. 409 e n. 1732.

delle intimidazioni più gravi ed evidenti, trascurando le cause generali del fenomeno”.

Eppure – da ciò che è emerso nell’indagine – non è la minaccia a lasciare il segno più doloroso. Fa paura ormai la condizione di questo mestiere, la sua precarietà economica, professionale, contrattuale. La maggior parte dei giornalisti minacciati in Italia sono *freelance*. Che nelle altre nazioni vuol dire giornalisti, liberi professionisti, inviati, opinionisti. Non qui. In Italia i *freelance* sono un concetto residuale, sono lavoro nero e mal pagato.

Alla fine del 2015 i giornalisti con un contratto di lavoro stabile erano soltanto 15.891 (13.048 professionisti, 2.700 pubblicisti e 143 praticanti) a fronte di quasi 60 mila operatori a vario titolo nel settore. La categoria subisce peraltro una progressiva, inarrestabile erosione: nel 2009 erano inquadrati regolarmente 18.859 persone, dunque in sei anni “il tasso di contrazione dei livelli occupazionali in ambito giornalistico è 6,4 volte maggiore di quello della generalità del sistema Paese” spiega Andrea Camporese, presidente dell’Inpgi (l’Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti). Se si valuta che i giornalisti professionisti sono in totale 29.110, se ne ricava che – tolti i 13.048 contrattualizzati stabilmente – il 55,18 per cento è in cerca di collocazione.

A ciò va aggiunta una complessiva e crescente contrazione delle retribuzioni dei giornalisti non coperti da contratto. La ricerca “Smascheriamo gli editori”, presentata dall’ordine nazionale dei giornalisti, ha analizzato la situazione dei *freelance* di una cinquantina di testate nazionali e locali: articoli pagati meno di 3 euro e compensi percepiti dopo anni o mai. Nessun settore è immune: dalla carta stampata ai giornali *on-line*, dalla radio alla tv.

Accanto alla precarietà economica, l’indagine ha messo in luce la quantità e qualità di strumenti utilizzati oggi per minacciare o intimidire un giornalista. Anche mezzi legali, le cosiddette querele temerarie, che a giudizio di questa Commissione hanno ricevuto un riconoscimento giuridico e un inquadramento normativo non sufficiente a dissuadere dall’uso molto diffuso delle citazioni in giudizio in mala fede come mezzo per indurre i giornalisti al silenzio o all’omissione.

Su questo punto, di estremo interesse per il Comitato, è stata l’audizione di Milena Gabanelli, responsabile fino allo scorso anno sulla RAI del programma televisivo *Report*. La Gabanelli e il suo programma hanno ricevuto richieste di risarcimento per una cifra complessiva superiore ai 250 milioni di euro (“Ne abbiamo persa solo una in appello per 30.000 euro”⁵¹⁹): da quella della compagnia telefonica H3G per 137 milioni di euro, ai 10 milioni richiesti dall’editore catanese Mario Ciancio.

Non di rado l’intenzione dissuasiva si manifesta già nell’annuncio di un’azione legale, a prescindere dal fatto che venga o meno realizzata. “Te lo dicono prima – ha spiegato la Gabanelli alla Commissione – ti dicono che, se tu parlerai di questa cosa, ti arriverà la lettera dell’avvocato che dice ‘sappiate che si tratta di una compagnia quotata’, oppure ‘l’immagine dell’imprenditore tal dei tali’ o ‘del mio assistito, se affrontate quell’argomento, verrà danneggiata. State bene attenti, altrimenti procederemo per le vie legali e ne discuteremo nei luoghi di competenza’. È una formula di prassi. Almeno nell’80 per cento dei casi. Poi ci sono state querele annunciate e mai fatte...”⁵²⁰.

Le rilevazioni di Ossigeno per l’informazione affermano che, nel periodo 2011-2014, le querele temerarie e le citazioni per danni infondate hanno rappresentato il 38 per cento degli episodi classificati dall’osservatorio quali atti compiuti a scopo intimidatorio nei confronti degli operatori dei *media*. Anche in conseguenza delle attuali procedure giudiziarie, le querele e le citazioni per danni hanno sostituito progressivamente – e questo è un fatto negativo – la prassi della richiesta di rettifica. Il quadro è particolarmente grave ove si consideri – come ricordato da molti auditi – che la stragrande maggioranza dei giornalisti italiani ha rapporti di lavoro precario, compensi estremamente esigui e paga in proprio le spese di difesa legale per i processi di diffamazione.

L’inchiesta della Commissione ha rivelato anche l’altra faccia della medaglia, spesso taciuta: accanto a un numero sempre crescente di giornalisti aggrediti sopravvivono ancora sacche di informazione compiacente, reticente o – peggio – collusa. Di editori attenti a pretendere il silenzio delle loro redazioni su fatti o nomi innominabili e di direttori che si prestano a sorvegliare,

⁵¹⁹ VIII Comitato, seduta del 10 marzo 2015, audizione della giornalista Milena Gabanelli, resoconto stenografico n. 18.

⁵²⁰ *Ibidem*.

condizionare e redarguire quelle redazioni.

Un *focus* specifico è stato dedicato alla situazione dell'informazione in Sicilia. Sull'informazione nell'isola e sui suoi due principali quotidiani, il Comitato ha raccolto – attraverso le numerose audizioni e gli atti giudiziari acquisiti – un quadro complesso, con ombre e luci, di cui la relazione (Doc. XXIII, n. 6) ha dato ampio conto.

In particolare, ha ricordato il giornalista Francesco La Licata che "... la sofferenza della Sicilia sul piano della produzione editoriale riguarda soprattutto il fatto che l'intero territorio siciliano, per decenni, è stato in mano a un duopolio che si è diviso il territorio. Da un lato Ciancio per Catania e la Sicilia orientale con il quotidiano *La Sicilia*, dall'altro gli Ardizzone con *il Giornale di Sicilia*...". Aggiungiamo, tra le condizioni non risolte dell'informazione in Sicilia, il fatto che i due principali quotidiani, *La Sicilia* e *il Giornale di Sicilia*, hanno conosciuto per decine di anni l'identificazione della figura del direttore politico con quella dell'editore, con una sovrapposizione di funzioni, responsabilità e interessi che non sempre risulta d'aiuto alla qualità dell'informazione.

Un capitolo specifico della relazione è stato dedicato a Mario Ciancio, presidente della FIEG dal 1996 al 2001, poi vicepresidente – e attualmente nel consiglio di amministrazione – dell'ANSA, certamente l'editore più affermato del Mezzogiorno. Negli ultimi trent'anni Ciancio è stato capace di costruire un perimetro di interessi imprenditoriali che ben presto sono traciati fuori dall'informazione per estendersi a molti altri settori: dall'edilizia pubblica e privata all'agricoltura, dal mercato pubblicitario ai servizi turistici.

Il 1° aprile 2015, la procura della Repubblica presso il tribunale di Catania, ha chiesto il rinvio a giudizio di Mario Ciancio per concorso esterno in associazione a delinquere di stampo mafioso. Il processo si celebrerà nella primavera del 2018 e rappresenterà anche l'occasione per rileggere trent'anni di giornalismo catanese e siciliano, con uno sguardo assai più consapevole sulle ragioni dell'eccessiva "mitezza" con cui – in molte occasioni – è stato trattato il tema della mafia e delle sue innominabili protezioni. "Ciancio – recita l'avviso di chiusura delle indagini – metteva a disposizione dell'organizzazione criminale la propria attività economica, finanziaria e imprenditoriale avente a oggetto, tra l'altro, l'editoria, l'emittenza televisiva, la proprietà fondiaria e l'attività edilizia, centri commerciali, centri turistici, aeroporti, posteggi e altre lottizzazioni". Mario Ciancio avrebbe promosso 'affari di interesse dell'associazione mafiosa, anche mediando con soggetti politici e della pubblica amministrazione', avrebbe costituito 'società a cui faceva partecipare persone legate all'organizzazione criminale' e partecipato 'alla distribuzione di lavori controllati direttamente o indirettamente dall'organizzazione mafiosa'. E ancora, Ciancio avrebbe affidato 'lavori per la realizzazione di progetti o affari da lui promossi a imprese mafiose o a imprese a disposizione della medesima associazione mafiosa'. Nell'avviso di conclusione delle indagini la procura sottolinea infine che 'la contestazione si fonda sulla ricostruzione di una serie di vicende che iniziano negli anni '70 e si protraggono nel tempo fino ad anni recenti' e 'riguardano partecipazione a iniziative imprenditoriali nelle quali risultano coinvolti forti interessi riconducibili all'organizzazione cosa nostra'⁵²¹.

In conclusione la relazione – offrendo anche proposte di soluzione legislativa – sottolinea che il percorso di riforma dovrà concentrarsi sul tema dell'abuso di alcuni strumenti del diritto. Ma occorre un intervento altrettanto urgente, non delegabile al Parlamento, per costruire condizioni di maggiore sicurezza economica e dignità professionale per gli operatori dell'informazione. Soprattutto per chi opera nei territori più marginali, più esposti, più colpiti dalla violenza mafiosa o dall'arroganza dei poteri. Non aver ancora normato contrattualmente la figura dei *freelance*, che è di fatto l'ossatura dell'intero sistema informativo italiano, è una lacuna grave alla quale dovrà essere posto rimedio al più presto.

Resta un dato positivo, la determinazione con cui questa nuova generazione di giornalisti ha scelto di non piegare la schiena pur sapendo che quella scelta li espone ai morsi del pericolo e della

⁵²¹ Cfr. *Relazione sullo stato dell'informazione e sulla condizione dei giornalisti minacciati dalle mafie* (Doc. XXIII, n. 6).

precarietà. Sono giornalisti poco conosciuti, schivi, generosi, determinati. Molti di loro la Commissione li ha ascoltati. Raramente li incontreremo nei *talk show* televisivi e non troveremo i loro volti sulle copertine dei *magazine*, ma leggeremo e ascolteremo spesso i loro racconti sul sistema di potere mafioso, sui suoi insospettabili complici, sui suoi oscuri mallevadori. Degli undici giornalisti uccisi da mafie e terrorismo in Italia, questa silenziosa e tenace comunità di giovani cronisti è certamente l'eredità più autentica e preziosa.

A conclusione di queste riflessioni, è doveroso ricordare anche il sacrificio della giornalista maltese, Daphne Caruana Galizia, nota per le sue inchieste sui casi di corruzione e malaffare della politica locale e sui grandi traffici illeciti che intersecano la florida economia dell'isola, assassinata in un agguato mafioso, il 16 ottobre del 2017, alla vigilia della visita a Malta della Commissione.

Nel corso di tutti gli incontri istituzionali e in particolare con il vescovo de La Valletta, monsignor Scicluna la delegazione parlamentare italiana ha sottolineato la sconvolgente gravità di quell'omicidio, per le modalità con cui è stato realizzato, auspicando che le autorità maltesi possano fare piena luce sugli autori e i mandanti del delitto⁵²².

⁵²² Si veda in proposito la scheda sulla missione a Malta in allegato alla presente relazione (cfr. allegato 4).