

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ  
ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**18.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 3 MAGGIO 2007**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO FORGIONE**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Montalbano Accursio (Per le Autonomie) .	17
Forgione Francesco, <i>Presidente</i> .....	3	Novi Emiddio (FI) .....	11, 12, 17
<b>Audizione del Ministro della giustizia, Clemente Mastella:</b>		Palma Nitto Francesco (FI) .....	12, 16, 17, 18
Forgione Francesco, <i>Presidente</i> .....	3, 9, 11, 17 18, 20, 22	Palumbo Aniello (Ulivo) .....	10
Calvi Guido (Ulivo) .....	9, 12, 18	Tassone Mario (UDC) .....	16, 17
Di Lello Finuoli Giuseppe (RC-SE) .....	15, 16	<b>Comunicazioni del presidente:</b>	
Garraffa Costantino (Ulivo) .....	21	Forgione Francesco, <i>Presidente</i> .....	22
Laganà Fortugno Maria Grazia (Ulivo) ...	20	<b>ALLEGATI:</b>	
Lumia Giuseppe (Ulivo) .....	12, 22	<i>Allegato 1:</i> Composizione dei comitati di lavoro istituiti dalla Commissione nella seduta del 6 febbraio 2007 .....	24
Mancini Giacomo (RosanelPugno) .....	20	<i>Allegato 2:</i> Regolamento dell'attività dei comitati di lavoro .....	28
Mastella Clemente, <i>Ministro della giustizia</i> .....	3 11, 16, 22		

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
FRANCESCO FORGIONE

**La seduta comincia alle 14,40.**

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

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del Ministro della giustizia,  
Clemente Mastella.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Ministro della giustizia, Clemente Mastella, in merito alla tematica dell'applicazione dell'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario.

Prima di dare avvio all'audizione, desidero informare che il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha inviato una lettera al presidente e alla Commissione, della quale do lettura: « Caro presidente, desidero ringraziarla per avere inviato la relazione sulla designazione dei candidati alle elezioni amministrative approvata all'unanimità nella seduta del 3 aprile 2007 dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare. Il codice di autoregolamentazione proposto dalla Commissione può rappresentare strumento utile per il contrasto di fenomeni criminali che rischiano di deterio-

rare le amministrazioni locali e, con esse, la fiducia dei cittadini nella classe politica. Privilegiare la responsabilità della politica è scelta importante nel campo della selezione dei dirigenti elettivi negli enti locali. Ad essa si deve guardare con attenzione e fiducia, adoperandosi perché sia portatrice di positivi risultati in termini di affermazione e sviluppo della legalità. La ringrazio ancora e invio a lei e a tutti i componenti della Commissione i più cordiali saluti. Giorgio Napolitano ».

Ricordo che la seduta è pubblica, ma il Ministro può segnalare, in qualunque momento, l'esigenza di proseguire in seduta segreta.

Preannuncio al Ministro che sarà necessario incontrarsi varie volte per discutere su molteplici temi; la Commissione ha deciso infatti di avviare un lavoro sul testo unico legislativo di norme antimafia, ed il Ministero, attraverso un proprio comitato di studio, sta già operando in tal senso con la finalità di giungere, anch'esso, ad una proposta. Mentre noi stiamo concludendo le audizioni in materia di beni confiscati, una commissione presieduta dal dottor Greco, presso il Ministero, sta lavorando su questo medesimo aspetto. Credo pertanto che, alla fine, sarà necessario mettere in relazione le varie proposte, le elaborazioni e gli studi condotti su tali materie, affinché tra Governo, Parlamento e Commissione antimafia si crei un sentire comune, non solo nelle analisi, ma anche nelle proposte di modifica legislativa.

Do la parola al Ministro Mastella per la relazione introduttiva.

CLEMENTE MASTELLA, *Ministro della giustizia*. Signor presidente, ringrazio lei e i colleghi della Commissione per l'invito rivoltomi. Premetto che se questo è l'inizio di una fertile collaborazione, intendiamo,

per quanto ci riguarda, perseguirla con il massimo di una disciplina che rispetti la vostra autonomia parlamentare e che, al tempo stesso, dia conto dell'azione normativa del mio dicastero.

Vorrei manifestare, ad esordio, il mio convinto apprezzamento per la funzione di iniziativa, di riflessione e di impulso esercitata — cosa di cui va dato atto — con autorevolezza, in questo primo scorcio di legislatura, dalla vostra Commissione in un settore che a me pare cruciale per la vita civile e la stessa democrazia del nostro paese, ovvero quello del contrasto a tutte le mafie. L'impegno della Commissione offre quotidiana conferma del ruolo centrale del Parlamento nel funzionamento delle istituzioni democratiche.

Da parte mia, anche in questa occasione, interpreto questo elemento particolare del confronto, non solo, come è ovvio, con grande rispetto, ma anche quale momento di concreta traduzione dell'obbligo costituzionale di leale collaborazione tra i poteri dello stato, del quale sento il bisogno di sottolineare la centralità nella lotta che insieme ci vede impegnati contro le organizzazioni criminali presenti ed operanti nel territorio del nostro paese. Si tratta, per me, di una convinzione profonda, che ha determinato tutte le mie scelte ed orientato tutti i miei sforzi di governo del sistema giustizia, ovvero favorire, nel rispetto dei ruoli politici ed istituzionali dei diversi attori, la serenità e la razionalità di un dibattito destinato, se possibile, all'adozione di soluzioni — come mi auguro — condivise.

Tale approccio, sempre opportuno, avviene, a mio avviso, addirittura necessario per il contrasto alle mafie. In questo ambito, infatti, non si tratta solo di un metodo auspicabile, ma di una parte essenziale della risposta dello Stato, risposta che mal sopporta, a pena di inefficacia, segnali equivoci o non giustificati distinguo.

Il problema, in primo luogo, del funzionamento del regime del rinvio speciale di cui all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario; in secondo luogo, del ruolo che tocca la complessiva azione di con-

trasto alla criminalità di tipo mafioso, ma anche terrorista ed eversivo, nel nostro paese; e, infine, della manifestazione di elementi di criticità nonché della prospettiva di miglioramenti nella gestione amministrativa del circuito differenziato di possibili, anzi, auspicabili adeguamenti normativi, pare a me e mi sembra di importanza strategica. Cercherò, pertanto, di esaminare sinteticamente, per quello che mi è possibile, aspetti problematici e soluzioni concrete, avendo però come prospettiva, istituzionalmente obbligata, quella che vede ogni proposta mescolarsi necessariamente con la capacità di ascolto (in primo luogo da parte del Governo e del Ministro della giustizia), e ogni riflessione seguita da un confronto aperto e da sintesi che, mi auguro, siano virtuose.

Per rendere il nostro odierno dibattito fruttuoso mi sembra perciò utile rinviare, per molti aspetti, alla relazione da me trasmessa al Parlamento in gennaio e focalizzare e zoomare il mio intervento sui punti critici del sistema che sembrano richiedere un intervento normativo illustrando, a riguardo, le opzioni legislative che mi appaiono percorribili. Insisto, però, su un solo metodo, quello del confronto, dell'apertura e della condivisione — nell'estensione più lata delle forze in campo sul piano parlamentare.

Esistono tre problemi a mio avviso fondamentali, ai quali faccio cenno.

Come è noto, la legge n. 279 del 2002 ha previsto una durata minima di un anno per i decreti di applicazione del regime speciale e determinato un obbligo, per il Ministro, di conformare la propria attività futura ai contenuti delle decisioni dei tribunali di sorveglianza. Subito dopo l'entrata in vigore della nuova legge, a partire dal 2003, si sono registrati un forte incremento dei ricorsi e, parallelamente, una maggiore incidenza degli annullamenti dei provvedimenti applicativi. Produrrò in seguito e quindi farò circolare le statistiche che abbiamo determinato dal monitoraggio. Tali annullamenti hanno a volte riguardato alcuni tra gli storici boss di Cosa nostra detenuti da lungo tempo, rispetto ai quali il consistente numero di anni tra-

scorsi nel giro del 41-*bis* è stato valutato, dall'autorità giudiziaria, come elemento idoneo ad escludere un attuale collegamento con l'associazione malavitosa di appartenenza. Di fatto, quindi, la corretta gestione dello strumento penitenziario del regime speciale ed il raggiungimento delle sue finalità preventive hanno finito, a volte paradossalmente, con il determinarne la caducazione. Come è noto, infatti, i boss più pericolosi, ad esempio i capi storici e carismatici di Cosa nostra, sono per lo più soggetti carcerati da lungo tempo e per costoro gli elementi di motivazione contenuti nei decreti di proroga del regime sono tratti, nella maggior parte dei casi, da dati investigativi oggettivamente risalenti nel tempo. Si aggiunga che ogni annullamento, col conseguente venir meno del regime, comporta sempre effetti dannosi e, ahimè, irreversibili. All'annullamento, infatti, segue sempre il trasferimento del detenuto in un diverso penitenziario, giacché il regime viene applicato in sezioni appositamente dedicate. Per questa ragione anche in caso di ripristino della misura, per intervento della Cassazione o per nuova applicazione della disciplina, vi sono comunque dei pregiudizi che non possono essere evitati: immissione in altri contesti detentivi, instaurazione di nuovi contatti, assunzione di informazioni provenienti dall'esterno, possibilità di comunicare, ricevere ed acquisire disposizioni. Dopo l'annullamento del provvedimento ministeriale, pertanto, l'eventuale ripristino del regime speciale può, in ipotesi, comportare controindicazioni superiori alle cautele prevenzionali che si vorrebbero adottare. Si tratta, infatti, di rimettere nel contesto della detenzione speciale un soggetto che è tornato, per un periodo, in regime di reclusione ordinaria e che, quindi, potrebbe disporre di nuove ed aggiornate informazioni e direttive che possono essere divulgate nelle sezioni del 41-*bis*.

In ordine alle declaratorie di nullità dei tribunali di sorveglianza, gli uffici ministeriali hanno effettuato una attività di monitoraggio e di analisi, evidenziando come la massima parte degli annullamenti si fondi su tre questioni interpretative

principali: i requisiti richiesti ai fini della proroga; l'attribuzione all'istituto di una funzione di espiazione; la ritenuta scindibilità del cumulo pena ai fini dell'applicazione del regime del 41-*bis*, ovvero l'interpretazione formalistica della finalità di agevolazione mafiosa.

Nella relazione ministeriale, presentata in gennaio in Parlamento, viene descritta in dettaglio l'azione condotta dal Dipartimento per l'amministrazione penitenziaria, in pieno raccordo con la Direzione nazionale antimafia, al fine di elaborare linee interpretative comuni ed un'attività di coordinamento tale da porre gli uffici giudiziari, chiamati a proporre impugnazioni, nelle migliori condizioni per esercitare con successo la loro funzione. A tale descrizione intendo qui, per brevità, richiamarmi. Sulla scia di queste iniziative e sulla base dei ricorsi dei procuratori generali così provocati, la Cassazione ha assunto posizione su tutte e tre le questioni, giungendo ad accogliere le tesi ministeriali e così correggendo l'impostazione formulata originariamente dai tribunali di sorveglianza. Tuttavia, in epoca più recente si è registrata una ripresa del numero degli annullamenti, dovuta ad alcune prese di posizione da parte dei tribunali di sorveglianza, che hanno continuato a richiedere elementi di novità per ritenere legittime le proroghe del regime del 41-*bis*, che hanno continuato a sciogliere il cumulo e che hanno continuato a ritenere indispensabile la contestazione dell'aggravante dell'articolo 7. A mio parere è indubbio che delle soluzioni possano e debbano essere apprestate a diritto costante e che di ciò debba farsi carico non solo l'autorità giudiziaria ma anche l'amministrazione.

Permettetemi al riguardo di richiamare quanto il Dipartimento per l'amministrazione penitenziaria in stretto e, come a più riprese ribadito, fruttuoso collegamento con la Direzione nazionale antimafia, ha fatto per favorire un uso ben temperato del sistema e la diffusione della giurisprudenza di legittimità più recente ed esatta.

A tale proposito mi richiamo, ancora una volta, alla già citata relazione triennale al Parlamento.

Inoltre, mi sembra altrettanto evidente che il paese non possa permettersi ulteriori incertezze applicative in un settore così cruciale per la sicurezza interna e che il Governo ed il Parlamento abbiano il dovere di una riflessione approfondita e di conseguenti e rapide decisioni. È mio parere — in ciò confortato dai contatti che i miei uffici hanno preso, vieppiù serrati ed aperti, con la Suprema corte di cassazione, con la Direzione nazionale antimafia, con le procure generali e distrettuali, con gli altri uffici giudiziari e con il mondo dell'accademia — che alcune correzioni al vigente sistema normativo siano avvertite come necessarie ed urgenti. A questo riguardo, alcuni di questi interventi raccolgono un certo consenso, altri sono, oggettivamente, più problematici.

Partirei, se consentite, dagli interventi che hanno maggiore scorrevolezza e raccolgono un maggiore e più diffuso consenso. Mi riferisco, innanzitutto, alla durata del regime speciale che potrebbe utilmente essere portata a tre anni, prorogabili per periodi successivi di durata non inferiore ai due anni.

Il dato relativo alla persistenza ed al radicamento sul territorio delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, unitamente alla permanenza della possibilità di collegamento con l'esterno da parte di sodali, anch'essi detenuti, e non usciti con certezza dal consorzio criminale di appartenenza, rendono ragionevole ed opportuno, oltre che giudiziariamente ed amministrativamente meglio gestibile, una cadenza più distanziata nei rinnovi della misura. Naturalmente, nell'ipotesi del venir meno, per qualunque sopravvenuta circostanza, delle condizioni legittimanti il provvedimento applicativo, quest'ultimo potrà sempre essere revocato, anche prima della scadenza d'ufficio, dallo stesso Ministro di giustizia.

Altro problema che può trovare un'esplicita soluzione in una prospettiva di riforma, è quello di evitare la possibilità — oggi, ahimè, assai concreta — di un inter-

vento giudiziario modificativo del contenuto delle misure adottate. Il reclamo deve riguardare solo la legittimità del provvedimento di applicazione, in questo senso il tribunale potrà accogliere, respingere o rigettare il provvedimento, pervenendo, se del caso, ad un totale annullamento, ma non modificarlo, aumentando, ad esempio, il numero dei colloqui, delle ore di socialità e dei pacchi. Infatti, non trattandosi, evidentemente, di appello o di riesame, pienamente devolutivo, il reclamo deve vertere esclusivamente sulla sussistenza dei requisiti per l'applicazione o per la proroga del provvedimento ministeriale.

Il sistema può essere inoltre perfezionato precisando, normativamente, che il regime speciale può essere applicato, ove ne ricorrano le altre condizioni, agli autori previsti all'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario, anche ove tali reati non costituiscano titolo di attuale detenzione. Si appresterebbe, così, soluzione al problema dello scioglimento del cumulo giuridico dei reati oggetto di condanna.

Credo, inoltre, che le complessive *performance* del sistema, sia in sede di prima applicazione del regime che al momento dei suoi successivi rinnovi, potrebbero essere sostanzialmente migliorate riconoscendo autonomi poteri di istruzione e proposte di impugnazione alla DNA e alla DDA territorialmente competenti. Tali poteri possono essere diversamente disegnati ed attribuiti, ma non v'è dubbio che talune inerzie riscontrate negli ultimi anni presso taluni uffici giudiziari, specie in sede di impugnazioni di decisioni di annullamento adottate sulla base di interpretazioni non conformi alla giurisprudenza di legittimità, potrebbero trovare idoneo stimolo ovvero un pronto intervento sostitutivo.

Allo stesso modo, mi sembra opportuno estendere l'applicabilità delle disposizioni sulla partecipazione al processo per videoconferenza al procedimento di reclamo avverso il provvedimento ministeriale di adozione o rinnovo del regime. Identiche ed anzi più forti ragioni di sicurezza ed economia rispetto al processo ordinario rendono del tutto ragionevole prevedere tale meccanismo anche per il procedi-

mento di reclamo il quale, per sua natura, vede protagonisti soggetti di grande pericolosità.

Infine, opportuna appare l'introduzione, richiesta da ultimo dalla Direzione nazionale antimafia, di una norma sanzionatoria per chiunque ponga in essere comportamenti diretti a tenere o consentire collegamenti tra il detenuto sottoposto al 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario e gli ambienti esterni. Attualmente, nel caso di comportamenti del genere, risultano inapplicabili al detenuto o ai suoi congiunti le fattispecie del favoreggiamento personale o della procurata inosservanza di pena.

Quanto agli interventi che ho definito essere più problematici, evidenzio che autorevoli opinioni hanno, anche di recente, sostenuto l'opportunità di adeguare la struttura del regime speciale e la sua finalità di prevenzione, volta ad impedire il perdurare dei collegamenti fra le persone condannate per reati previsti dall'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario e le associazioni criminali di tipo mafioso, terroristico ed eversivo. Secondo tali opinioni dovrebbe essere normativamente esplicitata la natura propria di un regime detentivo di prevenzione, fondato sulla esigenza di prevenire il compimento di reati mediante la sospensione dell'ordinario trattamento per gli autori di delitti di cui all'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, ai quali è necessario impedire i collegamenti con l'organizzazione mafiosa terroristica o eversiva. Conseguentemente, il rinnovo della misura a scadenza avverrebbe per periodi successivi di durata pari a quello iniziale, salvo che vi sia prova che il detenuto abbia cessato ogni rapporto col sodalizio criminale di appartenenza, ovvero sia provato il venir meno dell'operatività di questa organizzazione.

In questa prospettiva — approfondita dai miei uffici, che ringrazio, unitamente alla Direzione nazionale antimafia — la riformata normativa potrebbe addirittura sganciare il provvedimento dall'esigenza del controllo sull'attualità dei collegamenti con l'esterno, fissandone i requisiti nella pericolosità del soggetto valutabile sulla

base di una serie di indicatori desunti dalla pregressa esperienza in tema di indagini quali l'operatività attuale della cosca di appartenenza; le indagini in corso sul gruppo criminale; l'attività, ancora non palesabile, di soggetti liberi che controllano il territorio; l'esistenza di latitanti; l'avere, il detenuto, in passato avuto congrui appoggi, durante i lunghi periodi di latitanza; la scarcerazione di soggetti che in precedenza hanno trascorso periodi di detenzione nello stesso istituto; il tenore di vita del nucleo familiare e di prossimi congiunti; i contatti delle persone ammesse a colloquio con altri soggetti appartenenti al medesimo gruppo criminale; le frequenti visite mediche specialistiche o ricoveri ospedalieri tendenti ad aggirare il regime restrittivo; entità e frequenza delle rimesse di denaro; colloqui straordinari.

L'inapplicabilità o il mancato rinnovo del regime del 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, secondo questa impostazione, devono poter avvenire solamente in presenza di elementi specifici e concreti in grado di supportare il convincimento del venir meno della pericolosità sociale del detenuto e della sua capacità di mantenere collegamenti con l'esterno. Tali elementi non possono individuarsi nel trascorrere del tempo a partire dalla prima applicazione del regime differenziato né, tanto meno, in generici risultati del trattamento penitenziario.

Pertanto, non bisogna trascurare che l'istituto previsto nell'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario ha superato positivamente il vaglio della corte europea dei diritti dell'uomo, proprio perché strutturato in tal modo quanto a ripartizione dell'onere della prova e a garanzia giurisdizionale. Un'innovazione troppo profonda dell'attuale assetto dell'istituto potrebbe, quindi, riaprire la strada ad esami già superati — quelli, appunto, cui ho fatto cenno — ed entrare in contraddizione proprio con le esigenze di efficacia che si vogliono perseguire con la novella.

Consono alla nuova sistemazione dell'istituto potrebbe poi apparire il riconoscimento della competenza sui reclami al tribunale del capoluogo del distretto di

Corte d'appello nel quale è stato commesso il primo dei reati legittimanti la misura, maggiormente in grado di comprendere la realtà criminale del soggetto al quale è stato imposto il regime preventivo di natura speciale. La soluzione dello spostamento, dai tribunali di sorveglianza dei luoghi di detenzione ai tribunali del luogo di manifestazione della pericolosità del detenuto, della competenza a decidere sui reclami potrebbe ritenersi inopportuna in funzione della natura di prevenzione dell'istituto del 41-*bis* — più volte ricordata, anche dalla Corte costituzionale —, considerando che fu proprio la Corte, nella sentenza n. 349 del 1993, ad indicare nel tribunale di sorveglianza l'organo chiamato a colmare il vuoto di garanzia giurisdizionale rispetto ad una misura amministrativa che, in qualche modo, limitava e condizionava l'esecuzione della pena ed il conseguente trattamento penitenziario ordinario. Potrebbe, inoltre, radicarsi una non completamente immotivata resistenza da parte dei magistrati di sorveglianza e di alcune parti politiche a vedere annullata, in maniera totale, la competenza di un giudice così specializzato ed a cui è devoluto il controllo del trattamento penitenziario. Un approccio più conservativo consiglierebbe, pertanto, di valorizzare, normativamente, gli elementi già presenti nella giurisprudenza di legittimità più aggiornata.

Mi sono già espresso circa le modifiche che consentirebbero di portare rimedio ai problemi relativi allo scioglimento del cumulo giuridico dei reati per i quali sia intervenuta condanna e all'intervento del giudice sul contenuto del provvedimento applicativo.

Vorrei ora soffermarmi — e mi avvio alla conclusione — sul punto critico relativo all'oggetto ed agli standard della prova necessaria per il rinnovo del regime. La nuova norma potrebbe, al riguardo, recepire la giurisprudenza della Suprema corte la quale ha più volte precisato gli elementi che devono essere oggetto di valutazione al momento della proroga della misura. Ad esplicitazione, faccio riferimento alla sentenza del 3 marzo del 2006 della Cassa-

zione, che recita: «la proroga potrà così essere disposta, quando risulti che la capacità di mantenere il collegamento con la comunità mafiosa, terroristica o eversiva non è venuto meno, tenendo anche conto del profilo criminale e della posizione dal soggetto rivestita all'interno dell'associazione, dell'operatività del sodalizio criminale, della sopravvenienza di nuove incriminazioni in precedenza non valutate, degli esiti del trattamento carcerario e del tenore di vita dei familiari e sottoposti».

In quest'ottica ho definito conservativa, ma non di conservazione, la competenza per materia del tribunale di sorveglianza che dovrebbe, logicamente, rimanere immutata. Restano aperte, invece, opzioni diverse rispetto al vigente assetto della competenza territoriale, il quale individua il giudice competente sulla base dei luoghi di detenzione del sottoposto. Tale scelta rende la competenza territoriale reattiva a tutte le evenienze che possono contribuire a far mutare tale luogo — sia che ciò avvenga su disposizione del Dipartimento sia dietro richiesta del detenuto —, con possibile *vulnus* del principio costituzionale del giudice naturale.

Ovviamente, gli attuali stridenti contrasti giurisprudenziali dovrebbero essere avviati a positiva composizione, come mi auguro, non soltanto dal fisiologico e progressivo adeguamento di tutti i giudici di merito alla giurisprudenza di legittimità, ma anche da quelli che ho descritto come interventi normativi. Anche la Direzione nazionale antimafia ha manifestato l'opinione che un'equilibrata proposta di riforma potrebbe riguardare non tanto la competenza per materia quanto quella per territorio. In linea con la disciplina vigente in materia di benefici penitenziari a favore dei collaboratori di giustizia, per i detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis*, la competenza potrebbe essere individuata nel tribunale di sorveglianza del luogo presso il quale ha sede il Ministro di giustizia, autorità che ha emesso il provvedimento sottoposto a reclamo: affidare la competenza al solo tribunale di sorveglianza presso la Corte d'appello di Roma, aumentandone, ove necessario, l'organico,



assicurerebbe uniformità nell'applicazione della normativa ed eviterebbe possibili torsioni del principio del giudice naturale.

Conto di presentare al Consiglio dei Ministri, in tempi brevi, un disegno di legge che costituisca la sintesi più utile di questi elementi e di queste riflessioni, ovviamente non le mie, ma quelle di cui la Commissione terrà conto e che ho il dovere di ascoltare. Avrò la massima considerazione di ogni vostro suggerimento e considerazione — di cui vi sono fin da ora grato — nel rispetto, come ho esordito, pieno e leale di quel metodo d'ascolto, apertura e confronto che ho preso formale impegno a seguire e che costituisce la premessa necessaria di scelte efficaci di fronte ad una sfida che non possiamo assolutamente perdere come Parlamento, come Governo, come Stato e come Istituzioni.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il Ministro Mastella per la relazione presentata e da noi sollecitata, che è stata già distribuita ai colleghi senatori e deputati.

Do ora la parola ai commissari che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

**GUIDO CALVI.** Desidero ringraziarla, signor Ministro, per la cortesia che ha voluto usare alla nostra Commissione e per la sua relazione, che è stata di straordinaria chiarezza ed esaustività. Credo che dovremo rileggerla con molta attenzione, dato che la nostra Commissione sta lavorando su una proposta che tenga conto anche di una riflessione approfondita sul *41-bis*.

Come lei sa, signor Ministro, in Parlamento, nel corso di due legislature, dopo un dibattito molto divaricante che però, alla fine, ha trovato un suo momento unitario, abbiamo discusso a lungo sulla questione in esame sino a giungere ad un radicamento — non più alla temporaneità — dell'istituto. Spero che, anche su questo, come anche su quanto il Ministero o la Procura nazionale antimafia proporranno, si possa giungere ad avere una posizione comune fra i diversi gruppi politici, fermo

restando che il Parlamento resta sovrano nel decidere.

Quanto alla sua relazione, signor Ministro, desidero soltanto sottolineare alcune mie perplessità. Ad esempio dalle tabelle che ci ha fornito emerge che — sto leggendo contestualmente e riflettendo ad alta voce — dal 1992 al 2006, i detenuti al *41-bis* sono pressoché identici, ovvero sono rispettivamente 498 e 526. Il numero quindi non è mutato tanto, come non è cambiata la tipologia di chi è sottoposto a tale regime (leggo infatti che i sottoposti al *41-bis* sono 449 su 526, quindi la pressoché totalità).

Sono d'accordo sulla considerazione che questo istituto, che è stato così fortemente contrastato ma così fortemente voluto dal Parlamento — in questo voglio rivendicare la forza con cui il Parlamento lo ha difeso e lo ha voluto all'unanimità —, presenti alcune criticità già evidenziate da lei e su cui dovremmo riflettere. I problemi che allora si ponevano vertevano, in primo luogo, sulla costituzionalità, questione che ha superato il vaglio della Corte europea così come quello della Corte costituzionale, che ne ha stabilito la costituzionalità, ed in secondo luogo sulla giurisdizionalizzazione del provvedimento su cui mi pare che lei abbia assunto una posizione molto precisa e netta, sottolineando che, a suo avviso, nel difficile equilibrio tra la competenza della giurisdizione ordinaria (i giudici di sorveglianza) e quella dell'organo amministrativo (DAP e Governo), l'ago della bilancia si vada spostando, nel momento decisionale, verso quest'ultimo.

Allora, ero decisamente favorevole alla giurisdizionalizzazione poiché offriva, a mio avviso, maggiori garanzie di riflessione, e tuttavia aderii alla tesi secondo la quale occorre, invece, che la decisione fosse presa dall'organo politico ed amministrativo così da sottrarre l'organo giurisdizionale alla possibilità di influenze, minacce e quindi di deviazione rispetto alle decisioni da prendere. Tuttavia, non posso dimenticare, signor Ministro, che in questi casi abbiamo un rovesciamento dell'onere della prova, poiché lei sa bene, e lo ha

detto nella sua relazione riferendosi alla necessità di fornire la prova della permanenza del rapporto, che il Ministero attribuisce alla parte l'onere di dar la prova dell'assenza di questo rapporto. E si tratta —, su questo credo che nessuno abbia più dubbi — di una prova diabolica ed impossibile da fornire. In questo senso, quindi, ho apprezzato il suggerimento circa l'introduzione di alcuni parametri per la verifica della sussistenza o meno degli elementi che consentono il rinnovo e la proroga del provvedimento stesso.

La prova della contiguità che permane, rimessa alla parte, è una prova impossibile da fornire, e quindi sarà gioco facile per l'amministrazione continuare la permanenza sul sospetto; questo, lo dico subito, non è consentito dallo Stato di diritto. Pertanto guardo con molto favore all'introduzione di alcuni parametri che consentono di appurare la sussistenza di questi elementi. Tali parametri devono, ovviamente, essere oggetto di verifica giurisdizionale, nel senso che quando si afferma, ad esempio, che il numero di ricoveri è un sintomo, è chiaro che occorrerà verificare la ragione, ovvero se siano o meno connessi ad un effettivo aggiramento del vincolo del 41-*bis*; analogamente, quando si fa riferimento alla sussistenza ed alla permanenza dell'organizzazione dal quale il soggetto è uscito, perché processato, condannato, e, quindi, detenuto, è chiaro che la sola permanenza non può costituire un dato di per sé sufficiente. Dunque il controllo giurisdizionale, qualora si introducano i suddetti parametri, è a mio avviso un controllo funzionale. Secondo tale principio, infatti, credo si possa raggiungere un equilibrio apprezzabile: mentre infatti la giurisdizionalizzazione poteva essere soggetta ad influenze deprecabili, a pressioni ed a debolezze, presenta invece un maggiore equilibrio la individuazione di parametri che consentono, attraverso un procedimento induttivo, di misurare con certezza la sussistenza dell'esistenza di questo rapporto e della pericolosità, dato che il 41-*bis* è pur sempre una misura di prevenzione che non rappresenta un'espressione di aggravamento della

natura della sanzione. Rammento, a tale proposito — e non dovremmo mai dimenticarlo — che le stragi del 1993 furono possibili proprio per l'assenza dell'istituto previsto dall'articolo 41-*bis*. Il legislatore giunge sempre in ritardo. Il 41-*bis* è stato lo strumento attraverso cui si è riusciti a controllare il collegamento interno ed esterno che ha impedito, successivamente, quegli effetti devastanti quali sono stati le stragi poc'anzi citate.

Su questo indirizzo — naturalmente esprimo solo un primo giudizio e del tutto personale, si terranno certamente riunioni del nostro gruppo, della nostra Commissione, di quella del Ministero della giustizia e delle altre — esprimo un giudizio positivo. Si tratta di un indirizzo che mi trova concorde poiché riesce a contenere, da una parte, la verificabilità, attraverso lo strumento ordinamentale, della sussistenza di quegli elementi sia pure indiziati ma tuttavia reali, e quindi il controllo; e dall'altra, rimette all'amministrazione e soprattutto alle forze politiche ed al Governo, la decisione iniziale di un'attività preventiva di pertinenza, propriamente, di una forza di Governo. Credo, quindi, che su questa linea sia possibile agire e trovare una cooperazione, come da lei detto, non solo fra Parlamento e Governo, come è naturale, ma anche, come mi auguro, fra tutte le forze politiche. Così come l'istituto del 41-*bis* è stato votato all'unanimità, credo che sulla strada indicata potremmo indirizzarci ed iniziare a lavorare.

ANIELLO PALUMBO. Ho molto apprezzato la lucida ed articolata relazione del Ministro, che ha toccato quelli che sono, a mio giudizio, i temi più strettamente correlati ai compiti della nostra Commissione. Gran parte della relazione è dedicata, infatti, alla questione ed al problema del regime speciale del 41-*bis*, alle criticità che ha registrato l'applicazione di tale misura, e ad una prospettiva di riforma alla luce anche di indicazioni provenienti soprattutto dagli attori più diret-

tamente impegnati su questo versante, ovvero la Direzione nazionale antimafia e gli uffici del Ministero.

Condividendo, in linea di principio, le linee tracciate dal Ministro — salvo naturalmente gli approfondimenti che saranno poi doverosamente svolti nelle sedi competenti e, in particolare, nelle Commissioni giustizia di Camera e Senato —, credo ci siano anche altri temi, non secondari o irrilevanti rispetto all'azione di contrasto alla criminalità organizzata, non direttamente trattati nella relazione, tra cui quello relativo alla riorganizzazione ed all'efficienza delle attuali strutture giudiziarie, cui il Ministro, secondo quanto mi risulta, ha già mostrato una grande sensibilità. Il Ministro ci ha assicurato che sarebbe stata superata la vergogna di una legge non applicata del 1999 che istituiva il tribunale metropolitano di Giugliano e di Tivoli. Come tutti sanno, mentre il tribunale metropolitano di Tivoli è già in esercizio da diversi anni, quello di Giugliano non ha ancora visto la luce.

A questo proposito, do atto al Ministro del grande impegno e della sensibilità dimostrata anche con azioni concrete che, finalmente, stanno portando alla soluzione di questo problema.

Mi preme evidenziare, però, che esiste un problema non solo di geografia giudiziaria, ma anche di potenziamento delle strutture giudiziarie operanti nei territori di frontiera. Nella mia regione, ad esempio, i tribunali di Nola, di Torre Annunziata e di Santa Maria Capua Vetere — presidi giudiziari, a mio avviso, importanti nel contrasto e nella lotta alla criminalità organizzata — lamentano un'insufficienza di mezzi materiali e di personale.

E sempre in riferimento a tribunali in territori di frontiera porto all'attenzione un articolo di Stella di qualche giorno fa, apparso sul *Corriere della Sera*, che, riferendosi a quella normativa che prevedeva, per i magistrati assegnati alle sedi disagiate, una sorta di priorità nei trasferimenti ad altre sedi — decorso un certo periodo dall'esercizio delle loro funzioni in tali sedi (cinque anni) —, denunciava la disapplicazione della normativa: le legiti-

time aspettative dei magistrati che avevano accettato di operare in territori difficili, come quelli dei tribunali della Calabria e della Sicilia, venivano tradite, dato che, dopo il periodo di tempo trascorso in tali sedi giudiziarie, non avevano visti riconosciuti i diritti ad essi assegnati.

Infine, domando in che misura possa essere un ulteriore elemento incisivo ed efficace nel contrasto alle mafie ed ai fenomeni di criminalità organizzata spingere questo sistema del doppio binario, ovvero da una parte la normativa che attiene ai temi dell'ordinamento penitenziario e delle procedure di prevenzione (già all'esame di questa Commissione) e dall'altra le norme di diritto sostanziale e processuale (avendo lei insediato due commissioni di riforma, Pisapia e Riccioli, che stanno lavorando su questo), così da rendere più incisive alcune disposizioni sia del codice penale che di procedura penale, differenziando la disciplina sia sostanziale sia processuale.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il senatore Palumbo, ma avremmo bisogno di un'altra audizione per affrontare le problematiche da lui sollevate circa il rapporto fra la lotta alla mafia e la strumentazione di contrasto, le riforme dei codici e le strutture giudiziarie. Su tali questioni dovremmo arrivare ad un confronto non solo col Ministro ma anche con le commissioni insediate. Tuttavia, dato che oggi siamo qui per affrontare il tema del 41-bis — ovviamente connesso anche alle questioni da lei citate, impossibili da trattare però in questa audizione —, cerchiamo di « sfruttare » adeguatamente la presenza del Ministro sul tema proposto.

**CLEMENTE MASTELLA, Ministro della giustizia.** Vorrei tranquillizzare il senatore Palumbo sullo stato avanzato dei lavori. So che il tribunale di Giugliano è un tema sul quale lei è particolarmente sensibile.

**EMIDDIO NOVI.** Leggo che nel 2006, secondo i dati forniti (probabilmente dal DAP), vi sono stati complessivamente 70 nuovi decreti di applicazione del regime

detentivo di prevenzione su 526 detenuti per il 41-*bis*. Dai dati si evince inoltre che, sempre nel 2006, si è verificato l'annullamento, in sede giudiziaria, di 89 di tali decreti e che le impugnative delle procure generali competenti ammontano soltanto a 15. Se, dunque, le procure presentano impugnative soltanto in 15 casi su 89, questo significa che molti degli annullamenti erano più che motivati, ed allora o noi diffidiamo dei tribunali di sorveglianza e delle stesse procure e riteniamo che vi sia una rete di complicità e concussioni tale da portare ad un coinvolgimento dei tribunali di sorveglianza, delle procure generali e degli altri attori interessati, oppure dobbiamo pensare che molti di questi annullamenti siano, più o meno, motivati.

Prendo spunto da tale considerazione per riflettere anche sulla proposta avanzata dalla DNA di sganciare il provvedimento dall'esigenza del controllo sull'attualità dei collegamenti con l'esterno, principio secondo il quale un detenuto in regime di 41-*bis*, pur non accertandosi la sussistenza del collegamento con cosche esterne, deve essere comunque sottoposto a tale regime. Mi preme considerare alcune delle eventuali circostanze. In taluni casi, infatti, l'adozione di tale procedimento è più che plausibile, perché è chiaro, ad esempio, che, se la famiglia di un detenuto sottoposto al 41-*bis* ha dovizia di reddito, questo probabilmente significa che la famiglia è ancora collegata con le attività criminali. In tal caso si tratta di un presupposto da valutare positivamente, ma in altre circostanze, vi sono alcuni presupposti non incisivi, come, ad esempio, quello riguardante i collegamenti ancora esistenti: a volte, molti esponenti del crimine organizzato sono superati, nel controllo del territorio, dai nuovi padrini e dai nuovi organizzatori del crimine, nel senso che gli esponenti detenuti, sostanzialmente, perdono autorità e controllo del territorio perché i capi delle milizie terroristiche criminali si trasformano in boss. In altri termini, alcuni di questi presupposti, a mio avviso, sono azzardati, proprio come quello delle frequenti visite nei ri-

coveri ospedalieri, su cui sono d'accordo con l'avvocato Calvi, con l'onorevole Calvi...

NITTO FRANCESCO PALMA. Lo chiami senatore, altrimenti si arrabbia!

EMIDDIO NOVI. Con il senatore Calvi...

GUIDO CALVI. Sono professore, senatore e avvocato, e lei mi ha chiamato onorevole! Comunque, non ho difeso nessuna di queste persone.

EMIDDIO NOVI. Il professore avvocato Calvi ha posto una questione seria. Se una persona, ad esempio, è ammalata di cancro e deve essere ricoverata in ospedale per le cure, questo può diventare un presupposto per la conferma del regime 41-*bis*? Dovremmo quindi riflettere, e con un certo equilibrio, perché in questo paese ci sono tante e troppe grida manzoniane, e con le grida manzoniane, alla fine, si finisce per congestionare ed indebolire la lotta ai sistemi criminali.

Ripeto che se 89 annullamenti su 526 sono veramente numerosi, sono esigue le impugnazioni delle procure generali. Vi invito a riflettere su questi dati, a mio avviso, quanto mai allarmanti: 89 annullamenti su 526, con 15 impugnazioni soltanto da parte delle procure generali.

GIUSEPPE LUMIA. Ringrazio il Ministro perché oggi, indicando anche delle soluzioni, non ci ha nascosto un dato palese ed evidente a tutti, ovvero che in ordine al regime previsto dall'articolo 41-*bis* si rilevano seri e gravi problemi. La presenza di tali seri e gravi problemi è rilevabile su diversi versanti, uno dei quali è quello delle revoche avvenute: in tal senso è sufficiente scorrere l'elenco dei boss sottoposti a tali revoche ed avere un normale e semplice confronto con le autorità giudiziarie che ne conoscono la storia, la vita della famiglia di mafia, e l'attuale operatività, per comprendere che il sistema delle revoche ha causato, nel nostro paese, un danno innegabile alla lotta alla mafia.

Il secondo versante da analizzare riguarda invece il sistema concreto di applicazione del 41-*bis*, ovvero il principio di efficacia e di effettiva condizione di mantenimento del 41-*bis* nell'ambito del regime carcerario. Non c'è procura che non abbia segnalato in questi anni alla Commissione parlamentare antimafia — compreso il procuratore nazionale antimafia, Piero Grasso, nella sua prima audizione — la presenza di continui tentativi, spesso anche riusciti, di mantenere un contatto con le proprie cosche. Dobbiamo dunque partire da questi due dati che oggi feriscono il sistema della 41-*bis* e, come ha detto bene il Ministro, il sistema della sicurezza del nostro paese.

Sono convinto da sempre che il 41-*bis* non sia un regime che violi diritti umani, poiché nel nostro paese è stato concepito non come una pena afflittiva ma, come già sottolineato dal senatore Calvi, come un sistema di prevenzione volto ad impedire ai boss di continuare a dare ordini all'esterno, ovvero quale pizzo pagare, quale appalto truccare, quale omicidio compiere, e — perché no — quale politico votare. Il 41-*bis* è dunque un sistema che ci permette, senza violare alcun diritto umano, di frenare il pericolo rappresentato dai boss che, in natura, considerano il carcere come una loro porzione di territorio.

Cosa nostra, come le altre mafie, considera il carcere, al contrario di tutte le altre organizzazioni criminali, non come un momento di sospensione dell'attività, bensì, come da sempre è dimostrato, quale un *continuum*, ovvero un territorio da sottoporre alle stesse gerarchie, agli stessi controlli esercitati all'esterno. Pertanto, nell'attività dei boss, non si verifica una sospensione in coincidenza del periodo di detenzione, ma al contrario si rileva addirittura l'esistenza di un meccanismo di sostituzione sul solo piano operativo da parte dei cosiddetti « reggenti », ovvero personaggi che ne prendono il posto, mentre il più delle volte i boss continuano a conservare un ruolo gerarchico determinante. A dimostrazione di ciò vi sono lettere, indagini e vaste attività probanti e ben provate. Tutte queste ragioni rendono

importante quindi preoccuparsi ed occuparsi delle falle e dei buchi esistenti oggi nel regime del 41-*bis* per provare a trovare una soluzione.

Quanto all'aspetto più specificamente normativo e alle soluzioni presentate dal Ministro, mi pare che una soluzione provi a ritoccare il sistema esistente, un'altra, invece, a riformare, in profondità, il 41-*bis*. Qualunque soluzione dovessimo adottare — alla fine di questo nostro lavoro avremo certamente un momento di discussione franca, durante la quale elaborare una soluzione, a seguito di un reale confronto, in cui le opinioni di ognuno possano pesare nel determinare il convincimento personale nostro e di tutta la Commissione —, penso che spostarsi progressivamente verso una reale misura di prevenzione possa essere una soluzione adeguata, poiché ci consentirebbe innanzitutto di mantenere in piedi la responsabilità dello Stato in capo al Ministero. Come sapete, nelle misure di prevenzione, sia personale sia patrimoniale, entra in gioco anche il questore e ciò, poiché in tal caso l'iniziativa non sarebbe unicamente, in senso stretto, dell'autorità giudiziaria, ci consentirebbe di confermare la scelta, già operata in questa Commissione — in seguito ad un travagliato confronto —, di mantenere questa titolarità: lo Stato si assume la responsabilità, anche nel suo organo esecutivo, di proporre tale misura proprio a fini di prevenzione. Inoltre tale sistema di prevenzione permetterebbe, nello stesso tempo, di avere una propria giurisdizionalizzazione e, quindi, una propria procedura tale da consentire all'autorità giudiziaria di avere una funzione, un ruolo, sia nella valutazione sia nell'applicazione delle misure di garanzia, comunque da tutelare. Nello stesso tempo ci consentirebbe di invertire progressivamente quell'onere della prova che, come sapete, nelle misure di prevenzione è un caposaldo, anche se negli ultimi anni ha subito un'evoluzione, avendo sempre di più dei riferimenti piuttosto importanti che ne hanno consentito la coerenza e l'adeguamento al nostro sistema giuridico e al nostro sistema delle garanzie. Si

tratta, quindi, di un sistema di prevenzione che permette di invertire l'onere della prova ed evitare quella rincorsa continua e defaticante che spesso conduce a quelle falle ben descritte dal Ministro ed illustrate, in termini numerici, dalle tabelle. Infine, esso ci mette nelle condizioni di disporre di criteri più generali tali da consentirci di collegare la misura del 41-*bis* alle nature delle organizzazioni mafiose. La pericolosità del soggetto e la capacità di intimidazione, infatti, non vengono meno con il carcere; i contatti con l'esterno avvengono attraverso una gamma così vasta di possibilità tale da porci nelle condizioni di evitare a monte, e non rincorrere a valle, tutta la casistica che di volta in volta le inchieste giudiziarie ci offrono.

Su questo piano, pertanto, possiamo senz'altro confrontarci e ritengo che, a seguito della nostra discussione, il Ministro possa fornirci un'indicazione condivisa, come lui richiedeva, utile anche a coinvolgere il Parlamento.

Vorrei soffermarmi, ora, su alcune questioni concrete circa la reale possibilità di applicazione del 41-*bis*. Negli istituti penitenziari, secondo le notizie che abbiamo, i criteri adottati relativamente alla vita intramuraria dei detenuti sottoposti a tale regime non risultano affatto uniformi. Vorrei dunque sapere quali siano le differenze, perché vi sono persone ammesse a colloqui visivi, in numero diverso da istituto a istituto; perché vi sia questa ampia discrezionalità da parte del direttore in materia di acquisti, di ricezione di generi alimentari, sia attraverso pacchi sia colloqui, e di colloqui telefonici mensili con familiari e conviventi. Poiché ritengo necessario evitare questa discrezionalità e differenziazione che indebolisce il 41-*bis*, chiedo al Ministro notizie maggiormente particolareggiate al riguardo, anche eventualmente in forma scritta, così che la Commissione le possa valutare.

Domando, inoltre, quale sia il motivo per cui a Milano ed a Spoleto le due nuove sezioni, già esistenti, idonee a custodire detenuti sottoposti a regimi di 41-*bis* non siano ancora attivate.

Desidero sapere se i detenuti sottoposti a regime di 41-*bis* siano anche, per la maggior parte, condotti presso strutture ospedaliere esterne nel caso di visite e ricoveri che potrebbero essere, invece, ben organizzati all'interno degli istituti penitenziari quali quelli di Opera o di Secondigliano, ove esistono strutture sanitarie ben organizzate atte ad evitare che questo meccanismo da un lato sia utilizzato per aggirare il regime del 41-*bis* e, dall'altro, in qualche caso, si trasformi in una arbitraria condizione di ristrettezza del diritto alla salute che, comunque, va sempre garantito. Domando dunque al Ministro se non ritenga che queste strutture vadano potenziate in modo tale da evitare il duplice errore dell'aggiramento del regime o della restrizione del diritto alla salute.

Chiedo, inoltre, quali accorgimenti siano stati adottati — vi ha fatto un breve riferimento — nel caso dei cosiddetti declassificati che, passando in un altro regime, di più difficile controllo rispetto al 41-*bis*, possono operare e procurare danni notevoli al sistema della sicurezza del nostro paese. Domando quindi se nel caso di tale tipologia di detenuti — spesso si tratta di boss di primo piano, che già in questi anni hanno avuto la revoca — sia stata adottata una particolare attenzione.

Mi preme sapere, inoltre, quali siano le modalità di assegnazione dei detenuti alla cosiddetta « area riservata » e quali le condizioni per uscirne. Riferendomi, in particolare, al noto boss mafioso del quartiere Brancaccio di Palermo, Giuseppe Graviano, che sappiamo essere stato coinvolto sia nelle stragi sia nell'omicidio di Don Puglisi, vorrei avere qualche notizia più specifica circa la ragione del suo trasferimento, un anno fa, dall'rea riservata al regime del 41-*bis* ordinario.

Ho avuto modo di apprendere dalla stampa l'esistenza di una diabolica capacità di comunicazione verso l'esterno, condotta attraverso una corrispondenza, in un certo senso, interna tra detenuti. La stampa ci ha ricordato che, utilizzando ritagli di giornali, operando qualche cambiamento e facendo riferimento a noti ambienti sportivi (ad esempio, quello della

Formula 1), riuscivano, attraverso una comunicazione interna, a trasmettersi informazioni sul nuovo regime ed i nuovi assetti della cosca. Chiedo, a tale proposito, se questo sistema sia ancora in uso e se vi sia, nell'eventualità, la necessaria vigilanza atta ad evitare tale forma di aggiramento del 41-*bis*.

Inoltre, proprio per evitare che vi siano forme di radicamento, mi domando a quanto ammonti il periodo di permanenza, in uno stesso carcere a 41-*bis*, da parte di alcuni detenuti, dato che, al contrario, sarebbe invece necessaria una mobilità capace di aggirare il pericolo del radicamento.

Ritornando al controllo della corrispondenza, vorrei avere delle delucidazioni circa i risultati raggiunti, ovvero se, a livello centrale, vi sia un coordinamento che analizza e approfondisce tutte le forme informative e documentali. In questo ambito, infatti, si ha una novità senza precedenti nella storia del nostro paese, vale a dire la presenza di molti boss con sentenze passate in giudicato: il carcere, in questo modo, acquista una nuova caratteristica, tra cui anche la possibilità di fare un'attenta e mirata lettura della corrispondenza, non per quanto riguarda gli affetti personali e le vicende private, ma relativamente alle comunicazioni di tipo criminale.

Ricordo, inoltre, la vicenda molto delicata che ha coinvolto anche questa Commissione, portandola ad imprimere un indirizzo al Parlamento molto forte sul 41-*bis*, ovvero il noto proclama Bagarella. Nel luglio del 2003 Bagarella lanciò un proclama, proprio sul 41-*bis*, molto minaccioso e molto ambiguo per un verso, ma molto chiaro per un altro, nei confronti dello stesso Stato. Vorrei capire cosa sia avvenuto successivamente e che lettura abbia dato il Dipartimento della tranquillità subentrata a quelle minacce, se questo regime ora sia soddisfacente o se siano state trovate altre soluzioni di accomodamento rispetto alla classica posizione antagonista da sempre manifestata verso il 41-*bis*, che insieme alla confisca dei beni ed all'ergastolo questi hanno sempre con-

siderato punti fondamentali di una loro rivendicazione, in qualche caso, addirittura di una loro apertura di trattativa verso alcuni settori dello Stato.

GIUSEPPE DI LELLO FINUOLI. La sua relazione, signor Ministro, merita di essere studiata, e quindi non me la sento di dare un giudizio estemporaneo su una problematica che è di così grande complessità.

Personalmente non frequento le carceri; in tutta la mia vita parlamentare, dal 1992 ad oggi, vi sono stato soltanto due volte, rifugio dall'andarvi, per ragioni ovvie, dato che molti mi riconoscono e mi salutano, come sa l'onorevole Forgione. Non so, pertanto, quale sia l'attuale condizione materiale. Ritengo, tuttavia, che il 41-*bis* non sia che uno dei tasselli della lotta alla mafia; in tal senso basta infatti osservare le statistiche dei soggetti sottoposti al regime del 41-*bis* suddivisi per organizzazione criminale: 161 camorristi, 184 affiliati a Cosa nostra e solo 92 alla 'ndrangheta. Questo significa che molti 'ndranghetisti sono liberi, ovvero che dentro le carceri la mafia in questo momento più forte non registra una grande presenza. Dunque il 41-*bis* è solo un tassello. Inoltre, non dobbiamo correre troppo verso le modifiche perché scoraggiati a causa delle falle del 41-*bis*: queste infatti ci saranno sempre, poiché ci sarà sempre una modalità di aggiramento di queste norme da parte della criminalità, che ha le sue risorse per sopravvivere ed a volte anche sopravanzare gli strumenti approntati dallo Stato per il loro controllo.

Quanto ai parametri suggeriti dalla sua relazione — e mi rifaccio a quanto detto dal senatore Calvi —, ritengo che essi siano importanti proprio per evitare che vi sia una totale inversione della prova e che il mafioso sottoposto al 41-*bis* debba dare una prova negativa, che è sempre diabolica. Su tali parametri sono quindi d'accordo. Ci sarà certamente da riflettere, in seguito, sui dati da lei presentati.

Trova il mio assenso anche il fatto che il reclamo sia centrato unicamente sulla sussistenza dei requisiti, anche se non vorrei che questo potesse esulare dall'ap-

plicazione concreta del 41-*bis* quando quest'applicazione non risponda alla legge. Per essere più chiaro, è accettabile il reclamo sulla sussistenza, ma se è fatto sulla base di misure eccezionali, non presenti nel provvedimento, credo che sia necessario dargli qualche spiraglio di maggiore elasticità. Anche in questo caso, tuttavia, è necessario uno studio.

Il regime del 41-*bis* è passato anche al vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo, e quindi non vi è dubbio che la giurisdizionalizzazione sia principio inamovibile, altrimenti si rischia di uscire dai paletti di civiltà giuridica che ci impone il Trattato al quale abbiamo aderito.

Circa l'uniformità dell'applicazione del 41-*bis*, la sua assenza può esporre il personale del carcere ad eventuali ritorsioni: potrebbero infatti domandare per quale ragione, ad esempio, ad Ascoli Piceno sia possibile ricevere visite due volte al mese, ed in altro carcere, invece, solo una volta. Si tratta, dunque, di una questione importante, come del resto lo è anche — lo dico solo *en passant* — il problema delle sedi disagiate, su cui rifletteremo. Se venisse meno il sistema delle sedi disagiate, saremmo nei guai (ma questo è un altro problema).

Vorrei ora far riflettere su un problema vero. Ho letto con attenzione il libro che, alcuni anni fa, hanno scritto Maurizio Turco e Sergio D'Elia sul 41-*bis*, *La tortura democratica*. È indubbio — Turco lo conosco da anni, siamo amici, abbiamo fatto tante battaglie di libertà insieme — che il 41-*bis*, in taluni casi, viene applicato a chi è del tutto estraneo, senza che il Ministero lo sappia. Totò Riina, ad esempio, si trovava in una sezione in cui vi erano tre celle senza nome: in una vi era Totò Riina, nella seconda un altro mafioso, e nella terza un signore assolutamente estraneo, un detenuto comune, messo lì per fare numero, per raggiungere il numero tre. Sono casi documentati.

CLEMENTE MASTELLA, *Ministro della giustizia*. Per non averle frequentate, le carceri le conosce bene!

NITTO FRANCESCO PALMA. Ministro, ma prima le frequentava!

GIUSEPPE DI LELLO FINUOLI. È un fatto, a mio avviso, da tener presente. In questo senso, l'applicazione dei parametri, come anche un sistema di monitoraggio molto più accurato, credo che rappresentino una base di partenza alquanto utile. A questo si aggiunge l'uniformità del trattamento che, ripeto, è essenziale per evitare ritorsioni sul personale.

In conclusione, credo che sulla questione del 41-*bis*, senza preclusioni ideologiche, sia necessario riflettere ulteriormente al fine di giungere ad una riforma che sia in linea con la Costituzione e con il valore rieducativo della pena. Spero, quindi, in un aggiornamento dei lavori tale da consentirci di studiare la relazione oggi illustrata. Sarebbe stato preferibile averla qualche settimana fa — non intendo essere polemico, è un metodo italiano, lo capisco —, ma poiché ci è stata sottoposta solo questa sera ritengo necessario un aggiornamento per discutere anche su dati più concreti.

MARIO TASSONE. Vorrei esporre, signor Ministro, alcune valutazioni e considerazioni, per poi porre qualche quesito rispetto a quanto da lei comunicato questa sera e da me seguito con molta attenzione.

La prima valutazione si rifà a quanto detto dai colleghi e da lei, argomento su cui, tuttavia, mi preme fare una precisazione: noi siamo indubbiamente in presenza, per alcuni aspetti e per alcuni dati manifestatisi in questi tempi, ma non soltanto in questi ultimi tempi, di una permeabilità anche delle strutture carcerarie del 41-*bis*. Questo fatto, ovviamente, fa riflettere e rende necessarie ulteriori considerazioni sul dato logistico — così come riportato da alcuni colleghi, dal personale, dall'amministrazione — anche rispetto a quelle differenze di trattamento esistenti tra carcere e carcere, tra strutture penitenziarie e quelle di massima sicurezza.

Quanto al dato reale, ci troviamo a valutare la sua relazione anche sulla base



di un'esigenza. Io che vengo dalla 'ndrangheta calabrese...

NITTO FRANCESCO PALMA. Conosce la 'ndrangheta, non « viene » dall'ndrangheta !

ACCURSIO MONTALBANO. È un'affermazione un po' impegnativa !

PRESIDENTE. Onorevole Tassone, siamo in seduta pubblica !

MARIO TASSONE. Sono al di sopra di ogni sospetto, ci siamo capiti...

PRESIDENTE. Anche il concetto del « ci siamo capiti » è ambiguo ! Lei persevera nell'ambiguità dei messaggi !

MARIO TASSONE. La reiterazione è certamente da condannare !

Tornando nel merito del discorso, credo che l'aspetto più importante, relativamente alle proroghe, sia rappresentato soprattutto dalla revoca dello *status* del 41-*bis*. Ritengo che, in questo campo, la legge sia lacunosa e questa lacunosità, o genericità, è stata evidenziata sia dalla Corte di cassazione sia dalla Corte costituzionale. Non vi è dubbio che, nel prosieguo, dobbiamo quindi operare anche una rivisitazione della norma stessa.

Quanto all'altro aspetto, più volte richiamato, ovvero quello dell'onere della prova, e soprattutto relativamente a quanto affermato dalla Cassazione e dalla Corte costituzionale circa le motivazioni certe che bisognerebbe fornire da parte dell'autorità amministrativa, il quesito che si pone è come possano emergere questi elementi certi, data l'organizzazione così fatta, determinata e articolata. In questo senso, potrebbe essere utile coinvolgere, ad esempio, la Procura nazionale antimafia con una sezione che si interessi specificamente a questo, dato che l'articolo 41-*bis* non è una pena accessoria, ma è uno strumento di prevenzione e di garanzia della società, volto ad evitare che chi sta in carcere continui a delinquere.

Nel momento in cui si nota, ripetutamente, l'esistenza di una permeabilizzazione, è necessario avviare un'indagine o un monitoraggio dell'attività del detenuto per comprendere se ancora ne sussista la pericolosità. Questa operazione, a mio avviso, non può essere semplicemente attribuita al giudice di sorveglianza, su cui mi preme fare alcune valutazioni: chi è il giudice naturale di sorveglianza ? Quello che ricade nella struttura penitenziaria dove risiede il detenuto, oppure quello del luogo dove è stato commesso originariamente il reato più grave ? Ritengo si tratti di una valutazione da fare e da considerare.

I dati che si evincono dalla tabella consegnataci, in cui sono presenti elementi certamente già noti, confermano la nostra preoccupazione.

È indubbio che esista un anello che dev'essere ricomposto, sia sul piano legislativo, sia sul piano amministrativo. È l'unica considerazione che intendo sottoporre alla sua riflessione, anche per quanto riguarda l'esigenza da noi avvertita di non considerare, così come da lei già sottolineato, il detenuto soggetto al 41-*bis* innocuo, e quindi non monitorato, non seguito da alcuno, e privo, in sostanza, di qualsiasi tipo di accertamento. Proprio in tal senso chiedo una sua valutazione circa la mia proposta di una sezione speciale nella PNA che abbia l'onere ed il compito di seguire coloro che sono sottoposti a regime di 41-*bis*.

NITTO FRANCESCO PALMA. Ministro, il suo intervento evidenzia due circostanze inequivoche. La prima riguarda l'assoluta necessità del regime detentivo speciale, ovvero di un regime che abbia delle modalità di esecuzione così come previste dall'articolo 41-*bis*; l'altra fa riferimento alle enormi difficoltà esistenti non solo e non tanto nell'instaurare detto regime, quanto nel farlo proseguire. La realtà di fondo è che tutto questo sistema si fonda su presunzioni e non su prove, e che questo strumento rappresenta, probabilmente, uno degli esempi più eclatanti della scarsa efficienza degli apparati repressivi

dello Stato, essendo formulato non come strumento di superafflizione, ovvero come modalità di esecuzione della pena, ma come strumento di sicurezza sociale. Nel timore, nell'idea o nella presunzione che un determinato soggetto possa dal carcere continuare a guidare o far parte di una determinata associazione criminale, si tende sostanzialmente a tagliare tale cordone, rendendo più afflittiva la pena.

Altro elemento emerso è che le modalità di esecuzione della pena di cui all'articolo 41-*bis* sono in linea con i parametri costituzionali, nel senso che, sotto questo profilo, possiamo stare tranquilli che non esiste un sovraccarico negativo nei confronti del rispetto dei diritti fondamentali della persona.

Tuttavia, vorrei segnalare che è singolare come, da uno schieramento politico di centrosinistra, di cui lei fa parte indipendentemente dalla sua storia personale, che delle garanzie della giurisdizione ha sempre fatto, almeno fino ad un decennio fa, una sorta di emblema, venga avanzata una proposta che tende, invece, ad espandere i poteri dell'amministrazione rispetto a quelli della giurisdizione. Non solo, ma a ben vedere, attraverso il meccanismo che lei ha ipotizzato, tende a rendere sostanzialmente stabile un regime. Lei infatti afferma — ne capisco le ragioni — che il primo periodo è di tre anni, mentre le proroghe seguono automaticamente, con una secca inversione dell'onere della prova, così come prima ha sottolineato il senatore, professore, avvocato Calvi (*Commenti del senatore Calvi*). Ha chiesto di ricordare tutti e tre i titoli, ed io li ho ricordati!

PRESIDENTE. I titoli sono corretti!

NITTO FRANCESCO PALMA. Allora, senatore, professore, avvocato e vicepresidente Calvi.

Credo che in tutta questa vicenda vi sia una grande ipocrisia, nel senso che, in ragione della necessità, che sicuramente esiste, circa il mantenimento del regime di detenzione speciale, si cercano strade ipocrite per procedere sempre in modo ipocrita.

Vede, Ministro, se lei sofferma la sua attenzione ai parametri da lei indicati nella relazione alle pagine 8 e 9, devo dirle che da magistrato — pur avendo io, salvo che per un anno, un'esperienza quasi esclusivamente di pubblico ministero — non le darei mai la proroga sulla base di tutti i criteri che lei ha segnalato, fatta eccezione quello di cui alla lettera *h*) e, se non leggo male, alla lettera *j*). Mi dovrebbe spiegare, signor Ministro, per quale ragione debba essere considerato motivo di proroga del 41-*bis* il fatto che io, ad esempio, sia stato detenuto in un istituto insieme al signor Pinco Pallino, che poi è stato scarcerato. Il signor Pinco Pallino sarà stato scarcerato avendo finito la sua espiazione della pena o avendo il giudice ritenuto di doverlo liberare, ed io, che ho avuto la sventura di aver trascorso un periodo di detenzione con questo soggetto, devo subirne le conseguenze sotto il profilo della mia posizione personale.

GUIDO CALVI. Volevo solo precisare al senatore Palma che la giurisdizione ritorna ad essere efficace proprio perché il reclamo verifica la sussistenza non della condizione, ma dell'operatività e dell'effettività della pena. Anch'io sono d'accordo sul fatto che vi siano alcune rilevanti conseguenze, ma sarà il giudice a stabilirlo.

NITTO FRANCESCO PALMA. Ho capito, ma poiché sto seguendo un mio ragionamento senza alcuna finalità di natura polemica, mi interrogo su tali parametri, domandandomi per quale ragione, ad esempio, il fatto normale, per la criminalità organizzata, dell'esistenza di latitanti debba ridondare sulla mia posizione personale. Di contro, è evidente invece che il fatto di avere contatti con persone ammesse a colloquio che, a loro volta, abbiano contatti con esponenti della criminalità organizzata ridondi, naturalmente, sulla mia posizione personale. Questo criterio può costituire, infatti, un dato indicativo, così come quello dell'entità e della frequenza delle rimesse di denaro, ove evidentemente non giustificate dal tenore di vita proprio della famiglia.

Intendo dire che, andando avanti con questi parametri, si continuerà a perpetuare ipocrisia su ipocrisia. Mi è capitato per tanti anni, quando ero alla Procura nazionale antimafia, di predisporre pareri per il 41-*bis* e per le eventuali proroghe. Devo ammettere che era una situazione avvilente dal momento che, in una situazione di questo tipo, se qualcosa di nuovo e di diverso dovesse apparire, evidentemente, essendo la natura dei contatti criminosa, avrebbe una sua apprezzabilità sotto il profilo dell'illecito e quindi farebbe corpo di un determinato processo. Nella realtà, quindi, ci muoviamo su presunzioni.

Lo stesso dicasi per il problema della scindibilità che, ovviamente, comprendo. Dovremmo tuttavia ricordare tutti quanti che il 41-*bis* viene applicato con riferimento a determinate tipologie di reato e che non si può pretendere che, se il soggetto X ha scontato i suoi cinque anni di reclusione per associazione mafiosa o quant'altro, debba scontare in regime di 41-*bis* anche i due mesi in più che, ad esempio, gli sono stati comminati per il furto di una macchina, assolutamente indipendente dall'associazione mafiosa. Questo dimostra, quando qualcuno vuole intestardirsi sull'impossibilità della scindibilità, che questo è uno strumento che tende ad altro, ma che, se forzato, difficilmente può essere inquadrato nell'ambito di uno Stato di diritto.

Capisco l'esistenza di talune esigenze che, a volte, fanno aumentare l'entusiasmo di qualcuno. Ad esempio, tutta la questione relativa al calcio ha portato ad una competenza radicata sul TAR di Roma, abbattendo le competenze di altri tribunali amministrativi regionali. E, in merito alla questione che stiamo trattando, mi domando quale sia la ragione per la quale l'unico giudice di sorveglianza competente dovrebbe essere il giudice del tribunale di Roma. A fronte del giudice dell'esecuzione che appartiene al mondo della giurisdizione, mi chiedo quale sia la ragione per cui noi dovremmo fare una eccezione così inquietante, così deflagrante rispetto al sistema. Mi rendo conto che è più comodo,

ma c'è un vecchio brocardo latino che dice *tot capita, tot sententiae*, ed il sistema si basa proprio sull'autonomia ed indipendenza del magistrato. Il valore vincolante delle pronunce della Cassazione venne abbattuto, ferma restando la funzione di nomofilachia, proprio in ragione dell'autonomia e dell'indipendenza dei singoli magistrati. Vogliamo concentrare tutto sul giudice di sorveglianza di Roma? Perché invece non ci si sofferma a pensare — come accennato dal senatore Tassone — se il giudice di sorveglianza competente non debba essere quello del luogo dell'esecuzione, invece di quello del luogo della condanna?

Desidero sottoporre alla sua attenzione una mia idea, nata dalla sfiducia che nutro nel pensare che sia immaginabile la creazione di un sistema complesso e giudiziariamente accettabile di questo 41-*bis*, ma anche dalla certezza che ho dell'esigenza di un regime detentivo speciale.

Ricordo che il vecchio ordinamento prevedeva carceri diverse — forse lo prevede tuttora seppur in maniera astratta — a seconda del tipo di reato commesso; immaginava che la stessa detenzione dovesse prevedere luoghi diversi anche sotto il profilo della custodia cautelare in ragione delle tipologie delle persone che dovevano essere detenute. Non sarebbe, dunque, molto più semplice immaginare — dal momento che sotto il profilo delle modalità di esecuzione della pena non abbiamo dubbio, avendo la conferma della Corte costituzionale, circa il rispetto dei diritti fondamentali — che, in assenza di una cesura tra il soggetto detenuto e la criminalità, le modalità di esecuzione della pena siano diverse secondo la tipologia dei reati? Non sarebbe più leale, più trasparente e più chiaro affermare che chi è il capo di una organizzazione criminale sconta, solo in virtù di questa ragione, la pena in determinati modi, fino a che, in termini chiari, non dimostra di aver rotto il suo legame con la criminalità organizzata?

Questo è il mondo delle istituzioni, signor Ministro. Ma questo è anche un paese nel quale vi sono sempre emergenze

e sembra quasi che, se uno dovesse dire «l'emergenza emergenziale di una volta non c'è più», potrebbe essere immediatamente accusato, da tal altro, di avere debolezze, o affievolimenti di tensione, nei confronti del contrasto alla criminalità organizzata. In tal senso, ricordo, ad esempio, quella frase infelice, «dobbiamo convivere con la mafia», che dette luogo ad una grande polemica, sebbene il suo significato fosse altro. Se questo è il mondo delle istituzioni, fino a quando dobbiamo immaginare che i suoi apparati continuino ad essere ipocriti, ad arrampicarsi sugli specchi, a fare affermazioni spesso prive di prove e fondate solo su presunzioni. Perché, quindi, non affermiamo in maniera chiara che coloro che commettono determinati reati sono soggetti socialmente pericolosi che devono scontare la pena in modo diverso ed in tal modo la scontano?

MARIA GRAZIA LAGANÀ FORTUGNO. Signor Ministro, volevo complimentarmi, anche io, per la relazione che, essendo arrivata con un po' di ritardo, mi riprometto di leggere con molta attenzione.

Per quanto riguarda l'aspetto più tecnico della relazione, i miei colleghi, tra l'altro esperti in materia, sono già ampiamente intervenuti. La mia riflessione riguarda un altro campo. Lei ben conosce le difficoltà in cui versa la Calabria in questo momento, soprattutto in ambito giudiziario, a causa della carenza di personale giudiziario e della litigiosità tra magistrati. Questa situazione è inaccettabile e mette in gioco il ruolo e la credibilità della magistratura calabrese. Le domando dunque, signor Ministro, se non ritenga necessario un monitoraggio su ogni possibile ed eventuale interconnessione tra politica e magistratura. Le chiedo, quindi, di accertare tutti i rapporti di eventuale parentela e affinità tra magistrati inquirenti e giudicanti in servizio presso i tribunali calabresi, le relazioni tra magistrati e uomini politici calabresi, a partire dal 2000 fino ad oggi, nonché tutte le eventuali incompatibilità dei magistrati calabresi

con riferimento al territorio di competenza. Le domando inoltre un aggiornamento circa il decreto Locride, o decreto Calabria, se vogliamo estenderlo, dato che il problema esiste in tutta la regione. Lei ricorderà, infatti, che siamo venuti a porre il problema, alcuni mesi fa, con altre famiglie calabresi.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Laganà. Come nel caso dell'intervento del senatore Palumbo, devo ricordarle, tuttavia, che il Ministro è convocato in questa sede sullo specifico tema del regime del 41-bis.

MARIA GRAZIA LAGANÀ FORTUGNO. Essendo presente il Ministro di giustizia, ho pensato che fosse opportuno sottoporli queste due richieste.

PRESIDENTE. Non ho dubbi. Le questioni che lei ha posto saranno oggetto dell'attività della nostra Commissione che, come è noto, incomincerà entro il mese di maggio le audizioni sulla Calabria, che faranno parte del lavoro di inchiesta — il Ministro ha il diritto e il dovere di rispondere a tutte le questioni poste — e del lavoro, a pieno titolo, della Commissione.

MARIA GRAZIA LAGANÀ FORTUGNO. Non ne dubito.

GIACOMO MANCINI. I temi della Calabria meritano grande attenzione e grande approfondimento; mi auguro, quindi, che la Commissione, a breve, dia modo a tutti i componenti di poter affrontare quella che ritengo essere una grande emergenza, non soltanto di una regione del nostro Paese, ma dell'intero nostro Stato.

Quanto alla questione del 41-bis, ho apprezzato l'approccio di un Ministro che, convinto delle proprie idee, ha presentato una relazione lunga ed articolata, che merita certamente un'attenta riflessione. Ed aggiungo che ho altrettanto apprezzato la convinzione, mostrata dal Ministro, circa l'utilità di confrontare le proprie idee con quelle dei commissari e del Parla-

mento. Il tema del 41-*bis*, da quando è stato inserito nel nostro ordinamento, ovvero dal 1992, ha animato una discussione intensa nel paese e nel Parlamento. Appartengo alla schiera di coloro i quali, insieme al mio gruppo ed al mio partito, hanno giudicato il 41-*bis* (e continuano a farlo) una forma non rispettosa dei canoni di libertà individuale propri di ogni cittadino. Tali canoni, a nostro avviso, non possono essere compromessi e compressi, anche nel caso in cui la loro compressione comporti un guadagno per i diritti di sicurezza dell'intera comunità.

Questa è la posizione che il mio gruppo politico ha espresso nella passata legislatura. Il collega capo del gruppo di Rifondazione Comunista ha ricordato — lo ringrazio per questo — il lavoro di due colleghi, Turco e D'Elia, che avevano denunciato nel loro saggio i limiti del 41-*bis*. Si tratta, ovviamente, di idee personali che sottopongo alla sua attenzione ed a quella della Commissione.

Approfitto dell'approccio del Ministro, non integralista, ma laico — che apprezzo molto —, per chiedere un'integrazione dei dati forniti alla Commissione. Solo attraverso un'integrazione, a mio avviso, possiamo arrivare a comprendere l'effettiva utilità, nella lotta alla criminalità organizzata, di questo strumento. I dati offerti dalla tabella fornita sono interessanti, ma non completi. Sarebbe utile, ad esempio, conoscere gli esiti della vicenda giurisdizionale che dal 1992 ha occupato chi è stato sottoposto al 41-*bis*. Il collega Di Lello ricordava il detenuto numero tre, recluso insieme a Riina; mi domando, allora, quanti numeri tre ci siano nella storia del 41-*bis* del nostro paese; quali siano stati gli apporti investigativi forniti da chi è stato, per un certo periodo, sottoposto a tale regime; quanti siano stati le dissociazioni, i pentimenti, i cambiamenti di rotta da parte di detenuti sottoposti a tale misura straordinaria.

Le chiedo, signor Ministro, di fornire alla Commissione questi dati che, insieme agli altri richiesti dai colleghi, insieme alle osservazioni ed ai chiarimenti emersi nel corso di questa discussione, e che certa-

mente emergeranno nel corso delle successive discussioni nell'ambito della nostra Commissione, possono essere utili e indispensabili per conoscere una parte del nostro ordinamento che dev'essere analizzata con grande serenità, percependone, ove dovessero essercene, i punti positivi, ma non chiudendo gli occhi davanti agli elementi negativi, a mio avviso presenti. È nostro dovere, in quanto rappresentanti di un paese democratico e di uno Stato di diritto, cancellare tali elementi negativi.

COSTANTINO GARRAFFA. Desidero ringraziare il signor Ministro per la sua relazione che sarà, per noi, motivo di riflessione. È dunque necessario rivedersi per valutare le proposte contenute nella relazione stessa.

Non è un caso che stiamo trattando tale questione. In questo periodo, infatti, due problemi principali hanno alimentato il dibattito all'interno di questa Commissione (le audizioni ne sono una dimostrazione): la vicenda della confisca dei beni e quella del 41-*bis*. Nei giorni scorsi abbiamo ricordato a Palermo l'omicidio di Pio La Torre, l'ideatore della confisca dei beni mafiosi. In tale occasione vi è stata un'iniziativa lodevole organizzata dal centro « Pio La Torre », durante la quale sono stati divulgati i dati di un questionario distribuito fra i ragazzi di una scuola media superiore (un liceo classico a lei certamente noto): il 60 per cento degli intervistati ha ritenuto che la mafia fosse più forte dello stato. Questi fatti mi portano, ancora una volta, a ricordare a me stesso, ed agli altri componenti, che questa Commissione ha l'obbligo di non dividersi tra buoni e cattivi, tra garantisti e non garantisti, tra vigliacchi e meno vigliacchi, tra coloro che parlano fuori e poi nei fatti non concludono niente. Per troppo tempo siamo stati divisi nella lotta alla criminalità organizzata e alla mafia; nei nostri interventi abbiamo più volte affermato che la lotta alla mafia non può avere assolutamente colore. Nel momento in cui in alcune carceri si applicano criteri diversi nei rapporti con i familiari, nell'accesso alle telefonate, nei colloqui, si innesca

anche un meccanismo di diversità e si creano problemi non indifferenti. Vorrei ricordare che, qualche mese prima di quel questionario, nel carcere di Pagliarelli è stato arrestato un agente penitenziario perché faceva utilizzare ai detenuti il telefonino. Ebbene, su queste cose non possiamo assolutamente dividerci.

La vicenda che riguarda i ricorsi e gli annullamenti suscita in me alcuni dubbi, anche rispetto agli interventi ascoltati quest'oggi. Ritengo, invece, che, ancora una volta, dobbiamo dare un'idea forte di una Commissione che sia, da questo punto di vista, unita e che lavori in collaborazione ed in sinergia con il suo Ministero per individuare la strategia migliore e per fare in modo che quei ragazzi, tra qualche mese, si rendano conto che la mafia non è assolutamente più forte dello Stato e che tutti insieme la stiamo combattendo.

GIUSEPPE LUMIA. Sarebbe utile, per la Commissione, avere i dati nominativi dei soggetti sottoposti al 41-bis interessati dalla revoca, nonché dell'autorità che l'ha disposta — in molti casi il giudice di sorveglianza —, in modo tale che la Commissione abbia un quadro articolato dei nomi, dell'organizzazione di provenienza, del luogo di detenzione, dell'autorità revocante. Sarebbe inoltre utile che il Ministro ci mettesse nelle condizioni di fare chiarezza sulla vicenda Provenzano nelle carceri, visto l'utilizzo improprio, se risulta a verità quanto riportato dagli organi di stampa circa una sua sorta di riconoscimento « statuale » con visite, omaggi e riconoscimenti impropri del suo *status*.

PRESIDENTE. Signor Ministro, visti i tempi — alle ore 16,30 la Camera inizia a votare — credo che non sia possibile proseguire questa audizione. Decidiamo, quindi, una modalità così che sia possibile continuare l'interlocuzione.

CLEMENTE MASTELLA, *Ministro della giustizia*. Potrei rispondere per iscritto alle domande poste dai commissari, avvalendomi del resoconto stenografico degli interventi, così da essere più puntuale.

In conclusione, vorrei soltanto aggiungere che la lotta alla mafia ha senso solo se le forze politiche perseguono, unitariamente, il medesimo intento; diversamente, l'idea di sconfiggerla, da parte dello Stato, significa la sconfitta dello Stato stesso. Temperata tra funzioni giurisdizionali e quelle più apparentemente organizzative del mio dicastero è l'idea dello Stato che combatte la criminalità non soltanto attraverso l'esercizio e una modalità ad esito e in coda a quanto è avvenuto, ma anche attraverso la prevenzione. Gli aspetti di natura giudiziaria e penitenziaria, pertanto, sono soltanto un elemento della lotta in campo che lo Stato deve condurre. Grazie al presidente e a tutti i colleghi.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Mi pare che le domande e le questioni poste riguardino problemi, evidenziati ed emersi a mezzo stampa e da noi avvertiti in tutte le audizioni, relativi all'utilizzo del 41-bis, all'efficacia, all'esigenza di un adeguamento normativo, nonché ad una sua prima verifica in seguito alla trasformazione in legge dello Stato. Le questioni poste ripropongono il tema di una interlocuzione forte tra la Commissione, quindi il Parlamento, e l'azione del Ministero proprio nella direzione di cui lei parlava. Penso che il contributo che lei ci darà sarà fondamentale anche ai fini del prosieguo dell'attività della nostra Commissione.

La ringrazio, inoltre, per aver adottato una decisione in ordine ai consulenti, cui il Consiglio superiore della magistratura ha ottemperato assegnando i magistrati a questa Commissione. Vista l'attività significativa che abbiamo già in atto, le chiediamo di accelerare le procedure in modo che la Commissione, nella pienezza delle sue funzioni, possa proseguire i suoi lavori.

#### Comunicazioni del presidente.

PRESIDENTE. Comunico che l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha approvato la composizione dei Comitati di lavoro istituiti dalla Com-

missione con deliberazione del 6 febbraio 2007, nonché il regolamento dell'attività dei medesimi (*vedi allegati 1 e 2*).

Comunico inoltre che la Commissione si avvarrà della collaborazione a tempo pieno del dottor Riccardo Guido, per il quale è pervenuta la prescritta autorizzazione dell'ente di appartenenza.

Avverto infine che la Commissione è convocata il giorno 8 maggio 2007 per il seguito dell'audizione del direttore generale dell'Agenzia del demanio, Elisabetta Spitz.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 16,30.**

---

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

**DOTT. COSTANTINO RIZZUTO**

---

*Licenziato per la stampa  
il 6 luglio 2007.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

## ALLEGATO 1

**Composizione dei Comitati di lavoro istituiti dalla Commissione  
nella seduta del 6 febbraio 2007**

## I COMITATO

*Testimoni e collaboratori di giustizia*

- 1 On. Angela NAPOLI (AN) **(coordinatore)**
- 2 Sen. Massimo BRUTTI (ULIVO)
- 3 Sen. Costantino GARRAFFA (ULIVO)
- 4 On. Carmelo LO MONTE (MISTO)
- 5 On. Giuseppe LUMIA (ULIVO)
- 6 Sen. Emiddio NOVI (FI)
- 7 On. Tommaso PELLEGRINO (VERDI)

## II COMITATO

*Presenza e natura della criminalità organizzata in aree e settori  
diversi da quelli tradizionali*

- 1 Sen. Aniello PALUMBO (ULIVO) **(coordinatore)**
- 2 On. Giuseppe ASTORE (IdV)
- 3 Sen. Roberto CASTELLI (LNP)
- 4 On. Maino MARCHI (ULIVO)
- 5 On. Angela NAPOLI (AN)
- 6 Sen. Nitto Francesco PALMA (FI)
- 7 Sen. Maria Agostina PELLEGGATTA (IU-Verdi-Com)

## III COMITATO

*Inquinamento mafioso nel settore degli appalti delle opere pubbliche  
e sui flussi di finanziamento nazionali ed europei*

- 1 On. Jole SANTELLI (FI) **(coordinatore)**
- 2 Sen. Benedetto ADRAGNA (ULIVO)
- 3 On. Michele BORDO (ULIVO)
- 4 On. Giacomo MANCINI (ROSANELPUGNO)
- 5 On. Maino MARCHI (ULIVO)
- 6 Sen. Giovanni PISTORIO (DCIND-MA)
- 7 On. Marcello TAGLIALATELA (AN)

## IV COMITATO

*Riciclaggio, misure patrimoniali e finanziarie di contrasto, utilizza-  
zione dei beni confiscati*

- 1 Sen. Rosa Maria VILLECCO CALIPARI (ULIVO) **(coordinatore)**
- 2 Sen. Mario BACCINI (UDC)



- 3 Sen. Nicola Emilio BUCCICO (AN)
- 4 Sen. Fabio GIAMBRONE (MISTO)
- 5 Sen. Nuccio IOVENE (ULIVO)
- 6 Sen. Franco MALVANO (FI)
- 7 On. Tommaso PELLEGRINO (VERDI)

#### V COMITATO

##### *Racket e usura*

- 1 On. Maria Grazia LAGANÀ FORTUGNO (ULIVO) (**coordinatore**)
- 2 On. Nicola BONO (AN)
- 3 On. Michele BORDO (ULIVO)
- 4 On. Ida D'IPPOLITO VITALE (FI)
- 5 Sen. Fabio GIAMBRONE (MISTO)
- 6 Sen. Franco MALVANO (FI)
- 7 Sen. Aniello PALUMBO (ULIVO)

#### VI COMITATO

##### *Processi di internazionalizzazione della criminalità organizzata e nuove attività internazionali*

- 1 Sen. Costantino GARRAFFA (ULIVO) (**coordinatore**)
- 2 Sen. Benedetto ADRAGNA (ULIVO)
- 3 On. Paolo CIRINO POMICINO (DCA-NPSI)
- 4 Sen. Euprepio CURTO (AN)
- 5 On. Ida D'IPPOLITO VITALE (FI)
- 6 On. Angelo PICANO (POP-UDEUR)
- 7 Sen. Rosa Maria VILLECCO CALIPARI (ULIVO)

#### VII COMITATO

##### *Mafie straniere e loro insediamento sul territorio nazionale*

- 1 On. Filippo MISURACA (FI) (**coordinatore**)
- 2 Sen. Mario BACCINI (UDC)
- 3 Sen. Euprepio CURTO (AN)
- 4 On. Maria Fortuna INCOSTANTE (ULIVO)
- 5 On. Angelo PICANO (POP-UDEUR)
- 6 On. Antonio ROTONDO (ULIVO)
- 7 On. Riccardo VILLARI (ULIVO)

#### VIII COMITATO

##### *Criminalità organizzata, questione minorile e sfruttamento*

- 1 On. Carmelo LO MONTE (MISTO) (**coordinatore**)

- 2 Sen. Roberto CASTELLI (LNP)
- 3 On. Maria Grazia LAGANÀ FORTUGNO (ULIVO)
- 4 On. Tommaso PELLEGRINO (VERDI)
- 5 Sen. Giovanni PROCACCI (ULIVO)
- 6 Sen. Rosa Maria VILLECCO CALIPARI (ULIVO)
- 7 On. Alfredo VITO (FI)

## IX COMITATO

### *Rapporto con gli Enti locali*

- 1 On. Maria Fortuna INCOSTANTE (ULIVO) **(coordinatore)**
- 2 On. Giuseppe ASTORE (IdV)
- 3 On. Giovanni Mario Salvino BURTONE (ULIVO)
- 4 Sen. Franco MUGNAI (AN)
- 5 On. Angelo PICANO (POP-UDEUR)
- 6 Sen. Salvatore RUGGERI (UDC)
- 7 Sen. Carlo VIZZINI (FI)

## X COMITATO

### *Verifica della normativa, adeguamento ed elaborazione del testo unico legislativo*

- 1 Sen. Giuseppe DI LELLO FINUOLI (RC-SE) **(coordinatore)**
- 2 Sen. Massimo BRUTTI (ULIVO)
- 3 Sen. Nicola Emilio BUCCICO (AN)
- 4 On. Giovanni Mario Salvino BURTONE (ULIVO)
- 5 On. Giuseppe LUMIA (ULIVO)
- 6 Sen. Nitto Francesco PALMA (FI)
- 7 On. Mario TASSONE (UDC)

## XI COMITATO

### *Regime degli atti*

- 1 Sen. Salvatore RUGGERI (UDC) **(coordinatore)**
- 2 Sen. Guido CALVI (ULIVO)
- 3 Sen. Antonio GENTILE (FI)
- 4 On. Orazio Antonio LICANDRO (COM. IT)
- 5 On. Giacomo MANCINI (ROSANELPUGNO)
- 6 Sen. Franco MUGNAI (AN)
- 7 Sen. Giovanni PROCACCI (ULIVO)

## XII COMITATO

### *Forme tradizionali e forme nuove nel rapporto tra mafie e istituzioni*

- 1 Sen. Guido CALVI (ULIVO) **(coordinatore)**
- 2 Sen. Giuseppe DI LELLO FINUOLI (RC-SE)

- 3 On. Maria Fortuna INCOSTANTE (ULIVO)
- 4 Sen. Accursio MONTALBANO (AUT)
- 5 On. Marcello TAGLIALATELA (AN)
- 6 On. Luigi VITALI (FI)
- 7 Sen. Carlo VIZZINI (FI)

### XIII COMITATO

*Mafie, libertà di informazione, vittime*

- 1 On. Giuseppe ASTORE (IdV) **(coordinatore)**
- 2 Sen. Costantino GARRAFFA (ULIVO)
- 3 On. Orazio Antonio LICANDRO (COM. IT)
- 4 On. Giuseppe LUMIA (ULIVO)
- 5 Sen. Franco MUGNAI (AN)
- 6 Sen. Emiddio NOVI (FI)
- 7 Sen. Giovanni PISTORIO (DCIND-MA)

### XIV COMITATO

*Mafie, migranti, tratta degli esseri umani, nuove forme di schiavitù*

- 1 Sen. Benedetto ADRAGNA (ULIVO) **(coordinatore)**
- 2 On. Michele BORDO (ULIVO)
- 3 Sen. Euprepio CURTO (AN)
- 4 Sen. Antonio GENTILE (FI)
- 5 Sen. Nuccio IOVENE (ULIVO)
- 6 Sen. Accursio MONTALBANO (AUT)
- 7 Sen. Maria Celeste NARDINI (RC-SE)

### XV COMITATO

*Sportello scuola e università*

- 1 Sen. Maria Agostina PELLEGGATTA (IU-Verdi-Com) **(coordinatore)**
- 2 On. Nicola BONO (AN)
- 3 On. Giovanni Mario Salvino BURTONE (ULIVO)
- 4 On. Ida D'IPPOLITO VITALE (FI)
- 5 On. Tommaso PELLEGRINO (VERDI)
- 6 On. Antonio ROTONDO (ULIVO)
- 7 Sen. Salvatore RUGGERI (UDC)

## ALLEGATO 2

**REGOLAMENTO DELL'ATTIVITÀ DEI COMITATI DI LAVORO**

## ART. 1.

I Comitati svolgono una funzione istruttoria nei confronti dell'attività della Commissione. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 12, comma 4, del Regolamento interno della Commissione, i loro lavori sono finalizzati alla presentazione alla Commissione di proposte di relazioni sugli argomenti di loro competenza, in ordine ai quali hanno ricevuto mandato.

## ART. 2.

Il coordinatore del Comitato è responsabile della sua attività e del suo funzionamento e ne convoca e presiede le riunioni.

## ART. 3.

I Comitati si riuniscono in giorni ed orari compatibili con i lavori della Commissione in sede plenaria e delle Assemblee delle due Camere, previa comunicazione da parte dei coordinatori al Presidente della Commissione.

## ART. 4.

Non possono tenersi, di norma, riunioni dei Comitati nelle stesse fasce orarie. In ordine agli eventuali casi di convocazione contemporanea di Comitati, decide il Presidente della Commissione.

## ART. 5.

La riunione del Comitato è valida se è presente, oltre al coordinatore o al com-

missario da lui delegato, almeno un altro componente del Comitato stesso.

## ART. 6.

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi e con la partecipazione dei coordinatori dei Comitati, designa i collaboratori della Commissione da assegnare a ciascun Comitato. I collaboratori non possono formulare domande nel corso delle riunioni dei Comitati in cui hanno luogo audizioni. I collaboratori possono essere assegnati a più Comitati.

## ART. 7.

I Gruppi possono, dandone preventiva comunicazione al coordinatore del Comitato, sostituire uno o più componenti di un Comitato con altri componenti della Commissione per quanto riguarda sia le sedute sia i sopralluoghi. L'Ufficio di Presidenza, su richiesta di un Gruppo, può disporre che una o più sedute originariamente previste da un Comitato siano tenute dalla Commissione.

## ART. 8.

I lavori dei Comitati si svolgono normalmente presso la sede della Commissione. Possono essere svolti sopralluoghi nel caso in cui le audizioni previste non possano efficacemente tenersi presso la sede della Commissione. Lo svolgimento dei sopralluoghi, nonché delle audizioni, deve essere comunque autorizzato dall'Ufficio di Presidenza della Commissione.

