ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XXIII
n. 37

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE

(istituita con legge 7 agosto 2018, n. 99)

(composta dai senatori: *Morra*, Presidente, *Bellanova*, *Caliendo*, *Campagna*, *Ciriani*, *Cirinnà*, *Corrado*, *Endrizzi*, *Faggi*, *Giarrusso*, *Grasso*, *Iannone, Lannutti, Lonardo, Lunesu, Mangialavori, Mirabelli, Montani, Marco Pellegrini, Pepe,* Vicepresidente, *Saccone, Steger, Sudano, Urraro* e *Vitali;* e dai deputati: *Davide Aiello, Piera Aiello, Ascari, Bartolozzi, Biancofiore*, *Cantalamessa, Caso, Conte, Dara, Ferro,* Segretario, *Lattanzio, Lupi, Miceli, Migliore, Migliorino, Nesci, Paolini, Pellicani, Pentangelo, Pretto, Salafia, Sarti, Savino*, *Tonelli,* Segretario, *Verini*)

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Relatore: **senatore MORRA**)

Trasmessa alle Presidenze il 17 aprile 2023
ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera z*), della legge 7 agosto 2018, n. 99*

TOMO II

PAGINA BIANCA

INDICE

TOMO I

INTRODUZIONE ..... *Pag.* 1

PARTE I

SEZIONE I

LA PRESENZA DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA SUL TERRITORIO NAZIONALE

1. PREMESSA ..... *Pag.* 3

2. LE AUDIZIONI DEI VERTICI DELLE ISTITUZIONI ..... » 4

2.1 L'audizione del Ministro dell'Interno ..... » 4

2.1.1 Le dinamiche evolutive delle organizzazioni criminali . » 4

2.1.2 La strategia di contrasto ..... » 6

2.2 Le audizioni del Ministro della Giustizia ..... » 10

2.3 Le audizioni dei vertici delle Forze dell'ordine ..... » 12

2.4 Peculiarità e specifiche modalità di contrasto alla criminalità organizzata delle singole forze di polizia ..... » 18

2.5 L'audizione del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato ..... » 23

2.6 L'audizione del Presidente dell'Autorità Nazionale anticorruzione ..... » 24

2.7 Le audizioni del Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) ..... » 28

2.8 Le audizioni del Direttore del Servizio centrale di protezione » 33

2.9 L'audizione dei delegati della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome ..... » 36

2.10 L'audizione del Commissario Straordinario per la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento alla normativa vigente delle discariche abusive presenti sul territorio nazionale ..... *Pag.* 37

3. L'ATTENZIONE DELLA COMMISSIONE ALLE CRITICITÀ DEL TERRITORIO . » 39

3.1 Note introduttive ..... » 39

3.2 La Sicilia ..... » 40

3.2.1 Palermo ..... » 40

a) Premessa ..... » 40

b) La situazione socio economica ..... » 41

c) La situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica e presenza della criminalità organizzata ..... » 42

c.1 Le infiltrazioni nella Pubblica Amministrazione ... » 46

c.2 Le infiltrazioni nell'economia e l'azione di contrasto » 48

c.3 I beni confiscati e l'attività della prefettura ..... » 50

d) Le audizioni dell'Autorità giudiziaria ..... » 50

e) L'audizione dei rappresentanti delle associazioni antimafia ..... » 54

3.2.2 Trapani ..... » 55

a) Premessa ..... » 55

b) Il territorio della provincia di Trapani e la situazione socio-economica ..... » 57

c) La presenza della criminalità organizzata: analisi ed evoluzione del fenomeno ..... » 58

d) L'azione di prevenzione e il contrasto alla criminalità organizzata ..... » 63

e) Le audizioni dell'Autorità giudiziaria ..... » 65

e.1 Marsala ..... » 65

e.2 Trapani ..... » 66

f) Le associazioni massoniche del trapanese ..... » 68

g) L'audizione dei Commissari straordinari del Comune di Castelvetrano ..... » 84

h) Le audizioni della stampa locale ..... » 87

3.2.3 Catania ..... » 88

a) Premessa ..... » 88

b) Il territorio e la situazione socio-economica ..... » 89

c) La presenza della criminalità organizzata e le strategie di contrasto ..... » 91

d) Le audizioni dell'Autorità giudiziaria ..... *Pag.* 94

d.1 La situazione degli uffici giudiziari ..... » 94

d.2 L'audizione del Presidente del Tribunale per i minorenni ..... » 95

d.3 L'audizione del Procuratore della Repubblica .... » 96

e) L'audizione dei rappresentanti delle associazioni antimafia, dei giornalisti e del Presidente della Commissione d'inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia e della corruzione dell'Assemblea regionale siciliana ..... » 100

3.2.4 Messina ..... » 102

a) Premessa ..... » 102

b) La situazione socio-economica ..... » 103

c) La situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica e la presenza della criminalità organizzata ..... » 105

d) Le audizioni dell'Autorità giudiziaria ..... » 119

e) Le risultanze della missione ..... » 121

3.2.5 Caltanissetta ..... » 122

a) Premessa ..... » 122

b) Il territorio e la situazione socio-economica ..... » 123

c) La criminalità organizzata ..... » 124

c.1 Analisi generale ..... » 124

c.2 La parte nord della provincia ..... » 126

c.3 La parte sud della provincia ..... » 127

c.4 Il centro della provincia di Caltanissetta ..... » 128

c.5 Gela ..... » 129

c.6 Leonforte ..... » 130

d) L'attività di prevenzione antimafia ..... » 130

e) Le audizioni dell'Autorità giudiziaria ..... » 131

f) Le audizioni della stampa ..... » 133

g) L'attività della prefettura di Enna ..... » 133

3.3 La Calabria ..... » 137

3.3.1 Il distretto di Catanzaro – La relazione sulla *"Situazione della criminalità organizzata a Catanzaro e Vibo Valentia"*. Sintesi e rinvio ..... » 137

a) Premessa ..... » 137

b) Le missioni a Catanzaro e Vibo Valentia ..... » 137

c) Catanzaro ..... *Pag.* 141

c.1 La situazione socio-economica ..... » 141

c.2 La situazione dell'ordine pubblico e la presenza della criminalità organizzata ..... » 142

c.3 Le infiltrazioni nella Pubblica Amministrazione e in particolare nella sanità ..... » 144

c.4 Le infiltrazioni nell'economia ..... » 146

d) Vibo Valentia ..... » 150

d.1 Premessa ..... » 150

d.2 La situazione socio-economica ..... » 150

d.3 Situazione dell'ordine pubblico e presenza della criminalità organizzata ..... » 151

d.4 Le infiltrazioni nella Pubblica Amministrazione .. » 155

d.5 Le infiltrazioni nell'economia ..... » 155

e) L'impegno della società civile ..... » 157

f) La situazione degli uffici giudiziari al momento delle missioni ..... » 158

g) Conclusioni ..... » 160

3.3.2 Il distretto di Catanzaro: la missione a Cosenza .... » 161

a) Premessa ..... » 161

b) Il territorio e la situazione socio-economica ..... » 162

c) La criminalità sul territorio e le azioni di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata ..... » 163

c.1 Le infiltrazioni nell'economia ..... » 167

c.2 Le infiltrazioni nella Pubblica amministrazione .... » 172

3.3.3 Il distretto di Catanzaro: la missione a Crotone .... » 173

a) Premessa ..... » 173

b) Il territorio e la situazione socio-economica ..... » 174

c) La criminalità sul territorio e le azioni di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata ..... » 174

d) Le audizioni dell'Autorità giudiziaria ..... » 179

3.3.4 Reggio Calabria ..... » 180

a) Premessa ..... » 180

b) Il territorio e la situazione socio-economica ..... » 181

c) La criminalità organizzata e le strategie di prevenzione e contrasto ..... » 182

d) La situazione della sanità a Reggio Calabria e nella regione ..... » 189

d.1 Lo scioglimento dell'Organo di direzione generale dell'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria » 189

d.2 L'audizione del Commissario ad acta *del Governo per la sanità in Calabria* ..... *Pag.* 193

d.3 L'audizione del Commissario straordinario dell'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria .. » 196

e) Le audizioni dell'Autorità giudiziaria ..... » 200

e.1. La Procura della Repubblica di Reggio Calabria . » 200

e.2 Gli uffici giudicanti ..... » 213

f) La centralità del Porto di Gioia Tauro ..... » 214

3.4 La Campania ..... » 215

3.4.1 Caserta ..... » 215

a) Premessa ..... » 215

b) La situazione socio-economica ..... » 216

c) La situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica ... » 217

c.1 Mappatura delle organizzazioni criminali del territorio ..... » 219

c.2 Criminalità straniera ..... » 223

c.3 Il contrasto delle infiltrazioni nell'economia: le interdittive prefettizie e i beni confiscati ..... » 223

d) Adeguatezza delle forze di polizia e delle strutture giudiziarie ..... » 224

3.4.2 Napoli ..... » 224

a) Premessa ..... » 224

b) La situazione socio-economica ..... » 225

c) La situazione della criminalità organizzata e le strategie di contrasto ..... » 226

c.1 Le audizioni svolte dalla Commissione in seduta plenaria ..... » 226

c.2 Le acquisizioni nel corso della missione ..... » 230

d) Particolari criticità dell'area metropolitana di Napoli .... » 234

d.1 Il comune di Brusciano ..... » 234

d.2 Il comune di Caivano ..... » 235

d.3 Il comune di Arzano ..... » 235

d.4 Le audizioni della stampa locale ..... » 236

3.4.3 Salerno ..... » 238

a) Premessa ..... » 238

b) La situazione socio-economica ..... » 238

c) La situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica e presenza della criminalità organizzata ..... » 238

c.1 Le infiltrazioni nella Pubblica Amministrazione ... » 240

c.2 Le infiltrazioni nell'economia ..... *Pag.* 241
c.3 I beni confiscati e l'attività della Prefettura ..... » 242
d) I problemi della giustizia ..... » 243
3.5 La Puglia ..... » 244
3.5.1 « Relazione sulla diffusione delle varie forme di criminalità organizzata nella regione Puglia » Sintesi e rinvio » 244
3.5.2 Le missioni nelle province pugliesi ..... » 247
a) Premessa ..... » 247
b) Taranto ..... » 248
c) Foggia ..... » 252
d) Bari ..... » 256
3.5.3 Le audizioni della Commissione in seduta plenaria .. » 257
3.6 Il Trentino-Alto Adige ..... » 257
3.6.1 Premessa ..... » 257
3.6.2 La documentazione acquisita e le audizioni svolte in seduta plenaria ..... » 259
3.6.3 La missione a Trento e Bolzano ..... » 263
a) Premessa ..... » 263
b) La provincia di Bolzano ..... » 264
b.1 Situazione socio-economica ..... » 264
b.2 Situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica . » 264
c) La provincia di Trento ..... » 267
c.1 Situazione socio economica ..... » 267
c.2 Situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica . » 268
3.7 Il Veneto ..... » 279
3.7.1 Venezia ..... » 279
a) Premessa ..... » 279
b) La situazione socio-economica ..... » 280
c) La situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica e l'azione di contrasto ..... » 281
c.1 Le infiltrazioni nella Pubblica amministrazione .... » 285
c.2 Le infiltrazioni nell'economia ..... » 286
c.3 I beni confiscati ..... » 287
d) Le audizioni dell'Autorità Giudiziaria ..... » 287
3.7.2 Verona ..... » 289
a) Premessa ..... » 289
b) La situazione socio-economica ..... » 289
c) La situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica ... » 290

c.1 Le infiltrazioni nella Pubblica amministrazione .... *Pag.* 292
c.2 Le infiltrazioni nell'economia ..... » 293
c.3 I beni confiscati ..... » 294
d) L'audizione dell'Autorità Giudiziaria ..... » 296
3.8 Il Friuli-Venezia Giulia ..... » 296
a) « *Relazione sulla sicurezza portuale e i presidi di legalità contro l'infiltrazione della criminalità organizzata* ». Sintesi e rinvio ..... » 296
b) La missione a Trieste nell'ambito dell'istruttoria sulla sicurezza portuale ..... » 297
3.9 L'Emilia Romagna ..... » 300
3.9.1 La missione in Emilia Romagna ..... » 300
a) Premessa ..... » 300
b) La provincia di Bologna: situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica. Il processo *Aemilia* ..... » 301
c) La provincia di Reggio Emilia ..... » 307
c.1 Situazione socio economica ..... » 307
c.2 Situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica . » 307
d) La provincia di Modena ..... » 312
d.1 Situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica . » 312
3.9.2 Audizioni successive alla missione ..... » 314
3.10 Il Lazio ..... » 319
3.10.1 Il Lazio e la città metropolitana di Roma ..... » 319
3.10.2 Latina e il sud Pontino ..... » 331
3.11 La Basilicata ..... » 336
3.11.1 Il territorio lucano e la missione a Scanzano Jonico . » 336
3.12 La criminalità nigeriana in Italia ..... » 339
3.12.1 « Relazione sulle attività criminali delle organizzazioni nigeriane, con una prima indagine preliminare sulla portata della "Green Bible" ». Sintesi e rinvio .... » 339

SEZIONE II

LE PROIEZIONI DELLE MAFIE IN AMBITO EUROPEO ED INTERNAZIONALE

4. STRUMENTI E POLITICHE INTERNAZIONALI ED EUROPEE DI CONTRASTO . *Pag.* 342
4.1 Le audizioni della Commissione ..... » 342
4.2 La missione all'Aja ..... » 343

4.3 « *Relazione sulla Missione e sopralluoghi negli Stati Uniti* ». Sintesi e rinvio ..... *Pag.* 344

4.4 Relazione su « *Rapporti internazionali e convergenza tra Stati nel contrasto alla criminalità organizzata: applicabilità delle sanzioni internazionali statunitensi alle associazioni mafiose italiane ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera g) della Legge istitutiva* ». Sintesi e rinvio ..... » 353

SEZIONE III

L'INFILTRAZIONE DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

5. L'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA COMMISSIONE ..... *Pag.* 355

5.1 « *Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei comuni sciolti per mafia* ». Sintesi e rinvio .. » 362

5.2 Relazione su « *La trasparenza negli enti pubblici anche non territoriali* ». Sintesi e rinvio ..... » 368

5.3 « *Relazione sulle ipotesi di modifica legislativa circa il commissariamento e lo scioglimento dei Consigli comunali e degli altri organi di amministrazione, ai sensi del Testo unico sugli Enti locali* ». Sintesi e rinvio ..... » 370

5.4 Le verifiche delle candidature ..... » 372

SEZIONE IV

MAFIA ED ECONOMIA

6. PREMESSA ..... *Pag.* 373

6.1 « *Relazione sulla prevenzione e la repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria* ». Sintesi e rinvio ..... » 374

a) Premessa ..... » 374

b) Le linee guida del XX Comitato. Scenario e metodologia » 375

c) I temi dell'inchiesta ..... » 376

d) I contenuti della relazione del XX Comitato ..... » 378

6.2 Relazione sulla "*Verifica dell'adeguatezza delle norme vigenti in materia di tutela delle vittime di estorsione e usura*". Sintesi e rinvio ..... » 378

6.3 Relazione su « *Influenza e controllo criminali sulle attività connesse al gioco nelle sue varie forme* ». Sintesi e rinvio . » 379

6.4 Lo sfruttamento del mercato dell'arte: falsi ed opere d'arte come strumenti di riciclaggio e reimpiego di capitali di illecita provenienza ..... » 382

6.5 Le distorsioni nel sistema di assistenza sociale. Esiti di uno studio preliminare sulle distorsioni esistenti nel sistema di assistenza e protezione sociale ..... *Pag.* 389

6.6 « *Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati* ». Sintesi e rinvio ..... » 389

6.6.1 Il mandato della Commissione. ..... » 389

6.6.2 L'attività e gli obiettivi del IX Comitato ..... » 390

6.6.3 Gli esiti del lavoro d'inchiesta del IX Comitato ..... » 392

6.6.4 Le criticità emerse dall'inchiesta ..... » 393

6.6.5 Le proposte ..... » 396

a) Una nuova riforma del codice antimafia ..... » 396

b) La riformulazione della definizione dei soggetti destinatari di cui all'articolo 1 lett. *a)* del codice antimafia a seguito dell'intervento della Corte Costituzionale ..... » 397

c) La disparità di trattamento tra l'imputato condannato e il proposto sottoposto a misura di prevenzione con riguardo ai proventi da evasione fiscale ..... » 397

d) La rimozione delle criticità procedimentali per la prevedibilità dell'azione di prevenzione e la più ampia tutela del diritto di difesa ..... » 398

d.1 Il coordinamento tra i titolari del potere di proposta » 398

d.2 Le impugnazioni dei sequestri ..... » 399

e) Una più adeguata disciplina della gestione dei beni immobili e delle aziende ..... » 401

f) Le auspicabili iniziative di indirizzo e sinergia per il sostegno finanziario alle imprese in sequestro e la tutela dei creditori e degli istituti bancari in buona fede ..... » 402

g) Le iniziative necessarie per l'assegnazione anticipata e per la destinazione tempestiva dei beni sequestrati .... » 404

h) Una più razionale disciplina sul divieto di cumulo degli incarichi aziendali per gli amministratori giudiziari ... » 404

i) Le altre proposte di modifica per rendere più efficiente il procedimento di prevenzione ..... » 405

l) I rimedi agli altri difetti di coordinamento emersi durante l'inchiesta ..... » 406

m) I rapporti tra codice della crisi di impresa e dell'insolvenza, sequestri penali e codice antimafia ..... » 408

n) La disciplina dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) ..... » 408

o) La disciplina dei compensi degli amministratori e dei coadiutori dell'ANBSC ..... » 410

p) Le misure non ablatorie: controllo giudiziario ordinario, controllo giudiziario volontario e interdittiva antimafia (articolo 34-*bis*) ..... *Pag.* 411

q) Prospettive e criteri di riforma dell'art. 34-bis del codice antimafia ..... » 414

r) L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende (articolo 34 del codice antimafia) ..... » 414

s) Il Fondo unico giustizia: mancato raccordo con precedenti norme ..... » 415

6.6.6 Il Vademecum *per gli enti locali* ..... » 418

6.7 Relazione su « *Il sistema della documentazione antimafia per il contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia* ». Sintesi e rinvio ..... » 420

SEZIONE V

MAFIA, ESECUZIONE DELLA PENA E CIRCUITO CARCERARIO

7. PREMESSA ..... *Pag.* 426

7.1 Le pronunce della Corte Costituzionale sull'art. 4-*bis* O.P. . » 427

a) Premessa ..... » 427

b) La relazione della Commissione approvata il 20 maggio 2020. Sintesi e rinvio ..... » 427

c) La relazione della Commissione approvata il 12 aprile 2022. Sintesi e rinvio ..... » 429

7.2 Relazione su « *Profili di contrasto alla criminalità organizzata nel corso dell'emergenza sanitaria con particolare riferimento all'esecuzione penale* ». Sintesi e rinvio ..... » 435

7.3 Relazione su « *Regime carcerario ai sensi dell'art. 41*-bis *dell'Ordinamento Penitenziario e sulle modalità di esecuzione della pena intramuraria in Alta sicurezza* ». Sintesi e rinvio ..... » 440

SEZIONE VI

PROTEZIONE DEI COLLABORATORI E DEI TESTIMONI DI GIUSTIZIA

8. « RELAZIONE SUI COLLABORATORI E TESTIMONI DI GIUSTIZIA ». SINTESI E RINVIO ..... *Pag.* 446

SEZIONE VII

MAFIA ED ASSOCIAZIONI SEGRETE

9. PREMESSA ..... *Pag.* 452

9.1 « *Relazione sui rapporti tra la criminalità organizzata e logge massoniche deviate, con particolare riferimento alle misure di contrasto al fenomeno dell'infiltrazione e alle doppie appartenenze* ». Sintesi e rinvio ..... » 453

9.2 « *Risultanze concernenti lo studio di acquisizioni documentali circa l'operato di logge massoniche o comunque gruppi criminali attivi nel centro-Italia implicati nella scomparsa di Rossella Corazzin e nei duplici delitti in danno di coppie nella provincia fiorentina tra il 1968 e il 1985* ». Sintesi e rinvio ... » 454

a) Gli eventi delittuosi oggetto dell'inchiesta ..... » 454

b) Il metodo di lavoro ..... » 455

c) Le attività istruttorie ..... » 456

d) Gli esiti dell'inchiesta ..... » 457

SEZIONE VIII

MAFIA E INFORMAZIONE

10. RELAZIONE SU « PROTEZIONE DEGLI OPERATORI DELLA CARTA STAMPATA SOTTOPOSTI A MINACCE E ATTIVITÀ INTIMIDATORIE DA PARTE DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA ». SINTESI E RINVIO ..... *Pag.* 457

10.1 Ulteriori vicende relative al mondo dell'informazione .. » 458

SEZIONE IX

IL CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NEL MONDO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

11. RELAZIONE SU « SVILUPPO DELL'ATTIVITÀ DI CONTRASTO SUL PIANO DELLA CULTURA ANTIMAFIA E DELL'ANTIMAFIA SOCIALE CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL RUOLO DELLE UNIVERSITÀ ». SINTESI E RINVIO *Pag.* 463

SEZIONE X

IL CONTRIBUTO DELLA COMMISSIONE ALLA VERITÀ E ALLA TRASPARENZA

12. PREMESSA ..... *Pag.* 464

12.1 « *Relazione sulle risultanze dell'attività istruttoria sull'evento stragista di via dei Georgofili e le responsabilità eventualmente ancora da accertare con riferimento alle stragi del 1992 e a quelle "continentali"* ». Sintesi e rinvio » 465

12.2 « *Relazione sui nuovi elementi emersi circa la morte del dottor Attilio Manca* ». Sintesi e rinvio ..... *Pag.* 466

12.3 Relazione sulle « *Risultanze di un supplemento di acquisizioni investigative sull'eventuale presenza di terze forze, riferibili ad organizzazioni criminali, nel compimento dell'eccidio di via Fani* ». Sintesi e rinvio ..... » 471

12.4 Relazione su « *La strage di Alcamo Marina del 27 gennaio 1976* ». Sintesi e rinvio ..... » 472

12.5 Relazione su « *Il coinvolgimento della criminalità organizzata nel cosiddetto "Massacro di Ponticelli" del 2 luglio 1983* ». Sintesi e rinvio ..... » 473

12.6 « *Relazione sull'omicidio del sindaco di Pollica, Angelo Vassallo* ». Sintesi e rinvio ..... » 474

12.7 « *Relazione sulle risultanze relative alla morte dello sportivo Marco Pantani ed eventuali elementi connessi alla criminalità organizzata che ne determinarono la squalifica nel 1999* ». Sintesi e rinvio ..... » 475

12.8 Relazione sulle « *Risultanze sull'attività di indagine ed acquisizione documentale circa il delitto di via Poma del 7 agosto 1990 e delle possibili interferenze con il corso delle indagini* ». Sintesi e rinvio ..... » 477

12.9 La morte del maresciallo dei Carabinieri Antonino Lombardo ..... » 478

12.10 L'omicidio di Luigi Ilardo ..... » 483

a) Premessa ..... » 483

b) La sentenza della Corte di Assise di Catania del 21 marzo 2017 ..... » 484

c) L'audizione di Eluana Ilardo ..... » 487

12.11 L'attentato in danno di Giuseppe Antoci ..... » 489

12.12 La scomparsa del giovane Roberto Straccia ..... » 492

12.13 *« Relazione sulla morte di Pier Paolo Pasolini* ». Sintesi e rinvio ..... » 498

12.14 Le vicende del Comune di Capaci ..... » 498

12.15 *« Relazione su Rosario Livatino magistrato* ». Sintesi e rinvio ..... » 500

12.16 L'interesse della Commissione alle vicende della magistratura ..... » 504

12.17 La valorizzazione del patrimonio documentale della Commissione antimafia: la declassificazione di atti, le pubblicazioni e la piattaforma « DB Open » ..... » 511

a) Premessa ..... » 511

b) Attività di declassificazione e pubblicazione ..... » 512

c) Piattaforma informatica « DB Open » ..... » 516

SEZIONE XI

RACCOMANDAZIONI E PROPOSTE

13. « RACCOMANDAZIONI E PROPOSTE SUL TESTO DI UNA LEGGE ISTITUTIVA DELLA PROSSIMA COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA CON RIFERIMENTO AI SUOI PROFILI FUNZIONALI, ORGANIZZATIVI E DI RELAZIONE CON L'ORDINE GIUDIZIARIO ». RINVIO ..... *Pag.* 519

ALLEGATI

ALLEGATO 1: Considerazioni del Presidente, senatore Morra: *Fin dove è mafia. Le stragi siciliane del 1992 e quei cinquantasette giorni di indagini e ricerche. Spunti di riflessione per una nuova inchiesta* ..... *Pag.* 521

ALLEGATO 2: Vademecum per gli enti locali per il riutilizzo e la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati ... » 563

ALLEGATO 3: Elezioni amministrative ed europee nel corso dei lavori della XVIII Legislatura ..... » 645

TOMO II

PARTE II

SEZIONE I

Relazione « Collaboratori e testimoni di giustizia » ..... *Pag.* 651

SEZIONE I-*bis*

Relazione « Verifica dell'adeguatezza delle norme vigenti in materia di tutela delle vittime di estorsione e di usura » ... *Pag.* 723

SEZIONE II

Relazione « Influenza e controllo criminali sulle attività connesse al gioco nelle sue varie forme » ..... *Pag.* 749

SEZIONE II-bis

Relazione « Risultanze relative alla morte dello sportivo Marco Pantani ed eventuali elementi connessi alla criminalità organizzata che ne determinarono la squalifica nel 1999 » ..... *Pag.* 917

SEZIONE III

Relazione « Rapporti internazionali e convergenza tra Stati nel contrasto alla criminalità organizzata: applicabilità delle sanzioni internazionali statunitensi alle associazioni mafiose italiane ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *g*) della Legge istitutiva » ..... *Pag.* 967

SEZIONE IV

Relazione « Regime carcerario ai sensi dell'articolo 41-*bis* dell'Ordinamento Penitenziario e modalità di esecuzione della pena intramuraria in Alta sicurezza » ..... *Pag.* 979

SEZIONE IV-*bis*

Relazione « Il coinvolgimento della criminalità organizzata nel cosiddetto "massacro di Ponticelli" del 2 luglio 1983 » *Pag.*1199

SEZIONE V

Relazione « Sviluppo dell'attività di contrasto sul piano della cultura antimafia e dell'antimafia sociale e con particolare riferimento al ruolo delle Università » *Pag.*1249

TOMO III

SEZIONE VI

Relazione « Analisi e problematiche connessi alla criminalità organizzata nella regione Puglia » *Pag.*1259

SEZIONE VII

Relazione « Risultanze di un supplemento di acquisizioni investigative sull'eventuale presenza di terze forze, riferibili ad organizzazioni criminali, nel compimento dell'eccidio di via Fani » *Pag.*1449

SEZIONE VIII

Relazione « Risultanze sull'attività di indagine ed acquisizione documentale circa il delitto di via Poma del 7 agosto 1990 e sulle possibili interferenze con il corso delle indagini » *Pag.*1511

SEZIONE IX

Relazione « La scomparsa e morte presunta di Rossella Corazzin, i fatti accaduti sul lago Trasimeno nell'ottobre del 1985 e i delitti delle coppie nella provincia fiorentina tra il 1974 e il 1985 » *Pag.*1544

SEZIONE X

Relazione « Risultanze dell'attività istruttoria sull'evento stragista di via dei Georgofili e sulle responsabilità eventualmente ancora da accertare con riferimento alle stragi del 1992 e quelle "continentali" » *Pag.*1663

SEZIONE XI

Relazione « La strage di Alcamo Marina del 27 gennaio 1976 » *Pag.*1773

SEZIONE XII

Relazione « Intimidazioni e condizionamenti mafiosi nel mondo del giornalismo e dell'informazione » *Pag.*1781

TOMO IV

SEZIONE XIV

Relazione « Nuovi elementi emersi circa la morte del dottor Attilio Manca » *Pag.*1805

SEZIONE XV

Relazione « Attività criminali delle organizzazioni nigeriane, con una prima indagine parlamentare sulla portata della *"Green Bible"* » *Pag.*1943

SEZIONE XVI

Relazione « Il sistema della documentazione antimafia per il contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia » *Pag.*1963

SEZIONE XVII

Relazione « L'omicidio del sindaco di Pollica, Angelo Vassallo » *Pag.*2001

SEZIONE XVIII

Relazione « Ipotesi di modifica legislativa circa il commissariamento e lo scioglimento dei Consigli comunali e degli altri organi di amministrazione, ai sensi del Testo Unico sugli Enti locali » *Pag.*2021

SEZIONE XIX

Relazione « Profili di contrasto alla criminalità organizzata nel corso dell'emergenza sanitaria con particolare riferimento all'esecuzione penale » *Pag.*2047

SEZIONE XX

Relazione « Rapporti tra la criminalità organizzata e logge massoniche deviate, con particolare riferimento alle misure di contrasto al fenomeno dell'infiltrazione e alle doppie appartenenze » *Pag.*2185

SEZIONE XXI

Relazione « La trasparenza negli enti pubblici anche non territoriali » *Pag.*2271

SEZIONE XXII

Relazione « acquisizioni relative al furto della pellicola originale "Salò o le 120 giornate di Sodoma" e le possibili connessioni di quel crimine con l'uccisione di Pier Paolo Pasolini avvenuta all'Idroscalo di Ostia, nella notte tra il 1° e il 2 novembre 1975 » *Pag.*2323

SEZIONE XXIII

Relazione « Criteri di classificazione, pubblicazione e archiviazione degli atti e dei documenti, sulla base delle proposte avanzate dal I Comitato-Regime degli atti » *Pag.*2331

SEZIONE XXIV

Relazione « Raccomandazioni e proposte sul testo di una Legge istitutiva della prossima Commissione parlamentare antimafia con riferimento ai suoi profili funzionali, organizzativi e di relazione con l'ordine giudiziario » *Pag.*2345

PAGINA BIANCA

SEZ. I DELLA RELAZIONE FINALE

COLLABORATORI E TESTIMONI DI GIUSTIZIA

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Proponenti: **onorevole Piera AIELLO**)

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA ..... *Pag.* 655

1. Il mandato della Commissione ..... » 657

2. Disamina storica ..... » 659

3. La disciplina in materia di collaborazione con la giustizia . » 663

4. La disciplina sui testimoni di giustizia ..... » 670

5. L'inchiesta parlamentare ..... » 687

5.1 Premessa ..... » 687

5.2 Le problematiche emerse dalle audizioni dei testimoni e dei collaboratori di giustizia e l'audizione degli ultimi due Direttori del Servizio Centrale di Protezione, generale Paolo Aceto e dott. Nicola Zupo ..... » 688

a) L'ingresso nel sistema di protezione ..... » 690

b) L'assegnazione del luogo di abitazione a collaboratori e testimoni ..... » 692

c) Le interlocuzioni con gli organi centrali ..... » 695

d) Il supporto psicologico ..... » 696

e) La "*mimetizzazione*" ..... » 699

f) Il sostegno economico e il reinserimento sociale e lavorativo ..... » 707

g) L'uscita dal circuito tutorio ..... » 712

6. Conclusioni ..... » 715

Appendice: I lavori del X Comitato ..... » 720

PAGINA BIANCA

Sezione I

Collaboratori e testimoni di giustizia

Premessa

La Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere ha dato mandato al X Comitato istituito in seno ad essa di compiere una ricognizione organica e un'analisi « *dei programmi e dei procedimenti di protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia* ».

È dal 1973, data di inizio della collaborazione di Leonardo Vitale, certamente definibile quale primo « pentito » di mafia, che determinati soggetti appartenenti alla criminalità organizzata, dal momento in cui decidono di collaborare con le istituzioni, vivono drammi personali legati proprio a tale scelta. Leonardo Vitale venne additato come disturbato mentale e infine ucciso dalla mafia stessa. Quindi, certamente, il primo fallimento istituzionale e caso emblematico.

Con la collaborazione dei *pentiti* di *cosa nostra* Tommaso Buscetta e Salvatore Contorno si cristallizza l'immagine del collaboratore di giustizia: inizia a comprendersi la cruciale importanza del loro contributo per la conoscenza della struttura e dell'azione delle organizzazioni criminali e per il contrasto delle stesse, ma anche per la percezione da parte della società civile della pericolosità del fenomeno mafioso, profondamente intriso nei gangli delle istituzioni. Le prime connessioni tra mafia e determinati apparati istituzionali sono state denunciate proprio da Tommaso Buscetta.

Non sempre alla base della decisione dei collaboratori di giustizia vi è un radicale cambiamento di prospettiva e un autentico ravvedimento personale: a volte la scelta è determinata da ragioni e calcoli strumentali e utilitaristici. Lo Stato deve comunque cogliere questi momenti e far sì che la collaborazione raggiunga lo scopo, garantendo sicurezza e mantenimento economico per una vita dignitosa.

Dai lavori compiuti dal X Comitato è emerso un insufficiente coordinamento tra gli organi dello Stato coinvolti nella gestione del sistema tutorio e in particolare tra le Direzioni distrettuali antimafia, la *Commissione centrale* e il *Servizio centrale di protezione*. Spesso ciò può essere fonte di pericolo per testimoni e collaboratori di giustizia. E' accaduto così che un testimone di giustizia autore di dichiarazioni accusatorie contro un pericolosissimo sodalizio di '*ndrangheta* sia miracolosamente scampato ad un attentato compiuto ai suoi danni dopo ben quindici anni che non rientrava in località di origine; o che il fratello di un collaboratore di giustizia sia caduto vittima di un attentato portato a termine nella località protetta dove abitava, per mano, secondo le emergenze investigative, di appartenenti alla cosca criminale oggetto delle accuse del germano. La '*ndrangheta* e le organizzazioni mafiose non dimenticano e lo Stato non può

permettere che soggetti che hanno recato un apporto fondamentale e sacrificato le loro esistenze cadano vittima del sistema criminale che hanno contribuito a contrastare.

Occorre dunque, ai fini innanzitutto di una efficace tutela della sicurezza dei collaboratori nonché dei testimoni di giustizia, che sia sempre operante una intensa sinergia tra gli organi preposti alla gestione della 'popolazione protetta' e le Direzioni Distrettuali Antimafia.

Il lavoro del X Comitato ha posto sotto la propria lente determinate criticità che a questo organismo parlamentare urge segnalare per evitare il reiterarsi di errori e disfunzioni. Se da un lato ci sono magistrati che in prima linea, senza paura e con estrema professionalità, contrastano il crimine organizzato, dall'altro lato si sono però riscontrati casi di uso non sufficientemente attento e possibile fonte di disagi non giustificati per collaboratori e testimoni. Si tratta di categorie di soggetti non accomunabili e la disciplina, ma soprattutto l'attuazione delle misure che li riguardano, deve essere oggetto di grande attenzione e discernimento.

Sono stati auditi dal X Comitato diversi testimoni e collaboratori di giustizia e sono state analizzate e approfondite tutte le problematiche da loro rappresentate. Molti hanno denunciato gravi fatti commessi ai loro danni, carenze normative e un approccio non adeguato da parte dei soggetti addetti alla loro tutela ed assistenza. E' stata anche riscontrata una *escalation* negli ultimi anni di fatti criminosi coinvolgenti soggetti tutelati, che hanno destato l'immediata attenzione del Comitato. Molti sono stati oggetto di disamina e si sono potute cogliere alla loro origine anche carenze normative e criticità ed inadeguatezze del sistema amministrativo di protezione.

Tre saranno i segmenti oggetto di esame in questa relazione:

1) i problemi relativi alla *sicurezza personale* di testimoni e collaboratori di giustizia e dei loro familiari.

2) l'assetto economico, la stabilizzazione patrimoniale e i problemi relativi alla gestione economica dei testimoni e dei collaboratori di giustizia;

3) le *garanzie* per la fuoriuscita dal programma di protezione.

Nel valutare le richieste di audizione pervenute al X Comitato è sempre stata compiuta una previa istruttoria valutando la documentazione allegata. Quando, nelle numerosissime richieste giunte, si sono potuti ravvisare profili di connessione con l'oggetto e i compiti del X Comitato ed elementi e circostanze documentalmente supportati, è stata disposta l'audizione dei soggetti interessati.

L'articolata inchiesta svolta dal X Comitato consente una considerazione che si vuole svolgere in via preliminare.

Il Legislatore del 1991 non aveva inserito nel decreto legge n. 8 del 1991 la figura e la disciplina dei testimoni di giustizia in quanto occorreva una normativa d'emergenza con eccezionali strumenti per la lotta alla criminalità organizzata di tipo mafioso.

Come si esporrà diffusamente più oltre, la disciplina per tale diversa figura venne nella prassi mutuata dalla normativa dettata per i collaboratori

di giustizia. Nel 2001, con la legge n. 14, si ritennero sufficienti due norme per definire i testimoni di giustizia e prevedere anche in loro favore strumenti di tutela della sicurezza personale ed emolumenti reintegrativi.

Soltanto nel 2018 è stata introdotta una apposita legge contenente le « *Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia* » da tempo invocate.

L'attività svolta in questa Legislatura ha voluto anche verificare la efficacia ed adeguatezza di tale normativa.

La figura del testimone di giustizia si dovrebbe identificare nella persona che, avendo assistito occasionalmente o avendo appreso *de relato* di gravi reati di mafia, si determina ad assicurare alla giustizia, rendendo dichiarazioni: un contributo di informazione e conoscenze che risulta talvolta decisivo per l'individuazione dei responsabili. Nei fatti, invece, in numerosi casi, le situazioni vissute dal testimone risultano *borderline*, in quanto riconducibili a pregressi e talvolta continuativi rapporti con soggetti e ambienti della criminalità organizzata. Si tratta nella massima parte di persone che, soprattutto in ragione dell'attività imprenditoriale o lavorativa svolta, sono entrati in contatto con il sistema mafioso o delinquenziale divenendone vittime, ovvero persone che risultano inserite in un contesto fortemente compromesso dal condizionamento mafioso.

In considerazione di ciò e degli elementi acquisiti grazie all'inchiesta svolta, sembra necessario compiere un ulteriore sforzo di riflessione sulla disciplina che riguarda tale complessa figura. Risulta in particolare indispensabile calibrare le misure di assistenza e di protezione in relazione alle caratteristiche specifiche del soggetto tutelato tenendo conto, appunto, delle peculiarità del contesto in cui questi era inserito e dal quale proviene.

In tal senso il X Comitato ha effettuato un'analisi e avanzato alcune proposte che mirano a tale obiettivo: partendo dall'esame della motivazione che è all'origine della scelta del testimone di giustizia, che deve essere libera, pienamente consapevole e responsabile, occorre poi che le misure tengano conto delle caratteristiche e attitudini dei soggetti tutelati e, più in generale, di tutto ciò che attiene alla loro sfera personale, affettiva, psicologica e anche economica. Ciò appare necessario per consentire un effettivo adattamento e una piena condivisione del nuovo sistema di vita e per evitare che questo sia avvertito come conseguenza intollerabile di una scelta che si vorrebbe non aver mai fatto.

1. Il mandato della Commissione

La legge 7 agosto 2018 n. 99, che ha istituito per la durata della XVIII Legislatura la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, all'art. 1 comma b) individua tra i compiti della Commissione quello di « *verificare l'attuazione delle disposizioni del decreto-legge 15 gennaio 1991 n. 8, convertito dalla legge 15 marzo 1991 n. 82, del decreto legislativo 29 marzo 1993 n. 119, della legge 13 febbraio 2001, n. 45, del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'Interno 23 aprile 2004 , n. 161, e della legge 11 gennaio 2018 n. 6* ».

Si tratta dell'articolato compendio normativo che detta una speciale disciplina per le persone che collaborano con la giustizia o che prestano testimonianza e che, in ragione delle dichiarazioni rese, si trovano esposte a grave e concreto pericolo.

Trattandosi di uno strumento irrinunciabile e fra i più incisivi del contrasto al crimine organizzato, anche nella XVIII Legislatura il Parlamento ha demandato alla Commissione di inchiesta sul fenomeno delle mafie l'incarico di approfondire il tema della collaborazione con la giustizia nel suo duplice e differente aspetto: la collaborazione vera e propria proveniente da chi è stato partecipe di un sistema criminale mafioso dal quale ha deciso di dissociarsi contribuendo con le sue dichiarazioni all'accertamento dei reati riconducibili a quel sistema – o l'apporto arrecato da chi, vittima o *terzo* rispetto a quei reati, vincendo timori e resistenze, ha messo a disposizione della giustizia il suo portato di conoscenze.

Trattasi di tematica assai complessa e controversa in quanto, nel disciplinare la materia, occorre individuare il delicato punto di equilibrio tra la necessità di incentivare le condotte appena descritte e l'esigenza di evitare le possibili strumentalizzazioni cui il sistema premiale e tutorio può essere piegato.

La Commissione, sin dall'avvio della sua attività, nella seduta del 28 febbraio 2019 in sede di organizzazione dei Comitati di lavoro, ha individuato il tema in questione come meritevole di uno speciale approfondimento demandandone tale attività al X Comitato, istituito per « *L'analisi dei programmi e dei procedimenti di protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia* », ma anche alla stessa Commissione in seduta plenaria, ove sono state svolte diverse audizioni al riguardo.

Corposa l'istruttoria svolta, articolatasi in 34 sedute complessive alle quali hanno partecipato in audizione 64 soggetti, di cui 17 testimoni di giustizia, 22 collaboratori di giustizia e loro familiari, 11 imprenditori vittime di racket e 14 tra avvocati, direttori di carcere, magistrati ed associazioni (l'elenco completo è contenuto nell'appendice della presente relazione).

In base al mandato legislativo questa Commissione ha ritenuto di dovere approfondire il tema in particolare, attraverso i lavori del citato X Comitato, con la prospettiva di verificare l'adeguatezza delle scelte normative e le modalità della loro attuazione: ciò nella consapevolezza che solo il costante contrappunto tra elaborazione teorica ed esperienza, tra norme astratte e concreta applicazione delle medesime possa fornire la migliore chiave di lettura e di interpretazione di un complesso normativo e suggerire gli interventi volti a rafforzarne l'efficacia.

In proposito deve sottolinearsi l'importante elemento di novità con cui i lavori di questa Commissione si sono dovuti confrontare, costituito dalla legge n. 6 del 2018, emanata pochi mesi prima dell'avvio della XVIII Legislatura e contenente le « *Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia* », da tempo invocate.

2. Disamina storica

La previsione normativa di benefici *premiali* per i collaboratori di giustizia è sorta come risposta, da parte dell'ordinamento, all'esigenza di superare le difficoltà riscontrate nell'investigazione in ambito giudiziario di determinate associazioni criminali, le cui caratteristiche hanno messo e continuano a mettere a dura prova i tradizionali strumenti di indagine.

L'importanza e l'efficacia di una legislazione che prevedesse un sistema premiale per coloro che, già appartenenti ad una organizzazione criminale, dissociandosene, intraprendevano la collaborazione con la giustizia, era stata per la prima volta sperimentata nel contrasto al fenomeno del terrorismo.

A fronte delle enormi difficoltà riscontrate nella repressione delle associazioni criminali di tipo mafioso aventi caratteristiche tali da rendere vani e inefficaci gli usuali strumenti di indagine – in particolare, l'essere storicamente e fortemente radicate nei contesti ove operavano, tradizionalmente chiuse e impenetrabili nonché forti di una diffusa rete di connivenze e di omertà da parte di vittime e testimoni – si avvertiva, come sempre più cogente, l'esigenza che l'ordinamento italiano si dotasse anche in questo settore di una disciplina apposita che traesse esempio da quella fruttuosa esperienza.

In proposito deve sottolinearsi come la Commissione antimafia nel corso delle varie legislature ha costantemente posto al centro della sua attenzione la tematica dei collaboratori e dei testimoni di giustizia: ha quindi sollecitato modifiche normative con interventi che inizialmente si sono incentrati proprio sull'affermazione della necessità di introdurre una disciplina riguardante il fenomeno della collaborazione con la giustizia.

Così, intervenendo per la prima volta sul tema, nella relazione presentata alle Presidenze delle Camere il 16 aprile 1985 nel corso della IX Legislatura, la Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia, in un unico apposito capitolo espose le considerazioni frutto dell'attività conoscitiva da essa svolta sui primi due anni di applicazione della nuova fattispecie del reato di associazione a delinquere di tipo mafioso (introdotta con la legge n. 646 del 13 settembre 1982, nota come legge *Rognoni – La Torre*) e affrontò il problema della collaborazione con la giustizia.

La Commissione sottolineò come le vicende degli ultimi anni dimostrassero quanto fosse fallace la convinzione, diffusa nel passato, dell'impossibilità di fenomeni di defezione anche all'interno delle organizzazioni mafiose; le recenti esperienze smentivano l'affermazione che il fenomeno della collaborazione con la giustizia non potesse trovare ingresso tra gli appartenenti alle associazioni mafiose, sul presupposto che tali soggetti, per le connotazioni che contraddistinguevano quelle organizzazioni, non potessero tradire le ferree regole dell'omertà.

Era, infatti, un dato acquisito in numerosi processi a *cosa nostra* che molti imputati avessero deciso di collaborare; un fenomeno similare, di ampie proporzioni, si era verificato anche nell'ambito delle organizzazioni camorristiche.

Venne rilevato nella citata relazione come provenisse proprio dai magistrati che si occupavano di processi di mafia la sollecitazione al Parlamento affinché fosse varata una legislazione che, attraverso un sistema di benefici, servisse ad invogliare l'appartenente alla mafia a collaborare con le forze di polizia e con la magistratura e a fornire utili informazioni sulle cosche mafiose e sui loro delitti: tale sollecitazione aveva addirittura trovato espressione in un documento, presentato alla precedente Commissione antimafia da un gruppo di magistrati palermitani, tra i quali il giudice Rocco Chinnici.

La Commissione, quindi, rappresentò l'urgenza di un intervento del legislatore e la necessità che si affrontassero i delicati temi che il fenomeno della collaborazione poneva.

Sottolineò come il primo problema da risolvere, tanto più cogente alla luce degli omicidi per mano mafiosa di diversi *pentiti* o di loro familiari, fosse quello della protezione di quanti decidevano di collaborare e dei loro congiunti: era infatti essenziale che lo Stato, approntando tutti i necessari rimedi, dimostrasse di esser capace di impedire l'azione vendicatrice delle cosche e affermasse anche in tale modo l'importanza della collaborazione come momento di rottura della solidità dello strapotere mafioso.

Ancora più complesso era il tema della scelta delle misure legislative da adottare per incoraggiare la collaborazione, senza aprire la stura ad ingiustificati benefici o a misure di dubbia civiltà giuridica: la Commissione rilevò come uno dei punti focali di tutta la tematica fosse quello della attendibilità delle dichiarazioni accusatorie, e indicò quale principio da adottare quello, già più volte affermato dalla giurisprudenza, secondo cui le rivelazioni accusatorie dei *pentiti* dovessero costituire un *elemento di prova*, necessitante di validi elementi di riscontro.

Nella citata relazione venne sottolineata, ancora, la necessità che la gestione del pentito fosse curata esclusivamente dalla magistratura e che fosse riportata, in tutti i suoi momenti, in atti processuali formali.

Quanto al tema della *premialità*, la Commissione prospettò una duplice soluzione: o concentrare l'attenzione sula fase della esecuzione della pena, allorché, esauriti i tre gradi di giudizio, è possibile compiere una valutazione completa dell'imputato che ha collaborato, ovvero, introdurre una specifica circostanza attenuante.

Il tema venne nuovamente sollevato dai magistrati siciliani dinanzi alla Commissione parlamentare antimafia della X Legislatura.

Nel corso della missione svolta da detta Commissione nella città di Palermo il 3 novembre 1988, in occasione dell'audizione dei giudici istruttori del *pool* antimafia, Giovanni Falcone si espresse nei termini che seguono: « *...In Italia bisogna prevedere qualcosa di simile al programma di protezione del teste previsto da tempo negli Stati Uniti, o comunque del dichiarante, chiunque esso sia perché negli Stati Uniti anche l'imputato nel momento in cui decide di parlare è considerato un teste. Ferma restando l'esigenza di valutare rigorosamente l'attendibilità di chi collabora, è comunque fondamentale porre in condizione chi collabora e i suoi familiari di effettuare serenamente queste dichiarazioni. Non si tratta né di riconoscere premi, né di attribuire medaglie, ma di garantire le condizioni*

minimali per evitare le rappresaglie ed i condizionamenti esterni.Si tratta di personaggi che hanno vissuto nel crimine e del crimine, che sono ampiamente assistiti dall'organizzazione criminosa anche nel caso di restrizione carceraria e che nel momento in cui decidono di collaborare perdono tutta questa assistenza e in più hanno fondatissimi timori di subire rappresaglie. In queste condizioni se non si modifica efficacemente questa situazione, avremo sicuramente grossi problemi per il futuro(...). Giornalmente ci dicono: "Scusi, ma perché dovremmo collaborare, confessare ?". E' una domanda alla quale non si può dare una risposta ».

Nella stessa occasione il giudice Giacomo Conte, appartenente al medesimo *pool*, aggiungeva: « *Questo problema riguarda anche i testi in senso stretto, cioè quegli imprenditori che dovrebbero riferire le minacce che a fine estorsivo vengono a loro rivolte, o quei familiari di vittime che avrebbero tante cose da riferire e che non le riferiscono perché hanno la sostanziale certezza di essere vittime destinate a subire gravissime rappresaglie, fino alla morte. E noi non siamo in grado nel colloquio con queste persone quando le assumiamo come testi, di garantire nulla di preciso sul piano della protezione. Ci troviamo cioè costretti a chiedere dei veri e propri atti di eroismo...* ».

Nella relazione annuale approvata il 20 dicembre 1989 la Commissione parlamentare antimafia dinanzi la quale vennero rese tali audizioni, ribadì anch'essa la necessità che venisse approvata in tempi brevi una normativa sulla delicata questione dei *pentiti*: sottolineò l'esigenza di distinguere nettamente l'aspetto amministrativo riguardante i criteri, il tipo di interventi e la scelta delle misure da adottare nei confronti dei soggetti ai quali applicare il programma di protezione, nonché l'esecuzione di tale programma (compiti da affidare a un organismo amministrativo, composto da personale altamente specializzato), e la questione giudiziaria concernente l'attività di collaborazione, da affidare alla gestione del tutto autonoma della magistratura inquirente.

Frutto dell'iniziativa ed impulso di Giovanni Falcone, all'epoca Direttore Generale degli Affari Penali del Ministero della Giustizia, con il decreto-legge n. 8 del 15 gennaio 1991 (« *Nuove misure in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia* »), convertito nella legge n. 82 del 1991, e con il decreto-legge n. 152 del 13 maggio 1991 (« *Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa* »), convertito nella legge 12 luglio 1991 n. 203, venne finalmente introdotta nell'ordinamento italiano la normativa da tanto tempo invocata: venne così prevista con la previsione di una diminuente speciale della pena, disciplinata dall'art. 8 della legge 203/91, una disciplina *premiale* per i collaboratori di giustizia che contribuissero all'accertamento dei reati di mafia; venne al contempo prevista la possibilità di applicare ai medesimi, qualora esposti a grave e concreto pericolo, un articolato sistema di protezione ed assistenza.

L'originario impianto normativo del decreto-legge n. 8 del 1991 venne aggiornato con la legge n. 45 del 13 febbraio 2001 che, oltre a prevedere importanti modifiche alla disciplina dei collaboratori di giustizia, introdusse

per la prima volta la figura dei « testimoni di giustizia » (figura fino a quel momento normativamente sconosciuta), costituita per l'appunto da coloro che, terzi o vittime di delitti di mafia e quindi estranei alla realtà criminale da essi denunciata, rendessero dichiarazioni sui fatti a loro conoscenza e che per tale condotta fossero esposti a situazioni di grave pericolo.

Tale analogia con la condizione dei collaboratori di giustizia, costituita dalla esposizione a rilevante rischio quale conseguenza delle dichiarazioni rese, aveva portato la prassi applicativa ad estendere a tali soggetti le norme del decreto legge n. 8 del 1991, ma proprio l'anomalia costituita dalla sostanziale equiparazione tra coloro che provenivano dal mondo del crimine e coloro che a quel sistema erano del tutto estranei, aveva sollevato questioni assai delicate e complesse, più volte rilevate nelle sedi istituzionali.

Intervenendo con la tecnica dell'interpolazione, con tre nuovi articoli inseriti nel citato decreto-legge, la legge n. 45 del 2001 introdusse la definizione dei « testimoni di giustizia » (art. 16-*bis*) estendendo loro le misure previste per i collaboratori, disciplinò la misura dello « speciale programma di protezione » (art. 16-*ter*) differenziandola da quella prevista dall'art. 13 per i collaboratori, e demandò la precisazione dei contenuti e delle modalità di attuazione delle misure di protezione agli emanandi decreti ministeriali (art. 17-*bis*).

Tale intervento normativo era stato anch'esso sollecitato e preparato dall'attività della Commissione parlamentare antimafia.

Invero, si legge nella relazione conclusiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari istituita nel corso della XIII Legislatura: « *La nuova legge sulle collaborazioni ha dedicato un intero capo alla figura del testimone di giustizia, regolandone e disciplinandone la posizione, ed attribuendo ad esso un regime differenziato rispetto a quello previsto per il collaboratore proveniente dai ranghi della criminalità. In tale disciplina è risultata determinante l'attività di iniziativa e proposta formulata dalla Commissione antimafia [...] Una importante ed inequivoca attestazione di ciò si è avuta nelle parole del Sottosegretario Brutti, il quale [...] ha affermato che il testo della nuova legge sui testimoni di giustizia ricalca i suggerimenti e le proposte della Commissione parlamentare antimafia che in più circostanze si era occupata della condizione dei testimoni. Peraltro, la Commissione centrale nelle more dell'approvazione della legge aveva seguito nella sua prassi applicativa le indicazioni della Commissione antimafia.* » (pag. 108 della relazione conclusiva).

Pur avendo il merito di disciplinare per la prima volta la figura in questione, la normativa in questione prestò il fianco alla prevedibile censura di avere accostato e assimilato due entità lontane e diverse tra loro.

Già nella Relazione della Commissione Antimafia istituita nel corso della XV Legislatura, ma ancor più in quella della Commissione istituita nel corso della XVII Legislatura si sottolineò la inadeguatezza di un apparato normativo pensato per i collaboratori di giustizia a disciplinare un fenomeno assai diverso, come è quello dell'assolvimento di un dovere civico: in dette relazioni veniva rimarcato come il rapporto tra lo Stato e il

testimone di giustizia necessitasse di una normativa autonoma che, a differenza di quella pensata per i collaboratori di giustizia non poteva fondarsi sulla premialità o l'assistenzialismo, quanto piuttosto sul riconoscimento e la garanzia dei diritti pregressi ad un soggetto che doveva essere messo in condizioni di rendere in sicurezza le sue dichiarazioni, senza, per altro verso, che la difesa statale si risolvesse in un danno economico, lavorativo e sociale.

Ancora, si sottolineò l'inadeguatezza della definizione introdotta con la novella del 2001 a effettuare la necessaria distinzione e operare la conseguente esclusione dal sistema tutorio dei testimoni cosiddetti *borderline*, cioè quei soggetti che avevano instaurato con l'organizzazione criminale mafiosa un rapporto ambiguo, dal quale avevano tratto vantaggi e utilità.

E ancora una volta con il rilevante contributo fornito dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere ed in particolare grazie all'attività svolta nel corso della XVII legislatura, al lavoro di ricucitura fra i vari disegni di legge presentati al Parlamento e alle considerazioni e riflessioni contenute nella *Relazione sul sistema di protezione dei testimoni di giustizia* approvata nella seduta del 21 ottobre 2014 [(1)], è stata emanata la legge n. 6 dell'11 gennaio 2018, contenente « *Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia* »: trattasi di un testo che, normando *ex novo* la materia, appresta per essa una specifica e articolata disciplina e supera in parte le ambiguità di quella precedente.

3. La disciplina in materia di collaborazione con la giustizia

Appare opportuno, ai fini di una agevole comprensione degli esiti dell'inchiesta parlamentare svolta da questo organismo parlamentare, delineare sinteticamente il sistema di regolamentazione previsto per coloro che collaborano con la giustizia, frutto, come sopra esposto, delle norme contenute nel primo testo legislativo dedicato a tale complessa e rilevante materia, introdotto con il decreto legge n. 8 del 1991 (convertito nella legge 82 del 1991), poi novellato ad opera della legge 45 del 2001.

Tale testo, integrato dai Regolamenti di attuazione (introdotti con i Decreti del Ministro dell'Interno n. 263 del 24 luglio 2003, n. 161 del 23 aprile 2004, n. 138 del 13 maggio 2005 e con il Decreto del Ministro della Giustizia n. 144 del 7 febbraio 2006), costituisce quel compendio normativo che è stato definito lo *statuto dei collaboratori di giustizia*.

L'ambito di applicazione della disciplina in questione è delimitato dall'art. 9 del decreto legge 8/1991, che detta le « condizioni di applicabilità delle speciali misure di protezione »: la norma originaria venne modificata dalla legge 45/2001 che si preoccupò di definire in termini rigorosi e precisi i criteri per la selezione dei collaboranti da avviare alle misure di protezione, in modo da ovviare all'inadeguatezza sotto tale profilo della

---

(1) Doc. XXIII n. 4.

prima formulazione che aveva di fatto determinato un'inflazione delle ammissioni al programma di protezione.

Vennero così stabiliti i requisiti per l'accesso al sistema tutorio e precisate le caratteristiche che devono connotare le dichiarazioni dei soggetti che collaborano o rendono dichiarazioni nel corso di un procedimento penale attinente delitti di tipo mafioso o gli altri delitti tassativamente elencati dallo stesso art. 9.

È stato così stabilito che la collaborazione e le dichiarazioni devono essere qualificate da « intrinseca attendibilità » e che devono presentare caratteristiche di « novità o completezza » ovvero che, per altri elementi, devono apparire « di notevole importanza per lo sviluppo delle indagini o ai fini del giudizio o ancora per le attività di investigazione su struttura, articolazioni e collegamenti, obbiettivi, finalità e modalità operative delle organizzazioni criminali di tipo mafioso o terroristico-eversivo ».

La previsione in termini alternativi e non cumulativi dei requisiti della novità, completezza o importanza per le indagini o il giudizio delle dichiarazioni rese, sembrerebbe attribuire ai criteri di ammissione alle misure di protezione caratteri di notevole ampiezza: sembrerebbe, cioè, che anche dichiarazioni di modesto valore investigativo, purché nuove o complete, o, per converso, quelle anche meramente confermative di dichiarazioni rese da altri soggetti, purché complete o relative a fatti di rilievo, siano sufficienti per accedere al sistema tutorio.

L'attento esame della normativa smentisce però tale assunto.

Infatti, i profili attinenti lo spessore, la rilevanza e la qualità del contributo conferito, acquistano valore ed importanza sotto altro aspetto.

Va tenuto presente che condizione cardine ed essenziale per l'accesso al sistema tutorio (oltre alla inadeguatezza delle ordinarie misure di tutela adottabili direttamente dall'Autorità di pubblica sicurezza per i soggetti liberi o dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia per le persone detenute) è che i soggetti che rendono dichiarazioni versino in situazione di grave e attuale pericolo a causa della attività di collaborazione.

Orbene, secondo quanto previsto dal comma 6 dello stesso art. 9 citato, nella valutazione delle situazioni di pericolo si deve tenere conto dello spessore delle condotte di collaborazione e della rilevanza e qualità delle dichiarazioni: vengono quindi recuperati quali elementi e variabili idonei a determinare la situazione di pericolo, i profili attinenti la qualità del contributo conoscitivo offerto dal collaboratore.

Le speciali misure a tutela dell'incolumità di detti soggetti possono essere applicate anche a coloro che con essi convivono stabilmente, nonché a coloro che, a causa delle relazioni con essi intrattenute, risultino analogamente esposti a grave, attuale e concreto pericolo.

Il sistema introdotto dal decreto legge n. 8 del 1991 contempla l'intervento nel procedimento della protezione di tre attori di riferimento, con diverse competenze e responsabilità.

Agli organi giudiziari inquirenti spettano compiti propositivi in tema di attivazione della protezione, mentre agli organi amministrativi competono funzioni decisionali e attuative.

Il più volte citato decreto-legge ha istituito i due organi amministrativi principali che intervengono nel procedimento: la *Commissione Centrale*, appositamente istituita presso il Ministero dell'Interno, presieduta da un Sottosegretario di Stato per l'interno, che è l'organo politico-amministrativo cui compete decidere in merito all'ammissione, alla definizione del contenuto, alla durata e alla cessazione delle misure di tutela e assistenza; il *Servizio Centrale di Protezione*, struttura interforze istituita nell'ambito del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, con una sede centrale e nuclei periferici ripartiti sul territorio (i cosiddetti *Nuclei operativi di protezione*), che è l'organo preposto a dare attuazione allo speciale programma di protezione, provvedendo alla tutela, all'assistenza e a tutte le esigenze delle persone sottoposte a protezione.

In particolare, dal momento in cui fa ingresso nel sistema tutorio a seguito dell'approvazione da parte della *Commissione* predetta di un programma di protezione, anche provvisorio, il soggetto tutelato viene preso in carica dal *Servizio centrale* che organizza la *cornice* della protezione. Questa si esprime attraverso due momenti fondamentali e complementari: la tutela, che è demandata all'Autorità provinciale di pubblica sicurezza e, per l'attuazione concreta, al referente per il profilo tutorio e della sicurezza (il cosiddetto *referente territoriale*), ovvero le Forze di polizia territoriale – Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri o Guardia di Finanza – che vengono individuate dal Prefetto e assicurano tutti i compiti di vigilanza e sicurezza; l'assistenza e la protezione in senso ampio, riguardante tutti gli aspetti della vita civile e sociale che il tutelato e i suoi familiari devono affrontare. In questa attività è fondamentale il ruolo dei *Nuclei operativi di protezione*, che assicurano il reperimento delle abitazioni, l'assistenza sanitaria, scolastica, e, in generale, tutti gli adempimenti burocratici per i quali i tutelati necessitano di un filtro necessario a garantire la mimetizzazione e la sicurezza.

Sia le Forze di polizia territoriali referenti per il profilo tutorio e della sicurezza, sia i *Nuclei Operativi di Protezione*, referenti per il profilo assistenziale, fanno capo al *Servizio Centrale di Protezione*, che costituisce la *cabina di regia* del complesso meccanismo della protezione.

L'iniziativa per l'adozione delle speciali misure, come prima accennato, è conferita in via principale all'organo giudiziario requirente, cioè al Procuratore della Repubblica il cui ufficio procede o ha proceduto sui fatti oggetto delle dichiarazioni del collaboratore: allorché le ordinarie misure di tutela adottabili dalle Autorità di pubblica sicurezza appaiono inadeguate, detta Autorità giudiziaria propone alla *Commissione centrale* l'applicazione di speciali misure di protezione (art. 11, comma 1 del decreto-legge n. 8 del 1991); sono poi previste regole di coordinamento interno ed esterno relative al potere di iniziativa (art. 11, comma 2), nonché la possibilità che la proposta venga formulata dal Capo della polizia.

La legge stabilisce che, al fine di porre la *Commissione centrale* in condizione di effettuare compiutamente le valutazioni di sua competenza, la proposta dell'Autorità giudiziaria indichi specificamente (oltre ai delitti e organizzazioni criminali sui quali l'interessato rende le dichiarazioni, e gli elementi dai quali si desume che le dichiarazioni abbiano le caratteristiche

indicate dall'art. 9), le circostanze utili al vaglio e all'apprezzamento della gravità e attualità del pericolo cui, per effetto della scelta di collaborare, sono esposti i soggetti proposti per l'accesso al sistema tutorio.

Deve essere altresì comunicata l'avvenuta redazione del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione previsto dall'art. 16-*quater* della legge n. 8 del 1991.

La proposta deve anche contenere indicazioni dettagliate circa i beni di cui dispone il collaboratore e gli accertamenti compiuti in ordine all'effettivo stato patrimoniale del predetto.

Sulla scorta di quanto rappresentato nella proposta, la *Commissione centrale* decide le misure da applicare.

Opportunamente la legge prevede che nelle situazioni di particolare gravità del pericolo e quindi quando vi sia urgenza di provvedere, su richiesta della autorità legittimata a formulare la proposta che dovrà motivare sul punto, la Commissione, pronunciandosi senza formalità ed entro la seduta successiva alla richiesta, possa adottare un *programma provvisorio di protezione*, che è destinato a decadere qualora entro 180 giorni non sia stata trasmessa la proposta *ordinaria* che osservi le normali forme e modalità del procedimento, o la *Commissione Centrale* non abbia deliberato sull'applicazione delle speciali misure di protezione.

A seguito della riforma del 2001 è stato previsto un meccanismo di gradualità delle misure di protezione con diversi livelli di tutela.

La *Commissione Centrale* può deliberare infatti l'adozione di « speciali misure di protezione » (previste dall'art. 13, comma 4 del decreto-legge n. 8 del 1991), ovvero può definire uno « speciale programma di protezione » (previsto dall'art. 13 comma 5 decreto-legge cit.), al quale si ricorre nelle situazioni di massimo livello di pericolo, quando cioè le speciali misure di protezione « non risultano adeguate alla gravità e attualità del pericolo ». Lo *speciale programma* contiene anche le *speciali misure*, ma ha un contenuto più ampio: basti pensare, ad esempio, che soltanto esso prevede la possibilità di trasferimento in luoghi protetti e il cambiamento delle generalità, nonché misure di assistenza personale ed economica.

Le *speciali misure di protezione* che non siano, appunto, contenute e definite mediante un *programma speciale*, sono deliberate dalla *Commissione centrale* e determinate e attuate dal Prefetto del luogo di residenza: come appena sopra indicato, esse sono adottate dalla Commissione qualora l'esposizione a pericolo degli interessati non sia tale da rendere necessario il trasferimento in luogo protetto.

Tali misure, previste dal comma 4 dell'art. 13 del decreto legge n. 8 del 1991 e dall'art. 7 del Decreto del Ministro dell'Interno n. 161 del 2 aprile 2004, consistono essenzialmente in misure di carattere tutorio: vigilanza e tutela del collaboratore e dei suoi familiari da eseguire a cura degli organi di polizia territorialmente competenti; predisposizione di accorgimenti tecnici di sicurezza per le abitazioni e gli immobili di pertinenza degli interessati (quali strumenti di video-sorveglianza e di teleallarme); misure necessarie per i trasferimenti in comuni diversi da quelli di residenza; infine, per i collaboratori detenuti, modalità particolari di custodia in istituti ovvero di esecuzioni di traduzione e piantonamenti.

È possibile anche l'adozione di accorgimenti, ma solo contingenti, finalizzati ad agevolare il reinserimento sociale del collaboratore.

Il *programma speciale di protezione*, attuato dal Servizio Centrale di Protezione, come detto ha un contenuto assai più vasto e articolato.

Infatti, oltre a quelle precedentemente richiamate, può comprendere una o più delle seguenti misure: il trasferimento delle persone non detenute in luoghi protetti; l'utilizzazione di documenti di copertura per assicurare la sicurezza, la riservatezza e il reinserimento sociale degli interessati; il cambiamento delle generalità a norma del decreto legislativo n. 119 del 1993; misure atte a favorire il reinserimento sociale del collaboratore; misure di assistenza personale ed economica.

La previsione del possibile contenuto del programma, contenuta nel comma 5 dell'art. 13 del decreto legge n. 8 del 1991 e nell'art. 8 del citato D.M. 161/2004, termina con una formula di chiusura: è stabilito, infatti, che il programma può comprendere le « misure straordinarie anche di carattere economico, eventualmente necessarie ».

Indubbiamente, la principale garanzia di sicurezza del soggetto sottoposto a programma di protezione è costituita dalla condizione di maggior anonimato possibile.

La legge prevede a tal proposito due forme tutorie, di diverso grado di intensità, relative alla copertura della reale identità del soggetto che presta collaborazione.

La forma *minore* di mimetizzazione anagrafica si attua con il rilascio di documenti con nominativi fittizi (i cosiddetti *documenti di copertura*), strumento previsto dall'art. 13 comma 10 del decreto-legge n. 8 del 1991, che viene utilizzato in via temporanea al fine di garantire la riservatezza e quindi la sicurezza, nonché il reinserimento sociale: la validità dei *documenti di copertura* (carta di identità, patente, codice fiscale, libretto sanitario, nonché altri documenti che vengono assegnati al collaboratore e ai suoi familiari se già sono stati rilasciati i corrispondenti documenti reali) è legata alla durata del programma di protezione, nel senso che possono essere utilizzati esclusivamente in costanza dello speciale programma di protezione alla cui cessazione vengono ritirati.

Tali documenti, il cui uso è autorizzato dal *Servizio Centrale di Protezione*, però, proprio perché ad essi non corrisponde una posizione anagrafica, non possono essere utilizzati per compiere alcun atto giuridico che coinvolga altri soggetti pubblici o privati.

È previsto soltanto che con i nominativi di copertura possano conseguirsi titoli di studio o attestati di formazione e specializzazione professionale all'interno dello Stato italiano e che, al momento in cui lo *speciale programma di protezione* venga a cessare, i titoli e gli attestati in questione vengano convertiti con il nominativo reale [(2)].

La forma più pregnante ed efficace di mimetizzazione anagrafica si attua, secondo quanto previsto dall'art. 13 comma 5 del decreto legge n. 8 del 1991 e dall'art. 14 del Decreto del Ministro dell'Interno n. 161 del 23

[(2)] Cfr. articoli 11 e 12 del Decreto del Ministro dell'interno n. 138 del 2005.

aprile 2004, con la misura del *cambio delle generalità* disciplinata dal decreto legislativo 29 marzo 1993 n. 119, utilizzata in casi eccezionali, nelle ipotesi di rischio così elevato che ogni altra misura risulti inadeguata: viene cioè introdotta, attraverso un lungo e complesso *iter* procedurale, una nuova posizione anagrafica nei registri dello stato civile.

Le misure di assistenza economica, previste per l'ipotesi in cui il soggetto tutelato non sia in grado di far fronte alle relative necessità, comprendono: la sistemazione e le spese alloggiative; le spese per i trasferimenti giustificati da esigenze di sicurezza, sanitarie o di reinserimento; le spese per esigenze sanitarie quando non sia possibile avvalersi delle strutture pubbliche ordinarie; l'assegno di mantenimento, concesso quando l'interessato non può svolgere attività lavorativa ed integrato per le persone a carico prive di capacità lavorativa (la misura di tale assegno, definita dalla *Commissione Centrale*, non può superare l'ammontare di cinque volte l'assegno sociale); l'assistenza legale.

È infine garantita, ai fini del reinserimento sociale e per tutto il periodo di vigenza delle speciali misure di protezione, la conservazione del posto di lavoro, sia presso le amministrazioni pubbliche che nel settore privato, ovvero la ricollocazione lavorativa presso altra sede o ufficio, secondo forme e modalità che assicurino la riservatezza e l'anonimato dell'interessato. Tali misure sono disciplinate dal regolamento introdotto con il Decreto del Ministro dell'Interno del 13 maggio 2005, n. 138. Ai sensi dell'art. 8 di tale decreto ministeriale, nell'ipotesi in cui i soggetti ammessi a speciali misure di protezione o a programma di protezione svolgano attività lavorativa, le amministrazioni e gli enti competenti adottano, d'intesa con gli organi preposti all'attuazione delle misure o del programma, gli accorgimenti idonei per impedire, in caso di consultazione di banche dati o archivi informatici, l'individuazione degli interessati e del luogo di lavoro delle località in cui gli interessati effettuano le prestazioni.

A fronte delle misure di tutela e assistenza previste, a carico dei soggetti cui esse vengano applicate sono imposti obblighi stringenti.

Invero, gli interventi deliberati dalla *Commissione centrale* comportano l'instaurazione di un rapporto giuridico complesso tra lo Stato e la persona protetta, con l'assunzione di reciproci obblighi: la natura giuridica dell'atto costitutivo del rapporto di protezione è individuata dalla giurisprudenza amministrativa [(3)] nel « contratto ad oggetto pubblico », destinato a regolare rapporti giuridici che accedono ad un provvedimento amministrativo per il conseguimento di evidenti finalità di interesse pubblico, dal quale derivano per lo Stato e la persona protetta reciproci obblighi.

È quindi previsto (art. 9 del più volte citato D.M. 161 del 2004) che il contenuto delle *speciali misure* o del *programma speciale di protezione* venga riportato in un apposito atto che deve essere sottoscritto dal collaboratore e dalle altre persone destinatarie della proposta, che in tal modo aderiscono a tutte le clausole in esso contenute e si impegnano a rispettare tutte le prescrizioni e obblighi, in particolare quelli previsti

---

[(3)] Cfr. TAR Roma sez. I sentenza del 25.3.2018 n. 2529.

dall'art. 12 commi 1 e 2 del decreto-legge n. 8 del 1991: trattasi dell'obbligo di rilasciare completa e documentata attestazione riguardante il proprio stato civile, di famiglia e patrimoniale, gli obblighi a loro carico derivanti dalla legge, da pronunce dell'autorità e da negozi giuridici, i procedimenti penali, civili o amministrativi pendenti, i titoli di studio o professionali, le autorizzazioni, licenze, le concessioni e ogni altro titolo abilitativo di cui siano titolari, ed ancora l'obbligo di osservare le norme di sicurezza prescritte e collaborare attivamente all'esecuzione delle misure, di sottoporsi a interrogatori, esami o altri atti di indagine e di non rendere a soggetti, diversi dall'Autorità Giudiziaria da forze di polizia o difensori, dichiarazioni sui fatti di interesse per i procedimenti in relazione ai quali la collaborazione è prestata; il collaboratore si impegna poi a non avere contatti con persone dedite al crimine.

Con la sottoscrizione, che non può essere rifiutata a pena di revoca delle misure, né può essere parziale, chi la appone dà atto di essere stato informato delle conseguenze derivanti dalla inosservanza degli obblighi ed impegni assunti e delle conseguenze derivanti dalla commissione di delitti indicativi del reinserimento del soggetto nel circuito criminale.

È importante sottolineare come, secondo quanto previsto dall'art. 10 del predetto decreto ministeriale, sia le *speciali misure di protezione* che *il programma speciale di protezione* sono a termine: il provvedimento con cui la Commissione li adotta, indica il termine che non può essere superiore a cinque anni; in mancanza, esso è fissato dalla legge in un anno.

Anche prima della scadenza del termine, su iniziativa dell'interessato, dell'Autorità proponente, dell'Autorità che le attua, ovvero su iniziativa della *Commissione centrale*, tali misure possono essere modificate, con l'introduzione, l'integrazione, la sospensione o anche la eliminazione di taluna delle misure tutorie o di quelle di assistenza economica.

Le modifiche sono disposte dalla *Commissione centrale* quando ricorrano o intervengano cambiamenti delle esigenze connesse alla tutela della sicurezza o al reinserimento sociale o lavorativo del soggetto che vi è sottoposto.

Alla scadenza le misure di protezione, siano o meno inserite in uno speciale programma, possono essere prorogate o cessare.

A tale fine, almeno trenta giorni prima della scadenza del termine, l'Autorità giudiziaria che ha proposto l'adozione delle misure deve comunicare alla *Commissione* gli elementi utili, fornendo in particolare informazioni sullo stato dei procedimenti che vedono impegnato il collaboratore, per la valutazione in merito alla persistenza o meno dei presupposti che ne hanno determinato l'adozione. Anche il Prefetto (per le *speciali misure di protezione*) e il *Servizio centrale di protezione* (per lo *speciale programma*) forniscono alla *Commissione* gli elementi utili, riferendo in particolare sul comportamento dell'interessato, sull'efficacia delle misure tutorie esulle concrete possibilità di reinserimento al di fuori delle misure tutorie medesime.

Nell'ipotesi di modifica o di mancata proroga delle misure speciali di protezione, secondo quanto disposto dall'art. 10 commi 14 e 15 del DM 161 del 2004, il provvedimento può prevedere, al fine di agevolare il reinse-

rimento sociale degli interessati, la *capitalizzazione* delle misure di assistenza economica, con l'eventuale prosecuzione delle misure di protezione.

La *capitalizzazione* delle misure di assistenza economica consiste nell'erogazione di una somma pari all'importo dell'assegno di mantenimento erogato per la durata di due anni (in presenza di documentati e concreti progetti di reinserimento socio-lavorativo, la capitalizzazione può essere riferita a un periodo di cinque anni). A tale importo si aggiunge la somma forfetaria di euro 10.000 quale contributo per la sistemazione alloggiativa.

Tali criteri si applicano anche a tutti i nuclei familiari inseriti nel programma di protezione.

Con riguardo agli oneri finanziari derivanti dall'applicazione delle misure di assistenza economica (compresi gli interventi contingenti finalizzati ad agevolare il reinserimento sociale per l'ipotesi in cui non si ricorra a *programma di protezione*), l'art. 17 del decreto legge n. 8 del 1991 prevede che essi siano di natura riservata e non soggetti a rendicontazione: in particolare è disposto che il Capo della polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza - al termine di ciascun anno finanziario presenti al Ministro dell'Interno una relazione sui criteri e sulle modalità di utilizzo dei relativi fondi. La relazione è poi distrutta su autorizzazione del Ministro.

Tali previsioni in materia di interventi finanziari sono richiamate dalla legge n. 6 del 2018 contenente le disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia, e sono pertanto applicabili anche in tale ambito: peraltro, l'art. 19 di tale legge ha aggiunto al 4° comma dell'art. 17 del citato decreto legge un'ulteriore previsione, secondo la quale « *a tali interventi finanziari non si applicano le norme vigenti in materia di tracciabilità dei pagamenti e di fatturazione elettronica* ».

Evidenti appaiono le ragioni delle citate disposizioni, finalizzate a garantire anche in tale ambito ineludibili esigenze di segretezza, finalizzate alla sicurezza dei soggetti tutelati.

La revoca o la mancata proroga delle speciali misure di protezione è disposta nel caso in cui vengano meno l'attualità e la gravità del pericolo, ovvero quando appaiono idonee altre misure, o ancora, in caso di inosservanza degli impegni assunti da parte dei soggetti che vi sono sottoposti.

4. La disciplina sui testimoni di giustizia

Il 21 febbraio 2018 è entrata in vigore, attesa da tempo, la legge 11 gennaio 2018 n. 6, intitolata « *Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia* », con la quale il legislatore si è finalmente fatto carico di dettare una disciplina specifica ed autonoma per coloro che, estranei ad un contesto criminale di tipo mafioso, ne siano vittima e comunque offrano in merito allo stesso un contributo di conoscenze significativo e per tale ragioni si trovino esposti ad un rischio particolarmente elevato.

Come già sopra accennato, la legge è frutto in parte dal lavoro condotto dalla Commissione parlamentare antimafia della XVII legislatura che aveva sottolineato la necessità di una revisione complessiva della

normativa e dell'intero impianto che, nonostante gli aggiustamenti apportati con i regolamenti di attuazione e l'impegno profuso in termini di personale e di risorse finanziarie, era caratterizzato da un diffuso malcontento nei destinatari, attestato dall'elevato contenzioso dinanzi la giurisdizione amministrativa: sulla base delle riflessioni svolte nella relazione approvata il 21 ottobre 2014 fu elaborata una proposta di legge di riforma del sistema di protezione dei testimoni di giustizia, sottoscritta da tutti i gruppi politici presenti in Commissione [(4)], che dopo l'*iter* parlamentare, ha condotto, con alcune modifiche, all'attuale testo della legge.

Con detta novella legislativa si opera, appunto, una netta distinzione tra la condizione del testimone di giustizia, del quale viene data una nuova definizione, e quella del collaboratore di giustizia. Le due figure, come più sopra già indicato, erano in precedenza impropriamente accomunate, atteso che ai primi si applicavano norme ideate per coloro che avevano fatto parte del contesto criminale denunciato.

La nuova legge, al fine di definire il suo ambito di applicazione, introduce all'art. 2 una definizione della figura del testimone di giustizia più stretta e rigorosa rispetto a quella già contenuta nell'art. 16- *bis* del decreto legge n. 8/1991, introdotto dalla legge 45 del 2001. Viene quindi stabilito che è testimone di giustizia colui che:

a) rende, nell'ambito di un procedimento penale, dichiarazioni di fondata attendibilità intrinseca rilevanti per le indagini o per il giudizio;

b) assume, rispetto al fatto delittuoso oggetto delle sue dichiarazioni, la qualità di persona offesa dal reato, ovvero di persona informata sui fatti, o di testimone;

c) non ha riportato condanne per delitti non colposi connessi a quelli per cui si procede e non ha rivolto a proprio profitto l'essere venuto in relazione con il contesto delittuoso su cui rende le dichiarazioni. Non escludono la qualità di testimone di giustizia i comportamenti posti in essere in ragione dell'assoggettamento verso i singoli o le associazioni criminali oggetto delle dichiarazioni, né i meri rapporti di parentela, di affinità o di coniugio con indagati o imputati per il delitto per cui si procede o per delitti ad esso connessi;

d) non è o non è stato sottoposto a misura di prevenzione, né è un procedimento in corso nei suoi confronti per l'applicazione della stessa, ai sensi del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011, da cui si desumano la persistente attualità della sua pericolosità sociale e la ragionevole probabilità che possa commettere delitti di grave allarme sociale;

e) si trova in una situazione di grave, concreto e attuale pericolo, rispetto alla quale risulti l'assoluta inadeguatezza delle ordinarie misure di tutela adottabili direttamente dalle autorità di pubblica sicurezza, valutata tenendo conto di ogni utile elemento e in particolare della rilevanza e della qualità delle dichiarazioni rese, della natura del reato, dello stato e del grado

---

(4) XVII Legislatura, AC 3500 Bindi.

del procedimento, nonché delle caratteristiche di reazione dei singoli o dei gruppi criminali oggetto delle dichiarazioni.

La diversità di contenuto delle previsioni delle differenti lettere depone inequivocabilmente nel senso che i requisiti elencati non sono alternativi, ma devono cumulativamente concorrere ai fini della individuazione della figura del « testimone di giustizia » destinatario della disciplina dettata dalla legge in esame.

Dalla nuova definizione normativa emerge innanzitutto che, opportunamente, il legislatore ha mantenuto la correlazione, già prevista dell'art. 16-*bis* del decreto legge n. 8 del 1991, tra la figura del testimone di giustizia e la qualifica processuale (persona offesa, persona informata sui fatti, testimone): occorre quindi che il soggetto renda dichiarazioni a valenza processuale nelle forme della denuncia, delle sommarie informazioni o della testimonianza; emerge altresì che, a differenza di quanto previsto per il collaboratore, le sue dichiarazioni possono riferirsi a qualsiasi tipo di reato.

Occorre che tali dichiarazioni siano dotate di « fondata attendibilità intrinseca » e che siano « rilevanti per le indagini o per il giudizio »: trattasi di formula ben più rigorosa di quella precedentemente adottata, ove si faceva riferimento alla necessità che le dichiarazioni avessero « carattere di attendibilità » e non si ponevano requisiti di spessore e rilevanza delle dichiarazioni del testimone di giustizia.

La differenza tra la *attendibilità* e la *fondata attendibilità intrinseca* rileva, evidentemente, sul piano del giudizio che è chiamato a formulare chi deve valutare le dichiarazioni in questione ai fini della ammissione alle misure tutorie, ma, ancor prima, nel momento della formulazione della proposta da parte dell'Autorità dotata del potere di impulso: la nuova dizione normativa rinvia palesemente alla oramai consolidata elaborazione giurisprudenziale riguardante il giudizio di attendibilità intrinseca delle dichiarazioni dei soggetti terzi nel procedimento penale (e quindi la necessità di verifica dei requisiti di spontaneità, costanza, logicità, coerenza, specificità del narrato) e richiama ad un maggiore rigore nell'apprezzamento in questione.

Pur non essendo necessario che siano acquisiti riscontri esterni – e altrimenti non poteva essere, atteso che la legge prescinde dalla necessità di tali riscontri perfino per la formulazione del giudizio di responsabilità penale che si fondi sulle dichiarazioni di un teste – tuttavia l'utilizzo di una formula *rafforzata* risponde evidentemente all'esigenza [5] di evitare possibili strumentalizzazioni del sistema tutorio.

La giurisprudenza penale richiede ormai da tempo che il vaglio delle dichiarazioni del teste sia assai penetrante e severo [6] quando abbia ad oggetto le dichiarazioni del testimone-persona offesa (soprattutto quando si sia costituito parte civile), in quanto soggetto portatore di interessi anta-

---

[5] Già evidenziata nella relazione della Commissione parlamentare antimafia istituita nella precedente legislatura.

[6] Sino al punto di ritenere che in talune fattispecie diventi opportuna la ricerca di riscontri esterni.

gonisti rispetto a quelli dell'imputato e quindi da considerare con estrema cautela.

Analogamente, anche il testimone di giustizia-vittima può perseguire un interesse particolare, segnatamente quello dell'accesso alle misure assistenziali che sono assicurate in misura sempre maggiore dalla legislazione in materia. Si è in particolare sottolineata la possibilità di strumentalizzazioni da parte di testimoni-imprenditori quando versino in situazioni di difficoltà economica non più rimediabile: essi potrebbero avere come obiettivo quelle di accedere a tali misure che comprendono, per esempio, benefici in termini di sospensione delle scadenze.

La nuova formulazione dettata in ordine alla qualità delle dichiarazioni del testimone di giustizia sembra rispondere all'esigenza in questione, richiamando appunto la necessità di un vaglio particolarmente rigoroso (come quello, appunto, individuato dalla giurisprudenza della Cassazione per le posizioni di soggetti portatori di un interesse proprio), in modo da evitare qualsiasi impiego improprio del sistema della protezione dei testimoni di giustizia.

Ed ancora, rispondendo ad un'esigenza avvertita da più parti e segnalata nella già citata Relazione della Commissione antimafia, è stato introdotto un altro fondamentale requisito, quello cioè della rilevanza delle dichiarazioni per le indagini e il giudizio: non è la pretesa di un'utilità che il testimone deve potere offrire, quasi fosse una controprestazione in un sinallagma negoziale in cui lo Stato fornisce protezione e assistenza economica, ma il logico e indispensabile presupposto dell'altro requisito previsto dalla legge per l'accesso al sistema tutorio, cioè la « situazione di grave e concreto pericolo » in cui il dichiarante deve versare.

Le lettere *c)* e *d)* dell'art. 2 in esame attengono non più alle dichiarazioni rese dal soggetto, bensì alla posizione e alla *qualità* del dichiarante stesso.

La necessità, per poter essere considerato *testimone di giustizia*, che il soggetto non abbia riportato condanne per delitti non colposi connessi a quelli per cui si procede e non abbia rivolto a proprio profitto i contatti e le relazioni con i soggetti su quali rende dichiarazioni, traduce anch'essa i suggerimenti e le riflessioni svolte dalle precedenti Commissioni parlamentari antimafia [(7)].

Si era in proposito sottolineato come, a fronte di un testo normativo (quello dell'art. 16-*bis* sopra riportato) che faceva esclusivo riferimento all'assenza dell'applicazione di una misura di prevenzione o di un procedimento pendente volto a tale applicazione, la prassi applicativa della *Commissione centrale*, espressa nelle *delibere di massima* ed avallata dalla giurisprudenza amministrativa, era andata ben oltre tale formale parametro, interpretando la norma nel senso della necessità che il soggetto non avesse

---

[(7)] Cfr. pag. 45 e segg. della *Relazione sui testimoni di giustizia*, approvata nella seduta del 19 febbraio 2008 dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare della XV Legislatura – Doc. XXIII n. 6; cfr. anche pag. 25 e segg. della *Relazione sul sistema di protezione dei testimoni di giustizia* approvata nella seduta del 21 ottobre 2014 dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere della XVII Legislatura – Doc. XXIII n. 4.

dato manifestazioni sostanziali di pericolosità sociale e che fosse « estraneo ai contesti criminali su cui rendeva dichiarazioni ».

Non era così stato consentito l'accesso allo *status* di testimone di giustizia a coloro che si erano resi responsabili di reati ritenuti indicativi di pericolosità, o che erano legati da vincoli di parentela o convivenza con soggetti sottoposti a procedimenti penali per delitti di stampo mafioso, o ancora che, in ragione dell'attività imprenditoriale o lavorativa svolta, erano entrati in contatto con il sistema criminale mafioso.

Si tratta delle figure definite *borderline*, tra le quali di particolare rilievo, anche perché assai ricorrente nella prassi, quella dell'imprenditore che aveva instaurato un rapporto ambiguo con l'associazione mafiosa alla quale si era lui stesso rivolto *ab origine* corrispondendo poi alla stessa forme diverse di contributo (somme di denaro, assunzioni di affiliati, intestazioni fittizie), o che aveva comunque instaurato un rapporto sinallagmatico con l'organizzazione criminale, ricevendo dalla stessa *protezione*, vantaggi in termini di facilitazioni presso pubbliche amministrazioni e istituti di credito, interventi per l'adempimento di fornitori e clienti, per l'accaparramento di lavori, o altro.

E ancora, erano stati ritenuti privi del necessario requisito dell'assenza di pericolosità sociale quei soggetti che provenivano da nuclei familiari dei quali facevano parte anche persone inserite o *vicine* ad un'associazione mafiosa, che da detti nuclei si erano dissociati ma che per lungo tempo avevano tratto benefici dall'appartenenza dei loro familiari ad organizzazioni criminali.

Pur apprezzandosi tale orientamento, volto a negare lo *status* di testimone di giustizia a chi non fosse effettivamente terzo o vittima rispetto ai contesti mafiosi, si era però sottolineato da parte della Commissione parlamentare antimafia della XVII Legislatura come in tal modo, sconfinando rispetto alla previsione normativa, un organo amministrativo finiva per attribuirsi un'amplissima discrezionalità, facendo peraltro riferimento a criteri alquanto generici e non sempre appropriati. [8]

---

[8] Cfr. pag. 28 della *Relazione sul sistema di protezione dei testimoni di giustizia* cit. « *[...] i criteri di valutazione introdotti dalla Commissione centrale, non appaiono, allo stato, del tutto condivisibili. Quello inerente l'assenza di condanna per reati rivelanti la pericolosità sociale, se non ulteriormente puntualizzato – circa la connessione o meno dei delitti commessi con quelli su cui il dichiarante riferisce e circa la definitività o meno del provvedimento giurisdizionale – affida all'organo amministrativo un potere di pregiudizio che va oltre l'intrinseco significato di una sentenza. Allo stesso tempo, i criteri tratti dalla legislazione sui familiari delle vittime di mafia, cioè da una normativa in cui il legislatore può subordinare la concessione di un beneficio all'assenza di situazione di 'sospetto', non appaiono automaticamente estensibili ai testimoni di giustizia che, invece, sono destinatari non di concessioni, ma del riconoscimento dei loro diritti che possono essere menomati dalla testimonianza il cui valore è sconnesso dalla probità di chi la rende. Inoltre, anche sotto altri profili, il superstite di una vittima inserito in una famiglia di mafiosi è ben diverso dal testimone che si dissocia dalla famiglia di mafiosi: nel primo caso la parentela rileva come non meritoria di beneficio, nel secondo caso è proprio la non meritoria parentela che spinge il soggetto a dissociarsi. Oppure, la nozione di « estraneità » ad ambienti e rapporti delinquenziali, se non correttamente precisata, può portare [...] a valorizzare in maniera miope il vissuto pregresso, nonostante il quale, però, si può egualmente adempiere, lealmente e in assenza di utilitarismi, al dovere della testimonianza. In altri termini, alle figure definite border line non può essere negato, come invece avviene, lo status di testimone di giustizia in base a criteri eccessivamente discrezionali, come quello della pericolosità sociale.....o generici, come quello della 'estraneità' ai contesti criminali (perché un imprenditore che per anni è assoggettato all'associazione mafiosa, nonostante i ripetuti contatti con la stesa, rimane*

Con la nuova definizione normativa il requisito in questione risulta adesso delineato, così come auspicato, in termini sufficientemente precisi: è stato così introdotto il riferimento a condanne per reati « connessi » a quelli per cui si procede (e la « connessione » dovrà necessariamente essere intesa, a pena di ricadere nella previgente aleatorietà dell'interpretazione data alla norma, facendo riferimento alla nozione contenuta nell'art. 12 c.p.p.); è stato esplicitamente previsto che non può accedere al sistema di protezione chi abbia rivolto a proprio profitto le relazioni con il sistema delittuoso su cui rende le dichiarazioni; infine, viene comunque precisato che non rilevano ai fini dell'esclusione quei comportamenti che siano stati posti in essere a causa dell'assoggettamento a quel sistema criminale, né i meri rapporti di parentela, affinità o coniugio con soggetti indagati o imputati per il delitto per cui si procede o per delitti ad esso connessi.

In tal modo perimetrato e definito il requisito della *estraneità*, rispetto al quale risulta fortemente ridotta la possibilità di letture ed applicazioni con eccessivi e inaccettabili margini di discrezionalità, la norma pare rispondere alle diverse esigenze che si intersecano nella materia in esame: la necessità, per un verso, di non escludere utili apporti conoscitivi provenienti da soggetti che sono entrati in rapporti duraturi con le organizzazioni criminali e che proprio per tale ragione sono in grado di fornire informazioni ben più importanti e rilevanti rispetto alla vittima o al terzo che abbia avuto un contatto occasionale; l'esigenza, per altro verso, di non consentire che dell'apparato tutorio predisposto per i testimoni di giustizia possa beneficiare, o che tale sistema possa addirittura essere piegato a proprio vantaggio, da chi non è rimasto estraneo e abbia tratto benefici dal sistema criminale mafioso.

Rileva però questa Commissione come l'art. 2 della legge n. 6 del 2018, nel prevedere alla lettera *d)* il requisito già contenuto nella vecchia normativa (« *non è o non è stato sottoposto a misura di prevenzione né è sottoposto a un procedimento in corso nei suoi confronti per l'applicazione della stessa, ai sensi del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159* »), ha ulteriormente specificato che dalla sottoposizione alla misura o al relativo procedimento devono desumersi « *la persistente attualità della sua pericolosità sociale e la ragionevole probabilità che possa commettere delitti di grave allarme sociale* »: la disposizione in esame sembra così riproporre spazi troppo ampi di discrezionalità, con il concreto rischio che si ricada nella aleatorietà che, nella prassi applicativa, aveva caratterizzato l'interpretazione della precedente norma.

Va infatti tenuto presente, innanzitutto, che l'attuale sottoposizione di un soggetto ad una misura di prevenzione è già di per sé indice della attualità della sua pericolosità sociale (in caso contrario è previsto dall'ordinamento il rimedio della revoca della misura da parte del Tribunale della prevenzione); in secondo luogo va rilevato come la valutazione della

---

egualmente vittima), o quello del rapporti di parentela del dichiarante con soggetti legati ad ambienti mafiosi in cui è proprio tale stretto legame che determina la necessità di prendere le distanze ».

« *persistente attualità della pericolosità sociale* », così come la prognosi di commissione di delitti di grave allarme sociale non vengono ancorate a specifici parametri cui l'organo amministrativo chiamato a decidere dell'ammissione al sistema tutorio debba fare riferimento.

Infine, la lettera *e)* del citato art. 2 indica, quale presupposto essenziale per l'accesso al sistema di protezione, la situazione di grave, concreto e attuale pericolo in cui versi il dichiarante, non fronteggiabile con le ordinarie misure di tutela adottabili dalle autorità di pubblica sicurezza. Nella valutazione di tale situazione si dovrà tener conto di ogni elemento utile, e in particolare della « *rilevanza e qualità delle dichiarazioni rese, della natura del reato, dello stato e del grado del procedimento, nonché delle caratteristiche di reazione dei singoli o dei gruppi criminali oggetto delle dichiarazioni* ».

Con tale previsione, che costituisce logico e coerente corollario della necessità, - anch'essa introdotta con la nuova legge - che le dichiarazioni rese siano rilevanti per le indagini o per il giudizio, la portata dell'accusa viene conseguentemente a riverberarsi sulla situazione di rischio per il dichiarante.

Sotto tale profilo, la disciplina per i testimoni di giustizia, che in precedenza prescindeva da tale nesso tra contenuto *pericoloso* delle rivelazioni del soggetto e situazione di pericolo, è stata parificata a quella dei collaboratori di giustizia, tanto che, con formulazione ripresa dalla normativa dettata per costoro, elemento di valutazione diventano anche le concrete caratteristiche del gruppo criminale o del soggetto attinto dalle dichiarazioni del testimone.

Dopo avere definito il suo ambito di applicazione (costituito dai testimoni di giustizia e dagli « *altri protetti* », cioè coloro che a causa del rapporto di stabile convivenza o delle relazioni intrattenuti con i primi, risultano parimenti esposti a grave, attuale e concreto pericolo), nonché aver fornito la nuova definizione del testimone di giustizia, la legge n. 6 del 2018 individua e disciplina le speciali misure di protezione predisposte per i soggetti tutelati.

È importante sottolineare come, nel mantenere il principio dell'accesso graduale alle diverse misure secondo il grado di pericolo e la sua attualità, sia stata abbandonata la precedente distinzione tra le « *speciali misure di protezione in località d'origine* » e « *il programma speciale di protezione in località protetta* » che caratterizza tuttora la disciplina dettata per i collaboratori di giustizia. Infatti, la locuzione « *speciali misure di protezione* », che nel decreto legge n. 8 del 1991 non comprende quelle di maggiore pregnanza adottabili con il programma speciale di protezione, nella legge ora in esame è usata in relazione a tutte le misure di diversa natura applicabili nei confronti dei testimoni di giustizia.

Le « *speciali misure di protezione per i testimoni di giustizia e per gli altri protetti* » sono adesso distinte in misure di tutela (dell'incolumità fisica e dei beni), misure di sostegno economico e misure di reinserimento sociale e lavorativo.

I principi che devono ispirare la scelta delle misure sono dettati dall'art. 4 della legge n. 6 del 2018. Il primo fondamentale criterio previsto

da tale norma è quello della *personalizzazione* [9], per cui le misure devono essere individuate secondo percorsi personalizzati e non possono comportare alcuna perdita e limitazione dei diritti goduti, se non eccezionalmente e temporaneamente per esigenze di tutela dell'incolumità.

Ancora, è stabilito che le misure di protezione devono garantire al testimone, per quanto possibile, la permanenza nella località d'origine e la prosecuzione delle attività svolte: infatti, il trasferimento in località protetta, l'uso di documenti di copertura e il cambiamento di generalità sono considerate misure derogatorie ed eccezionali, alle quali si dovrà fare ricorso solamente quando le altre forme di tutela risultino « *assolutamente inadeguate* »; esse devono, in ogni caso, tendere a riprodurre le precedenti condizioni di vita.

Deve in proposito sottolinearsi come anche la precedente disciplina [10], contemplava una sorta di presunzione di adeguatezza della protezione nella località di origine: era infatti previsto che al trasferimento in località protetta si facesse luogo qualora sussistessero esigenze di sicurezza che ne determinassero la necessità. Tuttavia, nel primo decennio di attuazione si era registrato un massiccio ricorso a tale misura, pur prevista astrattamente quale *extrema ratio.*

Con l'inchiesta svolta dalla Commissione parlamentare antimafia nel corso della precedente legislatura se ne erano indagate le ragioni e si era stigmatizzata tale prassi, rilevando come non potesse farsi pesare al testimone di giustizia, in tal modo sradicato dal suo ambiente e isolato, il fatto che la protezione *in loco* fosse molto più complessa e dispendiosa per lo Stato; si era per converso sottolineato come la permanenza del testimone di giustizia nel luogo d'origine e la prosecuzione della sua attività, il più delle volte di natura imprenditoriale, potesse assumere il significato della affermazione della forza e capacità dello Stato nel contrastare la minaccia delle organizzazioni di tipo mafioso.

La nuova formulazione normativa risulta assai più stringente e perentoria.

L'art. 4 citato conclude poi con una clausola di chiusura, secondo la quale al testimone di giustizia e agli altri protetti deve essere in ogni caso « assicurata un'esistenza dignitosa ».

All'art. 5, in una elencazione progressiva, sono poi indicate le *misure di tutela*, quelle cioè volte a garantire l'incolumità del testimone e degli altri protetti nonché la sicurezza dei loro beni: prima previste dall'art. 13 commi 4 e 5 del decreto-legge n. 8 del 1991 e dal D.M. 161/2004, sono adesso unificate in un'unica norma e, come già sopra accennato, è stata in tal modo eliminata la distinzione tra quelle adottate nella località di origine e quelle

---

[9] Cfr. art. 4 comma 1 legge n. 6 del 2018 *« Le speciali misure di protezione da applicare sono individuate, caso per caso, secondo la situazione di pericolo e la condizione personale, familiare, sociale ed economica dei testimoni di giustizia e degli altri protetti ».*

[10] Cfr. in particolare l'art. 12 comma 4 del regolamento ministeriale introdotto con il D.M. 23 aprile 2004 n. 161: « *La Commissione, a mezzo del Prefetto, cura che il testimone permanga nella località di origine e prosegua o riprenda le attività ivi svolte, sempre che non sussistano esigenze di sicurezza che rendano necessario il trasferimento in luogo protetto, a cura del Servizio centrale di protezione ».*

adottate con il trasferimento in località protetta, cioè con il programma speciale di protezione.

Si tratta delle stesse misure sopra elencate nell'esporre la disciplina detta per i collaboratori di giustizia con l'ulteriore importante novità, rispetto a quanto previsto dalla legge n. 45 del 2001, della estensione della tutela alle aziende del testimone, nonché della previsione di cautele per assicurare la riservatezza del cambiamento delle generalità in atti pubblici.

Per ciò che concerne le misure di vigilanza e protezione, deve essere rilevato che non è indicato, come invece previsto per i collaboratori di giustizia, che la loro esecuzione spetti agli organi di polizia territorialmente competenti. Si è evidentemente dato seguito alle riflessioni svolte nelle precedenti Legislature dalla Commissione parlamentare antimafia che aveva più volte affermato come all'origine delle frequenti frizioni tra il soggetto tutelato e le strutture che si occupavano della sua protezione vi fossero la non sufficiente formazione delle ordinarie forze di polizia territoriali, la mancata istituzione di nuclei specializzati come i *Nop* e la mancata estensione della competenza della sezione del *Servizio centrale di protezione* dedicata ai testimoni di giustizia anche alla realizzazione delle speciali misure, quantomeno in funzione di coordinamento.

Spetterà evidentemente agli emanandi regolamenti previsti dall'art. 26 della legge in esame dare compiutezza a quelle riflessioni.

Così come l'art. 13 comma 5 del decreto-legge n. 8 del 1991- oramai vigente solo per i collaboratori di giustizia – anche l'art. 5 della nuova legge termina con una norma di chiusura, che contempla la possibilità di applicare « *ogni altra misura straordinaria, anche di carattere economico, eventualmente necessaria* ».

Assai rilevanti gli elementi di novità che riguardano le *misure di assistenza economica*, previste dall'art. 6.

La prima novità da segnalare è che esse riguardano tutti i testimoni di giustizia, anche quelli che rimangono nella località di origine, laddove nel sistema precedente esse valevano esclusivamente per coloro che erano trasferiti in località protetta (soltanto a discrezione della *Commissione centrale* e in via contingente, era previsto il sostegno economico dei testimoni rimasti *in loco*): in tale limitazione risiedeva una delle ragioni della preferenza, da parte degli stessi testimoni, per l'inclusione in un programma di protezione che prevedesse il trasferimento dalla località di origine, in quanto veniva in tal modo assicurato almeno il sostentamento economico.

Il legislatore della novella ha dunque previsto che le misure di sostegno economico, così come quelle del reinserimento sociale e lavorativo, si applichino indistintamente a tutti i soggetti tutelati. Tale soluzione è frutto della consapevolezza che la scelta della denuncia o del leale adempimento degli obblighi di testimonianza il più delle volte fa « *terra bruciata* » intorno a chi si è determinato in tal senso, in quanto si trova ad operare in contesti fortemente permeati dalla minaccia delle organizzazioni criminali e spesso caratterizzati da contesti di subcultura difficilmente scardinabili (soprattutto il testimone-imprenditore subisce una drastica riduzione delle

sue capacità economiche a causa della riduzione della clientela, dell'allontanamento di fornitori, dell'irrigidimento del sistema creditizio),

Particolare considerazione viene quindi prestata all'azienda del testimone di giustizia e degli *altri protetti*, con accorgimenti volti a cercare di mantenerne la capacità produttiva.

Rispondendo alle sollecitazioni che provenivano da più direzioni, è stata estesa anche agli *altri protetti* la misura dell'acquisto al patrimonio dello Stato dei beni immobili, prima prevista soltanto per il testimone di giustizia. L'esperienza ha, infatti, fornito la desolante immagine delle condizioni di degrado e abbandono in cui inesorabilmente rovina il patrimonio immobiliare dei predetti, con la conseguente esiziale riduzione del suo valore economico.

Un altro rilevante elemento di novità della nuova disciplina è costituito dall'abbandono, quale termine di ragguaglio per *calibrare* le misure di sostegno economico, nell'ottica della reintegrazione cui esse devono tendere, del parametro del « *precedente tenore di vita personale e familiare* »: esso è stato sostituito dalla « *condizione economica preesistente* ».

Nella misurazione del tenore di vita precedente all'avvio del programma, la prassi faceva riferimento ai redditi e patrimoni dichiarati ai fini fiscali, ma tale impostazione era stata ampiamente criticata con la considerazione che le risultanze fiscali spesso non corrispondono alla reale capacità economica del contribuente: si erano quindi suggeriti dei correttivi, che originavano da una nozione ampia di « tenore di vita » che facesse riferimento non solamente al reddito e al risparmio, ma anche a quella parte che fosse spesa per beni e servizi (ad esempio, beni mobili registrati, collaboratori familiari, frequenza di alberghi e ristoranti e viaggi all'estero, attività extrascolastiche dei figli).

La *Commissione centrale* era però rimasta ancorata al parametro delle evidenze reddituali e patrimoniali risultanti presso l'Agenzia delle entrate, ritenendo di non poter dare rilevanza a situazioni di evasione fiscale o alla presenza di patrimoni occulti.

La giurisprudenza amministrativa, chiamata a pronunciarsi sull'impugnazione dei provvedimenti adottati in materia economica, aveva elaborato un correttivo all'impostazione adottata dalla *Commissione centrale*. Il giudice amministrativo, in particolare, aveva affermato che al fine di assicurare il medesimo tenore di vita occorreva non soltanto fare riferimento al reddito percepito, ma anche rimborsare al testimone di giustizia quelle spese che egli non avrebbe sostenuto se non fosse stato inserito in un programma di protezione.

È evidente come il concetto di « *precedente tenore di vita* » sia troppo ampio e vago; peraltro esso è realizzabile esclusivamente nella località di origine [(11)].

[(11)] Nella Relazione della Commissione antimafia della XVII legislatura si era sottolineato come tale nozione è comprensiva di tutto ciò che il soggetto ha costruito nel tempo secondo le proprie capacità economiche e relazionali esplicate in un dato contesto sociale ed economico, costituito quindi da una stratificazioni di beni ed oggetti, abitudini, comodità, relazioni, frequentazioni, ecc..

Alla luce di ciò, l'art. 6 della novella fa riferimento al parametro, apparso meno evanescente e più concreto e oggettivo, della « *condizione economica preesistente* »: verosimilmente, l'applicazione concreta del nuovo parametro e la misurazione del mutato indice di riferimento saranno anch'esse caratterizzate da incertezze interpretative e saranno ancora origine di contenzioso. Può comunque affermarsi che la nuova formulazione non è foriera di aspettative di una totale reintegrazione del precedente vissuto, che non è possibile realizzare con mere misure economiche a carico dello Stato.

Le misure di sostegno economico applicabili ai testimoni di giustizia e agli altri protetti, sia in località d'origine sia in località protetta, sono in parte quelle già contemplate dalla previgente disciplina, in parte di nuova introduzione.

Per le prime, qui di seguito elencate, è stata introdotta una disciplina di dettaglio ulteriore e per taluni aspetti significativa:

– la corresponsione di un assegno periodico, prevista per l'ipotesi in cui il soggetto tutelato non possa svolgere l'attività lavorativa o percepire i precedenti proventi per effetto della adozione delle misure o delle dichiarazioni rese.

Deve essere sottolineato, con riferimento a tale misura, che l'art. 6 lett. b) contiene una specifica disposizione circa la sua entità, stabilendo che « *la misura dell'assegno e delle integrazioni per le persone a carico prive di capacità lavorativa, è definita tenendo conto delle entrate e del godimento di beni pregressi, determinati attraverso il reddito e il patrimonio risultanti all'Agenzia delle entrate per l'ultimo triennio ed escluse le perdite cagionate dai fatti di reato oggetto delle dichiarazioni* ». E' evidente che la nuova disciplina ha inteso recepire l'orientamento consolidato nella prassi della *Commissione centrale*, che, come sopra esposto, faceva riferimento, appunto, al parametro delle evidenze reddituali e patrimoniali risultanti alla Agenzia delle entrate nell'ultimo triennio.

È stabilito che l'assegno periodico sia rideterminato o revocato qualora i soggetti protetti riacquisiscano, anche parzialmente, la capacità economica;

– la misura della sistemazione alloggiativa, per la quale l'art. 6 introduce una disciplina di dettaglio che è evidentemente conformata al parametro delle condizioni economiche pregresse [(12)] e che ribadisce il principio generale posto dalla legge della idoneità rispetto alla sicurezza e dignità dei tutelati; rappresenta una novità la possibilità per il testimone di alloggiare, anche con la famiglia, presso strutture comunitarie accreditate dove poter svolgere attività lavorativa, norma che ha trovato applicazione soprattutto per le donne e i minori vittime di tratta;

– il diritto al pagamento delle spese sanitarie, ove sia impossibile usufruire di strutture pubbliche, permane invariato rispetto alla pregressa disciplina;

[(12)] Art. 6 comma 1 lett. c) « *L'alloggio deve essere idoneo a garantire la sicurezza e la dignità dei testimoni di giustizia e degli altri protetti e deve possibilmente corrispondere alla categoria catastale di quello di dimora abituale, sia per destinazione, sia per dimensioni* ».

– l'assistenza legale, che viene estesa a tutti i testimoni di giustizia, laddove era prima limitata a quelli trasferiti in località protetta; per converso non è più prevista l'assistenza legale per i procedimenti volti a tutelare posizioni soggettive lese a motivo della *attività dichiarativa*;

– il diritto alla corresponsione di una somma a titolo di indennizzo, forfetario e onnicomprensivo, da determinare in via regolamentare, quale ristoro per il pregiudizio subito a causa dell'applicazione delle speciali misure di protezione, a meno che il testimone o gli altri protetti chiedano in giudizio il risarcimento dei danni biologici o esistenziali;

– il diritto a una somma a titolo di mancato guadagno per la cessazione dell'attività lavorativa nella località di provenienza: come già previsto dall'abrogato art. 16-*ter*, il beneficio è escluso dall'eventuale corresponsione di un risarcimento a tale titolo da parte del *Fondo per le vittime dell'usura e dell'estorsione* ai sensi della legge 44 del 1999.

Le novità sono inoltre costituite:

– dalla previsione del diritto al pagamento delle spese occasionalmente sostenute come esclusiva conseguenza della sottoposizione alle misure di protezione;

– dall'estensione a tutti i soggetti sottoposti a misure di protezione, qualora queste abbiano comportato il definitivo trasferimento in altra località, della possibilità che siano acquisti al patrimonio dello Stato, a un prezzo equivalente al valore di mercato, i beni immobili che non sia possibile vendere nel libero mercato.

Le novità più pregnanti delle nuova disciplina sono costituite, però, dalla previsione di una disciplina specifica – contenuta nell'art. 7 della legge – delle misure volte al « *reinserimento sociale e lavorativo* » del testimone di giustizia e degli altri protetti.

Il cambio di prospettiva che si è inteso sancire è già evidente nell'opzione di una autonoma e distinta previsione di tale tipo di misure: in parte esse erano indicate nelle precedente normativa (l'art. 8 del D.M. 161 del 2004 stabiliva, peraltro, come previsione programmatica, sia per i collaboratori di giustizia che per i testimoni, che lo speciale programma di protezione comprendesse « *misure atte a favorire il reinserimento sociale del testimone di giustizia e delle altre persone sottoposte a protezione* »); in parte dette misure sono di nuova introduzione.

Secondo tale nuova prospettiva l'obiettivo non deve essere soltanto quello di fornire tutela fisica e sostentamento economico a chi per adempiere il dovere civico della testimonianza si è esposto e ha esposto i suoi cari nei confronti delle organizzazioni criminali: esigenza di pari importanza è quella di assicurare la *costruzione* (ove non sia possibile, come probabile, la *ri-costruzione* di quelli pregressi) di un contesto lavorativo e di una rete di relazioni in virtù delle quali si eviti la situazione di abbandono e di isolamento che l'esperienza ha dimostrato costituire la condizione normale di tali soggetti.

Secondo quanto già previsto dal decreto legge n. 8 del 1991 e dal D.M. 13 maggio 2005 n. 138 (recante « *Misure per il reinserimento sociale dei collaboratori di giustizia e delle altre persone sottoposte a protezione,*

nonché dei minori compresi nelle speciali misure di protezione »), per il testimone o gli altri protetti che siano dipendenti pubblici è sancito il diritto al mantenimento del posto di lavoro o il trasferimento presso altre amministrazioni o sedi qualora, per ragioni di sicurezza, non possano temporaneamente continuare a svolgere la propria originaria attività lavorativa.

Per i soggetti protetti che non siano dipendenti pubblici, alla lett. *f*) dell'art. 7 della nuova legge è contemplato il reperimento di un posto di lavoro, anche se temporaneo, corrispondente per posizione e mansione a quello svolto in precedenza, qualora i predetti lo abbiano perso in conseguenza della testimonianza resa o dell'adozione delle misure di protezione: tale disposizione dilata significativamente le previsioni della precedente disciplina, che sanciva esclusivamente la possibilità, per i soggetti protetti che lavorassero nel settore privato, di essere trasferiti presso altre sedi della medesima azienda di cui fossero dipendenti, qualora essa ne disponesse in altre province o regioni.

Una novità assoluta è la previsione della « *tempestiva* » individuazione e svolgimento in località protetta di attività, anche lavorative non retribuite, in base alle inclinazioni di ciascuno: l'obiettivo, esplicitato dalla norma in aderenza alla *ratio* della nuova disciplina, è quello dello sviluppo della persona e della prosecuzione della sua partecipazione sociale.

Nella direzione della difesa della sfera lavorativa e sociale dei soggetti protetti si muove anche la previsione del sostegno alle loro imprese qualora abbiano subito o possano concretamente subire nocumento a causa delle loro dichiarazioni o della applicazione delle speciali misure di tutela: assai significativa in tal senso, ad esempio, la norma in base alla quale possono applicarsi a tali imprese, ove compatibili, le norme sulle aziende confiscate alla criminalità organizzata previste dal c.d. *codice antimafia*.

Comunque, saranno i decreti attuativi a dare concreto contenuto al principio predetto.

È anche prevista la possibilità di assegnazione in uso ai soggetti protetti di beni nella disponibilità dell'*Agenzia nazionale per l'amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*: la collocazione nel contesto in esame di tale possibilità, consente di affermare che la norma intenda riferirsi anche a beni produttivi che possano essere utilizzati per un'attività lavorativa.

Sarà ovviamente la prassi applicativa a fornire dimostrazione tangibile della traduzione di tali principi in concrete realtà.

Di particolare rilievo appare la previsione dell'accesso a mutui agevolati, anch'essi volti al reinserimento lavorativo e sociale, sulla base di convenzioni stipulate tra il Ministero dell'interno e gli istituti di credito; tale disposizione va ad ampliare il novero delle misure già previste da varie leggi per le vittime di reati tipici della criminalità organizzata (legge n. 44 del 1999, n. 108 del 1996, decreto-legge 225 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 19 del 2011), estendendole opportunamente a chi non rientri nelle categorie contemplate nelle leggi predette ma abbia comunque subito e subisca indirettamente nocumento per essersi opposto alla logica mafiosa dell'omertà.

La nuova normativa ha rivisitato anche l'istituto della *capitalizzazione* del costo dell'assegno periodico, in alternativa allo stesso, previsto dal più volte citato art. 16-*ter* e poi ulteriormente disciplinato dall'art. 10 del D.M. 161 del 2004. Si era, infatti, constatato come tale misura si fosse rivelata una forma *liquidatoria* per chiudere i rapporti economici con un'elargizione di entità talora molto elevata, senza la verifica di una concreta fattibilità dei progetti di reinserimento e della capacità del destinatario di gestire quel valore economico, che aveva conseguentemente elevate probabilità di dispersione [(13)]. L'esperienza aveva dimostrato come molte *capitalizzazioni* fossero state sperperate senza affatto raggiungere l'obiettivo.

La nuova legge traduce in norma quelle riflessioni: infatti è adesso previsto (art. 7 comma 1 lett. g) che la *capitalizzazione* possa essere concessa al testimoni di giustizia o agli altri protetti solamente sulla base di un concreto progetto di reinserimento lavorativo e previa « *valutazione sulla sua attuabilità in relazione alla condizioni contingenti di mercato, alle capacità del singolo e alla situazione di pericolo* »; ancor più efficace la disposizione in base alla quale l'erogazione non può avvenire, come in precedenza, in un'unica *tranche,* ma gradualmente, in relazione alla progressiva realizzazione del progetto.

Come alternativa è stata introdotta la possibilità, qualora il testimone non sia in grado di svolgere attività lavorativa, oppure lo richieda, di corrispondere la *capitalizzazione* attraverso piani di investimento o erogazioni rateali che ne assicurino la sussistenza.

È ovvio, comunque, che la *capitalizzazione* mantiene la sua funzione e finalità di *chiusura* dei rapporti economici con i protetti, nella corretta ottica secondo la quale lo Stato non può assumere a vita il ruolo di assistenza e mantenimento di tali soggetti: essi devono, piuttosto, essere messi nelle condizioni di riacquisire la loro piena autonomia.

È in tale prospettiva che si colloca, palesemente, l'art. 8 della nuova legge, intitolato « *Durata delle speciali misure di protezione* ».

È stabilito innanzitutto che la *Commissione centrale* fissi un termine massimo di durata delle speciali misure di protezione: esso non deve comunque superare i sei anni, fatte salve le periodiche verifiche da parte della *Commissione* medesima in ordine all'attualità e gravità del pericolo e all'idoneità delle misure adottate; le misure possono essere prorogate oltre il termine inizialmente fissato quando ne faccia richiesta motivata l'autorità proponente. Ancora, è stabilito che le misure di tutela sono assicurate fino alla cessazione del pericolo; è prevista però la *ultrattività* delle misure di reinserimento, oltre il periodo di applicazione delle misure di tutela, quando al termine di queste ultime il testimone o gli altri protetti non abbiano riacquistato l'autonomia lavorativa o il godimento di un reddito proprio. Le

---

[(13)] Cfr. *Relazione sui testimoni di giustizia* approvata nella seduta del 19 febbraio 2008 dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare della XV Legislatura – Doc. XXIII n. 6 e *Relazione sul sistema di protezione dei testimoni di giustizia* approvata nella seduta del 21 ottobre 2014 dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere della XVII Legislatura – Doc. XXIII n. 4.

misure in tal caso ancora applicabili sono quella della capitalizzazione o dell'accesso al programma di assunzione in una pubblica amministrazione.

Si tratta di una previsione assolutamente innovativa: è dunque evidente come il legislatore non abbia voluto una assistenza economica a vita dei soggetti protetti, ma piuttosto, abbia inteso garantire loro le misure atte a riacquisire autonomia.

In proposito va osservato come la nuova legge non si sia spinta fino al punto auspicato dalla Commissione della scorsa legislatura: questa, infatti, aveva osservato che alla genericità della precedente normativa (che pure stabiliva che fossero adottate dall'amministrazione le misure atte a favorire il reinserimento sociale del testimone di giustizia e degli altri protetti) si sarebbe ovviato soltanto introducendo una disciplina specifica che prevedesse che il testimone in località protetta fosse riavviato ad un lavoro, anche provvisorio, entro un breve tempo determinato per legge, salvo motivate e documentate situazioni di impossibilità.

Infine, la lett. *h)* dell'art. 8 conferma la misura, già in precedenza prevista [(14)] e alternativa alla capitalizzazione, dell'accesso a un programma di assunzione nella pubblica amministrazione con qualifica e mansioni corrispondenti al titolo di studio e alla professionalità possedute, salve quelle che richiedono il possesso di requisiti specifici. La misura può essere applicata soltanto se il soggetto tutelato non abbia altrimenti acquistato la capacità economica.

Il diritto all'accesso a un programma di assunzione è stato esteso a tutti i testimoni di giustizia, cioè anche a coloro che rimangono nella località d'origine.

La legge precisa che il diritto in questione spetta anche ai testimoni non più sottoposti allo speciale programma o alle speciali misure ai sensi del decreto-legge n. 8 del 1991, così come ai testimoni che, prima della riforma del 2001, erano ammessi al programma o alle speciali misure deliberati dalla Commissione centrale e possedevano i requisiti previsti dall'art 16-*bis*.

La previsione è limitata ai rapporti di pubblico impiego sottoposti a regime di diritto privato, e alle assunzioni si provvederà con chiamata nominativa diretta, comunque nei limiti dei posti vacanti nelle piante organiche; ancora, la norma in esame stabilisce che a tal fine si applica ai testimoni di giustizia il diritto al collocamento obbligatorio con precedenza, previsto dall'art. 1 comma 2 della legge 23 novembre 1998 n. 407, in materia di vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

Per il coniuge, i figli, ovvero, in subordine, i fratelli del testimone (questi ultimi solo se a suo carico e ammessi alle speciali misure), l'assunzione nella Pubblica Amministrazione è possibile solo in via sostitutiva dell'avente diritto che non vi abbia fatto ricorso.

Secondo quanto previsto dalla seconda parte del citato comma h) dell'art. 8, che rinvia a uno dei regolamenti di attuazione previsti dall'art. 26 della stessa l. 6/2018 per stabilire le modalità di attuazione del

---

[(14)] Cfr. l'abrogato art. 16-*ter* lett. e-*bis* (introdotta dal decreto legge 31 agosto 2013 n. 101, convertito dalla legge 30 ottobre 2013 n. 135).

programma di assunzioni, è stato emanato il Decreto interministeriale del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro della Giustizia n. 174 del 7 agosto 2020 [15], che detta, appunto, la normativa di dettaglio.

Infine, con una norma di chiusura, si prevede la possibilità di adozione di « misure straordinarie » eventualmente necessarie, idonee a favorire il reinserimento sociale e lavorativo del testimone e degli altri protetti.

Volendo infine, con rapida rassegna, individuare le novità riguardanti il procedimento di applicazione modifica, proroga e revoca delle speciali misure di protezione, appare opportuno soffermare l'attenzione su quelle di maggiore rilievo.

È stabilito che la proposta di misure di protezione che riguardi minori in condizioni di disagio familiare e sociale sia trasmessa al Tribunale per i minorenni, per le eventuali determinazioni di competenza.

Ancora, merita menzione la previsione espressa della « accettazione » del programma definitivo di applicazione, delle speciali misure di protezione, per il quale era in precedenza prevista solamente la sottoscrizione degli interessati, che contestualmente assumono gli impegni specificamente elencati dal comma 2 dell'art. 13 della nuova legge [16]. La finalità è evidentemente quella di richiamare con più incisività l'attenzione dei soggetti tutelati riguardo le condizioni e misure alle quali saranno sottoposti, rendendoli quindi più consapevoli. Si dovrebbe così evitare, almeno in parte, il notevole contenzioso che caratterizza i rapporti tra Stato e cittadini in questo settore.

Assai rilevante, almeno nelle intenzioni, la novità rappresentata dall'introduzione del « *referente* » del testimone di giustizia, figura individuata all'art. 16.

Al fine di illustrare al meglio la funzione di tale figura, appare utile riportare quanto indicato in proposito nella proposta di legge presentata alla Camera dei deputati [17]: « *Si è pensato quindi che, fin dall'avvio della protezione provvisoria e fino a quanto il testimone non riacquisti la sua autonomia, egli sia costantemente messo nella condizioni di essere una persona consapevole dei propri diritti, di poterli esercitare concretamente e, qualora lo status gli renda difficoltoso il loro esercizio, di essere assistito qualora ne faccia richiesta. Pertanto, all'articolo 14 si è introdotta la figura del referente del testimone di giustizia (assistito, a sua volta, qualora necessario, da altre figure professionali), che dovrà rendere partecipe e consapevole l'interessato dell'iter del procedimento; fornirgli, se il testimone presta il suo consenso, sistematica assistenza per tutte le vicende*

---

[15] Pubblicato sulla G.U. n. 316 del 21.12.2020.

[16] Si tratta dell'impegno di riferire tempestivamente all'autorità giudiziaria quanto a loro conoscenza sui fatti di rilievo penale, di non rilasciare dichiarazioni su tali fatti a soggetti diversi dall'autorità giudiziaria, dalle forze di polizia e dal proprio difensore, di osservare le norme di sicurezza prescritte, di non rivelare o divulgare in qualsiasi modo elementi idonei a svelare la propria identità o il luogo di residenza qualora vengano trasferiti in luoghi protetti, di non rientrare senza autorizzazione nei luoghi dai quali sono stati trasferiti e, comunque, di collaborare attivamente all'esecuzione delle misure.

[17] XVII Legislatura AC3500, proposta di legge « *Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia* » presentata il 15 dicembre 2015 dai deputati Bindi, Attaguile, D'Uva, Garavini, Magorno, Mattiello, Naccarato, Prestigiacomo, Vecchio, Ferrante, Verini, Ermini, Giuseppe Guerini, Gandolfi, Marzano, Tentori, Zampa.

personali e patrimoniali connesse con il sistema di protezione (come la scelta della misura adeguata; le pronte e puntuali individuazione e quantificazione del patrimonio, attivo e passivo, al momento della collaborazione; l'idonea gestione dei beni aziendali del testimone che si trovi in una località protetta; il riavvio dell'impresa del testimone rimasto nella località d'origine; le altre situazioni creditorie o debitorie connesse alla collaborazione; l'esercizio di diritti patrimoniali conseguiti in ragione della collaborazione; la risoluzione dei vari problemi inerenti all'esercizio di diritti e libertà, la predisposizione e la realizzazione di un consono progetto di risocializzazione; il sostegno psicologico qualora necessario). Così facendo il referente diventa lo strumento di dialogo tra l'apparato amministrativo e il testimone, con funzione di collaborazione nei confronti di entrambi per il migliore svolgimento del programma di protezione ».

È importante notare come, secondo le intenzioni dei proponenti, l'assistenza del *referente* si sarebbe dovuta protrarre fino alla riacquisizione da parte del soggetto tutelato della propria autonomia economica: la norma definitivamente approvata, però, risulta di diverso tenore [(18)].

Il testo licenziato dal Parlamento, dopo l'esame in Commissione Giustizia, presenta una ulteriore e ancor più rilevante modifica: il referente, infatti, che avrebbe dovuto essere individuato « *tra persone di comprovata fiducia esercenti le professioni legali* » e sarebbe, quindi, dovuto essere soggetto esterno rispetto al sistema che si occupa della gestione delle persone protette, è previsto che sia, invece, « *soggetto specializzato appartenente al Servizio centrale di protezione* ».

Sono facilmente intuibili le ragioni che hanno determinato tale diversa scelta, che rischia però di vanificare del tutto la portata della novità: la prassi e le audizioni svolte, anche nel corso di questa inchiesta parlamentare evidenziano infatti come all'origine di larga parte delle doglianze espresse dai destinatari delle misure di protezione vi sia un rapporto assai conflittuale tra loro e l'apparato amministrativo cui è demandata l'esecuzione delle misure.

L'aver stabilito che la figura che dovrebbe assistere e tutelare i testimoni di giustizia e gli altri protetti, soggetti che versano in condizione di particolare fragilità, appartenga a un sistema che è da costoro percepito e considerato estraneo se non addirittura ostile, è una scelta che probabilmente non consentirà di sortire i risultati sperati.

Del tutto opportuna appare invece la soluzione adottata nella legge che, a differenza di quanto previsto nell'originaria proposta, stabilisce che il referente « *assista* » gli interessati nella gestione (e non gestisca egli direttamente, con il consenso di quelli) del loro patrimonio e delle loro imprese, « assista » i predetti (e non proponga egli direttamente) nella presentazione, nella concreta realizzazione e nella periodica rendicontazione dei progetti di capitalizzazione e di investimento: il comma 3 dell'art. 16, precisa, infine, che la titolarità delle decisioni di cui al comma precedente resta attribuita al testimone e agli altri protetti.

[(18)] L'art. 16, comma 1, prevede, infatti, che il ruolo del *referente* si protragga « *per tutta la durata delle misure speciali* ».

Trattasi quindi di figura di supporto e di ausilio, con compiti di informazione e di assistenza, riguardo decisioni e scelte che devono rimanere in capo ai soggetti tutelati.

5. L'inchiesta parlamentare

5.1. Premessa

L'attività conoscitiva condotta dal X Comitato presenta una peculiarità rispetto alle analoghe inchieste svolte dalle Commissioni parlamentari antimafia nel corso delle ultime legislature. Negli ultimi anni l'attenzione era stata incentrata esclusivamente sulla figura dei testimoni di giustizia, essendo oramai avvertita come non più differibile la necessità di dotare la legislazione italiana, sempre all'avanguardia nella materia del contrasto alla criminalità organizzata, di una specifica legge destinata a tale peculiare figura. Raggiunto tale traguardo, questa Commissione ha ritenuto di dover nuovamente rivolgere la sua attenzione anche al tema della protezione dei collaboratori di giustizia, alla loro condizione e alle loro problematiche.

È stata quindi condotta una serrata attività procedendo, in numerose sedute, all'audizione di 22 collaboratori di giustizia e loro familiari e 17 testimoni di giustizia e altri protetti; in parallelo a tale attività sono stati auditi i rappresentanti istituzionali per ottenere, ove possibile, le risposte alle problematiche sollevate dai destinatari dei programmi di protezione.

L'obiettivo che si è inteso perseguire è stato quello di analizzare vecchie criticità ancora irrisolte, alla ricerca di possibili soluzioni non ancora rinvenute, nonché quello di indagare, soprattutto nella materia della tutela dei testimoni di giustizia se, pur dopo l'introduzione della nuova normativa, il sistema sia ancora da implementare.

Ad apertura di questa disamina degli esiti dell'inchiesta parlamentare deve evidenziarsi come gran parte delle criticità continuino a palesarsi, come già in passato, sul piano della esecuzione delle misure di protezione.

L'audizione dei soggetti destinatari di tali misure ha riproposto ancora una volta le doglianze già evidenziatesi con le analoghe inchieste svolte dalle Commissioni antimafia della XV e della XVII legislatura. Esse possono sinteticamente individuarsi nei seguenti temi: *deficit* informativo circa i diritti e doveri connessi con l'assunzione del *status* di collaboratore o testimone di giustizia; sistemazioni logistiche carenti e utilizzo di immobili già destinati a famiglie di soggetti sottoposti a misure di protezione con conseguenti pericoli per la sicurezza; inadeguatezza delle misure poste a tutela dell'incolumità, sia in località protetta che in località di origine; condizione di isolamento e mancanza di punti di riferimento; insufficienza e più in generale inadeguatezza delle misure adottate per il sostegno economico e il reinserimento lavorativo; lungaggini burocratiche, se non addirittura totale assenza di risposta da parte dell'apparato tutorio nella soluzione delle più svariate esigenze; difficoltà connesse all'utilizzo dei documenti di copertura e all'accesso alla misura del cambio di generalità.

A talune di tali problematiche, nelle diverse sfaccettature in cui molte di esse si declinano, ha inteso dare rimedio con riguardo ai testimoni di giustizia la nuova normativa, i cui risultati ed effetti è ancor presto poter cogliere anche perché sono ancora in fase di studio e preparazione i decreti attuativi previsti dall'art. 26 [(19)].

5.2. Le problematiche emerse dalle audizioni dei testimoni e dei collaboratori di giustizia e l'audizione degli ultimi due Direttori del Servizio centrale di protezione, generale Paolo Aceto e dott. Nicola Zupo

Prima di esporre gli esiti dell'inchiesta parlamentare appare utile riportare i dati più significativi relativi alla cosiddetta *popolazione protetta*, quali riferiti alla Commissione dal Direttore del *Servizio Centrale di Protezione* generale Paolo Aceto, nell'audizione svolta il 9 febbraio 2021 [(20)].

Come apparirà evidente nel prosieguo della trattazione, alcuni dei dati in questione (l'esiguo numero dei testimoni di giustizia a fronte del dato assai più rilevante riguardante i collaboratori di giustizia, l'elevata presenza, fra i familiari dei tutelati, di soggetti di minore età, i tempi medi di permanenza all'interno del circuito tutorio) presentano diversi profili di interesse: essi non costituiscono meri elementi numerici, ma acquistano una precisa rilevanza che si coglierà nel momento della disamina delle varie problematiche e della ricerca di possibili soluzioni alle medesime.

La popolazione protetta ha registrato negli ultimi anni una tendenziale contrazione, soprattutto per effetto delle maggiori capitalizzazioni: il numero complessivo, comprensivo di collaboratori e testimoni di giustizia sottoposti a *piano provvisorio*, a *speciale programma* o a *speciali misure in loco*, che negli anni dal 2013 al 2017 superava le 6.000 unità, alla data dell'audizione del generale Aceto si attestava a 5.015 unità.

A fronte di 1.007 collaboratori di giustizia (964 uomini e 43 donne) e 3.776 loro familiari (1.548 uomini e 2.228 donne), i testimoni di giustizia erano solamente 55 (40 uomini e 15 donne) e i relativi familiari 177 (79 uomini e 98 donne).

L'audito ha riferito che dopo l'entrata in vigore della legge n. 6 del 2018 sono stati ammessi al circuito tutorio 26 testimoni di giustizia e soltanto 9 di essi sono stati sottoposti a misure in località di origine, mentre i restanti 17 sono stati trasferiti in località protetta.

[(19)] È stato emanato esclusivamente il Decreto del Ministro dell'Interno n. 17 del 7 agosto 2020 contenente il « *Regolamento in materia di assunzione dei testimoni di giustizia in una pubblica amministrazione* ».

[(20)] Il Direttore del Servizio Centrale di Protezione generale Paolo Aceto è stato audito da questa Commissione in due occasioni: una prima volta il 3 gennaio 2019 dopo un evento assai critico, costituito dall'omicidio di Marcello Bruzzese, fratello del collaboratore di giustizia Biagio Girolamo Bruzzese, entrambi inseriti con i rispettivi nuclei familiari e con quelli degli altri germani, in uno *speciale programma di protezione*.

Detta audizione è stata svolta da parte dell'Ufficio di Presidenza integrato con i rappresentanti dei gruppi e, per la parte concernente i profili diversi da quelli relativi al *caso Bruzzese*, il contenuto è stato oggetto di delibera di desecretazione.

Alla seconda audizione si è proceduto in plenaria il 9 febbraio 2021, il resoconto stenografico n. 104, e in tale occasione l'audito ha depositato una relazione.

Dato particolarmente significativo è quello della permanenza media nel circuito tutorio, che è di 6,2 anni, e che nel 20% dei casi è addirittura ultradecennale.

Per ciò che concerne gli ambiti criminali oggetto delle dichiarazioni, l'ultima rilevazione ha confermato la prevalenza di collaboratori di giustizia provenienti da associazioni camorristiche (35%), mentre la maggior parte dei testimoni di giustizia (41%) ha riferito su organizzazioni criminali di matrice *'ndranghetista*.

Oltre la metà dei collaboratori e testimoni di giustizia (58%) ha un'età compresa tra i 40 e i 60 anni, e il 40% dei loro familiari sotto tutela è costituito da minori, un quinto dei quali, corrispondente a 323 unità, addirittura in età prescolare.

Nell'esporre le principali criticità emerse dalle audizioni dei collaboratori e testimoni di giustizia, appare opportuno raffrontare quanto riferito in merito a ciascuna di esse dal Generale Aceto, audito da questo organismo parlamentare, ove le doglianze addotte dai soggetti tutelati intersechino le competenze di detto organo.

Va in proposito rilevato che questa Commissione ha proceduto in data 20 gennaio 2022 all'audizione dell'attuale Direttore del *Servizio centrale di protezione* dottor Nicola Zupo [(21)]: il contenuto dell'audizione, su richiesta dell'audito, è stato segretato sostanzialmente per intero [(22)], così come la relazione dal predetto depositata nella medesima occasione. Tale audizione si è svolta dopo che il X Comitato aveva avuto modo di acquisire i rilievi e di conoscere le esperienze di vita di numerosi collaboratori e testimoni di giustizia; dalle loro parole erano emerse numerose e rilevanti criticità riscontrabili, in particolare, in alcune regioni ove il Servizio di protezione sembrava porre non lievi problemi di tutela dei diritti essenziali e della sicurezza delle persone sottoposte a programma di protezione.

Proprio sulla base degli interventi e delle segnalazioni svolte dai componenti del X Comitato e dal suo coordinatore, nel corso della sua audizione il Direttore Zupo ha potuto recepire segnalazioni e indicazioni concernenti singole e puntuali disfunzioni nella continuità e nell'effettività dei programmi di protezione. Proprio alla luce di questa attività di impulso e di scambio informativo, nel prosieguo dell'inchiesta parlamentare si è potuta apprezzare la nuova gestione di diversi aspetti del sistema tutorio, che ha consentito l'avvio della soluzione di casi *storici* caratterizzati da forti attriti e lungo contenzioso con collaboratori e testimoni di giustizia, oltre che di problematiche che si trascinavano da anni senza essere stati mai adeguatamente affrontate.

Il nuovo Direttore, infatti, grazie anche alla pregressa esperienza maturata quale dirigente della Polizia Postale ha intrapreso una serie di

---

(21) L'audito ha assunto l'incarico in questione il 1° aprile 2021.

(22) Cfr. resoconto stenografico n. 157 del 20 gennaio 2022, audizione del Direttore del *Servizio centrale di protezione*, dott. Nicola Zupo L'audito, infatti, dopo aver delineato in termini generali l'articolazione del sistema di protezione ha chiesto di proseguire in seduta segreta affermando di dover riferire in merito a « *cose riservate e alcune problematiche esistenti e non vorrei che qualche informazione, anche incidentalmente, possa essere sfruttata dalla criminalità organizzata, perché chi vive nell'ombra ha diritto a essere protetto nella massima misura* ».

iniziative volte a dare soluzione alle criticità che affliggono da tempo il sistema di protezione (in tema, ad esempio, di sistemazione alloggiativa, assistenza psicologica, rilascio di documenti di copertura e *mimetizzazione,* comunicazioni e notifiche di provvedimenti*)*, in particolare attraverso il ricorso per alcuni servizi ad innovazioni informatiche.

Nella rassegna di seguito compiuta delle varie questioni affrontate nel corso dell'inchiesta parlamentare si seguirà un percorso logico che tocchi, quasi cronologicamente, le tappe del *viaggio* compiuto da collaboratori e testimoni in quella realtà in cui si addentrano, allorché intraprendono la via della collaborazione o della testimonianza.

È evidente e vale appena la pena di precisare che è necessario esporre senza riferimenti nominativi le doglianze espresse dai soggetti auditi, al fine di rispondere alle esigenze di segretezza che la tematica impone.

a) L'ingresso nel sistema di protezione

Va innanzitutto rilevato come sia emerso da alcune audizioni un primo profilo di *attrito* tra i soggetti che fanno ingresso nel sistema tutorio e il sistema medesimo, che concerne proprio lo *status* (di collaboratore ovvero di testimone) con il quale colui che rende dichiarazioni viene ammesso alle misure di protezione. Secondo quanto esposto nei precedenti capitoli 3 e 4, alla qualifica in questione è collegata l'applicazione di discipline alquanto differenti.

Taluni degli auditi hanno infatti addotto che, proposti quali testimoni di giustizia dalla Procura della Repubblica, erano stati invece ammessi alle misure dalla *Commissione centrale* quali collaboratori di giustizia, con una posizione, quindi, *deteriore* sia per ciò che attiene la definizione del loro *status,* che presuppone la pregressa appartenenza ad associazioni criminali mafiose, da loro assolutamente contestata, sia per ciò che attiene le misure, soprattutto di carattere economico, applicabili.

Tale aspetto, concernente proprio la fase di accesso al sistema di protezione, è anche all'origine di un rilevante contenzioso amministrativo.

Viene poi lamentata una scarsa informazione in ordine ai diritti e doveri derivanti dal nuovo *status*, e in ordine alle effettive conseguenze scaturenti dalla scelta effettuata.

Sono state infatti plurime le voci di collaboratori e testimoni che hanno addotto di avere avuto scarso sostegno e, soprattutto, non adeguate informazioni in ordine alle misure loro apprestate: non sono, quindi, stati posti in condizione di assumere in maniera consapevole gli impegni previsti dalla legge e contenuti nella cosiddetta *dichiarazione di impegni* che hanno l'obbligo di sottoscrivere [(23)].

Ancora, le doglianze riguardano la carenza di ausilio nello svolgimento della cosiddetta *intervista tecnica*. E' il primo atto con il quale vengono assunte le informazioni necessarie per la corretta e adeguata scelta del luogo ove dovranno risiedere i soggetti tutelati (uno specifico capitolo dell'*in-*

(23) Cfr. *supra* paragrafi 3 e 4.

tervista riguarda l'elencazione da parte degli interessati delle località *controindicate* e di quelle eventualmente desiderate), per la *presa in carico* delle problematiche assistenziali e tutorie, in particolare quelle sanitarie e scolastiche, oltre che per la modulazione delle misure di natura economica.

Gli *intervistati* devono fornire tutte le informazioni circa la loro situazione pregressa, ivi compresa quella patrimoniale: tali informazioni devono necessariamente essere chiare, complete e aderenti alla loro effettiva condizione e supportate da idonea documentazione.

Larga parte del contenzioso amministrativo che contraddistingue la materia in esame trova spesso origine in questo primo e fondamentale momento del rapporto tra i soggetti che entrano nel sistema tutorio e l'amministrazione cui è affidata la tutela e gestione dei medesimi. Infatti, la definizione della condizione patrimoniale precedente l'ingresso nel sistema in questione e i conseguenti provvedimenti amministrativi aventi contenuto economico (che si riverberano sulla condizione di collaboratori e testimoni anche dopo la fuoriuscita dal programma) sono spesso oggetto di contestazione nei giudizi dinanzi al Giudice amministrativo.

Molti tra i collaboratori e testimoni auditi hanno affermato di non aver ricevuto la attività di supporto che è necessaria nel momento iniziale di ingresso nel sistema tutorio, anche in considerazione della condizione di confusione e smarrimento in cui versano il più delle volte in questa fase, per prospettare adeguatamente la loro situazione e le loro esigenze.

In merito alle modalità di effettuazione della *intervista tecnica*, il generale Aceto ha fatto presente che è stato adottato dal *Servizio Centrale di Protezione* un modello uniforme e che l'intervista « *viene redatta, di concerto con l'Autorità giudiziaria procedente, dal Direttore del Nucleo Operativo di Protezione competente per territorio ove nasce la proposta di protezione, in uffici di Polizia ovvero in strutture carcerarie nel caso di soggetti detenuti, in assenza del legale di fiducia degli interessati* » [(24)]. In tale occasione, oltre a essere esposte le misure di assistenza previste, vengono illustrate la normativa e la prassi che regolamentano il regime della sottoposizione alle speciali misure di protezione, le connesse regole comportamentali; vengono altresì precisate le condotte che comportano la revoca o la revisione delle speciali misure di protezione.

In uno all'*intervista tecnica* viene redatta la cosiddetta *dichiarazione di impegno*.

Il generale Aceto ha poi riferito che l'effettuazione dell'intervista tecnica è accompagnata dalla consegna di idoneo materiale informativo e di copia del *vademecum* sulla sicurezza informatica.

Particolare attenzione, ha spiegato l'audito, viene riservata all'acquisizione dei consensi al trattamento dei dati, nonché all'acquisizione del consenso alla successiva presa in carico da parte della Sezione assistenza psicologica per quei nuclei familiari che dovessero presentare esigenze in tal senso.

[(24)] Cfr. la Relazione depositata dal Generale Aceto – Doc. 666.1.

L'atto, una volta redatto, sottoscritto e corredato dei documenti concernenti i dati anagrafici e reddituali, viene inserito nel fascicolo del soggetto tutelato e custodito dal *Nucleo operativo di protezione* che lo avrà in gestione.

b) L'assegnazione del luogo di abitazione a collaboratori e testimoni

Una delle doglianze maggiormente ricorrenti nelle audizioni dei soggetti – sia collaboratori che testimoni – per i quali le condizioni di rischio elevato hanno determinato il trasferimento in luoghi protetti (che il più delle volte viene disposto ed attuato in maniera improvvisa), riguarda proprio la nuova collocazione.

Viene innanzitutto lamentata l'attesa a volte assai prolungata, in taluni casi anche di diversi mesi, in sistemazioni alloggiative provvisorie (quali alberghi o *residence*), che comporta ripercussioni negative soprattutto per i minori, costretti in tal modo a sospendere per lunghi periodi i percorsi scolastici. Secondo quanto addotto da alcuni dei soggetti auditi, si pone un particolare problema circa le spese da sostenere durante le prime settimane che seguono ai trasferimenti d'urgenza dal luogo di provenienza ad una nuova località in altra regione. A tal riguardo, le spese iniziali andrebbero regolate con puntualità assoluta da una fonte di disciplina regolamentare o finanche da una circolare. Ciò al fine di evitare, in particolare, notevoli anticipazioni di denaro che occasionalmente possono essere corrisposti dalle stesse persone trasferite in località protetta, o anche eventuali successive decurtazioni dal contributo mensile erogato dopo la definizione del programma [(25)]. Dalle audizioni di alcuni collaboratori di giustizia è emerso altresì che quando il soggetto sottoposto a tutela viene arrestato in esecuzione di un ordine di carcerazione ovvero di esecuzione della pena, le spese relative al cespite locato continuano a gravare su di lui anche se l'immobile, per il periodo in cui rimane detenuto, non viene occupato neanche dai suoi familiari.

Numerosi tra i soggetti auditi hanno dichiarato di essere stati pressoché abbandonati al momento della sistemazione nell'alloggio di prima destinazione, ricevendone in consegna le chiavi senza ricevere alcun supporto, che pur è indispensabile nei primi momenti: gli immobili sono sovente disadorni e privi dei *comfort* di prima necessità, a volte addirittura sporchi o fatiscenti.

Spesso gli alloggi assegnati sono già stati utilizzati per altri soggetti *protetti*, o sono comunque compresi in edifici già a tal fine impiegati. In alcuni casi è stato lamentato dagli auditi di essere stati collocati in località nelle quali, nello stesso periodo, si trovavano altri collaboratori o testimoni sottoposti a programma di protezione (in un'ipotesi erano addirittura alloggiati nello stesso edificio); taluni hanno anche riferito di avere

---

(25) La circostanza secondo la quale le singole persone trasferite d'urgenza o comunque sottoposte a programma di protezione per immediate esigenze di sicurezza ed incolumità del nucleo familiare si troverebbero ad anticipare ingenti somme di denaro, non può comunque dirsi provata anche se non può escludersi che tale evenienza si verifichi in casi eccezionali e per limitate somme di denaro.

incontrato in località protetta soggetti sottoposti allo *speciale programma di protezione* appartenenti ai contrapposti sodalizi criminali.

Gli auditi hanno quindi lamentato le ripercussioni negative di tali situazioni sulle condizioni di sicurezza.

In numerosi casi tra quelli venuti all'attenzione del X Comitato è stato addotto che la località protetta viene individuata senza tenere in alcun conto le aspirazioni lavorative del soggetto tutelato o dei suoi familiari.

Inoltre, si è evinto dalle parole di alcuni testimoni e collaboratori che gli appartamenti assegnati e consegnati sono sempre i medesimi, quindi facilmente individuabili, con conseguente relativa conoscenza del domicilio di chi aveva ricevuto già in precedenza lo stesso immobile.

Frequenti le doglianze espresse per i continui trasferimenti disposti dal Servizio centrale di protezione, incompatibili con la realizzazione – già difficile – del reinserimento sociale e lavorativo, oltre che con il diritto allo studio e le esigenze di stabilizzazione dei minori, vittime di una situazione che spesso determina gravi problematiche psicologiche.

Tali trasferimenti, secondo gli auditi, vengono disposti con la generica spiegazione della rispondenza ad esigenze di sicurezza. Il rifiuto da parte dei soggetti tutelati di nuovi spostamenti, che sarebbero causa di ulteriore sconvolgimento della loro vita, è spesso all'origine dell'abbandono dei programmi di protezione.

Sono state anche espresse rimostranze sugli addebiti di somme, che vengono calcolate al momento della fuoriuscita dai programmi di protezione, imputate a titolo di risarcimento dei danni asseritamente causati agli immobili assegnati. Tali addebiti, effettuati mediante una nota dei Nop denominata « *statino* », che non costituisce né una fattura né un documento fiscale o contabile, comportano significative decurtazioni delle capitalizzazioni; spesso riguardano abitazioni occupate parecchi anni prima e risulta quindi impossibile per i destinatari poterli contestare per l'assenza di documentazione riguardante i danni imputati e i costi per le riparazioni.

In merito alla individuazione delle località protette ove destinare coloro che versano in condizioni di pericolo che impongono il trasferimento dalla località d'origine, il generale Aceto ha riferito che la scelta è operata valutando le segnalazioni dell'Autorità giudiziaria proponente e dell'organo investigativo: vengono così escluse le aree *controindicate*, cioè i territori ove sono presenti soggetti appartenenti al medesimo sodalizio del soggetto tutelato o ad altre organizzazioni criminali oggetto delle sue dichiarazioni. Vengono altresì esclusi, per quanto possibile, i territori ove risiedono ex tutelati « potenzialmente controindicati » (a tal proposito l'audito ha fatto presente che, a oggi, sono quasi 23.000 le persone fuoriuscite dal sistema di protezione).

Inoltre, secondo quanto esposto dal generale Aceto, vengono valutati gli elementi informativi desunti dalla *intervista tecnica*: in essa, il collaboratore o il testimone deve indicare le località, al di fuori della regione di origine, ove abbia eventualmente dimorato in precedenza o siano presenti familiari o conoscenti o, ancora, soggetti con i quali abbia avuto contatti e che facciano parte di organizzazioni criminali; i soggetti tutelati devono

indicare inoltre le località riguardo le quali ricorrano comunque elementi che ne sconsiglino la scelta.

Nel rendere l'intervista l'interessato può segnalare eventuali esigenze sanitarie (ad esempio patologie che richiedano particolari cure specialistiche o condizioni climatiche) o familiari (ad esempio di tipo scolastico).

Il generale Aceto ha sottolineato come debba comunque essere garantita una bilanciata ripartizione della popolazione protetta in tutte le province, da valutare in relazione agli organici dei relativi Nuclei operativi di protezione e alla capacità ricettiva locale (alloggi, strutture alberghiere, residence) che può mutare nel tempo in funzione delle contingenti disponibilità immobiliari e delle dinamiche di mercato.

I parametri predetti rilevano anche nell'ipotesi in cui, in costanza di programma, la località protetta perda i requisiti di riservatezza e mimetizzazione e si renda quindi necessario lo spostamento in altro territorio.

Il generale Aceto ha concluso sul punto affermando che in ogni caso, per quanto possibile e nel rispetto dei prioritari e imprescindibili presupposti di sicurezza, vengono tenute nella massima considerazione le aspettative individuali, soprattutto al fine di evitare atteggiamenti conflittuali da parte degli interessati che finiscono con il tradursi in condotte poco collaborative o vere e proprie violazioni comportamentali che vanificano i presupposti di sicurezza.

Ha infine osservato come proprio le violazioni comportamentali in molti casi « *appaiono sintomatiche di una consapevole assenza di pericolo per l'incolumità personale e dei propri familiari* » [(26)].

In merito agli addebiti effettuati per i danni arrecati alle abitazioni, il predetto ha riferito che all'atto dell'immissione di ogni nucleo familiare in una abitazione viene redatto un verbale in contraddittorio con i tutelati, nel quale si dà atto dello stato dei locali e di quanto in essi contenuto. Un nuovo verbale, anch'esso in contraddittorio, viene redatto al momento del rilascio dell'immobile, documentando eventuali danni arrecati all'abitazione.

In entrambe le occasioni viene effettuata la lettura delle utenze.

Successivamente, all'atto della riconsegna dell'immobile al locatore, viene effettuato un ulteriore sopralluogo e un perito incaricato dagli uffici periferici dell'Agenzia delle Entrate redige una perizia di stima degli eventuali danni arrecati, con esclusione di quelli derivanti dalla normale usura.

Sulla base delle verbalizzazioni predisposte e della perizia di stima – ha affermato l'audito – vengono addebitati, oltre che i consumi, gli eventuali danni riscontrati.

La Commissione, come già detto, ha potuto apprezzare la diversa prospettiva di esame e gestione del sistema tutorio palesata dal nuovo Direttore del Servizio centrale dottore Zupo, che è evidente frutto di una chiara consapevolezza delle criticità che affliggono il sistema medesimo. Tra gli aspetti affrontati vi è anche quello della sistemazione alloggiativa dei collaboratori e testimoni. Questo organismo di inchiesta auspica che si

---

(26) Cfr. Relazione depositata dal generale Aceto in occasione dell'audizione del 9 febbraio 2021 – Doc. n. 666.1.

possa finalmente trovare soluzione, anche con l'ausilio di strumenti di tipo informatico e standardizzando le procedure, al problema della scelta dei territori e degli alloggi: essa deve rispondere alle esigenze di persone che sono in condizione di fragilità, oltre che a quelle di sicurezza e di distribuzione del carico di lavoro tra le varie forze di polizia. Potranno inoltre essere risolti anche i problemi derivanti dalla utilizzazione degli stessi immobili più e più volte destinati a tale scopo, nonché le forti criticità addotte per la primissima fase dell'ingresso nel sistema di protezione.

c) Le interlocuzioni con gli organi centrali

Una criticità segnalata da gran parte degli auditi riguarda le interlocuzioni con gli organi centrali. E' stata lamentata, infatti, la frequente assenza di comunicazioni scritte (o comunque formali) da parte di detti organi: essi vengono spesso informati dei provvedimenti che li riguardano tramite mere dichiarazioni verbali – come tali non documentabili – degli operatori locali affidatari delle loro tutela Correlativamente, manca qualsiasi prova che le istanze o le missive da loro inviate alla Commissione centrale o al Servizio centrale, consegnate agli operatori locali senza che sia data attestazione della consegna medesima, pervengano effettivamente agli organi destinatari.

Su tali punti il Direttore del Servizio centrale ha riferito [(27)] che « *tutte le delibere della Commissione Centrale che necessitano di essere partecipate ai diretti interessati vengono:*

– notificate in copia, qualora il provvedimento non sia classificato;

– altrimenti comunicate nel contenuto, redigendo apposita verbalizzazione.

Analoga procedura si adotta per qualsiasi atto/comunicazione diretto alle persone tutelate da parte di Uffici dell'Autorità giudiziaria o altre Amministrazioni ».

Per le comunicazioni rivolte agli organi centrali dalla popolazione protetta, il generale Aceto ha fatto presente [(28)] che questa « *può presentare istanze al personale del Nucleo operativo di protezione o della Forza di Polizia referente territoriale, che provvede a trasmetterle, con eventuali elementi di valutazione, al Servizio centrale per la trattazione e l'inoltro alla Commissione centrale o ad altri eventuali destinatari esterni ».*

Anche per tale profilo sembra diverso l'approccio al problema del dottor Zupo, volto ad affrontarlo con nuove e moderne soluzioni informatiche.

Ancora, alcuni testimoni di giustizia hanno dichiarato che le plurime richieste rivolte alla Commissione centrale per essere sentiti e poter rappresentare problemi e difficoltà sono rimaste inevase, o comunque che

---

[(27)] Cfr. Relazione depositata dal generale Aceto in occasione dell'audizione del 9 febbraio 2021 – Doc. n. 666.1.

[(28)] *Ibidem.*

essi hanno dovuto attendere tempi molto lunghi prima di essere ascoltati, risultando in tal modo disattesa, di fatto, la disposizione di legge.

Quanto ai collaboratori, dalle audizioni svolte è emerso come l'assenza di una previsione analoga a quella contenuta nell'art. 17 della legge n. 6 del 2018 (che prevede, appunto, il diritto dei testimoni di giustizia di essere sentiti dalla Commissione centrale), determina una sensazione di grande frustrazione e di abbandono in capo ai predetti. Sentendosi privi di un interlocutore nel sistema tutorio, spesso, per rappresentare i loro problemi i collaboratori si rivolgono impropriamente ai Pubblici Ministeri con i quali è stata avviata l'attività di collaborazione.

Più in generale, talune audizioni hanno evidenziato come il collegamento della composizione della Commissione centrale alla compagine governativa determini, ad ogni mutamento di questa, un parziale rinnovamento dell'organo di vertice del sistema tutorio, con possibile dispersione delle conoscenze e delle attività in precedenza svolte [(29)].

d) Il supporto psicologico

Come più volte sottolineato, coloro che intraprendono un percorso collaborativo (in senso ampio) e fanno così ingresso nel sistema tutorio, hanno dovuto effettuare a monte una scelta forte, di contrapposizione ad un sistema che appare potente, pervasivo e certamente reattivo, e quindi foriera di possibili gravi conseguenze.

Per i collaboratori, in particolare, la decisione di recidere i legami con il precedente vissuto incide fortemente anche sulla loro identità personale e psicologica e comporta comunque un radicale mutamento di regole e parametri di vita e di comportamento, oltre che di prospettive.

Comunque, tutti i soggetti che fanno ingresso nel sistema di protezione – non soltanto quindi i protagonisti di quella scelta, ma anche i familiari che ne sono coinvolti – si trovano a dovere affrontare un'esistenza caratterizzata da timori, difficoltà, disagi e, soprattutto se si sono dovuti allontanare dalle località di origine, totalmente rivoluzionata e sconvolta e quindi di per sé traumatica.

Nei confronti di costoro ricorrono conseguentemente pregnanti ragioni di fondo di fragilità psicologica: esse necessitano di attenzione, monitoraggio, nonché cura ed assistenza.

A maggior ragione ciò deve ritenersi per i minori coinvolti nei sistemi di protezione: in base ai dati offerti dal Direttore del Servizio centrale di protezione e aggiornati al 9 febbraio 2021, il 40% dei familiari di collaboratori e testimoni attualmente sotto tutela è costituito da minori (si tratta di 1615 soggetti), un quinto dei quali, corrispondente a 323 unità, addirittura in età prescolare.

L'inchiesta parlamentare ha però nuovamente evidenziato, confermando quanto già emerso dalle analoghe indagini svolte nelle precedenti

---

[(29)] Taluni auditi hanno infatti riferito che, a seguito delle audizioni presso la Commissione centrale, erano riusciti a rappresentare le loro problematiche e avevano ottenuto promesse e rassicurazioni, poi cadute nel nulla a seguito del cambio al vertice dell'organo.

legislature, come il sistema tutorio si presenti sotto tale profilo fortemente carente.

Plurime le voci dei soggetti auditi, sia collaboratori che testimoni, che hanno lamentato la pressoché totale mancanza di assistenza e supporto psicologico da parte della struttura tutoria, soprattutto per ciò che concerne i minori; taluni hanno addotto di aver dovuto fare ricorso a professionisti esterni, e benché autorizzati dal Servizio centrale, hanno dovuto sopportare il relativo onere economico.

L'esistenza di gravi lacune del sistema è stata confermata dal Presidente del Tribunale per i Minorenni di Catania, dottor Roberto Di Bella [(30)], promotore del progetto « *Liberi di scegliere* ».

Il predetto ha sottolineato la situazione di « *profonda sofferenza* », determinata dalla assoluta carenza di supporto psicologico, dei minori giunti all'attenzione dell'ufficio giudiziario da lui attualmente diretto, così come del Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria presso il quale ha in precedenza prestato servizio.

L'audito ha fatto presente come le carenze in questione siano particolarmente gravi nella fase iniziale del percorso tutorio, quella che intercorre tra il momento in cui interviene la proposta di ammissione al programma di protezione da parte del Procuratore della Repubblica e il momento in cui la Commissione centrale delibera l'adozione delle misure, ancorché in via provvisoria.

Trattasi del momento più traumatico, nel quale il soggetto che ha reso le dichiarazioni che hanno dato luogo alla proposta e i suoi familiari si trovano in una sorta di limbo, essendo in questa fase ancora incerto se verranno o meno inseriti nel sistema tutorio: i predetti, in forza delle misure urgenti adottate dal Prefetto competente, vengono trasferiti dalle località di origine e vengono collocati in strutture di tipo alberghiero, anche per diversi mesi, in condizione di totale isolamento. Il più delle volte ciò comporta l'impossibilità per i minori di frequentare la scuola.

Secondo l'esperienza riferita dal dottor Di Bella, in questa delicatissima fase in cui l'assistenza psicologica è fondamentale anche per il prosieguo dell'attività di collaborazione (essa infatti viene spesso scoraggiata dalle difficoltà inziali) è assente ogni forma di supporto, tanto che, nelle vicende venute alla sua attenzione il suo ufficio, competente per i minori coinvolti, si è dovuto attivare « *in modo artigianale* » ricorrendo alla rete del volontariato e garantendo l'assistenza in questione tramite gli psicologi dell'associazione "Libera". Anche nel momento successivo a quello in cui interviene la delibera della Commissione centrale, la situazione è pressoché identica. Per una vastissima popolazione protetta, costituita in larga parte da minori che sono soggetti particolarmente vulnerabili (come prima indicato, i minori attualmente inseriti in misure di protezione sono 1615), sono in servizio presso il sistema di protezione solamente tre

---

[(30)] Cfr. resoconto stenografico della riunione congiunta in data 26 gennaio 2021 del X Comitato e del Gruppo di lavoro 41-*bis,* la Audizione del dottor Roberto Di Bella.

psicologi [31]. Ciò si traduce in una sostanziale e inaccettabile assenza di assistenza psicologica.

Le norme vigenti prevedono che « *gli organi competenti all'attuazione delle speciali misure di protezione del programma speciale di protezione assicurano, mediante personale specializzato appartenente ai Servizi dipendenti dal Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della Giustizia o mediante accordi con le strutture pubbliche sul territorio, la necessaria assistenza psicologica sui minori in situazioni di disagio* » [32]. Tuttavia, ha osservato il dottor Di Bella: il Dipartimento di giustizia *minorile* non ha in carico psicologi se non in casi del tutto eccezionali; quanto alle possibilità di assistenza fornite dalle ASL, esse appaiono del tutto inadeguate. In proposito, risulta utile alla comprensione del problema riportare testualmente le parole dell'audito: « *Per quel che riguarda i minori c'è un decreto ministeriale del 2005 che prevede che il Servizio centrale di protezione può avvalersi della collaborazione del Dipartimento giustizia minorile o delle Asp del territorio. Il Dipartimento giustizia minorile non ha psicologi in carico, se non in casi eccezionali. Un bambino di 10–11 anni che viene allontanato dal suo territorio deve innanzitutto assumere subito un nominativo diverso, deve fingere sulla sua identità con i compagni di scuola, deve fingere sulla sua vita quando ha incontri protetti con i familiari che restano in Calabria o in Sicilia: vi rendete conto che è un peso già difficile da sostenere per un adulto, per un bambino di 10–11 anni è veramente un peso enorme. Pensare che l'assistenza psicologica si possa fare una o due volte al mese mandando il bambino a un consultorio familiare è una cosa che non regge. Servirebbero degli psicologi specializzati che si occupano soltanto di questo settore, che abbiano chiare quelle che sono le dinamiche criminali di certe realtà e che possono muoversi anche svincolati da orari d'ufficio, perché il bambino che va all'Asp a fare la fila al consultorio familiare, secondo me, non funziona. Servirebbe un approccio diverso, con sedute anche di psicoterapia quando sono richieste, costanti, più volte a settimana e sganciate da ambulatori pubblici che, oltretutto, sono anche potenzialmente pericolosi. Per questo credo che si debba ripensare a questo aspetto, l'assistenza psicologica è fondamentale per garantire la tenuta dei minorenni, quindi dei loro familiari, che sono i collaboratori e i testimoni di giustizia. Se non si ha una visione prospettica e chiara di queste situazioni, penso che il sistema abbia molti momenti di crisi* ».

In merito all'assistenza psicologica, secondo quanto riferito dal generale Aceto, il Servizio centrale di protezione dispone di una Sezione assistenza psicologica – costituita da 3 funzionari appartenenti al ruolo tecnico della Polizia di Stato [33] e da 2 collaboratori – con il compito di

---

[31] Dall'istruttoria svolta dalla Commissione è emerso che successivamente all'audizione del Presidente Di Bella il numero si è ulteriormente ridotto, rimanendo in servizio soltanto uno psicologo a causa del collocamento a riposo di una larga parte di dotazione del personale con specifica professionalità di psicologo.

[32] Art. 10 del D.M. 13 maggio 2005 n. 138.

[33] Attualmente un direttore tecnico superiore psicologo e due commissari capo tecnici psicologi.

assicurare sia le attività ordinarie connesse con le esigenze di supporto psicologico dei tutelati sia quelle urgenti ed emergenziali, nonché di approfondire nel contempo l'attività di ricerca e formazione in ambito psicologico.

I colloqui sono effettuati su base volontaria, previa sottoscrizione dell'assenso all'incontro e del consenso al trattamento dei dati personali; è altresì previsto che i soggetti protetti possano compilare una "*scheda informazioni assistenza psicologica*", che permette agli psicologi del Servizio di effettuare uno *screening* sulla situazione della persona e del suo nucleo familiare.

Nei casi in cui, sulla base di quanto emerge dai colloqui, risulti necessario attivare interventi a medio o lungo termine, gli interessati vengono accreditati presso gli specialisti delle strutture sanitarie pubbliche territoriali e nel tempo è stata consolidata una fitta rete di contatti e collaborazioni con ospedali, Asl, dipartimenti e centri di salute mentale, servizi di recupero dipendenze, comunità terapeutiche, case-famiglia, servizi comunali, ed altro.

La disponibilità di tale rete, secondo quanto dichiarato dal Direttore del Servizio centrale, consente di avvalersi, attraverso procedure consolidate e standardizzate, della collaborazione di specialisti qualificati, favorendo una « *completa e capillare assistenza psicologica con risposte rapide e diversificate alle variegate esigenze assistenziali della popolazione protetta e assicurando altresì la continuità terapeutica nel caso di trasferimento di nuclei* ».

In merito alla possibilità di farsi assistere da specialisti di fiducia con oneri a carico del Servizio centrale, l'audito ha fatto presente che le vigenti disposizioni normative e regolamentari garantiscono tale facoltà per i testimoni di giustizia e i loro familiari, che possono richiedere il rimborso integrale delle spese sanitarie sostenute; per il collaboratori di giustizia, invece, tale rimborso è ammesso solamente in via eccezionale, qualora la prestazione sanitaria in questione non sia fornita dal servizio sanitario pubblico o non sia accessibile per motivi di sicurezza.

A giudizio della Commissione occorre una riflessione approfondita in ordine a tale differenza di trattamento: essa, invero, non appare giustificata da ragioni giuridiche o logiche e risulta certamente immotivata laddove riguarda i familiari, soprattutto se minori, dei soggetti tutelati.

e) La "*mimetizzazione*"

L'inchiesta parlamentare svolta ha accertato che le annose problematiche afferenti la cosiddetta *mimetizzazione*, riproposte sistematicamente in tutte le occasioni in cui la Commissione parlamentare antimafia ha svolto un'inchiesta sulla gestione di collaboratori e testimoni di giustizia, sono tuttora in gran parte irrisolte.

Come emerge dall'analisi della disciplina della materia e come riferito in audizione dal Direttore del Servizio centrale di protezione, è raro ed eccezionale il ricorso alla misura più efficace per la *mimetizzazione* di collaboratori e testimoni di giustizia, quella cioè del cambiamento di generalità.

A fronte dell'ordinario utilizzo dei documenti di copertura per garantire le esigenze di sicurezza, riservatezza e reinserimento sociale di coloro che siano stati trasferiti dalla località di origine, nelle dichiarazioni dei soggetti auditi ritorna pressoché costantemente il tema della inadeguatezza, sotto plurimi profili, di tale strumento tutorio.

A tali documenti, infatti, non corrisponde una posizione anagrafica: è quindi escluso che essi possano essere utilizzati per stipulare, con le generalità ivi riportate, alcun negozio giuridico.

Da ciò conseguono effetti e ripercussioni soprattutto per la possibilità di reinserimento socio-lavorativo del collaboratore o testimone di giustizia e dei suoi familiari, ma anche sotto l'aspetto della effettività della sicurezza che i documenti di copertura dovrebbero garantire e che, al contrario, talvolta risulta a rischio di essere compromessa.

Valga, ad esempio, considerare che non è possibile ai soggetti tutelati stipulare il contratto di locazione per le abitazioni loro assegnate nella località protetta: i contratti in questione sono quindi gestiti dal personale del Servizio di protezione, con il pericolo che venga in tal modo disvelata la particolare condizione di coloro che occupano gli immobili [(34)].

Dalle audizioni è emerso come taluni dei soggetti protetti, "mimetizzati" tramite l'utilizzo dei documenti in questione, abbiano più volte dovuto cambiare le generalità di copertura per ragioni legate alla loro sicurezza, con le conseguenti ripercussioni psicologiche, soprattutto per i minori, determinate dal dover più volte affrontare le relative difficoltà di adattamento.

I documenti di copertura non possono essere utilizzati per la sottoscrizione di un contratto di lavoro: il collaboratore o il testimone di giustizia deve a tale scopo utilizzare la sua reale identità e per tale ragione, qualora non voglia rassegnarsi all'inattività, è costretto a lavorare in località diversa e spesso lontana da quella ove ha l'abitazione.

In diverse occasioni [(35)] è capitato che le posizioni lavorative riportanti la reale identità di taluni soggetti sottoposti a programma o a speciali misure di protezione non fossero oscurate negli archivi dell'INPS. Il dato, confermato dai responsabili degli organi centrali del sistema di protezione, a detta di costoro sarebbe addebitabile a carenze dei sistemi informatici di detto Istituto di previdenza, limitato comunque a pochi giorni: sarebbero attualmente in corso tentativi di soluzione.

I limiti sopra indicati dei documenti di copertura si riverberano in notevole misura sulle possibilità di reinserimento sociale e lavorativo del soggetto tutelato, non essendogli consentito l'utilizzo dei medesimi per intestarsi e, quindi, intraprendere un'attività economica.

Non di rado è capitato che taluni collaboratori o testimoni di giustizia o loro familiari abbiano rinunciato a servirsi di tali documenti e abbiano

---

(34) Uno degli auditi ha riferito che l'amministratore di condominio aveva affisso nella bacheca dello stabile una comunicazione con la quale avvisava i condomini di prestare attenzione in quanto in una delle abitazioni risiedeva la famiglia di un collaboratore di giustizia.

(35) Gli auditi che hanno addotto tale circostanza hanno prodotto la documentazione comprovante quanto da loro sostenuto.

preferito utilizzare le loro effettive generalità nonostante i rischi che potevano derivarne.

Numerosi fra i soggetti auditi hanno riferito di avere ripetutamente chiesto, proprio in ragione della inadeguatezza dei documenti di copertura, il cambio di generalità, ottenendo in cambio solamente risposte o promesse vaghe oppure la frapposizione di ostacoli o il diniego.

Il generale Aceto, nel riferire sulla mimetizzazione, ha inteso ribadire l'eccezionalità dello strumento del cambiamento delle generalità: esso, ha precisato, costituisce il « massimo beneficio tutorio » previsto dalla normativa in vigore che, comportando la creazione di una nuova posizione anagrafica nei registri dello stato civile, viene disposto solo in via del tutto straordinaria, quando ogni altra misura risulti inadeguata.

Non si tratta – ha precisato l'audito – di uno strumento finalizzato a favorire il reinserimento sociale, ma di una misura estrema che, proprio per i radicali effetti che comporta sulla vita privata dei beneficiari e per le rilevanti conseguenze nei rapporti giuridici, deve essere adottata solo in situazioni eccezionali.

Ha fatto, quindi, presente che l'adozione di tale misura comporta un notevole aggravio per il Servizio Centrale di Protezione in quanto, nelle ipotesi in cui essa venga adottata, i soggetti beneficiari necessitano di un'attenzione costante da parte del Servizio medesimo, sia in costanza di programma speciale sia dopo la cessazione dello stesso, per innumerevoli aspetti della vita sociale, anche per le questioni pratiche e apparentemente banali e per gli obblighi connessi con le posizioni giudiziarie e penali (ha fatto riferimento, a mo' di esempio, a tutti gli adempimenti burocratici connessi con situazioni afferenti alle generalità pregresse).

La misura viene adottata garantendo la segretezza del procedimento che esclude qualsiasi forma di pubblicità preventiva e successiva; per effetto delle disposizioni introdotte con il D.M. n. 161 del 23 aprile 2004, la 'schermatura' dei dati anagrafici originari non pregiudica gli opportuni collegamenti con il vissuto dell'interessato, con particolare riferimento, alle informazioni del casellario giudiziario.

Il generale Aceto ha poi riferito che dall'anno 2016 non si è proceduto ad alcun cambio di generalità, *« poiché la relativa procedura ha richiesto una complessa fase di revisione per essere adeguata all'evoluto quadro regolamentare di riferimento »;* ha comunque precisato che la recente definizione di un nuovo *iter* procedurale consentirà di perfezionare le posizioni degli 11 nuclei familiari che sono attualmente in attesa del beneficio, per complessive 33 persone che si aggiungeranno alle 764 che lo hanno già ottenuto (di cui 145 collaboratori di giustizia e 520 loro familiari, 33 testimoni di giustizia e 66 loro familiari).

L'audito ha poi segnalato come negli anni si sia intensificato il ricorso alla procedura ordinaria prevista dal DPR 396/2000 da parte di soggetti tutelati in procinto di uscire dal programma: pur non avendo gli stessi connotati di riservatezza previsti per la procedura speciale disciplinata dal Decreto Lgs. 119/1993, tale strumento si è offerto in molti casi come soluzione idonea a rispondere alle esigenze di reinserimento sociale degli interessati.

Dalle audizioni svolte, sembrerebbe che recentemente siano state riprese dagli organi competenti ed accelerate numerose procedure volte al cambio di generalità, che da anni risultavano arenate.

Per ciò che riguarda i documenti di copertura, il generale Aceto ha precisato il loro utilizzo non viene imposto se non quando non ricorrano particolari esigenze di mimetizzazione: i tutelati possono quindi continuare a utilizzare le proprie generalità, fermo restando l'obbligo di evitare comportamenti che possano disvelare il loro *status* e di adottare le cautele necessarie a non vanificare gli accorgimenti procedurali e le schermature attivate per la tutela della riservatezza delle informazioni presenti in banche dati centralizzate, quali l'Anagrafe Unica della Popolazione Residente, l'INAIL, l'INPS, l'Agenzia delle Entrate.

L'audito ha quindi assicurato che l'identificazione tramite documenti di copertura consente di mantenere la riservatezza sullo *status* di persona protetta anche in occasione di ordinari controlli di polizia, a meno che agli interessati non debbano essere contestate violazioni o non si siano verificate circostanze che necessitino di approfondimenti o ulteriori verifiche, che, comunque, vengano sempre effettuati relazionandosi con il Servizio Centrale.

Come prima evidenziato e come si dirà oltre, dall'inchiesta svolta dal X Comitato è ampiamente emerso come la misura del rilascio dei documenti di copertura risulti inadeguata a soddisfare sia le esigenze di mimetizzazione e sicurezza, sia soprattutto quelle di reinserimento sociale e lavorativo.

A tal proposito va tenuto presente che è stata di recente istituita presso il Ministero dell'interno l'*Anagrafe nazionale della popolazione residente* (*Anpr*), prevista dall'art. 62 del Decreto legislativo n. 82 del 2005 (cosiddetto *codice della amministrazione digitale*). Questo importante strumento è previsto nel programma della *Agenda Digitale Italia*, approvato a seguito della istituzione della *Agenda Digitale Europea* come strumento della strategia di sviluppo economico denominata « *Europa 2020* ».

In sintesi, l'*Anpr* consiste in un archivio centrale ove confluiscono tutte le informazioni anagrafiche delle singole anagrafi comunali al fine di creare una banca dati centrale, dalla quale i singoli comuni possono provvedere ad estrarre quanto di loro competenza, con progressivo abbandono delle anagrafi locali. Con l'introduzione della *Anpr* tutte le operazioni di rilascio della documentazione (come la carta di identità, e il certificato di nascita) avvengono ormai tramite l'accesso a detta banca dati. E' stato comunque consentito ai singoli comuni di mantenere anche un archivio locale. Nel 2019 sono state caricate in *Anpr* le schede anagrafiche di 45 milioni di persone, pari a circa l'80% della popolazione nazionale. Quasi tutti i comuni di Italia, quindi, hanno aderito all'*Anpr* ed operano attraverso questa.

Alla luce di tale importante innovazione tecnologica si può prospettare una proposta per attualizzare lo strumento tutorio costituito dai documenti di copertura e risolvere i problemi ad esso connessi.

Il *vulnus* principale di questo strumento è costituito, come prima esposto, dalla mancanza di una corrispondenza anagrafica all'identità in essi riportata.

Si potrebbe allora valutare l'ipotesi della creazione di una identità di copertura, avente natura provvisoria come è previsto per i documenti di copertura, che abbia una corrispondenza nella *Anagrafe nazionale della popolazione residente* e che, in caso di concessione del cambio di generalità, venga mantenuta dal soggetto tutelato con gli stessi dati e generalità.

Potrebbe cioè crearsi nell'*Anagrafe nazionale della popolazione residente* (con i necessari accorgimenti per garantire la sicurezza) una scheda anagrafica informatica fittizia contenente una identità di copertura e recante nome, cognome e dati anagrafici diversi da quelli della identità reale del soggetto sottoposto alle speciali misure di protezione. Avendo una corrispondenza nell'*Anpr*, l'identità di copertura potrebbe consentire al soggetto tutelato di richiedere ed ottenere, quando necessario, una carta di identità, un certificato di famiglia o altra documentazione anagrafica. La creazione di una identità anagrafica di copertura attraverso l'inserimento nell'*Anpr* di una scheda informatica, potrebbe essere effettuata anche direttamente dal personale del Ministero dell'Interno all'uopo autorizzato, senza l'intervento di personale delle anagrafi locali, garantendo la massima riservatezza e la migliore tutela dei soggetti sottoposti a protezione.

In considerazione di quanto emerso dalle audizioni svolte, dovrebbero essere fissate alcune linee di principio cui il Servizio centrale si dovrebbe attenere nella scelta della nuova identità, nel rispetto, comunque, del prevalente principio della tutela della sicurezza del soggetto. Tale scelta dovrebbe tenere conto nell'individuazione dei nuovi dati delle effettive origini dei soggetti interessati, in modo da non comprometterne la sicurezza (inserendo, ad esempio, un luogo di nascita completamente incongruente con le caratteristiche di origine reale del soggetto); dovrebbe, possibilmente, essere mantenuta l'effettiva data di nascita (ciò al fine di non sradicare completamente il soggetto dalle sue radici ed evitare le conseguenti ricadute psicologiche). A tal proposito giova sottolineare che se per l'identità anagrafica reale del soggetto sottoposto a programma di protezione – provvisorio o definitivo – sarebbe comunque necessario mantenere il cosiddetto "*polo fittizio*", per l'identità di copertura la residenza potrebbe essere individuata nell'indirizzo del luogo ove il soggetto tutelato effettivamente dimora, individuato come idoneo dal Servizio centrale di protezione. Al fine di tutelare la sicurezza del soggetto protetto potrebbe essere indicato come luogo di nascita un comune diverso, mediamente popolato, dal quale poi effettuare, sempre a cura di detto Servizio, il trasferimento nella residenza scelta quale residenza protetta.

Un identità anagrafica *di copertura* comporterebbe la possibilità di richiedere all'Agenzia delle Entrate, a cura del Servizio centrale o del prefetto territorialmente competente, l'emissione di un codice fiscale regolamentare, che sarebbe quindi analogamente presente nei sistemi informatici della stessa Agenzia. Ciò consentirebbe altresì l'emissione di una tessera sanitaria reale.

Parimenti, un'identità anagrafica di copertura permetterebbe la creazione di una scheda informatica presso la motorizzazione civile di Roma per il rilascio della patente di guida (e i successivi rinnovi) e la creazione di una posizione contributiva presso l' INPS, o anche la possibilità di aprire una partita Iva. Il soggetto protetto potrebbe allora firmare personalmente un contratto di locazione per l'immobile individuato come idoneo dal Servizio centrale di protezione, evitando in tal modo domande o sospetti da parte degli amministratori o dei vicini di casa. Il testimone o il collaboratore di giustizia potrebbe parimenti essere titolare di rapporti bancari. Ricorrendo a tale sistema sarebbe, altresì, consentito che l'iscrizione a corsi scolastici o universitari fosse effettuata personalmente dai familiari dello studente facente parte di un nucleo protetto (il titolo di studio acquisito o il certificato di frequenza relativo all'ultimo anno effettivamente frequentato potrebbero ancora essere rilasciati con il sistema attualmente adottato per i documenti di copertura, cioè con la sostituzione del nuovo nome e cognome a quello originario). Analogo sistema potrebbe essere adottato per l'iscrizione ad una associazione sportiva o di altro tipo, consentendo in tal modo l'effettivo reinserimento sociale del soggetto protetto. Un'identità anagrafica censita, unitamente al rilascio di una tessera sanitaria reale, consentirebbero altresì la scelta di un medico di base ed il conseguente rilascio di documenti sanitari spendibili nelle necessarie occasioni.

Tale sistema potrebbe meglio garantire la tutela della sicurezza del collaboratore o del testimone e dei suoi familiari in quanto, limitando l'intervento diretto del Servizio di protezione, si conterrebbe il pericolo di *discovery* della particolare condizione di soggetto tutelato.

L'istituzione dell'*Anpr* sembra rendere possibile la creazione della indicata identità di copertura con l'inserimento all'interno di tale banca dati di una scheda informatica contenente tutti i dati della nuova identità del soggetto tutelato. Le modalità operative e i dettagli per tale inserimento dovrebbero essere oggetto di un apposito protocollo operativo o un regolamento adottato dal Ministero dell'interno, prevedendo l'inserimento di un apposito percorso informatico criptato [(36)] e prevedendo eventualmente la creazione di una nuova funzione nel programma di inserimento dati dell'*Anpr.*

Alla scheda informatica inserita nell'*Anpr* potrebbe poi corrispondere un'analoga scheda presso l'Agenzia delle Entrate, la Motorizzazione civile.

L'identità di copertura, così come è già previsto per i documenti di copertura, non consisterebbe in un cambio di generalità: nella nuova identità, infatti, non confluirebbero i dati della reale identità del collaboratore o testimone di giustizia, quali, ad esempio, le risultanze del casellario giudiziale o dei carichi pendenti, o quelli afferenti al godimento o meno dei diritti civili.

[(36)] Si potrebbe ipotizzare anche l'utilizzo della funzione « *nuova iscrizione per altri motivi* » (negli allegati del DPCM n. 194 del 10 novembre è esplicitamente previsto alla voce « *Registrazione* » la funzione « *Iscrizione per altri motivi* » diversi dalla iscrizione per motivi di nascita, che consente di effettuare tutte le altre tipologie di iscrizione previste dalla normativa vigente).

Il problema che l'ipotesi ora in esame potrebbe comportare -costituito dalla possibilità di un abuso di questo strumento da parte dei collaboratori di giustizia che, con una identità immune da trascorsi penali, potrebbero godere di diritti e di posizioni giuridiche proprie dei cittadini incensurati -troverebbe soluzione nelle previsioni dell'articolo 12 commi 1 e 2 del decreto-legge n. 8 del 1991 e degli artt. 9 e 11 del D.M. n. 161/2004. Le norme in questione stabiliscono [(37)] che la persona sottoposta alle speciali misure di protezione rilasci un'attestazione documentata e completa dei dati che la riguardano (compresa la pendenza di procedimenti penali, civili, o la pronuncia di sentenze) e chedevono essere contestualmente sottoscritte le speciali misure di protezione con l'impegno di adempiere gli obblighi previsti dalla legge e le obbligazioni contratte. Come esposto nei paragrafi precedenti, le speciali misure di protezione possono essere revocate anche a causa della condotta della persona interessata e dell'inosservanza degli impegni assunti. Potrebbe allora stabilirsi che nel caso della adozione dell'identità di copertura il soggetto protetto assuma l'impegno di non utilizzarla per usufruire di diritti e posizioni giuridiche che gli sarebbero precluse con la sua reale identità. Il mancato rispetto di tale impegno potrebbe quindi comportare la revoca delle misure di protezione. Va in proposito tenuto presente che è già previsto dall'art. 8 lett. h) del D.M. n. 161 del 2005 il monitoraggio dell'utilizzo legittimo dei documenti di copertura da parte del Servizio centrale di protezione: si potrebbe estendere tale attività anche all'utilizzo della identità di copertura.

Il tema della "mimetizzazione" impone un accenno alla vicenda dell'omicidio di Marcello Bruzzese, germano del collaboratore di giustizia Girolamo Biagio Bruzzese.

Marcello Bruzzese è deceduto il giorno di natale 2018, caduto vittima di un attentato a Pesaro, città ove abitava ed era stato trasferito in quanto inserito, come i suoi congiunti, in uno speciale programma di protezione dopo che il fratello Biagio Girolamo aveva iniziato a collaborare con la giustizia.

La Commissione, in linea con il mandato affidatole dalla legge istitutiva, si è immediatamente interessata della vicenda: pochi giorni dopo l'omicidio, il 3 gennaio 2019, ha proceduto all'audizione del Presidente *pro tempore* della Commissione Centrale dottor Luigi Gaetti, Sottosegretario al Ministero dell'interno, nonché del Direttore *pro tempore* del Servizio Centrale di Protezione generale Paolo Aceto; sono stati inoltre auditi nel corso dei lavori del X Comitato alcuni dei componenti dei nove nuclei familiari Bruzzese sottoposti a programma di protezione [(38)].

Dall'istruttoria svolta è emerso che Marcello Bruzzese aveva riportato il suo nome e cognome sul campanello e sulla cassetta postale della sua abitazione di Pesaro.

[(37)] Cfr. *supra* Capitoli 3 e 4.

[(38)] Cfr. X Comitato, riunione del 18 giugno 2019, audizione di Piccolo Marilena e Patrizia Femia; riunione del 1° ottobre 2019 e del 16 dicembre 2019, audizione di Girolamo Biagio Bruzzese; riunione del 25 novembre 2019, audizione di Martina Bruzzese, Caterina Bruzzese, Alessia Bruzzese, Annunziata Madafferi, Marzia Bruzzese, Antonio Alessi.

La vedova, signora Marilena Piccolo, ha dichiarato nel corso dell'audizione dinanzi il X Comitato [39] che tale iniziativa del marito era stata autorizzata verbalmente dal personale del NOP territorialmente competente. Tale circostanza è stata fermamente esclusa dai responsabili degli organi centrali, dovendo il domicilio rimanere segreto per evidenti ragioni di sicurezza. Secondo quanto altresì riferito dall'audita, l'iniziativa predetta era motivata dal fatto che il marito era privo dei documenti di copertura e che la richiesta di cambio di generalità avanzata da loro e da altri componenti della famiglia Bruzzese non aveva avuto riscontro.

La moglie del collaboratore Biagio Girolamo Bruzzese, Patrizia Femia, ha fatto presente [40] che, anche dopo l'omicidio del cognato, non ha chiesto, né intende richiedere il cambio definitivo di generalità, atteso che l'eventuale applicazione di tale misura non le assicurerebbe il mantenimento del posto di lavoro.

Diversi collaboratori e testimoni hanno analogamente addotto che il cambio delle generalità ha per loro comportato la perdita del posto di lavoro: hanno infatti dichiarato di essere stati costretti, così come i loro familiari, a lasciare la propria occupazione lavorativa per ottenere o mantenere la misura predetta. Avrebbero infatti ricevuto da parte del Servizio centrale di protezione una diffida di revoca dello speciale programma di protezione per l'ipotesi in cui non avessero abbandonato l'attività svolta.

In ordine all'uccisione di Marcello Bruzzese, al termine delle indagini preliminari, la direzione distrettuale antimafia di Ancona ha esercitato l'azione penale contestando il delitto di omicidio aggravato nei confronti di tre imputati, sottoposti a fermo e quindi a custodia cautelare in carcere nell'ottobre 2021. Come emerge da fonti aperte [41], secondo l'impostazione accusatoria l'omicidio è maturato quale vendetta nei confronti del fratello della vittima, già organico alla cosca di *'ndrangheta* dei Crea di Rizziconi (RC), dalla quale si è dissociato nel 2003 rendendo dichiarazioni che hanno consentito l'arresto e quindi la condanna di numerosi affiliati al clan. Nella prospettiva degli inquirenti i responsabili dell'omicidio hanno agito conoscendo la località protetta dove abitavano i familiari del collaboratore di giustizia e hanno atteso la vittima sotto casa esplodendo contro la stessa numerosi colpi con una pistola automatica calibro 9. Gli inquirenti hanno altresì ricostruito le varie fasi in cui il progetto omicidiario è stato portato a compimento. Sarebbe così stato accertato che, nei periodi immediatamente precedenti l'omicidio i tre imputati avevano condotto minuziosi e ripetuti sopralluoghi per studiare le abitudini della vittima e che gli stessi avevano esteso le attività di sopralluogo e osservazione anche ad altri dei nuclei familiari dei Bruzzese, residenti in altre e diverse località protette.

---

[39] Cfr. X Comitato, unione del 18 giugno 2019, audizione di Piccolo Marilena.

[40] Cfr. X Comitato, unione del 18 giugno 2019, audizione di Patrizia Femia.

[41] Le informazioni trovano un qualche riferimento nelle fonti giornalistiche: « Reggiotoday » e « Il resto del Carlino ».

Sembra quindi che l'apposizione dei dati personali all'esterno dell'abitazione di Marcello Bruzzese non abbia avuto rilievo decisivo per l'individuazione del luogo di abitazione del medesimo.

f) Il sostegno economico e il reinserimento sociale e lavorativo

Soggetti auditi hanno formulato numerose doglianze riguardo il sostegno economico loro offerto.

Si è già detto di quelle concernenti la sistemazione alloggiativa.

Ricorre assai spesso, come peraltro nelle analoghe inchieste svolte nelle precedenti legislature dalla Commissione Antimafia, il tema della inadeguatezza dell'assegno periodico e, in particolare per ciò che concerne i testimoni di giustizia, della sua inidoneità ad assicurare una condizione economica equivalente rispetto a quella di cui godevano in precedenza come invece previsto dal dettato normativo: trattasi per lo più di soggetti che svolgevano un'attività imprenditoriale che, secondo quanto addotto, garantiva loro un tenore di vita elevato, affatto consentito da quanto loro corrisposto nel periodo di sottoposizione alle misure di protezione.

A tale proposito il generale Aceto ha riferito che gli assegni di mantenimento corrisposti ai collaboratori e ai testimoni di giustizia sono attualmente quantificati, sulla base di una delibera di massima emanata dalla Commissione centrale nella riunione del 24 giugno 2020, in misura tabellare, commisurata alla composizione del nucleo familiare [(42)]. Con riguardo ai testimoni di giustizia, però, qualora il tutelato dimostri [(43)] di aver goduto nel triennio immediatamente precedente di una migliore condizione economica, il Servizio centrale provvede a quantificare l'entità del contributo in funzione della media dei redditi netti mensili afferenti il triennio considerato, interessando la Commissione centrale per l'avallo all'incremento dell'assegno da corrispondere.

Va in proposito tenuto presente come alla misura dell'assegno periodico risulti strettamente collegato l'ammontare della capitalizzazione, anch'esso oggetto delle doglianze di numerosi fra i testimoni di giustizia auditi in Commissione.

Da numerose audizioni è emerso un profilo di problematicità che attiene alla misura di sostegno prevista dalla lett. *h)* dell'art. 6, ovvero l'acquisizione al patrimonio dello Stato dei beni immobili di proprietà dei testimoni di giustizia e degli altri protetti che siano stati trasferiti definitivamente dalla località di origine, qualora non sia risultata possibile la vendita nel libero mercato.

[(42)] Per i collaboratori di giustizia, la base è costituita dalla somma di 970 euro per un nucleo familiare monocomposto, incrementata di una somma tra i 200 e i 250 euro per ogni componente aggiuntivo (tali importi sono ridotti del 50% in caso di domiciliazione in albergo con pensione completa). Per i testimoni di giustizia, la base è costituita dalla somma di 1.450 euro per un nucleo familiare monocomposto, incrementata di una somma tra i 300 e i 350 euro per ogni componente aggiuntivo (anche in questo caso gli importi sono ridotti del 50% per l'ipotesi di domiciliazione in albergo con pensione completa).

[(43)] Mediante la produzione di documentazione giustificativa avente valore fiscale (contratto di lavoro, *modello UNICO*, *modello CUD*, o altro).

Trattasi di misura, già prevista dalla normativa precedente alla legge del 2018, che è stata estesa anche a tutti i familiari dei testimoni di giustizia.

Essa, però, risulta avere trovato assai scarsa applicazione.

Gli auditi hanno inoltre più volte sottolineato come gli immobili in questione, una volta che essi siano stati allontanati dalla località d'origine, rimangano abbandonati e del tutto privi di cura e conseguentemente rovinano in condizioni di degrado, riducendosi così il « *valore di mercato* » al quale saranno valutati nell'ipotesi di acquisto da parte dello Stato. I beni in questione, inoltre, continuano a generare oneri economici dei quali i soggetti tutelati si trovano gravati al momento della fuoriuscita dal circuito tutorio.

È anche da sottolineare come l'assenza di analoga previsione per i collaboratori di giustizia venga da costoro considerata frutto di una ingiustificata disparità di trattamento, laddove in conseguenza della scelta di collaborare con la giustizia anch'essi siano costretti ad allontanarsi dalla terra di origine e quindi ad abbandonare e non poter più curare i loro beni.

Questi saranno destinati al degrado e, comunque, non saranno collocabili nel libero mercato anche a causa della titolarità in capo a soggetti che hanno fatto parte di organizzazioni criminali, o addirittura a causa proprio della scelta compiuta di allontanarsi da dette organizzazioni e collaborare con la giustizia (scelta che allontana possibili acquirenti per timore di possibili ritorsioni).

La circostanza che siano state considerate soltanto le esigenze dei testimoni di giustizia, viene vissuto come segno di disinteresse e lontananza dello Stato nei loro confronti.

Denso di criticità, secondo quanto rassegnato nelle diverse audizioni, il reinserimento sociale e lavorativo.

Come già prima accennato, assai di rado i testimoni di giustizia che svolgevano attività imprenditoriale, sono riusciti a mantenere o riavviare tale tipo di attività. Qualora rimasti nella località di origine, le loro imprese hanno subito la contrazione della clientela e l'allontanamento dei fornitori con conseguente riduzione dell'attività, fino alla cessazione.

Alcuni degli auditi (tra costoro anche soggetti che non sono stati sottoposti a speciali misure o a programmi di protezione in quanto ritenute adeguate le ordinarie misure di sicurezza) sono stati dichiarati falliti.

Più volte dai soggetti ascoltati dal Comitato sono state riferite le enormi difficoltà di accesso al credito bancario riscontrate dopo aver effettuato la scelta di denunciare i fatti delittuosi di cui erano stati vittima: da quel momento essi si sono scontrati con un tangibile atteggiamento di sfavore, quando non di vera e propria ostilità, da parte dei funzionari degli istituti finanziari ed hanno subito la revoca degli affidamenti prima concessi e l'imposizione del rientro dalle morosità nei mutui e nelle linee di credito [(44)].

[(44)] Uno degli auditi ha riferito che, nel corso di un incontro con un funzionario di un istituto bancario cui aveva richiesto un finanziamento, questi aveva fatto presente « senza pudore che i soggetti che beneficiano dell'istituto della sospensione dei termini di scadenza dei pagamenti e delle procedure esecutive previsto dall'art. 20 della l. 44/99, non « sono graditi » al sistema bancario e sono considerati non meritevoli di credito.

A tal proposito va rammentato che tra le misure di reinserimento sociale e lavorativo per i testimoni di giustizia, l'art. 7 lett. *e)* della legge 6/2018 prevede l'accesso a mutui agevolati, volti al reinserimento nella vita economica e sociale, sulla base di convenzioni stipulate tra il Ministero dell'interno e gli istituti di credito.

Sembra però che la previsione non abbia allo stato avuto applicazione: il generale Aceto ha fatto infatti riferimento soltanto all'esistenza di un protocollo d'intesa, stipulato con Banca Intesa San Paolo, per la concessione alla popolazione protetta di mutui agevolati per l'acquisto della prima casa.

Per quanto importante, tale forma agevolata di accesso al credito bancario non soddisfa in alcun modo le esigenze dei soggetti protetti afferenti il reinserimento lavorativo.

Per coloro che sono stati trasferiti in località protette, è emerso che assai di rado è stato possibile intraprendere nuove attività economiche: vi ostano spesso esigenze di sicurezza, l'inidoneità dei nuovi contesti rispetto al tipo e settore di impresa in cui il soggetto tutelato operava, o, ancora, la soggezione a ripetuti trasferimenti.

Più in generale, gli auditi hanno posto alla attenzione della Commissione un problema che risulta impedire a monte la possibilità di avviare un'attività economica imprenditoriale per coloro che vengono trasferiti in località protetta,

Invero, lo spostamento dalla località d'origine (che, pur considerato dalla nuova legge come misura eccezionale, continua a costituire la misura cui si fa più largamente ricorso, come si vedrà *infra* dai dati forniti dal Direttore del Servizio Centrale di Protezione) è determinato da condizioni di pericolo grave e attuale, che generalmente comporterà anche la necessità di ricorrere alla mimetizzazione delle generalità del soggetto protetto.

Normalmente tale mimetizzazione si realizza con l'impiego dei documenti di copertura, che però, come già più volte sottolineato, non consentono la stipulazione di alcun negozio giuridico: ciò costituisce evidentemente un ostacolo pressoché insormontabile all'intrapresa di un'attività economica.

Ulteriore conseguenza, anch'essa particolarmente rilevante, è che il testimone di giustizia trasferito in località protetta e dotato di documenti di copertura che abbia ottenuto l'elargizione *ex lege* 44/99, andrà incontro alla revoca del beneficio. Infatti, l'art. 16 di detta norma stabilisce che la somma deve essere destinata ad attività economiche di tipo imprenditoriale e il beneficiario si trova nell'impossibilità di realizzare tale condizione.

I soggetti tutelati, quindi, il più delle volte hanno dovuto rassegnarsi all'inattività e alla percezione dell'assegno di mantenimento.

Ne consegue, in tutti i casi, un profondo senso di frustrazione, di insoddisfazione (non solo per il mero profilo economico, ma, ancor più a monte, per l'essere costretti a un tipo di esistenza non corrispondente alle loro attitudini e aspirazioni), oltre che di delusione nei confronti di un sistema che non è riuscito a compensare adeguatamente il sacrificio compiuto per adempiere a un dovere civico.

Con riferimento al reinserimento sociale, il direttore del *Servizio* centrale di protezione generale Aceto ha accennato al protocollo d'intesa stipulato dal Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza con l'Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (INVITALIA).

Il protocollo ha la finalità di dare ai soggetti protetti, con particolare attenzione ai testimoni di giustizia, l'aiuto necessario per contribuire a detto reinserimento: Invitalia, in base all'accordo in questione, ha il compito, attraverso i referenti, di: 1) tradurre le idee imprenditoriali in un progetto concreto di impresa; 2) esaminare le condizioni necessarie alla realizzazione dell'impresa e individuare gli ambiti territoriali e commerciali, gli aspetti procedurali e le possibili risorse finanziarie attivabili; 3) fornire ogni forma di consulenza e assistenza; 4) verificare la possibilità di ripresa, sviluppo e/o riconversione delle attività già poste in essere dai soggetti tutelati e che abbiano subito un danno per le dichiarazioni rese o per l'applicazione delle misure di tutela.

Il protocollo prevede anche la possibilità che INVITALIA attivi « *partnership* d*i progetto* » con soggetti esterni, come ad esempio imprese *tutor*.

Fra le misure di reinserimento previste per i testimoni di giustizia, quella dell'accesso a un programma di assunzione in una pubblica amministrazione, che secondo emerso dai lavori del Comitato ha trovato qualche applicazione, presenta comunque larghi margini di insoddisfazione.

È stato a tal proposito rilevato, ad esempio, come le possibilità di lavoro offerte riguardino territori molto distanti da quelli ove i nuclei familiari dei soggetti tutelati si erano faticosamente inseriti, con la conseguente necessità di ulteriori trasferimenti o di separazione dei nuclei medesimi.

Ciò che viene lamentato, soprattutto, è l'inadeguatezza di tale misura ad assicurare una condizione economica equivalente a quella preesistente per coloro che non abbiano potuto mantenere una attività di tipo imprenditoriale, se rimasti nella località di origine, o riavviarla, se trasferiti in località protetta.

Le audizioni svolte hanno registrato inoltre le doglianze di coloro che, per esigenze connesse all'attuazione delle misure tutorie, non abbiano potuto svolgere attività lavorativa nel periodo di sottoposizione alle misure stesse (o anche per una parte di tale periodo) e che, una volta fuoriusciti dal sistema di protezione, siano riusciti a reinserirsi in ambito lavorativo: in tale ipotesi, tranne che non si tratti di testimoni di giustizia già dipendenti pubblici [(45)], i soggetti predetti si sono trovati privi di copertura contributiva per il periodo in questione. Ne risulta in tal modo compromessa la continuità della loro posizione previdenziale. Se invece i soggetti tutelati prima di fare ingresso nel sistema tutorio svolgevano un'attività autonoma che non sia stata formalmente chiusa (anche per loro scelta, qualora essi

---

(45) Per costoro è previsto che ai versamenti degli oneri contributivi provvedano l'amministrazione o l'ente pubblico di appartenenza.

intendano riprenderla), si sono trovati gravati del corrispondente, rilevante onere economico.

In proposito è stato sottolineato come né l'assegno periodico di mantenimento, né la capitalizzazione tengono conto di tale elemento di spesa.

Nella tematica del reinserimento sociale rientra il problema, ripetutamente posto dagli auditi, della compromissione del diritto allo studio dei loro figli.

Si è prima già esposto come nella prima fase dell'ingresso nel circuito tutorio accade di regola che i nuclei familiari vengano temporaneamente trasferiti, anche per lunghi periodi, in sistemazioni alloggiative provvisorie (alberghi, *residence*), con la conseguenza che i minori sono in tal modo costretti a sospendere per lunghi periodi la frequenza scolastica; anche i ripetuti trasferimenti, lamentati spesso dagli auditi, comportano ripercussioni sulla frequenza dei percorsi scolastici; e ancora, il diritto alla studio risulta spesso pregiudicato da trasferimenti in località ove non si offrono affatto opportunità di studio (corsi universitari o di formazione), o comunque corrispondenti ai desideri e alle inclinazioni dei figli dei soggetti tutelati. In tali casi non viene garantita la possibilità economica di sostenere gli studi in sede diversa da quella di assegnazione.

All'esito della disamina del tema del reinserimento sociale e lavorativo e dei risultati a tal riguardo emersi dall'inchiesta parlamentare, occorre svolgere un'ultima considerazione.

Nel capitolo 4 si è esposta la disciplina introdotta dalla legge n. 6 del 2018 riguardante la nuova figura del referente del testimone di giustizia: nelle intenzioni dei proponenti il referente avrebbe dovuto consentire al testimone di giustizia di essere consapevole dei propri diritti, di poterli esercitare, avrebbe dovuto assisterlo nei momenti importanti e nelle vicende personali e patrimoniali più complesse e delicate connesse con il sistema di protezione; il suo ruolo avrebbe dovuto essere cruciale anche per il reinserimento socio-lavorativo. Il referente avrebbe dovuto essere lo « *strumento di dialogo tra l'apparato amministrativo e il testimone, con funzione di collaborazione nei confronti di entrambi per il migliore svolgimento del programma di protezione* ».

È emerso dalla istruttoria svolta che soltanto nel luglio 2021, quindi a distanza di oltre tre anni dall'entrata in vigore della legge, è stato nominato per ciascuno dei soggetti tutelati il referente, individuato nel direttore del Nop. In via generale, la Commissione ha rilevato come non si risolva in una soluzione utile il frequente ricorso all'attribuzione del ruolo di referente in capo al direttore del Nop. Non solo, infatti, i presupposti culturali e la ragione ispiratrice dell'istituto mal si conciliano con la prassi di assegnare il ruolo a personale del Nucleo di protezione, ma occorrerebbe, in via di prassi, che questa soluzione sia quantomeno scoraggiata, dal momento che non si vede come il ruolo di mediazione tra le esigenze del testimone e i sostegni che il sistema protettivo è in grado di dispiegare possa essere assolto con successo da operatori che fanno capo alla stessa amministrazione.

Conclusivamente, appare piuttosto evidente che, se tale prassi finirà per consolidarsi, sarà difficile che la figura in questione, sulla quale riposavano molte aspettative, sortirà i risultati sperati.

g) L'uscita dal circuito tutorio

Anche il momento in cui cessa l'applicazione delle speciali misure di tutela con la fuoriuscita dal sistema di protezione è caratterizzato da contrasti tra i soggetti tutelati e l'apparato amministrativo cui sono stati affidati, fonte di rilevante contenzioso in sede giurisdizionale.

Come più sopra esposto, le speciali misure di protezione (per collaboratori e testimoni) e il *programma* speciale di protezione (per i collaboratori) sono a termine: questo, che non può essere superiore a cinque anni per i collaboratori e sei anni per i testimoni di giustizia, è fissato dalla Commissione centrale con lo stesso provvedimento con cui dette misure vengono adottate.

Alla scadenza, sulla base delle informazioni fornite dall'Autorità giudiziaria che aveva formulato la proposta e degli elementi forniti dal prefetto o dal Servizio centrale di protezione, la Commissione centrale delibera la proroga delle misure qualora ritenga che permangano i presupposti afferenti la situazione di pericolo grave e attuale che ne avevano giustificato l'adozione, ovvero la mancata proroga delle medesime.

Per le ipotesi in cui le misure di protezione abbiano coinvolto più gruppi familiari, l'orientamento assunto dalla Commissione centrale, espresso in una "delibera di massima", prevede che la fuoriuscita dal sistema tutorio debba avvenire contemporaneamente per tutti i gruppi che vi siano stati inseriti.

Tale previsione è stata più volte indicata nel corso delle audizioni quale fonte di grosse criticità: accade, infatti, che per taluno dei nuclei siano stati raggiunti i presupposti per un sicuro e ottimale reinserimento nel normale contesto sociale, che viene in tal modo impedito da una regola che sembra non trovare sempre plausibile giustificazione.

Anche prima della scadenza le misure in questione, sia quelle tutorie che quelle assistenziali, possono essere modificate e, fra l'altro, ne è possibile la sospensione o la revoca: quest'ultima, in particolare, è prevista per l'inosservanza degli impegni assunti e per l'ipotesi in cui il soggetto tutelato commetta reati.

A tal proposito l'inchiesta svolta da questa Commissione ha accertato che le delibere della *Commissione centrale* di mancata proroga delle speciali misure o del programma di protezione sono molto spesso impugnate da parte di coloro che vengono così estromessi dal circuito tutorio: le doglianze concernono soprattutto il profilo della sicurezza che, secondo quanto addotto dagli auditi, non verrebbe adeguatamente assicurata dalle ordinarie misure di protezione che da quel momento vengono disposte nei loro confronti e vengono affievolite con il trascorrere del tempo.

Se lacune e carenze nel sistema di sicurezza sono state addotte dagli auditi anche per il periodo in cui sono sottoposti a speciali misure o a programma speciale di protezione, la maggiori criticità sono state rappre-

sentate soprattutto per il momento successivo alla fuoriuscita dal circuito tutorio.

La motivazione dei provvedimenti di mancata proroga delle misure tutorie speciali e dell'affievolimento o della cessazione di quelle ordinarie si fonda solitamente sul decorso del tempo dal momento in cui sono state rese le dichiarazioni accusatorie e il completamento degli impegni giudiziari: essa non tiene conto – hanno osservato i soggetti auditi dal Comitato – della circostanza che le organizzazioni criminali consumano le loro vendette anche a distanza di molti anni.

I predetti, quindi, avvertono quei provvedimenti che comportano la riduzione o l'interruzione delle misure di sicurezza nei loro confronti con sentimenti di angoscia, percependoli come un abbandono da parte dello Stato.

È stato anche addotto più volte che, disposta la mancata proroga delle misure tutorie e motivata la stessa anche con l'assolvimento degli impegni giudiziari, essi vengano nuovamente citati dall'Autorità giudiziaria per rendere dichiarazioni in nuovi procedimenti: ciò determinerebbe rinnovati profili di rischio, non considerati nella modulazione delle misure di sicurezza loro garantite.

È stato poi lamentato come non venga prevista alcuna forma di tutela per coloro che vogliano o debbano tornare per brevi periodi nella zona di origine [(46)], se non per le ipotesi in cui debbano assolvere a impegni giudiziari.

Quanto ai profili economici dell'uscita dal sistema di protezione, rinviando a quanto già esposto in proposito nei capitoli in cui si è illustrata la disciplina dettata per i collaboratori e testimoni di giustizia, va qui brevemente rammentato che la capitalizzazione del costo dell'assegno periodico costituisce la misura che ha la funzione e finalità di chiusura dei rapporti economici con i protetti: essa è frutto dell'ottica, corretta, per cui lo Stato non può assumere a vita il ruolo di assistenza e mantenimento di tali soggetti, che devono invece piuttosto esser messi nelle condizioni di riacquisire la loro piena autonomia.

Molteplici le doglianze manifestate dai soggetti auditi riguardo tale misura e le sue applicazioni: alcune sono già state accennate (ad esempio, la mancata previsione nel calcolo del suo ammontare dei costi da sostenere per garantire la continuità della posizione previdenziale o degli oneri economici relativi agli immobili di cui i tutelati sono titolari).

Alcuni testimoni di giustizia hanno fatto presente come la misura in questione sia prevista come alternativa all'avvio in un programma di assunzione in una Pubblica Amministrazione: taluni, che percepirono la capitalizzazione quando ancora non era prevista quest'ultima misura, si sono così visti escludere dalla possibilità di scegliere.

---

(46) Uno degli auditi ha riferito che, dovendo tornare per ragioni di salute nella regione di origine, non gli è stato riconosciuto il diritto alla scorta, garantitagli invece per le occasioni in cui doveva rendere testimonianza. Analoga doglianza è stata addotta da altro audito che ha riferito dell'esigenza di recarsi presso gli uffici della prefettura della località d'origine, ove era in corso il procedimento relativo alla richiesta di risarcimento del danno biologico.

Con riguardo all'uscita dal sistema di protezione, il direttore del Servizio centrale di protezione generale Aceto ha ribadito come essa sia disposta quando cessino le esigenze di sicurezza che avevano determinato l'applicazione delle misure tutorie, il che coincide generalmente con il termine degli impegni giudiziari o quanto meno della gran parte di essi.

Nell'ipotesi in cui la revoca delle misure predette sia determinata da gravi violazioni comportamentali essa è comunque sempre preceduta – ha sottolineato l'audito – dall'acquisizione del preventivo parere delle competenti Autorità giudiziarie.

Il generale Aceto ha in proposito osservato come proprio le violazioni comportamentali in molti casi « *appaiono sintomatiche di una consapevole assenza di pericolo per l'incolumità personale e dei propri familiari* ».

Tale considerazione si legge spesso tra le motivazioni dei provvedimenti di revoca o di mancata proroga delle speciali misure di protezione.

Con la cessazione delle speciali misure o dello speciale programma – ha ancora riferito il Direttore del Servizio – viene normalmente previsto il mantenimento delle cosiddette "misure ultronee", costituite dalla tutela in occasione degli impegni giudiziari residuali, dall'assistenza legale per i procedimenti connessi con la collaborazione, e dalla fissazione del domicilio legale presso la Commissione Centrale, in genere per un biennio.

In merito alla capitalizzazione il generale Aceto ha rappresentato a questo organo parlamentare il notevole impegno economico sostenuto dallo Stato a tal riguardo: nel quinquennio precedente la sua audizione sono state erogate 1.115 capitalizzazioni a favore di collaboratori di giustizia e loro familiari (per un importo complessivo di circa 67 milioni di euro) e 57 capitalizzazioni a favore di testimoni di giustizia e loro familiari (per un importo complessivo di circa 13,8 milioni di euro).

Ha altresì fatto presente, con particolare riferimento ai collaboratori di giustizia, che circa l'81% delle capitalizzazioni è stata concessa a fronte di un progetto di reinserimento sociale ed è stata pertanto calcolata nella misura massima.

In ordine alla procedura seguita ha chiarito che, una volta ricevute le istanze di capitalizzazione avanzate dagli interessati e corredate dai relativi progetti di reinserimento, il Servizio centrale le istruisce e le inoltra alla Commissione centrale; questa, acquisiti i pareri dell'Autorità giudiziaria, delibera la cessazione delle misure assistenziali e la misura della capitalizzazione; gli interessati vengono quindi informati in merito agli obblighi di destinazione delle somme alla realizzazione dei progetti autorizzati. In questa fase il Servizio centrale svolge un'importante attività informativa per porre i tutelati in condizione di conoscere i presupposti e le modalità della capitalizzazione.

Ha infine fatto presente che per consolidata prassi della Commissione centrale, avallata dalla consolidata giurisprudenza amministrativa, non vengono solitamente autorizzati progetti di reinserimento sociale all'estero, soprattutto per la difficoltà di verificarne la corretta attuazione.

6. Conclusioni

All'esito dell'inchiesta parlamentare possono formularsi le seguenti considerazioni e proposte.

La scelta effettuata da collaboratori e testimoni di giustizia e il conseguente ingresso nel sistema tutorio sono all'origine di conseguenze di enorme portata. Quelle che afferiscono alla sfera psicologica, affettiva e relazionale, costituite dallo sradicamento ed allontanamento dal precedente vissuto e dalle persone e dai luoghi cari, non sono suscettibili di soluzioni che possano risarcire la perdita subita. Altre, invece, inerenti la qualità della vita della persona protetta, possono essere affrontate in maniera che lo Stato reintegri, per quanto possibile, la condizione di chi ha compiuto quella scelta e compensi il sacrificio compiuto per allontanarsi da un sistema criminale o adempiere a un dovere civico. Ciò appare necessario, come da sempre sottolineato, anche per non disincentivare apporti dichiarativi importantissimi per il contrasto alla criminalità organizzata.

Alcuni accorgimenti e talune modifiche potrebbero inoltre comportare un risparmio di danaro pubblico.

Ad avviso di questo organismo parlamentare dovrebbe innanzitutto introdursi una modifica normativa che preveda che la decisione della Commissione centrale sullo *status* – di collaboratore o testimone – da attribuire al soggetto che rende dichiarazioni, si conformi alla richiesta dell'Autorità giudiziaria proponente: questa, infatti, dispone degli elementi di conoscenza oltre che degli strumenti giuridici per compiere una valutazione squisitamente tecnica. Verrebbe in tal modo evitato anche il contenzioso dinanzi al Giudice amministrativo.

Con riguardo agli strumenti volti a disciplinare gli aspetti economici, dovrebbe prevedersi che i beni immobili dei testimoni di giustizia e degli « *altri protetti* » che per ragioni di sicurezza vengono trasferiti dalla località di origine, siano acquisiti al patrimonio dello Stato al momento dell'ingresso nel sistema di protezione. La determinazione del valore di tali beni dovrebbe analogamente compiersi in tale momento. Si eviterebbe in tal modo che essi siano lasciati incustoditi per anni [(47)] non essendo la persona protetta in condizioni di occuparsene personalmente; si eviterebbe altresì che, in assenza di manutenzione, quegli immobili si deteriorino irreparabilmente e si deprezzino, come attualmente avviene. E' evidente che non può farsi ricadere sul soggetto tutelato un danno a lui non imputabile.

Ritiene, inoltre, questa Commissione che dovrebbe essere valutata da parte del Legislatore l'estensione anche ai collaboratori di giustizia della misura dell'acquisizione al patrimonio dello Stato dei beni immobili quando sia accertato che la disponibilità degli stessi non sia in alcun modo riconducibile alle attività criminali in precedenza svolte (come ad esempio per i beni acquisiti in via ereditaria). Anche in questo caso la misura eviterebbe che ricadano sui collaboratori di giustizia conseguenze economiche loro non addebitabili, risultato quest'ultimo che appare iniquo

---

[(47)] E' capitato che siano trascorsi anche vent'anni dal momento in cui il soggetto protetto è stato trasferito e ha dovuto lasciare il bene e il momento in cui è avvenuto l'acquisto da parte dello Stato.

quando il cespite non sia frutto di attività illecite. Tale misura di carattere economico potrebbe facilitare anche il reinserimento del collaboratore di giustizia. Essa eviterebbe, infine, che i beni in questione siano oggetto di azioni di occupazione abusiva o di danneggiamento a scopo ritorsivo, spesso compiuti dalle organizzazioni criminali attinte dalle dichiarazioni del collaboratore ed avrebbe in tal senso anche un forte valore simbolico.

Ad avviso della Commissione occorrerebbe che la misura del cambio di generalità, attualmente prevista come eccezionale, se richiesta dal soggetto tutelato fosse invece applicata in via ordinaria e in tempi brevissimi, consentendo la piena mimetizzazione del predetto e soprattutto il suo inserimento nel nuovo tessuto sociale.

A tali fini, come sopra esposto, risultano assolutamente inadeguati i documenti di copertura.

In proposito potrebbe valutarsi la proposta di modifica avanzata dal X Comitato e diffusamente descritta nel paragrafo *e)* del precedente Capitolo 5: essa appare meritevole di ulteriore approfondimento (che la chiusura anticipata della Legislatura non ha consentito), volto a saggiarne la concreta praticabilità sul piano giuridico oltre che la effettiva attuabilità.

In considerazione dell'istituzione dell'*Anagrafe nazionale della popolazione residente* (*Anpr*) presso il Ministero dell'interno, si propone una riforma ed attualizzazione della misura del rilascio dei documenti di copertura, consistente nella creazione di una identità anagrafica di copertura attraverso l'inserimento in detta *Anagrafe* di una scheda informatica: l'inserimento potrebbe essere effettuato direttamente dal personale del Ministero dell'interno all'uopo autorizzato, senza l'intervento di personale delle anagrafi locali, garantendo la massima riservatezza e la migliore tutela dei soggetti sottoposti a protezione.

In ordine alla sistemazione alloggiativa di collaboratori e testimoni, dalle audizioni svolte dal Comitato è emerso che sono stati talvolta locati cespiti di proprietà di soggetti legati da rapporti di parentela o affinità con il personale preposto alla tutela; è emerso altresì che sono utilizzati ripetutamente gli stessi immobili, con ricadute sulla sicurezza.

Questo organismo di inchiesta auspica che si possa finalmente trovare soluzione, anche con l'ausilio di strumenti di tipo informatico e standardizzando le procedure, al problema della scelta sia dei territori che degli alloggi: l'individuazione di questi, fondamentale per un effettivo reinserimento sociale e lavorativo, deve necessariamente tenere conto non soltanto delle esigenze di sicurezza e di distribuzione del carico di lavori tra le forze di polizia, ma anche delle aspirazioni e delle necessità di persone che versano in condizione di notevole fragilità. Sembra potersi cogliere in tal senso un nuovo approccio da parte del Servizio centrale di protezione volto anche a evitare l'utilizzazione reiterata degli stessi immobili.

Deve essere oggetto di attenta riflessione la possibilità di ridurre al massimo la durata dello speciale programma di protezione per i familiari dei testimoni e collaboratori di giustizia: all'esito dei suoi lavori il X Comitato ha valutato come adeguata una durata che non superi due anni. I soggetti in questione, ai quali non sono riferibili contributi dichiarativi che rilevano su indagini e processi, dovrebbero essere posti in condizione di

lasciare prima possibile il "programma" (sempre che non ostino esigenze di sicurezza) e di inserirsi in un normale contesto socio-lavorativo con corrispondente risparmio di spese per lo Stato [(48)]. A tal fine occorrerebbe ovviamente garantire il cambio di generalità, una adeguata sistemazione alloggiativa e lavorativa.

Ad avviso della Commissione occorre che venga valutata seriamente, non soltanto per i familiari, ma anche per i collaboratori e testimoni, una riduzione dei tempi di permanenza nel percorso tutorio [(49)]: attualmente essi sono molto dilatati (in alcuni casi senza che ricorrano ragioni apparentemente valide) e ciò determina, oltre che un enorme carico di spese per lo Stato, anche l'estrema difficoltà nel reinserimento dei soggetti tutelati. Potrebbe anche pensarsi di stipulare protocolli di intesa con paesi esteri al fine di consentire il trasferimento all'estero dei soggetti che ne facciano richiesta.

Va fermamente sottolineato che ai figli dei soggetti protetti deve essere garantito il diritto allo studio per ogni ordine e grado di istruzione, assicurando aiuti economici nell'ipotesi in cui l'interessato debba allontanarsi dal nucleo familiare.

Ancora, occorrerebbe svolgere una riflessione sulla figura del "referente" del testimone di giustizia. Nella attuale configurazione legislativa, difformemente da quanto prevedeva la proposta di legge (secondo la quale doveva essere un soggetto esterno rispetto al sistema che si occupa della gestione delle persone protette), il referente va individuato in un « *soggetto specializzato appartenente al Servizio centrale di protezione* ».

È emerso dalla istruttoria svolta che soltanto nel luglio 2021, quindi a distanza di oltre tre anni dall'entrata in vigore della legge, è stata nominato per ciascuno dei soggetti tutelati il referente, individuato nel direttore del Nop.

Tenuto conto degli esiti dell'inchiesta parlamentare che dimostra ancora una volta come i soggetti tutelati avvertono come estraneo se non addirittura ostile l'apparato organizzativo cui è demandato la loro gestione [(50)], appare piuttosto difficile che le aspettative riposte su tale figura possano essere soddisfatte.

Con riguardo alla capitalizzazione, dalle audizioni e dalla documentazione che gli auditi hanno depositato a supporto delle loro dichiarazioni è emerso che la somma liquidata ai collaboratori di giustizia ha un importo variabile da 20 a 50 euro per nucleo familiare: benché tale importo possa apparire consistente, esso, in concreto, non risulta sufficiente per assicurare loro il reinserimento socio-lavorativo.

Con riferimento ai testimoni di giustizia, invece, dai lavori del X Comitato è emerso che in molti casi si tratta di imprenditori (autori di

---

[(48)] I soggetti in questione sono beneficiari, spesso per decine di anni, di alloggi presi in locazione con spese a carico dello Stato e di un contributo mensile che il più delle volte non è adeguato al sostentamento del nucleo familiare.

[(49)] Potrebbe essere d'esempio in tal senso l'esperienza statunitense ove peraltro sono assicurati l'assistenza psicologica per tutta la durata del percorso collaborativo, il cambio di generalità, nonché un alloggio e una sistemazione lavorativa al termine del percorso medesimo.

[(50)] A tale esito erano pervenute anche le analoghe inchieste svolte nelle precedenti Legislature.

denunce delle condotte delittuose poste in essere ai loro danni da appartenenti ad organizzazioni di tipo mafioso) che prima di fare ingresso nel sistema tutorio percepivano redditi molto elevati. Nei confronti di costoro le previsioni della legge n. 6 del 2018, qualora dovesse prevalere una interpretazione del nuovo parametro di riferimento (« *la condizione economica preesistente* » [(51)]) che non tenga nella dovuta considerazione il tenore di vita precedentemente goduto, risulterebbero alquanto penalizzanti. Appare inoltre assai poco soddisfacente per tali soggetti l'alternativa, che la nuova disciplina propone, tra la assunzione in una pubblica amministrazione (ove lo stipendio medio mensile ha un ammontare di circa 1.200 euro) e la capitalizzazione, ovvero la realizzazione di un progetto lavorativo con corresponsione di una somma di circa 240.000 euro, cifra elevata ma non idonea a garantire al testimone la reintegrazione della preesistente condizione economica.

Dall'istruttoria svolta dal X Comitato sono emerse ipotesi nella quali imprenditori testimoni di giustizia, sottoposti a uno speciale programma di protezione o a misure speciali che abbiano ottenuto il risarcimento dei danni in quanto vittime di richieste estorsive o di usura ai sensi della legge n. 44 del 1999, non sono stati in condizione di reinvestirli, come richiesto dalla legge stessa, in quanto destinatari di dichiarazione di fallimento. Le somme ottenute quale risarcimento del cosiddetto danno biologico, inoltre, sono spesso completamente assorbite dalla procedura fallimentare [(52)].

La categoria dei testimoni di giustizia già imprenditori merita, a giudizio della Commissione, una specifica attenzione essendo i predetti fortemente esposti anche alla cosiddetta usura bancaria [(53)]. Come già detto, il più delle volte essi subiscono notevoli danni a causa della chiusura dell'attività aziendale conseguente all'ingresso nel circuito tutorio: essa talvolta culmina nell'attivazione di procedure concorsuali, o addirittura di procedimenti penali, dovuti all'impossibilità per i predetti di adempiere regolarmente le obbligazioni relative all'attività imprenditoriale. È accaduto che alcuni non siano stati in condizione di esercitare i diritti di difesa nei relativi procedimenti, proprio a causa delle limitazioni cui devono sottostare per ragioni di sicurezza o per la carenza delle informazioni ricevute.

L'esposizione a tali conseguenze, assai frequente, ha certamente effetti disincentivanti sull'adempimento del dovere di testimonianza.

Lo Stato dovrebbe, dunque, tutelare con particolare cura gli interessi dell'imprenditore vittima che si determina a intraprendere un percorso di denuncia contro organizzazioni criminali di tipo mafioso, adoperandosi con grande impegno per assicurargli il più possibile la permanenza nella località d'origine.

Più volte è stato sottolineato l'elevato valore simbolico rappresentato dalla azione statuale che riesca a tutelare il testimone di giustizia proprio in quel contesto nel quale è maturata l'aggressione criminale alla quale egli ha inteso coraggiosamente ribellarsi. Tale scelta si rivelerebbe certamente

---

(51) Cfr. quanto esposto nel precedente Capitolo 4.
(52) In tal senso le dichiarazioni del testimone di giustizia Marco Montoneri.
(53) In tal senso le dichiarazioni dell'imprenditore Giuseppe Spera.

uno strumento « *suscettibile di favorire nuove denunce* » dimostrando che opporsi alla criminalità organizzata è possibile anche senza « *dover fuggire dalla propria terra* », come ha bene dimostrato l'imprenditore testimone di giustizia Ignazio Cutrò, che ha fatto *terra bruciata* intorno a coloro che lo avevano vessato, nell'area agrigentina del Bivonese, consentendo l'arresto di decine di soggetti dei quali è stata giudizialmente accertata l'appartenenza ad associazioni mafiose. O come ha dimostrato l'imprenditore Giuseppe Spera, palermitano, che con determinazione ha cercato di proseguire la sua attività di impresa nonostante le banche gli avessero revocato i fidi concessigli, pur avendo egli ottenuto la sospensione dei termini prevista dalla legge 44/99: il predetto ha denunciato diversi funzionari bancari che sono stati rinviati a giudizio per usura bancaria.

È essenziale che lo Stato si faccia concretamente ed effettivamente carico di tali delicate e complesse problematiche.

Perché non abbia più a ripetersi quanto accaduto ai fratelli Giuseppe e Domenico Verbaro, imprenditori calabresi titolari di un'attività di panificazione, che dopo aver denunciato gli appartenenti al clan di *'ndrangheta* autori di attività estorsiva nei loro confronti, inseriti in uno speciale programma di protezione, furono costretti a trasferirsi in località protetta e cessare la loro attività subendo anche il fallimento.

Appendice – I lavori del X Comitato

RIUNIONE DATA	ODG
n. 1 17.4.2019 (14.30-14.50)	Programmazione dei lavori
n. 2 13.5.2019 (18.10-21.20)	Audizione di Giuseppe Masciari Audizione di Giovanni Vito Console Audizione di Ignazio Cutrò
n. 3 18.06.2019 (19.15-19.50)	Audizione delle collaboratrici di giustizia Marilena Piccolo e Patrizia Femia (famiglia Bruzzese)
n. 4 09.07.2019 (20.45-23.40)	Audizione di Tedioso Cristofaro Audizione di Tiberio Bentivoglio
n. 5 01.08.2019 (17.50-18.35)	Audizione di Domenico D'Agati
n. 6 1.10.2019 (11.15-14.10)	Audizioni
n. 7 21.10.2019 (13.05-14.35)	Audizioni
n. 8 28.10.2019 (16.30-18.55)	Audizioni
n. 9 4.11.2019 (16.15-19.40)	Audizioni
n. 10 19.11.2019 (11.15-14.10)	Audizioni
n. 11 25.11.2019 (11.05-13.50)	Audizioni
n. 12 16.12.2019 (15.45-17.12)	Audizioni
n. 13 6.2.2020 (12.05-18.05)	Audizioni
n. 14 20.2.2020 (15.30-18.25)	Audizioni
n. 15 16.06.2020	Audizioni

RIUNIONE DATA	**ODG**
(12.30-14.30)	
n. 16 1°.12.2020 (14-15.18)	Audizioni
n. 17 15.12.2020 (13.47-16.25)	Audizioni
n. 18 20.01.2021 (14.05-16.10)	Audizioni
n. 19 26.01.2021 (14.05-15.15)	Audizione in videoconferenza del dottor Vincenzo Di Bella, Presidente del tribunale dei minori di Catania
n. 20 03.02.2021 (14.50-15.10)	Unitamente al Gruppo di lavoro sul regime carcerario ex art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario e sulle modalità di esecuzione della pena intramuraria in alta sicurezza Audizione del dottor Silvio Di Gregorio, direttore del carcere di Milano Opera, videoconferenza
n. 21 03.02.2021 (15.20-16.08)	Audizioni
n. 22 18.02.2021 (14.35-17.08)	Audizioni
n. 23 10.03.2021 (18.45-18.52)	Comunicazioni della Coordinatrice
n. 24 01.04.2021 (17.07-18.52)	Audizioni
n. 25 18.05.2021 (14.10-14.54)	Audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale antimafia « Antonino Caponnetto », il Presidente onorario Elvio Di Cesare e il Segretario nazionale, Simona Ricotti.
n. 26 08.06.2021 (18.24-20.55)	Audizione del giornalista Vincenzo Iurillo
n. 27 17.06.2021 (16.08-17.22)	Audizioni
n. 28 26.10.2021 (14.07-15.39)	Audizioni
n. 29 17.02.2022 (15.39-17.07)	Audizione del Comandante della Polizia Municipale di Pomigliano d'Arco, Colonnello Luigi Maiello

RIUNIONE DATA	**ODG**
n. 30 15.03.2022 (20.20-22.16)	Audizioni
n. 31 20.04.2022 (14.13-16.05)	Audizione dell'avvocato Rosa Pandalone
n. 32 08.06.2022 (19.15-21.35)	Audizioni
n. 33 14.06.2022 (19.08-22.02)	Audizioni
n. 34 12.07.2022 (19.08-22.35)	Audizioni

Hanno partecipato alla stesura della relazione:
On Piera Aiello Presidente del X Comitato
Dott.re Rosario Scognamiglio
Dott.re Attilio Simeone
Dott.ssa Alba Sammartino
Dott.ssa Isotta Cortesi
Dott.ssa Ersilia Trotta

SEZ. I-*bis* DELLA RELAZIONE FINALE

« VERIFICA DELL'ADEGUATEZZA DELLE NORME VIGENTI IN MATERIA DI TUTELA DELLE VITTIME DI ESTORSIONE E DI USURA »

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e 13 settembre 2022

(Proponente: **deputato Piera AIELLO**)

PAGINA BIANCA

SEZIONE I-*bis*

Verifica dell'adeguatezza delle norme vigenti in materia di tutela delle vittime di estorsione e di usura

« L'economia e la finanza sono dimensioni dell'attività umana
e possono essere occasioni di incontri, di dialoghi, di cooperazioni,
di diritti riconosciuti e di servizi resi, di dignità affermata nel lavoro.
Ma per questo è necessario porre sempre al centro l'uomo
con la sua dignità, contrastando le dinamiche che tendono
ad omologare tutto e pongono al vertice il denaro. »

Papa Francesco

SOMMARIO: 1. Premesse del lavoro. – 2. La legge antiusura: condizioni socio-economiche ed effettività della tutela. – 3. Il reato di usura e la criminalità organizzata. – 4. Risultati delle audizioni e dell'attività istruttoria espletate nell'ambito del X Comitato. – 5. Le denunce. – 6. I rapporti con il sistema bancario. – 7. Il ruolo delle associazioni. – 8. La Consulta nazionale antiusura. – 9. L'usura e le famiglie. – 10. Conclusioni.

1. PREMESSE DEL LAVORO

Nel corso del 2020 l'Italia ha vissuto per la prima volta nella sua storia moderna l'esperienza della pandemia da Covid-19 che ha visto il Paese in *lockdown* totale per ben 69 giorni dal 10 marzo 2020 e la caduta a picco del Prodotto Interno Lordo attorno ai 10 punti percentuali.

Le circostanze di straordinaria criticità che hanno interessato il Paese nel corso della XVIII Legislatura – caratterizzata da una continua sovrapposizione di crisi economiche, prima quella congiunturale, poi quella da Covid-19 e infine quella derivante dalle tensioni geopolitiche con ripercussioni sulla catena logistica degli approvvigionamenti delle materie prime, sui costi energetici e, infine, sui rischi connessi alle derive iperinflazionistiche – hanno reso l'usura, la cui natura è prociclica, una delle vere emergenze sociali del Paese.

Tra le tante cause incidono fortemente la qualità delle garanzie patrimoniali, lo stato dell'economia e l'oscillazione dei tassi di interesse. Quando aumentano i tassi – come accade nelle fasi di crisi economica – per le piccole e medie imprese in particolare è più difficile accedere al credito. In questi frangenti la frequente carenza di liquidità e le garanzie patrimoniali, erose da precedenti situazioni di sovraindebitamento, spinge i piccoli esercenti a rivolgersi a circuiti alternativi del credito per ricevere quel sostegno finanziario di cui hanno bisogno per proseguire la loro attività e che, in molti casi, è stato loro negato dagli istituti bancari, a causa della

precedente esposizione debitoria segnalata, oltretutto, nella Centrale dei Rischi della Banca d'Italia.

È opportuno, tuttavia, far presente che il *trend* negativo del 2020 veniva anche da un contesto di perdita di competitività caratterizzato dalla recessione del 2012-2013 che aveva colpito l'Italia, in particolare, e tutta l'area euro. La caduta del PIL registrata nel 2020 ha fatto ritornare il nostro Paese ai livelli registrati nel 1998 – ovvero un ritorno al passato di ben 22 anni – mentre i maggiori Paesi dell'« area euro » hanno contenuto l'arretramento a solo cinque anni.

A distanza di oltre due anni dal primo *lockdown,* accenni di varianti al Covid-19 si affacciano mettendo molti settori produttivi in una condizione di fase alterna aggravata dagli incerti scenari geopolitici del conflitto in Ucraina e di quelli che si stanno determinando a seguito della rimozione del blocco dei licenziamenti, delle moratorie sulle procedure espropriative giudiziarie, delle sospensioni e dei rinvii.

Nel periodo di massima restrizione alla libertà personale i Governi che si sono avvicendati in una gestione di scenari sociali ed economici senza precedenti, hanno assunto importanti misure di sostegno come la cassa integrazione, il fondo di garanzia e la sospensione dei pagamenti che hanno consentito ad imprese e famiglie la sopravvivenza.

L'articolo 1, comma 1, lettera *c),* della legge 7 agosto 2018, n. 99, ha attribuito alla Commissione parlamentare antimafia il compito, tra gli altri, di « *verificare l'attuazione e l'adeguatezza* » delle norme vigenti « *in materia di tutela delle vittime di estorsione e di usura* » [(54)], nonché di segnalare le *« eventuali iniziative di carattere normativo o amministrativo che ritenga necessarie per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali* ».

A tal fine nel 2021 l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi ha deliberato l'avvio di un apposito ciclo d'inchiesta sull'usura che, tuttavia, non ha avuto il completamento auspicato anche in considerazione della conclusione anticipata della legislatura. Nel corso delle molteplici audizioni effettuate anche nell'ambito dei lavori del X Comitato, sono stati illustrati i mercati criminali, le strategie operative e le connotazioni strutturali delle principali organizzazioni mafiose presenti sul territorio nazionale.

Nello specifico, in materia di usura la Commissione ha audito: il Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle inizia-

---

(54) In particolare, la citata legge istitutiva della Commissione fa specifico riferimento alle seguenti norme: *a)* legge 7 marzo 1996, n. 108 (« Disposizioni in materia di usura »); *b)* legge 23 febbraio 1999, n. 44 (« Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura »); *c)* decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10 (« Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie »); *d)* legge 27 gennaio 2012, n. 3 (« Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento »); *e)* decreto del Presidente della Repubblica 19 febbraio 2014, n. 60 (« Regolamento recante la disciplina del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, a norma dell'articolo 2, comma 6-*sexies*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10 »).

tive antiracket e antiusura [55]; il presidente della Consulta nazionale antiusura [56] e la coordinatrice di un apposito gruppo di studio sull'usura costituito presso l'Università « Bocconi » di Milano [57]. Oltre alle audizioni in Plenaria, è stato svolto un approfondito lavoro di indagine da parte del X Comitato « Analisi dei programmi e dei procedimenti di protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia » coordinato dall'on. Piera Aiello, dove sono state assunte le vive testimonianze di numerosi imprenditori, vittime di usura ed estorsione.

Giovanni Falcone in uno dei suoi ultimi scritti indicava come strada da seguire per incoraggiare la denuncia e incitare alla rivolta contro le organizzazioni mafiose « *la creazione di un fondo che incentivi la resistenza alle pretese estorsive* » [58]. Non sfuggì alla sua lungimiranza e alla sua profonda conoscenza delle dinamiche proprie delle organizzazioni criminali, come fosse strategicamente importante sottrarre le vittime del racket e dell'usura al giogo – e quindi al controllo – delle mafie, attraverso misure di sostegno concrete e di vicinanza anche sociale, e non come vittime da lasciare alla loro mercé.

Del resto è noto come nella narrazione odierna il racket e l'usura siano invece spesso considerati ingiustamente reati di minor gravità e le vittime « *figlie di un dio minore* », meritevoli persino di rimprovero sociale perché in qualche misura compartecipi dei propri carnefici, almeno fino al momento della denuncia.

La presente Sezione della relazione conclusiva [59] intende offrire un contributo tecnico alla riflessione politica, individuando in questa particolare e unica congiuntura economica del nostro Paese una opportunità per intervenire con provvedimenti legislativi *ad hoc* sia sul fronte della prevenzione antiusura – con riferimento alle cause principali che conducono ad una condizione di sovraindebitamento – che sul versante più propriamente della solidarietà antiusura e antiracket.

2. La legge antiusura: condizioni socio-economiche ed effettività della tutela

Secondo le rilevazioni ISTAT 2021, le famiglie che si sono trovate in condizione di povertà assoluta sono state poco più di 1,9 milioni (7,5% del totale da 7,7% nel 2020) per un totale di circa 5,6 milioni di soggetti (9,4% come l'anno precedente). La povertà assoluta conferma sostanzialmente i massimi storici toccati nel 2020, anno d'inizio della pandemia. Le famiglie

---

[55] Seduta del 24 giugno 2020, audizione del prefetto Annapaola Porzio, Commissario di Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

[56] Seduta del 24 giugno 2020, audizione del presidente della Consulta nazionale antiusura, monsignor Alberto D'Urso.

[57] Seduta del 13 gennaio 2022, audizione dell'avvocato Eleonora Montani, docente a contratto di diritto penale presso l'Università « Bocconi » di Milano.

[58] Prefazione al libro bianco di Confesercenti *« Estorti e riciclati »*, 15 settembre 1991.

[59] Elaborata anche sulla base di dati e notizie di fonti aperte ed autorevoli, quali la Relazione annuale « Considerazioni finali del Governatore » del 31 maggio 2021 della Banca d'Italia, i *report* ufficiali della Banca d'Italia e le ricerche pubblicate nella Rivista socio-economica della CGIA di Mestre « Banche, Credito e Distribuzione gioco lecito », n. 59 – 3/2020.

in condizione di povertà relativa salgono all'11,1% (da 10,1% del 2020) mentre le famiglie sotto la soglia sono circa 2,9 milioni (2,6 milioni nel 2020).

In realtà questo *trend*, come detto, era già presente negli anni precedenti l'emergenza pandemica. Il perdurare della crisi economica, il calo dei consumi, l'impoverimento della classe media, ma anche i dissesti e gli scandali finanziari che hanno toccato il sistema bancario europeo e, ultimamente, l'allarme mutui, le ripercussioni sugli aumenti dei prezzi conseguenti al conflitto in Ucraina, contribuiscono a fare dell'usura, un dramma sociale diffuso, che si espande a seconda della congiuntura economica al quale sempre più frequentemente si accompagnano fenomeni di natura estorsiva.

Si sono così create le condizioni ideali per il rafforzamento delle attività illecite della criminalità organizzata la quale, mai come in questo momento, ha forte interesse ad investire capitali illeciti ed infiltrare l'economia sana.

A rendere lo scenario ancora più preoccupante è il fatto che il ricorso al *c.d. credito al consumo*, un tempo finalizzato all'acquisto di beni durevoli, oggi, invece, viene utilizzato per far fronte alla mancanza di liquidità, indotta dalla riduzione del potere d'acquisto dei salari come conseguenza dell'aumento dell'inflazione e quindi del costo della vita.

Dalle relazioni annuali pubblicate dal Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, tutte pubblicate sul sito istituzionale e alle quali si fa rinvio, si conferma che le regioni del Paese più colpite dal « *cancro sociale* » dell'usura e dell'estorsione restano quelle dell'Italia meridionale: nell'ordine, Campania, Sicilia, Puglia e Calabria. L'usura è, inoltre, un fenomeno tipicamente metropolitano. Città come Roma, Napoli, Palermo, Milano, Bologna e Bari risultano particolarmente esposte al fenomeno.

Si registra in generale un salto di qualità delle reti usurarie. Pensare che il fenomeno sia circoscritto alla sola figura del c.d. « *cravattaro* » di quartiere sarebbe un grossolano errore di valutazione, dove peraltro, anche tali figure marginali, ma non per questo meno perniciose, hanno l'occasione per fare anch'essi un salto di qualità, potendo ora attingere ad un bacino potenzialmente più vasto di vittime costituito dai « *nuovi poveri* » generati dalla crisi economica della pandemia. Si tratta di piccoli artigiani – ditte individuali o imprese familiari – ma anche semplici famiglie che tengono ben nascosto, all'interno delle mura domestiche, il proprio disagio economico e sociale. A questi si aggiungono i « *poveri in giacca e cravatta* », persone che lavorano ma percepiscono redditi troppo bassi: si tratta di impiegati, liberi professionisti, addetti all'edilizia e pensionati.

Già nel « Rapporto Italia » del 2005 dell'Eurispes si parlava di « *povertà oscillante* » definita come « *uno stato di disagio occasionale, temporaneo, in periodi spesso coincidenti con crisi occupazionale o di diminuzione dei redditi che, forse per dignità personale, resta confinato nella sfera familiare o nelle micro-realtà sociali, sfuggendo spesso alle rilevazioni ufficiali* ».

La Banca d'Italia, relativamente ai dati riferiti alle società non finanziarie e alle famiglie produttrici, che costituiscono quindi il sistema delle PMI, al 31 marzo 2022 ha rilevato che il numero delle imprese segnalate come insolventi si concentra soprattutto nelle grandi aree metropolitane del Paese. In particolare, Roma risulta al primo posto con 12.118 aziende e subito dopo si trovano Milano con 8.179, Napoli con 7.199, Torino con 5.320, Firenze con 3.252, Salerno con 2.987, Bari con 2.864 e, a seguire, altre città come Brescia, Palermo e Catania. (60)

Un triste primato appartiene, poi, alle aziende del Mezzogiorno che sono a maggiore rischio di usura e, come tali, ancor più facili prede della criminalità organizzata. Si tratta di 50.751 imprese in sofferenza, pari al 34,8% del totale. Tale elevata incidenza si ripercuote negativamente su molteplici fattori, quali: l'affidabilità del sistema produttivo rispetto ai criteri di accesso al credito legale; l'insorgenza e la proliferazione del lavoro « *nero* » a discapito di quello regolamentato; la fiscalità complessiva a danno del bilancio dello Stato; l'appesantimento del sistema *welfare* che non consente di organizzare efficacemente politiche attive del lavoro; l'affermazione della legalità e giustizia sociale; il *rating* internazionale dell'Italia che inevitabilmente, non potendo concepire politiche attive di fuoriuscita dalla crisi economica, rischia di compromettere agli occhi degli investitori internazionali la tenuta e la salvaguardia del debito pubblico che aumenta sempre più in modo esponenziale; la credibilità e la capacità dell'Italia di investire i fondi del PNRR in modo efficace.

Sul piano nazionale, le oltre 145.000 imprese italiane concretamente a rischio usura sono una realtà che impiega oltre mezzo milione di lavoratori. (61)

È quanto emerge dalla Centrale dei rischi della Banca d'Italia. Si tratta, tuttavia, di un dato approssimato per difetto atteso che da tale rilevazione sfuggono altre posizioni, pur in effettiva crisi, ma verosimilmente gestite direttamente da singoli istituti di credito. Si tratta di una componente importante del tessuto produttivo del Paese cui appartengono, come detto, artigiani, esercenti di attività commerciali e piccoli imprenditori che per cause diverse, a volte non dipendenti da situazioni di *mala gestio*, giungono ad una situazione di insolvenza e conseguentemente vengono segnalati alla Centrale dei rischi della Banca d'Italia. Ciò produce un effetto a catena: la registrazione in Centrale dei rischi, impedendo di fatto l'accesso al credito bancario, stimola nell'insolvente il ricorso a canali alternativi di indebitamento, così avviando l'approccio con le reti degli usurari, quindi l'inevitabile difficoltà a restituire il debito con gli interessi richiesti e, infine, la progressiva dismissione dei beni aziendali e personali con la definitiva chiusura dell'azienda. Si tratta, in altri termini, di una spirale di eventi che pone la criminalità organizzata nelle condizioni ottimali per infiltrare il tessuto socio-economico del nostro Paese.

Appare dunque necessario che si intervenga sulle norme vigenti, in particolare, raccordando gli istituti previsti dal Codice della crisi d'impresa

---

(60) Dati della Banca d'Italia al 31 marzo 2022.
(61) *Idem.*

e dell'insolvenza (legge 12 gennaio 2019, n. 14) entrato in vigore il 15 luglio 2022, con le norme di prevenzione dell'usura ed, in particolare, la legge 7 marzo 1996, n. 108, i cui effetti è opportuno che siano anticipati al momento di crisi dell'impresa e non, come ora accade, in fase di insolvenza, cioè quando l'intervento risulterebbe tardivo e inefficace.

In tal senso, sarebbe necessario modificare l'art. 15 della citata legge antiusura intervenendo opportunamente sull'operatività del Fondo di prevenzione dell'usura. Spesso imprese e famiglie chiedono di accedere ai benefici antiusura quando ormai versano in condizione di insolvenza conclamata. Oggi, purtroppo, un'impresa che si trova in una condizione di crisi e che chiede di attivare il meccanismo di risoluzione della stessa non ha strumenti economico-finanziari suppletivi cui attingere. Il nuovo Codice della crisi non mette a disposizione alcuna leva finanziaria e pertanto, tutta la questione inevitabilmente si sposta sulla liquidazione del patrimonio.

Appare necessario prevedere un potenziamento del Fondo di prevenzione antiusura intervenendo non solo sulla dotazione finanziaria ma individuando altresì un nuovo riferimento temporale dell'intervento, che non potrà che essere anticipato rispetto a quanto ora previsto.

Tra la condizione di crisi e quella di insolvenza vi è, infatti, un lasso temporale sufficiente perché siano assicurati interventi decisivi. Con la segnalazione alla Centrale dei rischi molti dei tentativi di risoluzione risultano preclusi. Questa è una delle ragioni principali del fatto che i consorzi e le cooperative di garanzia collettiva fidi (cd. « confidi »), che per legge sono chiamati ad assistere le imprese, [(62)] non riuscendo ad intervenire tempestivamente, di fatto rendono poco efficace il ricorso al Fondo pur disponendo di cospicue risorse sui conti correnti dedicati.

In sintesi, vi è necessità di porre rimedio ad un sistema di protezione delle imprese in sofferenza e delle famiglie in condizione di sovraindebitamento, quale quello attuale, che arriva tardi e male.

Dall'inizio della pandemia il conto economico e, conseguentemente, la tenuta delle garanzie patrimoniali di imprese e famiglie si sono indebolite sensibilmente.

Le istanze del mondo produttivo sono state indirizzate:

a) ad un immediato e stringente bisogno della liquidità necessaria per far fronte agli impegni assunti senza deteriorare il sistema delle garanzie personali dell'imprenditore e patrimoniali dell'azienda. È opportuno sottolinearlo: le imprese hanno chiesto liquidità. Il sistema delle garanzie statali – che ha escluso chi era già in sofferenza e, come tale, segnalato nella Centrale dei rischi – è sembrato più andare incontro alle esigenze del sistema bancario rispetto all'imprenditore già in sofferenza. Comunque, su questa prima istanza

---

[(62)] Si riporta di seguito il comma 1 dell'art. 15 della legge 7 marzo 1996, n. 108: « *1. È istituito presso il Ministero del tesoro il "Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura" di entità pari a lire 300 miliardi, da costituire con quote di 100 miliardi di lire per ciascuno degli anni finanziari 1996, 1997 e 1998. Il Fondo dovrà essere utilizzato quanto al 70 per cento per l'erogazione di contributi a favore di appositi fondi speciali costituiti dai consorzi o cooperative di garanzia collettiva fidi denominati "Confidi", istituiti dalle associazioni di categoria imprenditoriali e dagli ordini professionali, e quanto al 30 per cento a favore delle fondazioni ed associazioni riconosciute per la prevenzione dei fenomeni dell'usura, di cui al comma 4.* ».

il Governo è intervenuto con un apporto garantendo prestiti con il decreto « cura Italia » per circa 220 miliardi di euro [(63)]. Successivamente è intervenuto con il decreto « liquidità » estendendo le garanzie pubbliche per prestiti fino a 400 miliardi di euro. [(64)] A ciò si è aggiunta la linea di intervento con la garanzia SACE a sostegno anche dell'*export*. Al 27 gennaio 2021 i mutui di micro, piccole e medie imprese, professionisti e ditte individuali soggetti a moratoria erano 2,7 milioni per un ammontare complessivo di circa 300 miliardi di euro. Sempre alla fine di gennaio 2021 le richieste di rilascio di garanzia statale concessa con il decreto « liquidità » avevano superato l'ammontare complessivo di oltre 128 miliardi di euro, mentre le garanzie rilasciate da SACE, sempre nello stesso periodo, avevano superato i 20 miliardi di euro. È opportuno mettere in evidenza che una parte di nuove garanzie è andata a colmare i cali fisiologici del credito in essere e nella sostituzione del credito a breve termine con aumenti dei prestiti a medio-lungo termine (+19%). In altri termini, a fine settembre del 2020 gli impieghi del sistema bancario a soggetti residenti in Italia (imprese, famiglie, pubblica amministrazione, società finanziarie, enti *non profit*), ammontavano a circa 1.704 miliardi di euro quasi raggiungendo il livello del PIL registrato nel nostro Paese nel 2019 (pari a circa 1.800 miliardi di euro). Inoltre, il termine di conclusione delle moratorie sui prestiti è spirato il 30 giugno 2021 [(65)]: la preoccupazione è che il sistema delle garanzie fin qui previsto, che ha permesso alle banche di aiutare le imprese ad affrontare il forte momento di recessione, non sia sufficiente e che tensioni potrebbero verificarsi nei prossimi mesi proprio per via della fine delle moratorie dei prestiti per micro, piccole e medie imprese e della ripresa delle procedure esecutive in danno ai debitori insolventi;

b) ad una maggiore flessibilità delle regole civilistiche per « *alleggerire* » i bilanci aziendali e nei confronti del fisco che viene percepito dalle imprese sempre più come un peso eccessivo;

c) a poter usufruire del tempo necessario per recuperare livelli di produttività e competitività pre-pandemia. Si stima che per tale recupero occorrano oltre 24 mesi dalla fine della pandemia sempre che si pongano in essere azioni e strumenti di gestione della crisi in grado di tenere in considerazione le ragioni dei creditori ed il tempo necessario affinché le imprese possano recuperare produttività e continuità aziendale.

Appare utile, infine, qui ricordare l'evoluzione storica della disciplina antiusura al fine di comprendere il contesto e le ragioni delle misure adottate. L'andamento negativo del ciclo economico, che caratterizzò i primi anni Novanta, acuito in Italia dai problemi connessi al risanamento del *deficit* pubblico, determinò una particolare recrudescenza dei fenomeni estorsivi ed usurari che acquistarono caratteri del tutto inediti rispetto al passato. Il legislatore dell'epoca fu, dunque, consapevole della necessità di introdurre nuovi strumenti giuridici per arginare un fenomeno che era

---

[(63)] Decreto-legge 17 marzo 2020 n. 19, conv. con mod. dalla legge 24 aprile 2020 n. 27.

[(64)] Decreto-legge 8 aprile 2020 n. 23, conv. con mod. dalla legge 5 giugno 2020 n. 40.

[(65)] L'art. 41 della legge 30 dicembre 2020 n. 178 (« Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023 ») ha prorogato dal 31 gennaio 2021 al 30 giugno 2021 le moratorie sui prestiti per micro, piccole e medie imprese con conseguente slittamento sempre al 30 giugno 2021 dell'avvio ovvero della ripresa delle procedure esecutive.

cambiato, superando i ristretti ambiti del mutuo feneratizio, ipotesi, questa, preferenziale del fenomeno usurario, ed investendo sulla c.d. *usura reale*, che divenne uno dei punti di forza della criminalità organizzata.

Così, dopo un periodo di stasi durato oltre sessant'anni, in un breve arco di tempo il legislatore intervenne in materia per ben due volte, con lo scopo di porre un freno al fenomeno dell'usura, ormai sempre più appannaggio di reti riconducibili alla criminalità organizzata.

Con l'art. 11-*quinquies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, fu aumentata in modo consistente la pena edittale dell'ipotesi base e venne introdotta nel codice penale una nuova figura di reato, la « *c.d. usura impropria* », disciplinata dall'art. 644-*bis* c.p.. La nozione dello stato di bisogno della vittima, ormai inidonea a affrontare le nuove figure con le quali il fenomeno usura si palesò nel sistema economico, fu ritenuta superata; si optò, così, per la più ampia nozione di difficoltà economica o finanziaria.

La necessità di far fronte all'emergenza criminale crescente portò, dopo appena quattro anni dalla prima riforma, all'introduzione di nuove misure che imprimessero maggiore vigore ed efficacia all'azione. Con la legge 7 marzo 1996, n. 108, che tra l'altro aveva abrogato il reato di cui all'art. 644-*bis* c.p., si era inteso dunque attribuire un carattere moderno e polifunzionale alle strategie nazionali di lotta al fenomeno, grazie all'impiego di mezzi unitari e tutti rivolti a raggiungere risultati concreti nella lotta all'usura, fenomeno patologico e non più marginale.

La legge 108 del 1996 interveniva su più direttrici: dalla prevenzione alla repressione, civile e penale, ma anche misure in tema di riabilitazione del debitore « *monoprotestato* ».

Gli obiettivi della riforma erano di tre ordini: rendere la disciplina penale dell'usura più facilmente applicabile, oggettivizzando la fattispecie delittuosa; ricollegare il fenomeno all'attività delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, in modo da estendere a tale delitto il complesso sistema di misure patrimoniali e di strumenti investigativi approntati per la lotta al predetto fenomeno; estendere l'ambito di applicazione della fattispecie alle ipotesi di usura reale, ovvero ai comportamenti usurari aventi ad oggetto la prestazione di servizi o la vendita di immobili.

La legge n. 108 venne approvata il 7 marzo del 1996 a Camere ormai sciolte. Da diversi mesi, infatti, il disegno di legge era fermo alla Commissione Giustizia del Senato, atteso che le diverse forze politiche, anche per effetto di una crisi di Governo che si faceva sempre più grave, non erano giunte ad un accordo per la sua approvazione definitiva. Tuttavia, in uno slancio finale di responsabilità da parte di quel Parlamento – anche in considerazione dei numerosi casi in quegli anni di omicidi, suicidi e tentati suicidi di persone disperate perché sotto il giogo dell'usura – la legge venne infine approvata prima della conclusione della legislatura.

Quanto al contrasto del fenomeno dell'estorsione, il caposaldo della vigente legislazione fa perno sulla legge 23 febbraio 1999, n. 44 recante « disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura », successivamente modificata, unitamente alla citata legge n. 108, dalla legge 27 gennaio 2012, n. 3 « disposizioni

in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento ».

La legge c.d. antiusura istituisce un *Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura* (art. 14), attraverso il quale vengono erogati mutui senza interesse, di durata non superiore al decennio, a favore di soggetti che esercitano attività economica, ovvero una libera arte e professione e che dichiarano di essere vittime dell'usura e risultano parti offese nel relativo procedimento penale. I mutui possono essere erogati anche in caso di fallimento previo parere favorevole del Giudice del fallimento. Tale beneficio può essere concesso anche nel corso delle indagini preliminari.

La stessa legge istituisce (art. 15) un altro *Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura*, da utilizzare per l'erogazione di contributi a favore di appositi fondi speciali costituiti dai consorzi o cooperative di garanzia collettiva fidi denominati « Confidi », ovvero di fondazioni ed associazioni che operano per la prevenzione del fenomeno dell'usura. La gestione del Fondo è affidata ad un apposito Comitato istituito presso il Ministero dell'Economia ed è presieduto dal Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

La legge n. 44 del 1999, invece, prevede la concessione di benefici economici a fondo perduto ai soggetti (imprenditori, professionisti, associazioni di categoria e organizzazioni antiracket e antiusura) danneggiati da attività estorsive, a condizione che non abbiano aderito o abbiano cessato di aderire alle richieste estorsive, che non abbiano concorso nei reati, che non risultino sottoposti a misure di prevenzione ed abbiano presentato denuncia/querela. È stato creato un apposito Fondo di solidarietà, alimentato – in aggiunta al contributo statale – da un contributo sui premi assicurativi, da una quota delle somme di denaro confiscate ai sensi della legislazione antimafia e da una quota del ricavato delle vendite dei beni confiscati alla criminalità organizzata (art. 18 e 18-*bis*).

Con la legge n. 3 del 2012, sono stati anche modificati due articoli del codice penale oltre che alcune disposizioni del codice di procedura penale. In particolare, nel nuovo art. 629 c.p. sono state aumentate le multe previste per il delitto di estorsione ed è stata aggiunta una nuova circostanza aggravante speciale consistente nell'avere commesso il fatto per assicurare a sé o ad altri interessi o vantaggi usurari. Con il nuovo art. 644 c.p. si prevede che nel caso di estinzione del reato (per morte dell'indagato o imputato, amnistia, prescrizione) spetta al giudice disporre la restituzione all'indagato o all'imputato dei beni sequestrati, in caso di insussistenza dei presupposti del reato di usura; se invece tali presupposti vi siano, i beni sequestrati sono confiscati o restituiti alla vittima del reato o ad un eventuale terzo.

3. Il reato di usura e la criminalità organizzata

Estorsione e usura costituiscono « *reati sentinella* » della presenza della criminalità organizzata e del controllo mafioso sul territorio. Tali fenomeni, nonostante gli sforzi profusi e i successi investigativi conseguiti dalle Forze di polizia e dall'autorità giudiziaria, non fanno registrare cali

significativi nelle regioni di tradizionale origine e insediamento delle consorterie criminali. Non solo, ma le forme di controllo del territorio che si traducono nella perpetrazione di condotte estorsive e usurarie sono divenute funzionali all'acquisizione di attività imprenditoriali, secondo un disegno criminoso perseguito attraverso la preoccupante infiltrazione di tali consorterie nel tessuto economico del centro-nord, fenomeno ampiamente certificato in numerosi e recenti atti giudiziari. [66]

Da tempo le forze dell'ordine e gli esperti dei fenomeni di devianza sociale hanno posto in evidenza la particolare pericolosità sociale del fenomeno usurario e l'importanza strategica del suo contrasto, pur dinanzi ai numeri esigui riportati dalle statistiche di delittuosità. Anzi, per il reato di usura si verifica una sorta di inversione nella lettura degli indici di pericolosità: minori sono le denunce e maggiore è la sua pervasività nell'economia.

Sebbene nel 2020 sia stato osservato un certo incremento delle denunce per usura, registrando 241 fatti di reato, in realtà si tratta di numeri del tutto esigui. Ciò si verifica perché l'usura è un reato la cui emersione è particolarmente complessa, in quanto scaturisce da un incontro di volontà composto da una richiesta di finanziamento, da un lato, e una offerta di finanziamento, dall'altro, e che « *contribuisce a creare sinallagma criminale e a mantenerlo sotto traccia* ». [67]

L'usura è un reato che offre un esempio paradigmatico dei possibili intrecci fra legalità e illegalità. È una manifestazione di economia criminale sempre più diffusa e pervasiva, un « *mercato* » che prospera nell'incontro tra domanda e offerta e a « *offrire* » sono sempre più di frequente le organizzazioni criminali di tipo mafioso, che agiscono allo scopo di controllare il territorio, di riciclare i capitali illecitamente accumulati, penetrare e condizionare il sistema economico in una sorta di « *catena produttiva* » criminale che disegna un *continuum* illecito che è difficile sciogliere e interrompere. [68] Quando un imprenditore si trova in una condizione di crisi ed è costretto ad uscire dal sistema legale del credito, diventa un potenziale soggetto di interesse della criminalità organizzata. Anche per tale ragione, come si dirà in seguito, il nuovo Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza dovrà necessariamente prevedere un fondo statale di garanzia che vada ad affrontare e risolvere le situazioni di crisi. Senza questo strumento il negoziatore della crisi non potrà fare altro che procedere alla liquidazione del patrimonio dell'azienda.

Il pesante ingresso della criminalità organizzata nelle file degli attori primari di tale reato ha inciso significativamente sulla condotta tipica del reato di usura.

L'esponente del *clan* sta progressivamente sostituendo il *cravattaro* di quartiere e, con la presenza di nuovi attori, muta anche il *modus operandi*: per ottenere il pagamento del debito contratto si osserva, in un numero

---

[66] Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e presidente della Comitato di solidarietà, « *Relazione annuale – attività 2019* », gennaio 2020, pag. 5-6.

[67] Seduta del 13 gennaio 2022, audizione dell'avvocato Eleonora Montani, docente a contratto di diritto penale presso l'Università « Bocconi » di Milano.

[68] *Idem.*

statisticamente significativo di casi, una condotta caratterizzata da violenza e minaccia, elementi alieni dalla descrizione del fatto tipico usurario di cui all'art. 644 c.p. [(69)], mentre sono presenti nel reato di estorsione [(70)].

Ancora, il valore selettivo che viene riconosciuto nell'art. 644 c.p. all'ammontare degli interessi pare aver ceduto il passo al valore del bene dato in garanzia, che costituisce spesso, per l'autore del reato appartenente alla consorteria mafiosa, il vero interesse e la *ratio* posta a fondamento del sinallagma criminoso: il mafioso agisce di frequente mosso dall'interesse di impossessarsi del bene dato in garanzia, sia esso un immobile o un'azienda. Di più, l'attore appartenente alla criminalità organizzata vede nel prestito usurario un facile canale per riciclare il denaro accumulato con l'attività illecita.

Spesso, poi, così come narrano le evidenze giudiziarie, l'usuraio mafioso ha interesse a tenere il debitore in una posizione di soggezione, mantenendo in essere il sinallagma contrattuale non tanto per continuare a riscuotere gli interessi, quanto piuttosto allo scopo di utilizzare la vittima per gli scopi e le prestazioni più disparate (garantendosi così un serbatoio di voti, custodia di armi o di droga, rifugio per latitanti, emissione di false fatture per facilitare operazioni di riciclaggio dei proventi illecitamente

---

(69) Art. 644 c.p. – « *Chiunque, fuori dei casi previsti dall'art. 643, si fa dare o promettere, sotto qualsiasi forma, per sé o per altri, in corrispettivo di una prestazione di denaro o di altra utilità, interessi o altri vantaggi usurari, è punito con la reclusione da due a dieci anni e con la multa da euro 5.000 a euro 30.000.*

Alla stessa pena soggiace chi, fuori del caso di concorso nel delitto previsto dal primo comma, procura a taluno una somma di denaro o altra utilità facendo dare o promettere, a sé o ad altri, per la mediazione, un compenso usurario.

La legge stabilisce il limite oltre il quale gli interessi sono sempre usurari.

Sono altresì usurari gli interessi, anche se inferiori a tale limite, e gli altri vantaggi o compensi che avuto riguardo alle concrete modalità del fatto e al tasso medio praticato per operazioni similari risultano comunque sproporzionati rispetto alla prestazione di denaro o di altra utilità, ovvero all'opera di mediazione, quando chi li ha dati o promessi si trova in condizioni di difficoltà economica o finanziaria.

Per la determinazione del tasso di interesse usurario si tiene conto delle commissioni, remunerazioni a qualsiasi titolo e delle spese, escluse quelle per imposte e tasse, collegate alla erogazione del credito. Le pene per i fatti di cui al primo e secondo comma sono aumentate da un terzo alla metà:

1) se il colpevole ha agito nell'esercizio di una attività professionale, bancaria o di intermediazione finanziaria mobiliare;

2) se il colpevole ha richiesto in garanzia partecipazioni o quote societarie o aziendali o proprietà immobiliari;

3) se il reato è commesso in danno di chi si trova in stato di bisogno;

4) se il reato è commesso in danno di chi svolge attività imprenditoriale, professionale o artigianale;

5) se il reato è commesso da persona sottoposta con provvedimento definitivo alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale durante il periodo previsto di applicazione e fino a tre anni dal momento in cui è cessata l'esecuzione.

Nel caso di condanna, o di applicazione di pena ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, per uno dei delitti di cui al presente articolo, è sempre ordinata la confisca dei beni che costituiscono prezzo o profitto del reato ovvero di somme di denaro, beni e utilità di cui il reo ha la disponibilità anche per interposta persona per un importo pari al valore degli interessi o degli altri vantaggi o compensi usurari, salvi i diritti della persona offesa dal reato alle restituzioni e al risarcimento dei danni. ».

(70) Art. 629 c.p. – « *Chiunque, mediante violenza o minaccia, costringendo taluno a fare o ad omettere qualche cosa, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno, è punito con la reclusione da cinque a dieci anni e con la multa da euro 1.000 a euro 4.000.*

La pena è della reclusione da sette a venti anni e della multa da euro 5.000 a euro 15.000, se concorre taluna delle circostanze indicate nell'ultimo capoverso dell'articolo precedente. ».

accumulati dall'organizzazione mafiosa, mediazione con altri soggetti in difficoltà per « *allargare* » la rete usuraria, altro).

In tal modo la vittima diviene complice del reo e il giogo che la lega all'autore del reato si fa sempre più stretto.

Ne consegue che, alla luce del *modus operandi* come sopra descritto, può accadere che da un unico episodio criminale scaturiscano sul piano penale molteplici contestazioni, per fatti di usura ed estorsione, quest'ultima per quanto concerne le modalità di minaccia o violenza poste in essere dal soggetto per riscuotere il premio pattuito.

Sebbene siano ampiamente note le modalità di perpetrazione dell'usura e dell'evoluzione delle sue metodiche nel tempo, vi sono tuttavia ancora due aspetti che ancora meritano di essere ulteriormente indagati e la cui conoscenza, ad avviso della Commissione, è fondamentale premessa per qualsiasi seria ipotesi di riforma dell'impianto preventivo e repressivo dell'usura.

In primo luogo, è necessario conoscere con accettabile approssimazione la reale dimensione del fenomeno, stima attualmente ancorata ad un unico parametro, cioè il numero delle denunce presentate alle autorità.

Vero è che la dimensione del reato di usura è andata assumendo evidenze sempre maggiori con l'acuirsi della crisi economica causata dal protrarsi dell'emergenza sanitaria legata alla pandemia da Covid-19. Secondo i dati ISTAT, l'usura è l'unico reato contro il patrimonio i cui tassi di denuncia sono aumentati nel 2020 (ad eccezione delle frodi informatiche).

Alla segnalazione di questo incremento, osservabile già a livello statistico, si associa l'allarme rilevato nei loro *report* da più fonti qualificate, come la Direzione investigativa antimafia, l'Unità di informazione finanziaria e l'Organismo di monitoraggio e analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata costituito dal Dipartimento della pubblica sicurezza l'8 aprile 2021.

Pur trattandosi di valutazioni e dati certamente qualificati, la Commissione ritiene che sia ormai giunto il tempo di offrire al decisore politico elementi di maggiore scientificità circa la reale entità e l'effettiva configurazione della pratica criminale dell'usura.

L'esecuzione, ad esempio, da parte dell'Osservatorio antiusura, delle Forze di polizia e dell'ISTAT, degli adempimenti tesi a scandagliare e definire, con metodi scientifici, i principali aspetti quantitativi e qualitativi del fenomeno sarà valida ed apprezzabile premessa ad un approccio più razionale al tema e consentirà al Parlamento di disporre degli elementi valutativi necessari per meglio orientare la futura riforma del settore che appare quanto mai urgente. Così come sarà fondamentale, in termini de *iure condendo*, parallelamente alle vicende processuali, considerare gli aspetti prettamente commerciali dell'impresa sotto usura ed avere come reale obiettivo la restituzione di questa all'economia del territorio.

4. Risultati delle audizioni e dell'attività istruttoria espletate nell'ambito del X Comitato

Nell'ambito delle attività svolte dal X Comitato sui collaboratori e testimoni di giustizia, è stata condivisa la necessità di dedicare un *focus* specifico sulle condizioni e sulle concrete modalità di accesso al Fondo di solidarietà *ex* art. 14 della legge n. 108 del 1996.

La domanda per la concessione del mutuo è presentata entro due anni a decorrere dalla data della denuncia ovvero dalla data in cui l'interessato, in qualità di persona offesa dal reato, ha avuto conoscenza dell'inizio delle indagini. [71] Le istanze sono presentate al prefetto della provincia nella quale si e' verificato l'evento lesivo ovvero si è consumato il delitto.

Dal 13 giugno 2016 è a disposizione dei richiedenti un portale telematico, denominato « SANA antiracket ed antiusura », per la preparazione e l'inoltro *on-line* delle istanze di accesso al Fondo e per la gestione informatizzata del rapporto con la pubblica amministrazione. [72] Per molti anni la presentazione dell'istanza è avvenuta utilizzando esclusivamente questo sistema *on-line.* Il sistema ha subìto di recente una riconfigurazione con l'obiettivo di offrire una migliore e più efficace operatività.

In caso di documentata urgenza, previo parere favorevole del pubblico ministero, il mutuo può essere concesso anche nel corso delle indagini preliminari, sulla base di concreti elementi acquisiti in tale fase processuale. [73]

5. Le denunce

Il fenomeno dell'usura, così come quello dell'estorsione, è caratterizzato da uno scarso tasso di emersione. Peraltro le poche denunce effettuate quasi sempre sono legate allo svolgimento di indagini per altri reati.

Secondo le audizioni eseguite dalla Commissione, sono vari i fattori che rappresentano una remora alla denuncia.

In primo luogo, vi è la paura della vittima, in conseguenza della denuncia, di subire violenze e danni irreparabili per sé e per i propri cari da parte di emissari dell'usuraio. In secondo luogo, il denunciante è frenato da una forte componente psicologica: solitamente un profondo senso di vergogna prostra la vittima, consapevole con le proprie scelte di avere condotto alla rovina, oltre sé stesso, anche la propria famiglia, l'impresa e, quindi, gli operai, i lavoratori, i collaboratori in generale. Inoltre, sempre più di frequente è stata osservata una sorta di « *sindrome di Stoccolma* » della vittima nei confronti del proprio usuraio che è visto come colui che in fin dei conti è stato tra i pochi ad essere attento alle sue esigenze. [74]

Un ulteriore motivo, particolarmente d'interesse per i fini di questa relazione, è la diffidenza che nutre la vittima nei confronti delle istituzioni,

---

[71] Art. 17, comma 2 del D.P.R. 19 febbraio 2014, n. 60, « *Regolamento recante la disciplina del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, a norma dell'articolo 2, comma 6-*sexies*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10* ».

[72] Il portale, raggiungibile al link: https://antiracketusura.interno.gov.it/gp/home.php, è attivo tutti i giorni dalle ore 7,30 alle ore 22,00.

[73] Si tratta dell'ipotesi di concessione in via provvisoria.

[74] Seduta del 24 giugno 2020, audizione del prefetto Annapaola Porzio, Commissario di Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

cioè della « *possibilità dello Stato di supportare realmente e di manifestare una presenza concreta accanto alle vittime di usura* ». [(75)] Sulla stessa linea, molti degli imprenditori auditi dal X Comitato hanno espresso la propria delusione per aver creduto in uno Stato che non li avrebbe lasciati soli dopo la denuncia.

Una vittima, infatti, difficilmente sarà orientata a denunciare qualora non le si presenti una prospettiva concreta in grado di bilanciare i costi e i benefici di tale scelta sia in termini processuali che in termini extraprocessuali. Come evidenziato dalla totalità delle audizioni, da un lato, infatti, gli imprenditori usurati avranno il fondato timore che gli atti ritorsivi più volte minacciati dall'autore del reato si concretizzino nelle more del processo o qualora l'autore stesso non venga condannato a una pena severa; dall'altro lato, dovranno affrontare la sfida di garantire la sopravvivenza economica della propria azienda e un'accettabile qualità di vita al proprio nucleo familiare. [(76)]

L'emersione che la vittima compie con la denuncia e il riconoscimento che la stessa riceve in sede processuale preludono all'assunzione di un nuovo *status*, quello di soggetto legittimato alla richiesta di sostegno, e all'ottenimento della riparazione del danno subito, dell'offesa patita. Anche a questa logica dovrebbe rispondere l'intervento di sostegno previsto dallo Stato con il Fondo di solidarietà, che comunque si conferma uno strumento imprescindibile di contrasto al fenomeno usurario e di tutela in senso ampio della vittima.

Vi è tuttavia da chiedersi se effettivamente, sul piano concreto, questa strategia funziona, se cioè essa sia capace di alimentare un circuito virtuoso, dove, in sintesi, l'usurato presenta la sua denuncia, la denuncia è presupposto per l'istanza, l'istanza consente alla vittima di ottenere il ristoro tratto dal Fondo di solidarietà e quindi fare ritorno alla normalità come imprenditore. L'efficienza del circuito rappresenterebbe uno sprone per le altre vittime a denunciare i propri aguzzini, e così via.

Sul punto, le istituzioni nonché gli imprenditori in sede di audizione hanno segnalato la necessità di procedere ad una approfondita riflessione per una prognosi sull'efficacia del Fondo di solidarietà come strumento di: *a)* emersione del fatto di reato, cioè circa la sua idoneità a sollecitare la volontà delle vittime nel processo di scissione del giogo usurario; *b)* effettivo supporto alle vittime che hanno denunciato; *c)* sostegno nel percorso di rilancio all'attività economica interessata dalla vicenda delittuosa, ovvero, di reinserimento della vittima all'interno del circuito produttivo legale. [(77)]

Una delle tracce da seguire, dunque, per uscire dalla « *trappola della mancata denuncia* » risiederebbe nel grado di efficienza (e tempestività) del Fondo e di tutto ciò che gli ruota (o gli dovrebbe ruotare) attorno: non solo uno strumento finanziario messo a disposizione dallo Stato nei confronti

---

(75) Seduta del 13 gennaio 2022, audizione dell'avvocato Eleonora Montani, docente a contratto di diritto penale presso l'Università « Bocconi » di Milano.

(76) *Ibidem.*

(77) *Ibidem.*.

delle vittime ma anche un insieme coordinato di misure di sostegno, accompagnamento (ed anche vigilanza e controllo) della vittima nel suo percorso di ritorno alla normalità.

Del medesimo avviso appare pure il Commissario straordinario antiracket, laddove nella sua relazione annuale sull'attività svolta nel 2019 sembra tracciare l'orizzonte di quella che dovrebbe essere la missione di quell'Ufficio nel prossimo futuro, « *non già solo come mero ente elargitore di fondi, bensì quale costruttore di una rete di supporto alle vittime, della quale devono fare parte in uguale misura istituzioni pubbliche e società civile* ». [(78)]

Contestualmente ad un radicale intervento sul piano normativo, il Commissario antiracket e antiusura suggerisce la necessità che sia assicurato un lavoro capillare di divulgazione circa le potenzialità già insite nelle norme vigenti, « *intervenendo non solo nelle scuole, ma avvalendosi di un* battage *pubblicitario anche tramite i più popolari meccanismi di comunicazione, come i social, in modo da raggiungere la più ampia platea di soggetti interessati* ».

A ciò si aggiunga che l'istanza di accesso al Fondo di solidarietà *ex* art. 14 della legge n. 108 del 1996 dovrebbe essere presentata, con modalità pressoché automatiche, contestualmente alla presentazione della denuncia. Non ha senso gravare la vittima di attività ultronea proprio in un momento di forte frustrazione psicologica.

In secondo luogo, andrebbe potenziato il sistema di rete di tutti gli attori che intervengono nel sistema di prevenzione e contrasto.

Per quanto concerne le domande di accesso al Fondo di solidarietà, a livello territoriale, tre regioni – Sicilia, Campania e Puglia – ricevono la maggior parte dei benefici erogati dal Fondo. In particolare per l'erogazione a favore delle vittime di estorsione si pone al primo posto la Sicilia (seguita nell'ordine da Campania e Puglia), mentre la Puglia (seguita da Sicilia e Campania) si pone come regione *leader* nella destinazione di mutui a ristoro delle vittime di usura. [(79)]

Particolarmente significativo è l'elevato numero complessivo di istanze respinte (690), cui contribuisce in modo molto significativo l'altrettanto elevato numero di richieste respinte per l'ottenimento di mutui per i casi di usura (552) rispetto alle analoghe richieste di elargizione per i casi di estorsione (138). Nella maggioranza dei casi (450), il Comitato di solidarietà si è pronunciato negativamente o per carenza dei requisiti oggettivi o perché si trattava di fattispecie concrete non rientranti nelle previsioni normative. In 184 dei rimanenti casi di rigetto dell'istanza, la pronuncia

---

[(78)] « *Il Fondo di solidarietà per le vittime di estorsione ed usura: uno studio* », Università « Bocconi », Montani E., Polo M., Rapella G., Vasca M., pagg. 19-20.

[(79)] Somme elargite per le vittime di estorsione: Sicilia, euro 3.853.763,18; Campania, euro 3,561.840,98; Puglia, euro 2,117.499,27. Somme erogate a titolo di mutuo per le vittime di usura: Puglia, euro 850.576,71; Sicilia, euro 648.556,50; Campania, euro 607.353,20. Fonte: Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e presidente della Comitato di solidarietà, « *Relazione annuale – attività 2019* ».

sfavorevole del Comitato è stata orientata dal previo parere negativo formulato dall'autorità giudiziaria. [80]

Con particolare riferimento all'usura, il Commissario antiracket ha segnalato che, a ulteriore conferma dei dati degli anni precedenti, il grande numero di richieste di mutuo respinte era riferibile, come in passato, « *per lo più (...) a denunce proposte nei riguardi di istituti di credito (c.d. usura bancaria), conclusesi con l'archiviazione del relativo procedimento penale* ».

Atteso che l'unica via per la vittima, in un passaggio di consapevolezza teso a recuperare la dignità perduta, è quella di rompere il muro di omertà che lega le sue vicende personali alle responsabilità penali dell'usurario, la denuncia costituisce lo snodo essenziale su cui poggia tutto l'impianto di funzionamento del Fondo di solidarietà.

Dalle audizioni degli imprenditori effettuate nel X Comitato è emerso come il modello attualmente in vigore risulti particolarmente farraginoso e poco rispondente alle esigenze. Per comprenderne appieno le ragioni è opportuno analizzare l'operatività del Fondo. Alla data di presentazione della Relazione annuale del Commissario straordinario del 2019 (annualità presa in considerazione in quanto registrata in un periodo *pre-Covid*), il Fondo presenta un rapporto tra l'importo delle rate inevase e le rate scadute vicino all'85%, stimato in termini assoluti in circa 83,9 milioni di euro. [81] Tuttavia, la morosità effettiva è ancora più elevata, attestandosi intorno al 94-97%. Tali valori, assolutamente indicativi di una spiccata inefficienza del sistema, rappresentano ad avviso della Commissione un chiaro monito per il legislatore affinché intervenga rapidamente e in modo risolutivo: tutto ciò è indice ineluttabile del mancato « *reinserimento nell'economia legale* » delle vittime di usura, finalità primaria perseguita della legge n. 108 del 1996. [82]

Va detto che, secondo quanto previsto dalle procedure di legge, la concessionaria Consap, prima di attivare le azioni per il recupero coattivo delle rate insolute, provvede, in via amministrativa, a sollecitare i mutuatari al relativo pagamento, consentendo, la regolarizzazione delle stesse. Nel periodo di riferimento (2019) Consap è riuscita ad ottenere regolarizzazioni per un importo complessivo di poco più di 70.000 euro. Sono stati poi recuperati circa 850.000 euro, a titolo di rate di ammortamento inevase, in via di compensazione dal pagamento di 13 elargizioni a vittime dell'estorsione e 6 benefici a vittime della mafia. Nel corso delle audizioni è emerso che la compensazione è stata applicata anche alla liquidazione del danno da lesioni personali. Sul punto sarebbe stato opportuno effettuare verifiche più approfondite da parte del Comitato – impedite dall'anticipata conclusione della legislatura – atteso che appare poco logica e comunque non equa la

---

[80] Nei casi residuali l'istanza è stata rigettata per inerzia dell'istante (29), per mancanza di un danno ristorabile ai sensi della normativa vigente (14) o anche perché l'istanza è stata presentata oltre i termini (12) o risultava comunque improcedibile (1). Fonte: Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e presidente della Comitato di solidarietà, « *Relazione annuale – attività 2019* ».

[81] Relazione annuale 2019 – Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

[82] *Idem.*

compensazione di voci di danno che hanno natura e funzione completamente differenti.

La concessionaria ha, poi, riferito che dall'inizio dell'operatività della concessione risultano risolti, ai sensi dell'art. 3.3. dell'atto concessorio, 333 contratti per il raggiungimento di una morosità nel rimborso delle rate pari alla metà dell'importo mutuato. In questi casi Consap è tenuta a procedere all'iscrizione a ruolo delle posizioni, laddove la preventiva diffida a dimostrare l'avvenuto pagamento sia rimasta infruttuosa. Per l'anno 2019 Consap ha provveduto ad attivare la procedura di iscrizione a ruolo per 743 posizioni, di cui 72 in relazione a decreti di revoca, 4 per recupero spese legali e 667 per il recupero della morosità maturata nel pagamento delle rate di ammortamento. [(83)]

In questo scenario, appare evidente come il modello attuale di intervento di solidarietà non riesca ad assolvere alla funzione per la quale è stato concesso, cioè « *garantire un reingresso nell'economia, un rilancio delle attività dell'imprenditore* », ma viene utilizzato dalla vittima per pagare i debiti accumulati nei confronti dei fornitori, delle banche o dell'erario, « *trovando poi nell'impossibilità materiale di rispettare il piano di rientro concordato e, prima ancora, nell'impossibilità di effettuare quegli investimenti che sarebbero necessari per risanare l'impresa e rilanciarla* », con la conseguenza che il mutuo non viene restituito e non viene utilizzato per fare impresa. [(84)]

6. I RAPPORTI CON IL SISTEMA BANCARIO

Il tema dei rapporti con il sistema bancario presenta profili di particolare complessità in ragione di una normativa che rende pressoché impossibile erogare credito ai clienti il cui rating è stato declassato o sono considerati non bancabili e ciò, ha sottolineato il Commissario antiracket, anche in presenza di precise garanzie concesse dallo Stato, con il concreto rischio di consegnare la persona o l'azienda all'usuraio. [(85)] Tale rilievo, mosso dal mondo delle attività produttive, è fondato ed attiene anche alla fase successiva, quando il denaro è stato erogato ma i canali di accesso al credito sono bloccati dalla precedente insolvenza.

Inoltre, come già accennato, avvenuta l'erogazione del beneficio, si apre per le vittime una fase estremamente delicata: da un lato potrebbero rientrare nell'economia attiva, dall'altro devono fare fronte a situazioni di debito pregresso o, peggio, di fallimento intervenuto nelle more di concessione della misura di solidarietà. Non si tratta solo di debiti verso i fornitori, in quanto spesso la gran parte delle somme è dovuta all'Erario o all'INPS per il saldo delle partite debitorie di natura tributaria o contributive che per molto tempo le parti lese non hanno potuto onorare.

---

(83) Relazione annuale 2019 – Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

(84) Seduta del 13 gennaio 2022, audizione dell'avvocato Eleonora Montani, docente a contratto di diritto penale presso l'Università « Bocconi » di Milano.

(85) Seduta del 24 giugno 2020, audizione del prefetto Annapaola Porzio, Commissario di governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

È, quindi, necessaria una più efficace interazione tra le pubbliche amministrazioni aventi un ruolo centrale nella ripartenza dell'impresa. In merito, il Commissario antiracket e antiusura riporta dei casi esemplificativi: « *chi è stato vittima di usura non può avere un conto corrente bancario, ma se deve avere il POS per poter fare il commerciante ha necessità di possederlo; chi ha ottenuto il beneficio della sospensiva dei termini di pagamento ai fini contributivi, limitatamente a quel periodo deve risultare un contribuente adempiente, ma accade che talvolta non sia considerato così e gli vengano limitati alcuni diritti. Questo dipende da una scarsa circolarità delle informazioni ma, soprattutto, dalla complessità dei rapporti tra le pubbliche amministrazioni* ».

Identici problemi rilevati dal Commissario antiracket sono emersi nel corso dei numerosi imprenditori sentiti dal Comitato. Emblematica, al riguardo, è stata la situazione, segnalata da alcuni auditi, di una impresa palermitana sottoposta ripetutamente ad usura ed estorsione [(86)]. Si è potuto rilevare come sulla citata posizione la prefettura di Palermo e l'Ufficio del commissario antiracket e antiusura non avevano reciproca contezza che l'impresa in argomento avesse presentato 12 istanze (tante quante erano gli atti estorsivi subìti e denunciati) di accesso al Fondo e che dopo più di sei anni (tempo del tutto inaccettabile per la vita di un'impresa) non erano state ancora definite, In tal modo, l'impresa è stata esposta al rischio di fallimento nonostante avesse numerose commesse di lavoro, alcune in atto e altre già eseguite ma di cui non poteva riscuotere il compenso, tra cui lavori eseguiti per conto della prefettura di Palermo e di alcuni comuni della medesima provincia. Il tempestivo intervento della Commissione, grazie all'impegno personale della coordinatrice del Comitato, sulle autorità competenti affinché pervenissero ad un migliore coordinamento delle azioni di rispettiva attribuzione, ha scongiurato che si realizzassero le condizioni per la dichiarazione di fallimento dell'impresa che a quel punto sembrava ormai inevitabile. [(87)]

7. Il ruolo delle associazioni

Le associazioni rappresentano una componente di assoluto rilievo nel sistema di prevenzione dei fenomeni dell'usura e dell'estorsione, trattandosi di strutture più prossime alle potenziali vittime, talvolta composte da persone che lo sono state a loro volta. La legge affida loro il compito di supportare la vittima, guidandola nel percorso che porta alla denuncia, accompagnandola anche durante il processo, assistendola nella presentazione dell'istanza al Fondo e, infine, offrendole il supporto necessario perché il percorso di reingresso nel mercato lecito si concluda positivamente.

Nel ripensamento complessivo del settore, però, sarebbe necessaria una riflessione anche sull'associazionismo, essendosi verificati spiacevoli

---

[(86)] X Comitato, riunione del 6 febbraio 2020, audizione dei signori Filippo Misuraca e Margherita Landi in Commissione Parlamentare Antimafia.

[(87)] Comunicazione del luglio 2022 della Coordinatrice del X Comitato, on. Piera Aiello, al Commissario antiracket e antiusura e al Prefetto di Palermo.

episodi che hanno visto l'arresto o comunque il coinvolgimento in attività illecite di iscritti ad associazioni antiracket. Apparirebbe opportuno, ad esempio, prevedere un criterio di rotazione dei consiglieri al fine di evitare un eccessivo consolidamento delle posizioni direttive all'interno delle associazioni. Ferma restando l'autonomia organizzativa delle libere associazioni, si impone, tuttavia, la imprescindibile necessità di una maggiore trasparenza negli organigrammi e un più saldo raccordo anche propositivo con le prefetture. Il prefetto Porzio ha proposto, ad esempio, di mutuare quanto previsto per il volontariato di protezione civile, soprattutto per il formarsi di associazioni in territori che solo ora si rendono conto di essere stati infiltrati dalla criminalità organizzata. Mentre nel nord del Paese si registra ancora una scarsa penetrazione di tale tipo di realtà, nel sud, al contrario, la maggiore presenza di associazioni antiracket non è sempre sinonimo di eccellenza, dove anzi, lamenta il Commissario straordinario, risultano essere invero « *molto poche le associazioni che fanno veramente questo tipo di lavoro, che consiste nell'accogliere la vittima, nel parlarci, nel convincerlo e nel portarlo alla denuncia, nell'accompagnarlo in tribunale, nell'offrirgli sostegno psicologico, nel costituirsi parte civile e nell'arrivare fino alla fine del percorso, che per noi è assolutamente importante* ». [(88)] Peraltro, si è appreso che l'autorità di gestione del PON « *legalità* » 2014/2020 stava valutando un investimento dedicato alle associazioni che operano nell'ambito delle regioni obiettivo. [(89)]

La Commissione è dell'avviso che il rilancio passi innanzitutto dallo sviluppo di tutte quelle politiche di promozione dell'associazionismo antiracket e antiusura tese ad incentivarne la presenza nelle aree del Paese ancora sprovviste di adeguati presìdi del terzo settore.

Nell'ambito di tale strategia di espansione anche al Nord delle buone prassi antiracket e antiusura, il Commissario straordinario auspica un più intenso coinvolgimento delle associazioni di categoria che, forse più di altri, sono in grado di conoscere quando un proprio associato versa in un momento di difficoltà, non solo per motivi di racket o di usura, e conseguentemente avere la possibilità di avvicinarlo e, se del caso, indirizzarlo verso le strutture di sostegno appropriate. [(90)]

Si pensi, ad esempio, al ruolo centrale che affida alle Camere di Commercio il Codice della crisi e dell'insolvenza. Nei fatti queste sono le prime a conoscere le difficoltà degli imprenditori.

Peraltro, un concreto segno di attivismo delle associazioni antiracket e antiusura, al di là dei convegni, può essere rinvenuto nel numero di atti di costituzione di parte civile nei processi penali, indicativi di un reale interesse nei confronti della vittima che viene così seguita ed accompagnata. Non sembra aver avuto grande riscontro la circolare del Commissario antiracket e antiusura con la quale si invitavano le associazioni e fondazioni antiusura e antiracket nel tentativo di far conoscere all'Ufficio del Com-

---

[(88)] Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e presidente della Comitato di solidarietà, « *Relazione annuale – attività 2019* », gennaio 2020.

[(89)] *Idem.*

[(90)] *Idem.*

missario il numero complessivo delle costituzioni di parte civile anche ai fini della tenuta della loro iscrizione nei registri prefettizi.

8. La Consulta nazionale antiusura

In data 24 giugno 2020 è stato audito monsignor Alberto D'Urso, presidente della Consulta nazionale antiusura, [(91)] costituita il 16 maggio 1995 a seguito dell'incontro, a Napoli, tra D'Urso ed i presidenti di alcune fondazioni antiusura allora esistenti (Bari, Matera, Napoli, Roma, Torino). Negli ultimi venticinque anni l'attenzione delle istituzioni ecclesiastiche – ha affermato l'audito – è stata crescente, per evidenti motivi umani, morali e religiosi; attualmente vi sono 33 fondazioni con riconoscimento giuridico regionale, che fanno riferimento alla Consulta nazionale.

L'audito ha lamentato la scarsa attenzione, da parte dei *media*, sull'usura e, soprattutto, sulle cause che portano a tale fenomeno, a partire dalla diffusione del gioco di azzardo. Ha ricordato che la legge 7 marzo 1996, n. 108, istitutiva del « Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura », è di fatto una norma discriminatoria, in quanto non ricomprende il riconoscimento degli stessi diritti anche alle famiglie, agli artigiani e ad altre categorie. È stata consegnata alle Commissioni Giustizia di Camera e Senato una proposta di modifica, rimasta senza seguito per mancanza delle coperture finanziarie, auspicando che la legge venga modificata.

Il presidente della Consulta nazionale antiusura ha rilevato come la pandemia abbia determinato un incremento dell'usura e delle richieste economiche: presso le parrocchie del Mezzogiorno sono raddoppiate o triplicate le richieste del « pacco alimentare », è aumentato il numero dei suicidi. Molti laici, professionisti preparati, funzionari di banca, si recano presso la fondazione ed ascoltano i problemi delle persone, riuscendo a fornire consigli ed aiuti concreti in modo da trasformare i debiti usurari in debiti bancari o in altro tipo di debiti che le vittime possono onorare.

Invero, il numero delle famiglie che in Italia vivono in sostanziale fallimento economico, non risolvibile senza apposite misure di recupero, è quasi di 2 milioni.

L'audito ha ribadito che, tra le cause che hanno accresciuto i casi di usura, va considerata certamente la mancanza di lavoro, ma anche il gioco d'azzardo nel quale, nel 2019, « *sono stati sperperati circa 110 miliardi* ». Infine, ha citato le procedure esecutive immobiliari il cui numero risulta in crescita presso tutti i tribunali d'Italia, anche per l'atteggiamento aggressivo di finanziarie e società di recupero crediti nei confronti di soggetti gravemente indebitati, i quali – già provati anche psicologicamente dalla pesante condizione finanziaria in cui versano – vengono condotti all'esasperazione e alla contrazione del debito usuraio, spesso considerato quale ultima spiaggia di salvezza. Vanno, quindi, promossi – ad avvisto dell'au-

---

[(91)] Seduta del 24 giugno 2020, audizione del Presidente della Consulta nazionale antiusura, monsignor Alberto D'Urso.

dito – gli interventi a favore della riduzione dell'indebitamento delle famiglie, della promozione del lavoro e dell'aumento dei fondi statali destinati a tali iniziative e alla riduzione della povertà.

9. L'usura e le famiglie

Nell'ambito delle attività demandate al Commissario straordinario antiracket è avvertita l'esigenza, sempre più indispensabile sotto il profilo della prevenzione, di un raccordo più stretto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il mondo bancario. La condizione di sovraindebitamento di persone e aziende dovrebbe essere percepita come segnale di un forte rischio usura, atteso anche il permanere della situazione difficile dell'economia e della disoccupazione nel nostro Paese.

La fase di prevenzione svolta dal Ministero dell'economia e delle finanze che, attraverso i propri meccanismi di sostegno finanziario (il più volte citato « Fondo di prevenzione »), mette a disposizione delle imprese, ma anche delle famiglie, fondi con i quali garantire presso le banche eventuali stati di sovraesposizione economica, è fondamentale. La sinergia tra il MEF e il Commissario straordinario dovrebbe ulteriormente rafforzarsi e ancorarsi ad un sistema ancora più efficiente per rendere sempre più performante la fase preventiva, intercettando anticipatamente le situazioni di malessere economico. [(92)]

L'esclusione delle famiglie dal Fondo di solidarietà, istituto ideato per supportare le attività economiche e contrastare la criminalità organizzata, dovrebbe essere superata. La famiglia di fatto oggi è anche un soggetto per certi versi economico. Nell'ambito di una riforma complessiva sarebbe il caso di superare la discriminazione ormai non più attuale di un accesso al Fondo di solidarietà riservato alle sole imprese. In tale ottica, il prefetto Porzio ha auspicato una profonda riflessione che parta dall'analisi del numero delle denunce presentate dalle famiglie.

10. Conclusioni

L'attuale modello, presenta una realtà che necessita di un radicale cambiamento di rotta e ciò non può essere per nulla assicurato attraverso il mutamento da mutuo a contributo a fondo perduto in quanto ciò consentirebbe, da un lato di tenere i conti del fondo in ordine non dovendo più rendicontare le morosità, dall'altro, però, sarebbe totalmente eluso ogni controllo e verifica sulla reale destinazione dei fondi pubblici di solidarietà non rilevando più la condizione di morosità dei beneficiari. Potenzialmente, una eventuale modifica in tal senso, determinerebbe un pericoloso « *assist* » alla criminalità organizzata.

[(92)] Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e Presidente del Comitato di solidarietà, « *Relazione annuale – attività 2019* », gennaio 2020, pag. 33.

Al fine di ottenere, quindi, un più puntuale ed attuale perseguimento delle finalità previste dalla legge del 1996, conformandosi a quanto indicato dalla Corte dei conti, che, in sede di ultime conclusioni e raccomandazioni, ha auspicato in particolare « *modifiche...come quella riguardante modalità degli interventi a favore delle vittime di usura più efficaci nel favorire il reinserimento delle medesime nell'attività economica* », [(93)] sarebbe necessaria una nuova formulazione dell'articolo 14, che preveda, in particolare, il parziale svincolo dell'*iter* amministrativo per la concessione del mutuo gratuito e della elargizione dalle vicende strettamente giudiziarie penali essendo la finalità della legge, consistente nel « *reinserimento nell'economia legale* » della vittima, unicamente riferibile e valutabile sotto il profilo civilistico, contabile e commerciale.

Non più, quindi, una totale dipendenza dal processo penale, i cui tempi non possono per natura essere pre-determinati o peggio contratti, quanto piuttosto un ancoraggio ad un procedimento amministrativo-commerciale.

Nel corso dell'attività del X Comitato, sono stati auditi numerosi imprenditori, tutte vittime di usura ed estorsione, dalle cui testimonianze sono emerse le seguenti sollecitazioni sulle quali si dovrebbe intervenire e, in particolare, l'assenza di:

– un'adeguata informazione circa gli strumenti di prevenzione da attivare per evitare il ricorso al prestito usurario e, contestualmente alla denuncia, per ciò che riguarda l'attivazione di strumenti di solidarietà;

– strumenti realmente efficaci per consentire ai soggetti che sono in una condizione di sovraindebitamento di poter accedere a forme anche solo di garanzia statale tali da consentire alle imprese di non essere espulse dal circuito legale del credito;

– una tutela personale della vittima che sia calibrata sulla qualità dei criminali e dell'eventuale coinvolgimento di una organizzazione criminale;

– un supporto psicologico a sostegno delle vittime;

– accompagnamento e tutoraggio nella fase di accesso ai fondi antiusura e antiracket; in tal senso, sarebbe opportuno incentivare una maggiore presenza di associazioni sul territorio che non gestiscano direttamente fondi di prevenzione ma che si impegnino profondamente a sensibilizzare l'opinione pubblica alla denuncia e che accompagnino la vittima in tutto il percorso di accesso ai relativi fondi;

– una sezione specializzata sui crimini contro l'economia presso le procure circondariali.

Inoltre, è stata segnalato un dialogo non sempre adeguato tra prefetture e vittime di usura ed estorsione, come pure andrebbe rafforzata la collaborazione tra gli uffici di prefettura e le associazioni presenti sul territorio.

Tutti gli imprenditori auditi, poi, sono stati concordi nell'indicare che le istruttorie delle istanze di accesso al Fondo di solidarietà sono definite

---

[(93)] Relazione della Corte dei conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, La gestione del fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura (2013-2017), deliberazione del 24 maggio 2018, n. 9/2018/G.

in tempi assolutamente non compatibili con la vita dell'impresa che richiede, al contrario, interventi tempestivi ed efficaci.

Le audizioni hanno messo in evidenza come gli imprenditori che hanno deciso di denunciare fatti usurari ed estorsivi non abbiano quasi mai avuto informazioni circa l'accesso al Fondo di solidarietà.

Allo stesso modo gli imprenditori non conoscevano lo strumento del Fondo di prevenzione *ex* art. 15 della legge n. 108 del 1996 e il ruolo ivi svolto dai « confidi ». Ciò ha reso inevitabilmente ancor più incerto il recupero dell'operatività aziendale con ripercussioni negative sui posti di lavoro e sui crediti legittimi vantati dai fornitori.

Gli imprenditori auditi hanno manifestato scarsa conoscenza degli strumenti anche finanziari cui attingere per superare periodi di crisi aziendale ed evitare di esporsi alle lusinghe del prestito usurario.

Allo stesso modo, a seguito della denuncia, tutte le vittime audite hanno dichiarato forte disagio dovuto al fatto che inevitabilmente il processo penale è risultato completamente assorbente rispetto all'impegno all'interno dell'azienda. Anzi, in molti casi la costituzione di parte civile è risultata oltremodo pregiudizievole per la prosecuzione dell'impresa attesa la reiterazione dei reati in special modo della criminalità organizzata e una scarsa tutela nei confronti della vittima, dei suoi famigliari e del patrimonio aziendale.

In modo particolare, gli imprenditori vittime di racket e testimoni di giustizia hanno denunciato un'inadeguata protezione, personale e di tutta la famiglia, calibrata sulle qualità criminali degli autori dei reati e dell'attività imprenditoriale svolta onde assicurarne la continuità.

Inoltre, non in pochi casi si sono registrate difficoltà evidenti di tenuta psicologica della vittima che viene completamente assorbita dalle dinamiche processuali mentre nessun supporto psicologico è previsto.

Tutti gli imprenditori auditi hanno manifestato isolamento sociale ed economico nonché scarsa attitudine delle istituzioni preposte [(94)] a mettersi in dialogo attivo con loro.

In alcuni casi si è rilevato un difficile dialogo tra le stesse istituzioni citate finalizzato a dare risposte celeri e calibrate ai casi concreti. Tali problematiche sembrano acuirsi per le posizioni gestite dalle prefetture di seconda fascia, ovvero quelle generalmente dove non ha sede, nell'ordinamento giudiziario, la Corte d'appello. In generale, le prefetture presentano personale inadeguato e in numero limitato da destinare a compiti altamente specializzati come la comprensione delle dinamiche aziendali e l'analisi di bilanci aziendali al fine della determinazione del danno subito dalla vittima.

Spesso il personale di molte prefetture viene destinato a mansioni diverse e dinanzi a casi complessi si manifesta tecnicamente inadeguato.

Secondo quanto riportato dagli auditi in molti casi ci si trova dinanzi ad un sistema statale a comparti in cui ogni Istituzione sembra non essere collegata funzionalmente con l'altra.

[(94)] Prefetture, associazioni antiracket e antiusura, Ufficio del Commissario straordinario del governo antiracket e antiusura, procure della Repubblica.

Nei confronti delle associazioni antiusura e antiracket, anche quelle iscritte presso il Ministero dell'interno ai sensi del decreto ministeriale del 2007, è necessario che sia assicurato un monitoraggio costante sull'attività effettivamente svolta e sull'opportunità che i membri dei consigli direttivi, così come avviene per i componenti del Comitato di solidarietà, vengano periodicamente ad alternarsi anche in ottica di tutela dell'ente stesso.

SEZ. II DELLA RELAZIONE FINALE

« INFLUENZA E CONTROLLO CRIMINALI SULLE ATTIVITÀ CONNESSE AL GIOCO NELLE SUE VARIE FORME »

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Proponente: **senatore ENDRIZZI**)

PAGINA BIANCA

INDICE

1. PREMESSA ..... *Pag.* 755

Il mandato del IV Comitato e le ragioni dell'inchiesta ..... » 755

2. LA DOCUMENTAZIONE ACQUISITA E LE AUDIZIONI ..... » 758

3. LE LINEE DIRETTRICI DELL'INCHIESTA ..... » 761

4. LA RISERVA STATALE SUL GIOCO PUBBLICO E LA DIFESA SOCIALE ANTIMAFIA ..... » 764

5. EVOLUZIONE STORICA E GIURIDICA DEL GIOCO D'AZZARDO LECITO IN ITALIA ..... » 769

5.1. Cenni storico-giuridici sul gioco d'azzardo ..... » 769

5.2. Evoluzione della legislazione ..... » 773

5.3. Gioco d'azzardo, enti locali e principio di sussidiarietà . » 779

5.4. Gioco d'azzardo e diritto dell'Unione europea. Principi espressi nel « Libro verde » della Commissione europea » 781

5.5. Normativa regionale e potere regolamentare dei Comuni » 783

5.6. Sulla normativa tributaria ..... » 792

5.7. Sulle entrate erariali ..... » 796

5.8. Sul divieto di pubblicità ..... » 797

5.9. Sul regime concessorio dello Stato ..... » 798

6. EVIDENZE GIUDIZIARIE E NUOVI SCENARI DELLA PRESENZA DELLE MAFIE » 801

6.1. Vulnerabilità del settore e modalità di penetrazione delle mafie ..... » 801

6.2. Le attività investigative nel settore dell'azzardo ..... » 803

6.3. L'operazione « Galassia » ..... » 806

6.4. Le fonti di innesco delle indagini. Criticità ..... » 808

6.5. Criminalità mafiosa, gioco d'azzardo ed emergenza pandemica ..... » 810

7. GIOCO D'AZZARDO, VOLUME D'AFFARI, FISCALITÀ E IMPATTO SUL TERRITORIO ..... *Pag.* 812

7.1. Possibili scenari in rapporto al profilo socio-economico delle aree del Paese e all'incidenza dei fenomeni di criminalità ..... » 812

7.2. Lo sfondo generale del mercato registrato dei giochi d'azzardo 815

7.3. Lo sviluppo negli anni in Italia ..... » 816

7.4. Progressione sul lungo periodo (2006-21) ..... » 823

7.5. I saldi dei ricavi erariali e dei margini per le società . » 823

7.6. Il gioco d'azzardo da remoto, online o telematico ..... » 824

7.7. Gli effetti della pandemia sui volumi di gioco fisico e online. Raffronti 2019- 2020. ..... » 827

7.8. L'andamento dei giochi online per bimestri nell'anno 2021 ..... » 832

7.9. Il primato delle regioni meridionali nel gioco online .. » 834

7.10. Ulteriori elementi di potenziale anomalia dall'analisi degli indicatori statistici: le scommesse tra privati e l'intervento dall'estero ..... » 840

7.11. La variabile criminale di contesto: evidenze nelle regioni » 845

8. MAFIE E GIOCO D'AZZARDO ONLINE: EVOLUZIONE STORICA, TECNOLOGICA, ORGANIZZATIVA, PAGAMENTI DIGITALI E CRIPTOVALUTE ..... » 847

8.1. Premessa ..... » 847

8.2. Definizione e descrizione ..... » 849

8.3. Cenni storici sulle infiltrazioni delle mafie nel gioco legale online ..... » 850

8.4. Le strutture di controllo multilivello della criminalità organizzata ..... » 853

8.5. Tecnologia ..... » 858

8.6. Pagamenti digitali e criptovalute ..... » 861

8.7. Il ruolo della Banca d'Italia nel settore dei pagamenti . » 861

8.8. Il mercato dei servizi di pagamento ..... » 863

8.9. Criptovalute ..... » 864

8.10. L'interazione tra il comparto del gioco e i servizi di pagamento ..... » 867

8.11. Le criticità ..... » 868

9. IL GIOCO MINORILE ..... » 870

10. L'IMPEGNO DELLE ASSOCIAZIONI DEL TERZO SETTORE ..... » 876

10.1 Fondazioni Antiusura ..... *Pag.* 876
10.2 Caritas italiana ..... » 877
10.3 Avviso pubblico ..... » 879

11. CONSIDERAZIONI DI SINTESI PER UN NUOVO QUADRO ISTITUZIONALE . » 881

12. CONSIDERAZIONI FINALI, RACCOMANDAZIONI E PROPOSTE ..... » 885

ALLEGATO 1: *Riunioni del IV Comitato* ..... » 896

ALLEGATO 2: *Sintesi delle operazioni acquisite dal IV Comitato* . » 898

PAGINA BIANCA

SEZIONE II

Influenza e controllo criminali sulle attività connesse al gioco nelle sue varie forme

1. Premessa

Il mandato del IV Comitato e le ragioni dell'inchiesta

La Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere ha conferito il mandato al IV Comitato, coordinato dal senatore Giovanni Endrizzi, di compiere una ricognizione organica *« sull'influenza e sul controllo criminali sulle attività connesse al gioco nelle sue varie forme »*. [95] L'attività istruttoria verteva dunque sull'impatto che il gioco d'azzardo – tanto nelle modalità di svolgimento nella illegalità quanto in quelle su concessione dello Stato- provoca sulla generale *questione criminale* e sulla specifica evoluzione dell'associazionismo di tipo mafioso, nonché nell'esaminare l'esposizione del Paese al rischio criminalità – con particolare riferimento alle associazioni per delinquere – che deriva dall'imponente mercato dei giochi con vincite in denaro.

La Commissione ha ritenuto altresì di affidare al IV Comitato una specifica indagine sulle vicende relative alla sospensione del ciclista Marco Pantani nel Giro d'Italia 1999 e alla sua morte avvenuta nel 2004, per verificare se vi fossero connessioni con il giro di scommesse clandestine ovvero implicazioni delle organizzazioni mafiose. Di questo argomento si relazionerà in altra specifica sezione della relazione conclusiva.

Fin dalla seconda metà del secolo scorso la gestione del gioco d'azzardo clandestino è stata tra le attività illecite particolarmente attrattive per la criminalità organizzata di tipo mafioso. A partire dagli anni Novanta si è assistito ad una progressiva apertura da parte del legislatore verso un'offerta autorizzata di gioco pubblico sempre più alta, motivando tale scelta con la necessità di contrastare il gioco clandestino.

L'attenzione rivolta dalla Commissione anche alle analisi sul comparto del gioco d'azzardo legale potrebbe di per sé sorprendere, atteso che si

---

[95] Le attività svolte dal Comitato hanno ricevuto il prezioso supporto del Consigliere parlamentare dott. Daniele Piccione, dei consulenti a tempo pieno o parziale, nonché del personale degli uffici della Commissione, ai quali va un sentito ringraziamento. In particolare, nella presente Sezione della relazione conclusiva: l'apparato di dati statistici ed elaborazioni socio-economiche è frutto di una ricerca descrittiva ed analitica curata dal dottor Maurizio Fiasco; la ricognizione approfondita sull'evoluzione normativa è stata condotta dall'avv. Attilio Simeone che ha riesaminato la produzione delle leggi e dei decreti; le parti della relazione di approfondimento sulle tecnologie informatiche impiegate nella diffusione del gioco d'azzardo *online* e dei relativi pagamenti è stata condotta dal consulente Gianluca Zandini. Si ringraziano, altresì, per i preziosi contributi redazionali i consulenti Amos Bolis, Silvia Signorato, Tommaso Solazzo, Filippo Torrigiani ed Ersilia Trotta.

tratta di attività autorizzate dallo Stato e, come tali, presidiate da vincoli e controlli tesi a prevenire e reprimere eventuali forme di illecito. L'esigenza di una approfondita analisi anche in questo comparto del gioco discende da alcune preoccupanti criticità poste in luce negli ultimi lustri dalle autorità inquirenti. Infatti, se ancora sul finire degli anni Novanta la polizia giudiziaria era impegnata principalmente su fenomeni delinquenziali correlati alle corse negli ippodromi e nei cinodromi, ai combattimenti clandestini combinati tra animali, alle sale da gioco « ambigue » (parte semilegali e gran parte totalmente illegali) e ai quattro casinò autorizzati (Campione d'Italia, Venezia, Saint Vincent, Sanremo), successivamente il quadro dell'offerta di gioco muta considerevolmente. Così, dal progressivo processo di espansione dell'offerta pubblica e ancor più con il salto delle tecnologie digitali che ha consentito l'esplosione del mercato delle scommesse *online*, avviene anche il salto evolutivo dell'intervento delle mafie nel comparto.

Già nel 2002, l'allora capo della Polizia, il prefetto Antonio Manganelli, intuì la necessità di guardare al settore dei giochi e delle scommesse come uno degli ambiti privilegiati di influenza e di aggressione da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso, tant'è che ritenne necessario la creazione del « Nucleo centrale per la polizia dei giochi e delle scommesse » al fine di adeguare sia le professionalità della sicurezza pubblica sia le metodologie di contrasto.

A preoccupare il Dipartimento della pubblica sicurezza erano stati, in particolare, taluni profili emersi dalle indagini dai quali veniva a delinearsi un quadro allora di assoluta novità: le mafie non erano più confinate nei loro interessi entro il perimetro dei circuiti illegali del gioco d'azzardo, ma tendevano a proiettarsi anche verso il circuito dell'offerta legale ritenuta parimenti lucrosa. [(96)]

Dunque, riprendendo le fila di un percorso di osservazione ultraventennale, il IV Comitato ha proseguito nell'impegno che la stessa Commissione antimafia aveva già avviato nella XVI Legislatura, quando ha esaminato *« i fenomeni che determinano la creazione di bacini di liquidità finanziaria frutto di attività illecita e la conseguente immissione nel mercato finanziario di ingenti capitali, con riferimento in particolare al settore del gioco lecito e di quello illecito, quale possibile canale di produzione di grandi risorse finanziarie »* [(97)] ed è pervenuta a conclusioni in successiva relazione. [(98)]

Nella XVII Legislatura la Commissione ha poi indirizzato l'ambito di osservazione *« agli aspetti dei giochi e delle scommesse di più stretta*

[(96)] IV Comitato, riunione n. 4 del 2 ottobre 2019, audizione del vicequestore Marco Garofalo, direttore del Servizio Centrale Operativo (SCO) del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

[(97)] XVI Legislatura, *« Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, sui profili del riciclaggio connessi al gioco lecito e illecito »*, relatore sen. Luigi Li Gotti, approvata dalla Commissione nella seduta del 17 novembre 2010 (Doc. XXIII, n. 3), p. 5.

[(98)] XVI Legislatura, *« Relazione sul fenomeno delle infiltrazioni nel gioco lecito e illecito »*, relatore sen. Luigi Li Gotti, approvata dalla Commissione nella seduta del 20 luglio 2011 (Doc. XXIII, n. 8).

attinenza ai fenomeni criminali di tipo mafioso » specificando nella relazione tematica approvata nel luglio 2016 [99] che *« nel perimetro del gioco legale l'offerta avviene attraverso l'impiego di impianti che operano su rete fisica oppure online, quest'ultimo attraverso siti internet autorizzati. È stato accertato »* – aggiungeva la Commissione – *« che la criminalità mafiosa ha operato enormi investimenti in detto comparto, acquisendo ed intestando a prestanome sale deputate al gioco, oppure mediante uno o più sodali all'interno delle compagini societarie delle singole società di gestione del luogo, quali preposti o con altri compiti di rappresentanza, sia per percepire rapidamente guadagni consistenti (soprattutto se le regole vengono alterate per azzerare le già scarse possibilità di vincita dei giocatori o per abbattere l'entità dei prelievi erariali), sia per riciclare capitali illecitamente acquisiti ».*

Continuava, quindi, la relazione del 2016 in una descrizione sintetica delle diverse forme di infiltrazione della criminalità nello specifico settore: *« Sovente, poi, l'apertura di una sala gioco da parte di soggetti contigui ad organizzazioni mafiose è risultato essere uno schermo di comodo per esercitare, accanto alle attività legali, un analogo circuito di gioco clandestino. Sono emersi casi in cui le associazioni criminali avevano distribuito ed installato nei bar e nei locali pubblici dei propri apparecchi, determinando situazioni di vero e proprio monopolio nei territori da esse controllati, mediante l'imposizione, con modalità estorsive, ai titolari di pubblici esercizi del proprio prodotto anche sostituendo quelli già installati da altri clan (con conseguenti situazioni di evidente conflitto a volte sfociati anche in gravi fatti di sangue), e la pretesa del pagamento dei costi per il noleggio o di una percentuale sui ricavi. Sono state poi riscontrate alterazioni del gioco attraverso plurime modalità operative, che vanno dalla manomissione e dalla clonazione delle schede elettroniche situati all'interno delle* newslot *(AWP) e ai più complessi interventi di alterazione dei sistemi di trasmissione dati e all'utilizzo di circuiti di gioco on line non autorizzati ».* [100]

La « relazione Vaccari » del 2016, infine, si soffermava su taluni profili di criticità connessi al gioco *online* e alla sua naturale connotazione transnazionale: *« sul fronte del gioco on line sono risultate estremamente diffuse le condotte illecite che consistono nell'operare tramite siti illegali gestiti da società straniere, i cui server sono collocati in paesi a fiscalità agevolata (siti che presentano un'estensione ".com" o comunque diversa da ".it"). Si tratta di un circuito clandestino in cui tautologicamente è assente qualsiasi controllo ed impossibile imporre regole di tracciabilità. (...) Le indagini eseguite da vari uffici hanno, però, dimostrato come le organizzazioni riescano agevolmente a "bypassare" tali provvedimenti, configurando l'interfaccia di rete del PC sostituendo al DNS nazionale (ITALIA) – normalmente assegnato in automatico dal gestore del servizio*

---

[99] XVII Legislatura, *« Relazione sulle infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito e illecito »*, relatore sen. Stefano Vaccari, approvata dalla Commissione nella seduta del 6 luglio 2016 (Doc. XXIII, n. 18).

[100] *Idem,* p. 30.

ADSL – un openDNS*, o anche replicando il portale su un dominio non inibito ma speculare »*. [101]

La relazione approvata nella XVII Legislatura era, altresì, corredata da una dettagliata rassegna delle principali indagini svolte dalla polizia giudiziaria in materia di gioco d'azzardo, fisico ed *online*. [102] Nonostante il ponderoso e puntuale lavoro svolto, le raccomandazioni e le proposte formulate nella citata relazione non ebbero il seguito normativo e organizzativo atteso, fatta eccezione per l'adozione di alcuni provvedimenti collaterali quali il divieto di pubblicità e sponsorizzazioni e quelli, incidentali, di vigilanza sanitaria adottati durante la fase acuta della pandemia da Covid-19.

Nel corso della presente Legislatura, il lavoro istruttorio è stato caratterizzato da un'attenzione sistematica al complesso di eventi dinamici e di soggetti attivi nella violazione delle leggi penali, in campi e con modalità di rilevante interesse istituzionale, quali il vasto comparto delle scommesse e i capillari « sportelli » di raccolta delle puntate di denaro, sia con la complessa strumentazione di apparecchiature e sia attraverso canali con o senza sede o supporto fisico.

In tale ottica generale si è ritenuto necessario approfondire la conoscenza di come e quanto la criminalità sia infiltrata nei canali resi legali, quanto sia attiva in quelli esplicitamente illegali, quanto ancora agisca in quelli apparentemente leciti, alterando i supporti tecnologici, le reti e i punti terminali di distribuzione.

Il IV Comitato ha così acquisito gli elementi ritenuti utili a ricostruire, con indicatori diretti e indiretti, il *modus operandi* di tutto l'arco dei soggetti della criminalità, per poi valutarne le conseguenze nella società, nell'economia, nella finanza e nell'esercizio del monopolio fiscale dello Stato.

2. La documentazione acquisita e le audizioni

Il IV Comitato ha svolto 22 riunioni complessive [103] nel corso delle quali sono stati auditi esponenti della magistratura e delle forze dell'ordine, i vertici della Banca d'Italia e dell'Agenzia delle accise, dogane e monopoli (ADM), i soggetti appartenenti al settore dell'offerta autorizzata, nonché rappresentanti del terzo settore.

In particolare il Comitato ha effettuato l'audizione dei seguenti: dott. Antonio Del Coco, presidente di sezione penale della Corte d'appello di Lecce; colonnello Ciro Natale dello SCICO della Guardia di Finanza; colonnello Rino Coppola dei Carabinieri del ROS; dott. Marco Garofalo del Servizio centrale operativo (SCO) della Polizia di Stato; dott. Giuseppe Sturiale, sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Catania; per la Banca d'Italia, il dott. Roberto Cercone, capo del Servizio

---

[101] *Idem,* p. 31.

[102] *Idem,* capitolo IV *« Il settore del gioco alla luce delle più recenti e significative inchieste giudiziarie »*.

[103] Elenco delle riunioni del IV Comitato in allegato 1 alla presente Sezione.

rapporti istituzionali di vigilanza e il dott. Massimo Doria, capo del Servizio strumenti e servizi di pagamento al dettaglio; dott. Luciano Gualzetti, presidente della Consulta nazionale antiusura « Giovanni Paolo II » onlus; dott. Claudio Forleo, responsabile dell'Osservatorio parlamentare di Avviso Pubblico; don Andrea La Regina, della Caritas Italiana; dott. Marcello Minenna, direttore generale dell'Agenzia delle accise, dogane e monopoli (ADM); Jvan Baio, imprenditore audito su vicende giudiziarie inerenti illegalità nelle scommesse; nuovamente, il dott. Marcello Minenna, accompagnato dal dott. Stefano Saracchi, direttore della Direzione giochi dell'ADM.

Alle predette, si aggiungono le seguenti ulteriori audizioni che, attesi i profili di interesse generale per la Commissione, hanno avuto luogo in sede plenaria: dott. Raffaele Cantone, direttore dell'ANAC, accompagnato dalla dott.ssa Angela Lorella Di Gioia e dal dott. Paolo Fantauzzi; [104] generale Giuseppe Governale, direttore della Direzione investigativa antimafia, accompagnato dal capo del Reparto investigazioni preventive, generale Antonio Basilicata; [105] dott.ssa Gerarda Maria Pantalone, prefetto di Roma; [106] don Alberto D'Urso, presidente della Consulta nazionale antiusura « Giovanni Paolo II » onlus; [107] dott. Federico Cafiero de Raho, procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo; [108] dott. Claudio Clemente, direttore dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF); [109] dott. Marco Valentini, prefetto di Napoli; [110] dott. Marcello Minenna, direttore generale dell'ADM; [111] prefetto Lamberto Giannini, capo della Polizia di Stato e direttore generale della pubblica sicurezza; [112] on. Franco Roberti, europarlamentare e già Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo; [113] generale Teo Luzi, comandante generale dell'Arma dei Carabinieri; [114] generale Giuseppe Zafarana, comandante generale della Guardia di Finanza; [115] dott. Francesco Curcio, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Potenza. [116]

---

[104] Seduta n. 27 del 25 giugno 2019, audizione del presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, dottor Raffaele Cantone.

[105] Seduta n. 48 del 26 novembre 2019, audizione del direttore della Direzione investigativa antimafia, generale Giuseppe Governale.

[106] Seduta n. 57 del 30 gennaio 2020, audizione del prefetto di Roma, dottoressa Gerarda Maria Pantalone.

[107] Seduta n. 81 del 24 giugno 2020, audizione del presidente della Consulta nazionale antiusura, don Alberto D'Urso.

[108] Seduta n. 85 dell'8 luglio 2020, audizione del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, dottor Federico Cafiero De Raho.

[109] Seduta n. 87 del 16 luglio 2020, audizione del direttore dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia, dottor Claudio Clemente.

[110] Seduta n. 94 del 24 settembre 2020, audizione del prefetto di Napoli, dottor Marco Valentini.

[111] Seduta n. 107 del 9 marzo 2021, audizione del direttore generale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, dottor Marcello Minenna.

[112] Seduta n. 114 del 29 aprile 2021, audizione del capo della Polizia e direttore generale della Pubblica sicurezza, prefetto Lamberto Giannini.

[113] Seduta n. 116 del 6 maggio 2021, audizione dell'onorevole Franco Roberti.

[114] Seduta n. 117 del 12 maggio 2021, audizione del comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, generale Teo Luzi.

[115] Seduta n. 122 del 19 maggio 2021, audizione del comandante generale della Guardia di Finanza, generale Giuseppe Zafarana.

[116] Seduta n. 124 del 9 giugno 2021, audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Potenza, dottor Francesco Curcio.

Sul piano documentale, il Comitato ha acquisito agli atti della Commissione 80 documenti di analisi del fenomeno, taluni dei quali corredati dalla formulazione di puntuali proposte per rafforzare la risposta delle istituzioni alle minacce della criminalità mafiosa nello specifico settore.

Il Comitato, inoltre, ha acquisito copiosa documentazione in ordine alle metodologie adottate e ai risultati conseguiti dall'ADM, alle esperienze maturate dall'associazionismo della società civile sui fenomeni mafiosi e nel contrasto alle conseguenze sul piano sociale della diffusione del gioco d'azzardo, nonché alle indagini eseguite dagli organismi investigativi nel corso dell'ultimo quinquennio (2017-2022).

A tale ultimo riguardo, si riporta, a titolo di esempio, un elenco non esaustivo delle principali operazioni eseguite nel campo del gioco d'azzardo particolarmente significative per qualità delle indagini e risultati conseguiti:

– operazione '*Ndrangames*: l'indagine, che ha documentato il possesso di circa 3.000 *slot machine* installate in tutto il territorio nazionale, si è conclusa con l'emissione di provvedimenti cautelari nei confronti di 19 soggetti e il sequestro di sette società di produzione e distribuzione di videogiochi (Potenza, 2017);

– operazione *Beta*: emissione di provvedimenti cautelari nei confronti di 30 indagati coinvolti nella gestione di punti scommesse (24 sale erano regolarmente affidate dopo l'aggiudicazione di un bando di concessione) e nella distribuzione di macchine per il *video-poker* (Messina, 2017);

– operazione *Beta 2*: emissione di ulteriori 8 provvedimenti cautelari (Messina, 2018);

– operazione *Stige*: emissione di provvedimenti cautelari per 169 indagati; in primo grado sono stati inflitti 600 anni di carcere nei confronti di 53 soggetti (Catanzaro, 2018);

– operazione *Carminius-Bellavita*: provvedimenti cautelari per 17 indagati (Torino, 2018);

– operazione *Galassia*: emissione di provvedimenti cautelari nei confronti di 68 soggetti e sequestro di molteplici società attive nel settore dei giochi e scommesse *online* per un valore di circa 1 miliardo di euro (Bari, 2018);

– operazione *Doppio Gioco*: l'operazione, con oltre 350 soggetti indagati, ha messo in evidenza che il *clan* di riferimento aveva collocato il proprio prodotto in oltre 400 agenzie di gioco (Catania, 2018);

– operazione *Scommessa*: emissione di provvedimenti cautelari nei confronti di 22 indagati; sequestro preventivo di beni mobili e immobili, disponibilità finanziarie, rapporti bancari, nonché 9 agenzie di raccolta scommesse e 27 società di vario tipo, per un valore complessivo di circa 200 milioni di euro (Bari, 2018);

– operazione *Revolutionbet*: emissione di 16 provvedimenti cautelari e 15 decreti di fermo di polizia giudiziaria; sequestro di 207 rapporti bancari accesi in Italia e all'estero, 46 immobili, 14 beni mobili e 58 attività d'impresa, prevalentemente operanti nel settore del *gaming,* nonché 25 centri scommesse (Catania, 2018);

– operazione *Gaming Machine*: emissione di 27 misure cautelari in carcere e 9 agli arresti domiciliari; sequestro di beni per un valore

complessivo di oltre 7,5 milioni di euro, tra cui tre sale « VLT » ubicate in Bari, quattro immobili, numerosi veicoli, due complessi aziendali e oltre 200 rapporti finanziari (Bari, 2020);

– operazione *Apate*: emissione di 65 provvedimenti cautelari; sequestro di 38 agenzie di scommesse a Catania, Messina, Siracusa ed Enna; sequestro di beni mobili e immobili e rapporti finanziari per un valore di oltre 30 milioni di euro (Catania, 2021);

– operazione *Nautilus*: emissione di provvedimenti cautelari nei confronti di 33 indagati; sequestro di 11 siti *web*, due società e valori per circa 3 milioni di euro; dalle indagini è emerso che nell'arco di soli due anni il giro d'affari delle scommesse illegali, operative su una piattaforma sviluppata circa vent'anni prima da un soggetto già condannato per tali reati, ammontava a circa 5 miliardi di euro (Salerno, 2022).

A completamento del quadro dell'azione di prevenzione e contrasto, giova qui riportare i dati sui controlli effettuati dai reparti della Guardia di Finanza così come riferiti dal colonnello Ciro Natale dello SCICO nel corso della sua audizione del 23 luglio 2019. [(117)]

Nel solo anno 2018, a fronte di circa 8.000 interventi dei militari del Corpo, sono state riscontrate oltre 2.000 violazioni, con conseguente denuncia di 1.037 soggetti per abusi, illegalità e reati di varia natura, il sequestro di 860 apparecchi di gioco formalmente « legali » (in quanto risultanti dotati di autorizzazione concessoria) ma di fatto operanti con alterazioni o disconnessioni dai contatori da remoto, nonché il sequestro di 534 *« totem »*, cioè di apparecchiature elettroniche che consentono l'accesso a piattaforme di gioco *online* o a offerte promozionali di scommesse e similari via internet. [(118)]

L'audito ha poi aggiunto che a seguito dei controlli effettuati, i reparti del Corpo hanno provveduto a fare le opportune comunicazioni alle autorità competenti per l'avvio dei conseguenti procedimenti penali e per l'applicazione di sanzioni amministrative nei confronti di 1.263 punti di scommesse non autorizzati, dove in realtà funzionava una sorta di « doppio canale » che consentiva a molte agenzie di gioco autorizzate di fungere da schermo per l'accesso anche all'offerta delle scommesse illegali.

3. Le linee direttrici dell'inchiesta

L'ipotesi di lavoro postulata dal IV Comitato, che meglio sarà illustrata nel prosieguo della presente Sezione della Relazione conclusiva, ha trovato conferma sin dalla sua prima seduta di audizione, tenutasi il 23 luglio del 2019, nel corso della quale è stato sentito il presidente della sezione penale

---

(117) IV Comitato, riunione n. 3 del 23 luglio 2019, audizione del colonnello G. di F. Ciro Natale dello SCICO.

(118) Si tratta di un sistema, verosimilmente ancora in uso, che prevede l'utilizzo di una *smart card* personale che consente di accedere ad un portale di commercio elettronico – riferibile a società costituite in altri Paesi dell'Unione europea – che offre sconti su determinati prodotti attraverso la partecipazione a vari tipi di gioco, tra cui il *videopoker*.

della Corte d'appello di Lecce – sezione distaccata di Taranto, dottor Antonio Del Coco, esperto della materia. [119]

« L'offerta del gioco illegale » – ricorda l'audito – *« viene sempre ravvivata dalla remunerazione di una vincita che è sicuramente superiore a quella che si può ottenere nel gioco legale, che è costantemente monitorato e costantemente sottoposto a limitazioni e controlli ». « Il gioco illegale, peraltro, è appetibile da parte delle associazioni criminali »* perché si tratta di un *« terreno dove l'associazione criminale si muove in maniera molto più confacente a quelli che sono i suoi 'criteri ispiratori »,* tra questi, in primo luogo, la possibilità di ottenere *« guadagni enormi, perché ovviamente non tassati: (...) tutto quello che viene guadagnato viene introitato dall'associazione »*. [120]

D'altro canto, da molteplici fonti investigative e giudiziarie emerge che il comparto legale è un settore che favorisce il riciclaggio di denaro sporco ed una serie di attività collaterali che sono proprie delle associazioni criminali, quali le estorsioni o il prestito usurario.

« Nell'ambito delle indagini che sono state svolte » – ha confermato il magistrato – *« infatti è risultato non solo che coloro che avevano le cosiddette 'macchinettè nei loro locali dovevano pagare il 'pizzo' o che veniva imposto il fatto che questi macchinari dovevano essere acquistati da determinati rivenditori vicini al clan »* ma che in tali locali veniva anche assicurato *« il finanziamento dei giocatori in difficoltà, quindi l'usura »*. [121]

Le modalità attraverso le quali gli esponenti mafiosi si inseriscono nel circuito legale vanno dall' *« infiltrazione di propri affiliati nell'ambito delle società concessionarie »* a quello dell'inserimento di propri sodali nelle società, specie se costituite all'estero, che risultano avere concessioni all'estero ma *« poi svolgono in un modo o nell'altro attività in Italia »*. [122] L'affermazione dell'audito è in effetti suffragata da atti di indagine, acquisiti dal Comitato, che hanno evidenziato taluni profili di sospetto circa la riconducibilità ad ambienti mafiosi di quote proprietarie di società allora operanti su concessione dell'Amministrazione dei monopoli di Stato.

L'infiltrazione o il condizionamento mafioso di tali società tuttavia può essere ancor meno percettibile e più subdolo. Non intervengono sull'assetto proprietario, quanto su quello organizzativo o gestorio inserendovi personale di propria fiducia che in via di fatto assume la capacità decisionale e polarizza su di sé la completa operatività della struttura di gioco al di là dei ruoli formali che appaiono negli organigrammi societari ufficialmente depositati. Ha ricordato infatti l'audito che non mancano i casi in cui l'associazione criminale *« fornisce a queste società dei preposti che (...) operano sul territorio italiano; e non solo preposti, ma anche, per esempio, procacciatori di responsabili di punti gioco. E, dunque, spesso avviene che i responsabili di punti gioco non sono altro che dei meri prestanome »*. Ne deriva l'implicazione che *« l'organizzazione criminale viene a contatto con*

---

[119] IV Comitato, riunione n. 3 del 23 luglio 2019, audizione del presidente della sezione penale della Corte d'appello di Lecce – sezione distaccata di Taranto, dottor Antonio Del Coco.

[120] *Idem*.

[121] *Idem*.

[122] *Idem*.

delle società di capitali e quindi, anche qui, funziona benissimo il meccanismo del riciclaggio ». [123]

Anche nelle successive audizioni, sia in sede di Comitato che in sede plenaria, è stata mantenuta tale direttrice di approfondimento, ovvero la concorrenza, nelle gestioni delle consorterie criminali, di interessi verso attività prettamente clandestine, così come verso l'infiltrazione nelle attività lecite, nonché le forme di sinergia « a ponte » tra le due. In questo senso si sono svolti gli approfondimenti, dove il Comitato ha acquisito informazioni e dati, numerosi e da molteplici fonti, che hanno consentito di analizzare il persistere e l'estendersi di un interesse primario delle mafie e di altre forme di criminalità (economico-finanziaria, comune, associazioni per delinquere « semplici ») di articolare ai vari livelli le attività svolte a fini di percepire e/o occultare illeciti profitti, individuare le strategie adottate, le evoluzioni delle reti criminali nonché l'utilizzo di conoscenze tecnologiche specifiche.

Particolare rilievo è stato attribuito ai seguenti *focus* specifici, volti a dare seguito e sviluppo alle inchieste condotte nelle precedenti legislature ovvero su fenomeni osservati nella corrente XVIII Legislatura:

– analisi del comparto del gioco *online*, evidenziando gli aspetti tecnici e tecnologici, le vulnerabilità del sistema, le forme organizzative e le strategie adottate dalle associazioni criminali;

– ricognizione delle problematiche di carattere tecnico, operativo e giuridico, emerse nel corso delle indagini, soprattutto per quanto attiene alle attività transnazionali, tipiche ad esempio dell'*online*, e alle norme di contrasto degli illeciti e di regolamentazione del settore esistenti nei diversi dei Paesi;

– centralità dei dati e delle rilevazioni statistiche funzionali, in particolare, allo sviluppo di un sistema efficace di analisi territoriale capace di individuare anomalie su cui focalizzare l'attenzione investigativa e l'analisi sociale del fenomeno;

– studio e inquadramento giuridico e amministrativo del settore e, in particolare, dei rapporti di natura contrattuale tra Stati e privati e nell'ambito della filiera, al fine di evidenziare possibili vulnerabilità di sistema;

– gioco d'azzardo minorile, con riguardo anche alla diffusione del gioco *online* tra i giovani;

– ruolo e potenzialità delle associazioni a tutela dei cittadini, sia in materia di mafie e di legalità, sia in relazione alle gravi problematiche sociali connessi al gioco d'azzardo e alle responsabilità degli enti locali.

Le tematiche come sopra sinteticamente descritte sono oggetto di specifica trattazione nei capitoli che seguono nella misura in cui è stato possibile approfondirle dal Comitato nell'arco temporale della legislatura.

---

[123] *Idem.*

4. La riserva statale sul gioco pubblico e la difesa sociale antimafia

L'intera disciplina del gioco e delle scommesse trova il suo caposaldo nella previsione dell'art. 1 del d.lgs. 14 aprile 1948, n. 496, [(124)] in forza del quale *« l'organizzazione e l'esercizio di giochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato »*. A tal proposito si veda la sentenza del 31 marzo 2015, n. 56 in cui la Corte Costituzionale statuisce che *« la materia dei giochi pubblici è riservata allo Stato, che ne può affidare a privati l'organizzazione e l'esercizio in regime di concessione di servizio »*, sulla base di una disciplina che trova origine proprio nei sopra richiamati articoli 1 e 2 del d.lgs. n. 496 del 1948. [(125)]

In merito si ricorda che già nel 2004 la Consulta aveva affermato la piena legittimità della riserva statale, precisando che *« le fattispecie penali degli artt. 718 e seguenti del codice penale rispondono invece all'interesse della collettività a veder tutelati la sicurezza e l'ordine pubblico in presenza di un fenomeno che si presta a fornire l'habitat ad attività criminali »*. [(126)]

La riserva allo Stato della materia dei giochi pubblici poggia su valori fondativi di grande rilievo:

– la tutela dell'ordine, della sicurezza pubblica, della sicurezza urbana [(127)] e del buon costume;

– il contrasto all'infiltrazione di organizzazioni criminali nel settore e all'offerta di gioco illegale;

– la tutela dell'interesse fiscale dello Stato e delle entrate erariali;

– la garanzia dei diritti dei consumatori, che sono più a rischio di fronte a offerte di gioco non rigidamente regolate dallo Stato;

– la salvaguardia dei minori dalle offerte di giochi a scopo di lucro.

Del resto, occorre rimarcare che proprio lo Stato italiano ha autorizzato il gioco d'azzardo « per costrizione », a fronte della dimostrata impossibilità di inibirne la pratica. Lo Stato, sussumendolo mediante il monopolio, ha teso a evitare le più gravi conseguenze qualora fosse lasciato al libero esercizio di attività a scopo di lucro. Del resto, non è un caso che lo Stato repubblicano né si è mai fatto promotore di iniziative « interventiste » nel settore, né ha mai autorizzato nuove case da gioco, ovvero casinò. [(128)]

Nel concreto il *monopolio* sui giochi risponde alle esigenze drammatiche di rafforzare continuamente le attività di contrasto al crimine orga-

---

(124) D.lgs. 14 aprile 1948 n. 496, *« Disciplina delle attività di giuoco »*.

(125) C.Cost., sentenza n. 56/2015, §. 2.1.

(126) C.Cost., sentenza n. 185/2004, §. 3.

(127) Sul concetto di « sicurezza urbana », cfr. art. 1 del decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008. *« Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione ed ambiti di applicazione »*, successivamente codificato nel decreto-legge n. 14 del 20 febbraio 2017 recante *« Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città »*, conv. con mod. dalla legge 18 aprile 2017, n. 48.

(128) I quattro casinò operanti in Italia (Venezia, San Remo, Saint Vincent, Campione d'Italia) erano in funzione prima del 1946. Nella XI e nella XII legislatura furono depositate circa un centinaio di proposte di legge per l'istituzione di nuove case da gioco, ma il procedimento legislativo (già maturato nelle commissioni della Camera dei deputati) s'interruppe per la netta opposizione, tra le altre amministrazioni, del Ministero dell'interno.

nizzato, come anche di tutela della sicurezza urbana, di controllo amministrativo sulle attività commerciali anche al fine di evitare frodi e truffe, di salute pubblica a fronte di patologie correlate all'eccesso di pratiche di gioco. In tale contesto, assume un ruolo centrale nelle politiche criminali di contrasto anche la lotta al riciclaggio, fenomeno imponente quanto la dimensione dei flussi di denaro nei quali si mescola quello sia di provenienza sia di destinazione illecita.

A fronte dei « valori » di così elevato profilo, osservando le evidenze consegnate dalle numerose inchieste giudiziarie antimafia (vedi elenco in Allegato 2 della presente Sezione) il Comitato sottolinea l'esigenza di modificare in modo incisivo l'articolo 4 della legge 13 dicembre 1989 n. 401 [(129)], anche introducendo una nuova fattispecie penale o un'aggravante specifica diversa da quella di cui all'art. 461-*bis.*1 c.p., allo scopo di contrastare in modo più efficace le ipotesi di esercizio abusivo delle attività di gioco d'azzardo quando collegate o riconducibili a fenomeni associativi anche di tipo mafioso.

Il Comitato inoltre, in considerazione di quanto emerso dal ciclo di inchiesta, segnala alla Commissione la necessità di sollecitare il Parlamento e il Governo affinché sia riesaminata la vigente normativa di regolazione delle concessioni con particolare riguardo ai profili che riguardano i tre protagonisti della cosiddetta « economia dei giochi pubblici »: le società aggiudicatarie delle concessioni, con riguardo ai requisiti soggettivi e oggettivi; le aziende che gestiscono i locali e le piattaforme di gioco fisico e telematico, nonché nel procacciamento di adesioni ai contratti per la distribuzione, installazione e manutenzione di apparecchi o strumenti (la cosiddetta « filiera »); i singoli preposti o esercenti i punti di offerta e sale da gioco.

Sulla vulnerabilità dell'economia dei giochi pubblici alla penetrazione mafiosa, giova qui ricordare l'allarme lanciato dal presidente *pro tempore* dell'ANAC, Raffaele Cantone, non solo sulle modalità nell'assegnazione delle concessioni, laddove ha rilevato che *« la maggior parte delle concessioni è già stata data, quasi nell'interezza, senza gara »*, ma anche nella mancata attivazione della revoca della concessione anche in presenza di un provvedimento interdittivo e della carenza di controlli antimafia a valle della filiera: *« come ANAC ci siamo occupati di una vicenda interessante che aveva riguardato una società nota e molto importante, legata al figlio di un mafioso siciliano che era stata raggiunta da interdittiva, tuttavia non si è riusciti a revocare quell'appalto; almeno fino a pochi mesi, quando ce ne eravamo occupati, quell'appalto era ancora in essere per difficoltà enormi da parte del sistema dei monopoli di intervenire su quel settore, perché tutto sommato si trattava di interrompere un flusso di denaro enorme. (...) [Questa] società (...) accanto alle infiltrazioni mafiose che avevano giustificato l'interdittiva, aveva messo in campo un enorme sistema di sottrazione dei soldi pubblici, attraverso il mancato pagamento delle*

[(129)] Articolo 4 *« Esercizio abusivo delle attività di giuoco o scommessa »* della legge 13 dicembre 1989 n. 401, *« Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive ».*

imposte previste; malgrado questo, quella concessione non è mai stata revocata. A mio modo di vedere, però, il punto vero riguarda il meccanismo a valle piuttosto che quello a monte. I grandi concessionari ormai sono pochi e teoricamente sono controllabili (...); il vero problema riguarda i punti scommesse che vengono aperti in loco, per i quali non è affatto prevista l'interdittiva antimafia. Tali punti vengono aperti come se fossero normali negozi: questo per me è lo scandalo. (...) Ormai in certe località ci sono più punti scommesse che chiese, e nei comuni meridionali ce ne sono tantissime. Bisognerebbe chiedersi chi c'è dietro a questi punti scommesse e in certe realtà non ci vorrebbe grande fantasia per dire che c'è la criminalità organizzata. Il vero problema sono i subconcessionari, che spesso vengono sul territorio a svolgere attività con veri e propri meccanismi di riciclaggio. » [130]

Per ogni soggetto di questa particolare « filiera » sono dunque necessari, per accedere alla stessa concessione, controlli e verifiche coordinati, sia per l'accertamento « a monte » dei presupposti di moralità, onorabilità e qualità tecnica in attività tanto delicate e rischiose; sia per la deterrenza penale (dunque non solo amministrativa) di ogni forma di abuso e illegalità. Questo quadro regolativo e preventivo finora non è stato reso disponibile – con sufficiente organicità e coordinamento normativo – poiché la maggior parte delle norme emanate per regolare la complessa materia sono state varate inserendole o nelle leggi di bilancio o in altri provvedimenti *omnibus*.

Conseguentemente il nostro Paese non dispone ancora né di una normativa speciale strutturata, né di una specifica, finalizzata al contrasto antimafia. La Commissione raccomanda che tali esigenze siano soddisfatte attraverso un riordinamento generale della materia, dando coerenza alla congerie di norme che si sono accavallate nel tempo.

Andrebbero, inoltre, disciplinati con maggiore puntualità e rigore i requisiti necessari per ricoprire qualsivoglia carica sociale nelle imprese che compongono la « filiera »: dalla società concessionaria fino alla ditta individuale che distribuisce tagliandi di lotterie o che accoglie nei suoi locali macchinari da gioco d'azzardo. Ad avviso del Comitato, ad esempio, non è sufficiente, per ricoprire legittimamente una posizione anche residuale nella « filiera », il solo requisito di non aver riportato sentenze di condanna anche non definitiva e di non essere stato destinatario di un provvedimento di rinvio a giudizio per determinati reati.

Il Comitato ha raccolto nelle varie audizioni la disponibilità degli esponenti delle categorie economiche coinvolte a potenziare i requisiti, nel comune interesse di rinforzare le garanzie per i cittadini ed il contrasto alla criminalità. Contrariamente al passato, dove il sentimento prevalente era quello di negare l'esistenza di infiltrazioni mafiose in modo da non subire danni di immagine, oggi il settore privato appare più consapevole del fatto che riconoscere la realtà e contribuire con le istituzioni ad individuare possibili soluzioni è un fattore essenziale per poter confermare l'attuale assetto del mercato basato sul regime concessorio.

---

[130] Seduta n. 27 del 25 giugno 2019, audizione del presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, dottor Raffaele Cantone.

La normativa di regolamentazione del settore dovrebbe tenere in debita considerazione il livello di rischio cui è esposto il settore del gioco d'azzardo per finalità di riciclaggio di capitali, tenuto conto degli elevati volumi di transazioni di gioco che si registrano « da remoto », cioè sulle piattaforme *online*.

Resta, peraltro, ancora insoddisfatta l'esigenza, espressa energicamente da questa Commissione antimafia anche nel corso della precedente XVII Legislatura, di prevedere la responsabilità ultima del concessionario anche per quanto accade a valle, a tutti i livelli della filiera dei punti gioco. Ciò si intende, a livello civilistico, come *culpa in eligendo* nella individuazione di *partner* contrattuali e operativi per i determinati compiti del processo commerciale; tale responsabilità, già prevista come principio generale nel nostro ordinamento, potrebbe essere utilmente rafforzata, avendo tuttavia chiaro che sono necessari filtri e controlli pubblici in materia, in quanto il privato non può disporre del sistema informativo proprio delle forze dell'ordine o delle istituzioni pubbliche e, peraltro, va valutata la duplice veste in cui si trova il concessionario atteso che è l'unico deputato al controllo essendo a sua volta controllato. [(131)]

Sul tema è significativo quanto ha riferito al Comitato il presidente dell'associazione nazionale dei gestori di gioco di Stato (SAPAR) in merito alla possibilità che alcune assunzioni di personale presso distributori o gestori di servizi di raccolta siano avvenute accettando o subendo l'imposizione dalla criminalità organizzata. Quanto poi alla responsabilità di controllo sull'operato dei propri dipendenti, l'audito ha segnalato che per le imprese private risulta impossibile effettuare verifiche puntuali in quanto non dispongono delle basi informative che hanno le forze dell'ordine. Pertanto l'audito, anche a nome dell'associazione che rappresenta, ha auspicato che siano le questure ad effettuare i dovuti controlli sui requisiti degli addetti al settore dei giochi, manifestando comunque, anche a nome dell'associazione, la piena disponibilità a fornire il supporto necessario. [(132)]

Va ricordato, al riguardo, quanto previsto dal d.lgs. n. 231 del 2001, in merito alla responsabilità di società, enti e associazioni, anche prive di personalità giuridica, per particolari reati commessi nell'interesse o a vantaggio del soggetto stesso. Per effetto della legge 3 maggio 2019, n. 39, è stato aggiornato il catalogo dei reati che possono originare la responsabilità delle aziende, inserendo l'art. 25-*quaterdecies* « frode in competizioni sportive, esercizio abusivo di gioco o di scommesse e giochi di azzardo esercitati a mezzo di apparecchi vietati ».

Dalle audizioni effettuate dal Comitato è emerso che le imprese del settore del gioco, anche se operanti in un ambito apparentemente « pro-

---

[(131)] In merito, cfr. con quanto già previsto, limitatamente alla disciplina della prevenzione del fenomeno del riciclaggio di proventi, dal d.lgs. 21 novembre 2007 n. 231 ed, in particolare, dall'art. 52 comma 1: *« I concessionari di gioco adottano procedure e sistemi di controllo adeguati a mitigare e gestire i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, compresi quelli relativi ai clienti, ai Paesi o aree geografiche e alle operazioni e tipologie di gioco, cui sono esposti i distributori ed esercenti, a qualsiasi titolo contrattualizzati, di cui i medesimi concessionari si avvalgono per l'offerta di servizi di gioco ».*

[(132)] Riunione n. 22 del 7 luglio 2022, audizione del presidente dell'Associazione nazionale SAPAR (Servizi apparecchi per pubbliche attrazioni ricreative), Domenico Distante.

tetto » qual è il regime di concessione, sono comunque esposte ad un elevato rischio di infiltrazione mafiosa, in ragione di una irresponsabilità di fatto della società « capofila » (il concessionario) rispetto ai vari soggetti della « filiera » che operano nella concreta distribuzione, sia nel territorio fisico sia nel *web*.

Un altro aspetto emerso dal ciclo d'inchiesta riguarda la necessità, segnalata dal magistrato Del Coco, *« di verificare i profili del giocatore clandestino »* atteso che si tratta di una figura che sovente *« ha un profilo criminale di spessore »* perché – questa è la percezione degli inquirenti – ha la piena *« consapevolezza di dove va a giocare »*. [(133)] Ad ogni modo il giocatore, specie se patologico, entra certamente in contatto con ambienti illegali. Infatti, hanno ricordato gli esperti dell'ALEA – Associazione per lo studio del gioco d'azzardo e dei comportamenti a rischio – *« nella carriera di ogni giocatore patologico, c'è l'esperienza di un contatto o con la criminalità comune sul territorio, per esempio per rifornirsi di denaro, o addirittura con la criminalità organizzata. Il binario che viene seguito dal giocatore patologico è doppio: da una parte vi è l'accesso costante all'offerta garantita da una legalizzazione, da una concessione che fissa anche gli obblighi per chi distribuisce il gioco, ma contemporaneamente egli prosegue l'esperienza nella sfera illegale. Le ragioni sono di tipo sistemico, nel formarsi di una domanda continua che occupa larga parte della giornata, e un'abitudine che giunge fino al saturarsi delle opportunità di gioco restando solo nella sfera legale, e quindi al traboccare in quella illegale »*. [(134)]

Come più sopra accennato, si avverte la necessità di disporre di una normativa – penale, amministrativa e processuale – chiara, che armonizzi e coordini la attuale, frammentaria e disorganica. È auspicabile che la normativa italiana si adegui alle disposizioni adottate dall'Unione europea e che tutti gli Stati membri abbiano una disciplina omogenea.

Una legislazione organica riguarda sia le norme penali sia quelle amministrative e le correlate sanzioni da prevedere. È il caso, a esempio, del mancato accertamento dell'identità per i minori. La legge vieta il gioco ai minori di anni 18. I gestori dei locali hanno l'obbligo di accertare l'età degli avventori, impedendo ai minori l'utilizzo di apparecchi che offrono vincite in denaro e l'accesso alle aree dedicate al gioco. In caso di inosservanza, è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria (da 5.000 a 20.000 euro), la chiusura del locale (da dieci a trenta giorni) e, nei casi di plurime violazioni, la revoca delle autorizzazioni e delle concessioni governative.

Vale la pena ancora rilevare che, proprio recentemente, durante la pandemia, le misure eccezionali di limitazioni dell'attività di molti esercizi, tra cui i punti di offerta di gioco lecito, hanno determinato reazioni da parte dei soggetti economici che obiettivamente ne subivano una conseguenza

---

[(133)] Riunione n. 3 del 23 luglio 2019, audizione del presidente della sezione penale della Corte d'appello di Lecce – sezione distaccata di Taranto, dottor Antonio Del Coco.

[(134)] Commissione parlamentare di inchiesta sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico, 13ª seduta del 7 aprile 2022. Audizione di un rappresentante di Alea – Associazione per lo studio del gioco d'azzardo e dei comportamenti a rischio.

economica, arrivando a paventare anche un contenzioso legale. Le attività di distribuzioni dei cosiddetti « *gratta e vinci* », inizialmente inibite, furono riaperte. Non così avvenne per altri servizi (sale bingo, sale *slot* e VLT, sale scommesse, ecc.) ma lungo e aspro fu il dibattito sulle questioni inerenti gli equilibri istituzionali e gli assetti normativi che regolavano i rapporti fra Stato e privati, ma anche ipotesi che le cosiddette « chiusure » avessero determinato un aumento dell'illegalità, contestando la legittimità dei provvedimenti anche in ordine ai valori da tutelare e alle relative priorità.

Analoga contestazione è stata avanzata in ordine alla normativa regionale e alla regolamentazione delle autonomie locali, adducendo un aumento delle illegalità determinata dalle misure in questione.

Altrettanto dicasi per il divieto di pubblicità e sponsorizzazioni, rispetto al quale il settore ha sostenuto che impedire la pubblicità del gioco lecito costituisse vantaggio per le mafie.

Il merito di queste affermazioni trova analisi in più punti di questa Relazione tematica.

Sulle questione di legittimità e coerenza giuridica delle stesse, la Commissione ha ritenuto utile una ricognizione storico-giuridica sull'evoluzione del mercato del gioco con vincite in denaro autorizzato, nonché sugli assetti normativi, al fine di raccogliere nel Capitolo seguente utili basi di conoscenza sui perimetri istituzionali e le opzioni normative attuabili sul versante sociale e del contrasto alle organizzazioni mafiose, dunque anche come approfondimento e base per i concetti espressi in questo Capitolo.

5. Evoluzione storica e giuridica del gioco d'azzardo lecito in Italia

5.1 Cenni storico-giuridici sul gioco d'azzardo

Un primo riferimento al gioco d'azzardo, nell'accezione di uso di denaro o altri beni che costituiscono la posta in palio, emerge nel nostro Paese già nel corso del tardo Medioevo in alcuni statuti comunali dell'Italia centrale.

Nella città di Perugia lo Statuto del 1279 vietava i giochi con i dadi e quelli nei quali comunque si poteva perdere denaro [(135)]. Dello stesso tenore lo Statuto comunale di Pisa, di poco posteriore (1286), che vietava *« taxillorum ludum, vel de pulverella, guarminella, corrigiola, vel coniello, vel alium ludum in quo pecunia vel res mictatur vel perdatur »*. [(136)] Anche lo Statuto di Sansepolcro del 1441 affrontava il tema dei giochi dove si poteva perdere denaro *« sive quid commestibile vel potabile »* [(137)]. Nel 1490 a Badia Tedalda, piccolo comune di castello all'estremità sudorientale del

---

(135) Statuto del Comune di Perugia del 1279, a cura si S. Caprioli e A. Bartoli Langeli, II, Perugia 1996, p. 328.

(136) Rizzi, Ludus/ludere, Giocare in Italia alla fine del Medioevo, Treviso – Roma 1955, p. 55.

(137) A. Czortek, La legislazione sul gioco a Sansepolcro nei secoli XIV e XV. Contributi per una storia del gioco nel Medioevo, « Pagine Altotiberine », 3 (1997), p. 78.

dominio fiorentino, si parlava del *ludus taxillorum* come di un gioco dove si vinceva e perdeva denaro *« vel alie res loco denarii »* [(138)].

La legislazione comunale considerava, dunque, d'azzardo non solamente il gioco che impiegava « denaro », ma qualunque tipo di gioco sul quale si poteva scommettere o che prevedeva una posta, anche in altri generi. Tutti dovevano astenersi dalla pratica dell'azzardo [(139)]. Le pene previste erano piuttosto severe [(140)] e se commesse da stranieri potevano persino raddoppiare. [(141)]

Non mancavano, poi, le disposizioni statutarie volte a precludere ai giocatori, in analogia a quanto previsto per l'esercizio del meretricio, alcuni particolari luoghi delle città e dei borghi, solitamente nei pressi dei luoghi di culto e delle chiese.

Una delle ragioni principali dei divieti e, più in generale, del controllo pubblico del gioco d'azzardo, risiedeva nel fatto che esso fosse uno sperpero di denaro e, come tale, secondo la giurisprudenza medioevale, non poteva essere considerato come una questione individuale, ma come *« una turbativa per l'intera comunità »*, nonché occasione di bestemmia e frode. [(142)]

I legislatori dell'età comunale avevano come obiettivo primario quello di *« creare una cintura sanitaria a protezione delle comunità contro la pratica ludica ritenuta illecita, definendo una sorta di topografia del gioco proibito »*, [(143)] individuando tempi e spazi interdetti al gioco, prima genericamente e poi, a partire dal XIV secolo, in maniera sempre più precisa e dettagliata.

Il concetto di gioco era poi solitamente messo in relazione con luoghi ben precisi, come le taverne, ma i diversi statuti si sbizzarrivano ad individuare altri spazi che nella terminologia medioevale erano indicati come *turpia loca.* Così a Bologna lo statuto del 1251 vietava il gioco anche nelle case, nell'orto e nei portici; [(144)] a Perugia il pressocché coevo statuto del 1279 prevedeva l'obbligo per chi intendesse aprire una taverna o una mescita di garantire al capitano, tramite fideiussore, che nessuno avrebbe

---

(138) M. Laurenti, Lo statuto quattrocentesco di Badia Tedalda, in « Gli statuti quattrocenteschi di Badia Tedalda e di Pratieghi », a cura di M. Laurenti e P. Mariani Biagini, Firenze 1992, p. 76.

(139) A Sansepolcro, ad esempio, le pene per i giocatori d'azzardo o di dadi (20 o 40 soldi) erano superiori a quelle previste per chi usciva da casa di notte dopo il terzo suono della campana (10 soldi), per chi malmenava una prostituta o un lenone (da 2 a 5 libre) e per chi lavorava campi e pascoli del comune (5 libre), ed erano di poco inferiori a quelle per i sodomiti minori di venti anni (20 libre), per chi esercitava la divinazione e per chi vendeva vino importato (in entrambi i casi 25 libre). Rizzi, op. cit., p. 56.

(140) A. Czortek, op. cit. p. 74.

(141) Così negli statuti di Badia Tedalda del 1490. M. Laurenti, op. cit.

(142) A. Degrandi, Problemi di percezione e di rappresentazione del gioco d'azzardo, in « Gioco e giustizia », p. 111.

(143) Rizzi, op. cit., p. 56.

(144) A proposito del capoluogo emiliano, lo storico Massimo Vallerani ha rilevato in uno studio specifico come la scelta dei luoghi di gioco non era certo casuale, vi era anzi *« una netta prevalenza dei luoghi aperti, portici e piazze, con un rilievo particolare per le piazze, dove più evidente è la sfera pubblica del gioco ampliata dalla contiguità con il mercato (anzi dei mercati: piazza Ravegnana e piazza Maggiore) e con le baratterie »*. Non erano rari, comunque, i gruppi scoperti in prossimità di chiese di intensa frequentazione collettiva, come la cattedrale di San Pietro, e gli edifici dei mendicanti, San Domenico e San Francesco. Nelle baratterie, a Bologna come in altre città, era possibile praticare giochi d'azzardo entro certi limiti.

giocato nel luogo dove si vendeva vino [145]; lo statuto della Congregazione dei disciplinati della città e del distretto di Bergamo dell'anno 1336 – pur non facendo esplicito riferimento al gioco – vietava ai propri iscritti di andare *« per tabernas vel alia turpia loca »* e di condurre vita disonesta. [146]

Ma non solo taverne e rivendite di vino e verso la generalità degli avventori, come avveniva a Bologna a partire dalla seconda metà del XIII secolo [147]: venivano imposti divieti specifici nei confronti di determinate figure pubbliche – quali podestà, capitani e giudici – ai quali veniva fatto espresso divieto di giocare d'azzardo presso palazzi pubblici o dentro di essi, in luoghi antistanti chiese o addirittura entro le chiese [148].

L'autorità alla quale lo statuto comunale assegnava il compito di vigilare sui divieti di gioco era, generalmente, il podestà. A Perugia, lo statuto del 1342 assegnava ai tavernieri il compito di denunciare i giocatori prevedendo anche norme tese a favorire le denunce che, in genere, potevano essere sporte da chiunque, purché comprovate da almeno due testimoni. Per i delatori erano previste norme di protezione, la garanzia di segretezza oltre ad un compenso economico con l'evidente proposito di favorire le delegazioni.

Altre norme, invece, punivano i casi di omessa denuncia e vigilanza nonché l'omesso esercizio dell'intervento repressivo. Così a Perugia, la riforma statutaria del 1425 introdusse la disposizione che sanzionava colui il quale, essendovi tenuto, non denunciava i giocatori con la perdita dei diritti civili e l'espulsione dall'eventuale arte di appartenenza.

Altro espediente al quale gli statuti comunali facevano ricorso per limitare il gioco d'azzardo era la diversificazione delle pene, maggiori per gli organizzatori e per i proprietari dei locali di gioco, minori per i singoli giocatori. Gli statuti prevedevano poi, delle sanzioni rafforzate nei confronti di organizzatori di giochi e tavernieri ritenuti troppo indulgenti (ma anche interessati): a Bassano nel 1259 il rapporto fra la multa comminata al giocatore e quella prevista per il proprietario del locale di gioco era di 1 a 2; nel 1288 a Bologna il rapporto sale a 1 a 4, ma a Pisa lo statuto del 1286 raggiungeva quota 1 a 10, per toccare il massimo a Firenze nel 1322 con un rapporto di 1 a 50. Nei borghi minori, poi, si potevano trovare norme talmente restrittive da prevedere, come nello statuto comunale del 1370 di Bellano sul lago di Como, una multa non solo per chi assisteva i giocatori segnando i punti (20 soldi), ma anche per chi semplicemente era uno spettatore e si limitava a guardare (10 soldi).

Gli statuti comunali sono ricchi di informazioni che anche oggi potrebbero essere fonte di ispirazione soprattutto ai fini di prevenzione ma anche di prevenzione del gioco patologico e delle forme di criminalità organizzata.

---

[145] Statuto del Comune di Perugia, pp. 115-117.

[146] L. K. Little, Libertà carità fraternità. Confraternite laiche a Bergamo nell'età del comune, Bergamo 1988, p. 131.

[147] M. Vallerani, « Giochi di posizione » tra definizioni legali e pratiche sociali nelle fonti giudiziarie bolognesi del XIII secolo, in: « Gioco e giustizia », pp. 14, 24-25.

[148] Statuti di Spoleto del 1296, a cura di G. Antonelli, Firenze 1962, pp. 79, 89 e 96.

La legislazione dei comuni medioevali italiani considerava d'azzardo non solo i giochi con i dadi, ma anche, quelli con le carte, con « ossicini », « pallottole » (ma anche bocce o birilli), giochi « di posizione » (cioè da tavolo) e di prestigio e anche il gioco della « *ruzzola* ». Allora come ora, nonostante la severità delle disposizioni di carattere generale, non mancavano le norme che prevedevano deroghe ed eccezioni: così ai giochi di fortuna veniva concesso qualcosa e talora anche molto. [(149)] Era, ad esempio, molto diffusa anche nei comuni più piccoli la sospensione del divieto di gioco nei giorni di festa. [(150)]

Il gioco non coinvolgeva solamente i laici, ma anche gli ecclesiastici e per questo motivo si resero necessari interventi specifici non meno severi di quelli del mondo profano. A volte i chierici nell'azzardo sono stati dei veri precursori.

Gli interventi vescovili volti alla repressione del gioco, non tanto cavalleresco, ma d'azzardo, compaiono già in epoca alto medioevale. [(151)] Il più antico divieto per sacerdoti e chierici risale al Concilio Lateranense II del 1139, ma solamente con papa Innocenzo III il divieto venne stabilito da un provvedimento apostolico diventato effettivo, per lo meno entro i confini del Patrimonio della Chiesa, messo seriamente a rischio proprio dai chierici. In ambito ecclesiastico, la principale normativa repressiva dell'azzardo era costituita dai decreti sinodali. [(152)] A Padova lo statuto (1298) della confraternita penitenziale – disciplinata dei Servi di Dio e della Santa Madre del Duomo, nota anche come Confraternita di Santa Maria dei Colombini – prevedeva l'espulsione per quanti giocavano d'azzardo. A Pisa la regola di vita comune per gli iscritti a confraternite di « disciplinati », « raccomandati » e « laudesi » del 1312 così recitava: *« Acciò che la nostra così ordinata vita non si trovi d'alcuno vitio maculata, ogne nostro portamento sia cum tutta honestade, e lo parlare sia cum tutta sinceritade, e maximamente restringendosi ciascuno da ogni guadagno o procaccio non licito o disonesto, onde la sua anima si potesse dannare e la vita maculare, di non giuocare ad alcuno giuocho ove denari si vincessero o perdessero e maximamente a giuoco di dadi (...) »* [(153)].

La ricostruzione storica come fin qui accennata dimostra che il gioco d'azzardo è sempre stato considerato pericoloso, sia per le conseguenze

---

(149) *« Il mondo tardo-comunale »* – notava la ricercatrice Alessandra Rizzi – *« non mancò quasi mai, nonostante la severità con cui si era pronunciato contro il gioco di fortuna, di concedere qualcosa a quest'usanza e talora anche molto »*.

(150) A Monteriggioni, secondo lo statuto del 1380, nel giorno di Natale; a Frassineto (statuto del 1386), Castel dell'Alpe (statuto del 1388) e Castiglione degli Ubertini (statuto del 1397) nel giorno di Pasqua, ma anche il primo giorno di gennaio, il primo giorno di maggio e per le feste di Pentecoste e Ognissanti.

(151) Nel X secolo i vescovi Attone di Vercelli e Raterio di Verona furono tra i primi a denunciare la pratica del gioco dei dadi.

(152) L'assemblea sinodale convocata nella cattedrale di San Florido nei giorni 15, 16 e 17 novembre 1266 condannava alla scomunica quanti frequentavano le taverne e giocavano a dadi. Lo stesso Niccolò, vescovo di Città di Castello dal 1265 al 1279, intervenne a regolare la pratica del gioco come, ad esempio, nel caso di Maffeo di Giovanni Corbelli, che il 6 novembre 1268 giurava di non giocare d'azzardo o a dadi senza il permesso del vescovo.

(153) Meersseman, *Ordo fraternitatis*, II, Roma 1977, p. 1053.

economiche sulla vita dei giocatori, sia le possibili infiltrazioni della criminalità.

5.2 Evoluzione della legislazione

I primi anni Novanta in Italia sono stati caratterizzati, come noto, da un elevato debito pubblico e da una forte inflazione con riduzione del benessere sociale e del potere di acquisto delle famiglie, anche per i numerosi fallimenti e conseguenti licenziamenti.

Contestualmente, vennero immessi sul mercato gli apparecchi da gioco, prima elettromeccanici poi elettronici, e iniziò a diffondersi il gioco d'azzardo, tecnicamente inteso, come fenomeno di massa. Tali congegni erano già presenti alla fine degli anni Ottanta (i veri videopoker di provenienza americana o austriaca), sotto forma di apparecchiature a doppia scheda con attivazione tramite telecomandi, caricamento del denaro tramite chiave, spesso celati nei retrobottega di bar e soprattutto in circoli privati. La diffusione era molto concentrata in particolari aree geografiche.

L'entrata in vigore della legge 6 ottobre 1995 n. 425, [(154)] per la prima volta ammise la possibilità di concedere, attraverso l'utilizzo di cosiddetti « apparecchi da intrattenimento », vincite in buoni (*ticket*) per consumazioni, piccola oggettistica, oppure vincite in gettoni sino ad un massimo di 10, senza però nulla specificare sulla natura del gioco proponibile.

Alla maggior parte dei giochi a premio apparsi sul mercato, specie dopo il 1998, è stato associato il più comune termine di « macchinette mangiasoldi », assimilandoli ai giochi da casinò, pur avendo modi di gestione molto diversi.

Per gli apparecchi elettronici, denominati AWP *(amusement with prizes* o *fun games)*, introdotti in Italia per effetto dell'entrata in vigore della citata legge n. 425 del 1995 e diffusi in gran parte dell'Europa, si parlava di « ciclo chiuso », ovvero di un determinato numero di partite, intorno alle 20.000, entro il quale veniva concessa la percentuale di vincita prevista, mentre quelle da casinò avevano un « ciclo *random* » tendente all'infinito o comunque superiore a 1 milione di partite.

La seconda mutazione delle tipologie di giochi a video avvenne con la diffusione massiccia alla fine degli anni Novanta di schede e programmi (in parte simili ai vecchi videopoker) con funzioni limitative ma opzionabili per renderli meno aggressivi e anche meno individuabili. A ciò si cercò di rimediare coinvolgendo i questori che emanarono delle « tabelle dei giochi proibiti », allo scopo di porre alcune limitazioni, soprattutto al costo della partita.

A fronte di entrate nelle casse dello Stato per il gioco lecito, si registrò, purtroppo, l'insorgere della ludopatia. Tale condizione di dipendenza dal gioco d'azzardo determinava, allora come ora, la perdita dei risparmi

---

[(154)] *« Modifiche all'articolo 110 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, concernente le caratteristiche degli apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici da trattenimento e da gioco di abilità e degli apparecchi adibiti alla piccola distribuzione ».*

familiari e contatti tra i giocatori, gli usurai e il mondo della criminalità organizzata. Non vanno dimenticati i casi in cui, per inseguire i « numeri ritardatari » del lotto, diversi cittadini sono stati costretti a vendere la propria abitazione. Si tratta di casi che hanno avuto notevole clamore mediatico.

Il 1999 fu l'anno in cui i giochi di Stato toccarono l'apice storico del loro successo. Da una ricerca del CENSIS sul gioco è risultato, infatti, che nel 1999: vi erano circa 30 milioni di giocatori che preferivano i giochi di fortuna rispetto a quelli di abilità; gli italiani avevano speso 37.000 miliardi di lire, di cui circa 3.000 miliardi presso i casinò; i primi per volumi erano il gioco del Lotto (19.500 miliardi), il Superenalotto (6.100 miliardi) e le scommesse ippiche (2.800 miliardi) mentre giochi come il Totocalcio e similari erano in forte calo. [(155)]

La fortissima crescita del gioco in Italia è dovuta anche all'evoluzione tecnologica che ha consentito di giocare più spesso, modificando propensioni e comportamenti degli italiani.

Alla fine dell'anno 2000, con la legge finanziaria fu introdotta una norma che vietava qualsiasi forma di vincita, fatta salva, tuttavia, la possibilità di ripetere o prolungare le partite fino ad un massimo di 10 volte e la vincita di oggetti. [(156)] In quell'anno si registrò la nascita del gioco del Bingo, con la prevista apertura di 800 sale in tutta Italia, di cui 420 iniziali e negli anni a seguire, le altre. Alla maggioranza delle imprese del settore dell'automatico sorse allora il dubbio che l'eccessiva demonizzazione dei giochi a premio elettronici fosse funzionale all'introduzione del nuovo gioco del Bingo (quasi in analogia con quanto oggi – stando a quanto ha riferito in audizione il presidente dell'Associazione nazionale SAFAR – la maggior parte dei gestori del settore del gioco fisico, ritiene che sia accaduto con l'ultima delega al governo Draghi che, secondo quel punto di vista, sarebbe diretto a portare uno spostamento *tout court* verso il gioco *online* con l'inevitabile compromissione per le loro attività e per le migliaia di posti di lavoro). [(157)]

La nuova norma, introdotta con la citata legge finanziaria, non operò una distinzione tra le varie tipologie di giochi presenti sul mercato. [(158)] Dal 1° gennaio 2001 sarebbe stato assimilato al gioco d'azzardo, o comunque non più a norma, praticamente tutto o quasi il parco di macchine installate nei locali pubblici o sale giochi che davano la possibilità di vincita di gettoni o buoni consumazione.

Tale nuova disposizione aveva portato maggior « confusione » anche nel settore dell'azzardo lecito, venne tuttavia disapplicata della parte fiscale: nessun operatore, negli anni 2001 e 2002, riuscì a pagare l'imposta sugli

---

(155) Dati di CENSIS Servizi, in « Annuario sociale 2000. Cronologia dei fatti, dati », Gruppo Abele, p. 531 e ss.

(156) Legge 23 dicembre 2000, n. 388 recante *« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato »*.

(157) Riunione n. 22 del 7 luglio 2022, audizione del presidente dell'Associazione nazionale SAPAR (Servizi apparecchi per pubbliche attrazioni ricreative), Domenico Distante.

(158) Artt. 37 commi 2-5, 38 e 39 della citata legge 23 dicembre 2000, n. 388.

spettacoli S.I.A.E., poi diventata imposta sugli intrattenimenti ed IVA forfettaria connessa.

L'intento, sulla carta, della legge n. 388 del 2000 è stato quello di « restringere » sempre più l'applicazione pratica dell'azzardo per mezzo di apparecchi da gioco e dei cosiddetti videopoker, in particolare.

Negli anni 1999-2000 sono avvenuti molteplici sequestri cui sono seguiti, per onor di verità, anche tanti dissequestri da parte dei tribunali del riesame così ingenerando una forma di impunità di massa anche per i gestori che non avevano apparecchi a norma e che ritenevano di essere nella stessa posizione dei soggetti ai quali erano stati restituiti i beni.

La Cassazione, con contrastanti pronunzie sul punto, non ha contribuito a fare chiarezza: con la sentenza n. 9596 del 1999 ha prima deciso che il videopoker non era un gioco d'azzardo, salvo, a distanza di pochi mesi, stabilire l'esatto contrario. [(159)]

In ogni caso è fuori di dubbio che la materia sia stata resa complessa dalle continue modifiche delle norme intervenute in questi ultimi anni e anche per la disomogeneità dovuta all'emanazione delle « tabelle dei giochi proibiti », da parte di alcune questure che finivano quasi per legiferare e colmare le lacune della legge. Accadeva così che operatori che gestivano giochi in più province limitrofe tra loro, dovessero apportare modifiche agli apparecchi tali da renderli diversi per ogni provincia.

Con la legge n. 388 del 2000 è stato abbandonato il concetto di lucro, sul quale la giurisprudenza della Corte di Cassazione aveva più volte affermato il principio di rilevanza penale.

Alla fine del 2002 con l'emanazione della legge n. 289 sono stati introdotti i nuovi apparecchi con vincita in denaro per un massimo di venti monete da 50 centesimi, vincite superiori al 90% del giocato su un ciclo di 7.000 partite e certificazione degli apparecchi, nonché la loro precisa distinzione fra quelli definiti dal comma 6 e dal comma 7 e, in quest'ultimo, la suddivisione in tre categorie specifiche. [(160)] Venne di fatto realizzata una sanatoria e furono censiti gli apparecchi sul territorio nazionale. Da questo momento si è assistito ad uno sviluppo notevole – se non sfrenato secondo alcuni osservatori – della presenza dell'azzardo legalizzato sui territori della Repubblica: presso gli uffici postali, nelle tabaccherie, nei bar (molti dei quali trovarono la loro possibilità d'esistere commercialmente proprio grazie all'offerta di gioco d'azzardo alla propria clientela, di fatto modificando la propria natura commerciale), alle casse dei supermercati in cui veniva offerto sotto forma di *« gratta e vinci »*. Si sviluppò, così, in maniera incontrollata, la diffusione di massa dell'azzardo di Stato.

Si apri così un nuovo mercato dell'azzardo di massa destinato talvolta a influenzare l'agenda del Governo e del Parlamento. I sistemi di gioco si diffusero in maniera capillare in tutto il Paese e iniziò il *boom* delle *slot machine* e dei « *gratta e vinci* ».

---

(159) C.Cass., III Sez. penale, sent. n. 11436/99.

(160) Legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante *« Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003) ».*

Con i governi dei primi anni Duemila venne poi a crearsi una vera e propria nuova economia dell'azzardo, con la conseguente nascita e diffusione di grandi società concessionarie.

Nel 2009, nell'ambito del decreto-legge emanato per fronteggiare l'emergenza del terremoto in Abruzzo, [161] veniva dato il via libera per l'apertura dei casinò *online* insieme alla possibilità di installare nelle sale nuovi apparecchi denominati « VLT » *(Video Lottery Terminal).* Si trattava di dispositivi di gioco che, sebbene esteriormente molto simili alle AWP, erano invece, a differenza di quelle, collegati in rete e gestiti da remoto in modo centralizzato per cui le vincite potevano essere calcolate e distribuite in modo casuale su tutto il complesso delle giocate nella rete. Si tratta, invero, di apparecchi particolarmente « aggressivi ». Se da un lato offrono rispetto agli apparecchi AWP di precedente generazione un *pay out* [162] maggiore, dall'altro presentano profili di rischio gran lunga maggiori: le VLT, infatti, consentono di effettuare elevati volumi di gioco in breve tempo considerato che accettano banconote e puntate fino a 20 euro a fronte di ogni partita che può durare anche solo pochi secondi.

In pochi anni le conseguenze sul piano sociale di questa repentina espansione del mercato del gioco non si fecero attendere. Nel solo anno 2011 gli effetti del citato decreto-legge del 2009 comportarono un aumento del volume di affari del 30%.

Fu così che durante il governo Monti nel 2012 fu approvato il cd. « decreto Balduzzi » [163] che introdusse per la prima volta nell'ordinamento giuridico nazionale il concetto di gioco d'azzardo patologico. Altro aspetto innovativo del provvedimento riguardava l'introduzione di misure per distanziare l'offerta di gioco tramite apparecchi elettronici dai « luoghi sensibili » sul piano sociale e sanitario (cd. *« distanziometro »*). Il limite di 500 metri, originariamente previsto in fase di predisposizione del decreto, fu poi portato in sede di approvazione a solo 200 metri.

In sede di conversione del decreto-legge, fu poi prevista una sorta di temperamento di tale principio laddove si prevedeva la possibilità per l'ADM, *« tenuto conto degli interessi pubblici di settore, sulla base di criteri, anche relativi alle distanze »* dai luoghi sensibili, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata, di *« pianificare forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco (...) che risultano territorialmente prossimi ai predetti luoghi »* (art. 7, comma 10). Tale disposizione avrebbe cioè consentito di programmare interventi in modo più restrittivo per ragioni di sanità pubblica o pubblica sicurezza, per esempio nelle realtà territoriali a maggior rischio sul piano patologico e sociale, o di penetrazione della criminalità organizzata.

---

[161] Decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, recante *« Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile »*.

[162] Per *pay out* si intende il rapporto o la percentuale, calcolato al termine di ogni ciclo di partite, tra le vincite restituite da un meccanismo di gioco e le somme giocate.

[163] Decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, *« Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute »*, conv. con mod. dalla legge 8 novembre 2012, n. 189.

Sulla base di tale presupposto, diverse Regioni e amministrazioni locali avviarono opportune iniziative sul piano legislativo e regolamentare cui seguì, quasi immediatamente, una lunga stagione costellata da un vasto contenzioso amministrativo sollevato da taluni portatori di interesse privati. In una situazione come questa caratterizzata da estrema fluidità, dove gli interessi di un mercato in forte espansione erano ormai ponderosi, non vi era dubbio che anche la criminalità organizzata fosse fortemente interessata sull'esito del contenzioso in quanto considerava le iniziative degli enti locali eccessivamente restrittive e, quindi, lesive dei suoi interessi.

Non mancarono i casi i cui le misure adottate da alcuni enti locali, ritenute eccessivamente « proibizioniste », esposero i sindaci a minacce di varia matrice richiedendo talvolta anche l'adozione di specifiche misure di protezione. Numerosi sono gli esempi: se ne citano solo alcuni perché emblematici, come il caso dei presidenti delle Regioni Piemonte, Sardegna e Puglia, dei sindaci di grandi città come Milano e Cagliari, ed anche dei sindaci di cittadine minori come Assisi, Anacapri, Bitonto, quest'ultimo più volte minacciato dalla criminalità organizzata, ai quali vanno aggiunti tanti altri amministratori locali di realtà ancora più piccole e più esposte alle aggressioni mafiose.

In attesa dell'emanazione di un testo unico che provveda al riordino complessivo della materia del gioco di Stato, le amministrazioni locali rappresentano in genere un argine importante alla diffusione dell'azzardo patologico, grazie all'adozione di due misure: la limitazione degli orari di apertura degli esercizi; il « distanziamento » dei punti di gioco dai cd. « luoghi sensibili », come scuole, chiese, oratori, poi esteso anche a banche e sportelli bancomat, ospedali e altri luoghi.

I provvedimenti adottati dagli enti locali sono stati più volte sottoposti al vaglio della giustizia amministrativa. Il Consiglio di Stato in più occasioni non ha mancato di far rilevare la legittimità degli interventi degli enti, a condizione che il rischio si manifesti concretamente su un determinato territorio e sia rilevante.

Sulla materia si è pronunciata più volte anche la Corte costituzionale. Particolare rilievo ha avuto l'arresto del 2011 con il quale la Consulta ha precisato che le disposizioni che dettano *« limiti alla collocazione nel territorio delle sale da gioco e di attrazione e delle apparecchiature per giochi leciti (...) sono dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili (...), a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica »* e quindi, come tali, dette disposizioni possono legittimamente essere emanate dalle amministrazioni locali. [(164)] Successivamente, con sentenza del maggio 2017, la Corte costituzionale ha ammesso la legittimità della normazione di Regioni e Comuni anche in materia di determinazione della distanza delle sale da gioco e degli apparecchi di gioco dai luoghi cd. « sensibili » (« distanziometro ») sul presupposto che tali disposizioni non riguardano l'ordine pubblico e

---

(164) C.Cost., sentenza n. 300/2011.

sicurezza – di competenza statale esclusiva – ma perseguono in via preminente finalità di carattere socio-sanitario rientranti nella materia di legislazione concorrente « tutela della salute » (art. 117, terzo comma, Cost.). [165]

Sul tema del gioco d'azzardo è intervenuto anche il giudice europeo incidendo non poco sulle modalità di sviluppo dell'offerta di gioco, come ad esempio nella sentenza della causa C-347/09 con la quale la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha invitato gli Stati membri ad adottare provvedimenti di contenimento del consumo anche attraverso una drastica rimodulazione della pubblicità, ritenuta dai giudici generatrice di false aspettative e di fondo incompatibile con una politica di contenimento degli effetti nocivi da gioco d'azzardo. [166]

Il settore del gioco e delle scommesse è disciplinato:

– dagli artt. 1933, 1934 e 1935 c.c., che analizzano l'oggetto della scommessa, ossia l'esito del gioco, e dividono le scommesse in illecite e lecite, e a loro volta in meramente lecite (art. 1933 c.c.) e meritevoli di tutela (artt. 1934, 1935 c.c.);

– dagli art. 718-721 c.p. del codice penale che, oltre ad offrire una definizione di gioco d'azzardo di cui sono fissati i requisiti del fine di lucro e dell'aleatorietà della vincita o della perdita, prevedono come reato la partecipazione, l'organizzazione e l'agevolazione del gioco d'azzardo;

– dal Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS);

– da altre disposizioni contenute in leggi dello Stato, leggi regionali e regolamenti comunali.

Come sopra accennato, è possibile distinguere tra scommesse meramente lecite e scommesse meritevoli di tutela. Mentre le prime si caratterizzano per una modesta somma di denaro da arrischiare (o più elevata nel caso di giochi già autorizzati), le seconde, invece, possono concludersi direttamente tra scommettitore e organizzatore (come nel gioco del Lotto) oppure tra i medesimi partecipanti quando scommettono gli uni contro gli altri.

Vi sono poi altre categorie di scommesse: le scommesse proibite e le scommesse perseguibili penalmente. Il richiamato art. 718 c.p. stabilisce che *« chiunque, in un luogo pubblico o aperto al pubblico, o in circoli privati di qualunque specie, tiene un gioco d'azzardo o lo agevola è punito con l'arresto (...) e con l'ammenda »*. Il successivo art. 719 c.p. determina le circostanze aggravanti: le pene sono raddoppiate *« se il colpevole ha istituito o tenuto una casa da giuoco, se il fatto è commesso in un pubblico esercizio, se sono impegnate nel gioco poste rilevanti, se fra i partecipanti vi sono minori »*. A tal ultimo riguardo, si ricorda che le norme vigenti fanno espresso divieto ai minori di anni diciotto di partecipare anche *« ai*

---

[165] C.Cost., sentenza n. 108/2017.

[166] CGUE, sentenza del 15 settembre 2011, *Dickinger e Ömer,* (C-347/09, EU:C:2011:319).

giochi pubblici con vincita in denaro » [167] e di fare ingresso nelle aree di gioco con vincite di denaro [168].

Il debito da gioco è inquadrabile giuridicamente come un'obbligazione naturale disciplinata dall'art. 2034 c.c. secondo il quale: *« Non è ammessa la ripetizione di quanto è stato spontaneamente prestato in esecuzione di doveri morali o sociali, salvo che la prestazione sia stata eseguita da un incapace »*. Pertanto, la legge non ammette nessuna azione a chi consapevolmente, in assenza di coercizione, ha adempiuto ad un'obbligazione derivante da gioco.

Sono escluse da questo principio le fattispecie presenti agli artt. 1934 e 1935 c.c. perché si collegano ad eventi con finalità ricreative e perciò rientrano nella categoria di obbligazioni civili, ossia un vincolo giuridico che si instaura tra debitore e creditore che vede il primo obbligato ad eseguire una prestazione specifica in favore del secondo.

5.3 Gioco d'azzardo, enti locali e principio di sussidiarietà

In tema di gioco pubblico d'azzardo, le norme statali sul regime concessorio, la normativa regionale e le diverse regolamentazioni poste dagli enti locali si sono sviluppate nel tempo in modo disomogeneo e spesso senza tener in debito conto degli obiettivi di interesse generale fissati dalla Corte Costituzionale.

Tra tutti, il principio di sussidiarietà e il criterio di ripartizione delle funzioni e delle competenze amministrative all'interno dell'ordinamento giuridico, in tema di prevenzione della patologia da gioco lecito d'azzardo, non sono sempre tenuti presenti in una legislazione che ingenera confusione di ruoli e di competenze tra istituzioni dello Stato. Un esempio in tal senso è rappresentato dalla legge 26 aprile 2018, n. 2, con la quale la Regione Liguria, di fatto abdicando alle proprie prerogative legislative, ha disposto la proroga dell'entrata in vigore della *« disciplina delle sale da gioco »* di cui alla legge n. 17 del 2012, [169] *« fino alla data di entrata in vigore del*

---

[167] Articolo 24, comma 20, del decreto-legge 2011 n. 98, *« Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria »*, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

[168] Articolo 7, comma 8, del decreto-legge 2012 n. 158, *« Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un livello più alto di tutela della salute »*, convertito con modificazioni dalla legge 8 novembre 2012, n. 189.

[169] Si riporta di seguito il testo dell'articolo 2 della Legge regionale (Liguria) 30 aprile 2012 n. 17, *« Disciplina delle sale da gioco »: «* Art. 7 *(Giochi leciti) – 1.* Ai fini della presente legge, l'autorizzazione all'esercizio di cui all'articolo 1, ai sensi del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) e successive modificazioni ed integrazioni, non viene concessa nel caso di ubicazione in un raggio di 300 metri, misurati per la distanza pedonale più breve, da istituti scolastici di qualsiasi grado, luoghi di culto, impianti sportivi e centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente da giovani o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale ed inoltre strutture ricettive per categorie protette. L'autorizzazione viene concessa per sei anni e ne può essere chiesto il rinnovo dopo la scadenza. Per le autorizzazioni esistenti il termine di cinque anni decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge. Entro aprile 2017 si dà inizio al tavolo di lavoro. *2.* Il Comune può individuare altri luoghi sensibili in cui può non essere concessa l'autorizzazione di cui al comma 1, tenuto conto dell'impatto della stessa sul contesto urbano e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica. *3.* È vietata qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio di sale da gioco. »

testo unico in materia di prevenzione e trattamento del gioco d'azzardo patologico ». [170] Si tratta, in via di fatto, di una proroga *sine die* atteso che, dal 2018 alla data della presente Relazione, detto testo unico non solo non è stato emanato ma nemmeno posto all'ordine dei giorno dei lavori parlamentari e del Governo.

È noto che la sussidiarietà nel nostro sistema ordinamentale ha due modalità di espressione: quella verticale e quella orizzontale.

La « sussidiarietà verticale » si esplica nell'ambito di distribuzione di competenze amministrative tra diversi livelli di governo territoriali (livello sovranazionale: Unione Europea – Stati membri; livello nazionale: Stato – Regioni; livello subnazionale: Stato – Regioni – Autonomie locali). Esprime la modalità d'intervento, in senso sussidiario, degli enti territoriali superiori rispetto a quelli inferiori. In altri termini, gli organismi superiori intervengono solo se l'esercizio delle funzioni da parte dell'organismo inferiore sia inadeguato per il raggiungimento degli obiettivi.

La « sussidiarietà orizzontale » interviene nell'ambito del rapporto tra autorità e libertà. Si basa sul presupposto secondo cui alla cura dei bisogni collettivi e alle attività di interesse generale provvedono direttamente i privati cittadini (sia come singoli, sia come formazioni sociali) e i pubblici poteri intervengono in funzione « sussidiaria », cioè di programmazione, di coordinamento ed eventualmente di gestione.

Un ruolo fondamentale nella concreta estrinsecazione del principio di sussidiarietà è stato svolto dalla giurisprudenza costituzionale, che ha ritenuto ammissibili deroghe alla rigida ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, in virtù del cosiddetto criterio della dimensione degli interessi. [171]

L'art. 118, comma 1 Cost., come da ultimo modificato dalla Legge costituzionale n. 3 del 2001, nel disciplinare la « sussidiarietà verticale », stabilisce che le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato. Appare rilevante anche ai nostri fini, che la norma costituzionale indica il comune quale ente « a competenza amministrativa generale », poiché organismo territoriale più vicino ai cittadini e in grado di rappresentare meglio le necessità della collettività.

La sussidiarietà, in tal modo, tende a limitare l'azione dell'organizzazione di governo di livello superiore nei confronti dell'organizzazione di livello inferiore, stabilendo che la prima interviene qualora le attività non possano essere adeguatamente ed efficacemente esercitate dal livello inferiore.

---

[170] Si riporta di seguito il testo dell'articolo 1 della Legge regionale (Liguria) 26 aprile 2018 n. 2, *« Proroga del termine di cui all'articolo 2, comma 1, della legge regionale 30 aprile 2012, n. 17 (Disciplina delle sale da gioco) »*: « Art. 1 *(Proroga del termine di cui all'articolo 2, comma 1, della legge regionale 30 aprile 2012, n. 17 – Disciplina delle sale da gioco) – 1.* Il termine stabilito dall'articolo 2, comma 1, della Legge regionale n. 17 del 2012 e successive modificazioni e integrazioni è prorogato fino alla data di entrata in vigore del testo unico in materia di prevenzione e trattamento del gioco d'azzardo patologico (GAP) ».

[171] Cfr. C. Cost., sentenze nn. 303/2003, 172/2004, 31, 242, 285, 3, 383 del 2005.

In questa ottica appare rilevante la citata decisione della Consulta n. 300 del 2011 laddove afferma che *« (...) la semplice circostanza che la disciplina normativa attenga a un bene giuridico fondamentale non vale, dunque, di per sé, a escludere la potestà legislativa regionale o provinciale, radicando quella statale. Nel caso in esame, le disposizioni censurate hanno riguardo a situazioni che non necessariamente implicano un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente illeciti o di turbativa dell'ordine pubblico, inteso nei termini dianzi evidenziati, preoccupandosi, piuttosto, delle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi degli utenti. Le disposizioni impugnate, infatti, non incidono direttamente sulla individuazione ed installazione dei giochi leciti, ma su fattori (quali la prossimità a determinati luoghi e la pubblicità) che potrebbero, da un canto, indurre al gioco un pubblico costituito da soggetti psicologicamente più vulnerabili od immaturi e, quindi, maggiormente esposti alla capacità suggestiva dell'illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni; dall'altro, influire sulla viabilità e sull'inquinamento acustico delle aree interessate ».* [(172)]

5.4 Gioco d'azzardo e diritto dell'Unione europea. Principi espressi nel « Libro verde » della Commissione europea

Nel diritto dell'Unione europea, il principio di sussidiarietà è stato introdotto dal Trattato di Maastricht del 1992; è ora contenuto nel Trattato di Lisbona del 2007, all'art. 5, che delimita le competenze tra il livello unionale e quello dei Paesi membri.

In applicazione di tale principio, l'Unione europea interviene solo se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono essere meglio realizzati al livello europeo. Esso, quindi, si configura dunque come un principio dinamico, che consente di ampliare le competenze dell'Unione laddove necessario e, all'inverso, di restringerle quando non necessario.

La Corte di giustizia dell'Unione europea, chiamata per competenza a vigilare sulla concreta applicazione del principio di sussidiarietà, in tema di gioco lecito d'azzardo, con una nota sentenza del 2011 [(173)] ha affermato tre principi essenziali:

– gli Stati membri possono imporre restrizioni all'esercizio dei giochi d'azzardo, essendo l'offerta di questi un'attività economica che può comportare, oggettivamente, conseguenze pregiudizievoli per la collettività e per l'ordine pubblico in generale; atteso che tra gli Stati membri vi sono divergenze considerevoli *« di ordine morale, religioso e culturale »* la Corte riconosce che spetti a ciascuno di essi in definitiva valutare, alla luce della

---

[(172)] C. Cost., sentenza n. 300/2001, §. 3.2.

[(173)] CGUE, sentenza del 15 settembre 2011, *Dickinger e Ömer,* (C-347/09, EU:C:2011:319).

propria *« scala di valori »*, *« le prescrizioni necessarie ai fini della tutela del consumatore e dell'ordine sociale »*; [174]

– *« l'obiettivo della tutela dei consumatori contro la dipendenza dal gioco è, in linea di principio, difficilmente compatibile con una politica di espansione del gioco di azzardo »*. Una politica che dovesse mirare ad una *« espansione controllata »,* come ad esempio attraverso l'*« incanalamento verso circuiti controllati »* del gioco, potrebbe, invece, risultare coerente sia per prevenire che le attività di gioco siano sfruttate a fini criminali, sia per fini di lotta alla dipendenza dal gioco; [175]

– la pubblicità, afferma infine la Corte, va *« contenuta e strettamente limitata a quanto necessario per incanalare i consumatori verso le reti controllate »*; al contrario, essa non deve essere diretta ad incoraggiare *« una partecipazione attiva del consumatore »*, per esempio, *« banalizzando il gioco o proponendo un'immagine positiva dello stesso »* [176].

Sul tema quanto mai attuale del gioco d'azzardo lecito *online*, la Commissione europea non è andata oltre l'aver predisposto il cd. *« Libro verde »* comprendente per lo più raccomandazioni rivolte agli Stati membri. [177] Adottato il 24 marzo 2011, il documento rappresenta uno strumento di conoscenza sui problemi di ordine pubblico e sui rischi sociali connessi alla crescita nell'Unione europea della offerta di servizi di gioco d'azzardo *online* e fornisce precise definizioni in ordine alle varie tipologie di servizi.

Nel *« Libro verde »* la Commissione europea ricorda che agli Stati membri, nel rispetto dei principi fissati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia sopra richiamata, è attribuita ampia discrezionalità circa l'approccio normativo da adottare. Tuttavia, proprio questa discrezionalità ha generato delle profonde differenze tra gli ordinamenti giuridici dei vari Paesi che, di fatto, hanno rappresentato un terreno fertile per lo sviluppo di un mercato transfrontaliero illegale per opera della criminalità organizzata. In tali ambiti è, infatti, possibile registrare la presenza di « *mercati neri* », cioè di scommesse e giochi d'azzardo clandestini e senza licenza, e di « *mercati grigi* », composti da operatori che sono in possesso di una regolare licenza in uno o più Stati membri, che forniscono servizi ai cittadini di altri Stati membri, ma senza specifica autorizzazione.

I principali servizi di gioco d'azzardo *online* sono le scommesse sportive, i giochi di casinò, il poker, le lotterie di Stato e il bingo. I mercati più grandi sono il Regno Unito, la Francia, la Germania, l'Italia e la Svezia.

A livello sovranazionale, norma di riferimento è l'art. 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) relativo alla libera prestazione dei servizi che consente agli operatori stabiliti in uno Stato membro di fornire i propri servizi ai cittadini di un altro Stato membro, a meno che non siano presenti negli ordinamenti di questi ultimi delle

---

[174] *Idem*, punto 45.
[175] *Idem*, punti 4, 63, 64 e 67.
[176] *Idem*, punti 68 e 69.
[177] Commissione europea, *Libro verde sul gioco d'azzardo on-line nel mercato interno.* COM(2011)128 definitivo, del 24 marzo 2011.

disposizioni restrittive in materia, giustificate dalla esigenza di tutelare l'interesse pubblico ed i consumatori.

In riferimento poi al rilascio delle licenze, ogni Stato membro ha una propria procedura.

Alcuni, infatti, pongono un limite quantitativo al numero di licenze, altri le rilasciano a tutti i potenziali operatori che sono in possesso di determinati requisiti. Le licenze possono essere rilasciate a tempo determinato ovvero a tempo indeterminato, e coloro che vogliono offrire il servizio in vari Stati membri possono essere tenuti ad ottenere la licenza in ciascuno di essi. Alcuni Paesi riconoscono le licenze rilasciate da altri Stati membri, mentre altri richiedono la cosiddetta « doppia licenza ».

Nel *« Libro verde »*, inoltre, sono riconosciute le difficoltà che possono palesarsi per l'identificazione del giocatore a causa della distanza fisica tra l'operatore che fornisce il servizio ed il cliente.

Oggi, tuttavia, gli strumenti cui è possibile fare ricorso per cercare di soddisfare questa esigenza sono la preventiva identificazione effettuata dal fornitore dei servizi di pagamento [(178)]; i controlli effettuati in proprio mediante richiesta di documenti al potenziale cliente [(179)]; i controlli effettuati dai fornitori di servizi di verifica, nel rispetto della normativa dell'Unione sulla tutela della *privacy*.

Circa la necessità, poi, di tutelare i consumatori, il *« Libro verde »* prende in considerazione: i giocatori cd. *problematici* che, cioè, hanno difficoltà a controllare i comportamenti di gioco, derivandone conseguenze sulla sfera personale e sociale; ed i « giocatori patologici », affetti da « disturbo da gioco d'azzardo » che, secondo la nosografia consolidata nel *Manuale statistico e diagnostico dei disturbi mentali* (DSM V), è considerato una dipendenza patologica alla stregua delle tossicodipendenze. [(180)]

5.5 Normativa regionale e potere regolamentare dei Comuni

Come anticipato, le Regioni, accanto alle misure contenute nei *« piani sanitari »*, hanno approvato specifici provvedimenti volti a prevenire la diffusione del *« disturbo da gioco d'azzardo »* e, più in generale, le conseguenze sociali e sanitarie connesse al consumo, con particolare attenzione alle fasce deboli e ai minori, poiché una precoce esposizione a tale tipo di consumo si correla ad una maggior probabilità di sviluppare problematiche nel corso della vita.

Le leggi dello Stato e delle Regioni concorrono, ciascuna nel proprio ambito, al perseguimento dello stesso obiettivo, costituito, per quel che qui interessa, dalla materia salute, con il solo limite del rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, come indicato all'art. 117 della Costituzione tra cui, va ricordato, quello relativo alla cd. *« prevenzione*

---

(178) Nella maggior parte dei casi si richiede la titolarità di un conto corrente bancario.

(179) Come, ad esempio, la carta di identità e la tessera sanitaria.

(180) La maggior parte dei siti per il gioco d'azzardo mette a disposizione collegamenti ipertestuali a numeri di telefono dove viene fornita assistenza ai giocatori che presentano le suddette problematiche. In tal senso vi è da chiedersi se questo servizio rappresenti più una forma di cautela legale contro contestazioni legali, piuttosto che una effettiva tutela per i giocatori.

logistica », in base al quale tra i locali ove sono installati gli apparecchi da gioco e determinati luoghi di aggregazione e/o permanenza di fasce vulnerabili della popolazione deve intercorrere una distanza minima, ritenuta ragionevolmente idonea ad arginare i richiami e le suggestioni di facile ed immediato arricchimento.

La Corte costituzionale ha riconosciuto la competenza di Regioni e Comuni a regolamentare autonomamente ogni misura riguardante le conseguenze sociali dell'offerta dei giochi leciti, con particolare riferimento alle fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché all'ordinato impatto sul territorio dell'afflusso degli utenti alle sale da gioco.

In riferimento, poi, all'accennato tema delle distanze minime dai luoghi *« sensibili »*, il *« decreto Balduzzi »* [(181)] aveva previsto una progressiva ricollocazione delle sale con gli apparecchi da gioco *« che risultano territorialmente prossimi »* a istituti scolastici primari e secondari, a strutture sanitarie ed ospedaliere, nonché a luoghi di culto. [(182)] In assenza dei provvedimenti attuativi dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli previsti dall'art. 7, comma 10 della citata legge, diverse Regioni e Comuni, in attuazione del principio di sussidiarietà, nell'ambito delle proprie attribuzioni e responsabilità, hanno provveduto a disciplinare la materia, prevedendo in molti casi una distanza minima di rispetto dai *« luoghi sensibili »*.

Il contenzioso, instauratosi a valle, si è annidato soprattutto sulla questione delle distanze minime dai *« luoghi sensibili »* che non incidono direttamente sulla individuazione ed installazione dei giochi leciti, ma su fattori quali, appunto, la prossimità a determinati luoghi e la pubblicità. Tali fattori potrebbero indurre al gioco un pubblico costituito da soggetti psicologicamente più vulnerabili o immaturi e, quindi, maggiormente esposti alla capacità suggestiva dell'illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni [(183)]. La Corte costituzionale ha considerato pienamente legittimo [(184)] l'utilizzo da parte del sindaco dei poteri di ordinanza attribuiti dall'art. 50, comma 7, del Testo unico sugli enti locali per esigenze di tutela della salute, della quiete pubblica, ovvero della circolazione stradale [(185)].

a) Con l'approvazione della legge regionale n. 9 del 2016, il Piemonte si era dotato di un quadro di norme di dettaglio in materia di prevenzione e contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico [(186)]. Grazie a questa norma era stata prevista la distanza minima di 300 metri (elevata a 500 metri per i comuni con più di 5.000 abitanti) degli esercizi commerciali

---

(181) Decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 *« Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute »*, conv. con mod. dalla legge 8 novembre 2012, n. 189.

(182) Cfr. art. 7, comma 10, cit. decreto-legge.

(183) Per un'ampia ricostruzione della giurisprudenza in materia, cfr. *ex multis* Consiglio di Stato, sent. n. 5251/2014, n. 3778/2015 e n. 579/2016.

(184) C. Cost., sentenza n. 220/2014.

(185) Cfr. ordinanza del sindaco di Verona n. 9 del 2016.

(186) Legge regionale (Piemonte) 2 maggio 2016, n. 9 *« Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico »*.

rispetto ai *« luoghi sensibili »*, come scuole, impianti sportivi, istituti religiosi, strutture ospedaliere, istituti di credito, stazioni ferroviarie [187].

Ai singoli comuni veniva inoltre attribuita la facoltà di individuare ulteriori *« luoghi sensibili »* al fine di assicurare la necessaria tutela al territorio comunale in termini di sicurezza urbana, viabilità locale, prevenzione dell'inquinamento acustico e mantenimento della quiete pubblica. I comuni erano anche autorizzati a prevedere una riduzione degli orari di apertura, comunque non inferiore a tre ore giornaliere (art. 13) [188].

Grazie alla previsione di un apposito regime transitorio, la normativa era destinata ad essere applicata anche alle vecchie licenze con tempi di allineamento al nuovo quadro regolatorio differenziati a seconda delle diverse categorie di operatori di gioco (18 mesi per chi avesse installato *slot machine*, 3 anni per le sale da gioco, 5 anni per le sale scommesse) [189]. Tale regime transitorio successivamente (dicembre 2018) è stato integrato da una disposizione specifica che teneva conto dei casi in cui, per effetto dell'introduzione di nuovi *luoghi sensibili*, fosse necessario trasferire altrove i punti di gioco così prevedendo tempi ancora più lunghi per l'adeguamento alla normativa. [190]

A far data del 15 luglio 2021, la legge regionale n. 9 del 2016 è stata abrogata e sostituita dal nuovo quadro normativo introdotto dalla legge regionale n. 19 del 2021. [191]

Non vi è dubbio che le ordinanze emanate dai sindaci, tese alla riduzione dei tempi di apertura dei punti di gioco, secondo quanto previsto dalla legge regionale del 2016, siano state efficaci. In tal senso, si richiama l'esito di uno studio effettuato dalla ASL Torino 3 – Dipartimento « Patologia delle dipendenze » con riferimento al primo semestre del 2017, dal quale è emerso come nei comuni dove erano state emanate ordinanze limitative dell'orario di apertura, [192] ne era conseguito un deciso calo del consumo di azzardo (-22%), mentre, nei comuni non interessati da tali ordinanze il volume di gioco era addirittura aumentato (+12%).

Il *trend* osservato nel 2017 sembra essersi confermato anche in tempi successivi. L'11 gennaio 2019 la Regione Piemonte ha diffuso una nota ufficiale dalla quale si evince che *« i dati analizzati dai ricercatori di Ires Piemonte ed elaborati dal Dipartimento Patologia delle dipendenze dell'Asl TO3 (coordinatore del gruppo di lavoro regionale) evidenziano il consistente calo del gioco fisico (- 503 milioni nel 2018 su un totale di 4.624,*

---

[187] Art. 5, cit. legge regionale.

[188] Art. 13, cit. legge regionale.

[189] Art. 5, cit. legge regionale.

[190] La novella del dicembre 2018 si rivolgeva, in particolare, agli esercenti e ai titolari di sale le cui attività, all'epoca dell'entrata in vigore della legge regionale n. 9 del 2016, erano in regola con il rispetto delle distanze, ma si trovano per « fatti sopravvenuti » – successiva edificazione o apertura di luogo sensibile a meno di 300 o 500 metri dalla propria attività – a non rispettare più il *distanziometro*. Per questi casi, la novella disponeva un tempo di regolarizzazione di quattro anni per gli esercizi commerciali con *slot machine* e di otto anni per i titolari di sale gioco o di licenza per l'esercizio delle scommesse.

[191] Legge regionale (Piemonte) 15 luglio 2021, n. 19 *« Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP) »*.

[192] Ordinanze emesse da 60 sindaci su 109 amministrazioni comunali ricadenti nella provincia di Torino.

–9,8% sul 2016, quando si erano spesi 5.127 milioni, e –4,8% sul 2017, quando ne furono utilizzati 4.855) avviene mentre nel resto d'Italia le giocate sono continuate a crescere ». [193]

Interessante notare che sul gioco *online* la forte crescita registrata a livello nazionale è minore in Piemonte (+ 75%, da 1.113 a 1.948 milioni di euro) rispetto al resto d'Italia (+82,4%, da 15.801 a 28.728 milioni di euro giocati). [194]

b) La legge n. 8 del 2013 per la Regione Lombardia [195], come modificata dalla legge n. 11 del 2015 [196], è intervenuta sul divieto di installazione di apparecchi di gioco [197] ed apertura di nuove sale da gioco e installazione di apparecchi di gioco entro un ambito di 500 metri da scuole, luoghi di culto, strutture socio-sanitarie, asili nido, centri di aggregazione giovanile ed altri luoghi ritenuti *« sensibili »*. Con la successiva legge n. 11 del 2015, anche a seguito di pronunce dei TAR, è stato precisato che l'« installazione » presuppone il *« collegamento dell'apparecchio ad un sistema di elaborazione telematico in rete »*.

Con l'emanazione della legge regionale lombarda i comuni hanno la facoltà di individuare altri *« luoghi sensibili »*, tenuto conto dell'impatto degli apparecchi sul contesto, sulla sicurezza urbana, la viabilità, l'inquinamento acustico ed il disturbo della quiete pubblica.

Altra innovazione della legge del 2013 è stata quella di considerare come nuova installazione anche i casi di rinnovo o rescissione/risoluzione seguiti da un nuovo contratto ovvero la sottoscrizione di un nuovo contratto tra esercente e concessionario per l'utilizzo degli apparecchi.

Inoltre, i comuni sono chiamati a verificare il rispetto della distanza minima in caso di autorizzazione allo svolgimento di interventi edilizi per l'apertura o l'ampliamento di sale da gioco ovvero in caso di nuova destinazione d'uso.

c) Con l'introduzione della legge regionale n. 5 del 2013 [198], successivamente modificata dalla legge regionale n. 8 del 2018 [199], la Regione Emilia-Romagna si è dotata di una normativa specifica in materia contrasto al gioco d'azzardo patologico.

---

[193] Sito istituzionale della Regione Piemonte, PiemonteInforma, Agenzia quotidiana di informazione sulle attività della Giunta regionale. « *La legge funziona: in Piemonte continua il calo del gioco d'azzardo* », 11 gennaio 2019.

[194] https://www.avvisopubblico.it.

[195] Legge regionale (Lombardia) 21 ottobre 2013, n. 8 *« Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico »*.

[196] Legge regionale (Lombardia) 6 maggio 2015, n. 11 *« Modifiche alla legge regionale 21 ottobre 2013, n. 8 (Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico), alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere) »*. La legge è stata abrogata dall'art. 2, comma 1, lett. b), numero 72 della legge regionale 25 gennaio 2018, n. 5.

[197] Esclusi quelli che distribuiscono premi consistenti in prodotti di piccola oggettistica.

[198] Legge regionale (Emilia-Romagna) 4 luglio 2013, n. 5 *« Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie correlate »*.

[199] Legge regionale (Emilia-Romagna) 25 giugno 2018, n. 8 *« Ulteriori modifiche alla legge regionale 4 luglio 2013, n. 5 (Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie correlate) »*.

Oltre all'istituzione di un Osservatorio regionale, la legge della Regione Emilia-Romagna si caratterizza per l'applicazione secca della distanza minima dai *« luoghi sensibili »* di 500 metri, calcolata secondo il percorso pedonale più breve. La stessa legge ha chiarito che per *« luoghi sensibili »* s'intendono gli istituti scolastici di ogni ordine e grado, i luoghi di culto, gli impianti sportivi, le strutture residenziali o semiresidenziali in ambito sanitario o socio-sanitario, le strutture ricettive per categorie protette, i luoghi di aggregazione giovanile e gli oratori. Così come visto per la Lombardia, anche in Emilia-Romagna viene lasciata libertà ai comuni circa l'individuazione di altri *« luoghi sensibili »* ai quali applicare le disposizioni, ma viene indicato come criterio l'impatto sul contesto e sulla sicurezza urbana, oltre ai problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica tenendo in debito conto le caratteristiche sociali ed economiche della popolazione del proprio territorio.

A differenza di ciò che ha fatto la Regione Puglia in tema di proroga dell'entrata in vigore del cd. *distanziometro*, la Regione Emilia-Romagna, venendo incontro alle necessità degli esercenti, consente la progressiva delocalizzazione delle sale gioco e delle sale scommesse, a quanti intendano proseguire la propria attività spostandola in zona non soggetta a divieto concedendo una proroga al massimo di sei mesi rispetto al termine perentorio fissato dalla legge. La Regione ha specificato che tali esercizi non sono obbligati a delocalizzare (o dismettere gli apparecchi) fino a scadenza dei contratti tra concessionari ed esercenti, prevista – salvo proroghe – per il 2022 dalle gare nazionali.

Particolarmente innovativa, la legge emiliano-romagnola si contraddistingue per affrontare il tema degli apparecchi denominati *ticket redemption* laddove sancisce un espresso divieto ai minori dell'utilizzo di tali apparecchi, attivabili con moneta o gettone o con altri strumenti elettronici di pagamento, che distribuiscono tagliandi direttamente e immediatamente dopo la conclusione della partita. [(200)]

d) Anche altre leggi regionali (Abruzzo, Calabria, Liguria e Marche) e della provincia autonoma di Bolzano, prevedono l'applicazione di una distanza minima di 300 metri dai *« luoghi sensibili »* elevabile come per le Marche e la Calabria a 500 metri per i comuni sopra i 5.000 abitanti, con una applicazione progressiva della disciplina sul *distanziometro*.

e) Particolare menzione merita la legge della Regione Puglia il cui Consiglio recentemente ha approvato la proroga dell'entrata in vigore del *distanziometro* che, dalla disposizione del 2013, sarebbe dovuto entrare a pieno regime nel dicembre del 2018. La singolarità di tale situazione risiede nel fatto che il Consiglio regionale, su proposta della Commissione sanità, nonostante sia intervenuta la sentenza n. 108 del 22 marzo 2017 della Corte

---

[(200)] Art. 6, comma 8-*bis*, della legge regionale (Emilia-Romagna) 4 luglio 2013, n. 5. Il comma dapprima aggiunto dall'art. 22, comma 1, della legge regionale 23 dicembre 2016, n. 25, a decorrere dal 24 dicembre 2016 (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 39, comma 1, della medesima legge) e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge regionale 13 aprile 2017, n. 6, a decorrere dal 14 aprile 2017.

costituzionale che ha sancito la piena legittimità dello strumento del distanziometro, ha votato la suddetta proroga. Le distanze dai luoghi sensibili stabilite dalla legge pugliese sono dunque legittime poiché, afferma la Consulta, *« dalla citata norma statale si ricava soltanto il principio della legittimità di interventi di contrasto della ludopatia basati sul rispetto di distanze minime dai luoghi sensibili, non anche quello della necessità della previa definizione della relativa pianificazione a livello nazionale ... la finalità di carattere socio-sanitario, estranee alla materia della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, e rientranti piuttosto nella materia di legislazione concorrente 'tutela della salute' (art. 117, terzo comma, Cost.), nella quale la Regione può legiferare nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale »*.

f) Il gioco d'azzardo patologico è oramai diventato una problematica dilagante. Sebbene la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza sia di competenza dello Stato, è tuttavia l'amministrazione locale ad essere la prima e diretta destinataria delle istanze di sicurezza dei propri cittadini. È al Sindaco, infatti, che la cittadinanza comunica i propri problemi, le proprie insicurezze e, per questo, chiede risposte adeguate e tempestive.

L'art. 54 del Testo unico degli enti locali (TUEL) attribuisce al sindaco talune funzioni di competenza statale, riconoscendogli, quale ufficiale del Governo, la potestà di adottare, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, provvedimenti *« contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica, la salute dei cittadini e la sicurezza urbana »*. La norma citata è frutto dell'esigenza di valorizzare il ruolo del primo cittadino nella gestione di tutte quelle situazioni di emergenza che possono incidere negativamente sulla sicurezza della comunità locale. Tutti i poteri riconosciuti al primo cittadino hanno, quale scopo primario, la ricerca di soluzioni al problema della sicurezza delle città e, per quel che rileva ai fini della presente Relazione, quello di prevenire ed arginare, il più possibile, la problematica dell'incidenza dell'offerta e del consumo di massa del gioco d'azzardo – con impatto negativo sulla salute e la sicurezza pubblica – al fine di tutelare le fasce più deboli della popolazione, nonché il corretto svolgimento della vita sociale dei propri cittadini.

La dipendenza dal gioco d'azzardo, infatti, riguarderebbe circa un milione di cittadini adulti e circa 800 mila adolescenti italiani, di età compresa tra i 10 ed i 17 anni, ovvero il 20% della popolazione di quella fascia d'età. [(201)]

Ai sindaci e ai consigli comunali sono riconosciuti poteri non espliciti ma consolidatisi nel tempo in via giurisprudenziale, sebbene siano proprio gli enti locali a sopportarne le ricadute in termini sociali e di sicurezza urbana. Nonostante tale lacuna normativa, molti comuni si sono attivati per contrastare il diffondersi del *« gioco d'azzardo patologico »* (GAP) e per garantire il benessere dei propri cittadini, la stabilità delle famiglie, la salvaguardia della comunità e della sicurezza urbana.

[(201)] Osservatorio Nazionale – Società Italiana Medici Pediatri, *Indagine nazionale sul gioco d'azzardo nei minori*.

Il Comune di Genova, ad esempio, ha adottato una disciplina organica emanando un apposito regolamento [(202)] in attuazione della legge regionale n. 18 del 2013 [(203)] sulle licenze e sulle autorizzazioni di competenza comunale e relative all'esercizio di giochi leciti, volto ad introdurre limitazioni all'apertura di locali adibiti al gioco, in particolare attraverso l'individuazione di ulteriori *« luoghi sensibili »* e la fissazione di orari massimi di apertura.

Il Comune di Napoli, in attuazione della legge regionale n. 16 del 2014, [(204)] con riferimento anche alle sale scommesse, ha previsto espressamente il divieto dell'esercizio di tali attività in alcune aree del centro storico.

Più di recente, il Comune di Roma Capitale ha approvato un regolamento secondo il quale è prevista una distanza minima, variabile dai 350 ai 500 metri, ed è proibita l'apertura di sale giochi in determinate aree del territorio comunale.

Interventi simili si registrano in tantissimi altri comuni con misure volte, da un lato, a contenere la diffusione sul territorio delle sale da gioco, incidendo sulla loro stessa collocazione, e dall'altro a limitare gli orari di apertura ed a dettare una serie di ulteriori prescrizioni a carico degli esercenti.

Invero l'azione dei comuni spesso si scontra con le forti resistenze degli esercenti le sale da gioco che hanno presentato numerosi ricorsi ai giudici amministrativi ovvero al Capo dello Stato (accompagnate spesso da richieste di risarcimento milionarie). Fortunatamente esiste una significativa evoluzione giurisprudenziale in materia, basti pensare alle recenti pronunce della Corte costituzionale che legittimano largamente gli interventi dei comuni in questo particolare settore. [(205)]

Tale orientamento trova ora conferma in gran parte delle sentenze dei TAR e del Consiglio di Stato, in base alle quali l'intervento del sindaco sulla disciplina degli orari degli esercizi in cui siano installate apparecchiature per il gioco si aggiunge all'autorizzazione del questore (art. 88 TULPS), competente per i profili di pubblica sicurezza, mentre l'intervento del sindaco ha ad oggetto, in senso lato, gli interessi della comunità locale.

Il Consiglio di Stato, in particolare, ha affermato che *« la stessa giurisprudenza di questa Sezione (sentenza n. 3271/2014) ha riconosciuto che il regime di liberalizzazione degli orari dei pubblici esercizi, applicabile indistintamente agli esercizi commerciali e a quelli di somministrazione, non preclude all'amministrazione comunale la possibilità di esercitare il*

---

(202) Deliberazione del Consiglio comunale di Genova n. 21 del 2013.

(203) Legge regionale (Liguria) 2 luglio 2013, n. 18 *« Modifiche alla legge regionale 14 maggio 2013, n. 14 (Disposizioni di adeguamento e modifica della normativa regionale), alla legge regionale 9 maggio 2003, n. 13 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria (Legge finanziaria 2003)) e alla legge regionale 11 marzo 2008, n. 5 (Disciplina delle attività contrattuali regionali in attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) e successive modificazioni ed integrazioni) ».*

(204) Legge regionale (Campania) 7 agosto 2014, n. 16 *« Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014) ».*

(205) Cfr. C.Cost., sentenze nn. 300/2011, 220/2014 e 108/2017.

proprio potere di inibizione delle attività, per comprovate esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché del diritto dei terzi al rispetto della quiete pubblica; con la precisazione, tuttavia, che ciò è consentito dal legislatore solo in caso di accertata lesione di interessi pubblici tassativamente individuati quali quelli richiamati dall'art. 31, comma 2, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011 (sicurezza, libertà, dignità umana, utilità sociale, salute) ». [(206)]

In questo quadro, le limitazioni all'attività degli esercizi commerciali trovano giustificazione alla luce del dettato costituzionale e della normativa dell'Unione sulla libertà dell'iniziativa economica, nell'esigenza di prevenire il fenomeno del gioco d'azzardo patologico tra le fasce più deboli della popolazione, nonché di regolare i problemi di traffico e viabilità dovuti all'afflusso notevole di utenza in prossimità dei locali di gioco e scommesse.

Tra i provvedimenti più significativi, menzione merita il regolamento sul gioco d'azzardo adottato nel 2016 dal Comune di Bergamo che prevede le stesse fasce orarie, da determinare con ordinanza sindacale, anche per la vendita, diretta o tramite distributori automatici, dei biglietti delle lotterie istantanee su piattaforma virtuale e/o con tagliando cartaceo (« *gratta e vinci* », 10 e lotto, ecc.). [(207)]

Anche l'ordinanza del Comune di Torino emessa nell'ottobre del 2016 in materia di limitazioni temporali all'esercizio del gioco d'azzardo [(208)] è stata sottoposta al vaglio del giudice amministrativo il quale, nel dichiararla del tutto legittima, ha ricordato che *« la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo più volte di affermare la più elevata pericolosità, ai fini del rischio di determinare forme di dipendenza patologica, di slot e VLT »*. [(209)] La citata decisione si contraddistingue anche per giudizio di disvalore di un fenomeno, quello dell'azzardo, preoccupante per i dati rilevati dalle ASL, sul numero dei soggetti in carico, ed in continua espansione.

Va, quindi, consolidandosi la tendenza da parte dei comuni di adottare la medesima disciplina, proprio al fine di evitare che una diversa regolamentazione comprometta l'efficacia delle misure di riduzione degli orari.

Infine, meritano una citazione anche le iniziative volte a limitare la pubblicità del gioco d'azzardo.

Altresì interessante è il regolamento del Comune di Genova in materia di sale da gioco e giochi leciti [(210)] che prevede il divieto di *« esposizione esterne al locale di cartelli, manoscritti e/o proiezioni che pubblicizzano vincite temporali appena accadute o storiche »* (artt. 9 e 16). [(211)] Ancora, il regolamento del comune di Empoli sull'adozione, da parte di soggetti

---

(206) Consiglio di Stato, sentenza n. 3778/2015.

(207) Comune di Bergamo, « *Regolamento per la prevenzione e il contrasto delle patologie e delle problematiche legate al gioco d'azzardo lecito* », approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 71 Reg./34 prop. del. nella seduta del 6 giugno 2016, modificato con deliberazione del n. 31 Reg./16/prop. del. nella seduta del 20 marzo 2017.

(208) Comune di Torino, ordinanza n. 56 del 6 ottobre 2016.

(209) TAR Piemonte, sentenza dell'11 luglio 2017.

(210) Comune di Genova, Regolamento sale da gioco e giochi leciti, adottato con deliberazione Consiglio comunale n. 21 del 30 aprile 2013.

(211) Artt. 9 e 16 cit. regolamento.

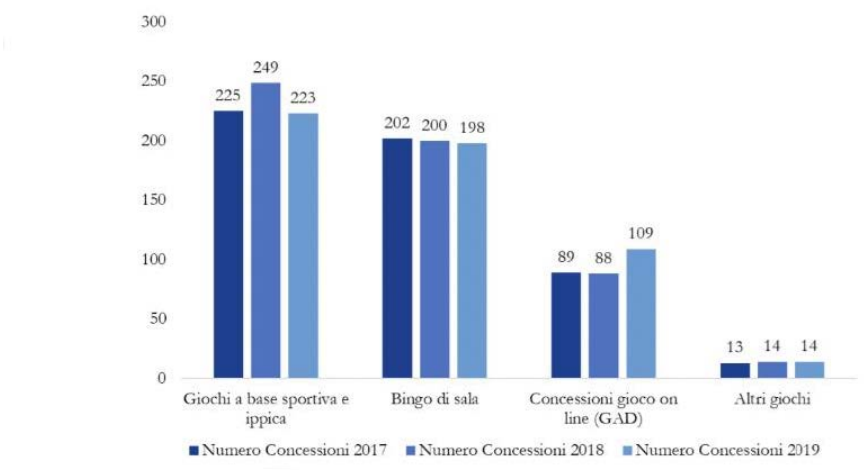
privati o pubblici, delle aiuole spartitraffico e rotatorie, prevede espressamente il divieto, per i cartelli informativi posti sulle rotatorie, di qualsiasi messaggio promozionale relativo al gioco d'azzardo. [(212)]

A livello centrale, i principali attori pubblici coinvolti nell'organizzazione e nella gestione del gioco legale sono il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM). In particolare, all'ADM è affidato il compito di gestire il settore dei giochi, garantendo una corretta riscossione dei tributi erariali, tutelando i cittadini nei confronti di possibili illeciti e gestendo il mercato con un sistema di concessioni di servizio e altri atti amministrativi.

I riservatari dell'esercizio dei giochi hanno la possibilità di scegliere se gestire in proprio o affidare in concessione a terzi l'organizzazione e la gestione dell'attività. Il numero di concessioni messe a disposizione per le persone fisiche è determinato dalla legge, mentre la durata è determinata specificatamente in ogni contratto tra riservatario e concessionario.

Da notare che il numero di concessioni rilasciate è variato nel tempo. Tra il 2017 e il 2019 (anno pre-pandemia) si è ridotto di due unità per i giochi a base sportiva e ippica e di quattro nel bingo da sala, mentre si è registrato un aumento notevole di venti unità per i giochi *online* e una per lotto e lotteria. L'evoluzione del numero di concessioni rilasciate, per tipologia di gioco, è rappresentata dal seguente grafico.

Grafico n. 1



Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi
Note: Il dato "Altri giochi" comprende Apparecchi comma 6a e 6b, Giochi numerici a totalizzatore, Lotto e lotterie

Compete inoltre, sempre all'ADM, la verifica, di natura amministrativa, nella gestione del rapporto concessorio, di natura fiscale, per quanto riguarda le imposte e altri proventi erariali, e di ordine pubblico, per l'identificazione di eventuali casi di illegalità dovuti all'assenza di conces-

(212) Comune di Empoli, Regolamento per l'adozione di rotatorie, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 5 dell'11 febbraio 2015.

sioni, autorizzazioni e/o alterazioni nei dispositivi di gioco. Nell'attività di controllo, si presta particolare attenzione alla tutela dei minori o di soggetti considerati più inclini al disturbo da gioco d'azzardo.

Il regime autorizzatorio include gli apparecchi AWP e VLT secondo il quale l'ADM rilascia un apposito nulla-osta.

Vi sono altri enti che affiancano l'ADM nell'attività di verifica delle attività economiche per il gioco pubblico. In particolare, queste funzioni sono esercitate dalla Guardia di Finanza e dalla Polizia locale.

5.6 Sulla normativa tributaria

Il primo intervento di riordino si è registrato intorno alla fine degli anni Novanta del secolo scorso con il d.lgs. 23 dicembre 1998, n. 504 [(213)]. Tale norma prevedeva una vera e propria riorganizzazione dell'assetto fiscale nel settore del gioco pubblico e una dilatazione negli ambiti di applicazione dell'imposta unica con l'obiettivo di creare una stessa disposizione fiscale per i diversi giochi.

Successivamente il legislatore, con il decreto ministeriale del 4 giugno 2004 [(214)], è intervenuto nuovamente attraverso una riduzione dell'aliquota dell'imposta unica sulle scommesse sportive a totalizzatore e a quota fissa. Sempre in quel periodo venne condotta anche un'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse da parte della VI Commissione « Finanze e Tesoro » del Senato, con l'obiettivo di studiare, al fine di contenerlo, il fenomeno del gioco clandestino, ricorrendo all'ampliamento dell'offerta di giochi *online* e alla semplificazione della normativa generale.

Inoltre, proprio in questi anni è avvenuta la legalizzazione delle *slot machine* con la loro conseguente tassazione attraverso il prelievo erariale unico, come si vedrà nel prosieguo. Il cd. « decreto Bersani » del 2006 [(215)] costituisce l'ultima revisione strutturale: si concentra sulla liberalizzazione del mercato delle scommesse ippiche e sportive, sull'aumento della tutela del consumatore e della sicurezza pubblica in generale e prevede una riduzione del prelievo erariale per aumentare la competitività dei giochi italiani nei confronti sia dei giochi illegali che internazionali. Il decreto, inoltre, affronta l'imposizione fiscale: per le scommesse a quota fissa di eventi sportivi, ad esclusione dell'ippica, vennero apportate delle modifiche nelle aliquote decidendo per una progressiva diminuzione all'aumentare della raccolta. Il risultato è stato un aumento delle entrate.

La tassazione del gioco d'azzardo rimane comunque un argomento piuttosto complesso e sempre oggetto di pressioni da parte dei gestori, anche a motivo della sua specificità. Esiste infatti una disciplina tributaria

---

(213) D.lgs. 23 dicembre 1998, n. 504 *« Riordino dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 288 »*.

(214) D.M. 4 giugno 2004, *« Riduzione dell'aliquota dell'imposta unica sulle scommesse sportive a totalizzatore e a quota fissa »* (Gazzetta Ufficiale Serie Gen., n. 143 del 21 giugno 2004).

(215) Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, conv. con mod. dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 *« Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale »*.

diversa per ogni tipologia di gioco, le aliquote sono differenti e, molto spesso, si rivelano indispensabili i decreti direttoriali dell'ADM per comprendere le disposizioni di legge.

Ciò premesso, e in estrema sintesi, si possono distinguere due tipologie di entrate, quelle tributarie e quelle extratributarie.

Queste ultime entrano comunque a far parte delle imposte indirette del bilancio dello Stato e del conto economico delle amministrazioni pubbliche; il prelievo è uguale al margine erariale residuo e si ottiene detraendo dalla raccolta le vincite pagate e gli aggi per concessionari, rivenditori e gestori. L'ADM esercita direttamente l'attività di raccolta presso i concessionari autorizzati e, per tale ragione, è altresì incaricata della riscossione di tali entrate. Solo alcuni giochi contribuiscono a determinare questa categoria di entrate, segnatamente quelli in « *monoconcessione* », ossia il Lotto, l'Enalotto, le lotterie istantanee e quelle a estrazione differita. Anche il Bingo rientrava in questa categoria ma è stato rimosso nel 2016. Tale modello viene chiamato « ad utile » perché ciò che contribuisce a formare le entrate pubbliche è la parte restante dopo la suddetta sottrazione.

Per i giochi in *« pluriconcessione »* (scommesse, Bingo, apparecchi e giochi *online*), invece, i concessionari non hanno diritto ad aggi calcolati sul volume di gioco effettuato, fatta eccezione per i giochi sportivi e ippici a totalizzatore con esclusione dell'ippica d'agenzia. L'introito dello Stato ricavato da tutte queste altre tipologie di gioco rientra nelle entrate tributarie. In questo caso la base imponibile può essere la raccolta lorda o il margine lordo del concessionario, ovvero la sola differenza tra raccolta e vincite pagate. La *Tabella n. 1* mostra come le aliquote e le stesse basi imponibili varino a seconda delle diverse tipologie di gioco. La *Tabella*, inoltre, evidenzia quale sia la percentuale minima garantita per le vincite, o *payout:* si tratta, in altri termini, della percentuale della raccolta che in media viene restituita ai giocatori sotto forma di vincita o premio.

Quando la base imponibile è costituita dalle somme giocate viene indicata l'incidenza effettiva della tassazione sul margine.

Tabella n. 1

		TASSAZIONE	PAY OUT
GIOCO	AWP	*20,60% - 21,25% - 21,60%* delle somme giocate (corrispondono rispettivamente al *64,37% - 66,4% - 67,5%* del margine)	*68%* minimo
	VLT	*7,50% - 7,90%* delle somme giocate (corrisponde rispettivamente al *46,87% - 49,37%* del margine)	*84%* minimo
	Scommesse sportive fisiche	*20%* del margine	-
	Scommesse sportive online	*24%* del margine	-
	Scommesse virtuali	*22%* del margine	-
	Bingo di sala (fisico)	*11%* del valore delle cartelle acquistate (corrisponde a circa il *37%* del margine)	*70%* minimo
	Bingo online	*25%* del margine	*70%*
	Giochi da casinò, di carte e di sorte online	*25%* del margine	*80/90%* minimo
	Lotto – 10&lotto millionday	Giocato meno Vincite meno *8%*, rivenditori meno *6%* (oltre Iva *22%*) concessionario: circa *14,7%*	Circa *70%*
	Gratta&vinci	Giocato meno Vincite meno *8%* rivenditori meno *3,9%* concessionario: circa *13,1%* (minimo)	*75%* massimo
	Enalotto	*28,27%* delle somme giocate (corrisponde a circa *il 70%* del margine)	*60%*
	Win for life	*23,27%* delle somme giocate (corrisponde a circa il *67%* del margine)	*65%*
	Euro jackpot	*38,27%* della raccolta (corrisponde a circa il *76%* del margine)	*50%*

Le quattro tipologie di imposta applicabili sono le seguenti:

1) *prelievo erariale unico (PREU)*: l'art. 39 comma 13 del decreto-legge 269 del 2003 [(216)] prevede che *« agli apparecchi e congegni di cui all'articolo 110, comma 6, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (...) si applica un prelievo erariale unico »*. Gli apparecchi da intrattenimento di cui al comma 6 sono quelli per i quali è prevista una vincita in denaro, ossia le AWP e le VLT. La base imponibile è il totale delle somme giocate (raccolta) mentre l'aliquota varia in base che si tratti di AWP o VLT. Nel 2020 il PREU ha subito un incremento dell'1,32% per le AWP e dell'1,07% per le VLT. Nel 2021 è stato registrato un ulteriore incremento, rispettivamente dell'1,25% e dell'1% raggiungendo complessivamente il 23% per le AWP e il 9% per le VLT;

2) *imposta unica*: si applica a diverse tipologie di giochi (giochi numerici a totalizzatore, giochi a base sportiva e a base ippica, giochi di abilità a distanza, giochi di carte, giochi di sorte a quota fissa, *poker cash* e giochi da casinò). Nel caso dell'imposta unica la base imponibile può equivalere sia alla raccolta che al margine lordo (raccolta meno vincite pagate). Le aliquote variano in base al gioco e possono essere modificate tramite interventi legislativi o dell'ADM;

3) *imposta sugli intrattenimenti (ISI)*: si applica agli apparecchi di cui al comma 7 dell'art. 110 TULPS, cioè quelli che non prevedono una

---

(216) Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, conv. con mod. dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 *« Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici »*.

vincita in denaro. La base imponibile è in misura fissa calcolata con un sistema forfettario che varia da gioco a gioco;

4) *aliquota IVA*: si applica solamente ai giochi senza vincita in denaro.

Nel 2012 è stata introdotta, per alcune categorie di giochi, anche la cd. *« tassa sulla fortuna »* riscossa in caso di vincite superiori alla somma di 500 euro. Intorno alla fine del 2017, per effetto del decreto-legge n. 50 del 2017, [(217)] tale tributo è stato esteso anche ad altre tipologie di giochi, segnatamente ai giochi numerici a totalizzatore, ai giochi numerici a quota fissa, alle lotterie e ai premi corrisposti dalle VLT.

Nel luglio 2018 è stato emanato il cd. *« decreto dignità »* che ha parzialmente riformato anche i regimi fiscali applicabili nel settore dei giochi. [(218)] Tale provvedimento, tra le altre novità, ha incrementato il PREU sugli apparecchi idonei al gioco lecito di cui al comma 6. La percentuale di prelievo, che con il decreto-legge precedente era stato fissato al 19% per le AWP e al 6% per le VLT, viene rideterminato nel *« decreto dignità »* attraverso i seguenti aumenti graduali:

– 19,25 e 6,25% dell'ammontare delle somme giocate, dal 1° settembre 2018 al 30 aprile 2019, come previsto già dal testo originario;

– 19,6 e 6,65% dell'ammontare delle somme giocate, dal primo maggio 2019;

– 19,68 e 6,68% dell'ammontare delle somme giocate, dal primo gennaio 2020;

– 19,75 e 6,75% dell'ammontare delle somme giocate, dal primo gennaio 2021;

– 19,6 e 6,6% dell'ammontare delle somme giocate, dal primo gennaio 2023.

La legge di bilancio per il 2019 (art. 1, comma 1051) è intervenuta imponendo una diversa determinazione del PREU. In particolare, è stato introdotto un aumento dell'1,35% per gli apparecchi AWP, portando l'aliquota a 20,60%, mentre per gli apparecchi VLT un incremento dell'1,25%, così arrivando ad un'aliquota del 7,5% [(219)].

Un ulteriore incremento è stato stabilito dal decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 che ha incrementato il PREU esclusivamente per gli AWP fino a 21,25% e, a decorrere da primo maggio 2019, l'aliquota si è attestata al 21,60% per gli AWP e al 7,90% per le VLT. [(220)] Altre modifiche apportate dalla citata legge di bilancio 2019 sono la riduzione del *payout* in quote non inferiori al 68% per le AWP e all'84% per le VLT, mentre sono state

---

[(217)] Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, conv. con mod. dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 *« Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo »*.

[(218)] Decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, conv. con mod. dalla legge 9 agosto 2018, n. 96 *« Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese »*.

[(219)] Art.1 comma 1051 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 *« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 »*.

[(220)] Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 conv. con mod. dalla legge 28 marzo 2019, n. 26 *« Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni »*.

incrementate le aliquote dell'imposta unica per le scommesse sportive e virtuali [(221)].

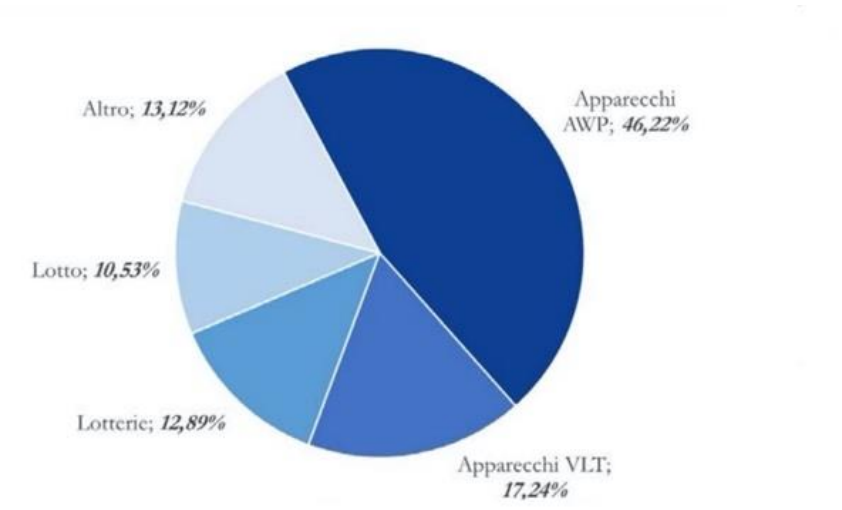
5.7 Sulle entrate erariali

Le entrate erariali collegate al gioco d'azzardo sono il risultato di tale complessa normativa tributaria. Nel *Grafico n. 2* viene proposta una sintesi delle entrate complessive relative al 2019, pari a 11,4 miliardi di euro.

Per comprendere come sia stato raggiunto questo dato, è opportuno ricordare che la crescita registrata, dal 2006 al 2010, è da ricondurre quasi esclusivamente all'apporto del comparto giochi di nuova generazione che ha determinato l'aumento del gettito totale, nel periodo preso ad esame, da 6,7 a 8,8 miliardi di euro.

La prima stabilizzazione del gettito si è verificata a partire dal 2011 nonostante il calo del gettito nei giochi tradizionali. Questa è stata seguita da un picco nel 2016 grazie alla ripresa della raccolta e all'aumento delle aliquote di tassazione con un introito di 10,1 miliardi di euro. Infine, tramite graduali incrementi, si è raggiunto il valore odierno.

Grafico n. 2



Fonte elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi *Valori riferiti all'anno 2019*
Note: Il dato "Altro" comprende i Giochi numerici a totalizzatore, Gioco a base sportiva, Giochi di carte organizzata in forma diversa dal torneo e giochi di sorte a quota fissa, Bingo, Scommesse virtuali, Torneo, Gioco a base ippica, Poker Cash, Apparecchi comma 7, Betting Exchange.
Le percentuali sono state calcolate su un totale relativo all'Erario che non comprende il prelievo sui conti dormienti e l'imposta relativa al DL. 50/2017 sulle vincite e della quota aggiuntiva prevista dall'art. 1, comma 649, Legge 190/2014 pari complessivamente a 728 milioni di euro per il 2019.
Per ulteriori dettagli cfr. Appendice: Tabella all.60

(221) Per le scommesse a quota fissa, ad esclusione delle ippiche con un'aliquota del 20% sul margine, l'aliquota precedente era del 18%, se la raccolta fosse avvenuta su rete fisica, mentre del 24% sul margine, (l'aliquota precedente era del 22%), se la raccolta fosse avvenuta a distanza. Per le scommesse virtuali, invece, è stata fissata un'aliquota del 22% contro quella precedente del 20%. L'ultima novità riguardava i concorsi pronostici sportivi: l'imposta unica e il diritto fisso gravante su tale tipologia di gioco sono rimossi.

5.8 Sul divieto di pubblicità

Nella XVII Legislatura il Senato si pronunciò sull'urgenza della calendarizzazione di una legge per vietare la pubblicità e le sponsorizzazioni del gioco d'azzardo. Il voto fu unanime e, del resto, due identici testi di legge erano stati depositati nei rami del Parlamento, per volere trasversale di un ampio fronte politico, sostenuto in modo consistente dall'opinione pubblica e dalla società civile. Non vi furono tuttavia passi conseguenti entro il perimetro residuo di quella legislatura. La misura allora proposta è stata poi ripresa ed inserita nella Legislatura corrente nel cd. *« decreto dignità »*. [(222)]

L'articolo 9 di tale norma di legge ha così introdotto il divieto di pubblicità, sotto qualsiasi forma, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse, nonché al gioco d'azzardo, comunque effettuata e su qualunque mezzo: *« Ai fini del rafforzamento della tutela del consumatore e per un più efficace contrasto alla ludopatia, fermo restando quanto previsto dall'articolo 7, commi 4 e 5, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, e dall'articolo 1, commi da 937 a 940, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto è vietata qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi o scommesse con vincite di denaro, comunque effettuata e su qualunque mezzo, incluse le manifestazioni sportive, culturali o artistiche, le trasmissioni televisive o radiofoniche, la stampa quotidiana e periodica, le pubblicazioni in genere, le affissioni e internet. Dal 1° gennaio 2019 il divieto di cui al presente comma si applica anche alle sponsorizzazioni di eventi, attività, manifestazioni, programmi, prodotti o servizi e a tutte le altre forme di comunicazione di contenuto promozionale, comprese le citazioni visive e acustiche e la sovraimpressione del nome, marchio, simboli, attività o prodotti la cui pubblicità, ai sensi del presente articolo, è vietata. Sono esclusi dal divieto di cui al presente comma le lotterie nazionali a estrazione differita di cui all'articolo 21, comma 6, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, le manifestazioni di sorte locali di cui all'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 2001, n. 430, e i loghi sul gioco sicuro e responsabile dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli »*.

Sul tema della pubblicità, tuttavia, bisogna sottolineare come le successive linee guida attuative adottate dall'AGCOM il 18 aprile 2019, inizialmente mettessero seriamente a rischio il divieto contenuto nella citata norma di legge. Ad avviso del Comitato, l'Autorità indipendente non si è limitata ad una attuazione letterale, logica e sistematica del testo (*« ...qualsiasi forma di pubblicità anche indiretta... »*), ma è sembrata piuttosto disapplicare, attraverso una lunga serie di eccezioni, il chiaro dato letterale delle previsioni di legge. Si aprivano di fatto nuovi spazi di manovra per

---

[(222)] Decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, conv. con mod. dalla legge 9 agosto 2018, n. 96 *« Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese »*.

adottare nuove forme dirette ed indirette di pubblicità dell'azzardo. [223] A titolo di esempio, grazie all'esclusione dal divieto dei siti di informazione, sono nati siti di informazione che nella denominazione riprendono marchi delle piattaforme di scommesse sportive. La pubblicità di questi siti circola ora nelle trasmissioni delle partite di calcio in qualsiasi orario.

Nel metodo, ha suscitato perplessità che l'AGCOM abbia lanciato direttamente ai portatori di interesse l'appello per un concorso di idee su cosa dovesse intendersi per pubblicità, quando il concetto è ampiamente definito e la volontà del legislatore non poteva essere dubbia.

Nel merito, a sostegno della propria decisione, l'AGCOM inizialmente ha fatto unicamente leva su una ipotetica violazione della libertà di iniziativa economica come prevista dall'art. 41 della Costituzione. Sulla insussistenza di una *« libertà di impresa »* si è già argomentato e si tornerà. Basti ribadire che, ad avviso del Comitato, non vi è alcuna attinenza tra l'art. 41 Cost. e la materia dei giochi che, come noto, è riserva esclusiva dello Stato, il quale la esercita attraverso concessioni (non autorizzazioni, nel solo qual caso sarebbe richiamabile, in ipotesi, la disposizione costituzionale).

Inoltre, la Corte costituzionale ha ritenuto la limitazione della pubblicità costituzionalmente legittima, in quanto finalizzata a tutelare la salute dei soggetti più vulnerabili.

Peraltro la legislazione europea indica che in ogni caso l'informazione commerciale dovrebbe limitarsi a dare notizia circa l'esistenza di circuiti legali, senza contenere alcun elemento promozionale o suggestivo che incoraggi il consumo.

E, ancora, si rileva che, comunque, il divieto non viola il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), giacché la cd. *« direttiva servizi »* n. 123 del 2006 [224] esclude esplicitamente dal proprio perimetro applicativo i servizi di gioco d'azzardo, che, in quanto potenzialmente causa di danni sociali, non possono avvalersi del diritto di stabilimento e gli Stati membri possono legittimamente adottare motivate misure restrittive. Sul piano fattuale, si cita ad esempio il caso di un noto motore di ricerca che per aver violato la norma ha subito una sanzione amministrativa di 100 mila euro. [225]

5.9 Sul regime concessorio dello Stato

Da un punto di vista formale, la concessione è l'atto amministrativo con cui la pubblica amministrazione consente al concessionario l'uso di risorse e/o l'esercizio di attività non disponibili da parte dei privati e riservate ai pubblici poteri.

---

[223] Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, delibera n. 132/19/CONS del 18 aprile 2019, « *Linee guida sulle modalità attuative dell'art. 9 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante "Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese", convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96* ».

[224] Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

[225] La sanzione è stata applicata in relazione alla promozione di un sito di gioco (*sublime-casino.com*) tramite *Google Ads*.

La concessione costituisce un rapporto fra amministrazione concedente e concessionario. Il concessionario ha il diritto di utilizzare il bene, di gestire il servizio e spesso diviene titolare di privilegi, di esclusive, o di posizioni economicamente dominanti, poiché la concessione consente la disponibilità di risorse scarse, o l'esercizio di attività in situazione di monopolio. Tale posizione dominante costituisce un campanello d'allarme allorquando lo Stato « perde il controllo » sui giochi e non riesce più a governarne le dinamiche, diventando destinatario passivo delle richieste dei concessionari che, essendo animati dal profitto, possono rendere vano ogni tentativo dello Stato di regolamentare la materia anche in relazione alle ricadute sociali.

Invero, la determinazione del vicedirettore ADM area Monopoli del 2017 sulla *« tutela del giocatore »* recita quanto segue: « 1. *Il concessionario può promuovere i comportamenti responsabili di gioco, anche attraverso l'utilizzo di ulteriori messaggi visibili sull'apparecchio videoterminale ed adotta ogni iniziativa idonea ad evitare violazioni del divieto di gioco ai minori. 2. Il concessionario esclude dalla partecipazione al gioco il personale appartenente alla propria organizzazione o ad essa legato da rapporti di collaborazione. 3. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli rende disponibili sul sito internet istituzionale l'elenco dei concessionari autorizzati e i giochi certificati ».* [(226)]

Appare chiaro, ad esempio, che ciò che dovrebbe essere una priorità per lo Stato diventa una facoltà *(...può promuovere...)* che il concessionario potrà liberamente decidere di esercitare o meno.

Allo stesso modo, nelle convenzioni di concessione tra concessionarie e ADM si stabiliscono rapporti esclusivamente di tipo economico-finanziario mentre nessun obbligo viene imposto ai concessionari di adeguare l'offerta in modo che risulti socialmente sostenibile anche ai fini di una corretta prevenzione in tema di politica criminale e che sia, perciò, indirizzata in canali altrettanto facilmente controllabili.

Si elude così il precetto, che resta vincolante per gli Stati membri dell'Unione, sancito dalla Corte di Giustizia nella più volte citata sentenza della causa C-347/09 secondo cui *« l'obiettivo della tutela dei consumatori contro la dipendenza dal gioco è, in linea di principio, difficilmente compatibile con una politica di espansione dei giochi di azzardo »,* nel contempo *« una politica di espansione controllata delle attività di gioco d'azzardo può essere coerente (...) tanto con l'obiettivo (...) della prevenzione dello sfruttamento dell'attività di gioco d'azzardo a fini criminali (...), quanto con quello della lotta contro la dipendenza da quest'ultimo »*, tramite l'incanalamento dei consumatori *« verso circuiti controllati ».* [(227)]

Sembra superfluo finanche ricordare in questa sede che la lotta al crimine organizzato passa in primo luogo attraverso un'efficace politica di

---

[(226)] Cfr. art. 14, Determinazioni del Vicedirettore dell'Agenzia – Area Monopoli, prot. n. 37100/R.U. del 4 aprile 2017.

[(227)] CGUE, sentenza del 15 settembre 2011, *Dickinger e Ömer*, (C-347/09, EU:C:2011:319), punti 63 e 67.

prevenzione da possibili infiltrazioni. Le indagini penali, invece, intervengono quando i reati sono stati già commessi o sono in procinto di esserlo.

Eppure, formalmente il concessionario deve rispettare una serie di obblighi nello svolgimento delle attività oggetto di concessione, di regola stabiliti dal contratto di concessione e spesso molto dettagliati nel contenuto.

L'esigenza di regolamentare in modo dettagliato i rapporti nel contratto di concessione è interesse preminente dello Stato anche quando il concessionario può esercitare poteri amministrativi sostituendosi direttamente ad esso: la giurisprudenza configura come provvedimenti amministrativi alcuni atti adottati dal concessionario di servizi o di opere, come gli atti di aggiudicazione di contratti di appalto per l'esecuzione di lavori. Di regola, l'amministrazione concedente è titolare di poteri molto penetranti: può controllare l'attività del concessionario e adottare direttive; può sostituirsi al concessionario nei casi di inerzia di quest'ultimo; dispone di poteri sanzionatori, atteso che, ad esempio, in caso di grave inadempimento del concessionario, dichiara la decadenza della concessione; può, ove previsto dalla legge o dal contratto di concessione, esercitare il diritto di riscatto, che comporta la risoluzione del medesimo contratto e il trasferimento degli impianti all'amministrazione; può, infine, revocare la concessione per ragioni di pubblico interesse.

Sarebbe necessario, ad avviso del Comitato, ampliare l'oggetto del contratto di concessione che l'ADM sottoscrive con i concessionari facendo riferimento non solo agli aspetti finanziari ed economici, ma anche a tutte le norme statali e regionali che effettivamente impattano sulla tutela della salute e sono poste a difesa dei soggetti maggiormente vulnerabili e sui minori.

In questo senso torna utile il richiamo fatto in altre parti della presente Sezione della Relazione conclusiva (vedi *supra* paragrafo 5.1) inerente alla disciplina contenuta negli Statuti dei comuni del XIII e del XIV secolo nei quali erano previste forme di incentivazione alla denuncia, l'indicazione di luoghi in cui poter giocare, le deroghe ben definite al divieto di gioco e, soprattutto, un riferimento definitorio comune. L'offerta di gioco d'azzardo nella sua natura, anche giuridica, resta tale che sia regolamentata o meno da leggi dello Stato.

In tema di giochi e scommesse a fronte della riserva statale, il concessionario agisce come incaricato di pubblico servizio e, stante la sua funzione, è soggetto al controllo della pubblica amministrazione concedente e al regime autorizzatorio di pubblica sicurezza. In altri termini, chi intende svolgere un'attività nel settore dei giochi e delle scommesse deve ottenere, da un lato, la relativa concessione dell'ADM e, dall'altro, la c.d. « licenza di polizia » della questura territorialmente competente. Solo per gli apparecchi di puro intrattenimento che non distribuiscono vincite di denaro, di cui al comma 7 dell'art. 110 TULPS, è escluso il predetto duplice sistema vincolistico, in quanto in tale ipotesi non occorre una concessione, essendo sufficiente il solo possesso dell'autorizzazione di cui all'art. 86 TULPS e del « nulla osta per messa in esercizio » dell'ADM. Tuttavia, il Comitato è dell'avviso che sia necessario che lo Stato si riappropri di un settore a

rischio che nella società ha un impatto notevole in tema di salute pubblica e di economia. Oltretutto, è a forte rischio, come ci confermano le relazioni di pubblica sicurezza e le inchieste della magistratura, di infiltrazione da parte della criminalità organizzata.

6. Evidenze giudiziarie e nuovi scenari della presenza delle mafie

Di particolare interesse sono stati i documenti prodotti alla Commissione dal colonnello della Guardia di Finanza Ciro Natale [(228)] e l'audizione sia del colonnello dell'Arma dei Carabinieri Rino Coppola [(229)], comandante del terzo reparto del Raggruppamento operativo speciale (ROS), sia dal vicequestore della Polizia di Stato, Marco Garofalo, del Servizio centrale operativo (SCO) [(230)].

6.1 Vulnerabilità del settore e modalità di penetrazione delle mafie

La vulnerabilità del settore dei giochi e delle scommesse offre possibilità di illeciti guadagni a fronte di una esposizione al rischio non particolarmente elevata. Da un lato vi è un'obiettiva complessità del *modus operandi* delle mafie, dall'altro costituisce un incentivo indiretto per la criminalità il fatto che le pene edittali per questo tipo di reati sono inspiegabilmente troppo miti. Quest'ultimo aspetto preclude alla polizia giudiziaria di ricorrere a speciali tecniche investigative.

Ulteriori fattori che rendono attrattivo il settore del gioco, sono riconducibili, ad avviso del colonnello Coppola, a questioni che attengono *« al controllo del territorio »* e *« al capitale relazionale che viene accumulato dalle organizzazioni criminali mafiose ».*

Con riferimento al primo aspetto, ha precisato l'audito, le organizzazioni mafiose *« infiltrandosi in questo settore (...) riescono a controllare sale giochi, punti scommesse e bar e quindi questo tipo di infiltrazione è congeniale a quello le organizzazioni mafiosi devono necessariamente fare, cioè controllare il territorio ».* [(231)]

Il secondo aspetto di attrazione per le organizzazioni mafiose *« è rappresentato dalla possibilità, attraverso il settore dei giochi e delle scommesse, di entrare in contatto con soggetti del mondo imprenditoriale, a volte in possesso di elevate competenze tecniche, e anche di entrare in contatto con soggetti delle pubbliche amministrazioni, attraverso metodologie di tipo collusivo. »* Si tratta, cioè, di una strategia adottata dalle

---

(228) IV Comitato, riunione n. 3 del 23 luglio 2019, audizione del colonnello Ciro Natale dello SCICO della Guardia di Finanza.

(229) IV Comitato, riunione n. 4 del 2 ottobre 2019, audizione del colonnello Rino Coppola del ROS dell'Arma dei Carabinieri.

(230) IV Comitato, riunione n. 4 del 2 ottobre 2019, audizione del vicequestore Marco Garofalo, direttore del Servizio Centrale Operativo (SCO) del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

(231) IV Comitato, riunione n. 4 del 2 ottobre 2019, audizione del colonnello Rino Coppola del ROS dell'Arma dei Carabinieri.

organizzazioni mafiose *« per ampliare anche il proprio capitale di relazioni sociali, che possono poi essere riutilizzate in settori criminali anche diversi »*. [232]

Un'ulteriore variabile da tenere in considerazione, segnalata dal colonnello Coppola, attiene al fatto che l'infiltrazione mafiosa nel settore dei giochi e delle scommesse sembra seguire di pari passo l'evoluzione tecnologica che ha interessato il comparto dei giochi e che ha portato, in particolare, all'esplosione del segmento *online.* L'obiettivo, dunque, delle mafie è quello di acquisire in seno ai clan le necessarie competenze tecniche un tempo a loro precluse e di tenerle costantemente aggiornate. [233]

Dall'esperienza investigativa maturata dall'Arma dei Carabinieri il settore del gioco sembra oggi muoversi nell'universo criminale secondo la strategia del doppio binario, dove da una parte vi sono *« attività che pur essendo svolte con la finalità criminali si realizzano su piattaforme di gioco legali »* mentre, dall'altra, si pongono « *attività propriamente illegali, a volte anche estremamente complesse e sofisticate dal punto di vista tecnologico »*. [234]

Nella prima categoria rientrano alcune tipologie di reati quali, in primo luogo, l'attività estorsiva parassitaria nei confronti delle società concessionarie, delle sale giochi e delle altre attività in cui si esercita il gioco. Si tratta di una modalità dell'agire mafioso che non differisce *« rispetto all'imposizione estorsiva nei confronti delle altre attività commerciali e produttive che le mafie compiono normalmente »*. [235]

Sempre alla prima categoria appartengono, altresì, le attività criminali tese all'imposizione di apparecchi *videopoker* negli esercizi pubblici che si trovano nei territori controllati dalle organizzazioni mafiose.

Alla seconda categoria sono ascrivibili altre aree dell'azione criminale che, ad avviso dell'audito, hanno profili di pericolosità ancora più elevati. Si tratta, in particolare, dei casi di:

– *« infiltrazione di società, punti scommesse e sale gioco perpetrata o attraverso intestazione a prestanome o anche attraverso la compartecipazione »*, metodo utilizzato *« soprattutto per le società concessionarie titolari di nullaosta dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli ». « Soprattutto con riferimento quest'ultimo aspetto, cioè a quello dell'infiltrazione di fatto »* – ha precisato il colonnello Coppola – *« le organizzazioni mafiose diversificano i propri investimenti illeciti oppure operano la lavatura del denaro proveniente da altre attività criminali »*; [236]

– *« manomissione delle apparecchiature di gioco allo scopo di eliminare il collegamento dalla rete dei monopoli di Stato »*. Si tratta di un meccanismo attraverso il quale viene registrato un numero minore di singole giocate al fine di sottrarsi all'imposizione fiscale, oppure si altera la percentuale minima di vincita prevista dal regolamento; sovente questo *modus operandi* è associato a situazioni in cui appartenenti alle forze di

---

[232] *Idem*.
[233] *Idem*.
[234] *Idem*.
[235] *Idem*.
[236] *Idem*.

polizia sono collusi con soggetti criminali al fine di omettere i necessari controlli che devono essere effettuati in via amministrativa. [237]

Un ulteriore aspetto che merita particolare approfondimento è il funzionamento dei *network* internazionali. La gestione su piattaforme illegali di scommesse su eventi sportivi, l'accesso a giochi da casinò *online* attraverso siti internet dislocati in paesi esteri privi di concessione ad operare in Italia e che consentono quindi il gioco in violazione della normativa nazionale.

Il salto nel volume di affari e l'inserimento in un sistema a tecnologia digitale in veloce evoluzione spinge le mafie a reclutare, incorporandole, professionalità tecniche messe a disposizione da parte di soggetti estranei all'organizzazione criminale (cfr. successivo Capitolo 8).

Si tratta di un processo molto articolato che le indagini hanno ben definito:

– creazione di siti di giochi *online* non autorizzati ai quali si accede attraverso le apparecchiature che vengono distribuite sul territorio nelle sale da gioco; i terminali di queste sale sono gestiti da *server* ubicati in paesi esteri, fuori quindi dal controllo dell'ADM;

– passaggio a forme di organizzazione di tipo verticistico e piramidale del gioco illegale che si risolve nel controllo serrato di tutti i rami della filiera, con attori posti a livello nazionale, regionale e locale;

– distribuzione all'utente finale tramite esclusivamente l'ultimo anello della filiera. Per accedere al gioco *online*, il giocatore versa all'organizzazione – o meglio, all'ultimo livello dell'organizzazione – del denaro contante, che viene poi accreditato su un conto virtuale;

– redistribuzione dei margini illeciti così ricavati con modalità che rendono difficoltosa la ricostruzione del flusso finanziario;

– dirottamento dei proventi su circuiti finanziari esteri e poi, successivamente, reimpiegati in Italia; il corollario di questo modello è un insieme di siti internet che riproducono *in toto* i siti regolarmente autorizzati;

– manipolazione dei canali e, a volte, falsificazione delle cedole consegnate al giocatore che riportano una falsa stampigliatura dei Monopoli di Stato. [238]

6.2 Le attività investigative nel settore dell'azzardo

La ricostruzione della « filiera illecita » illustrata nel paragrafo che precede è confortata dalle risultanze delle più recenti indagini degli inquirenti, dove sempre più spesso le principali organizzazioni mafiose (*cosa nostra, 'ndrangheta, e camorra*) si riuniscono in *partnership* per sfruttare il *business* dei giochi e delle scommesse.

---

[237] *Idem.*
[238] *Idem.*

a) *Cosa nostra*

Per quanto riguarda *cosa nostra*, particolarmente significativa è l'indagine denominata *« Beta »*, del luglio 2017, che ha riguardato un ramo del clan catanese Santapaola-Ercolano attivo nel distretto di Messina. Fra i soggetti indagati vi erano due imprenditori che avevano posto la loro attività imprenditoriale al servizio dell'organizzazione mafiosa.

L'indagine ha rilevato come il sistema formale degli affidamenti per la distribuzione del gioco, quella che comunemente è indicata come « filiera », fosse stato manipolato al punto che l'organizzazione criminale era in grado di infiltrarsi tramite sofisticati strumenti societari. Una società di capitali, risultata aggiudicataria di una concessione, dopo aver partecipato a una gara ad evidenza pubblica, con un *network* e un portafoglio di 24 sale da gioco e di 71 *corner* per scommesse, insieme a ulteriori società controllate, era diventata *« lo schermo per gli illeciti investimenti attuati dall'organizzazione mafiosa »*. [(239)]

Il colonnello Coppola ha confermato che, a oltre tre anni da quanto riportato nella Relazione della Commissione della XVII Legislatura, permangono le diversificazioni nel *modus operandi*: *a)* un primo espediente dell'associazione mafiosa consiste nell'impiego di *« apparecchi di gioco assolutamente non collegati alla rete dei monopoli »*; *b)* una seconda modalità è l'attivazione degli *« apparecchi collegati alla rete dei monopoli, ma con schede hardware modificate, che quindi erano in grado poi di alterare il sistema di erogazione delle vincite »*; *c)* una terza forma di illegalità schermata nella raccolta delle scommesse *online*, è il ricorso *« a Internet Service Provider (ISP) allocati fuori dalla rete di vigilanza dei monopoli, oppure all'utilizzo di piattaforme che erano del tutto prive dell'autorizzazione necessaria per effettuare l'attività di raccolta scommesse sul territorio nazionale »*. [(240)]

L'efficienza criminale di questo articolato sistema, in definitiva, permette di sottrarre gettito erariale, di eludere la normativa nazionale, di riciclare ingenti somme di denaro ricavate dalla manipolazione del sistema tecnologico dei giochi d'azzardo con un importante, pericoloso corollario: l'ostacolo frapposto al sistema statale dei controlli di verificare se in relazione a una competizione sportiva, sottostante alle scommesse, avvenga flusso anomalo di puntate, segno di un'alterazione programmata del risultato.

Vi sono, poi, forti evidenze che dimostrano il salto di qualità compiuto dalle associazioni di tipo mafioso nel settore del gioco d'azzardo, tramite:

– la combinazione di offerte totalmente illegali e clandestine, le offerte schermate da sistemi di gioco alterati e il riciclaggio di proventi illeciti mediante la gestione di attività formalmente legali;

– il reimpiego dei proventi provenienti dalle diverse modalità di inserimento o infiltrazione nei giochi (clandestini, manipolati o formalmente legali);

---

(239) *Idem*.
(240) *Idem*.

– il rafforzamento e la ulteriore capillarizzazione del controllo mafioso;

– il reclutamento e il successivo incorporamento nell'organizzazione mafiosa delle competenze tecniche di figure esterne;

– la rete di collusioni all'interno della pubblica della pubblica amministrazione;

– la diffusione trans-regionale e gli accordi tra varie matrici delle associazioni mafiose. [241]

Ad ulteriore conferma del salto di qualità delle mafie nel settore del gioco d'azzardo può citarsi l'operazione *« Beta »* di fine ottobre 2018 (seguita dall'operazione *« Beta 2 »*) che, al di là delle responsabilità attribuite ai singoli imputati delle famiglie mafiose Santapaola-Ercolano, a partire dalla cellula di Messina, ha posto in evidenza l'esistenza di un accordo di cooperazione con altre componenti di *cosa nostra* siciliana dell'area trapanese – quindi al latitante Matteo Messina Denaro – nonché con quelle di Palermo (clan Graviano e Lo Piccolo).

Insomma, le opportunità offerte dal vastissimo mercato del gioco d'azzardo sembrano stimolare e favorire la « verticalizzazione » delle associazioni mafiose, proponendo i vantaggi che derivano da intese interprovinciali per partecipare al *business*.

Negli approfondimenti svolti dal IV Comitato sono emersi dei preoccupanti elementi su come le organizzazioni mafiose tentino di incidere anche sulla pubblica opinione e sul senso comune, occupando persino nicchie delle stesse tematiche delle dipendenze da gioco d'azzardo.

Ciò che stato osservato è che nel settore del gioco le associazioni mafiose, oltre ad emulare quel « metodo Siino » utilizzato negli anni Novanta quale sistema di composizione di « cartelli » tra gli imprenditori, stanno sviluppando una continua pressione corruttiva sulla pubblica amministrazione fino a far alterare – ha ricordato il Colonnello Coppola – a loro favore *« l'iter di un bando di gara statale per la realizzazione di un progetto contro la ludopatia, che prevedeva quindi l'erogazione di un sostanzioso finanziamento, parte del quale a fondo perduto »*. [242]

b) *'Ndrangheta*

Desta notevole preoccupazione il livello evolutivo raggiunto dalla *'ndrangheta* di diverse aree della Calabria.

Esemplare quanto documentato nell'operazione *« Stige »*, che ha disarticolato la *locale* di Cirò (KR), organizzazione criminale capeggiata dalla cosca Farao-Marincola, con diramazioni in numerose regioni italiane e in Germania.

Le indagini hanno accertato il controllo di fatto di un punto SNAI, localizzato a Cirò Marina, nonché complesse operazioni societarie e passaggi di intestazione formale, finalizzate ad occultare la riconducibilità alla cosca dell'attività commerciale.

---

[241] *Idem.*

[242] *Idem.*

Nell'indagine *« Carminius-Bellavita »* relativa alla cosca Bonavota di Sant'Onofrio (VV) sono emerse specifiche diramazioni criminali nella provincia di Torino.

Proprio nell'area del capoluogo piemontese *« è stata individuata la figura di un imprenditore che gestiva le attività di distribuzione delle slot machine ad esercizi pubblici, anche mediante intestatari fittizi ed era quindi destinato al reinvestimento dei proventi illeciti della cosca, grazie all'infiltrazione in questa determinata attività ».* [(243)]

c) *Camorra*

Anche con riguardo alla camorra campana vi sono continuità e sviluppi. Già una operazione del 2013 aveva rilevato che il clan Mallardo, tra i più potenti della provincia di Napoli, collegava le attività nell'azzardo sul territorio di Giugliano con quelle finalizzate al controllo e alla gestione di sale da gioco della Capitale e di altre città del Lazio.

Nel mese di giugno del 2022, il centro operativo DIA di Napoli ha eseguito 25 misure cautelari (17 in carcere e 8 agli arresti domiciliari) disposte con ordinanza emessa dal GIP del tribunale di Napoli, su richiesta della locale Direzione distrettuale antimafia. Nel novero delle condotte delittuose tipiche della *camorra*, è risultata una sorta di *« confederazione »* tra il clan Mallardo e i clan Contini e Licciardi nella cd. *« alleanza di Secondigliano »*. Otto anni dopo si riproduceva il caso di gestione, in forma apparentemente legale, di strutture del gioco d'azzardo.

Già nel 2013 dal complesso degli elementi raccolti nelle indagini emergeva la particolare perizia sul piano tecnologico di cui disponeva l'organizzazione camorrista anche nel comparto dell'*online*, giovandosi della compartecipazione della famiglia Venosa di San Cipriano d'Aversa. Venivano, ad esempio, attivati dei siti internet con funzione di *« mirror »* dei siti dotati di regolare concessione. Veniva così carpita la buona fede dei giocatori, rassicurati peraltro dal fatto che venivano utilizzati loghi e vesti grafiche molto simili a quella dei siti regolarmente autorizzati, nonché con il rilascio di ricevute con la stampigliatura del logo, naturalmente contraffatto, dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. [(244)]

6.3 L'operazione « Galassia »

L'operazione Galassia è un vero e proprio « compendio investigativo » della struttura delle funzioni di un network criminale composto da tutte le matrici mafiose italiane: dalla *'ndrangheta* alla *camorra*, da *cosa nostra* alla criminalità organizzata pugliese.

L'indagine, coordinata dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, ha integrato diversi procedimenti penali condotti dalla procure di Reggio Calabria, Bari e Catania.

---

(243) *Idem*.
(244) *Idem*.

Dalle indagini è emerso come il lucroso settore del gioco d'azzardo sia riuscito a favorire alleanze tra matrici criminali diversissime per mettere in comune disponibilità finanziarie, *expertise* tecnico-informatiche di imprenditori (parte non affiliati), manipolare il ciclo delle scommesse e del gioco d'azzardo *online*. Per conto di *cosa nostra* aderivano al cartello appartenenti alle famiglie Santapaola-Ercolano e Cappello (provincia di Catania), per la *'ndrangheta* le cosche Tegano, Caridi, Borghetto, Zingato, Franco, Piromalli, Pesce e Bellocco. La Puglia era presente con la famiglia *storica* dei Martiradonna, componente a sua volta del clan Capriati di Bari.

In questo caso emblematico è emerso in particolare il ruolo chiave svolto da alcuni imprenditori intranei al citato clan pugliese dei Martiradonna i quali, poiché dotati di eccezionali competenze tecniche nel settore delle scommesse *online*, erano riusciti nel tempo ad estendere sempre di più la rete di raccolta clandestina sino a stringere alleanze con i diversi sodalizi criminali egemoni in vari territori del Paese. Si era quindi creato un rapporto pienamente sinallagmatico tra le organizzazioni mafiose e la parte imprenditoriale, perché, da un lato, l'imprenditore riusciva ad estendere la propria rete sul territorio controllato dai clan mafiosi, ottenendo in cambio protezione; dall'altra parte, invece, le organizzazioni criminali avevano la possibilità di accedere alle competenze tecniche dell'imprenditore per introitare illeciti guadagni o per compiere operazioni di lavatura del denaro di provenienza illecita.

Riferisce efficacemente il colonnello Coppola:

« ... un'intercettazione che è riportata nell'ordinanza di custodia cautelare Galassia, in cui parlano l'imprenditore Martiradonna e il boss Capriati Giuseppe: l'imprenditore dà la sua visione di come poter sfruttare questo business, arrivando tra virgolette a criticare la visione da lui considerata – come dire – "antica" del boss mafioso. Infatti, il Martiradonna che cosa dice in queste intercettazioni ? Dice: "Io cerco i nuovi adepti nelle migliori università mondiali, tu vai ancora alla ricerca di quattro scemi in mezzo alla strada che vanno a fare così 'bam, bam !'. Io cerco quelli che fanno così 'pin, pin !', che cliccano, quelli che cliccano e movimentano denaro: è tutta questione di indice e di competenze tecniche. Questo proprio per riallacciarmi al discorso del rapporto sinallagmatico, che rende poi queste commistioni tra imprenditoria e organizzazioni mafiose particolarmente pericolose e particolarmente complesse soprattutto con riferimento al settore dei giochi e delle scommesse. Andando a sintetizzare le cose che sono state dette finora, si può sostenere che dalle indagini condotte finora emerge soprattutto una maggiore concentrazione dei fatti delittuosi nelle aree del territorio nazionale a più elevata incidenza mafiosa." » [(245)]

« Camorra e criminalità organizzata pugliese poi successivamente hanno anche loro dimostrato di saper approfittare dell'opportunità di guadagno infiltrandosi in questo settore economico. I criminali pugliesi hanno evidenziato particolari competenze tecniche, curando in proprio

---

[(245)] IV Comitato, riunione n. 4 del 2 ottobre 2019, audizione del colonnello Rino Coppola del ROS dell'Arma dei Carabinieri.

complessi apparati societari e strutture informatiche anche a carattere transnazionale. La 'ndrangheta più recentemente ha evidenziato maggiori interessi verso questo settore. Il dato più recente e maggiormente interessante credo che sia quello che ho evidenziato parlando dell'indagine galassia, cioè le indagini hanno fatto emergere l'esistenza di network criminali che riguardano in maniera trasversale più matrici mafiose italiane. Peraltro il fenomeno dell'infiltrazione nel settore dei giochi e delle scommesse ha assunto progressivamente un carattere internazionale e ha una componente evolutiva dal punto di vista tecnologico molto molto spinta, come dimostra poi l'utilizzo di sempre nuove piattaforme di gioco. » [(246)]

« Ecco perché – ha concluso nella sua audizione l'ufficiale dell'Arma – *la strategia di contrasto non può prescindere dalla necessità di adeguare continuamente gli strumenti normativi investigativi e tecnologici a disposizione non soltanto delle forze di polizia ma di tutti soggetti istituzionalmente preposti alle attività di prevenzione di repressione, anche dal punto di vista amministrativo ».* [(247)]

6.4 Le fonti di innesco delle indagini. Criticità

Un fatto ricorrente nell'analisi degli atti giudiziari è che gli accertamenti di numerosi casi di insediamento della criminalità di tipo mafioso nel gioco d'azzardo legale e illegale, derivano da rami secondari di indagini che hanno avuto tuttavia come oggetto fondamentale altri reati, a cominciare dai reati associativi, per i quali la procedura penale consente il ricorso a strumenti tecnici, e accorda agli inquirenti dei limiti di tempo più ampi per la conclusione.

Infatti, l'art. 4 della legge n. 401 del 1989 [(248)], in considerazione della mite pena edittale, non consentiva le intercettazioni sin dall'avvio dell'inchiesta penale. [(249)]

Gli organismi inquirenti auditi dal IV Comitato hanno segnalato questa criticità che appare necessario affrontare per dare un nuovo slancio all'azione di contrasto all'infiltrazione criminale. Indagando su un'associazione di tipo mafioso le indagini hanno incrociato condotte illegali nel gioco d'azzardo.

A tale criticità si è fatto fronte solo parzialmente con le modifiche normative introdotte nel 2019; tuttavia appare prematura ogni valutazione sull'efficacia dei nuovi strumenti di indagine penale introdotti, atteso il breve lasso di tempo intercorso. Ciò vale, a maggior ragione per l'analisi

---

(246) *Idem*.

(247) *Idem*.

(248) Legge 13 dicembre 1989, n. 401 *« Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive »*.

(249) La legge citata puniva le varie modalità illecite di offerta di giochi d'azzardo con la reclusione da sei mesi a tre anni e *« con l'ammenda non inferiore a lire un milione »*. Di conseguenza i tempi di prescrizione erano troppo brevi e le pene previste non consentivano il ricorso alle intercettazioni. L'art. 27 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26 ha previsto un congruo aumento delle pene (reclusione da tre a sei anni e multa da 20.000 a 50.000 euro).

dei paventati effetti delle limitazioni alle aperture dei punti di distribuzione dei giochi, adottate nel biennio 2020-21 per fronteggiare l'emergenza sanitaria da Covid-19 (vedi *infra* paragrafo 7.7).

In questo senso la Commissione recepisce l'indicazione sull'adozione di un programma di indagini sistematiche che facciano ampio ricorso alle norme riformulate della citata legge n. 401 del 1989. Esse devono impegnare la magistratura e la polizia giudiziaria in indagini pianificate che si rivolgano alla catena dei punti gioco, sia fisici che *online*, per quindi proseguire lungo tutta la filiera.

La Commissione è consapevole che si tratta di impegni gravosi, con lunghi e complessi accertamenti; tuttavia essi appaiono assolutamente necessari e prioritari attesi i volumi finanziari raggiunti dalla cosiddetta « economia dei giochi ». Cruciale è la possibilità di attingere ad ogni dato che permetta il veloce accertamento dei prestanome, la rilevazione delle intestazioni fittizie di quote societarie, l'estensione delle verifiche anche a società che abbiano partecipazioni di capitali, sedi fiscali e operative all'estero. Una banca-dati dedicata e connessa a tutti sistemi informativi delle diverse forze di polizia potrebbe rivelarsi fondamentale.

Nell'assunzione istituzionale di questa priorità va compresa anche una modifica normativa che consenta di allungare il termine di prescrizione, poiché si tratta spesso di indagini che si aprono come nuovi filoni, vengono trasferite alle procure distrettuali, si protraggono comunque per molti anni al fine di esplorare organizzazioni articolate e complesse, mentre il termine di prescrizione comunque rimane, allo stato attuale, per il reato di cui all'articolo 4, commi 4 e 4-*bis*, della ricordata legge n. 401, di sette anni e mezzo.

La Commissione, dunque, invita il Governo a formulare gli opportuni indirizzi alle amministrazioni competenti finalizzati a realizzare un deciso passaggio da attività di controllo di profilo « ordinario » (o di *routine*) a impegno strategico verso le associazioni criminali dedite a forme di *governance* del gioco d'azzardo. Solo così sarà realistico il conseguimento dell'obiettivo di disvelare le infiltrazioni, di mettere in evidenza le reti collusive sul territorio nazionale e in paesi stranieri, l'ingresso delle mafie negli assetti proprietari delle società concessionarie e, in definitiva, l'aggiramento delle garanzie di controllo statale sui giochi attraverso il sistema della concessione.

In questo senso va rimarcato che molti risultati raggiunti in passato hanno riguardato sequestri e confische di beni quando nei singoli punti di gioco era stata accertata la mancanza della concessione e delle autorizzazioni, ovvero manipolazioni dei sistemi. Ad avviso della Commissione va tuttavia intensificato il contrasto sistematico sulla filiera dell'associazionismo criminale che occupa ampiamente il territorio, e dove il singolo punto di gioco, solitamente gestito da una persona fisica e molto difficilmente da una società, si rapporta in modo mediato alla rete criminale locale. La mera verifica della sussistenza dell'autorizzazione di cui all'articolo 88 del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza non è sufficiente, ma va correlata a successive indagini che si spingano fino alla società che abbia la

concessione governativa cui si riferisce, anche solo formalmente, l'esercizio dove si riscontrino illegalità.

Da quanto appena tratteggiato emerge, dunque, la necessità di esaminare la *ratio*, lo stato e l'efficacia dell'istituto della concessione governativa in diretto riferimento con gli scopi della Commissione: analisi delle fenomenologie delle associazioni di tipo mafioso e verifica dell'adeguatezza della risposta istituzionale, che troverà più compiuta trattazione nel capitolo dedicato.

La constatazione, infatti, del relativo minor peso attribuito dalla legislazione vigente alle violazioni del monopolio statale sull'esercizio dei giochi d'azzardo – minor peso che persiste pur dopo la novella del 2019 alla legge n. 401 del 1989 – induce a trarre delle conclusioni sulla perdurante assenza di uno strumento penalistico adeguato, a fronte della massiva presenza criminale nel mercato del gioco d'azzardo, senza o con la regolare concessione governativa.

Oltre alla già citata azione sulla pena edittale e dunque indirettamente sull'utilizzo di tecniche di indagine o l'applicazione di misure cautelari, le innovazioni dovrebbero concentrarsi anche a dirimere questioni interpretative sulle fonti di prova (ad esempio nel campo digitale), a garantire dotazioni tecniche e umane, formazioni agli inquirenti sulle nuove modalità di indagine, ad avviare nuove banche-dati, a consentirne l'interoperabilità e l'accesso da parte di tutte le forze di polizia.

6.5 Criminalità mafiosa, gioco d'azzardo ed emergenza pandemica

Anche per la questione criminale correlata al gioco d'azzardo contemporaneo, definito talvolta come *« gioco d'azzardo industriale di massa »* [(250)], la pandemia da Covid-19 ha segnato uno spartiacque storico, che ha mutato, con effetti ancora da valutare, il contesto generale.

La pur temporanea, forzata contrazione delle pratiche di *gambling* in sedi collocate nel territorio fisico ha determinato due fenomeni. Il primo è l'espansione imponente dell'accesso « da remoto » a casinò, scommesse, lotterie digitali, ovvero il *boom* del consumo *online*, autorizzato per legge in Italia dal 2005.

Sebbene il canale di offerta digitale registrasse già prima del 2020 incrementi annui del 20%, è indubbio che si sia segnato una tendenza impressionante in ascesa nei mesi del confinamento a casa e, successivamente, nei periodi delle restrizioni negli accessi a luoghi fisici (esercizi commerciali, sale dedicate, bingo, ecc.).

---

(250) Le caratteristiche essenziali sono date: *a)* dalla combinazione di alea e tecnologie avanzate, con le seconde che hanno incorporato quasi completamente la « funzione del caso »; *b)* dalla sostituzione di giochi ad alta remunerazione promessa e a bassa frequenza di svolgimento con altri giochi a remunerazione « bassa ma raggiungibile » dal cliente e ad altissima frequenza; *c)* dall'aver soppresso la funzione compensatoria della ricerca della *Fortuna* con la gratificazione attesa, esperita e ripetuta ad altissima frequenza mediante erogazione di piccole somme « non risolutive »; *d)* dall'impiego su larga scala e ad alta intensità delle acquisizioni delle neuroscienze e del behaviourismo per il « condizionamento » operante; *e)* dal dispiegamento del *marketing* e della stabilizzazione della domanda di alea puntando alla fidelizzazione mediante *addiction*; *f)* da una struttura del *business* interdipendente con un mercato finanziario derivato dall'andamento dei conti dell'azzardo. Cfr. *Medicina delle Dipendenze*, Fiasco M., anno 2018, vol. 8.

Tra l'anno 2015 e il 2021 (analizzando i dati pregressi e quelli dell'ultimo anno intero, trasmessi alla Commissione dall'ADM) la raccolta *online* dei giochi pubblici in concessione è così passata da 17 a oltre 67,5 miliardi di euro, assorbendo in parte il consumo delle forme con supporto « fisico », per poi « rovesciare le proporzioni » nel comporre la raccolta totale del settore.

E se alla vigilia della pandemia, il volume del denaro per il complesso dei giochi si ripartiva per il 67,5% nel « gioco fisico » e per il 32,5 nell'*online*, nel periodo successivo si è registrato un ribaltamento: « solo » 39 punti percentuali provengono dal territorio e il restante 61 dal *web* (con i vari strumenti d'accesso, compreso lo *smartphone*).

Nell'anno 2022, tuttavia, le prime anticipazioni che « filtrano » mostrano un ritorno – terminate le restrizioni sanitarie – del cosiddetto « gioco d'azzardo terrestre » che sembrerebbe esser destinato a recuperare il dato del 2019: sì da prevedersi un effetto cumulativo molto consistente (con un « fatturato lordo » di tutto il comparto che potrebbe assestarsi sull'ordine dei 120 miliardi di euro).

Resta il fatto che la tendenza generale verso il consumo *online*, indica la necessità di adeguare costantemente la capacità dello Stato di garantire sicurezza e legalità in questo settore, specificamente approfondito nella sezione dedicata.

Il secondo fenomeno, è che solo una parte del consumo da rete fisica è stato assorbito dall'aumento del consumo *online* e, quindi, è stato ipotizzato che possa essersi riversato su canali di offerta fisica clandestini, già esistenti o di nuova organizzazione.

Inizialmente questa allarmante eventualità è stata doverosamente tenuta in considerazione dalla Commissione. Alla luce di quanto emerso successivamente, nelle analisi anche ufficiali che ne sono seguite, un riversamento *tout court* di decine di miliardi di raccolta fisica sul mercato clandestino appare tuttavia improbabile. Innanzitutto perché nella fase del *lockdown* gli spostamenti da casa erano vietati ai cittadini o rigidamente condizionati, inoltre, in quanto si dovrebbe altresì assumere che i controlli attuati da forze dell'ordine siano risultati del tutto inefficaci, oppure che la propensione all'illegalità da parte dei consumatori sia tale da rendere totalmente indifferente servirsi di un servizio chiaramente illegale, ovvero che tali comportamenti possano essere indotti da una componente patologica tale da indurre una platea di consumatori ingentissima a soddisfare la compulsione comunque fosse possibile. Tutti questi scenari al momento appaiono eccessivi, per quanto l'attenzione al tema deve sempre essere elevata.

Va detto che alcune analisi sulle evidenze giudiziarie hanno dato probabilmente luogo a fraintendimenti da parte di organi di stampa che lanciarono l'allarme. L'aumento dei sequestri, delle ordinanze di custodia cautelare, dei rinvii a giudizio, effettivamente riscontrato nel periodo immediatamente successivo alle cosiddette « *chiusure* » si deve contestualizzare temporalmente rispetto all'epoca dei fatti a cui si riferivano. Come già illustrato, le indagini in questo campo si protraggono nel tempo, per cui i dati sulle evidenze giudiziarie vanno riferiti a reati commessi anche cinque

o sei anni prima. In questo senso, peraltro, potrebbero dipendere – e dunque esserne indicatori – anche dall'aumentata capacità di risposta delle istituzioni al fenomeno.

Infine, per come appare il modello organizzativo delle mafie, che spesso infiltrano direttamente le reti legali, la chiusura di queste non può essere assunta come previsione di un aumento della raccolta clandestina dell'ordine di 30 miliardi di euro, qual era la dimensione delle mancate puntate presso i punti di raccolta fisica di gioco lecito. Sulla questione è intervenuto anche il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo *pro tempore* Cafiero De Raho precisando che *« sono dati che hanno un significato in quanto letti in modo presuntivo, ipotetico »*. [(251)]

Resta dunque da osservare con analisi rigorose quanto in futuro potrà emergere circa i volumi dei controlli, la loro efficacia da un lato e i dati sull'attività giudiziaria che emergeranno riferiti a questo periodo.

7. Gioco d'azzardo, volume d'affari, fiscalità e impatto sul territorio

7.1 Possibili scenari in rapporto al profilo socio-economico delle aree del Paese e all'incidenza dei fenomeni di criminalità

Scopo di questo approfondimento quantitativo è di pervenire a una stima induttiva del peso di eventuali anomalie nei valori statistici quali si presentano nei territori delle regioni italiane. Per ottenere tale risultato è stato predisposto un *set* di indicatori oggettivi posti in relazione tra di loro.

A giustificare questo approfondimento è quanto emerge da una serie storica di dati che espongono, negli anni compresi tra il 2006 e il 2021, un incremento esponenziale della raccolta di puntate ai vari giochi autorizzati:

– l'incremento osservato negli anni compresi dal 2006 al 2010, da 35,42 a 61,43 miliardi di euro;

---

(251) Cfr. Commissione parlamentare d'inchiesta sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico, seduta n. 9 del 17 febbraio 2022, audizione del dott. Federico Cafiero De Raho, Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo: *« ENDRIZZI. (...) Io avrei bisogno di una conferma. Procuratore, lei ci ha detto che l'affermazione che le chiusure abbiano potuto facilitare o stimolare l'attività delle consorterie mafiose è sostanzialmente una derivazione per analogia, nel senso che abbiamo altre esperienze che ci portano a formulare questa preoccupazione; io la condivido assolutamente. Sarei interessato a sapere, però, se ci sono dei dati effettivi, delle analisi, che ci portino a misurare quale sia stato l'effetto delle chiusure e del lockdown ovvero degli interventi normativi locali che possano aver ridotto il mercato. Lei giustamente diceva che una cosa è la riserva statale finalizzata al controllo di un fenomeno che esiste rispetto ad amplificare, espandere, questa offerta fino ai livelli attuali, perché stiamo andando oltre la necessità in questo caso. (...) CAFIERO DE RAHO. In via generale, devo dire che il numero che solitamente viene indicato, in via percentuale, in ordine all'aumento del gioco illegale rispetto a quello legale è un numero fornito sulla pura presunzione di quelli che sono gli indicatori rilevati attraverso indagini ed altre forme di controllo, come quelle che vengono sviluppate dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, e quindi sono dati che hanno un significato in quanto letti in modo presuntivo, ipotetico. E' certo che non abbiamo un dato chiaro che sia effettivamente un 30 per cento; sulla base delle presenze e dei rilevamenti che vengono sviluppati, e che confluiscono negli studi che in determinati momenti sono condotti, si ottiene un numero corrispondente a quello che è stato diffuso di un 30 per cento del gioco illegale, in aumento a seguito della chiusura del gioco legale. Ma se mi chiede se sono in grado di dirle esattamente quali sono e perché, non sono in grado di dirglielo. Sono studi che vengono effettuati sulla base di indicatori rilevati sul quadro fornito dalle agenzie e dalle stesse forze di polizia, nell'ambito delle attività di istituto sviluppate in quel periodo ».*

– il balzo registrato tra il 2011 e il 2021, passando da 79,9 a 110,8 miliardi di euro.

Davanti a volumi di tale portata, e con progressivo, esponenziale incremento negli anni, va osservata la distribuzione delle quote trattenute sia nella forma di ricavi erariali sia in quanto margini per la cosiddetta filiera delle imprese private (dalla società concessionaria al distributore nel territorio fisico e attraverso i canali digitali). Il peso relativo di entrambi i margini tende progressivamente a diminuire, passando da un valore percentuale di 34,67 punti (anno 2006) a quello di 13,89 nel 2021 (anno ancora segnato dalle restrizioni sanitarie) passando per quello del 2019 (17,73).

L'andamento di lungo periodo mostra come le quantità assolute di ricavi erariali e di margini privati (restando all'anno non alterato, ovvero il 2019) si incrementano in misura modesta nei primi dieci anni considerati (dai 12,22 miliardi di euro del 2006 ai 16,72 miliardi di euro del 2015), raggiungono il *picco* nel 2016 (19,05 miliardi di euro) e quindi conoscono un decremento nel triennio che precede la pandemia (19,48 miliardi di euro) e una netta caduta nel biennio 2020-2021.

Tabella n. 2

CONSUNTIVO DEI VALORI REGISTRATI NEI GIOCHI D'AZZARDO IN CONCESSIONE – ANNI 2006 –2021

					Ripartizione quota trattenuta		
Anno	Totale Giocato	Totale quota trattenuta (cd "spesa")	Totale quota Erario	Totale quota come margine Concessionari	% Erario su speso	% Filiera su speso	% della quota trattenuta (cd "spesa")
Anno 2006	35.243.000.000 €	12.218.000.000 €	6.718.000.000 €	5.500.000.000 €	*54,98*	*45,0*	34,67
Anno 2007	42.193.000.000 €	12.295.000.000 €	7.195.000.000 €	5.100.000.000 €	*58,52*	*41,5*	29,14
Anno 2008	47.554.000.000 €	14.546.000.000 €	7.746.000.000 €	6.800.000.000 €	*53,25*	*46,7*	30,59
Anno 2009	54.410.000.000 €	16.607.000.000 €	8.809.000.000 €	7.798.000.000 €	*53,04*	*47,0*	30,52
Anno 2010	61.433.000.000 €	17.429.000.000 €	8.730.000.000 €	8.699.000.000 €	*50,09*	*49,9*	28,37
Anno 2011	79.897.000.000 €	17.601.000.000 €	8.653.000.000 €	8.948.000.000 €	*49,16*	*50,8*	22,03
Anno 2012	88.572.000.000 €	18.303.000.000 €	8.037.000.000 €	10.266.000.000 €	*43,91*	*56,1*	20,66
Anno 2013	84.728.000.000 €	17.091.000.000 €	8.179.000.000 €	8.912.000.000 €	*47,86*	*52,1*	20,17
Anno 2014	84.485.000.000 €	16.913.000.000 €	7.959.000.000 €	8.954.000.000 €	*47,06*	*52,9*	20,02
Anno 2015	87.169.600.189 €	16.720.863.050 €	8.014.339.233 €	8.706.523.817 €	*47,93*	*52,1*	19,18
Anno 2016	95.470.570.875 €	19.050.184.433 €	10.074.950.711 €	8.975.233.722 €	*52,89*	*47,1*	19,95
Anno 2017	101.091.625.217 €	18.963.661.113 €	9.801.903.412 €	9.161.757.702 €	*51,69*	*48,3*	18,76
Anno 2018	106.256.756.155 €	18.973.491.509 €	9.719.390.293 €	9.254.101.216 €	*51,23*	*48,8*	17,86
Anno 2019	109.877.413.243 €	19.481.461.479 €	10.631.007.557 €	8.850.453.921 €	*54,57*	*45,4*	17,73
Anno 2020	79.194.506.842 €	12.692.901.676 €	6.461.680.685 €	6.231.220.991 €	*50,91*	*49,1*	16,03
Anno 2021	110.800.000.000 €	15.386.914.489 €	7.479.736.333 €	7.907.178.156 €	*48,61*	*51,4*	13,89
2006-2021	**1.268.375.472.521 €**	**264.272.477.748 €**	**134.209.008.224 €**	**130.063.469.525 €**	***50,78***	***49,2***	20,84

Fonte: Elaborazione della Commissione parlamentare antimafia su serie storica dei dati ADM (*ex* AAMS)

Tabella n. 3

RACCOLTA DI PUNTATE DA DISTRIBUZIONE SUL TERRITORIO FISICO – ANNO 2021 ANDAMENTO PER BIMESTRI

Regione	Gennaio Febbraio	Marzo-Aprile	Maggio-Giugno	Luglio Agosto	Settembre-Ottobre	Novembre dicembre	TOTALE	*TOTALE PROCAPITE*
ABRUZZO	110.421.714	119.838.364	172.994.710	266.185.147	271.029.464	284.395.159	1.224.864.558	923,4
BASILICATA	35.482.974	36.553.092	40.181.317	70.364.719	75.623.316	77.934.107	336.139.524	585,9
CALABRIA	123.867.324	133.874.654	144.702.904	246.907.817	270.020.569	274.100.184	1.193.473.452	605,7
CAMPANIA	381.539.046	404.128.253	497.454.219	1.004.224.079	1.170.937.020	1.190.138.532	4.648.421.148	794,5
EMILIA ROMAGNA	271.721.335	289.595.455	433.194.180	757.321.128	779.007.375	822.220.591	3.353.060.065	753,8
FRIULI VENEZIA GIULIA	61.049.328	64.334.478	129.787.294	176.479.036	176.628.725	187.527.728	795.806.588	651,6
LAZIO	398.944.596	432.027.438	583.394.119	906.991.371	1.007.024.782	1.066.752.458	4.395.134.764	746,4
LIGURIA	73.429.859	80.890.625	149.258.109	242.883.942	239.782.939	240.312.136	1.026.557.610	653,4
LOMBARDIA	721.729.369	776.338.527	1.141.764.067	1.845.894.542	1.947.787.549	2.065.493.184	8.499.007.238	849,2
MARCHE	105.438.316	109.736.049	128.519.441	241.284.982	249.225.907	257.471.935	1.091.676.631	707,2
MOLISE	18.502.670	18.534.069	34.233.086	47.643.745	51.146.933	51.765.114	221.825.618	710,9
PIEMONTE	237.147.951	248.008.445	333.419.826	580.378.256	640.666.483	687.823.762	2.727.444.722	619,3
PUGLIA	285.025.218	296.840.715	378.004.041	616.226.692	683.417.393	698.677.183	2.958.191.242	725,6
SARDEGNA	93.458.743	104.657.171	156.004.242	219.955.053	233.230.281	229.771.434	1.037.076.925	625,4
SICILIA	293.286.154	320.313.265	359.406.689	617.112.877	679.936.340	700.799.211	2.970.854.535	585,5
TOSCANA	197.214.557	212.683.261	278.130.449	586.162.833	616.102.314	663.807.041	2.554.100.454	682,1
TRENTINO ALTO ADIGE	45.875.156	48.908.574	62.830.613	144.383.930	141.873.840	155.171.359	599.043.471	565,6
UMBRIA	56.833.505	62.744.923	91.661.622	130.275.501	137.026.199	145.438.556	623.980.306	700,2
VALLE D'AOSTA	7.106.309	7.558.060	7.468.207	10.309.548	10.356.515	10.392.305	53.190.943	417,7
VENETO	248.950.319	272.870.553	488.972.699	769.789.209	786.129.762	820.265.294	3.386.977.835	689,1
ITALIA	**3.767.024.444**	**4.040.435.970**	**5.611.381.834**	**9.480.774.407**	**10.166.953.703**	**10.630.257.272**	**43.696.827.629**	**720,3**
REPUBBLICA DI SAN MARINO	198.787	212.741	191.028	184.672	188.574	198.720	1.174.521	-
Totale complessivo	**3.767.223.231**	**4.040.648.711**	**5.611.572.862**	**9.480.959.078**	**10.167.142.277**	**10.630.455.991**	**43.698.002.150**	**-**

Fonte: Elaborazione della Commissione parlamentare antimafia su serie storica dei dati ADM (*ex* AAMS)

Tabella n. 4

RACCOLTA DI PUNTATE SU CANALE ONLINE O TELEMATICO – ANNO 2021 ANDAMENTO PER BIMESTRI

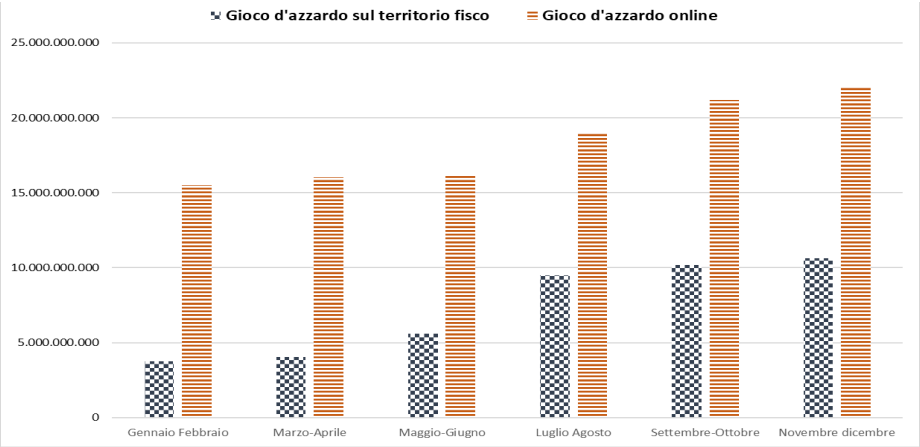
REGIONE	Gennaio Febbraio	Marzo-Aprile	Maggio-Giugno	Luglio Agosto	Settembre-Ottobre	Novembre dicembre	TOTALE	*TOTALE PROCAPITE*
ABRUZZO	351.537.783	342.836.115	304.207.054	272.029.321	314.172.488	347.824.607	1.932.607.368	1456,9
BASILICATA	145.976.514	144.927.167	124.955.567	112.770.405	135.248.045	136.060.734	799.938.432	1394,4
CALABRIA	512.903.847	530.969.701	461.043.824	411.554.509	552.362.358	543.685.799	3.012.520.038	1528,8
CAMPANIA	1.708.086.333	1.825.121.905	1.622.126.368	1.361.193.111	1.590.202.315	1.642.722.702	9.749.452.733	1666,3
EMILIA ROMAGNA	630.194.466	651.191.977	561.557.280	521.067.361	588.091.792	609.282.116	3.561.384.991	800,6
FRIULI VENEZIA GIULIA	159.317.503	158.300.045	139.458.479	120.505.118	132.748.020	138.283.959	848.613.124	694,9
LAZIO	1.263.196.158	1.289.484.432	1.154.001.641	1.035.821.036	1.175.687.398	1.254.501.946	7.172.692.611	1218,1
LIGURIA	275.868.864	278.725.475	243.870.599	237.627.215	277.933.718	290.444.052	1.604.469.923	1021,3
LOMBARDIA	1.553.698.428	1.582.493.526	1.411.237.245	1.251.868.995	1.377.811.250	1.468.633.075	8.645.742.520	863,9
MARCHE	315.358.099	303.467.882	256.216.283	245.803.587	284.922.430	284.230.309	1.689.998.590	1094,7
MOLISE	81.507.534	87.759.703	71.097.469	64.780.162	82.730.215	81.765.423	469.640.505	1505,1
PIEMONTE	735.952.393	764.017.805	663.884.433	598.337.130	637.997.169	685.844.765	4.086.033.694	927,7
PUGLIA	1.019.563.447	1.038.157.734	906.184.911	803.620.472	970.941.728	998.058.416	5.736.526.708	1407,0
SARDEGNA	305.054.505	316.194.922	264.846.458	269.229.031	325.887.368	317.472.885	1.798.685.169	1084,8
SICILIA	1.319.995.607	1.299.300.998	1.176.517.682	1.121.242.072	1.349.923.261	1.370.278.131	7.637.257.752	1505,1
TOSCANA	553.377.455	567.185.811	522.901.949	473.718.306	513.886.972	540.747.165	3.171.817.658	847,1
TRENTINO ALTO ADIGE	116.592.278	126.472.998	104.336.759	93.259.702	97.280.446	105.983.156	643.925.338	608,0
UMBRIA	143.109.044	142.116.784	119.775.539	106.496.229	125.806.411	128.888.792	766.192.799	859,7
VALLE D'AOSTA	16.345.723	18.937.643	15.416.358	15.590.581	18.235.882	17.900.342	102.426.529	804,4
VENETO	532.226.991	520.949.074	466.789.020	431.160.048	473.357.264	479.319.554	2.903.801.952	590,8
TOTALE ITALIA	**11.740.067.046**	**11.988.615.240**	**10.590.428.130**	**9.547.676.373**	**11.025.305.654**	**11.441.929.895**	**66.334.022.339**	**1093,4**
ESTERO	170.590.538	153.314.698	114.494.785	107.691.009	150.374.877	154.680.386	***851.146.293***	-
NON DEFINITO	*204.075*	*3.544*	*3.214*	*1.982*	*79.123*	*1.967*	*293.904*	-

Tabella n. 5

RACCOLTA DI PUNTATE TOTALE (« FISICO » + ONLINE) – ANDAMENTO PER BIMESTRI DELL'ANNO 2021

	BIMESTRI DELL'ANNO 2021						
COMPARTO DI GIOCO	Gennaio Febbraio	Marzo-Aprile	Maggio-Giugno	Luglio Agosto	Settembre-Ottobre	Novembre dicembre	TOTALE
Gioco d'azzardo sul territorio fisco	3.767.024.444	4.040.435.970	5.611.381.834	9.480.774.407	10.166.953.703	10.630.257.272	**43.696.827.629**
Gioco d'azzardo online	15.507.091.491	16.029.051.210	16.201.809.964	19.028.450.780	21.192.259.357	22.072.187.166	**66.334.022.339**
TOTALE ITALIA	19.274.115.935	20.069.487.180	21.813.191.798	28.509.225.186	31.359.213.061	32.702.444.438	110.030.849.968

Grafico n. 3



7.2 Lo sfondo generale del mercato registrato dei giochi d'azzardo

Negli ultimi venti anni la distribuzione del gioco d'azzardo in concessione statale è divenuta capillare, fino a ricomprendere nel 2017 circa 238.000 punti di vendita distribuiti sull'intero territorio nazionale con riguardo al complesso delle tipologie cui si accede da un luogo fisico, « generalista » – come, ad esempio, un bar – o specializzato (sala polifunzionale di *slot machine*, VLT, raccolta di scommesse, bingo ed altro). [(252)]

Per evitare confusione, va ricordato che la denominazione degli apparecchi automatici è stata più volte modificata: nel 2002 furono detti *« videogiochi a gettone »*, quindi *« new slot »* e dal 2006 anche negli atti amministrativi o di natura regolamentare è diventato di uso comune l'acronimo « AWP » (*amusement with prize)* [(253)]. L'ultimo « intervento di carattere » terminologico relativo agli *« apparecchi da intrattenimento »* di cui all'art. 110, comma 6 lett. a) del TULPS può ingenerare confusione poiché AWP nel precedente uso comune era riservato ai giochi senza premi in denaro, peraltro permessi anche ai minori e addirittura ai bambini.

L'acronimo VLT *(video lottery terminal)* contiene anch'esso una ambiguità semantica. Secondo il suo significato proprio, per « *lotteria* » si intende il *« gioco di fortuna nel quale la vincita di un premio prefissato, in cose o denaro, dipende dall'estrazione a sorte di un biglietto o di una cartella contrassegnati da un numero »* [(254)]. È evidente che un apparecchio, anzi il terminale fisico di un sistema digitale (peraltro assai simile a una cosiddetta AWP), proprio per la sua architettura di congegno automatico appare molto differente dal supporto di una *« lotteria »*, il cui premio è prospettato in rapporto a un evento – l'estrazione – il cui esito è da verificare confrontando un tagliando, cartaceo o digitale che sia.

---

(252) Ufficio parlamentare di bilancio, *focus* tematico n. 6 *« La fiscalità nel settore dei giochi »*, 3 maggio 2018. I dati si riferiscono all'anno 2017.

(253) Divertimento con premio.

(254) A titolo esemplificativo si è riportato nel testo il significato del lemma secondo l'Enciclopedia Italia – Treccani.

Altra distinzione molto importante, anche ai fini dei controlli amministrativi e di sicurezza pubblica, è la forma del pagamento per la partecipazione al gioco d'azzardo con apparecchi automatici. Nelle AWP si inseriscono in sequenza singole monete dal valore di un euro. Nelle VLT si ricorre a banconote, anche di medio e grosso taglio, con conseguente emergere di problemi di transazioni di denaro contante suscettibili di rischio di riciclaggio e di altri reati.

Dopo l'introduzione delle *new slot*, successivamente ridenominate come AWP, nei pubblici esercizi si è avuto dapprima un decisivo incremento della loro diffusione (dalle iniziali 240.000 unità previste nel 2003 fino ad un massimo di 420.000 raggiunto nel 2017), per poi riassestarsi quasi ai livelli iniziali nell'anno precedente la pandemia (circa 263.000 nel 2019). A consuntivo del biennio della fase acuta della pandemia (2020-21), l'insieme degli apparecchi automatici « a moneta metallica » si è poi attestato a circa 254.000 unità distribuiti in 51.837 locali.

Di segno opposto è la tendenza sulla diffusione nel tempo delle VLT. Questi apparecchi di gioco hanno conosciuto un continuo incremento fino all'anno 2019 in cui sono state sfiorate le 58.000 unità, per poi attestarsi a livelli di poco inferiori nel 2021 (55.756 unità), con circa 300 locali in meno di quelli in funzione prima del *lockdown*.

7.3 Lo sviluppo negli anni in Italia

Dall'anno 2006 si è pressoché completata un'articolazione di giochi d'azzardo in concessione che comprende le seguenti differenti modalità di erogazione: *a)* strumentazioni elettroniche attivabili dal consumatore (apparecchi automatici); *b)* distribuzione di titoli di gioco (lotterie) e compilazioni di moduli per giochi *a totalizzatore*; *c)* raccolta di puntate in esercizi pubblici o in altri locali *« generalisti »*; *d)* funzionamento di locali polifunzionali, ma essenzialmente dedicati ai giochi d'azzardo (ad esempio, il bingo); *e)* raccolta di scommesse su eventi di vario genere, ma prevalentemente di tipo sportivo in locali attrezzati e dedicati allo scopo; *f)* puntate da remoto, con accesso dalla rete internet anche mediante terminale mobile.

La progressione della raccolta appare davvero imponente, passando da un totale di 35,42 miliardi di euro nell'anno 2006 ai 110,8 miliardi di euro nell'anno 2021, con un incremento sullo stesso anno precedente la pandemia e nonostante le restrizioni sanitarie imposte su diversi aspetti della vita quotidiana delle persone.

Tabella n. 6

CRONOLOGIA DELL'APERTURA DI MODALITÀ INEDITE DAL 1994

ANNO	TIPO DI GIOCO
1994	Prima lotteria istantanea (antenato del « gratta e vinci »)
1997	Doppia giocata settimanale al lotto
	Sale scommesse
	Dall'Enalotto al Superenalotto
1998	Nuova disciplina delle corse dei cavalli
1999	Ampliamento del ventaglio di scommesse sportive
2001	Prime sale bingo
2002	Autorizzazione di scommesse telematiche e *online*
2003	Prime *slot machine*
2004	Tre giocate settimanali al Totocalcio
	Totocalcio abbinato a Totogol
	Scommesse *big match*
	Nuovi tipi di scommesse ippiche
2005	Terza giocata settimanale al lotto
	Scommesse *big race* (su eventi nazionali ed esteri)
2006	Lotterie telematiche a distanza
	Cosiddetti *skill game online*
2007	C*orner* nei pubblici esercizi per le scommesse
2008	Casinò e scommesse da parte di operatori esteri
2009	Scommesse « a domicilio » con sms e TV DT
	Il V7 in sostituzione del totip
	Nuovi « gratta e vinci »
	« 10 e lotto »
	W*in-for-life*
	Bando per 57.000 VLT
	Abbinamento di Superenalotto e formula Superstar
2010	Giochi *online* senza limitazioni di budget
2011	Scommesse sportive per via telematica e su *smartphone* e *tablet*
	Abolizione delle diverse lotterie, salvo Lotteria Italia
	P*oker cash* e *casinò games online*
	Variante di Superenalotto « Si vince tutto »
	Win-for-life e Bingo *online*
	Incremento del 14% delle VLT
	Lotteria sul resto della spesa (non attuata)
	« Lotto più »

ANNO	TIPO DI GIOCO
2012	Lotteria EuroJackpot per 19 Paesi UE
	Slot machine su smartphone e tablet
2013	Incremento fino 60.500 VLT
	Lotto e « 10 e lotto » *online*
	« Gratta e vinci » e Superenalotto su *smartphone* e *tablet*
	Gioco del lotto su *Facebook*
	« Scommesse virtuali » che simulano eventi
2014	Scommesse su eventi in corso, su cronaca, costume, attualità
	Roulette in casinò *online* e in tv
	Bando per concessione di 228 nuove sale bingo
	*Betting Exchange (*scommesse tra privati)
	Variante di W*in-for-life:* « vinci-casa »

7.4 Progressione sul lungo periodo (2006-21)

Con l'apertura di numerose e diversificate tipologie di giochi autorizzati, la raccolta di puntate ha conosciuto un incremento esponenziale fino all'anno 2019, registrando poi le conseguenze della pandemia (per i giochi sul territorio fisico) e quindi procedendo al veloce recupero dal secondo semestre dell'anno 2021.

In complesso, cioè nel totale gli anni considerati, sono stati raccolti oltre 1.268 miliardi di euro, con una spesa (cioè perdita) di 264 miliardi e 262 milioni di euro. La quota trattenuta (suddivisa tra erario e concessionari) è passata da 34,7 a 13,9 punti percentuali.

Tabella n. 7

TOTALE GIOCATO, « SPESA », QUOTA ERARIO E MARGINE DEI CONCESSIONARI (2006-2021)

					Ripartizione quota trattenuta		
Anno	Totale Giocato	Totale quota trattenuta (cd "spesa")	Totale quota Erario	Totale quota come margine Concessionari	% Erario su speso	% Filiera su speso	% della quota trattenuta (cd "spesa")
Anno 2006	35.243.000.000 €	12.218.000.000 €	6.718.000.000 €	5.500.000.000 €	*54,98*	*45,0*	34,67
Anno 2007	42.193.000.000 €	12.295.000.000 €	7.195.000.000 €	5.100.000.000 €	*58,52*	*41,5*	29,14
Anno 2008	47.554.000.000 €	14.546.000.000 €	7.746.000.000 €	6.800.000.000 €	*53,25*	*46,7*	30,59
Anno 2009	54.410.000.000 €	16.607.000.000 €	8.809.000.000 €	7.798.000.000 €	*53,04*	*47,0*	30,52
Anno 2010	61.433.000.000 €	17.429.000.000 €	8.730.000.000 €	8.699.000.000 €	*50,09*	*49,9*	28,37
Anno 2011	79.897.000.000 €	17.601.000.000 €	8.653.000.000 €	8.948.000.000 €	*49,16*	*50,8*	22,03
Anno 2012	88.572.000.000 €	18.303.000.000 €	8.037.000.000 €	10.266.000.000 €	*43,91*	*56,1*	20,66
Anno 2013	84.728.000.000 €	17.091.000.000 €	8.179.000.000 €	8.912.000.000 €	*47,86*	*52,1*	20,17
Anno 2014	84.485.000.000 €	16.913.000.000 €	7.959.000.000 €	8.954.000.000 €	*47,06*	*52,9*	20,02
Anno 2015	87.169.600.189 €	16.720.863.050 €	8.014.339.233 €	8.706.523.817 €	*47,93*	*52,1*	19,18
Anno 2016	95.470.570.875 €	19.050.184.433 €	10.074.950.711 €	8.975.233.722 €	*52,89*	*47,1*	19,95
Anno 2017	101.091.625.217 €	18.963.661.113 €	9.801.903.412 €	9.161.757.702 €	*51,69*	*48,3*	18,76
Anno 2018	106.256.756.155 €	18.973.491.509 €	9.719.390.293 €	9.254.101.216 €	*51,23*	*48,8*	17,86
Anno 2019	109.877.413.243 €	19.481.461.479 €	10.631.007.557 €	8.850.453.921 €	*54,57*	*45,4*	17,73
Anno 2020	79.194.506.842 €	12.692.901.676 €	6.461.680.685 €	6.231.220.991 €	*50,91*	*49,1*	16,03
Anno 2021	110.800.000.000 €	15.386.914.489 €	7.479.736.333 €	7.907.178.156 €	*48,61*	*51,4*	13,89
2006-2021	**1.268.375.472.521 €**	**264.272.477.748 €**	**134.209.008.224 €**	**130.063.469.525 €**	***50,78***	***49,2***	20,84

Grafico n. 4

GIOCO IN CONCESSIONE

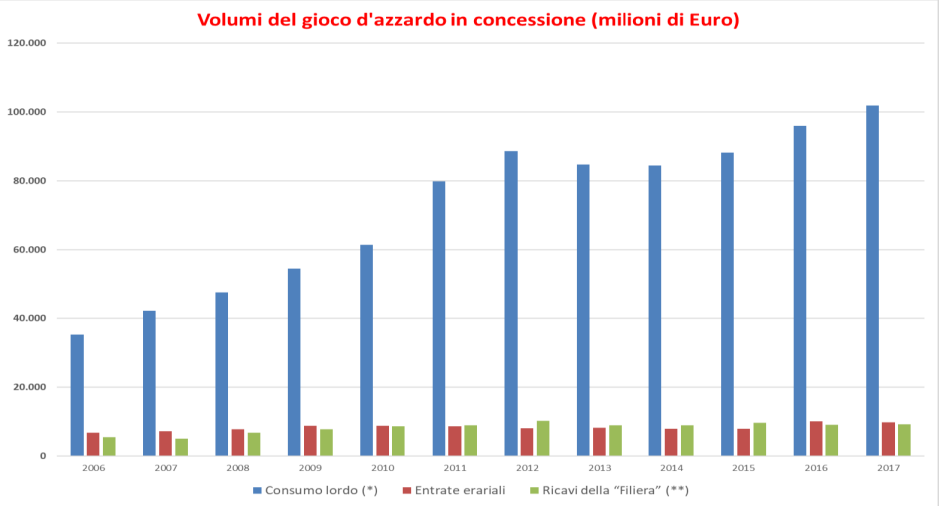


Tabella n. 8

SALDI DEL PERIODO 1° GENNAIO 2015 – 31 DICEMBRE 2021

Anno	Giocato sul terriorio	Giocato Online	Speso Fisico	Speso Telematico	Erario Fisico	Erario Telematico	Consessionari fisico	Concessionari telematico
2015	70.754.184.812 €	16.415.415.377 €	15.895.691.941 €	825.171.109 €	7.804.806.621 €	209.532.612 €	8.090.885.320 €	615.638.496 €
2016	74.815.186.207 €	20.655.384.667 €	18.048.621.228 €	1.001.563.205 €	9.846.774.385 €	228.176.326 €	8.201.846.842 €	773.386.879 €
2017	74.809.483.107 €	26.282.142.110 €	17.593.691.790 €	1.369.969.324 €	9.501.555.470 €	300.347.942 €	8.092.136.320 €	1.069.621.382 €
2018	75.405.854.872 €	30.850.901.283 €	17.346.363.295 €	1.627.128.214 €	9.362.127.307 €	357.262.986 €	7.984.235.988 €	1.269.865.228 €
2019	74.133.656.490 €	35.743.756.753 €	17.631.649.416 €	1.849.812.063 €	10.162.120.818 €	468.886.740 €	7.469.528.598 €	1.380.925.323 €
2020	39.144.806.170 €	40.049.700.672 €	10.336.896.591 €	2.356.005.085 €	5.867.749.036 €	593.931.649 €	4.469.147.555 €	1.762.073.436 €
2021	43.212.000.000 €	67.588.000.000 €	15.023.998.457 €	3.976.001.543 €	6.477.415.426 €	1.002.320.907 €	4.933.497.520 €	2.973.680.636 €
2015-2020	**452.275.171.659 €**	**237.585.300.862 €**	**96.852.914.260 €**	**9.029.648.999 €**	**52.545.133.636 €**	**2.158.138.255 €**	**44.307.780.624 €**	**6.871.510.745 €**

Nel successivo *Grafico n. 5*, può notarsi come nell'arco di tempo considerato le quantità assolute siano crescenti mentre i margini relativi siano decrescenti e come tale andamento tenda sempre più ad accentuarsi nel tempo.

Grafico n. 5

VOLUMI TOTALI « GIOCATO » E « SPESO », CON RIPARTIZIONE TRA ERARIO E CONCESSIONARI

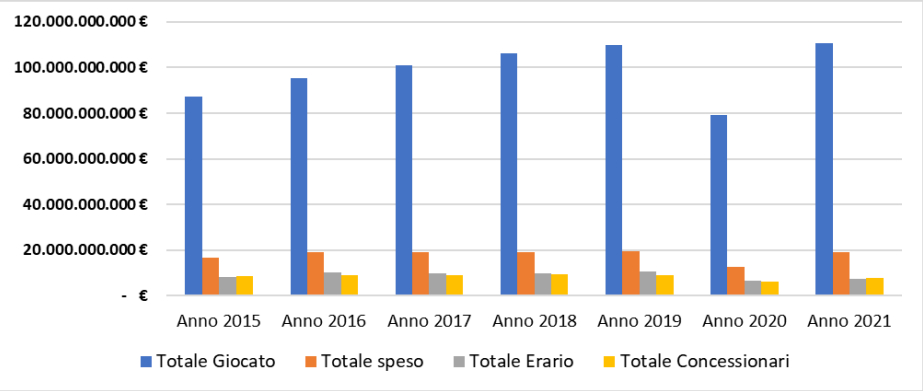


Tabella n. 9

NUMERO DI CONCESSIONI PER TIPOLOGIA DI GIOCO

Tipologie di gioco	2018	2019	2020
Giochi a base sportiva e ippica	249	223	214
Concessioni gioco *online* (GAD)	88	109	97
Apparecchi AWP e VLT	11	11	11
Bingo di sala	200	198	193
Giochi numerici a totalizzatore	1	1	1
Lotto e lotterie	1	2	1
Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi			

Dalla precedente *Tabella n. 9* si ricava che il numero dei concessionari varia per tipologia di gioco:

– il sistema degli apparecchi automatici (VLT e AWP) è affidato a 11 società che in complesso distribuiscono per la gestione 55.576 apparecchi VLT in 4.613 sale attrezzate e 253.836 altri apparecchi AWP in locali « generici » [(255)];

– per il *lotto* e per le *lotterie* (in particolare quelle a esito immediato, denominate *« gratta e vinci »*), il concessionario è unico [(256)] in quanto aggiudicatario del relativo bando di gara. Altrettanto avviene per i *« giochi numerici a totalizzatore »* (il cd. *superenalotto*);

(255) Anno di riferimento: 2021.
(256) Salvo che nell'anno 2019.

– molto più frazionata risulta invece la distribuzione delle concessioni per il gioco d'azzardo *online* e le scommesse, che in parte ha luogo attraverso agenzie fisiche dislocate sul territorio e in parte è esercitato su piattaforme *online*;

– ogni *sala bingo* è soggetta a una singola concessione; questo segmento di mercato è contrassegnato dalla prevalenza di un ristretto numero di società di *franchising* che intervengono attraverso l'esercizio diretto o attraverso numerosi esercenti affiliati, dove nei locali sono previsti spazi per le VLT e le AWP, nonché punti di scommessa *(corner)* ed accessi da terminale a piattaforme *online*;

– a fronte di un sistema di società concessionarie relativamente poco numeroso (347 società, escludendo il *bingo*) vi è un flusso di raccolta di puntate di denaro molto elevato.

Tabella n. 10

IMPRESE E ADDETTI ALL'INDUSTRIA DEL GIOCO

Numero di imprese e addetti nella divisione 92 "Attività riguardanti lotterie, scommesse e case da gioco" per classe di addetti e ripartizione geografica - Anno 2020

(valori assoluti e valori percentuali)

	Nord-ovest		Nord-est		Centro		Sud		Isole		Italia	
CLASSI DI ADDETTI	Numero imprese	*Numero addetti (valori medi annui)*	Numero imprese	*Numero addetti (valori medi annui)*	Numero imprese	*Numero addetti (valori medi annui)*	Numero imprese	*Numero addetti (valori medi annui)*	Numero imprese	*Numero addetti (valori medi annui)*	Numero imprese	*Numero addetti (valori medi annui)*
VALORI ASSOLUTI												
da 0 a 9	1.810	4.632	1.170	2.903	1.370	3.284	2.630	7.185	962	2.238	7.942	20.241
da 10 a 49	80	1.479	44	677	89	1.784	126	2.298	35	785	374	7.023
da 50-249	8	916	9	930	9	857	7	482	4	337	37	3.521
250 e più	3	2.049	2	733	7	3.768	..	..	..	..	12	6.550
Totale	1.901	9.076	1.225	5.242	1.475	9.693	2.763	9.965	1.001	3.359	8.365	37.334
VALORI PERCENTUALI												
da 0 a 9	*95,2*	*51*	*95,5*	*55,4*	*92,9*	*33,9*	*95,2*	*72,1*	*96,1*	*66,6*	*94,9*	*54,2*
da 10 a 49	*4,2*	*16,3*	*3,6*	*12,9*	*6*	*18,4*	*4,6*	*23,1*	*3,5*	*23,4*	*4,5*	*18,8*
da 50-249	*0,4*	*10,1*	*0,7*	*17,7*	*0,6*	*8,8*	*0,3*	*4,8*	*0,4*	*10*	*0,4*	*9,4*
250 e più	*0,2*	*22,6*	*0,2*	*14*	*0,5*	*38,9*	-	-	-	-	*0,1*	*17,5*
Totale	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*

Da Memoria ISTAT del 1 giugno 2021 alla Commissione del Senato sulle disfunzioni del gioco pubblico

Fonte: Registro statistico delle imprese (ASIA)

Tra l'anno 2015 e il 2021 vi è stata una contrazione significative della rete di punti di accesso sul territorio per le AWP (cfr. *Tabella n. 11*). È rimasto sostanzialmente invariato il numero delle sale e della strumentazione delle VLT (cfr. *Tabella n. 12*).

Tabella n. 11

DISTRIBUZIONE DEI PUNTI DI ACCESSO ALLE AWP IN RAPPORTO ALLA POPOLAZIONE RESIDENTE NELLE REGIONI

AWP

	Punti di distribuzione per 1000 abitanti	
Regione	Anno 2015	Anno 2021
Sardegna	2,04	1,37
Abruzzo	1,79	1,15
Friuli V.G.	1,70	0,95
Liguria	1,65	1,11
Calabria	1,64	0,95
Umbria	1,54	1,04
Marche	1,50	0,99
Emilia Romagna	1,46	0,95
Piemonte Valle d'Aosta	1,40	0,35
Campania	1,40	0,89
Lombardia	1,34	0,90
Toscana	1,34	0,90
Puglia, Basilicata, Molise	1,31	0,94
Lazio	1,28	0,80
Veneto e Trentino A.A.	1,28	0,80
Sicilia	0,93	0,65
ITALIA	1,37	0,85

Tabella n. 12

DISTRIBUZIONE DEI PUNTI DI ACCESSO ALLE VLT IN RAPPORTO ALLA POPOLAZIONE RESIDENTE NELLE REGIONI

VLT

	Punti di distribuzione per 1000 abitanti	
Regione	Anno 2015	Anno 2021
Abruzzo	0,11	0,11
Campania	0,09	0,10
Piemonte Valle d'Aosta	0,09	0,09
Puglia, Basilicata, Molise	0,02	0,09
Veneto e Trentino A.A.	0,02	0,08
Toscana	0,13	0,08
Umbria	0,40	0,08
Lazio	0,09	0,08
Calabria	0,08	0,08
Lombardia	0,08	0,07
Marche	0,08	0,07
Friuli V.G.	0,27	0,07
Emilia Romagna	0,10	0,06
Liguria	0,07	0,06
Sicilia	0,05	0,05
Sardegna	0,02	0,03
ITALIA	0,08	0,08

7.5 I saldi dei ricavi erariali e dei margini per le società

Di particolare interesse è l'evolversi del peso percentuale dei ricavi erariali e dei margini per le società in riferimento al volume assoluto del denaro raccolto con le puntate dei consumatori (vedi *infra Grafico n. 6* e *Tabella n. 13*).

In particolare, nel *Grafico n. 6* sono esposti: nelle colonnine rosse, i dati dell'andamento delle entrate erariali; nelle colonnine verdi, i ricavi della parte privata, ovvero del complesso delle attività produttive, distributive commerciali e di intermediazione; nelle colonnine blu, i livelli di flusso o consumo di gioco, cioè il totale delle operazioni che vengono eseguite ogni anno (in termini di decine di miliardi) per puntare del denaro o per aver ritirarlo sottoforma di premi (valori assoluti nella *Tabella n. 13*).

Dalla figura si rileva come sia la curva delle entrate erariali sia quella dei ricavi dell'industria privata rimangono sostanzialmente stabili, non crescendo in proporzione all'aumentare del flusso:

– per ottenere le stesse quantità assolute di margine si deve contrastare quella che l'economista Leon Walras chiamava la *« caduta delle utilità marginali* », in termini della percentuale che è incamerata dallo Stato e di quella che remunera il privato investitore;

– ne consegue il costante allargamento del consumo, quindi l'arruolamento di una popolazione di consumatori sempre più ampia, per poter compensare con le quantità assolute la caduta drammatica dei margini relativi.

I grafici degli ultimi sette anni, al netto delle conseguenze delle normative sulla libertà di accesso ai luoghi pubblici nel biennio della pandemia, mostrano che la colonnina blu dell'anno 2021 (*Grafico n. 6*) supera di poco quella del 2019, ovvero che la raccolta di puntate di denaro ha conosciuto una risalita, grazie al salto registrato dalle forme *online* di gioco d'azzardo. Nel 2021, dunque, a parità di flusso di giocato, il valore assoluto della parte trattenuta è decisamente più basso per la forte prevalenza dei giochi *online*.

In sintesi, può dirsi che per mantenere quantità prossime a quelle registrate in precedenza non è più sufficiente un forte aumento del volume assoluto dei flussi di denaro raccolto nelle puntate ai giochi.

Una seconda e rilevante conseguenza è il ribaltamento delle proporzioni tra ricavi erariali e margini dell'industria privata. Per ogni euro che viene trattenuto dallo Stato, corrisponde un margine per la filiera delle concessioni compreso tra 2,50 e 3,00 euro. Tale dato strutturale ostacola in modo insormontabile ogni decisione che valga a ottenere la riduzione delle frequenze dei giochi ai fini di prevenzione delle patologie correlate.

Grafico n. 6

VOLUMI TOTALI DI GIOCATO E SPESO. RIPARTIZIONE TRA ERARIO E CONCESSIONARI

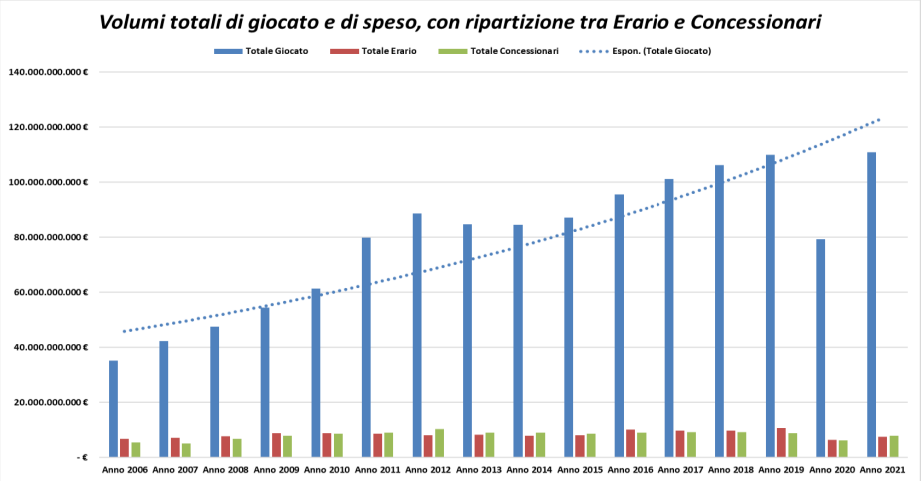


Tabella n. 13

GIOCATO, QUOTA ERARIO E QUOTA CONCESSIONARI (anni 2006-21)

Anno	Totale Giocato	Totale Erario	Totale Concessionari
Anno 2006	35.243.000.000 €	6.718.000.000 €	5.500.000.000 €
Anno 2007	42.193.000.000 €	7.195.000.000 €	5.100.000.000 €
Anno 2008	47.554.000.000 €	7.746.000.000 €	6.800.000.000 €
Anno 2009	54.410.000.000 €	8.809.000.000 €	7.798.000.000 €
Anno 2010	61.433.000.000 €	8.730.000.000 €	8.699.000.000 €
Anno 2011	79.897.000.000 €	8.653.000.000 €	8.948.000.000 €
Anno 2012	88.572.000.000 €	8.037.000.000 €	10.266.000.000 €
Anno 2013	84.728.000.000 €	8.179.000.000 €	8.912.000.000 €
Anno 2014	84.485.000.000 €	7.959.000.000 €	8.954.000.000 €
Anno 2015	87.169.600.189 €	8.014.339.233 €	8.706.523.817 €
Anno 2016	95.470.570.875 €	10.074.950.711 €	8.975.233.722 €
Anno 2017	101.091.625.217 €	9.801.903.412 €	9.161.757.702 €
Anno 2018	106.256.756.155 €	9.719.390.293 €	9.254.101.216 €
Anno 2019	109.877.413.243 €	10.631.007.557 €	8.850.453.921 €
Anno 2020	79.194.506.842 €	6.461.680.685 €	6.231.220.991 €
Anno 2021	110.800.000.000 €	7.479.736.333 €	7.907.178.156 €
2006-2021	**1.268.375.472.521 €**	**134.209.008.224 €**	**130.063.469.525 €**

7.6 Il gioco d'azzardo da remoto, online o telematico

Nelle sue forme digitali *online*, il gioco d'azzardo ha avuto una vorticosa crescita in Italia a partire dall'anno 2015. D'allora in poi e sino a tutto il 2019, ovvero fino all'inizio dell'emergenza pandemica da Covid-19, sono stati contabilizzati circa 34 miliardi di euro giocati *« da remoto »*. In altri termini, in un arco di tempo di soli quattro anni, si è passati da circa 10 miliardi di euro (somma quasi tutta assorbita dai primi casinò *online* che apparivano sulla scena nel 2015), a un volume pari a 3,4 volte quello iniziale. Tuttavia, anche nel periodo di *lockdown* conseguente alle fasi acute

della pandemia, il gioco d'azzardo *online* non ha conosciuto ostacoli nel suo aumento, perché non soggetto alle restrizioni come quello « fisico ». Al contrario, il gioco cosiddetto « fisico » (o meglio, distribuito in luoghi sul territorio fisico) è diminuito di più della metà.

Poiché tra le due modalità – quella digitale e l'altra con supporto fisico-materiale – vi è una proporzione differente in quel che il *banco* trattiene a ogni girata, nel complesso gli italiani nel 2020 dovrebbero aver perso molto denaro in meno che nel 2019.

La *Tavola n. 14* riporta l'andamento per bimestri nell'anno intero 2021 dei giochi *online*.

Tabella n. 14

GIOCATO SU CANALE *ONLINE* O TELEMATICO PER BIMESTRE (anno 2021)

GIOCATO SU CANALE ON LINE O TELEMATICO - BIMESTRI DELL'ANNO 2021								
REGIONE	**Gennaio Febbraio**	**Marzo-Aprile**	**Maggio-Giugno**	**Luglio Agosto**	**Settembre-Ottobre**	**Novembre dicembre**	**TOTALE**	***TOTALE PROCAPITE***
CAMPANIA	1.708.086.333	1.825.121.905	1.622.126.368	1.361.193.111	1.590.202.315	1.642.722.702	9.749.452.733	1666,3
CALABRIA	512.903.847	530.969.701	461.043.824	411.554.509	552.362.358	543.685.799	3.012.520.038	1528,8
MOLISE	81.507.534	87.759.703	71.097.469	64.780.162	82.730.215	81.765.423	469.640.505	1505,1
SICILIA	1.319.995.607	1.299.300.998	1.176.517.682	1.121.242.072	1.349.923.261	1.370.278.131	7.637.257.752	1505,1
ABRUZZO	351.537.783	342.836.115	304.207.054	272.029.321	314.172.488	347.824.607	1.932.607.368	1456,9
PUGLIA	1.019.563.447	1.038.157.734	906.184.911	803.620.472	970.941.728	998.058.416	5.736.526.708	1407,0
BASILICATA	145.976.514	144.927.167	124.955.567	112.770.405	135.248.045	136.060.734	799.938.432	1394,4
LAZIO	1.263.196.158	1.289.484.432	1.154.001.641	1.035.821.036	1.175.687.398	1.254.501.946	7.172.692.611	1218,1
MARCHE	315.358.099	303.467.882	256.216.283	245.803.587	284.922.430	284.230.309	1.689.998.590	1094,7
SARDEGNA	305.054.505	316.194.922	264.846.458	269.229.031	325.887.368	317.472.885	1.798.685.169	1084,8
LIGURIA	275.868.864	278.725.475	243.870.599	237.627.215	277.933.718	290.444.052	1.604.469.923	1021,3
PIEMONTE	735.952.393	764.017.805	663.884.433	598.337.130	637.997.169	685.844.765	4.086.033.694	927,7
LOMBARDIA	1.553.698.428	1.582.493.526	1.411.237.245	1.251.868.995	1.377.811.250	1.468.633.075	8.645.742.520	863,9
UMBRIA	143.109.044	142.116.784	119.775.539	106.496.229	125.806.411	128.888.792	766.192.799	859,7
TOSCANA	553.377.455	567.185.811	522.901.949	473.718.306	513.886.972	540.747.165	3.171.817.658	847,1
VALLE D'AOSTA	16.345.723	18.937.643	15.416.358	15.590.581	18.235.882	17.900.342	102.426.529	804,4
EMILIA ROMAGNA	630.194.466	651.191.977	561.557.280	521.067.361	588.091.792	609.282.116	3.561.384.991	800,6
FRIULI VENEZIA GIULIA	159.317.503	158.300.045	139.458.479	120.505.118	132.748.020	138.283.959	848.613.124	694,9
TRENTINO ALTO ADIGE	116.592.278	126.472.998	104.336.759	93.259.702	97.280.446	105.983.156	643.925.338	608,0
VENETO	532.226.991	520.949.074	466.789.020	431.160.048	473.357.264	479.319.554	2.903.801.952	590,8
TOTALE ITALIA	**11.740.067.046**	**11.988.615.240**	**10.590.428.130**	**9.547.676.373**	**11.025.305.654**	**11.441.929.895**	**66.334.022.339**	**1093,4**
ESTERO	170.590.538	153.314.698	114.494.785	107.691.009	150.374.877	154.680.386	***851.146.293***	-
NON DEFINITO	*204.075*	*3.544*	*3.214*	*1.982*	*79.123*	*1.967*	*293.904*	-

Fonte: Elaborazione della Commissione parlamentare antimafia su dati forniti dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli

L'andamento è lineare, salvo l'attesa diminuzione stagionale osservata nei mesi estivi di luglio e agosto.

Sebbene il canale digitale registrasse già prima del 2020 incrementi annui del 20%, è indubbio che si sia segnata una tendenza impressionante in ascesa nei mesi del confinamento a casa o delle restrizioni negli accessi a luoghi fisici (esercizi commerciali).

Negli anni 2015-2021 (analizzando i dati pregressi e quelli dell'ultimo anno intero, trasmessi alla Commissione dall'ADM) la raccolta *online* dei giochi pubblici in concessione è così passata da un volume pari a circa 17 miliardi euro ad un volume che supera 67,5 miliardi di euro, assorbendo in parte il *budget* del consumo delle forme con supporto « fisico », per poi *rovesciare* le proporzioni (vedi *infra Grafico n.9*).

Se alla vigilia della pandemia, il volume del denaro per il complesso dei giochi si ripartiva per il 67,5 % nel *gioco fisico* e per il rimanente 32,5% nell'*online*, nel 2022 si è registrato un ribaltamento: « solo » il 39 % è ora imputabile al gioco sul territorio, mentre il restante 61% ha luogo sul *web*

o comunque su piattaforme digitali raggiungibili attraverso vari strumenti d'accesso, ivi compresi gli *smartphone*.

Grafico n. 7

GIOCO FISICO E GIOCO *ONLINE* (2016-2021)

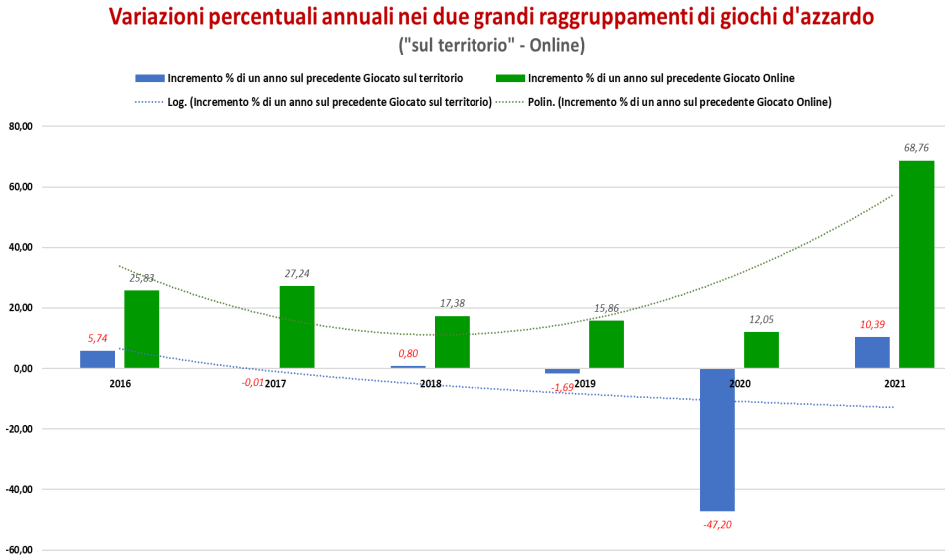


Grafico n. 8

SALDI TRA GIOCATO COMPLESSIVO ED ERARIO (2015-2021)

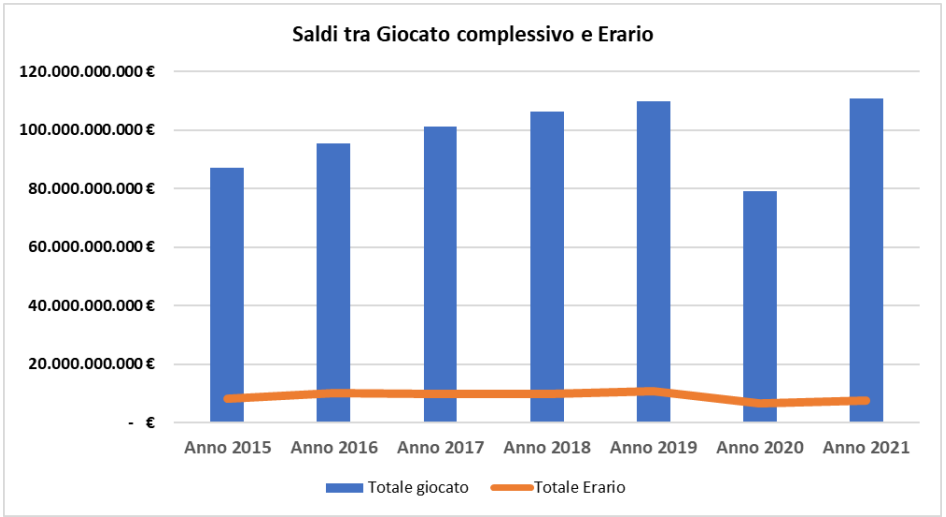
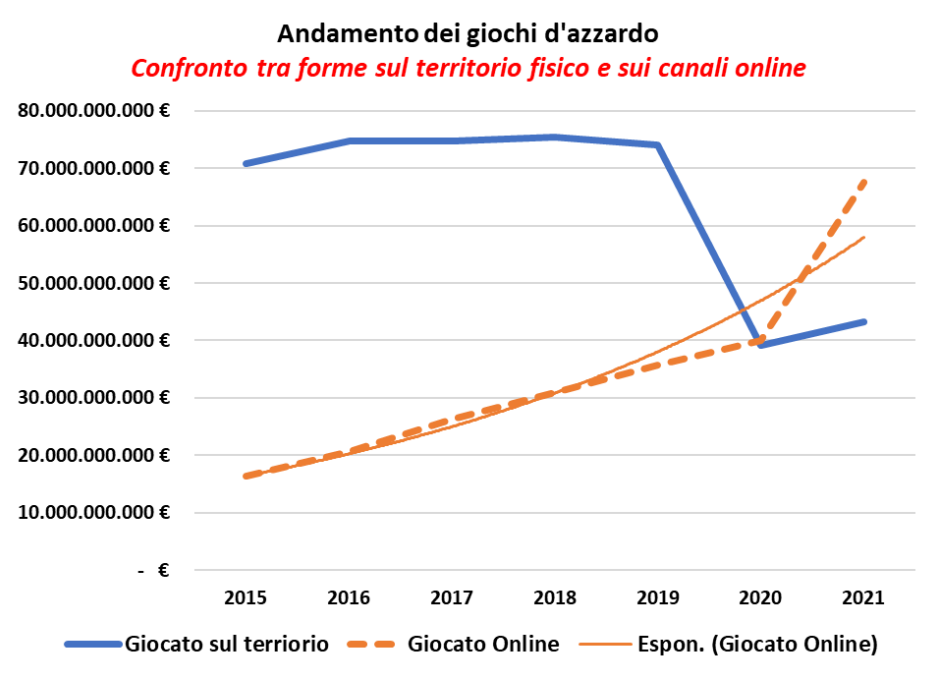


Grafico n. 9

ANDAMENTO DEI GIOCHI D'AZZARDO – FISICO E *ONLINE* (2015-2021)



7.7 Gli effetti della pandemia sui volumi di gioco fisico e online. Raffronti 2019-2020

Di seguito si riportano delle figure e tabelle dalle quali si rilevano gli effetti delle misure di contenimento della pandemia sulla raccolta e sulla spesa dei giochi d'azzardo.

Figura n. 1

VARIAZIONI % DEL GIOCATO SU TERRITORIO FISICO (2019-2020)

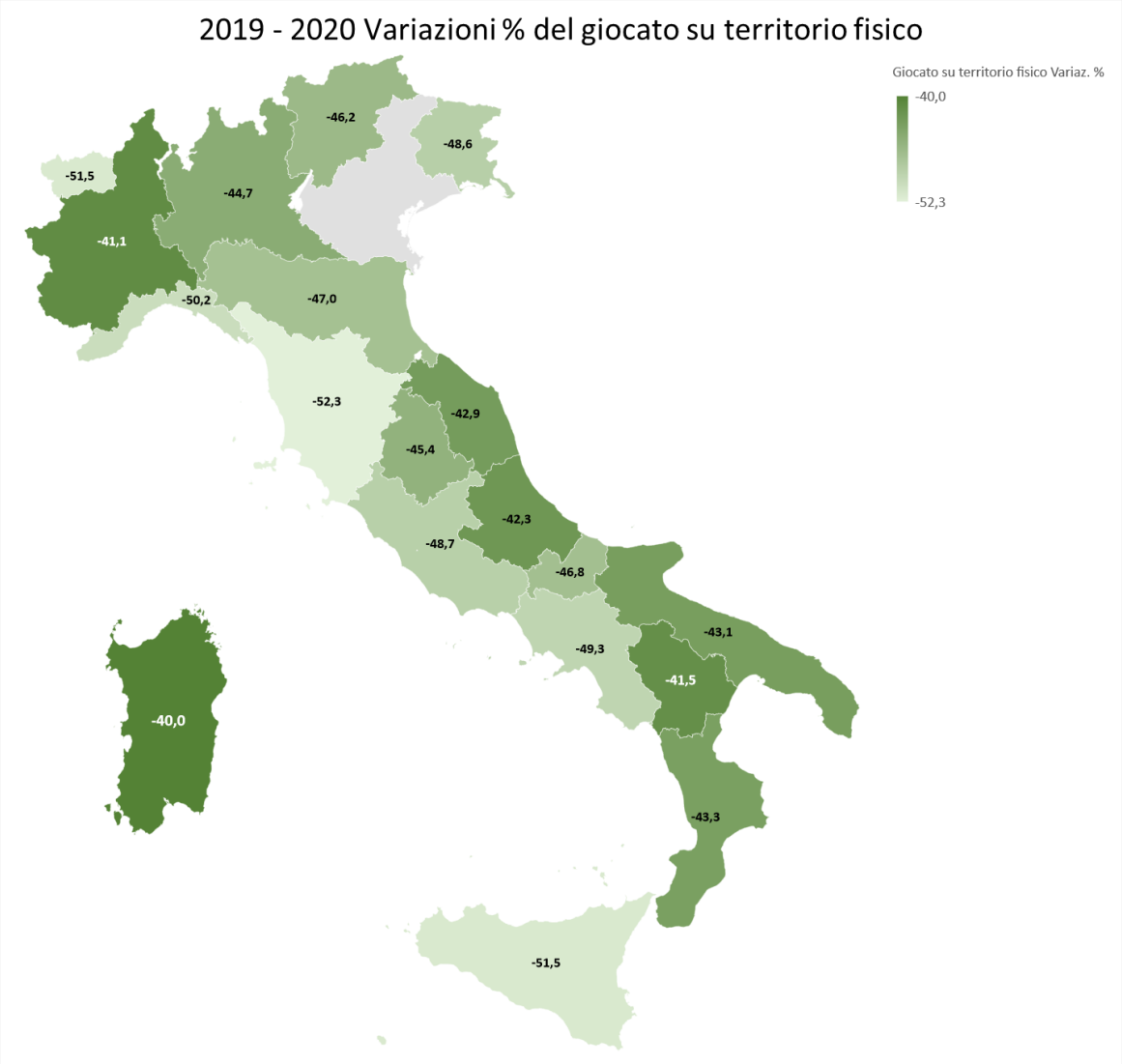
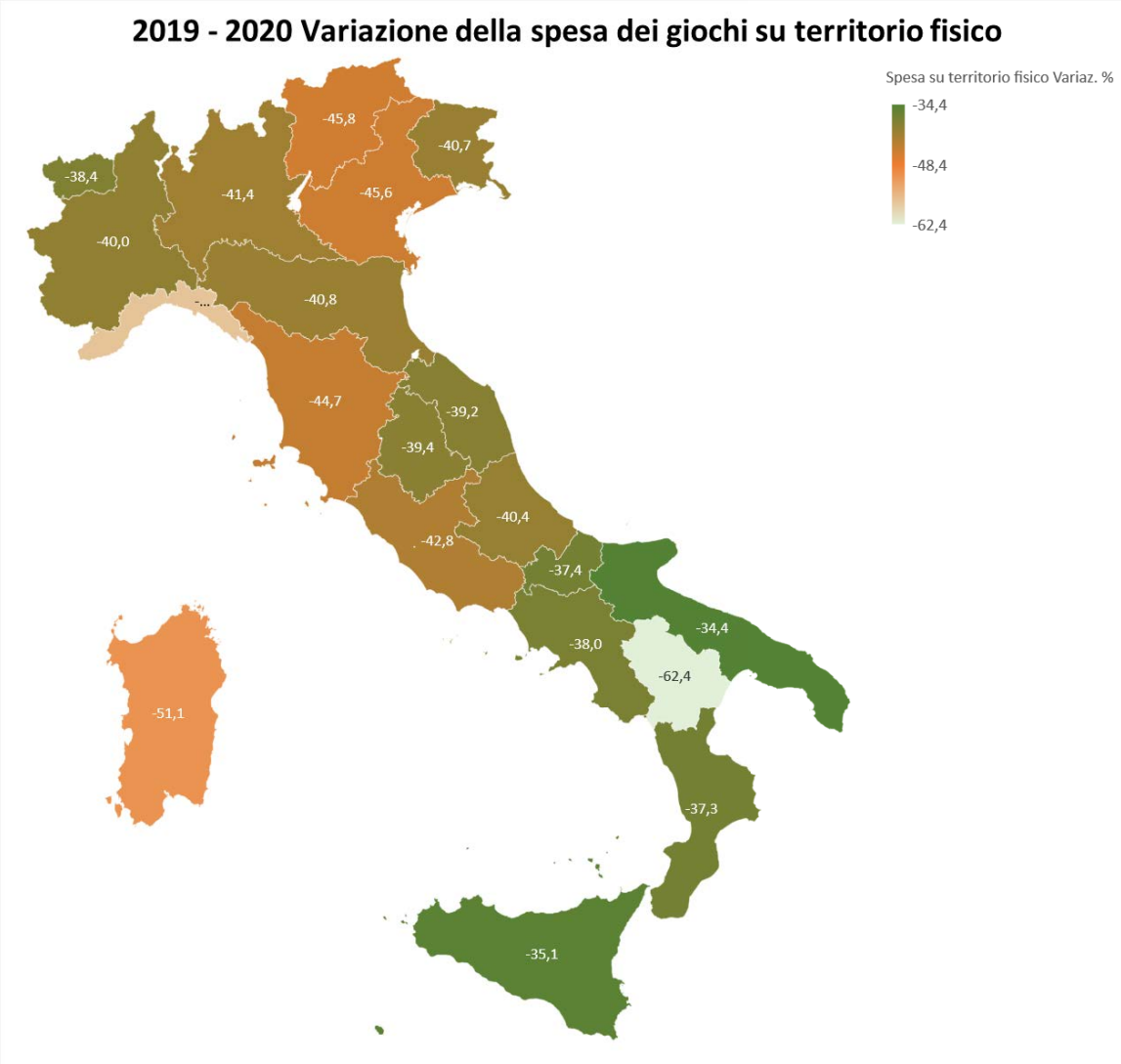


Figura n. 2

VARIAZIONI % DELLA SPESA DEI GIOCHI SU TERRITORIO FISICO (2019-2020)



Effetti delle restrizioni per le misure di contenimento della pandemia sulla raccolta e sulla spesa dei giochi d'azzardo.

Figura n. 3

VARIAZIONI % GIOCHI D'AZZARDO ACCESSIBILI *ONLINE* O IN VIA TELEMATICA (2019 – 2020)

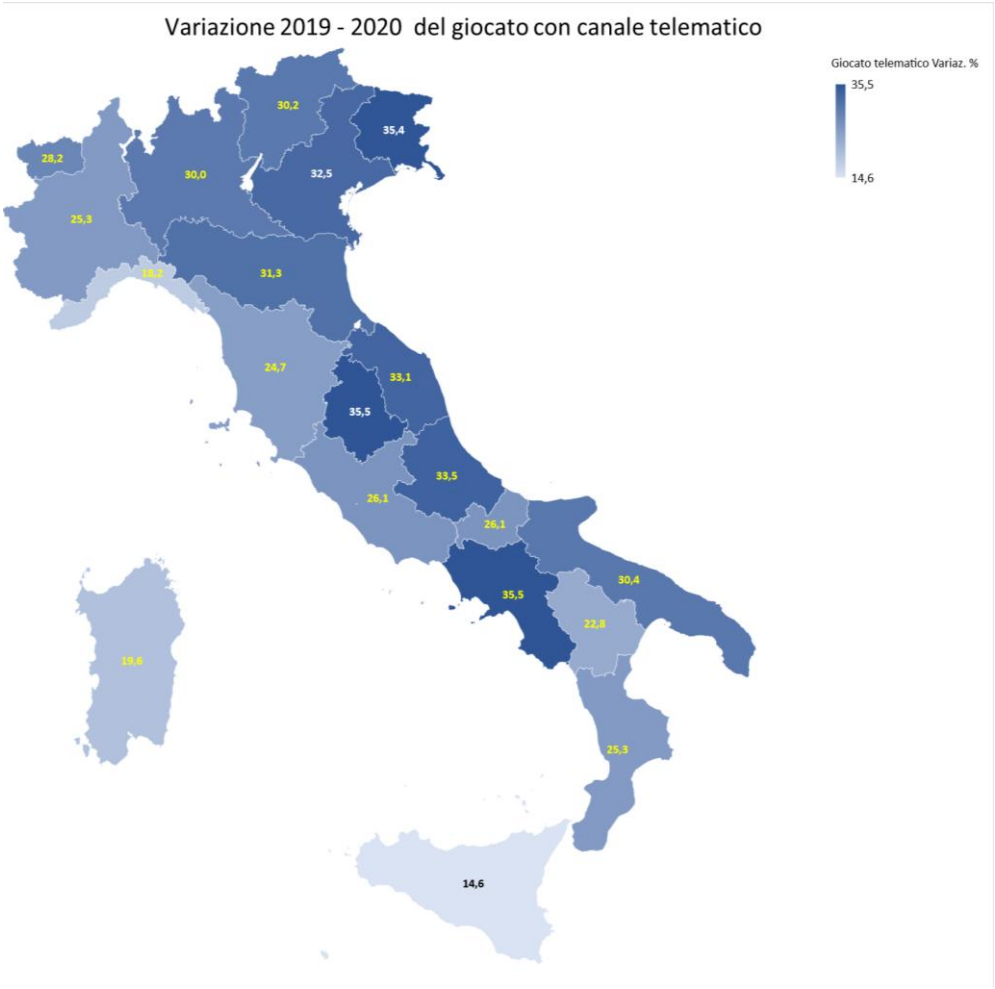


Figura n. 4

VARIAZIONI % SPESA SU CANALE TELEMATICO (2019 – 2020)

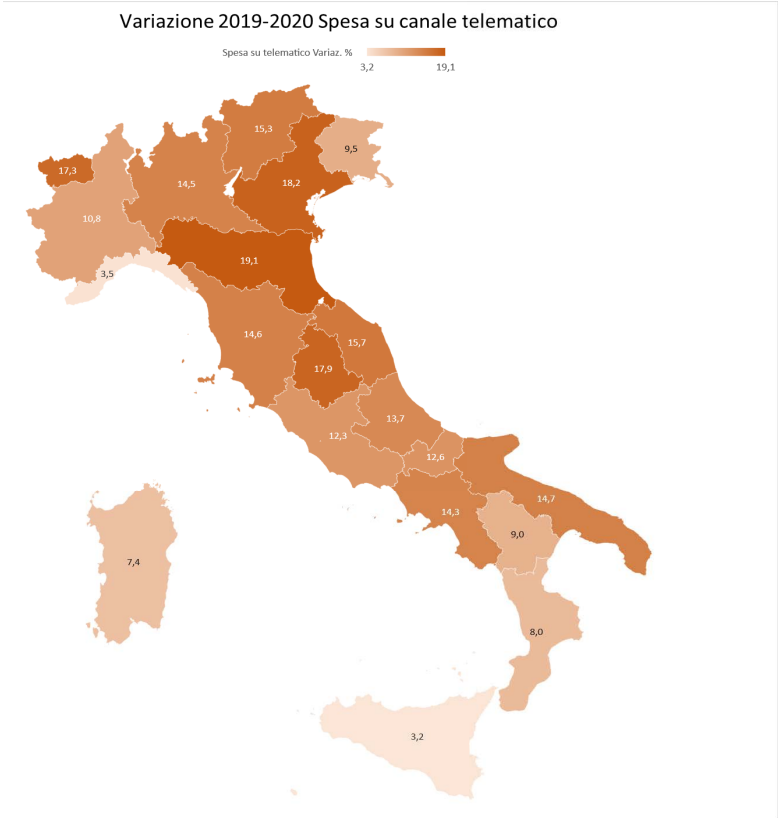


Tabella n. 15

ANDAMENTO PER BIMESTRI DELLA RACCOLTA SUL TERRITORIO FISICO (2021)

RACCOLTA DI PUNTATE DA DISTRIBUZIONE SUL TERRITORIO FISICO - ANNO 2021

ANDAMENTO PER BIMESTRI

Regione	Gennaio Febbraio	Marzo-Aprile	Maggio-Giugno	Luglio Agosto	Settembre-Ottobre	Novembre dicembre	TOTALE	*TOTALE PROCAPITE*
ABRUZZO	110.421.714	119.838.364	172.994.710	266.185.147	271.029.464	284.395.159	1.224.864.558	923,4
BASILICATA	35.482.974	36.553.092	40.181.317	70.364.719	75.623.316	77.934.107	336.139.524	585,9
CALABRIA	123.867.324	133.874.654	144.702.904	246.907.817	270.020.569	274.100.184	1.193.473.452	605,7
CAMPANIA	381.539.046	404.128.253	497.454.219	1.004.224.079	1.170.937.020	1.190.138.532	4.648.421.148	794,5
EMILIA ROMAGNA	271.721.335	289.595.455	433.194.180	757.321.128	779.007.375	822.220.591	3.353.060.065	753,8
FRIULI VENEZIA GIULIA	61.049.328	64.334.478	129.787.294	176.479.036	176.628.725	187.527.728	795.806.588	651,6
LAZIO	398.944.596	432.027.438	583.394.119	906.991.371	1.007.024.782	1.066.752.458	4.395.134.764	746,4
LIGURIA	73.429.859	80.890.625	149.258.109	242.883.942	239.782.939	240.312.136	1.026.557.610	653,4
LOMBARDIA	721.729.369	776.338.527	1.141.764.067	1.845.894.542	1.947.787.549	2.065.493.184	8.499.007.238	849,2
MARCHE	105.438.316	109.736.049	128.519.441	241.284.982	249.225.907	257.471.935	1.091.676.631	707,2
MOLISE	18.502.670	18.534.069	34.233.086	47.643.745	51.146.933	51.765.114	221.825.618	710,9
PIEMONTE	237.147.951	248.008.445	333.419.826	580.378.256	640.666.483	687.823.762	2.727.444.722	619,3
PUGLIA	285.025.218	296.840.715	378.004.041	616.226.692	683.417.393	698.677.183	2.958.191.242	725,6
SARDEGNA	93.458.743	104.657.171	156.004.242	219.955.053	233.230.281	229.771.434	1.037.076.925	625,4
SICILIA	293.286.154	320.313.265	359.406.689	617.112.877	679.936.340	700.799.211	2.970.854.535	585,5
TOSCANA	197.214.557	212.683.261	278.130.449	586.162.833	616.102.314	663.807.041	2.554.100.454	682,1
TRENTINO ALTO ADIGE	45.875.156	48.908.574	62.830.613	144.383.930	141.873.840	155.171.359	599.043.471	565,6
UMBRIA	56.833.505	62.744.923	91.661.622	130.275.501	137.026.199	145.438.556	623.980.306	700,2
VALLE D'AOSTA	7.106.309	7.558.060	7.468.207	10.309.548	10.356.515	10.392.305	53.190.943	417,7
VENETO	248.950.319	272.870.553	488.972.699	769.789.209	786.129.762	820.265.294	3.386.977.835	689,1
ITALIA	**3.767.024.444**	**4.040.435.970**	**5.611.381.834**	**9.480.774.407**	**10.166.953.703**	**10.630.257.272**	**43.696.827.629**	**720,3**
REPUBBLICA DI SAN MARINO	198.787	212.741	191.028	184.672	188.574	198.720	1.174.521	-
Totale complessivo	**3.767.223.231**	**4.040.648.711**	**5.611.572.862**	**9.480.959.078**	**10.167.142.277**	**10.630.455.991**	**43.698.002.150**	**-**

Figura n. 15

BILANCIO DELL'ANNO 2021 NELLE REGIONI ITALIANE

Somme pro-capite puntate nei giochi con distribuzione nel territorio fisico



7.8 L'andamento dei giochi online per bimestri nell'anno 2021

L'andamento è lineare, con relativa diminuzione nei mesi estivi di luglio e agosto.

Con riferimento al giocato pro-capite, si conferma il peso nettamente superiore delle regioni meridionali.

Se si considera lo stesso valore assoluto, quindi prescindendo dall'ampiezza demografica dei territori, la Campania supera di 20 punti percentuali la Lombardia, pur essendo abitata da una popolazione inferiore per 41,5 punti percentuali rispetto alla seconda. Nella Campania, infatti, risiedono 5.850.000 abitanti mentre la Lombardia registra circa 10 milioni.

Se ci si riferisce alla raccolta di puntate *online* pro-capite, agli 864 euro della Lombardia corrispondono 1.663 della Campania. La regione più popolosa d'Italia, per l'appunto la Lombardia, è collocata nei valori

pro-capite al 13° posto tra le regioni, preceduta da tutte le regioni meridionali e dell'Italia centrale.

Figura n. 6

RACCOLTA DI PUNTATE PRO-CAPITE (FISICO E *ONLINE*)



Tabella n. 16

DUALISMI TRA LE REGIONI DOPO LA PANDEMIA (PRO-CAPITE FISICO E TELEMATICO)

SALDI DELLA RACCOLTA DI PUNTATE NELL'ANNO INTERO 2021 - VALORI PRO-CAPITE

REGIONE	Procapite fisico	Procapite telematico	Procapite totale
CAMPANIA	794,5	1666,3	2460,8
CALABRIA	605,7	1528,8	2134,5
MOLISE	710,9	1505,1	2216,0
SICILIA	585,5	1505,1	2090,6
ABRUZZO	923,4	1456,9	2380,3
PUGLIA	725,6	1407,0	2132,5
BASILICATA	585,9	1394,4	1980,3
LAZIO	746,4	1218,1	1964,5
MARCHE	707,2	1094,7	1801,9
SARDEGNA	625,4	1084,8	1710,2
LIGURIA	653,4	1021,3	1674,7
PIEMONTE	619,3	927,7	1547,0
LOMBARDIA	849,2	863,9	1713,0
UMBRIA	700,2	859,7	1559,9
TOSCANA	682,1	847,1	1529,2
VALLE D'AOSTA	417,7	804,4	1222,2
EMILIA ROMAGNA	753,8	800,6	1554,5
FRIULI VENEZIA GIULIA	651,6	694,9	1346,5
TRENTINO ALTO ADIGE	565,6	608,0	1173,6
VENETO	689,1	590,8	1279,9
Totale complessivo	**720,3**	**1107,5**	**1827,8**

Tabella n. 17

CONTI PERSONALI DI GIOCO

Conti personali di gioco d'azzardo online registrati nei siti delle società concessionarie

	Uomini			Donne		
Fascia d'età (anni)	N. Conti attivi (*)	N. Conti aperti (**)	% conti aperti sopravvenuti	N. Conti attivi	N. Conti aperti	% conti aperti sopravvenuti
18-24	2.344.314	1.038.396	44,3	380.479	175.482	46,1
25-34	3.322.418	933.587	28,1	718.567	238.517	33,2
35-44	2.298.754	557.699	24,3	567.098	188.045	33,2
45-54	1.713.752	429.365	25,1	555.190	196.969	35,5
55-64	860.197	230.405	26,8	340.070	114.230	33,6
65-74	312.089	88.135	28,2	129.880	43.245	33,3
75-84	68.744	20.592	30	41.512	13.745	33,1
85-94	10.336	3.303	32	10.161	3.319	32,7
95-100	236	50	21,2	582	178	30,6
>100	5	-		10	1	10,0
Totale	10.930.845	3.301.532	30,2	2.743.549	973.731	35,5

(*) Dato di stock: tutti i conti censiti e attivi nel 2020 in anagrafica, anche stipulati in anni precedenti al 2020

(**) Dato di flusso: i soli conti aperti nel corso dell'anno 2000

Fonte: elaborazioni condotte su dati dell'ADM

7.9 Il primato delle regioni meridionali nel gioco online

Da una elaborazione dei dati pubblicati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli è stato possibile desumere in quali aree del Paese si pratica di più, e di quanto, il gioco d'azzardo *online*. Sono emerse delle risultanze che vanno

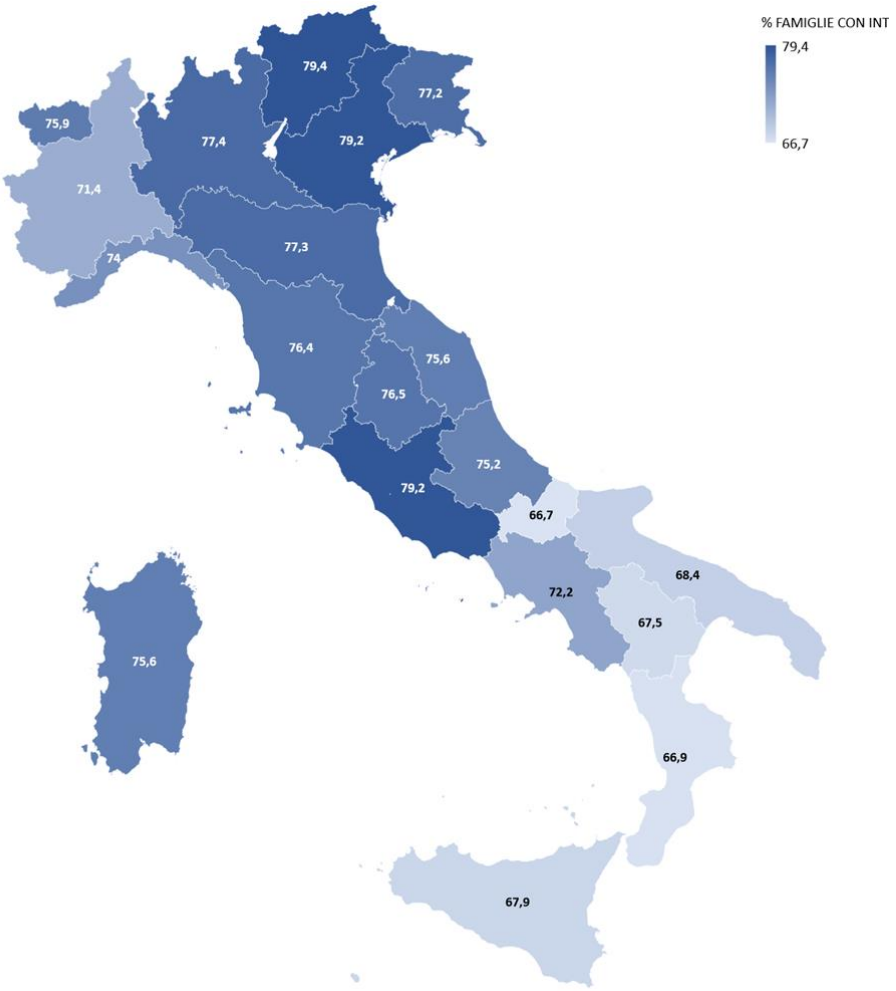
approfondite sia nei presupposti, sia per l'esposizione al rischio di infiltrazione della criminalità.

Senza un'analisi approfondita si riterrebbe che il gioco d'azzardo *online* debba segnare una netta prevalenza nelle regioni del Settentrione, ovvero nelle aree del Paese dove, in generale, vi è una maggiore diffusione dell'uso delle tecnologie digitali. In effetti, tra le regioni del sud e quelle del nord del Paese permane un netto divario nell'alfabetizzazione informatica. Secondo l'Istat, se nella Lombardia due persone su tre utilizzano con competenza e continuità internet, all'opposto nella Calabria e in Campania il dato non raggiunge il 50 per cento. Ancora più bassa appare poi la proporzione in raffronto ai numeri della Sicilia (43,3).

La *Figura n. 7* evidenzia le differenze regionali sull'accesso e utilizzo di Internet.

Figura n. 7

PERCENTUALE DI FAMIGLIE CHE IMPIEGANO REGOLARMENTE INTERNET (per regioni)



Sul piano astratto, si potrebbe ragionevolmente supporre che a minore consuetudine con internet debba corrispondere proporzionalmente un livello

più basso di scommesse *« a distanza »*. In realtà, i dati acquisiti sull'accesso al gioco d'azzardo via *web* sorprendentemente indicano nettamente il contrario.

In base ai dati di quanto è registrato dalla Sogei [257]:

– in Campania nell'anno 2020 sono stati attivi oltre 2 milioni e mezzo di conti di gioco *online* [258] a fronte di 5 milioni e 850 mila residenti;

– in Lombardia, invece, dove la familiarità con internet è di gran lunga più elevata, i conti attivi scendono a 1.556.000 a fronte di una popolazione (circa 10 milioni di abitanti) quasi doppia rispetto a quella campana;

– anche nel raffronto con Sicilia, la Lombardia registra in assoluto un dato inferiore (circa 280.000 conti).

In effetti, rapportando i dati rilevati rispetto alla popolazione residente in ciascuna regione il divario diventa ancora più marcato: in Lombardia per ogni 100 residenti vi sono circa 15 conti di gioco aperti, in Campania circa 44 (quasi il triplo). Come si evince dalla *Tabella n. 18* e dalla *Figura n. 7*, il divario nord-sud appare evidente: regioni del sud – come Campania, Sicilia, Calabria e Puglia – surclassano per conti di gioco le regioni del nord – come Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna – che invece sono territori nettamente più avanzati nella cosiddetta alfabetizzazione digitale.

---

[257] Società Generale d'Informatica S.p.A., azienda nazionale nel settore dell'ICT interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze.

[258] Più esattamente 2.526.000.

Tabella n. 18

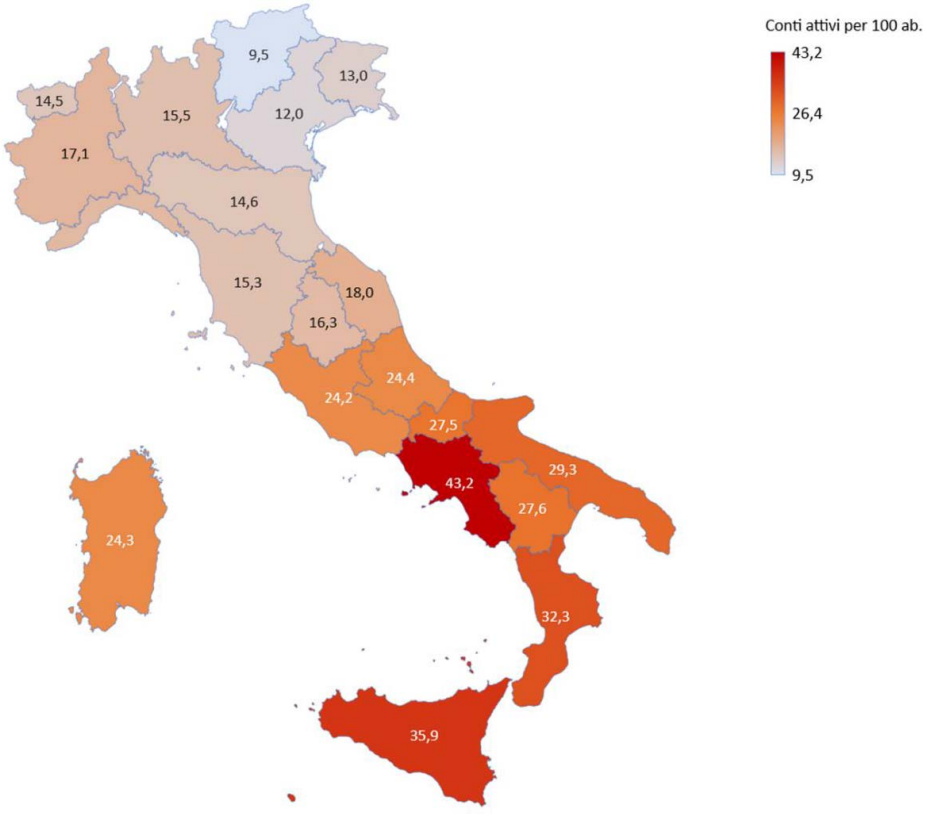
NUMERO DI CONTI *ONLINE* ATTIVI E APERTI PER REGIONE

Regione	**N. Conti attivi (*)**	**N. Conti aperti (**)**	Conti attivi per 100 ab.	Conti aperti per 100 ab.
Campania	2.526.475	777.862	43,2	13,3
Sicilia	1.819.602	505.517	35,9	10,0
Calabria	637.152	183.202	32,3	9,3
Puglia	1.193.708	362.358	29,3	8,9
Molise	85.723	25.714	27,5	8,2
Basilicata	158.624	46.234	27,6	8,1
Abruzzo	323.996	103.975	24,4	7,8
Lazio	1.425.277	447.458	24,2	7,6
Sardegna	403.526	121.695	24,3	7,3
Marche	278.276	94.821	18,0	6,1
Piemonte	751.923	241.237	17,1	5,5
Umbria	145.562	48.708	16,3	5,5
Liguria	259.081	83.677	16,5	5,3
Lombardia	1.556.196	528.195	15,5	5,3
Toscana	572.400	188.706	15,3	5,0
Emilia-Romagna	647.477	218.799	14,6	4,9
Valle d'Aosta	18.455	5.476	14,5	4,3
Friuli-Venezia Giulia	158.654	51.579	13,0	4,2
Veneto	589.431	199.163	12,0	4,1
Trentino-Alto Adige	101.105	33.588	9,5	3,2
Estero	33.248	9.302		0,0
Totale	**13.685.891**	**4.277.266**	**22,6**	**7,1**

Fonte: elaborazione dati ADM su banca dati Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi

Figura n. 14

CONTI DI GIOCO *ONLINE* NELLE REGIONI (PER 100 ABITANTI)



Anche con riferimento al giocato *pro-capite* (*Figura 9*), si conferma il peso nettamente superiore delle regioni meridionali.

Se si considera lo stesso valore assoluto, quindi prescindendo dall'ampiezza demografica dei territori, la Campania supera per ben 20 punti percentuali la Lombardia, pur essendo abitata da una popolazione inferiore per 41,5 punti percentuali rispetto alla seconda. Nella Campania, infatti, risiedono 5 milioni e 850 mila persone e nella Lombardia circa 10 milioni. Se ci si riferisce alla raccolta di puntate *online pro-capite*, agli 864 euro della Lombardia corrispondono 1663 della Campania.

La Lombardia, regione più popolosa del Paese, è collocata nei valori *pro-capite* al 13° posto tra le regioni, preceduta da tutte le regioni meridionali e dell'Italia centrale.

Figura n. 9

SOMME PRO-CAPITE PUNTATE NEL GIOCO *ONLINE*



In questo caso il dualismo nord-sud si rovescia prestandosi a due possibili letture.

Secondo una prima lettura, i fornitori di servizi di gioco d'azzardo avrebbero consapevolmente abbassato di molto la soglia delle competenze digitali necessarie alla fruizione, in modo che anche la minima alfabetizzazione digitale fosse sufficiente per accedere ai servizi. In questo senso la maggior presenza di conti di gioco *online* potrebbe essere in parte espressione della maggior propensione al gioco che da tempo si rilevava nelle regioni e nelle famiglie a minor reddito. Tuttavia, tale propensione si evidenziava soprattutto in termini relativi, come quota di spesa per 1.000 euro di reddito. Poiché qui si rileva un maggior consumo assoluto, è giocoforza necessario considerare altre ipotesi di correlazione.

In base, infatti, al dato disponibile più recente (ISTAT per il 2020), l'aggregazione dei reati di riciclaggio di denaro, usura, associazione per delinquere e associazione mafiosa (per ogni 100.000 abitanti), colloca ai primi tre posti la Campania, la Calabria e la Puglia che precedono la Lombardia per due posizioni.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, le Forze di polizia e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli potranno valutare se e quanto il maggior ricorso ai giochi d'azzardo *online* sia veicolo per infiltrare transazioni illecite. In tal senso si richiamano significativamente i dati offerti in audizione dal direttore della UIF della Banca d'Italia, Claudio Clemente, secondo il quale *« nel periodo pandemico sono cresciuti i rischi e le anomalie collegati alle attività del gioco online, con un aumento del 67 per cento delle segnalazioni sospette nel 2020 rispetto al 2019 »*. [(259)]

Altre indicazioni di anomalia si potrebbero desumere dagli importi medi delle puntate. Così, ad esempio, nel poker *online* a riscossione immediata (cd. *poker cash*) in ogni singola giocata si puntano mediamente 140 euro, più del doppio che nelle scommesse tra privati (*betting exchange*) dove sono movimentati mediamente 63 euro per puntata. Inoltre, in un gruppo che l'Agenzia delle dogane e dei monopoli indica come *« giochi di carte organizzati in forma diversa dal torneo e giochi di sorte a quota fissa »*, a ogni girata lo scommettitore rischia somme per un importo di circa 75 euro.

Infine, vi sono centinaia di migliaia di scommesse quotidiane su gare e incontri sportivi, con puntate singole di importo compreso tra 13 e 17 euro; grazie all'altissima frequenza delle operazioni su piattaforme digitali si raggiunge il gigantesco flusso di oltre 41 miliardi di euro di raccolta annua.

Analisi approfondite dell'andamento di tali importi medi, oltre alle distribuzioni e alle analisi di varianza, potrebbero fornire ulteriori indicazioni utili per verificare il grado di radicamento dell'illecito nel mercato del gioco *online* e l'indicazione delle aree e dei settori a più alta vulnerabilità.

---

(259) XX Comitato, riunione del 28 gennaio 2021, audizione del dott. Claudio Clemente, direttore dell'Unità di informazione per l'Italia (UIF) della Banca d'Italia.

7.10 Ulteriori elementi di potenziale anomalia dall'analisi degli indicatori statistici: le scommesse tra privati e l'intervento dall'estero

Nell'ambito del gioco d'azzardo *online*, merita uno specifico approfondimento il fenomeno del cd. *betting exchange*, una nicchia di mercato dalle dimensioni non trascurabili. Si tratta di un segmento dell'azzardo *online* che registra 2 miliardi e 225,5 milioni di euro di somme « vinte » dagli scommettitori, mentre è quasi del tutto insignificante l'introito incassato dall'erario per effetto di una aliquota irrisoria inferiore all'1 ‰ dei movimenti (0,97 ‰ nell'anno 2020, poi ridotta a 0,90 ‰ nell'anno 2021).

Tavola n. 15

ANDAMENTO DEL *BETTING EXCHANGE* (2018-2021)

Betting Exchange						
			Ricavo dello Stato		Ricavo dei concessionari	
Anno	Giocato (*milioni di €*)	Vincite (*milioni di €*)	Valori assoluti (milioni di €)	*Aliquota per 1000*	Valori assoluti (milioni di €)	*Aliquota per 1000*
2018	1.506,6	*1.498,6*	1,61	*1,07*	6,45	*4,28*
2019	1.694,9	*1.685,7*	1,83	*1,08*	7,34	*4,33*
2020	2.194,0	*2.189,70*	2,13	*0,97*	8,5	*3,87*
2021	2.238,4	*2.225,60*	2,01	*0,90*	10,5	*4,69*

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli illustra il *betting exchange* nei seguenti termini: *« il* betting exchange*, letteralmente "borsa delle scommesse", è una modalità di scommessa a quota fissa sportiva dove i giocatori possono rivestire il ruolo di scommettitore o di banco e il concessionario agisce come intermediario, limitandosi a mettere in contatto, attraverso la piattaforma e in maniera anonima, i singoli scommettitori (per questo sono dette anche "scommesse a interazione diretta tra singoli giocatori") ».* [(260)]

Le quote sono stabilite dai giocatori stessi. Il gestore della piattaforma percepisce a titolo di commissione, per la sua intermediazione tra domanda e offerta, un determinato margine dall'importo delle vincite. I giocatori che aderiscono al *betting* possono accettare proposte di scommessa fatte da altri utenti scommettitori, oppure proporre ad altri giocatori di accettare le proprie, scegliendo la quota da offrire (offerte di *banco*) come farebbe un normale *bookmaker*. L'abbinamento tra una o più offerte di scommessa di tipo *« banco »* con una o più offerte di tipo *« puntata »* dà luogo alla scommessa. [(261)]

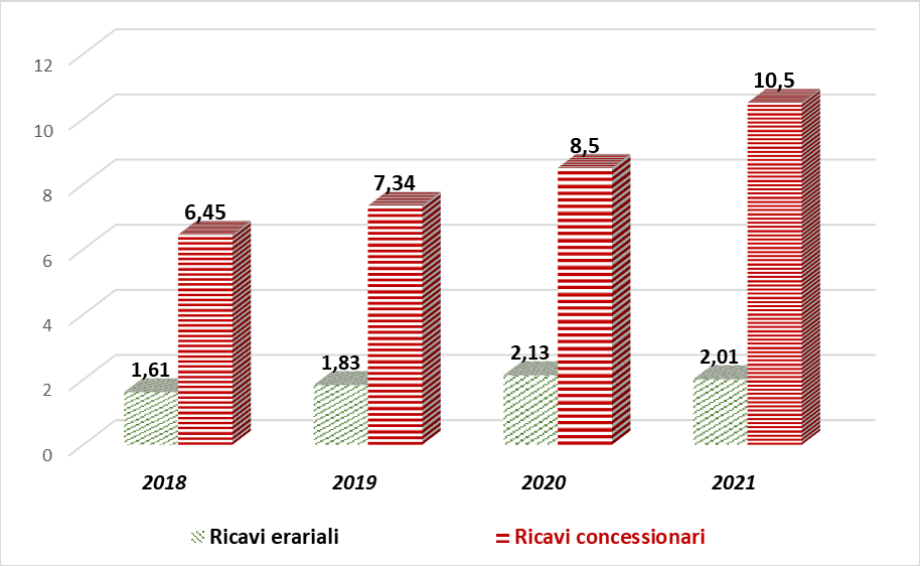
Caratteristiche salienti di questa tipologia di gioco sono, come detto, la bassissima aliquota di tassazione e la possibilità di effettuare uno scambio di scommesse tra privati, siano essi residenti all'estero o in Italia. Infatti, più di un terzo delle puntate di denaro risulta avere una controparte estera (36,3 % nel 2021).

---

(260) Sito istituzionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, adm.gov.it.
(261) *Idem.*

Grafico n. 10

RICAVI ERARIALI E MARGINE DEI CONCESSIONARI



Gli importi sono espressi in milioni di euro.

Appare dunque necessario poter escludere che, ad esempio attraverso una scommessa fittizia dall'esito concordato, si possano mascherare dazioni di denaro o trasferimenti all'estero di somme, per pagamenti di operazioni illecite o a scopo di riciclaggio.

Ad avviso del Comitato, sarebbe auspicabile che la gestione sia diretta dallo Stato o, quantomeno, che anche questo servizio di gioco d'azzardo sia affidato ad un concessionario intermediario tra gli scommettitori, che accerti l'identità degli stessi e la regolarità e liceità delle operazioni. In caso contrario, risulterebbe violata la generale e fondamentale previsione della riserva statale e compromessa la finalità di interesse pubblico.

Il tema è stato ampiamente discusso in seno al IV Comitato nel corso dell'audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, dottor Minenna, intervenuto unitamente al responsabile dei settore giochi, dottor Saracchi. Si riporta di seguito uno stralcio significativo dell'audizione: *« SARACCHI. Non è un concessionario, è un privato che funge da banco, che è un'altra cosa. Per spiegarlo anche agli altri. FIASCO. Questo privato che funge da banco ha dovuto avere un'autorizzazione per poterlo fare ? SARACCHI. No. MINENNA. Il* betting exchange *non è regolato. FIASCO. Il* betting exchange *di cui voi ci avete fornito i dati che vanno nel calcolo complessivo della raccolta degli anni da quando è stato istituito, si svolge senza licenza e senza concessione ? SARACCHI. Non il soggetto che mette a disposizione la piattaforma, ma colui che riceve la scommessa, cioè il soggetto che mette a disposizione la piattaforma di* betting exchange *assolutamente sì, ha una concessione. FIASCO. Quindi è un concessionario ? SARACCHI. No, nel senso che prende una percentuale talmente irrisoria sulla raccolta perché la funzione di banco non la svolge il*

concessionario, come nelle scommesse tradizionali, ma la svolge il privato. Per spiegarlo agli onorevoli commissari, mentre nelle scommesse fisiche il concessionario è colui che "riceve" dal privato la scommessa e ci mette il rischio d'impresa, quindi se vince il privato paga la scommessa se invece perde il privato si trattiene e paga l'utile erariale e le imposte, nel Betting Exchange c'è un soggetto che mette a disposizione una piattaforma, fa incontrare due privati, uno che normalmente vuole scommettere, come scommettono tutti quelli che vanno nei punti di scommesse, l'altro che fa la funzione di banco, che dice "a me non piace tanto scommettere, ma voglio vedere cosa vogliono scommettere gli altri e io accetto, accetto, la scommessa". (...) FIASCO. È un rapporto tra privati intermediato da una piattaforma che fa da garante, sostanzialmente. Mette a disposizione l'architettura tecnologica per queste scommesse tra privati [...] quindi io in questo modo, scommettendo con me stesso o con lei che si trova in Albania, posso benissimo trasferirle del denaro risolvendo in una forma di una schermata perfetta il problema del riciclaggio o della giustificazione del possesso di questi denari. Riserviamo al legislatore il quesito se questa forma che è proprio genuina, paradigmatica di gioco d'azzardo, non si ponga un problema di legalità rispetto al codice penale. Sarebbe interessante sapere rispetto a questo canale, che è smaccatamente di riciclaggio, qual è l'azione di contrasto e di regolazione che può svolgere l'Agenzia delle Accise, delle Dogane e dei Monopoli. MINENNA. Grazie per le considerazioni che ci offrono vari spunti di riflessione. » [(262)]

La Commissione ritiene che il tema del *betting exchange* sia meritevole di opportune verifiche e accertamenti, a partire dalla sussistenza di un interesse pubblico a fronte dei rischi e dello scarsissimo rilievo erariale.

A completamento del quadro, in base ai dati disponibili, si segnala che nella distribuzione territoriale della *propensione* alle scommesse tra privati, risalta la notevole differenza da regione a regione (*Figura n. 10*). Considerando il valore medio *pro-capite* nazionale registrato nell'anno 2021 (pari a 23,43 euro) il dato della Campania è di quasi il 60 % superiore, mentre si pongono al di sopra di almeno 30 punti percentuali anche regioni come Lazio, Marche e Basilicata (*Tabella n. 20*).

Decisamente più bassa la propensione nei territori del nord-ovest e del nord-est della penisola.

---

(262) IV Comitato, riunione n. 20 del 31 maggio 2022, audizione del dottor Marcello Minenna, direttore generale dell'Agenzia delle accise, dogane e monopoli.

Figura n. 10

GIOCATO BETTING EXCHANGE PRO-CAPITE



Tabella n. 20

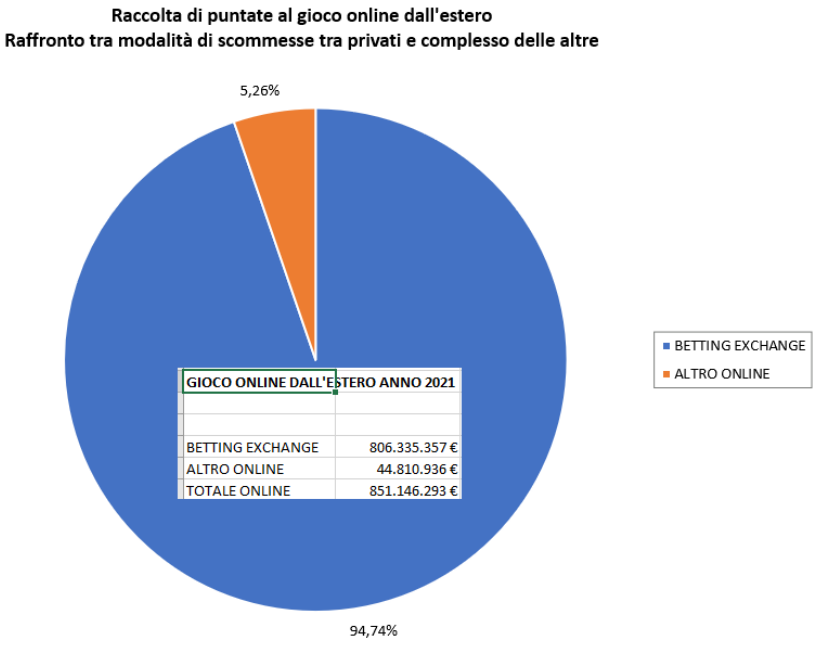
SCOMMESSE TRA PRIVATI – REGIONI ITALIANE ED ESTERO

REGIONE	TOTALE GIOCATO 2021	TOTALE VINCITE 2021	Ricavi Erario 2021	% TOTALE GIOCATO 2021	*% DEL TOTALE VINCITE 2021*	*% VINCITA*
ABRUZZO	24.666.139 €	24.465.487 €	22.200 €	*1,10*	1,10	99,19
BASILICATA	17.511.400 €	17.394.563 €	15.760 €	*0,78*	0,78	99,33
CALABRIA	33.189.338 €	32.963.874 €	29.870 €	*1,48*	1,48	99,32
CAMPANIA	220.156.683 €	218.656.571 €	198.141 €	*9,84*	9,82	99,32
EMILIA ROMAG	119.956.929 €	119.121.643 €	107.961 €	*5,36*	5,35	99,30
ESTERO	**806.335.357 €**	**803.985.659 €**	**725.702 €**	***36,03***	**36,12**	99,71
FRIULI VENEZIA	18.131.088 €	17.996.668 €	16.318 €	*0,81*	0,81	99,26
LAZIO	184.870.063 €	183.688.175 €	166.383 €	*8,26*	8,25	99,36
LIGURIA	28.154.862 €	27.943.276 €	25.339 €	*1,26*	1,26	99,25
LOMBARDIA	190.434.716 €	188.960.694 €	171.391 €	*8,51*	8,49	99,23
MARCHE	47.646.874 €	47.353.975 €	42.882 €	*2,13*	2,13	99,39
MOLISE	3.407.548 €	3.372.625 €	3.067 €	*0,15*	0,15	98,98
PIEMONTE	95.666.885 €	95.012.742 €	86.100 €	*4,27*	4,27	99,32
PUGLIA	89.391.124 €	88.729.464 €	80.452 €	*3,99*	3,99	99,26
SARDEGNA	24.365.867 €	24.137.831 €	21.929 €	*1,09*	1,08	99,06
SICILIA	137.553.765 €	136.501.280 €	123.798 €	*6,15*	6,13	99,23
TOSCANA	69.442.421 €	68.909.287 €	62.498 €	*3,10*	3,10	99,23
TRENTINO ALTO	14.195.958 €	14.107.410 €	12.776 €	*0,63*	0,63	99,38
UMBRIA	25.192.421 €	24.985.634 €	22.673 €	*1,13*	1,12	99,18
VALLE D'AOSTA	2.516.794 €	2.502.574 €	2.265 €	*0,11*	0,11	99,43
VENETO	85.356.735 €	84.795.951 €	76.821 €	*3,81*	3,81	99,34
TOTALE	**2.238.142.966 €**	**2.225.585.381 €**	**2.014.329 €**	*100,00*	100,00	99,44

Queste disomogeneità appaiono parimenti meritevoli di approfondimento, per le stesse considerazioni esposte sulle disomogeneità generali tra regioni in tutto il comparto dell'*online*.

Grafico n. 21

GIOCO *ONLINE* DALL'ESTERO



La prevalenza schiacciante della scelta degli scommettitori esteri di concentrare le somme sul *betting exchange* attesta la bassa soglia di accesso

e un interesse che non si riscontra in alcuna altra modalità accessibile da fuori dei confini dello Stato italiano.

7.11 La variabile criminale di contesto: evidenze nelle regioni

Per effettuare una comparazione delle situazioni generali di sicurezza pubblica il IV Comitato ha utilizzato in via sperimentale un *« indice di criminalità qualificato »* che attribuisce un peso particolare ad un gruppo specifico di reati ritenuti indicativi, o comunque *reati-spia,* della presenza sul territorio di forme criminali associative.

I reati presi in considerazione e confrontati in base alla derivazione *« per 100 mila abitanti »* sono i seguenti: riciclaggio e impiego di denaro di provenienza illecita (art. 648-*bis* c.p.); estorsione (art. 649 c.p.); rapina (art. 628 c.p.); usura (art. 644 c.p.); associazione per delinquere (art. 416 c.p.); associazione per delinquere di tipo mafioso (art. 416-*bis* c.p.); traffico di stupefacenti (art. 73, DPR 9 ottobre 1990, n. 309); frode informatica (artt. 640-*ter* e 640-*quater* c.p.). La fonte è costituita dall'Istituto Centrale di Statistica *« Delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria »* con riferimento all'anno 2020.

Per la comparazione tra le regioni è stato utilizzato il metodo del *ranking*, attribuendo – prima per ciascun indicatore e poi per sintesi – il punteggio massimo (1000) alla regione con la minore incidenza dei reati ogni 100 mila abitanti, per quindi proporzionare in ordine decrescente le altre regioni. In sostanza, a punteggio più alto corrisponde un'esposizione minore. Viceversa, a punteggio più basso corrisponde una maggiore esposizione.

Tavola n. 17

PROSPETTO DEGLI INDICATORI DI INCIDENZA QUALIFICATA DI CRIMINALITÀ

	Riciclaggio	Estorsioni	Rapine	Usura	Associazioni per delinquere 416	Associazioni per delinquere di tipo mafioso	Droga (*)	Frodi informatiche
REGIONE	Per 100mila abitanti	Per 100mila abitanti	Per 100mila abitanti	Per 100mila abitanti	Per 100mila abitanti	Per 100mila abitanti	Per 100mila abitanti	Per 100mila abitanti
Abruzzo	1,01	14,29	16,94	1,25	0,31	0,16	51,52	36,22
Basilicata	3,67	13,57	8,07	0,55	0,92	0,37	46,78	23,66
Calabria	3,06	17,74	12,20	0,48	1,72	0,81	60,30	21,07
Campania	3,75	20,43	64,44	0,84	0,91	0,85	45,55	26,42
Emilia-Romagna	3,67	14,96	37,80	0,16	0,52	0,02	55,89	30,30
Friuli-Venezia Giulia	1,17	10,82	13,15	0,50	0,25	0,00	49,10	18,73
Lazio	2,91	15,58	42,68	0,66	0,77	0,02	76,85	30,91
Liguria	2,30	10,21	39,18	0,20	0,53	0,00	78,50	75,14
Lombardia	3,61	13,41	41,66	0,22	0,48	0,08	8,16	44,48
Marche	3,67	11,61	13,48	0,40	0,80	0,00	13,35	24,36
Molise	2,38	14,61	7,48	0,68	0,00	0,00	956,87	36,02
Piemonte	1,66	13,97	29,99	0,35	0,61	0,02	56,26	33,97
Puglia	4,09	18,48	26,18	0,43	0,79	0,71	27,94	19,62
Sardegna	3,08	12,77	12,45	0,00	0,06	0,00	196,35	19,12
Sicilia	2,09	17,21	30,20	0,58	0,95	0,33	47,21	29,94
Toscana	3,57	13,30	31,66	0,19	0,41	0,03	18,47	41,24
Trentino Alto Adige	3,62	13,00	25,25	0,00	0,37	0,00	43,45	13,37
Umbria	1,85	14,33	19,87	0,46	0,69	0,00	5,08	29,58
Valle d'Aosta	2,42	8,06	9,67	0,00	0,00	0,00	1954,24	64,47
Veneto	1,87	9,06	21,09	0,18	1,09	0,00	721,77	30,84
ITALIA	**2,98**	**14,69**	**33,75**	**0,40**	**0,70**	**0,21**	**109,35**	**32,66**

(*) Molise, Valle d'Aosta e Veneto sono escluse per gli eccezionali sequestri di stupefacenti avvenuti nell'anno 2020

Valori per 100mila abitanti di reati denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria nel 2020.

Tabella n. 22

RANKING DEL RISCHIO QUALIFICATO DI CRIMINALITÀ NELLE REGIONI

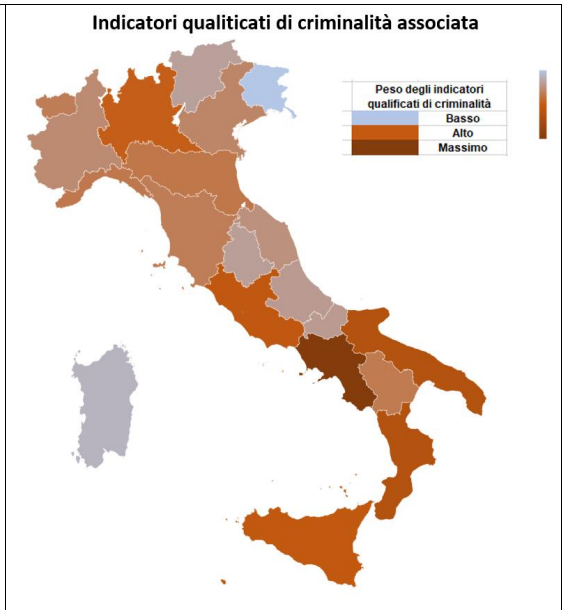
	Riciclaggio	Estorsioni	Rapine	Usura	Associazioni per delinquere (art. 416)	Ass. per delinquere di tipo mafioso (art. 416bis)	Droga	Frodi informatiche	Totale Indicatori
REGIONE	Rk 1000	Rk 1000	Rk 1000	Rk 1000	Rk 1000	Rk 1000	Rk 1000	Rk 1000	Rk 1000
Abruzzo	752,0	300,7	737,1	659,6	818,4	817,1	973,6	517,9	697,1
Basilicata	103,6	335,5	874,7	936,2	466,7	570,1	976,1	685,1	618,5
Calabria	251,5	131,8	810,7	808,5	0,0	55,4	969,1	719,6	468,3
Campania	83,4	0,0	0,0	0,0	472,8	0,0	976,7	648,4	272,6
Emilia-Romagna	102,8	267,8	413,3	851,1	698,7	973,6	971,4	596,8	609,4
Friuli-Venezia Giulia	715,3	470,4	795,9	872,3	854,8	1000,0	974,9	750,8	804,3
Lazio	287,9	237,2	337,6	191,5	553,6	979,6	960,7	588,7	517,1
Liguria	436,8	500,4	391,9	936,2	693,7	1000,0	959,8	0,0	614,8
Lombardia	118,8	343,4	353,5	531,9	720,4	906,1	995,8	408,0	547,2
Marche	103,1	431,5	790,8	872,3	534,3	1000,0	993,2	675,8	675,1
Molise	418,8	284,8	884,0	957,4	1000,0	1000,0	510,4	520,7	697,0
Piemonte	594,2	316,4	534,6	680,9	646,4	972,6	971,2	548,0	658,0
Puglia	0,0	95,4	593,6	638,3	541,8	166,0	985,7	738,8	470,0
Sardegna	247,0	375,1	806,7	1000,0	963,4	1000,0	899,5	745,6	754,7
Sicilia	489,5	157,5	531,2	404,3	446,7	612,1	975,8	601,6	527,3
Toscana	126,6	349,2	508,7	851,1	763,8	968,3	990,5	451,1	626,2
Trentino Alto Adige	115,3	363,8	608,1	1000,0	784,1	1000,0	977,8	822,1	708,9
Umbria	548,3	298,7	691,6	914,9	596,9	1000,0	997,4	606,3	706,8
Valle d'Aosta	409,3	605,5	849,9	1000,0	1000,0	1000,0	0,0	142,0	625,8
Veneto	543,4	556,7	672,7	808,5	367,2	1000,0	630,7	589,5	646,1

Elaborazioni su dati dell'Istituto Centrale di Statistica – StatBase – Accesso ai dati principali

Tabella n. 23

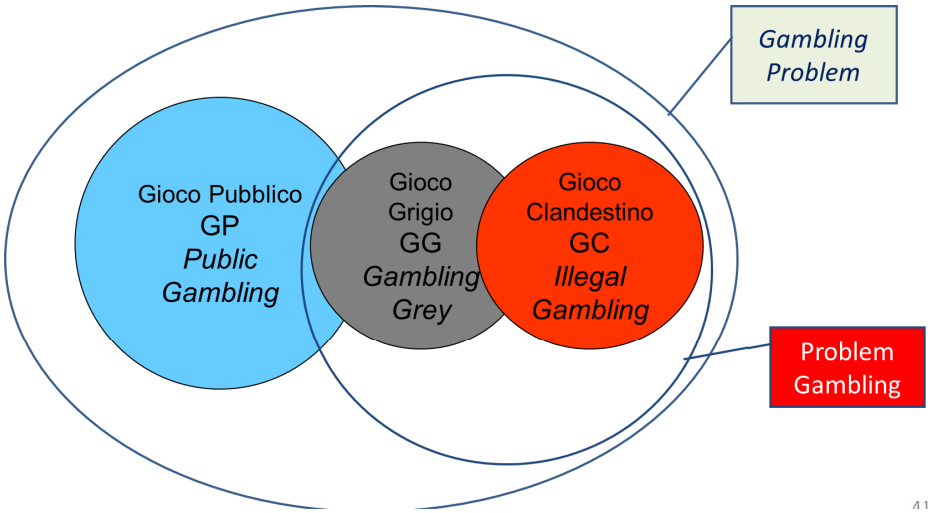
RISULTATO DI SINTESI DEL *RANKING* DEGLI INDICATORI DI CRIMINALITÀ

	Totale Indicatori
REGIONE	Rk 1000
Friuli-Venezia Giulia	804,3
Sardegna	754,7
Trentino Alto Adige	708,9
Umbria	706,8
Abruzzo	697,1
Molise	697,0
Marche	675,1
Piemonte	658,0
Veneto	646,1
Toscana	626,2
Valle d'Aosta	625,8
Basilicata	618,5
Liguria	614,8
Emilia-Romagna	609,4
Lombardia	547,2
Sicilia	527,3
Lazio	517,1
Puglia	470,0
Calabria	468,3
Campania	272,6



Elaborazioni su dati dell'Istituto Centrale di Statistica – StatBase – Accesso ai dati principali

Grafico n. 22



8. MAFIE E GIOCO D'AZZARDO *ONLINE*: EVOLUZIONE STORICA, TECNOLOGICA, ORGANIZZATIVA, PAGAMENTI DIGITALI E CRIPTOVALUTE

8.1 Premessa

Uno degli obiettivi del IV Comitato è stato quello di approfondire il rapporto tra il gioco *online* e la criminalità organizzata.

Come più sopra ampiamente illustrato, il gioco d'azzardo rappresenta già da diversi lustri un settore strategico per i gruppi criminali più strutturati. Negli anni tale interesse è divenuto sempre più intenso e pervasivo grazie al dinamismo stesso del settore, in continua espansione economica ed evoluzione tecnologica, tanto da raggiungere, secondo stime prudenziali del 2021, valori che rasentano circa 20 miliardi di euro l'anno. [(263)]

Nel contempo, anche il mercato del gioco *online* è stato interessato da una espansione molto rapida, se non esponenziale, tanto che in soli tre anni il rapporto tra gioco fisico e gioco telematico si è perfettamente capovolto a vantaggio del secondo:

RACCOLTO	TOTALE	FISICO	TELEMATICO
2019	110.547.659.441,74 €	74.147.576.595,58 €	36.400.082.736,16 €
2020	88.347.273.793,99 €	39.114.585.532,36 €	49.232.688.261,63 €
2021	111.226.429.419,64 €	44.041.260.787,71 €	67.185.168.632,00 €

(263) Intervento del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Cafiero De Raho, al Convegno « Gioco pubblico, legalità e tutela dei consumatori », Roma 20 ottobre 2021.

Già durante la XVII legislatura questa Commissione parlamentare, nell'approfondire il tema del *gambling* aveva evidenziato, quantificandolo con numeri importanti, lo stretto legame esistente tra mafie e gioco d'azzardo, avviando altresì un'analisi anche sull'allora emergente mercato dell'*online*. [(264)]

Considerata l'emergenza del fenomeno e le conseguenti indagini in materia volte alla repressione dello stesso, il IV Comitato ha pertanto inteso proseguire il lavoro avviato in quella Legislatura.

A dimostrazione di quanto l'infiltrazione criminale nel settore dell'*online* rappresenti una delle emergenze principali del mercato del gioco d'azzardo, si fa rinvio alle principali operazioni concluse dagli autorità inquirenti sulla materia nel corso dell'ultimo quinquennio (*Beta, 'Ndrangames, Beta 2, Stige, Carminius-Bellavita, Galassia, Doppio Gioco, Gaming Machine, Nautilus*) di cui si è dato ampio cenno in altra parte della presente Sezione tematica della relazione conclusiva (vedi *supra,* Capitolo 2).

Dall'audizione del rappresentante dello SCICO della Guardia di Finanza il Comitato ha acquisito elementi particolarmente significativi sul livello di irregolarità e illiceità che connota il settore. [(265)] Come già accennato (vedi *supra*, Capitolo 2), nel solo anno 2018, a fronte di circa 8.000 interventi dei militari del Corpo, sono state riscontrate oltre 2.000 violazioni, con conseguente denuncia di 1.037 soggetti per abusi, illegalità e reati di varia natura, il sequestro di 860 apparecchi di gioco formalmente « legali » (in quanto risultanti dotati di autorizzazione concessoria) ma di fatto operanti con alterazioni o disconnessioni dai contatori da remoto, nonché il sequestro di 534 *« totem »*, cioè di apparecchiature elettroniche che consentono l'accesso a piattaforme di gioco *online* o a offerte promozionali di scommesse e similari via internet.

Sulla base di questi eloquenti presupposti, nel Comitato è stata condivisa l'idea di procedere ad un approfondimento specifico sull'illegalità nel gioco *online* con particolare attenzione a tre aspetti: *a)* l'architettura delle organizzazioni criminali del settore; *b)* le questioni tecnologiche connesse; *c)* la possibilità di monitorare i sistemi di pagamento.

La struttura della filiera del gioco d'azzardo *online* – intesa come insieme di istituzioni pubbliche, settori economici ed imprese coinvolti nella realizzazione, fornitura, distribuzione e somministrazione di prodotti e servizi – è stata così perimetrata, identificando gli attori nazionali e internazionali, funzionali all'offerta e all'utenza del gioco d'azzardo *online*. Poiché essa si sviluppa attraverso le varie strutture commerciali e infor-

---

(264) XVII Legislatura, Commissione parlamentare d'inchiesta sulle fenomeno delle mafie e delle altre associazioni criminali, anche straniere, *« Relazione sulle infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito e illecito »*, relatore sen. Vaccari, approvata nel seduta del 6 luglio 2016. Doc. XXIII, n. 18. Cfr. in particolare i capitoli 4.3 e 9.

(265) IV Comitato, riunione n. 3 del 23 luglio 2019, audizione del colonnello della Guardia di Finanza (SCICO) Ciro Natale.

matiche, la criminalità organizzata si è in alcuni casi sovrapposta e in altri affiancata, ai concessionari del gioco legale.

8.2 Definizione e descrizione

La Commissione europea definisce il *« gioco d'azzardo online »* come un « servizio che implica una posta pecuniaria in giochi dipendenti dalla fortuna, comprese le lotterie e le scommesse, forniti a distanza, mediante strumenti elettronici e su richiesta del singolo destinatario di servizi ». [(266)]

Mentre nel gioco *« offline »* il giocatore deve recarsi presso un punto vendita fisico (ad esempio, una sala scommesse), piazzare la puntata attraverso una schedina o direttamente al ricevitore, versare il denaro (es. relativamente ad una scommessa) attraverso contanti o carte di credito, nel gioco *online* il giocatore deve collegarsi ad una piattaforma del concessionario tramite un computer o un'applicazione (*app*), autenticarsi secondo le modalità richieste [(267)] ed effettuare la giocata trasmettendola a seconda delle caratteristiche tecniche del canale scelto.

In questo secondo caso il denaro dell'utente necessario per giocare è reso disponibile in un *« conto di gioco »*. Si tratta, cioè, di un accredito virtuale sulla piattaforma che può essere ricaricato solo attraverso forme di pagamento digitali. Il contante, infatti, può essere utilizzato solo attraverso un intermediario abilitato che riceve la somma e la accredita sul *conto di* gioco, oppure cede al giocatore delle carte precaricate o dei *voucher* spendibili successivamente *online*.

Nel gioco legale, *offline* e *online*, ogni transazione, che avvenga in luogo fisico oppure tramite rete telematiche, è tracciata e tracciabile.

Dalle acquisizioni documentali e dalle audizioni effettuate dal Comitato emerge, invece, che nelle attività illegali il giocatore versa quasi sempre in contanti [(268)] la giocata ma tale somma di denaro, anziché essere accreditata e resa tracciabile su un normale conto di gioco, viene accantonata dall'agenzia di gioco che provvede a registrarla, ovviamente in modo illegale, in una sorta di contabilità parallela digitale. In questo modo, nonostante il gioco sia *online* non vi è alcuna transazione tracciabile. Infatti l'unica traccia rinvenibile è l'accredito sulla piattaforma di gioco effettuato dall'agenzia *per conto* del cliente dal quale ha ricevuto il contante; così il conto di gioco viene virtualmente ricaricato e l'utente può tranquillamente effettuare le sue operazioni di gioco o scommessa *online*. In caso di vincita, il giocatore si reca, poi, in agenzia e viene liquidato per contanti. In questo modo viene elusa ogni forma di controllo e tracciamento.

---

(266) Commissione europea, *Libro verde sul gioco d'azzardo on-line nel mercato interno.* COM(2011)128 definitivo, del 24 marzo 2011.

(267) Solitamente attraverso *username* e *password* o altri sistemi di autenticazione più avanzati.

(268) è stato accertato che in alcuni casi il giocatore, in luogo del contante, ha fatto uso di assegni, spesso intestati a prestanomi, di importo comunque limitato al fine di eludere i controlli previsti per i mezzi di pagamento al portatore di importo superiore alla somma stabilita dalla legge.

Con la progressiva diffusione di strumenti di pagamento digitali come le carte ricaricabili [269], il loro utilizzo è diventato frequente anche per trasferire somme di denaro tra soggetti diversi. Tale strumento di pagamento, caratterizzato da notevole flessibilità e immediatezza d'uso, può assumere un livello di rischio più elevato nel caso la carta ricaricabile venga ceduta a soggetti terzi diversi dall'intestatario della carta. Se è vero che tali carte sono solitamente utilizzate per trasferire somme di importo modesto, è vero anche che la velocità con cui è possibile effettuare trasferimenti di denaro le rende comunque attrattive quanto meno per i livelli inferiori della piramide criminale. Peraltro, va tenuto conto che le transazioni per operazione di gioco o scommesse *online* effettuate per importi inferiori alle soglie previste dalla legge sono inevitabilmente sottoposte a minori controlli. Anche tale fattore contribuisce ad innalzare il livello generale del rischio connesso con l'utilizzo di tali strumenti di pagamento. [270]

8.3 Cenni storici sulle infiltrazioni delle mafie nel gioco legale online

In Italia il mercato delle scommesse era legale solo per le corse ippiche. Per il calcio vi era solo il concorso a pronostico del Totocalcio basato sulla schedina con le classiche tre opzioni di risultato (1, X, 2). A partire dal 1994 vennero introdotti nuovi concorsi a pronostico sempre legati al calcio (*Totogol*, *Totosei* e *Totobingol*).

In occasione dei campionati mondiali di calcio che si tennero in Francia nel 1998, con decreto ministeriale venne introdotta la possibilità di scommettere sugli eventi sportivi. [271] Oltre ai tradizionali concorsi pronostici, da quel momento era possibile raccogliere scommesse sul calcio con il *sistema inglese*, vale a dire con molteplici combinazioni sullo stesso evento, direttamente nelle agenzie di scommesse sparse sul territorio.

Dai verbali di interrogatorio delle principali inchieste di mafia legate al gioco d'azzardo, e dalle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia, si ha traccia degli interessi mafiosi nell'*online*, fin dai primi sviluppi di questo importante segmento dell'azzardo.

Di particolare interesse sono i verbali di interrogatorio contenuti negli atti [272] dell'operazione *« Imitation Game »*, in cui le dichiarazioni dei collaboratori di giustizia, aderendo alla giurisprudenza di legittimità, sono state ritenute credibili intrinsecamente e successivamente verificate con i cd. « riscontri esterni ». [273]

---

[269] Come ad esempio, carte PostePay e similari.

[270] Le norme vigenti prevedono dei limiti che si applicano nelle transazioni economiche e finanziarie fra soggetti diversi che sono cambiati negli anni in base alle norme che vigevano. I limiti per queste carte ricaricabili sono variati tra 1.000 e 3.000 euro. Le operazioni che oltrepassano questi limiti non sono di per sé illegali e fanno scattare degli *alert* che possono portare a controlli.

[271] Ministero delle finanze, decreto 2 giugno 1998, n. 174 *« Regolamento recante norme per l'organizzazione e l'esercizio delle scommesse a totalizzatore ed a quota fissa su competizioni sportive organizzate dal CONI, da adottare ai sensi dell'articolo 3, comma 230, della legge n. 549 del 1995 »*.

[272] Proc. pen. n. 58398/11 RGNR 16133/15 RGGIP.

[273] Per l'operazione *Imitation Game,* cfr. doc. 0376.002, Comando generale della Guardia di Finanza *« Principali operazioni di servizio condotte dai reparti del Corpo nel settore dei giochi*

Il collaboratore di giustizia Antonio Leonardi fa risalire al 1994 i primi incontri tra la società di *betting* inglese Atlas Bet, alla ricerca in Italia di agenti e procacciatori di affari per aprire dei centri di scommesse, ed alcuni esponenti del clan Di Lauro di Secondigliano. (274)

Il sistema proposto dalla Atlas Bet era una particolare forma di *franchising*: versando una quota d'ingresso pari a 50 milioni di vecchie lire per ogni centro scommessa, si otteneva la fornitura di un dispositivo – definito come *« terminale di cassa »* – e dei bollettini con il logo della società inglese da utilizzare per la registrazione delle scommesse. Al gestore dell'agenzia così affiliata, invece, spettava la ricerca e l'allestimento del locale da utilizzare come centro scommesse, nonché munirsi di fax per ricevere le quote sui vari eventi (calcio, basket ed altri sport) e per trasmettere i bollettini con le scommesse dei clienti.

Le vincite venivano corrisposte agli scommettitori direttamente in agenzia. Il margine di scarto tra puntate e vincite, pari ad almeno il 60%, veniva ripartito in quote diverse tra il gestore dell'agenzia e Atlas Bet. Con cadenza settimanale la società inglese provvedeva poi a prelevare fisicamente da ogni agenzia il contante di sua spettanza per trasportarlo altrove nelle valigette.

Dopo l'apertura delle prime tre agenzie a Napoli e provincia, i risultati non si fecero attendere. *« Dopo un mese ci siamo resi conto »* – ha ricordato il collaboratore di giustizia in uno dei suoi interrogatori – *« che lavoravamo non stop fino alle 4 del mattino. Subimmo numerosi controlli, noi dicevamo che era un centro trasmissione dati: semplici terminali degli inglesi su scommesse che avvenivano in Inghilterra non in Italia »*. (275)

Una volta compresa l'alta redditività di questo meccanismo di raccolta delle scommesse, taluni affiliati al clan Di Lauro decisero di organizzare ulteriori incontri con gli emissari della società inglese, al fine di ampliare il numero dei centri scommesse e, soprattutto, garantirsi di ottenere l'esclusiva del *brand* sul territorio campano. Questo portò ad ottenere *« almeno un centinaio di agenzie per la sola città di Napoli »*. (276)

Pochi anni dopo, con il decreto del 2 giugno 1998, n. 174 venne emanata la disciplina di regolamentazione dei centri scommesse in Italia con l'affidamento in esclusiva alla SNAI S.r.l. dell'organizzazione e del-

---

e delle scommesse connesse alla Criminalità Organizzata di stampo mafioso nel periodo 2015-2020 » , doc. 0361.2 allegato 5RM, Polizia di Stato *« Allegati citati nell'appunto di cui al doc 361.1 (oltre lo stesso) sulle attività investigative concluse sul fenomeno del gioco d'azzardo svolto dalle mafie e da altre associazioni criminali, anche straniere, nel periodo 2015-2019 »*, doc. 184.1, Raggruppamento operativo speciale dei Carabinieri *« Il rischio d'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore delle scommesse sportive e dei giochi online »*.

(274) Per meglio contestualizzare l'epoca degli eventi, si ricorda che proprio nel 1994 al CERN di Ginevra si tenne la prima storica conferenza mondiale del *world wide web*, organizzata da Robert Cailliau, in cui Tim Berners-Lee fu relatore del *talk « Il Futuro del web »* (25 maggio 1994). L'accostamento di questi due eventi, così distanti negli intenti, serve a sottolineare come le mafie siano in costante sperimentazione e mutazione, una struttura dunque dinamica che si mantiene scalabile e aggiornabile negli strumenti necessari per delinquere, in perfetta sincronia anche con le tecnologie più innovative.

(275) Cfr. cit. documenti del Comando generale della Guardia di Finanza, della Polizia di Stato e del Raggruppamento operativo speciale dei Carabinieri relativi all'operazione *Imitation Game*.

(276) *Idem*.

l'esercizio delle *« scommesse a totalizzatore ed a quota fissa su competizioni sportive organizzate dal CONI »*. [(277)]

A questo punto Atlas Bet ritenne opportuno abbandonare il mercato italiano. Negli atti consultati dalla Commissione è stata rinvenuta una significativa dichiarazione di uno dei soci della società inglese: *« John Jenkins, allorché lo Stato italiano si stava interessando ai centri scommesse sul territorio, mi consigliò di creare un sito internet, pur continuando le attività con Atlas. Mi disse che entro un anno* [n.d.a.: il riferimento è agli anni 1997-1998] *lo Stato avrebbe dato l'esclusiva a SNAI, cosa che in effetti avvenne. (...) John mi consigliò di fare una società con Enrico La Commara in Inghilterra, la Goldrex Ltd che prese la concessione di scommesse online dall'Inghilterra. (...) In Inghilterra c'era anche un altro napoletano che stava facendo lo stesso attraverso la società Eurobet. (...) Dovevamo fare internet puro: il singolo giocatore, senza agenzie, si doveva collegare al sito internet ed aveva un conto singolo su cui operare. Ciò permetteva di fare il gioco, legalmente, al di fuori dell'interesse statuale. Le tasse si sarebbero pagate in Inghilterra. Furono i soci inglesi a spiegare il modus operandi che consisteva nello sviluppare uno o più siti internet di gioco, acquistare alcuni server "in housing"* [(278)] *all'estero per poi raccogliere le scommesse dall'Italia. (...) Gli inglesi se ne sono andati dall'Italia sei mesi prima del bando per l'affidamento della concessione a SNAI (quindi le sale "ATLAS" cessavano l'attività, ndr). Di qui l'esigenza di inserirsi nel settore legale: abbiamo partecipato alle gare* ».

Venivano, dunque, precisate le modalità operative di infiltrazione in quello che ormai era diventato un mercato legalizzato: *« In particolare, Enrico La Commara insieme ai fratelli Jenkins (forse un altro) parteciparono con la società Playbet – io non figuravo formalmente – e si aggiudicarono cinque concessioni, cinque "negozi": una a Casalnuovo di Napoli, altra a Qualiano, altra a Foggia, altra a Bagheria (PA), altra a Palermo o Pescara »*.

« Per partecipare a queste gare », continuava il dichiarante, *« serviva solo affittare un locale che avesse i requisiti. Il Ministero dava direttive per acquisire più punti possibile (mobilio, punti cassa, metri quadrati del locale) e si doveva fare un'offerta come minimo garantito. La media si aggirava dai 250 ai 600 milioni di lire come minimo garantito. Una volta presentato il tutto in busta chiusa si aveva il calcolo del vincitore, una volta avuta l'assegnazione si doveva ottenere una fideiussione a garanzia del citato minimo per una durata di anni 6 (più 6 anni successivi).. »*

Si realizza così un meccanismo, denominato dagli inquirenti *« sistema Dollaro »*, che verrà, negli anni successivi, ampliato e perfezionato che

---

(277) Ministero delle finanze, decreto 2 giugno 1998, n. 174 *« Regolamento recante norme per l'organizzazione e l'esercizio delle scommesse a totalizzatore ed a quota fissa su competizioni sportive organizzate dal CONI, da adottare ai sensi dell'articolo 3, comma 230, della legge n. 549 del 1995 »*.

(278) In campo informatico, con il termine *« in housing »* si indica il collocamento di uno o più *server*, di proprietà privata, presso un'azienda che fornisce servizi come *Internet Service Provider*.

vedeva, da un lato, l'infiltrazione nelle ricevitorie legali, dall'altro, la costruzione di un sistema parallelo *online* del tutto illegale.

La saldatura tra i due versanti del gioco fu l'utilizzo delle ricevitorie « legali » allo scopo di dirottare dapprima le giocate, poi direttamente i clienti, verso l'*online* illegale.

8.4 Le strutture di controllo multilivello della criminalità organizzata

Nella Relazione sulle infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito e illecito approvata nel corso della precedente XVII Legislatura, venne posta in luce la necessità di procedere ad un approfondimento sul profilo organizzativo, di tipo piramidale o multilivello, adottato da alcune consorterie mafiose per la gestione e il controllo del gioco d'azzardo, anche *online*. [(279)] Sulla scorta di quella indicazione, il IV Comitato ha inteso procedere ad esame critico delle più recenti acquisizioni probatorie emerse dalle indagini più importanti effettuate dalle autorità inquirenti sul territorio nazionale.

Operazioni come *« Doppio Gioco », « Imitation Game », « Galassia », « Scommessa »* hanno fatto emergere l'esistenza di strutture molto complesse e articolate predisposte dalle varie associazioni criminali per assicurarsi il pieno controllo della filiera del gioco d'azzardo *online*.

Dalle diverse audizioni di magistrati e investigatori eseguite dal Comitato è emerso che in detti assetti organizzativi, pur declinati in modo differente a seconda della tipologia e del livello criminale dell'associazione oggetto delle indagini, sono presenti strutture di comando e controllo del tutto omogenee tra di loro, nonché vi è una sostanziale corrispondenza di ruoli e compiti attribuiti agli attori criminali lungo la filiera, qualunque sia la famiglia o il clan di riferimento o il territorio di operatività, anche con proiezioni internazionali. [(280)]

Ciò che invece risulta eterogenea è la *nomenclatura*: a fronte di una semantica comune si rilevano termini differenti per descrivere ruoli o categorie omologhi.

Si riportano di seguito alcuni passi significativi di un verbale di interrogatorio redatto nell'ambito della più volte citata indagine *Imitation Game* [(281)] che descrive in modo puntuale l'organizzazione multilivello dell'organizzazione.

[(279)] XVII Legislatura, *« Relazione sulle infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito e illecito »*, relatore sen. Stefano Vaccari, approvata dalla Commissione nella seduta del 6 luglio 2016 (Doc. XXIII, n. 18).

[(280)] Cfr. le seguenti audizioni svolte dal IV Comitato: riunione n. 3 del 23 luglio 2019, colonnello della Guardia di Finanza (SCICO) Ciro Natale; riunione n. 4 del 2 ottobre 2019, del colonnello Rino Coppola del Reparto operativo speciale dei Carabinieri e del vicequestore Marco Garofalo del Servizio centrale operativo della Polizia di Stato; riunione n. 11 del 15 giugno 2021, del sostituto procuratore presso il tribunale di Catania, Giuseppe Sturiale.

[(281)] Proc. pen. n. 58398/11 RGNR 16133/RGGIP, verbale di interrogatorio del 7 marzo 2014.

Si parte dal livello superiore, indicato significativamente come il *« vertice della piramide »*: « *Al vertice della piramide* [282] *ci sono Antonello, Gino Tancredi di Roma, Biagio di Fondi (...). Antonello gestisce il sito, il server, gli indirizzi IP e ciò è inevitabile perché deve controllare il funzionamento del sistema online. Ciò sia dal punto di vista tecnico, sia dal punto di vista economico, mi riferisco alle giocate ed alle vincite.* ».

Il livello successivo, il secondo, è quello dei *« concessionari »*: « *Al livello immediatamente inferiore ci siamo io ed Enrico La Commara, veri "concessionari", ossia quelli che "acquistano la licenza d'uso" da Antonello e che cercano di ottenere da Antonello un programma adatto alle proprie esigenze* ».

C'è poi il terzo livello che è rappresentato dai *« commerciali »* « *vale a dire coloro che hanno i contatti con gli "agenti" e/o con i "noleggiatori"* ». « *I commerciali* », ha spiegato il dichiarante, « *sono persone di fiducia dei concessionari che piazzano i siti (gestiti dal programma di Antonello ma personalizzati quanto alle esigenze di scommessa ed ai nomi dei siti stessi), lavorando direttamente con il "noleggiatore" ovvero passando, tramite il noleggiatore, agli "agenti"* ».

Si arriva dunque al quarto livello, quello dei *« noleggiatori »*, che presenta non poche criticità in quanto fortemente esposto al rischio di condizionamento mafioso: « *Il noleggiatore è quello che ha i collegamenti con i clan perché è quello che inevitabilmente paga la percentuale sulle macchinette già collocate nei singoli punti e/o agenzie, ed è in grado di diffondere i siti sulle stesse. In una stessa zona ci possono essere anche più noleggiatori. È precauzione del commerciale differenziare i nomi dei siti ceduti al singolo noleggiatore per non attirare l'attenzione delle Forze di Polizia* ».

Infine, l'ultimo livello, quello degli *« agenti »*: « *sono i procacciatori di affari, che servono a coprire le zone non sature di noleggiatori e macchinette per poter diffondere il più possibile il programma* ».

Questa struttura organizzativa è stata confermata anche da altre indagini come le operazioni *Doppio Gioco*, *Game Over* e *Revolution Bet*.

Nell'operazione *Scommessa*, che ha visto il coinvolgimento del clan barese dei Martiradonna, gli autori del reato *« realizzavano, in particolare, e gestivano una rete di gioco da banco e online organizzata secondo una struttura piramidale, ordinata in più livelli gerarchici (vertice della struttura con back-office, master, agenti, sub-agenti), ricevitorie anche denominate "agenzie" e comunque articolate in CED* [283]*, CTD* [284]*, PVR* [285]*, PDR* [286]*; operativa mediante la creazione e l'utilizzo piattaforme informatiche.* » [287]

---

[282] La terminologia, tipica di una struttura piramidale, con l'uso di termini indicativi dei vari livelli gerarchico-operativi (come *regioni, distretti, club, scommesse)*, è stata trovata anche in atti sequestrati presso una società di gioco legale coinvolta nell'indagine *Imitation Game*.

[283] Centro Elaborazione Dati.

[284] Centro Trasmissione Dati.

[285] Punto Vendita Ricarica.

[286] Punto di Raccolta.

[287] Proc. pen. n. 11661/2015 RGDDA 25027/2015 RGGIP.

E ancora: *« ...attraverso una rete di gioco online, organizzata secondo una struttura piramidale, ordinata in livelli gerarchici denominati "national", "regional", "distretto" e "club" ed operativa su piattaforme informatiche che consentono il gioco su siti non autorizzati dall'Amministrazione per i Monopoli, siti costituenti il c.d. sistema dollaro »*.

In un'altra indagine, quella relativa all'operazione *Doppio Gioco*, la struttura organizzativa utilizzata, anch'essa su base piramidale, poggiava su una rete di agenzie distribuite sul territorio; quindi, *« un gruppo di agenzie radicate in una certa zona del territorio facevano riferimento a una persona che, a sua volta, faceva riferimento a un'altra persona chiamata "master" che aveva tutta una zona con una rete di suoi agenti. Il master poi riferiva, quindi aveva rapporti diretti, in questo caso, con coloro che pagavano le scommesse e gestivano i rapporti di dare e avere, quelli che in gergo vengono definiti i "bookmakers" »*. Nel caso dell'indagine *Doppio Gioco* questo ruolo era svolto dai fratelli Giuseppe e Carmelo Placenti per la zona che essi stessi gestivano che *« a loro volta avevano dei fornitori di servizi informatici »* cioè *« un altro sodalizio che operava al di sopra e aveva rapporti diretti con loro »*. [(288)]

Nell'operazione *Game Over* [(289)], condotta congiuntamente dallo S.C.O. della Polizia di Stato e dalla squadra mobile di Palermo sui più importanti mandamenti di *cosa nostra* del palermitano [(290)] e su uno dei maggiori operatori del mondo dell'azzardo illecito [(291)], le indagini si sono focalizzate su *« un'organizzazione piramidale del tipo "multi-level marketing" al cui vertice era presente un centro decisionale deputato a stabilire le quote e le modalità delle possibili puntate ovvero l'allibratore (...) il quale sovrintendeva una serie di soggetti responsabili di macro-aree territoriali denominati "responsabili d'area" o "master", che a loro volta erano a capo di una rete di rappresentanti definiti "responsabili di zona" o "personal joker"* [(292)] *i quali interloquivano con i gestori dei punti di raccolta delle scommesse meglio qualificati come Centro Elaborazione Dati o Centri Trasmissione Dati. La gestione di tutti questi soggetti, oltre che al gioco stesso, avveniva attraverso un cd. "pannello" o "skin" nel quale, a seconda del ruolo rivestito, interagiva riguardo i conti dare/avere le percentuali, le giocate in corso e concluse, i fidi ed altro. Ad ogni soggetto era ascritto un identificativo ID di riferimento a cui faceva seguito la propria situazione contabile ed a chi era subordinato »*. [(293)]

« Sempre attraverso l'attività d'intercettazione IP del flusso telematico (cd. telematica passiva) » – si legge negli atti d'indagine – *« l'11 novem-*

---

(288) IV Comitato, riunione n. 11 del 15 giugno 2021, audizione del sostituto procuratore presso il tribunale di Catania, Giuseppe Sturiale.

(289) Cfr. doc. 361.2, allegato 10PA.

(290) San Lorenzo, Resuttana, Noce, Porta Nuova.

(291) Benedetto Bacchi, detto *Ninì*, condannato in primo grado a 18 anni. Nel marzo 2020, il tribunale di Palermo, sezione misure di prevenzione, ha emesso un provvedimento di confisca di beni per un valore di sei milioni di euro, tra cui una villa nella nota località di Mondello. Sono stati inoltre definitivamente confiscati dieci immobili, sette società operanti nel settore dei giochi e delle scommesse, imprese edili, automobili, rapporti finanziari e partecipazioni.

(292) Spesso indicati con l'acronimo « P.J. ».

(293) IV Comitato, riunione n. 11 del 15 giugno 2021, audizione del sostituto procuratore presso il tribunale di Catania, Giuseppe Sturiale.

bre 2014 sono state estrapolate alcune pagine web attinenti alla composizione strutturale dell'azienda in modo piramidale ove è possibile riscontrare una serie di livelli in cui sono allocati soggetti individuati con proprio ID nella categoria figli/padre ai quali sono legati a cascata i punti fisici di proprio riferimento ».

Nell'operazione *Revolution Bet*, condotta dal Nucleo di polizia economico-finanziaria della G. di F. di Catania con l'ausilio dello S.C.I.C.O e coordinata dalla locale Direzione distrettuale antimafia, il clan mafioso « Santapaola-Ercolano », in sodalizio con il citato clan Placenti e il gruppo Tamiro, si era anch'esso avvalso di un'organizzazione piramidale che si articolava in un *bookmaker* (il gruppo Placenti), 8 *master*, 28 *commerciali*, 7 *sub-commerciali* e 20 *presentatori*.

In sintesi, come emerge dalle indagini fin qui illustrate, le diverse organizzazioni criminali condividono una forma e un linguaggio comuni che il più delle volte discendono dalla terminologia tecnica del gioco d'azzardo legale e dal *business management*, di volta in volta adattata (o tradotta) alle esigenze contingenti.

In linea di massima le figure chiave e di raccordo che costituiscono le strutture piramidali della filiera del gioco possono essere così di seguito riassunti.

a) *Bookmaker* – È un operatore, nazionale o estero, che offre scommesse a quote fisse o variabili su eventi di natura sportiva e che, grosso modo, corrisponde alla figura dell' « allibratore ». Si tratta tipicamente di società con una organizzazione completa e autonoma nel valutare gli eventi, definire le probabilità, stabilire le quote ed organizzare la raccolta nonché la gestione fiscale, legale e commerciale. Dagli atti delle operazioni di polizia giudiziaria prese in esame dal Comitato si evince che in generale gli indagati definiscono come *bookmaker* i soggetti incaricati di pagare le scommesse e di gestire i rapporti di dare e avere. [(294)] In tal caso possono svolgere questo ruolo solamente sotto il profilo economico [(295)]; ne è un esempio il clan Placenti nell'indagine *Doppio Gioco*. In estrema sintesi, i *bookmaker* costituiscono il vertice della piramide, forniscono il capitale e sopportano il cd. rischio d'impresa.

b) *Master* – Figura strategica del sistema, il *master* funge da « filiale operativa territoriale » del *bookmaker* che in una determinata macroarea (non necessariamente corrispondente ad una regione o ad una provincia) opera come esclusivista di zona, gestendo l'utente finale per il tramite di « sedi distaccate » che possono essere centri elaborazione dati (CED) o *agenzie*. In alcuni casi i *master* sono stati anche titolari di CED. Spetta, poi, al *master* il compito di ricaricare i conti delle agenzie che ricadono sotto la sua supervisione. All'*agenzia* viene infatti attribuito un « fido », concesso dal *bookmaker* estero, soggetto a rientro settimanale.

---

(294) IV Comitato, riunione n. 11 del 15 giugno 2021, audizione del sostituto procuratore presso il tribunale di Catania, Giuseppe Sturiale.

(295) Ne è un esempio il clan Placenti nell'operazione *Doppio Gioco.*

c) *Personal Jocker* (o *Responsabile di Zona*) – Svolge la funzione di intermediario tra il punto fisico di gioco e l'azienda che fornisce alcuni dei servizi necessari al gioco d'azzardo. Tra le varie mansioni attribuite, il *« P.J. »* provvede, solitamente con cadenza settimanale, ad effettuare mirate operazioni di cassa presso i punti fisici, effettuando, a seconda dei casi, il prelevamento delle vincite o il ripianamento delle perdite, nonché riconoscendo altresì ai gestori una percentuale sul cd. *« transato »*. Il *personal joker* è, infine, titolato ad acquisire sia denaro contante che assegni e può gestire più punti scommesse. All'interno della struttura piramidale di gestione, questa figura può essere inquadrata in diversi livelli, cui corrispondono percentuali di guadagno commisurate al livello assegnato. Si tratta, tuttavia, di una figura posta sempre in posizione subordinata rispetto al *master*. Anche nei casi in cui il sistema si basa su ricevitorie autorizzate – quindi con una apparenza di legalità – la figura del *personal joker* sfugge alle regole previste dalla normativa vigente che prevede che lo scommettitore abbia rapporti diretti con il *bookmaker* senza che vi sia alcuna forma di intermediazione o interposizione di soggetti terzi. Il *« P.J. »*, inoltre, si occupa di acquisire il denaro non bonificato e movimentarlo senza alcuna registrazione in modo da impedirne la tracciabilità. [(296)]

Il modello piramidale così descritto non ha struttura rigida, in quanto talvolta al loro interno appaiono alcune figure intermedie cui sono attribuite specifiche funzioni di raccordo. Così nella struttura piramidale di gestione del gioco oggetto delle indagini dell'operazione *Game Over* compare un referente aziendale operante su territorio maltese cui sono attribuiti incarichi di natura amministrativa: oltre alla logistica, cura prevalentemente la gestione generale delle attività svolte dai vari *master*, *personal poker*, punti fisici e scommettitori operanti in Italia. Si tratta dunque di un anello funzionale intermedio tra il vertice della piramide, costituito dal *management maltese,* e i vari *master* operanti sul territorio nazionale. [(297)]

Va tenuto conto che, in via generale, le indagini ordinariamente prendono avvio partendo dal basso della *piramide*: a volte è sufficiente una banale irregolarità rilevata nel corso di un controllo di *routine*, altre volte accade in modo del tutto fortuito per vicende sovente del tutto estranee al mondo dei giochi e della criminalità. [(298)] Solo successivamente, nel corso delle indagini, è possibile risalire, attraverso le ramificazioni delle linee di comando, fino ai vertici dell'organizzazione. L'indagine *Doppio Gioco*, ad esempio, è scaturita da un ordinario controllo su un'agenzia di *money Transfer* di Catania gestita da alcuni soggetti di nazionalità cinese.

Non sempre, tuttavia, risulta possibile risalire fino ai livelli più elevati di gestione strategica della filiera illecita attesa la connotazione marcatamente transnazionale delle strutture oggetto di indagine e delle « scherma-

---

[(296)] Cfr. atti dell'operazione *« Game Over »,* doc. n. 361.1, allegato 10PA.

[(297)] Cfr. atti dell'operazione *« Game Over »,* doc. n. 361.2, allegato 10PA.

[(298)] Cfr. riunione n. 11 del 15 giugno 2021, audizione del sostituto procuratore presso il tribunale di Catania, Giuseppe Sturiale; riunione n. 20 del 31 maggio 2022, audizione del direttore generale dell'Agenzia delle accise, dogane e monopoli e, in particolare, dell'intervento del dottor Saracchi.

ture », di natura tecnologica o di societaria, poste in essere dai criminali per impedire l'attività di investigazione e di ricostruzione delle responsabilità dei più elevati livelli di partecipazione al progetto criminale.

8.5 Tecnologia

In linea teorica, il gioco d'azzardo *online*, rispetto ai sistemi di raccolta fisica, è potenzialmente più controllabile e intercettabile, in quanto impone una maggiore disintermediazione all'interno della filiera, escludendo alcuni attori intermedi come le *agenzie* e, con riguardo al sistema multilivello descritto nel precedente paragrafo, i *master* e i *P.J.* L'utente, infatti, ha modo di collegarsi direttamente sulla piattaforma al concessionario e così compiere in un solo luogo fisico tutte le azioni che sono necessarie e che intende fare (identificazione dell'utente, transazioni economiche e attività gioco).

Ciò che accade nella realtà differisce non poco dalla costruzione teorica. L'utilizzo di strumenti informatici da parte delle organizzazioni criminali, anche di tipo mafioso, sta acquisendo sempre più rilevanza, sia in termini quantitativi che qualitativi. Ogni nuova tecnologia potenzialmente produce nuove opportunità per innovare le strategie utilizzate per compiere atti delittuosi nonché nuove tipologie di reati e nuove modalità di commissione dei reati stessi. Al procedere dell'evoluzione dei mezzi digitali, le innovazioni vengono prontamente acquisite e integrate da parte dei soggetti criminali e, tanto maggiore sarà la loro efficacia e semplicità, tanto più alto sarà il loro utilizzo. A distanza di oltre vent'anni, per esempio, la piattaforma del cd. *« sistema Dollaro »*, sviluppata all'inizio degli anni Duemila, continua ancora ad essere utilizzata negli ambienti criminali così come emerge anche dalle più recenti indagini.

Ciò accade per diversi motivi. In primo luogo, il blocco *Domain Name System (DNS)* da parte degli ISP dei siti *web* privi di autorizzazione è facilmente aggirabile. Così, pure, è relativamente facile eludere il filtro delle piattaforme di gioco estere che bloccano gli IP provenienti da paesi stranieri. In secondo luogo, è ormai estremamente veloce la procedura che consente di *clonare* un sito e poi spostarlo su un altro spazio di *hosting* assegnandogli un nuovo dominio e un nuovo indirizzo IP.

La questione diventa ancora più complessa quando i siti di gioco d'azzardo sono collocati nel *deep web* – cioè in *server* privati – o, ancor peggio, nel *dark web*, dove intervengono sistemi di anonimato e offuscamento dei dati ancora più importanti.

Ne consegue che anche l'azione delle agenzie di *law enforcement* e dell'Agenzie delle dogane e monopoli deve essere costantemente al passo dell'evoluzione tecnologica e degli strumenti digitali utilizzati per compiere attività illecite o prive della necessaria trasparenza.

Il gioco d'azzardo *online* – si tratti di gioco legale, *« grigio »* o *« total black »* – necessita delle medesime *infrastrutture di rete*, *software* e *hardware*.

L'*infrastruttura di rete* solitamente si compone da un *sistema telematico*, da uno o più *server* ed eventuali *risorse cloud*. Si tratta invero di elementi che, fatta eccezione per le *linee-dati*, possono essere tutti dislocati al di fuori del territorio nazionale. Questo aspetto comporta dei riflessi di non poco momento sotto il profilo investigativo in quanto in questi casi le indagini dovranno fronteggiare gli ostacoli posti dalle asimmetrie normative che, già presenti tra Paesi UE, si accentuano ancor di più quando le indagini interessano Paesi non appartenenti all'Unione. Si tratta, in sostanza, di situazioni che possono ostacolare sensibilmente il sequestro, l'acquisizione, la trasmissione di informazioni, dati e fonti di prova utili alle indagini e ai processi.

Si osserva che mentre per alcuni reati, come la pedofilia o il terrorismo, la sensibilità e la collaborazione tra gli Stati è tale da consentire di superare talvolta tali asimmetrie, lo stesso purtroppo non accade per il reati transnazionali di mafia.

A ciò si aggiunge il fatto, come poco più sopra accennato, che sulla rete sono ampiamente disponibili spazi e strumenti, come il *deep web* e il *dark web*, che favoriscono l'anonimato ed altri, come le *cypto-currencies,* che ostacolano la tracciabilità delle operazioni.

Un primo aspetto d'interesse emerso durante le audizioni è che le mafie, relativamente al gioco d'azzardo *online*, generalmente non posseggono un *know-how* tecnologico proprio, strutturato internamente, ma *« si avvalgono di fornitori esterni che scientemente e consapevolmente si prestano a fornirlo a soggetti che sanno essere dei mafiosi »*. [(299)]

È stato riportato l'esempio degli affiliati al clan Placenti che partecipavano alle fiere di settore del gioco d'azzardo come normali imprenditori. Si trattava, allora, di soggetti che sebbene non possedessero il *know-how* tecnologico disponevano invece del *know-how* per acquisire il *know-how*: in altri termini, sapevano agevolmente come muoversi nel settore e come ricercare i migliori esperti informatici e i fornitori dei *software* più adatti alle loro esigenze che, come detto dagli inquirenti in audizione, *« sono pochi e molto specializzati »*. [(300)]

Il secondo profilo di interesse emerso dalle indagini riguarda la dislocazione fisica dei *server* utilizzati per il gioco d'azzardo *online.* È risultato che il numero di *server* siti in Italia è nettamente inferiore rispetto a quelli allocati all'estero. In questi casi, la destinazione preferita è solitamente Malta, seguita da Romania, Polonia, Austria, Regno Unito, Slovenia, Canada, Germania, Cina e, negli Stati Uniti, lo stato della Florida.

I *server* sono una fonte preziosa di informazioni rilevanti per le indagini. Come detto in audizione dal dottor Sturiale, sostituto procuratore

---

(299) IV Comitato, riunione n. 11 del 15 giugno 2021, audizione del sostituto procuratore presso il tribunale di Catania, Giuseppe Sturiale. Nell'indagine *« Doppio Gioco »* è documentato un sodalizio criminale, operante a livello nazionale e internazionale, tra il clan Placenti e una società di servizi (con sede a Malta e, poi, dal 2017 in Polonia) che operava come fornitore tecnologico. Fino al giugno del 2016, la società di servizi maltese si appoggiava a *server* ubicati in Italia. Successivamente, per effetto di un sequestro dei *server* disposto dalla procura della Repubblica di Reggio Calabria, la società di servizi si è avvalsa di *server* su territorio straniero gestiti da altra società collaterale.

(300) *Idem.*

della Repubblica di Catania, è proprio grazie ai dati estratti da un *server* sequestrato dalla procura della Repubblica di Reggio Calabria che, ad esempio, è stato possibile ricostruire i flussi di gioco transitati sulle piattaforme utilizzate dal clan Placenti, così ricavandone una stima del volume totale del giocato gestito dall'associazione mafiosa. Si tratta di dati e notizie fondamentali anche per la contestazione nei confronti dei gestori dei flussi di denaro dei reati di natura tributaria e del reato di truffa in danno dello Stato. (301)

Il terzo elemento emerso dalle audizioni riguarda la rilevanza che sul piano investigativo deve essere attribuita all'analisi dei flussi.

Su tale rilievo si è soffermato, in particolare, il vicequestore dello S.C.O. Marco Garofalo, il quale ha altresì ricordato come il gioco d'azzardo *online* abbia ormai in gran parte « *dematerializzato il sistema* »: l'intermediazione che prima avveniva esclusivamente con una figura fisica ora avviene anche via *web*. (302)

Sotto il profilo investigativo, ogni forza di polizia ha investito risorse e competenze per l'attività di prevenzione e contrasto alle frodi nel gioco e nelle scommesse.

Nella Guardia di Finanza, oltre allo SCICO, operano due articolazioni con spiccate competenze nel settore dei giochi e dell'*online*: il « Gruppo giochi, scommesse, concorsi e pronostici », che lavora in raccordo operativo con ADM, ed il « Nucleo speciale privacy e frodi tecnologiche ». Il primo ha funzione di studio e definizione dei fenomeni illeciti più diffusi del settore ed è in grado di sviluppare analisi operative di rischio con il fine di creare specifici indicatori volti a segmentare la platea dei soggetti che verranno sottoposti a controlli. Il Nucleo speciale, invece, è dotato di personale altamente qualificato e di risorse strumentali particolarmente sofisticate in grado di operare sul *web* per ogni esigenza di polizia giudiziaria connessa ai reati che attengono al settore e garantisce il costante monitoraggio dei siti che sono stati inibiti o bloccati con provvedimenti da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. (303)

Da altre audizioni è emersa comunque la necessità di ulteriormente investire sulle risorse tecnico-informatiche in dotazione delle forze di polizia e di garantire la necessaria formazione al personale che deve essere addestrato ed aggiornato in modo tale da far fronte ad una tipologia di reati, come quelli informatici, che appaiono sempre più diffusi. (304)

Per quanto concerne l'analisi dei dati ai fini di prevenzione e vigilanza, i vertici dell'ADM auditi dal IV Comitato hanno ricordato che l'Agenzia si avvale di molteplici sistemi informatici capaci di generare *alert* basati su

---

(301) *Idem.*

(302) IV Comitato, riunione n. 4 del 2 ottobre 2019, audizione del vicequestore Marco Garofalo, direttore del Servizio Centrale Operativo (SCO) del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

(303) IV Comitato, riunione n. 3 del 23 luglio 2019, audizione del colonnello G. di F. Ciro Natale dello SCICO.

(304) IV Comitato. Riunione n. 4 del 2 ottobre 2019, audizione del colonnello Rino Coppola del ROS dell'Arma dei Carabinieri: riunione n. 20 del 31 maggio 2022, audizione del direttore generale dell'Agenzia delle accise, dogane e monopoli e, in particolare, dell'intervento del dottor Saracchi.

comportamenti sospetti. Tra questi vi sono *software*, basati sull'analisi quantitativa e la *« teoria dei grafi »*, che monitorano le giocate ad alta frequenza, rispetto alle scommesse ripetute da un soggetto o con schemi di gioco anomali. (305)

Infine, l'ADM ha segnalato l'esigenza, già partecipata alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, che siano emanate nuove norme di vigilanza sulla *governance* digitale, sulla necessità che sia previsto un adeguato monitoraggio dei conti all'estero, sulle modalità di blocco dell'operatività dei residenti e, infine, che siano predisposte per tempo nuove regole in vista delle future gare per il gioco a distanza che prevedano requisiti più aggiornati e più idonei ad assicurare un'efficace prevenzione antimafia. (306)

8.6 Pagamenti digitali e criptovalute

Come descritto in premessa, di grande rilevanza e delicatezza è il tema delle transazioni economiche. Benché le mafie si stiano orientando sempre più sul versante *online* del gioco d'azzardo, ancora oggi sembrano prediligere lo scambio di denaro contante che si sposta lungo la loro filiera, dal giocatore al *bookmaker*, lasciando le relative provvigioni agli intermediari.

Atteso il crescente interesse dei consumatori verso le forme digitali di pagamento, il IV Comitato ha ritenuto necessario approfondire i servizi e gli strumenti di pagamento digitali e il mondo delle criptovalute.

A tal fine sono stati auditi il dottor Roberto Cercone, capo del servizio Rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia ed il dottor Massimo Doria, capo del servizio Strumenti e servizi di pagamento al dettaglio della Banca d'Italia. (307)

8.7 Il ruolo della Banca d'Italia nel settore dei pagamenti

Sulla base di normativa nazionale (art. 146 del Testo Unico bancario) e dell'Eurosistema, alla Banca d'Italia sono attribuiti compiti di sorveglianza per assicurare il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti, di produzione diretta di servizi, di gestione delle infrastrutture di regolamento dell'Eurosistema, e della produzione di banconote.

Esercita attività di sorveglianza-monitoraggio, analisi e valutazione sui sistemi internazionali (ad esempio, rete SWIFT e circuiti internazionali di carte) e sulle attività degli operatori del sistema dei pagamenti, e, in particolare, sui prestatori di servizi di pagamento (cd. *payment services providers*, o *« PSP »*): banche, istituti di pagamento e istituti di moneta elettronica.

---

(305) IV Comitato, riunione n. 20 del 31 maggio 2022, audizione del dottor Marcello Minella, direttore generale dell'Agenzia delle accise, dogane e monopoli.

(306) *Idem.*

(307) IV Comitato, riunione n. 12 dell'8 luglio 2022, audizione del dottor Roberto Cercone, capo del Servizio rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia, e del dottor Massimo Doria, capo del Servizio strumenti di pagamento al dettaglio della Banca d'Italia, accompagnati dal dottor Gian Luca Trequattrini, funzionario generale della Banca d'Italia.

Nei confronti di tale categoria di operatori, la Banca d'Italia svolge compiti di vigilanza prudenziale mediante controlli effettuati sia nella fase autorizzatoria per l'accesso al mercato, sia nel continuo, al fine di garantire stabilità e sana e prudente gestione. Per il disimpegno di tali compiti all'Istituto sono attribuiti poteri regolamentari, di vigilanza informativa, ispettiva e di intervento e, ove necessario, possono essere adottate misure inibitorie o irrogate sanzioni.

La Banca d'Italia non ha invece compiti di vigilanza prudenziale sui PSP comunitari operanti in Italia, in quanto in ossequio al principio del cd. *« passaporto unico »*, la vigilanza spetta all'autorità nazionale che ha autorizzato l'intermediario (c.d. *« autorità home »*).

All'Istituto di vigilanza bancaria, come noto, sono attribuiti poteri anche in materia di prevenzione del riciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo. Tali poteri – di tipo regolamentare, informativo, ispettivo e sanzionatorio – sono esercitati solo nei confronti dei PSP comunitari che sono stabiliti sul territorio tramite succursale o con agenti e soggetti convenzionati.

Attualmente, la Banca d'Italia vigila su 388 banche, 42 istituti di pagamento e 9 istituti di moneta elettronica.

Ai fini della vigilanza, una criticità deriva dall'elevato numero degli operatori che accedono al mercato nazionale in regime di libera prestazione di servizi grazie al passaporto unico europeo. L'Italia è infatti un paese prevalentemente *« host »*; sul totale dei soggetti esteri che operano nel nostro Paese, il 90 per cento lo fa in base al principio del « passaporto unico ».

Le banche operanti in Italia provengono da Paesi come Francia, Germania, Austria e Lussemburgo; gli istituti di pagamento e gli istituti di moneta elettronica hanno invece sede prevalentemente in Lituania, Irlanda, Francia, Spagna. Tale circostanza introduce a una seconda criticità: le regole europee e quelle internazionali prevedono effettivamente forme di collaborazione tra Paesi, tuttavia vi è il rischio concreto che l'applicazione delle regole non sia del tutto simmetrica. Ciò comporta l'innesco dei cd. « arbitraggi regolamentari » e, nell'ipotesi peggiore, ad una sorta di « corsa al ribasso » tra ordinamenti più permissivi. Relativamente ai PSP comunitari, la normativa vigente prevede forme di collaborazione e scambi informativi attivabili tra *« autorità host »* e *« autorità home »*, con la possibilità di adottare misure inibitorie per i casi di urgenza o a tutela degli interessi generali, qualora vi fossero provvedimenti insufficienti da parte dell'*autorità home*. Ciononostante il rischio degli « arbitraggi regolamentari » è una possibilità concreta. I rappresentanti della Banca d'Italia auditi dal IV Comitato hanno sottolineato che è comunque elevata l'attenzione delle autorità di vigilanza europee e delle competenti autorità nazionali unite nello sforzo di stabilire rigorose regole comuni e aperte all'innovazione. [(308)]

[(308)] *Idem.*

Gli auditi hanno, altresì, confermato che la presenza e lo sviluppo di operatori abusivi è un rischio presente anche all'interno dell'ordinamento nazionale, ma diventa particolarmente pericoloso quando queste piattaforme e intermediari, sono localizzati all'estero. Il motivo è proprio la complessità di utilizzo degli strumenti disponibili all'interno dell'ordinamento nazionale, necessari per andare a colpire direttamente i soggetti attraverso verifiche, sanzioni e altre forme di intervento. Il livello di rischio, poi, aumenta ulteriormente quando gli operatori sono extracomunitari. [309]

Relativamente all'economia digitale, la Banca d'Italia ha richiamato l'attenzione sulle difficoltà che potrebbero incontrarsi sul fronte della legalità con riguardo ai servizi e strumenti in cui non è necessario il « passaporto unico ». Una *piattaforma social*, ad esempio, non ha bisogno di stabilirsi entro un confine nazionale ma è aperta all'uso di cittadini di vari Paesi che vi accedono direttamente. Il problema sorge nel momento in cui sulla piattaforma vengono attivate funzionalità di pagamento, atteso che queste non sarebbero soggette alle regole del « passaporto unico ».

8.8 Il mercato dei servizi di pagamento

Nel mercato nazionale dei servizi di pagamento è stata segnalata la tendenza di una ripresa dei pagamenti digitali, manifestatasi con particolare evidenza durante e a seguito della pandemia da Covid–19.

Nel documento predisposto dalla Banca d'Italia per le esigenze di inchiesta del IV Comitato [310], l'Istituto di vigilanza ha ricordato che *« nel 2020 in Italia il numero di operazioni elettroniche è aumentato del 4,4 per cento, soprattutto con riferimento alle transazioni "senza contatto" (carte contactless, 33,2 per cento), "a distanza" (e-commerce con carta di credito e prepagata, 21,2 per cento) e ai bonifici online (9,3 per cento). La maggior parte delle aziende ha registrato un incremento di nuovi clienti grazie all'integrazione tra il canale di vendita tradizionale e quello online (cd. "multicanalità"); ciò anche per il tramite delle grandi piattaforme digitali, che peraltro hanno rafforzato ulteriormente la propria posizione sul mercato del commercio elettronico »*.

Da un aggiornamento fatto pervenire alla Commissione dalla Banca d'Italia risulta che nel 2021 in Italia è proseguita la crescita del mercato dei pagamenti elettronici: il numero di transazioni *pro capite* effettuate con strumenti alternativi al contante è aumentato del 24% rispetto al 2020 grazie soprattutto dalle operazioni con carte (33%). [311]

Il contante, comunque, rappresenta tuttora lo strumento di pagamento più frequentemente utilizzato nelle transazioni al dettaglio, nonostante la

---

[309] *Idem.*

[310] *« L'evoluzione digitale del mercato dei pagamenti tra opportunità e nuovi rischi. Il comparto del gioco »*, audizione del Capo del Servizio Rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia Roberto Cercone e del Capo del Servizio Strumenti e servizi di pagamento al dettaglio della Banca d'Italia Massimo Doria, documento consegnato in occasione dell'audizione dell'8 luglio presso il IV Comitato.

[311] Banca d'Italia, Aggiornamento dei quadri di riferimento su *« L'evoluzione digitale del mercato dei pagamenti tra opportunità e nuovi rischi. Il comparto del gioco »*, prot. n. 5486/ Commant 23 aprile 2022.

crescita delle alternative digitali sia sempre più robusta. Rimane elevata la circolazione monetaria, intesa come quantità di banconote possedute dal pubblico per varie finalità (transattiva, precauzionale, riserva di valore, etc.), cresciuta nel 2020 di circa il 13% su base annua (10% nell'area dell'euro nel suo complesso), anche come riflesso delle condizioni di elevata incertezza economica. Nel mentre, è stato osservato come alcune tendenze siano diventate strutturali. Ne sono un esempio i pagamenti *contactless*, dove anche per effetto della pandemia da Covid-19 si è passati dal 30% di pagamenti elettronici in tempi antecedenti l'emergenza, ad oltre il 50%. Le misure di *lockdown* hanno modificato, forse irreversibilmente, le abitudini di pagamento degli italiani.

Gli auditi della Banca d'Italia si sono infine soffermati sulle nuove forme di intermediazione nel sistema dei pagamenti, quali le piattaforme di *crowdfunding*, strumento utilizzato per la raccolta tra il pubblico di risorse per finanziare progetti specifici. Tali piattaforme sono oggi coperte da un regolamento dell'Unione europea che estende l'applicazione di una serie di controlli prudenziali. Al momento, però, il *crowdfunding* non è espressamente ricompreso tra le attività sottoposte a disciplina antiriciclaggio. [312]

8.9 Criptovalute

Le cripto-attività sono rappresentazioni digitali di valore, che possono essere utilizzate come mezzo di scambio, detenute a scopo di investimento, oppure trasferite, negoziate o archiviate elettronicamente. Sono prodotti che lavorano su sistemi *blockchain*, quindi su una logica decentralizzata su reti cosiddette DLT (*distributed ledger technology*). [313]

Il maggior interesse per l'utilizzo di cripto-attività nel settore dei pagamenti al dettaglio si riscontra tra le grandi società tecnologiche (*big tech*) che sono al lavoro per offrire strumenti di pagamento digitali da aggiungere ai servizi commerciali già presenti.

Alcuni intermediari tradizionali già attivi nell'offerta di servizi di pagamento, tra cui VISA e Mastercard, hanno già stipulato una serie di accordi con i fornitori specializzati in servizi *crypto*, per consentire alla propria clientela di investire e/o effettuare pagamenti in cripto-attività.

Sebbene questi nuovi strumenti digitali rappresentino un'opportunità di sviluppo economico e tecnologico, è inevitabile considerarne l'utilizzo anche per finalità illecite. Nel corso della loro audizione in funzionari della Banca d'Italia hanno sottolineato la scarsa trasparenza, in alcuni casi, delle *blockchain*, tant'è che l'utilizzo di questi metodi di pagamento per fini illeciti è da tempo all'attenzione anche della Direzione nazionale antimafia. Del resto, le cripto-attività e altre soluzioni tecnologicamente avanzate, come la *blockchain* o la *distributed ledger technology* (DLT), sono ancora prive di un quadro regolamentare ben definito.

---

[312] IV Comitato, riunione n. 12 dell'8 luglio 2022, audizione del dottor Roberto Cercone, capo del Servizio rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia, e del dottor Massimo Doria, capo del Servizio strumenti di pagamento al dettaglio della Banca d'Italia, accompagnati dal dottor Gian Luca Trequattrini, funzionario generale della Banca d'Italia.

[313] *Idem*.

Diverse sono le iniziative europee e nazionali tese a regolamentare il settore. [314] In primo luogo, il 30 giugno 2022 è stato raggiunto l'accordo provvisorio tra la Commissione europea e la Banca centrale europea (BCE) sul cd. « regolamento MICA » [315]. Si tratta di una proposta della Commissione in materia di finanza digitale che comprende anche il regolamento sul *marketing* in cripto-attività.

L'obiettivo è stabilire quali saranno le regole operative, di vigilanza e di controllo sul mercato applicabili nello specifico settore. In particolare, in linea con i più aggiornati standard del GAFI è stato proposto di:

– includere nel novero dei soggetti obbligati al rispetto delle norme antiriciclaggio tutti i prestatori di servizi in cripto-attività [316];

– estendere ai trasferimenti in valuta virtuale l'obbligo (già in vigore per i trasferimenti in valuta *fiat*) di trasmettere i dati informativi relativi all'ordinante e al beneficiario, al fine di garantire la tracciabilità. [317]

Con riguardo al quadro normativo nazionale, è stata ricordata l'emanazione di un decreto ministeriale (gennaio 2022) che disciplina le modalità attraverso cui i *« prestatori di servizio »* in valute virtuali sono tenuti a comunicare la propria operatività sul territorio nazionale. [318] A ciò si aggiunge l'avvio da parte dell'OAM (Organismo Agenti e Mediatori) della sezione speciale del Registro dei cambiavalute presso cui devono iscriversi i PSP relativi all'utilizzo di valuta virtuale e di servizi di portafoglio digitale operanti in Italia. L'istituzione del registro consentirà di identificare la platea dei *provider* di servizi in valute virtuali effettivamente operante in Italia, gettando così le basi minime per l'applicazione di una disciplina antiriciclaggio efficiente anche in questo delicato settore.

Altro aspetto d'interesse concerne gli strumenti emergenti di finanza digitale. In questo contesto rilevano due iniziative importanti: la prima è la creazione da parte di operatori globali, come *Facebook*, di una propria moneta digitale – il Diem [319] – mentre la seconda è l'emissione di una *digital currency* della Banca centrale europea.

In tema di antiriciclaggio, è stato osservato dagli auditi dal Comitato che nei confronti degli strumenti di innovazione finanziaria, in particolare le cripto-attività, le autorità regolatorie nazionali e internazionali hanno rapidamente modificato la propria strategia. Infatti, fino al 2015 la strategia

---

[314] IV Comitato, riunione n. 12 dell'8 luglio 2022, audizione del dottor Roberto Cercone, capo del Servizio rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia, e del dottor Massimo Doria, capo del Servizio strumenti di pagamento al dettaglio della Banca d'Italia, accompagnati dal dottor Gian Luca Trequattrini, funzionario generale della Banca d'Italia.

[315] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai mercati delle cripto-attività e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937. Commissione europea, COM(2020)593 del 24 settembre 2020.

[316] Indicati nelle Raccomandazioni del GAFI come *Virtual Asset Service Provider (VASP).*

[317] Banca d'Italia, Aggiornamento dei quadri di riferimento su *« L'evoluzione digitale del mercato dei pagamenti tra opportunità e nuovi rischi. Il comparto del gioco »*, prot. n. 5486/ Commant 23 aprile 2022.

[318] Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 13 gennaio 2022, *« Modalità e tempistica con cui i prestatori di servizio sono tenuti a comunicare la propria operatività sul territorio nazionale nonché forme di cooperazione tra il Ministero dell'economia e delle Finanze e le forze di polizia »*, pubblicato sulla G.U. Serie Generale n. 40 del 17 febbraio 2022).

[319] Il *Diem* appartiene alla categoria degli *« stable coin »*, il cui valore è ancorato ad *asset* stabili, come il dollaro o l'oro.

adottata è stata quella dell'*« evitamento »*, cioè quella tesa a scoraggiare gli intermediari vigilati ad allacciare rapporti d'affari con un mercato considerato foriero di rischi molto elevati. Successivamente, in considerazione dell'utilizzo sempre più diffuso delle valute virtuali, la strategia dei regolatori si è invece orientata verso un approccio teso a governare e regolamentare il mercato delle valute virtuali. In ciò si spiega, ad esempio, l'emanazione di specifiche raccomandazioni dal parte del GAFI, l'organismo che fissa gli standard internazionali per i presidi antiriciclaggio, tese a dettare una serie di indicazioni sui presìdi di prevenzione necessari alla regolamentazione di questo nuovo settore.

A livello di Unione europea, è inoltre in via di definizione il cd. « pacchetto antiriciclaggio », un complesso organico di misure finalizzato ad assicurare una maggiore armonizzazione tra gli Stati Membri, nonché a rafforzare la vigilanza e i controlli nello specifico settore anche attraverso la costituzione di una nuova Autorità europea competente sull'*anti-money laundering* (AMLA).

Sul piano nazionale, è stato ricordato che già nel 2017 il d.lgs. n. 231 del 2007 (cd. « decreto antiriciclaggio » [320]) era stato emendato dal legislatore in modo da ricomprendere tra i « soggetti obbligati » anche i gestori in cripto-attività, con particolare riferimento al servizio di conversione delle valute virtuali in moneta legale [321]. Nel 2019 la normativa è stata poi estesa ad altri servizi connessi con l'utilizzo delle valute virtuali, come i servizi di emissione, trasferimento e custodia di *crypto-asset*. Il settore, quindi, è tenuto agli obblighi adi adeguata verifica della clientela, alla conservazione dei dati e alla segnalazione di operazioni sospette [322]. I controlli ispettivi in loco sono attribuiti alla Guardia di Finanza, mentre i poteri sanzionatori spettano al Ministero dell'economia e delle finanze. Infine, all'OAM è attribuito il compito di procedere al censimento di tali operatori.

Per quanto alla base vi sia sempre la ricerca di un punto di equilibrio nelle nuove norme affinché la vigilanza sia efficace ma al tempo stesso non ostacoli un potenziale fattore di sviluppo economico, la Banca d'Italia è dell'avviso che è necessario stare al passo della continua evoluzione tecnologica prevedendo regole di sviluppo adeguate. Significativo è il seguente passaggio degli auditi: *« Già su questo campo lo sviluppo di nuove tecnologie pone delle sfide perché c'è bisogno di correre dietro, auspicabilmente di anticipare, molto più pragmaticamente di andare di pari passo*

---

[320] D.lgs. 21 novembre 2007, n. 231 *« Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che reca misure di esecuzione »*.

[321] D.lgs. 25 maggio 2017, n. 90 *« Attuazione della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e recante modifica delle direttive 2005/60/CE e attuazione del regolamento (UE) n. 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) n. 1781/2006 »*.

[322] Art. 1, comma 1, lettere *f), g)* del D.lgs. 4 ottobre 2019, n. 125 *« Modifiche ed integrazioni ai decreti legislativi 25 maggio 2017, n. 90 e n. 92, recanti attuazione della direttiva (UE) 2015/849, nonché attuazione della direttiva (UE) 2018/843 che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario ai fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE »*.

con l'evoluzione tecnologica che è prorompente aiutata dalla mancanza di regolamentazione di questi settori che sono cresciuti molto. C'è bisogno di affinare le tecniche, di aggiornarsi continuamente, anche di acquisire capacità di comprensione tecnica delle tecnologie sottostanti di questi servizi perché solo conoscendo il meccanismo tecnologico si possono apprezzare i rischi che da quel meccanismo nascono ». [323]

Sul piano investigativo, le Forze di polizia audite dal Comitato hanno rappresentato una certa riluttanza da parte delle organizzazioni mafiose tradizionali di ricorrere all'utilizzo delle criptovalute. Significativo è quanto osservato in alcune indagini sul traffico internazionale di stupefacenti, in cui nonostante taluni *broker* avessero manifestato la loro richiesta di pagare i carichi di droga con criptovalute, i cartelli sudamericani hanno sempre respinto tali richieste accettando solo forme più tradizionali di pagamento ritenute più sicure. [324]

8.10 L'interazione tra il comparto del gioco e i servizi di pagamento

Il gioco d'azzardo *online*, rispetto ad altre modalità di raccolta, utilizza più facilmente sistemi di pagamento tracciabili. Da questo punto di vista, si potrebbe pensare a strumenti di controllo e tracciamento più efficaci a prevenire e reprimere gli illeciti. Vi sono tuttavia delle aree e fenomeni da monitorare attentamente.

Sul punto, i funzionari della Banca d'Italia auditi dal VI Comitato hanno fatto espresso riferimento ai dati del *« Libro blu »* del 2019 dell'Agenzia delle dogane e delle monopoli [325] e al rapporto *« Prevenzione e repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria »* presentato dal direttore della UIF, Dott. Clemente in occasione della sua audizione presso il XX Comitato di questa Commissione antimafia. [326] In tale relazione, a queste fonti si aggiungono alcune evidenze statistiche sui *card processor* tratte dalle informazioni disponibili alla Banca d'Italia.

Per quanto riguarda i giochi *online* in senso stretto, (ovvero quelli per cui la telematica è l'unica modalità di fruizione del servizio), i dati mostrano, a dicembre 2020, una crescita importante del gioco d'azzardo *online* (operazioni sui siti *web* di poker, casinò, *betting exchange, lottery, wagers* ed altro). La maggior parte dei relativi siti sono all'estero, soprattutto a Malta e nel Regno Unito.

Sempre a dicembre 2020, la quota di commercio elettronico regolata con carte di pagamento (soprattutto carte di credito e prepagate) attribuibile al gioco *online* ha superato il 16%, in crescita rispetto ai mesi precedenti. Questa percentuale non esaurisce i volumi dell'intero comparto gioco « a distanza », in quanto include anche transazioni eseguite tramite una mol-

---

[323] Agenzia delle dogane e dei monopoli, *« Libro blu 2019. Relazione ».*

[324] IV Comitato, riunione n. 4 del 2 ottobre 2019, audizione del colonnello Rino Coppola del ROS dell'Arma dei Carabinieri.

[325] Agenzia delle dogane e dei monopoli, *« Libro blu 2019. Relazione ».*

[326] XX Comitato, riunione del 28 gennaio 2021, audizione del dott. Claudio Clemente, direttore dell'Unità di informazione per l'Italia (UIF) della Banca d'Italia.

teplicità di strumenti di pagamento (contante, bonifici, strumenti privati tipo *voucher* o *« scratch card »*) facenti capo ad intermediari finanziari esteri che non hanno obblighi segnaletici nel nostro paese. [(327)]

Tra le criticità emerse, Banca d'Italia pone in primo luogo le operazioni che transitano su piattaforme *online* localizzate all'estero o tramite operatori che regolano le operazioni di gioco senza una presenza fisica sul nostro territorio.

Sulle interazioni tra comparto del gioco e intermediari nei sistemi di pagamento, l'attenzione da parte della Banca d'Italia è particolarmente significativa con riguardo ai gruppi societari attivi sia nel sistema dei pagamenti, come i soggetti vigilati, sia nel sistema del gioco. È stata, tuttavia, registrata la tendenza a tenere comunque separate queste due aree di attività all'interno del gruppo, probabilmente per la percezione che dall'attività di gioco possano derivare rischi, anche solo reputazionali, che potrebbero estendersi alla componente finanziaria vigilata.

Un'altra tendenza segnalata è il fatto che gli operatori che dispongono di reti telematiche e punti di servizi territoriali, incluse le agenzie di gioco, cercano di sfruttare le reti per fornire altri servizi specifici, ad esempio il pagamento dei bollettini.

8.11 Le criticità

La maggiore concentrazione dei fatti delittuosi accertati in materia di gioco d'azzardo *online* emerge nei territori ad alta concentrazione mafiosa. Il fenomeno è, dunque, più presente nell'Italia meridionale.

Il *know-how* tecnologico richiesto per sviluppare, gestire e aggiornare le piattaforme di gioco d'azzardo *online*, anche sotto il profilo commerciale, è altamente complesso e richiede figure altamente professionali. Per questo motivo le consorterie mafiose hanno di fatto « appaltato » esternamente i servizi.

La scarsità e la concentrazione di queste competenze, unite all'alta redditività del settore e alle miti pene edittali previste per i reati connessi al gioco d'azzardo, negli anni hanno indotto famiglie appartenenti a *cosa nostra*, *'ndrangheta*, *camorra* e *Sacra Corona Unita*, al superamento dei confini costituiti dalla matrice mafiosa di appartenenza per unirsi e creare vere e proprie sinergie criminali. Hanno dunque associato alle proprie disponibilità finanziarie il *know-how* tecnico-informatico di alcuni imprenditori conniventi creando veri e propri *network,* fino ad avere un rapporto pienamente sinallagmatico tra mafie e fornitori di servizi specifici.

Le consorterie mafiose hanno dunque sviluppato così una propria filiera illegale del gioco d'azzardo *online*, nonché colonizzato in certa parte l'offerta fisica legale sia con i « tradizionali » metodi estorsivi sia, ancora una volta, blandendo imprenditori conniventi.

[(327)] *« L'evoluzione digitale del mercato dei pagamenti tra opportunità e nuovi rischi. Il comparto del gioco »*, audizione del Capo del Servizio Rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia Roberto Cercone e del Capo del Servizio Strumenti e servizi di pagamento al dettaglio della Banca d'Italia Massimo Doria, documento consegnato in occasione dell'audizione dell'8 luglio presso il IV Comitato.

Di fatto, la filiera « fisica » rappresenta l'anello debole della catena e maggiormente esposto al condizionamento mafioso. Ha consentito una saldatura tra gestione della raccolta fisica e *online*, dirottando operazioni e clienti dai punti di offerta sul territorio sui circuiti illegali. Una strategia di *ibridazione* nella quale i punti di raccolta fisici fungono da reclutatori di clienti, per lo più abituali, in cui i cd. *master* rappresentano le figure più determinati per la realizzazione di organizzazioni efficienti.

La fase in cui è possibile rilevare la presenza di un'attività illecita è quella del pagamento. A tal proposito si rileva che, per fini di elusione del fisco, per esigenze di anonimato, per massimizzare i profitti e per avere maggiori opportunità di riciclaggio, il metodo di pagamento prediletto dalla criminalità organizzata, ma anche dai propri clienti, continua ad essere il contante.

Tuttavia, è proprio il gioco *online* che potrebbe offrire alternative al contante, atteso che su quelle piattaforme sono possibili pagamenti digitali che favoriscono l'anonimato, grazie all'uso di strumenti come i *PSP host*, le criptovalute e le *stable coin*.

Al momento, come ricordato dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, l'unico sistema di pagamento elettronico autorizzato nel comparto legale, è quello del circuito bancario tradizionale e non sono ammesse altre modalità di pagamento o l'uso di valute virtuali. [(328)]

Un aspetto che appare di significativo impatto sulle capacità investigative, già portato all'attenzione della Commissione nel corso della precedente XVII Legislatura dall'allora direttore Giuseppe Peleggi e ribadito anche dal successivo direttore Marcello Minenna, riguarda la possibilità per l'ADM, ancora oggi preclusa, di consultare le banche-dati di polizia per l'adempimento dei propri compiti istituzionali. L'accesso alle predette informazioni consentirebbe di arricchire l'attività di controllo svolta dall'Agenzia rendendola più efficace, per quanto questo accesso, sul piano giuridico e istituzionale, identificherebbe in via di fatto l'ADM come una quinta forza pubblica di sicurezza, ben oltre l'attribuzione della funzione di polizia giudiziaria.

Proseguendo, sia sotto il profilo delle infrastrutture tecnologiche che normativo, il carattere transnazionale del gioco d'azzardo *online* rappresenta un problema tanto per il monitoraggio che per le indagini. Al riguardo, occorre rilevare come ogni Stato abbia una diversa disciplina. Ciò determina inevitabilmente un ostacolo alle indagini.

A livello europeo taluni strumenti giuridici, come l'Ordine europeo di indagine penale (OEI), mirano a superare simili ostacoli, come pure altri strumenti di cooperazione giudiziaria e investigativa (a titolo esemplificativo, si pensi ad *Eurojust*, EPPO e a Europol) risultano essere di grande ausilio nel contrasto alla criminalità organizzata e alle altre forme gravi di reato. Tuttavia, se il contrasto alla criminalità appare già complesso in seno

---

[(328)] Malta è stata la prima giurisdizione europea a regolamentare il *blockchain* e le criptovalute. Sono molteplici le società, non di *gaming*, che accettano in pagamento criptovalute servendosi di società finanziarie che hanno la licenza della competente autorità di vigilanza maltese (*Malta Financial Services Authority)*.

all'Unione europea, il quadro si complica ulteriormente quando è necessario cooperare con Paesi extra-Ue non cooperanti sotto il profilo dello scambio delle informazioni per fini di polizia o di cooperazione amministrativa o giudiziaria.

Permane il noto problema della formazione specifica delle forze di polizia e della magistratura in materia di giochi nonché delle risorse insufficienti per l'attività di controllo.

Nonostante il lavoro eccellente di alcune procure e sebbene vi siano attività di monitoraggio e *alert* sempre più raffinati, paiono mancare supporti investigativi adeguati in termini quantitativi. Inoltre, specie in taluni settori, l'attività investigativa è maggiormente orientata al contrasto degli illeciti amministrativi, rispetto al contrasto di reati, nonostante, come confermato dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, siano proprio questi ultimi a suscitare il maggior allarme sociale.

Vi è infine un aspetto spesso affiorato in diverse audizioni e confermato in alcuni documenti raccolti dal Comitato: l'assenza di denunce o segnalazioni da parte dei giocatori. Emerge, dunque, una consapevolezza, non quantificata, dei giocatori sul confine tra legale e illegale che viene sistematicamente oltrepassato. Andrebbe, pertanto, avviata una riflessione sulle condizioni multifattoriali che soggiacciono alla situazione del « giocatore clandestino » che, come evidenziano i dati espressi in questa relazione, appaiono una moltitudine.

9. Il gioco minorile

Nell'ambito della complessa indagine sulla diffusione del gioco d'azzardo legale ed illegale ed i rischi ad essa collegati è emerso un dato allarmante relativo alla diffusione della pratica del gioco d'azzardo anche fra i minori di età.

Il IV Comitato ha ritenuto, pertanto, necessario dedicare un'indagine specifica al gioco minorile evidenziandone i rischi, le violazioni e gli interventi correttivi della normativa in vigore volti ad arginare il fenomeno, con l'obiettivo di elevare il livello di protezione sulla categoria in oggetto.

Il Comitato ha, pertanto, proceduto all'audizione di organi istituzionali preposti alla vigilanza ed al controllo del gioco d'azzardo legale ed illegale promuovendo un approfondimento delle criticità relative alla categoria degli adolescenti.

Nel corso della più volte citata seduta del 16 giugno 2021, in cui sono stati auditi il dottor Roberto Cercone, capo del Servizio rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia, ed il dottor Massimo Doria, capo del Servizio strumenti e servizi di pagamento al dettaglio della Banca d'Italia, è emerso che *« secondo gli ultimi dati disponibili dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), a fine 2019 il mercato del gioco legale in Italia superava i 110 miliardi di euro in termini di giocate raccolte. II 10 per cento di questo ammontare è stato riconosciuto alle casse dello Stato a fronte di entrate erariali. Circa un terzo è rappresentato dai giochi "a distanza" (tramite Internet o altre modalità di partecipazione a distanza,*

quali telefonia o televisione interattiva), in forte crescita negli ultimi anni (+35 per cento nel 2019). » [329]

Durate l'emergenza sanitaria *« il comparto del gioco legale complessivamente ha registrato una contrazione del 41 per cento a causa dei divieti e delle chiusure. Parallelamente sarebbe aumentata la fruizione online ma anche il ricorso a siti illegali, di cui spesso, tra l'altro, gli utenti non sono consapevoli »*. [330]

L'aumento del consumo *online* risulta confermato anche dal direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, il quale, nella seduta del 31 maggio 2022, cui ha partecipato accompagnato dall'ingegnere Stefano Saracchi, responsabile della Direzione giochi, oltre a dichiarare un sostanziale dimezzamento del valore del gioco da rete « fisica » rispetto a quello telematico, ha precisato che la contrazione più significativa ha riguardato le regioni del Nord e precisamente Veneto, Toscana, Trentino Alto Adige e Lombardia, laddove nei territori del mezzogiorno d'Italia il calo si è attestato sotto la media nazionale, toccando la soglia del 43%. [331]

Nel corso dell'audizione del dott. Clemente, direttore della UIF, tenutasi il 28 gennaio 2021, è emerso che *« nello stesso periodo pandemico sono cresciuti i rischi e le anomalie collegati alle attività del gioco online, con un aumento del 67 per cento delle segnalazioni sospette nel 2020 rispetto al 2019 »*. [332]

La crescita del comparto legale dei giochi *online*, connessa alla chiusura delle attività presso gli operatori tradizionali attivi nei punti vendita fisici, potrebbe avere trainato un aumento di operazioni illegali connesse alla modalità telematica di fruizione del servizio, i cui siti *web* sono spesso all'estero e le transazioni finanziarie sono effettuate con modalità di pagamento non sempre tracciabili. [333]

L'assenza di una completa regolamentazione del fenomeno e la difficoltà di associare le transazioni ai relativi disponenti e beneficiari effettivi, determina la possibilità di un utilizzo distorto, a fini criminali, del comparto giochi *online*. [334]

Nel gioco *online* legale le transazioni sono di norma tracciabili sulla base degli obblighi di legge, che impongono l'apertura di un conto di gioco per registrare i movimenti in entrata e in uscita, ma in presenza di piattaforme informatiche gestite da società straniere, prive di autorizza-

---

[329] IV Comitato, riunione n. 12 dell'8 luglio 2022, audizione del dottor Roberto Cercone, capo del Servizio rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia, e del dottor Massimo Doria, capo del Servizio strumenti di pagamento al dettaglio della Banca d'Italia, accompagnati dal dottor Gian Luca Trequattrini, funzionario generale della Banca d'Italia.

[330] *Idem.*

[331] IV Comitato, riunione n. 20 del 31 maggio 2022, audizione del dottor Marcello Minenna, direttore generale dell'Agenzia delle accise, dogane e monopoli.

[332] XX Comitato, riunione del 28 gennaio 2021, audizione del dott. Claudio Clemente, direttore dell'Unità di informazione per l'Italia (UIF) della Banca d'Italia.

[333] Carte prepagate, « strumenti privativi » tipo *voucher* o *« scratch card »*.

[334] *« L'evoluzione digitale del mercato dei pagamenti tra opportunità e nuovi rischi. Il comparto del gioco »*, audizione del Capo del Servizio Rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia Roberto Cercone e del Capo del Servizio Strumenti e servizi di pagamento al dettaglio della Banca d'Italia Massimo Doria, documento consegnato in occasione dell'audizione dell'8 luglio presso il IV Comitato.

zione, i flussi finanziari transfrontalieri sfuggono totalmente al monitoraggio delle autorità italiane.

Fra le criticità evidenziate nell'audizione del direttore dell'ADM, dott. Minenna, emerge la difficoltà di verifica della regolarità e dell'autenticità dei documenti presentati per l'apertura del conto di gioco *online*. [(335)]

Tale aspetto risulta determinante ai fini della identificazione del giocatore anche, e soprattutto, rispetto alla verifica della sua età.

Attualmente l'attivazione di un conto di gioco *online* passa attraverso l'invio al concessionario di una copia digitalizzata di un documento di identità.

Non è prevista, in altri termini, l'attivazione di un sistema *« SPID »* per il riconoscimento certo dell'identità del giocatore come, invece, avviene per la fruizione di tutti i servizi pubblici.

Secondo la vigente convenzione di concessione è sufficiente, quindi, l'invio del solo documento d'identità per effettuare l'attivazione del conto di gioco *online*. Tale modalità di accesso al gioco *online* rappresenta un *vulnus* nella tutela dei minori che non sono protetti in modo adeguato dall'accesso alle piattaforme telematiche di gioco e, data la loro vulnerabilità connessa alla minore età, possono essere tentati e, di fatto, accedono alle piattaforme di *betting*; a maggior ragione quando esse sono fraudolente e i giochi illeciti: in questi casi non vi sono filtri di tutela per i minori.

Medesimo rischio per i minori emerge nell'accesso al gioco fisico presso gli operatori tradizionali.

Le dichiarazioni del direttore Minenna hanno palesato un evidente *gap* nella rete di controllo rispetto alla tutela dei minori.

I concessionari, in quanto incaricati di pubblico servizio, sono soggetti alle normative sul trattamento dei dati personali ed in materia di accesso ai documenti ed ai dati sensibili dei giocatori. Accedono, quindi, ai dati anagrafici dei giocatori, ai riferimenti per l'accredito delle provviste sui conti e per l'eventuale pagamento delle vincite. L'obbligo di comunicare l'informativa sul trattamento dei dati in coerenza con la normativa GDPR e di acquisire il consenso al trattamento da parte del giocatore dovrebbe formare oggetto di specifica indagine da parte dell'Agenzia delle dogane per assicurare il rispetto, da parte dei concessionari, della verifica dell'identità dei giocatori e della loro età.

Il *report* fornito dal direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli evidenzia un quadro allarmante rispetto alla tutela dei minori, palesando violazioni dei gestori di sale gioco implicanti chiusure di esercizi operanti in maniera illegale per « presenza di minori ».

L'elenco degli esercizi chiusi fornito dall'ADM evidenzia che il maggior numero di violazioni accertate (il 36%) riguarda la « presenza di minori » in sala.

Il dato percentuale è pressoché identico su tutto il territorio nazionale e concerne violazioni riferite ad attività ispettive di accesso condotte a fini di vigilanza e repressione all'intero delle sale e dei punti gioco.

[(335)] IV Comitato, riunione n. 20 del 31 maggio 2022, audizione del dottor Marcello Minella, direttore generale dell'Agenzia delle accise, dogane e monopoli.

Al riguardo, come ha precisato il dott. Saracchi nell'audizione del 31 maggio 2022, le verifiche di cui alla relazione fornita alla Commissione sono state effettuate *« a campione sul 50 per cento dei vigilati »*. [336]

Il direttore Minenna, su espressa richiesta, ha precisato in audizione che per *« soggetti vigilati »* devono intendersi *« tutti coloro che potenzialmente sono soggetti ad un intervento di vigilanza informativa o ispettiva dell'Agenzia »*; a chiarimento il dott. Saracchi ha aggiunto che bisogna distinguere *« la vigilanza informativa, dalla vigilanza regolamentare, alla vigilanza repressiva. (...) Un conto è assumere e acquisire le dichiarazioni antimafia ai controlli in ufficio preventivi rispetto all'esercizio del gioco, un conto è l'attività ispettiva svolta dagli agenti e dagli ufficiali di polizia giudiziaria all'interno dei punti gioco e all'interno delle sale »*.

L'ADM, quindi, riesce a *« sottoporre alle verifiche antimafia preventive, il 100 % dei soggetti vigilati nell'arco di 2 anni »* ma per sottoporre a controllo il 100 % di tutti gli esercizi in senso lato (concessionari, sviluppatori di gioco, distributori, punti scommesse fisiche e *online)* sarebbero necessari dagli 8 ai 10 anni.

Richiamando sempre i dati riportati nel *report* fornito alla Commissione, il direttore Minenna ha precisato che, ai fini dell'individuazione da parte di ADM dei soggetti vigilati a campione da sottoporre a controllo, l'Agenzia interviene *« in base a degli indicatori di rischio, in base ai nostri circuiti di controllo, quindi selezioniamo i soggetti, effettuiamo dei crash program anche con l'ausilio del comitato di prevenzione e repressione del gioco illegale e della tutela dei minori, dove l'Agenzia coordina le forze di polizia per interventi sul territorio »*.

Il *report* fornito da ADM attesta la chiusura, nel periodo del *lockdown*, di oltre 350 sale tra virtuali e fisiche. Il 36% delle violazioni accertate nelle sale gioco ha riguardato la « presenza di minori ».

Tale dato va confrontato con la percentuale di ispezioni condotte dalla polizia giudiziaria rispetto al gioco pubblico legale, ossia – in base a quanto riferito dal direttore dell'Agenzia – una percentuale che copre appena il 10% di tutte le sale gioco e le piattaforme di *betting*. Ma il *report* si riferisce, ovviamente, alle violazioni commesse nell'ambito del gioco pubblico legale; se proviamo ad immaginare le infrazioni che inevitabilmente accompagnano il gioco irregolare – di cui non si ha contezza – i dati potenzialmente tendono ad aumentare in modo incalcolabile, per cui non è possibile immaginare la reale portata del *vulnus* coinvolgente i minori.

Se poi valutiamo i limiti dei controlli ad oggi ipotizzabili sulla identità dei giocatori *online*, dobbiamo inevitabilmente riscontrare che tanti minori possono eludere agevolmente il filtro delle credenziali *online* sia utilizzando quelle di parenti o amici maggiorenni, quindi autorizzati, oppure ricorrendo alla contraffazione dei documenti esistenti con le tecniche di digitalizzazione disponibili.

---

[336] *Idem,* intervento dell'ingegnere Stefano Saracchi.

Non va sottaciuto, inoltre, che in una fase successiva al *login* sulla piattaforma, il titolare delle credenziali possa cedere la postazione ad un minore, eludendo così il sistema di controllo.

Illuminante ai fini della individuazione concreta della diffusione del gioco d'azzardo fra gli adolescenti e le conseguenziali criticità e ricadute sulle condotte comportamentali e la salute dei minori è il richiamo al *report* condotto dall'Istituto Superiore di Sanità su un campione di 15.600 studenti di età compresa fra i 14 ed i 17 anni, distribuito in maniera equilibrata per sesso, ambiente familiare, disponibilità economica ed impegno lavorativo dei genitori. L'analisi condotta dall'Istituto Superiore di Sanità ha rivelato che il 30% del campione di studenti intervistato ha praticato almeno una volta il gioco d'azzardo.

Nell'ambito del campione di « studenti-giocatori » sono state riscontrate differenze percentuali nella frequenza di gioco in base ad alcuni indici generali, e precisamente:

a) in base al *genere,* è emersa una incidenza sensibilmente maggiore per gli studenti maschi (40%) rispetto alle femmine (17%);

b) in base all'*età,* è stato rilevato un incremento esponenziale del 10% fra i frequentatori quattordicenni ed i diciassettenni;

c) in base alla *collocazione geografica,* risultano coinvolti in misura del 36% del campione gli studenti del sud rispetto al 20% degli studenti residenti nel nord-est del Paese;

d) in base alla *tipologia di istruzione,* si registra la percentuale più elevata fra gli studenti che frequentano gli istituti tecnici e professionali (37% del campione) rispetto agli studenti di licei artistici che fanno registrare percentuali nettamente più basse di frequenza di gioco (17%).

Il quadro emerso dall'indagine condotta dall'ISS fornisce il profilo medio del giovane giocatore d'azzardo che risulta essere in prevalenza di sesso maschile, di età compresa fra i 16 ed i 17 anni, studente di istituto professionale con scarso rendimento scolastico e residente nel sud del Paese.

Incrociando i dati emersi dall'indagine dell'ISS si è palesato un ulteriore elemento di identificazione del giovane giocatore d'azzardo associato al proprio *status* all'interno della famiglia di origine: il *discrimen* fra studenti giocatori e non giocatori è dato, infatti, dalla scarsa presenza del controllo genitoriale sulle abitudini di vita dei propri figli minori risultati giocatori d'azzardo abituali che, quindi, assumono senza controllo sostanze stupefacenti o alcoliche, sono dediti al vizio del fumo e sostengono spese settimanali senza rendicontazioni familiari.

Appare allarmante, inoltre, la circostanza dichiarata dal campione di studenti giocatori intervistati dall'ISS circa le modalità di scelta del luogo di gioco, in prevalenza incentivate dall'assenza di controllo dei documenti d'identità o dalla garanzia di riservatezza.

Seppure i dati contenuti nell'indagine dell'ISS individuino come problematici o a rischio il 7% del campione risultato rientrante nella categoria dei giocatori abituali, non dobbiamo dimenticare che il gioco d'azzardo è vietato ai minori d'età. Tale divieto trova fondamento nella

necessità di tutelare dal rischio di dipendenza i soggetti vulnerabili per eccellenza, cioè i minori.

Il gioco d'azzardo, infatti, per come confermato anche dalla dott.ssa Roberta Pacifici, direttore del Centro nazionale dipendenze e *doping* dell'Istituto superiore di sanità, crea dipendenza *« paragonabile alla dipendenza da sostanze stupefacenti: sono attivate, infatti, le stesse aree del cervello e i meccanismi di ricompensa e di gratificazione sono gli stessi. Chiaramente ci sono giochi che, come tipologia, sono maggiormente correlabili alla dipendenza e sono quelli che utilizzano suoni, colori, luci, che sono studiati appositamente per trattenere il giocatore e per isolarlo dall'ambiente »*. [(337)]

Anche il *gaming* che non prevede vincite in denaro ma vincite correlate all'acquisto di giochi o « vite » aggiuntive, richiedendo investimenti in denaro per continuare a giocare, può innescare il meccanismo della dipendenza nel giocatore, istigato a seguitare a giocare.

L'attivazione nel 2017 da parte del Centro nazionale dipendenze e *doping* dell'Istituto superiore di sanità del *Telefono Verde* con finalità di *counseling* telefonico non ha fornito i risultati sperati in termini di intercettazione, sostegno e dissuasione dal gioco d'azzardo.

Sicuramente le criticità emerse in ordine alla elevata diffusione del gioco d'azzardo fra i minori devono indirizzare gli interventi istituzionali verso un potenziamento dei controlli sull'identità dei giocatori con conseguenziale intensificazione delle verifiche da parte delle forze dell'ordine nelle sale scommessa e nelle sale VLT e successivo inasprimento delle sanzioni previste per il trasgressore.

Per il gioco *online* il *login* del giocatore deve avvenire attraverso l'utilizzo dello SPID, che fornisce l'identificazione certa del titolare dell'accesso.

È evidente che non è escluso un accesso fraudolento correlato alla cessione della postazione di gioco in fase successiva al *login*, ma potrebbe essere attivata una modalità di verifica a tempo non definito nel corso del gioco, così da monitorare la presenza dell'effettivo fruitore della postazione di gioco attraverso la richiesta di nuovo accesso con SPID.

Non va sottaciuta la necessità di intervenire sui fattori correlati alla insorgenza della dipendenza, operando *« un'interruzione non volontaria ma definita di tempo nel gioco delle VLT »* e riducendo il numero di giochi disponibili, l'offerta, l'intensità dell'offerta, la pubblicità dell'offerta e le caratteristiche del prodotto.

Non va, da ultimo, dimenticato che in mancanza di un'offerta di gioco lecita può intervenire quella illegale.

È necessario, quindi, attivare strumenti di protezione verso i minori ad ampio raggio che coinvolgano la famiglia di origine e le istituzioni scolastiche al fine di sensibilizzare ed orientare gli studenti verso una

---

[(337)] Commissione parlamentare di inchiesta sul gioco illegale e sulle disfunzioni del gioco pubblico, audizione del 5 Maggio 2022 della dottoressa Roberta Pacifici, direttore del Centro nazionale dipendenze e *doping* dell'Istituto superiore di sanità.

maggiore consapevolezza dei rischi derivanti dalla dipendenza dal gioco d'azzardo.

10. L'Impegno delle Associazioni del terzo settore

10.1 Fondazioni Antiusura

In data 4 agosto 2021 il IV Comitato ha audito Luciano Gualzetti, presidente della Consulta nazionale fondazioni antiusura. Nella circostanza, l'audito ha preliminarmente ricordato come le fondazioni antiusura siano promosse dalla Conferenza episcopale italiana. [(338)]

Esiste un robusto legame tra usura e gioco d'azzardo: nei fatti rappresenta un processo *post hoc, ergo propter hoc* di impoverimento nei confronti di persone e famiglie che, ammaliati dalla ricerca della vincita facile che il *sistema* dei giochi prospetta, si ritrovano purtroppo intrappolate nella gabbia dell'indebitamento.

La forte correlazione tra questi elementi, che muove fin dalle origini della gestione *diretta* del comparto dei giochi da parte dello Stato, ha raffigurato per le diverse realtà presenti nel Paese motivo di preoccupazione circa il ruolo svolto dallo Stato medesimo: da un lato vi era e vi è una parte dello Stato che si preoccupa e si occupa di contrastare le degenerazioni prodotte dall'offerta, dall'altro, invece, lo Stato che dal settore dell'azzardo esige sempre più gettito economico. Va considerato che il combinato disposto che si è creato, oltre a rappresentare un messaggio equivoco, ha prodotto nei fatti situazioni di indebitamento indotto non solo e soltanto da parte dei circuiti illegali del gioco, ma anche dall'offerta del gioco cosiddetto *legale*. Detto fenomeno, peraltro in espansione durante la fase pandemica, ha ampliato la platea di coloro che, essendo a rischio di usura, si affidano alla sorte dei giochi.

Nonostante il fatto che durante i vari *lockdown* imposti dalla fase pandemica il volume delle somme veicolate nei canali di gioco abbia registrato una contrazione, alcuni studi hanno riscontrato come, ad esempio, molta popolazione giovanile, abbia conosciuto ed incontrato il gioco per mezzo dell'offerta *online.*

Si tratta, peraltro, di una platea di giovani che annovera tra le fila anche altre forme di fragilità prodotte e nel caso acuite dalle sofferenze della condizione pandemica (isolamento, mancanza di relazioni sociali, diritto allo studio) che hanno contribuito, in alcune occasioni, a favorire il fenomeno dell'usura attraverso quello che viene anche definito *welfare* criminale.

Giova ribadire che, anche all'esito delle indagini condotte dalle autorità competenti, la vocazione imprenditoriale delle associazioni malavitose – sempre più manifesta – ha sovrastato il sillogismo circa la distinzione tra gioco legale e illegale: questa distinzione, per quanto concerne

---

[(338)] IV Comitato, riunione n. 13 del 4 agosto 2021, audizione del dottor Luciano Gualzetti, presidente della Consulta nazionale antiusura « Giovanni Paolo II » onlus.

i fenomeni inerenti al circuito usuraio, non tiene più. L'equazione secondo cui con l'espansione del gioco legale viene debellato il fenomeno di quello illegale è purtroppo ed abbondantemente superata dagli eventi.

L'opera delle fondazioni, da sempre, ha cercato di unire alla denuncia la proposta: passando necessariamente dall'aiuto alle persone anzitutto nella fase più critica, si sono volute sviscerare, nel merito, le cause che hanno prodotto situazioni di sovraindebitamento, povertà, usura che di fatto è un canale di commercio e di investimento « sicuro e riparato » a vantaggio di coloro che lo offrono, con un alto rendimento, privo di oneri fiscali, il cui fine si concretizza nell'arricchimento di sacche finanziarie sommerse e reimpiegate in investimenti legati al riciclaggio, ma più in generale, destinato a tutta quella serie di attività compiute dalla malavita organizzata.

Le azioni delle fondazioni, ha ricordato l'audito, si sono articolate in più direzioni: da quelle di carattere culturale, condannando fermamente anche le terminologie spesso errate che descrivono l'azzardo (ludopatia, divertimento *soft*, ecc.) per mezzo delle quali, molti, hanno cercato di *sdoganare*, come cosa buona, la pratica del gioco. Il fenomeno dell'azzardo, che ha chiaramente prodotto situazioni di involuzione sociale, è stato portato più volte all'attenzione delle istituzioni con la finalità di promuovere e attuare scelte di carattere politico e amministrativo indirizzate al contrasto dei decadimenti generati dalla pratica in questione.

Nel solco di un pensiero largo, certamente improntato alla tutela degli individui, è ferma convinzione delle fondazioni antiusura che il livello istituzionale della questione debba necessariamente strutturarsi in modo da rafforzare e tutelare l'azione degli enti locali circa le regolamentazioni dell'offerta.

In questa direzione l'auspicio del presidente della Consulta nazionale delle fondazioni antiusura, Luciano Gualzetti, è che, privilegiando la protezione della salute a quella economica, a dettare le regole non sia più il Ministero dell'economia e delle finanze, bensì il Ministero della salute.

Di una povertà sempre più crescente, determinata anche dalla pandemia, – ha proseguito l'audito – si ha contezza dal fatto che sono almeno raddoppiate le persone che si rivolgono presso i centri di ascolto delle Caritas. Preoccupa, nondimeno, la capacità delle associazioni criminali di sostituirsi ai soggetti deputati all'aiuto: la pervasività di queste compagini, talvolta, fornisce 'aiuti' economici e materiali ai bisognosi riuscendo ad intercettare le persone ancora prima delle strutture tradizionalmente investite da questo ruolo. E ciò significa che, in qualche modo, coloro che hanno usufruito degli aiuti, saranno perennemente loro debitori, con tutto ciò che ne consegue.

10.2 Caritas italiana

Nell'audizione del 4 agosto 2021, don Andrea La Regina ha ricordato che Caritas, attraverso la pubblicazione di un *dossier* sulla povertà, già nel mese di luglio 2020, aveva nuovamente acceso un faro circa il fenomeno dell'impoverimento delle persone e dei nuclei familiari: nel 2019 le Caritas italiane hanno fornito, attraverso i propri presìdi territoriali aiuti e sostegno

a circa 450 mila persone, di cui oltre il 60% cittadini italiani. Tra coloro che si sono rivolti all'organismo pastorale, oltre il 30% può essere etichettato nell'ambito dei cosiddetti « nuovi poveri », ovvero donne e uomini che per la prima volta hanno chiesto sostentamento. (339)

Ad avviso dell'audito, si rende indifferibile e fondamentale recuperare una nuova riflessione etica di fronte alle sfide attuali ove si manifestano forti situazioni di criticità per tutto ciò che riguarda la vita delle persone. Nei casi di maggiori fragilità, questo tipo di fenomeni assumono contorni ancor più pervasivi.

Il rappresentante della Caritas ritiene che senza dubbio tra i fattori che contribuiscono alla creazione di disagio vi è anche il gioco d'azzardo. Le Caritas diocesane, attraverso la presenza capillare nei luoghi, hanno intercettato persone che, rivolgendosi alle strutture, hanno palesato e confessato conseguenze nefaste di indebitamento prodotte dal ricorso ai giochi. Situazioni già di per sé compromesse anche a causa della difficoltà di accesso al credito – ricorda l'audito – stanno creando circostanze favorevoli alla proliferazione degli interessi malavitosi che traggono importanti profitti dai circuiti dell'usura. A ciò vanno aggiunti i fenomeni di condizionamento e controllo del territorio che le associazioni criminali perpetrano per mezzo della loro opera: contesti sempre più relegati alla funzionalità delittuosa.

Ritiene l'audito che l'importante azione di contrasto operata dalle forze dell'ordine e dall'autorità giudiziaria da sola non sia sufficiente al raggiungimento degli obiettivi necessari a debellare gli eventi. Manca, a suo avvio, una visione d'insieme della realtà: *« il tessuto economico è sempre più gravato dall'inquinamento della malavita ed è in questo quadro che, in più modi, i sodalizi criminali si rafforzano »*. (340)

Con riferimento alla questione del gioco d'azzardo, il rappresentante della Caritas riconosce che la pur proficua collaborazione tra fondazioni, servizi dipendenze e opere come Caritas, da sola non è sufficiente. Ritiene infatti che sia quantomai urgente l'emanazione di una legge organica sulla materia, atteso che quella attuale « *non intercetta come dovrebbe, i bisogni dei giocatori che faticano a trovare la via maestra e i luoghi dove rivolgersi ». « L'azzardo, come e più dell'usura* – sottolinea l'audito – *si nasconde nelle pieghe dell'esistenza delle persone »*.

Conclude, dunque, l'audizione don Andrea La Regina formulando l'auspicio e riponendo la speranza nel fatto che *« istituzioni e privato sociale collaborino affinché si realizzi un modello che sia in grado di rompere la catena che oggi tiene assieme azzardo, sovraindebitamento e usura con tutto ciò di nefasto che purtroppo ne consegue »*. (341)

---

(339) IV Comitato, riunione n. 13 del 4 agosto 2021, audizione di don Andrea La Regina, dirigente di Caritas italiana.

(340) *Idem.*

(341) *Idem.*

10.3 Avviso pubblico

L'audito, dottor Claudio Forleo, responsabile dell'Osservatorio parlamentare di Avviso Pubblico ha ricordato che detta associazione raggruppa ad oggi circa 500 enti di cui fanno parte amministrazioni, locali e regionali, rappresentative di varie forze politiche. [(342)] Tra le materie d'interesse di cui l'associazione si occupa da tempo, rientrano anche tutte le tematiche relative al gioco d'azzardo. In tal senso, un osservatorio dedicato si occupa di monitorare ed analizzare tutti quei fenomeni inerenti agli interessi malavitosi che il comparto dell'azzardo produce nel Paese.

Nel corso degli ultimi anni diverse amministrazioni locali e regionali, attraverso dispositivi legislativi (regolamenti, ordinanze, etc.) sono intervenute con l'intento di arginare le molteplici criticità che si manifestano sui territori, quali le attività delittuose e la dipendenza da gioco.

La vocazione sempre più imprenditoriale e gli interessi delle mafie nei confronti di segmenti importanti dell'economia, nelle quali ricade anche l'azzardo, hanno radici profonde e non a caso molte amministrazioni locali con il supporto formativo di Avviso Pubblico, hanno intensificato l'impegno sia nella lotta alla dipendenza da gioco, sia nei confronti di tutti quei fenomeni che riguardano le infiltrazioni mafiose.

Ad avviso dell'audito, il tema del gioco d'azzardo, ancorché decisamente degenerativo, talvolta fatica ad emergere come dovrebbe. Anche per questo motivo, con la finalità di darne una maggiore e diffusa evidenza, nei mesi subito antecedenti l'audizione presso il IV Comitato l'associazione ha pubblicato un libro che reca la prefazione del Procuratore nazionale antimafia ed antiterrorismo. D'altro canto, le associazioni mafiose che un tempo limitavano la propria azione criminale perlopiù in ambiti illegali, oggi, come accertato all'esito di numerose indagini, hanno permeato anche i circuiti legali di giochi e scommesse. Significativo è il fatto che nel 2019 la Direzione investigativa antimafia nel suo rapporto semestrale abbia ritenuto necessario dedicare un'apposita sezione ai legami in essere tra mafie e azzardo.

In una logica di più ampio respiro sull'argomento 'giochi' va detto che, a seguito della presa in carico della gestione del comparto da parte dello Stato che certamente muoveva sulla base di buone intenzioni (gestione controllata, gettito erariale etc.) nel corso degli anni il contesto ha mostrato un complesso importante di fragilità. Il legislatore, nei fatti, si è molto adoperato per garantire un sempre maggiore gettito, senza tuttavia occuparsi doverosamente di tutta quella serie di criticità che un'offerta così massiccia avrebbe generato. In questa fase possiamo ragionevolmente sostenere che i 'canali di gioco' (lecito e illecito) talvolta si sovrappongono dando luogo a fenomeni di riciclaggio e usura.

Per un arco temporale importante, tutte le regolamentazioni del comparto dei giochi – essendo reputate riserva statale – sono state ritenute di competenza esclusiva del medesimo soggetto soprattutto in virtù

[(342)] IV Comitato, riunione n. 13 del 4 agosto 2021, audizione del dottor Claudio Forleo, responsabile dell'Osservatorio parlamentare di Avviso Pubblico.

delle normative del TULPS. In realtà, principalmente a seguito delle pronunce della Corte Costituzionale, oggi questo 'concetto' è abbondantemente superato. In questa ottica, le azioni di opposizione alle criticità emerse, messe in campo dalle Regioni e dagli enti locali per mezzo di leggi e regolamentazioni che antepongono la tutela della *publica sanitas* al gettito erariale, pur essendo oggetto di continui ricorsi avanti la magistratura amministrativa da parte di operatori della filiera, hanno trovato piena legittimità; dunque, la necessità di combinare le esigenze del comparto giochi a quelle dei fattori di rischio di tipo sociale e criminale restano imprescindibili.

Al riguardo soprattutto in questa fase, ad avviso del dottor Forleo, preoccupa il dibattito politico *in itinere* circa la questione relativa alle distanze dei luoghi di gioco dai cd. *'luoghi sensibili'* (ad esempio, scuole, ospedali, luoghi di culto) meglio definita come 'distanziometro' individuati dalle regolamentazioni locali in materia. L'applicazione di queste norme, peraltro ritenute efficaci e virtuose anche in altre realtà dell'Unione (come ad esempio, nella città di Berlino) che le stanno attuando, viene ritenuta dalla filiera del gioco come deleteria poiché causa di una eccessiva contrazione del gioco 'legalè e dunque foriera di ricorso ai canali d'illegalità. Detta tesi, all'opposto, non trova fondamento nei fatti: l'esempio della regolamentazione della Regione Piemonte in questa direzione ne sarebbe la riprova. In Piemonte, come altrove, l'incremento dell'offerta dei circuiti di gioco 'legali' non hanno cancellato i circuiti 'illegali' e nessun dato certifica detta argomentazione.

Il rappresentante di Avviso Pubblico ritiene che sia necessario prendere atto che le regolamentazioni di carattere locale – il cui obiettivo è chiaro, la tutela della salute e il contrasto a fenomeni di illegalità – non danno luogo alla crescita di fenomeni di tipo delittuoso. Ne mitigano e ne contrastano, piuttosto, le ricadute degenerative sul tessuto economico e sociale, pertanto – ha proseguito l'audito – è opportuno che agli enti locali continui ad essere riconosciuta la possibilità di esprimere la propria voce sul delicato rapporto tra 'territorio e azzardo'. Anche perché, la polverizzazione sul territorio nazionale dell'offerta (58 mila esercizi con AWP, 10 mila sale scommesse, 5000 sale VLT, 200 sale Bingo etc. dati 2019) con un rapporto di un AWP ogni 228 abitanti non trova eguali nel resto d'Europa; si tratta, in altri termini, di una situazione chiaramente di difficile controllo.

In conclusione dell'audizione, il dottor Forleo ha ricordato come dinanzi ad un fenomeno di enormi dimensioni come quello dei giochi e delle scommesse, sia ormai divenuto improcrastinabile rendere i processi di tutela della salute, vigilanza, regolamentazione, controllo e repressione sempre più funzionali ed ordinati con l'obiettivo di garantire legalità all'intero sistema.

Sarebbe necessario, pertanto, a suo avviso, assicurare uno sviluppo corretto, equilibrato e sostenibile di un mercato in continua evoluzione, sostenuto tuttavia *« da un apparato che ne garantisce, in primis, legalità efficienza della vigilanza e controlli che lo Stato può e deve assicurare »*. *« Se, come noto, la via del proibizionismo non è la soluzione, neanche*

l'apparato attuale è esaustivo ». Urge, dunque, un riordino del comparto attraverso un superamento delle innumerevoli storture intrinseche nel sistema che tenga in dovuta considerazione l'esperienza maturata dagli enti locali.

11. Considerazioni di sintesi per un nuovo quadro istituzionale

L'esigenza di regolamentare in modo dettagliato i rapporti nel contratto di concessione è interesse preminente dello Stato anche quando il concessionario può esercitare poteri amministrativi surrogandosi direttamente ad esso: la giurisprudenza configura come provvedimenti amministrativi alcuni atti adottati dal concessionario di servizi o di opere, come gli atti di aggiudicazione di contratti di appalto per l'esecuzione di lavori. Di regola, l'amministrazione concedente è titolare di poteri molto penetranti; può controllare l'attività del concessionario e adottare direttive; può sostituirsi al concessionario nei casi di inerzia di quest'ultimo; ha un potere di sanzione, che consiste nel dichiarare la decadenza della concessione in caso di inadempimento grave del concessionario; può, ove previsto dalla legge o dal contratto di concessione, esercitare il diritto di riscatto, che comporta la risoluzione del medesimo contratto e il trasferimento degli impianti all'amministrazione; può revocare la concessione per ragioni di pubblico interesse.

La circolare firmata nell'agosto 2019 dal Sottosegretario al MEF con delega ai giochi Alessio Villarosa nei confronti delle società concessionarie del gioco pubblico in tema di divieto di pubblicità come sancito dal c.d. « decreto dignità » va letta in questo senso e nonostante la chiarezza ivi contenuta, di fatto tale divieto viene continuamente minato con tentativi di aggiramento. Sarebbe necessario, pertanto, ampliare l'oggetto del contratto di concessione che l'ADM sottoscrive con i concessionari prescelti facendo riferimento, non solo agli aspetti finanziari ed economici, ma a tutte le norme statali e regionali che effettivamente impattano sulla tutela della salute e sono poste a difesa dei soggetti maggiormente vulnerabili tra cui i minori.

In tema di giochi e scommesse, a fronte della riserva statale il concessionario agisce come incaricato di pubblico servizio e, stante la sua funzione, è soggetto al controllo della pubblica amministrazione concedente e al regime autorizzatorio di pubblica sicurezza. In altri termini, chi intende svolgere un'attività nel settore « giochi e scommesse » deve ottenere, da un lato, la relativa concessione dell'ADM e, dall'altro, la c.d. « licenza di polizia » della questura territorialmente competente. Solo per gli apparecchi di puro intrattenimento che non distribuiscono vincite di denaro, di cui al comma 7 dell'art. 110 TULPS, è escluso il predetto duplice sistema vincolistico, in quanto in tale ipotesi non occorre una concessione, essendo sufficiente il solo possesso dell'autorizzazione di cui all'art. 86 TULPS e del « nulla osta per messa in esercizio » da parte dell'Agenzia. Tuttavia, non basta, è necessario che lo Stato si riappropri di un settore a rischio in quanto nella società ha un impatto notevole in tema di salute pubblica e di

economia. Oltretutto, è a forte rischio, come ci confermano le relazioni di pubblica sicurezza e le inchieste della magistratura, di infiltrazione da parte della criminalità organizzata.

Risulterà di particolare interesse analizzare, da un punto di vista tecnico-giuridico, possibili *vulnus* nei bandi di gara, nei contratti di concessione dei giochi pubblici nonché negli statuti e negli atti costitutivi delle società concessionarie. Un efficace contrasto alla criminalità organizzata non può che passare da una fase di ripensamento complessivo della materia in special modo quella *online*, essendo questa, per definizione, immateriale e perciò di più difficile regolamentazione.

Sarebbe, inoltre, necessario approfondire se i contratti di concessione siano o meno la causa dell'attuale deresponsabilizzazione, intesa come impossibilità ad oggi di individuare precise responsabilità civili e penali dell'offerta.

Più precisamente, sarà compito del Parlamento ricostruire il giusto bilanciamento di interessi tra Stato e concessionarie. Tale equilibrio, che potrebbe dirsi sinallagmatico, è la più autentica, ma non l'unica, forma di garanzia di una offerta sostenibile da un lato e di impenetrabilità nel sistema del gioco pubblico da parte della criminalità organizzata dall'altro.

Negli ultimi anni l'espressione migliore della società civile ha manifestato sensibilmente contro la proliferazione dei VLT e delle *slot machine*, con la richiesta di una regolamentazione più rigida e controlli più severi verso i gestori ed esercenti, spesso operanti nelle zone d'ombra, come hanno riferito al Comitato gli stessi soggetti operanti nel settore.

Le indagini della magistratura indicano che il settore va rivisto e meglio regolamentato. Da molteplici indagini emerge chiaramente che l'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore gioco, anche pubblico, avviene con modalità differenti che si sono evolute nel tempo, adeguandosi in ultimo alle nuove tecnologie ed all'avvento dei giochi *online*. In una delle sue più recenti relazioni, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo delinea un quadro oltremodo preoccupante: « La criminalità investe nel gioco, sia per percepire rapidamente guadagni consistenti, soprattutto se le regole vengono alterate per azzerare le possibilità di vincita dei giocatori o per abbattere l'entità dei prelievi erariali, sia per riciclare capitali illecitamente acquisiti con le estorsioni, il traffico di sostanze stupefacenti, e quant'altro ».

La criminalità oggi condiziona irreversibilmente il settore del gioco pubblico d'azzardo e di conseguenza condiziona lo Stato italiano.

Lo fa in maniera multiforme:

– condiziona direttamente la gestione, eventualmente attraverso prestanome, di sale e punti di raccolta inseriti nel circuito « legale » di gioco e scommesse;

– si è dotata di « strutture parallele » con le quali esercitarne l'offerta illegale: dai centri scommesse mimetizzati come Centri Trasmissione Dati alla realizzazione di siti abusivi per l'offerta di gioco e scommesse *online*, situati anche all'estero.

L'ampliamento dell'offerta d'azzardo legale ha costituito una risorsa per le mafie anziché un freno ai suoi affari. Trattandosi di un importante settore economico la mafia tende quasi naturalmente ad acquisirne il controllo. Sempre la DNAA scrive: « Non è un caso che il paradigma normativo dell'articolo 416-*bis* c.p. preveda che le mafie, attraverso l'intimidazione e la conseguente omertà che ne deriva (in ciò consiste il metodo mafioso), mirino ad accumulare ricchezza illecita, acquisendo, tra l'altro, il controllo di attività economiche anche indirettamente ».

L'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore legale del gioco avviene con modalità differenti:

– la tradizionale è quella riferita all'estorsione perpetrata ai danni delle società concessionarie, delle sale da gioco e/o degli esercizi commerciali in cui si esercita il gioco elettronico, analogamente a quanto avviene per le altre attività commerciali e produttive;

– la diffusissima imposizione delle macchinette « mangia soldi » negli esercizi pubblici commerciali insistenti sul territorio. In taluni casi da indagini della magistratura si è appreso che è stata documentata la possibilità « alternativa », offerta alle vittime, di istallare videopoker di società non riconducibili all'organizzazione mafiosa, dietro il pagamento di una quota mensile per ogni macchinetta istallata;

– attraverso l'intestazione di società, punti scommessa e sale da gioco a prestanome.

Parallelamente la criminalità organizzata ha investito anche su attività che, pur essendo svolte con finalità delittuose, si realizzano su piattaforme di gioco legale, la cui natura è in progressiva costante evoluzione e che vede la criminalità organizzata operare attraverso soggetti in possesso di specifiche competenze tecniche. Il fenomeno più ricorrente in questo senso è la raccolta abusiva di scommesse, operata anche mediante centri di trasmissione dati utilizzati da soggetti non in possesso delle previste concessioni/autorizzazioni statali. Ciò che accade nello specifico è ben riassunto dalla DNAA in una delle sue ultime relazioni annuali: « la raccolta "da banco" dei giochi e delle scommesse viene effettuata attraverso una rete di agenzie inquadrate, simulatamente, come meri centri di trasmissione dati (CTD) collegati a *bookmaker* esteri (autorizzati a operare la raccolta a distanza in forza di apposite licenze rilasciate dalla competente Autorità straniera) da un apparente "contratto di prestazioni di servizi". Di fatto, le poste dei giocatori vengono acquisite in denaro contante o tramite assegni, direttamente consegnati al gestore del punto commerciale dislocato sul territorio. Il contratto di gioco e scommessa, perciò, si perfeziona interamente sul territorio dello Stato e viene direttamente gestito dal punto commerciale, che poi trasferisce le somme, compensando le perdite con le vincite e al netto della propria provvigione. ».

L'ingente guadagno conseguito illecitamente permette, quindi, di:

1. sottrarsi al pagamento dell'imposta unica sulle scommesse ottenendo un ingiusto profitto a danno dello Stato italiano;

2. conseguire sul territorio nazionale utili d'impresa, riconducibili a una stabile organizzazione occulta che sono sottratti al pagamento delle imposte;

3. riciclare denaro « sporco » attraverso l'utilizzo di conti di gioco intestati a persone compiacenti ovvero inconsapevoli.

Inoltre, tutt'altro che trascurabile è il profitto conseguito attraverso l'alterazione e/o la manomissione del *software* delle *slot machine* e *videolottery* (VLT), con lo scopo di alterare i flussi telematici di comunicazione dei dati sulla raccolta e consentire un'illecita gestione « separata » delle giocate realmente effettuate sottraendole da un lato alla prevista imposizione tributaria, dall'altro alimentando un'attività economica illecita che sfugge alla necessaria tracciabilità di flussi anche ai fini della normativa di prevenzione antiriciclaggio.

Rilevante risulta il dato emerso nel corso delle audizioni dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia secondo cui durante il periodo di *lockdown* dovuto alla pandemia da Covid-19, di totale confinamento delle persone e completa chiusura dei centri scommesse, ci sono state numerose segnalazioni di transazioni finanziarie partite proprio da alcuni centri di gioco autorizzati.

È stato anche evidenziato in diverse indagini condotte dalla Guardia di Finanza che alcuni di questi profitti illeciti si sono realizzati attraverso la « sofisticazione » dei flussi di trasmissione dei dati telematici mediante l'utilizzazione dei c.d. « cloni », vale a dire apparecchi e congegni da gioco con lo stesso codice identificativo di altri apparati per i quali sia stato rilasciato il nulla osta di distribuzione ed il nulla osta di messa in esercizio, installati all'interno di esercizi aperti al pubblico ed adibiti alla raccolta di giocate che, non rilevati dalla rete telematica dell'ADM, sfuggono completamente all'imposizione tributaria e attraverso schede di gioco dotate di regolari nulla osta ma recanti *software* modificati atti a ridimensionare o, in taluni casi, azzerare i dati relativi alle somme giocate.

Tali congegni, artatamente creati e finalizzati ad illeciti profitti, interessano settori che assorbono circa il 70% dell'intero comparto. La criminalità, pertanto, ha investito non solo ingenti somme di denaro sporco nel settore del gioco anche legale ma, al contempo, ha inteso dedicare risorse umane con professionalità a volte più elevate rispetto a quelle messe in campo dallo Stato sul fronte dei controlli.

Il crimine organizzato è riuscito a creare un sistema parallelo di gioco illecito, non tracciabile, proprio sfruttando le dinamiche tipiche del gioco legale. Ciò inevitabilmente sarà ancora più evidente con particolare riguardo sul fronte del gioco *online*. Lo Stato in tale circostanza dovrebbe, in ossequio al principio del buon padre di famiglia, sospendere le opportunità di sviluppo del settore *online* al fine di approntare un sistema informatico altamente protetto e tracciabile. Oggi, al contrario, il sistema di gioco illecito ha la capacità di sfruttare a pieno ogni opportunità e di sfuggire a tutti i meccanismi di controllo in materia di reputabilità degli operatori, di incremento dei controlli antiriciclaggio nonché agli oneri imposti sui gestori del gioco dal decreto legislativo che ha dato attuazione alla IV Direttiva antiriciclaggio.

Sul fronte del contrasto dei reati come l'usura, l'estorsione, l'acquisizione e la gestione di società con i proventi illeciti, si evince dalle indagini come la criminalità organizzata abbia acquisito una capacità mai avuta in precedenza rappresentata dalla possibilità di lucrare sulle attività indirette e collaterali al settore gioco.

Si pensi alla percezione di interessi spesso usurari sui prestiti elargiti ai giocatori che hanno bisogno di contanti per proseguire le giocate, agli investimenti nel cd. « indotto » rappresentato da ristoranti, strutture alberghiere, locali di intrattenimento, ovvero al condizionamento delle attività economiche imponendo lavoratori, fornitori di beni e servizi, e simili.

Dalle indagini sono altrettanto evidenti gli interessi e i sodalizi tra le diverse organizzazioni mafiose transazionali interessate alla gestione del gioco e delle scommesse certamente agevolati dalla considerevole capacità elusiva di una normativa di settore che assai si presta a simili comportamenti attraverso l'interposizione di soggetti « puliti », attraverso la delocalizzazione delle sedi legali, attraverso la schermatura dei reali soggetti interessati attraverso l'utilizzo di inedite compagini societarie e nuove « piattaforme di gioco » in grado di rendere subito obsolete le tecniche investigative.

Una normativa frammentaria che, quindi, si presta particolarmente ad attività elusive, poco si presta al perseguimento di interessi tutelati dalla Carta costituzionale.

È fondamentale, infine, ampliare le competenze soprattutto in una materia complessa e assai delicata. Se risulta necessario il primato del Ministero dell'economia e delle finanze appare altrettanto necessario un intervento del Ministero della salute e del Ministero dell'istruzione.

12. Considerazioni finali, raccomandazioni e proposte

Il sistema dei controlli nel settore dei giochi, per quanto concerne il gioco legale e quello illegale, è oggi influenzato dalle norme sanzionatorie in vigore e dalla complessità tecnica dei controlli. Le criticità aumentano laddove il gioco si svolga in contesti particolari: sia che si tratti di gioco *online*, sia che si tratti di giochi gestiti dalla criminalità organizzata. Laddove questi ultimi due fattori siano ambedue presenti, le complessità del contesto di riferimento aumentano in modo esponenziale.

Di seguito si indicano alcune criticità corredate da raccomandazioni e proposte.

a) Sul coordinamento del sistema di controllo

Il sistema dei controlli amministrativi in tema di giochi è composto dall'insieme delle realtà che sono deputate a svolgere ordinariamente funzioni di controllo sia in materia di pubblica sicurezza sia in materia fiscale.

La molteplicità di interlocutori deputati all'esecuzione dei controlli si compone, quindi, dalle tre forze di polizia a competenza generale (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza), dall'ADM e dalle forze della polizia locale.

Per garantire un'uniforme esecuzione dei controlli su tutti gli operatori del settore, a prescindere dal luogo di svolgimento dell'attività, si segnala la necessità di provvedere al coordinamento a cura di una delle predette autorità, che possa garantire la tenuta di un fascicolo aggiornato su ciascun operatore, comprensivo di ogni controllo eseguito. Potrebbe essere opportuno valutare di far svolgere una forma di coordinamento dei controlli, nonché – di converso – una loro capillare pianificazione, ad una forza di polizia con competenza generale, quale ad esempio la Polizia di Stato, imponendo per legge una periodicità nei controlli, come già prevista per i controlli amministrativi con imprese che superano determinate soglie di volume di affari.

Emblematica, al riguardo, è la circostanza per cui la stessa Commissione parlamentare antimafia, al fine di ottenere un quadro complessivo dei controlli svolti nel settore dei giochi in un determinato arco temporale, abbia dovuto attivare le singole forze di polizia e l'ADM ottenendo, peraltro, dati tra loro poco omogenei e con differenti livelli di dettaglio.

Con riguardo al numero delle ispezioni e dei controlli programmati su base annua, la Commissione è dell'avviso che le autorità competenti debbano far sì che il complesso degli interventi sia proporzionalmente ancorato a parametri indicativi del volume di gioco d'azzardo osservato in una determinata area del Paese, evitando, come talvolta accade, che il numero dei controlli in una provincia o regione ad alto rischio di gioco sia notevolmente sottodimensionato rispetto al necessario o, anche, situazioni in cui le autorità hanno assicurato un numero elevato di controlli a fronte di un numero di giocate e di giocatori relativamente limitato. [(343)]

b) Sulla complessità dei controlli

I controlli nel settore dei giochi scontano una complessità di base dovuta alla farraginosità delle norme e alla complessità tecnica degli apparecchi da controllare.

[(343)] Con riguardo al numero di controlli e ispezioni, ad esempio, sommando le quattro regioni del sud si è appena a un decimo del totale delle sanzioni comminate in Italia. Nella sola Lombardia, il dato balza invece al 42% (*« Libro Blu »*, ADM 2021). Su quasi 3.700 violazioni di sanzioni amministrative contestate nel 2020, oltre 1.500 riguardano la Lombardia, 800 il Lazio e 320 la Toscana. Meno « severa » sembra, invece, essere stata l'azione di contrasto in Campania (280 circa) e in Calabria (50 casi). Quasi assenti le violazioni contestate in Puglia (solo 3 sanzioni). In controtendenza rispetto alle frequenza dei controlli « d'ufficio », vi è l'iniziativa della magistratura, alla quale le indagini della polizia giudiziaria (in particolare della Guardia di Finanza) hanno fatto pervenire corpose relazioni, sia per i casi di azzardo praticato in clandestinità e sia – molto di più – per le vicende di infiltrazione e manipolazione nell'arcipelago del sistema del « gioco legale » localizzati prevalentemente nelle regioni dell'Italia meridionale.

Per tale motivo l'individuazione di una forma di coordinamento consentirebbe di poter individuare anche le modalità di formazione e di aggiornamento di adeguate competenze.

Allo stato, infatti, al di fuori di quanto accade con l'esiguo numero di agenti di cui dispone l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, la predisposizione di idonei percorsi formativi è quanto di più utile possa immaginarsi per garantire che il settore del gioco non sia soggetto ad abusi.

Si deve rilevare che alla difficoltà dei controlli di carattere tecnico si affianca anche la complessità dei controlli amministrativi.

c) Sulle norme e il loro adeguamento

Pressoché in ogni provincia ove la Commissione parlamentare antimafia ha svolto, in missione, l'audizione delle autorità locali, ivi compresi i rappresentanti delle forze di polizia, si è rilevata l'esistenza di complesse attività di indagine che, avviate con il fine di contrasto alle associazioni per delinquere o di tipo mafioso, hanno riguardato anche il settore dei giochi.

Le norme di contrasto al gioco illegale sono oggi essenzialmente ricomprese nell'art. 4 della legge 13 dicembre 1989, n. 401 *« Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive »*, che prevede, per le varie condotte sanzionate, sia ipotesi delittuose sia ipotesi contravvenzionali.

Proprio la presenza nel settore degli interessi della criminalità organizzata impone un ripensamento delle sanzioni, con la previsione di figure delittuose anche per le condotte oggi sanzionate a titolo di contravvenzione. Ciò avrebbe il pregio di consentire la contestazione del reato di associazione a delinquere per tutte le condotte illecite nel settore dei giochi.

Rilevato che il gioco illegale può prestarsi a complesse operazioni di riciclaggio, andrebbe valutata la possibilità di estendere l'applicazione delle intercettazioni telefoniche all'intero settore dei reati di giochi e scommessa gioco, prescindendo dall'entità delle pene edittali. [(344)]

d) Sul conflitto di interessi

In capo all'Agenzia delle dogane e dei monopoli coesistono la funzione di ente pubblico che rilascia le concessioni e quella di autorità regolatoria, con i compiti di legge di controllare l'osservanza degli adempimenti cui i concessionari sono tenuti, nonché di comminare le relative sanzioni.

Appare di tutta evidenza che l'intrinseca diversità dei compiti può generare conflitti di interesse, atteso che l'ente che rilascia le concessioni è *ex lege* competente alla verifica dei presupposti per una loro revoca in caso di gravi violazioni da parte dei concessionari.

L'esigenza di garantire gli obiettivi di cassa fissati dall'autorità di governo potrebbe non stimolare adeguatamente l'esercizio dei poteri sanzionatori, con la conseguenza di consentire la presenza sul mercato di

---

[(344)] Analogamente a quanto previsto dall'art. 266 c.p.p. per i delitti in materia di abusiva attività finanziaria.

operatori che adottano prassi non conformi alla disciplina nazionale e al diritto dell'Unione in tema di esercizio dei giochi e rispetto delle norme antiriciclaggio.

e) Sulle società operanti nel settore dei giochi ed il sistema antiriciclaggio

La normativa europea in tema di antiriciclaggio ha da sempre considerato il settore dei giochi *sensibile*, quasi alla stregua dell'attività finanziaria in genere. Con l'approvazione delle varie direttive comunitarie in materia e da ultimo con l'applicazione delle direttive (UE) 2015/849 e 2018/843, sono state dettate norme specifiche applicabili ai prestatori di servizi di gioco d'azzardo.

Il rapporto annuale 2020 dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF) riferisce che in quell'anno sono state effettuate dagli intermediari finanziari 113.643 segnalazioni di operazioni sospette, oltre a *« 32.055 SOS di carte, giochi e money transfer valutate con l'analisi aggregata »*, senza distinguere quante segnalazioni sono da riferire in genere al solo comparto dei giochi. [(345)] Il rapporto dell'UIF per l'anno successivo 2021, riporta un numero complessivo di 139.524 segnalazioni di operazioni sospette, specificando che le segnalazioni effettuate dai prestatori di servizi di gioco sono state 5.772 per l'anno 2020 e 7.659 per l'anno 2021. [(346)]

Risulta di tutta evidenza che a fronte di un aumento complessivo delle segnalazioni di operazioni sospette pari al 23,3% (da 113.187 a 139.524) le segnalazioni effettuate dai prestatori di servizi di gioco sono aumentate del 32,5%, senza che su questo incremento venga fornito un cenno di analisi.

Per un corretto inquadramento del settore dei giochi nell'ambito delle norme antiriciclaggio, si ritiene che nei propri *report* annuali le autorità nazionali dovrebbero indicare in modo puntuale i dati riferibili a questa specifica realtà, distinguendo per ogni tipologia di operatore e di gioco, in modo da consentire adeguate azioni di contrasto in un settore da sempre critico in quanto esposto alle infiltrazioni della criminalità organizzata.

f) Sulla peculiarità della materia: i fascicoli digitali

Le indagini relativa al gioco *online* scontano le aporie normative del codice di rito e, ancor più, della prassi applicativa.

Pur se la nozione di documento digitale e di intercettazione telematica è comunemente utilizzata nell'espletamento di indagini in tema di criminalità organizzata, le indagini sul *gaming* hanno quale peculiarità la mole di dati che devono essere gestiti ed il fatto che è pressoché impossibile una loro trasposizione su documenti cartacei, per una loro gestione come tradizionale fascicolo cartaceo.

[(345)] Banca d'Italia. « *Rapporto annuale 2020. Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia* », n. 13, maggio 2021, p. 8.

[(346)] Banca d'Italia. *« Rapporto annuale 2021. Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia »*, n. 14, maggio 2022, p. 16.

Le indagini relative al gioco *online* coinvolgono necessariamente una serie di condotte che presuppongono l'utilizzo di strumenti informatici, programmi e capacità tecnico-professionali all'apice della tecnologia disponibile sul mercato.

Il mondo della giustizia, di contro, procede con un passo non adeguato, con norme che non sono adeguatamente aggiornate. Fra le anomalie basti pensare al fatto che non vi sono disposizioni di procedura relative alla presenza nei fascicoli di documenti digitali ed ai conseguenti obblighi contabili per il rilascio di copie digitali.

Un esempio significativo può trovarsi nelle modalità di gestione processuale dei dati informatici:

– non sono disciplinate nel codice di rito le modalità di trattamento dei dati informatici: allo stato i documenti informatici sono inseriti nel fascicolo processuale o inviati all'ufficio reperti, a seconda della sensibilità degli operatori, ma con diverse ricadute processuali per quanto attiene alla materiale disponibilità degli stessi per il giudice;

– con riferimento alla sola corrispondenza digitale, in ambito processuale vengono sovente prodotte le sole stampe cartacee dei messaggi di posta elettronica, senza provvedere ad alcuna forma di deposito del formato digitale ed assicurazione dei *metadati*, indispensabili per comprendere genesi ed autenticità della posta elettronica prodotta in solo formato cartaceo;

– in tema di rilascio di copia dei documenti informatici il Ministero della giustizia, con apposito decreto, ha determinato gli importi dei diritti di copia solo con riguardo ad un numero limitato di tipologie di supporti diversi da quello cartaceo (cassette fonografiche, cassette videofonografiche, dischetti informatici da 1,44 MB, *compact disc*). [(347)] La prassi giudiziaria, inizialmente incoraggiata dalla procura della Repubblica presso il tribunale di Milano e poi recepita dal citato Ministero, con propri provvedimenti ha disciplinato il costo del rilascio di copie di supporti informatici, prevedendo un pagamento forfettario che prescinde dal *« numero di pagine stampabili »*. Sovente, tuttavia, per il rilascio delle copie viene richiesta la nomina di un consulente tecnico o vengono richieste cifre esorbitanti.

Le indagini antimafia, come noto, sono relative a fatti e a compagini criminali di indiscutibile complessità e presentano, rispetto ad indagini ordinarie, esigenze di maggior analisi sia per i dati finanziari, sia per i dati presenti all'estero ed informatici.

g) Sulla gestione del contenzioso

La peculiarità della materia si riflette anche nella gestione del contenzioso, attesa la complessità di carattere tecnico dello specifico settore.

[(347)] Decreto del Ministero della giustizia del 4 luglio 2018, « Adeguamento degli importi del diritto di copia e di certificato ai sensi dell'articolo 274 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2022, n. 115 ») (GU Serie Generale n. 172 del 26 luglio 2018).

Per evitare che i procedimenti amministrativi e penali riferibili al contenzioso da gioco vengano strumentalmente prolungati al punto da vanificare l'applicazione delle sanzioni nonché per evitare la nomina di consulenti non preparati sulla specifica materia, potrebbe essere utile per la parte amministrativa individuare quale organo debba fornire in via istituzionale una forma di consulenza sugli apparecchi e sui *software* utilizzati.

h) Sulla necessità di un adeguato tracciamento delle giocate

Il mercato dei prodotti digitali vede possibilità di elaborazione di grandi quantità di dati, con rendicontazioni contabili anche per importi di minima entità, anche inferiori al centesimo di euro.

In tale ottica è auspicabile che nella gestione del gioco legale, proprio per consentire il contrasto al gioco illegale, si possa rendere disponibile su dispositivi in dotazione a ciascun organismo di controllo, l'andamento in tempo reale di ogni operatore, per rendere non solo l'offerta legale riconoscibile e tracciata ma anche controllabile, senza la necessità di particolare collaborazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

La possibilità di tracciare anche prestazioni di gioco che hanno un modesto controvalore economico consentirebbe di poter associare ad ogni giocata l'effettiva presenza di persone fisiche.

Per aumentare il fattore di adesione alla legalità *« by design »* dovrebbe essere adottate le seguenti misure:

– la necessità di inserire una *ID card* per ogni tipo di giocata (analogamente a quanto previsto per l'acquisto di tabacchi presso distributori automatici) con automatica attribuzione di un conto di gioco;

– l'utilizzo esclusivo della moneta elettronica come mezzo di pagamento (come avviene per le prestazioni sanitarie per le quali si voglia fruire di detrazioni fiscali); [(348)]

– l'adozione di una rigorosa disciplina per dipendenti e collaboratori che preveda, tra l'altro, una specifica autorizzazione per ogni singola posizione; [(349)]

– ad ogni livello della gestione del settore giochi, ivi compresa ogni persona fisica e giuridica coinvolta, compresi i dipendenti delle società ed i proprietari dei locali utilizzati quali sedi, il possesso dei medesimi requisiti richiesti al titolare, la frequenza di un corso di abilitazione professionale, la verifica periodica del documento unico di regolarità contributiva (DURC) e la presentazione della certificazione antimafia.

Appare, altresì, opportuno prevedere quale sanzione accessoria il divieto di far parte della filiera del gioco, ad esempio per un periodo compreso tra 5 e 10 anni, graduato dall'autorità amministrativa o dal giudice, per i soggetti condannati per irregolarità penali o amministrative.

[(348)] Analogamente a quanto richiesto per le prestazioni sanitarie ai fini della fruizione delle detrazioni fiscali.

[(349)] Così come previsto, ad esempio, con riguardo ai coadiutori dei tabaccai che devono essere in rapporto di parentela con il titolare della licenza (coniuge, figlio o altro parente del titolare entro il quarto grado od affine entro il terzo grado).

h) Sulla necessità di adeguamento normativo per le indagini digitali

Appare diversa la situazione degli organi inquirenti, che pur presenta profili peculiari in ordine al rapporto con le indagini tecnologicamente evolute.

Le indagini previste dal codice di rito (cd. *« indagini tipiche »*) sono ormai solo una parte degli accertamenti che si possono esperire con l'ausilio delle nuove conoscenze scientifiche e tecnologiche.

Le *« indagini atipiche »*, peraltro, eccezion fatta per alcuni reparti investigativi specializzati, sono condotte da procure della Repubblica e dagli organi di polizia giudiziaria quasi esclusivamente attraverso l'ausilio di consulenti tecnici.

Vi è una modalità di indagine che da *atipica* è ora definibile *tipica*, in quanto recentemente disciplinata da norme inserite nel codice di procedura penale, che prevede l'utilizzo del *captatore informatico* (cd. *« trojan »*). [(350)]

A titolo di esempio restano, senza disciplina normativa di dettaglio i seguenti temi afferenti ad indagini atipiche:

– con riferimento alle indagini prettamente telematiche: definizione del cd. *domicilio informatico* ed acquisizione dei relativi dati; acquisizione di contenuti di posta elettronica; procacciamento e utilizzo dei *metadati*; utilizzo di dati custoditi in ambiente *cloud*; utilizzo dei dati presenti sui *social network*; acquisizione occulta di impronte digitali memorizzate su supporti informatici; operazioni digitali sotto copertura;

– con riferimento agli aspetti telematici di indagini tradizionali: localizzazione mediante celle telefoniche; videoriprese investigative e utilizzo dei droni; sfruttamento di dati ed immagini acquisiti da privato per volontà di un conversatore o su impulso dell'investigatore.

i) Sulla necessità di stimolare l'avvio di indagini transnazionali

La complessità tecnologica degli odierni strumenti di comunicazione, operanti sia su piattaforme *social* che in modalità *« one to one »*, richiede il continuo aggiornamento dell'apparato normativo di riferimento, delle infrastrutture tecniche messe a disposizione degli inquirenti e di personale capace e preparato ad affrontare le nuove sfide poste dalla tecnologia.

Il quotidiano confronto con i grandi *player* della comunicazione (ad esempio, Google, Facebook, Whatsapp), richiede che siano avviate interlocuzioni più frequenti con gli uffici legali di tali multinazionali sia per poter acquisire direttamente servizi offerti nel nostro Paese, sia l'effettuazione di rogatorie presso i paesi ove hanno sede legale, per la formale acquisizione agli atti del processo di notizie o elementi di prova indispensabili per la prosecuzione delle indagini.

[(350)] Legge 28 febbraio 2020, n. 7 *« Conversione in legge con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 161, recante modifiche urgenti alla disciplina delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni »*.

k) Note conclusive

Questa relazione non ha pretesa di esaustività essendo la materia oltremodo complessa. Come già ampiamente illustrato nel precedente Capitolo 11, risulterà di particolare interesse analizzare, da un punto di vista tecnico-giuridico, possibili *vulnus* nei bandi di gara, nei contratti di concessione dei giochi pubblici nonché negli statuti e negli atti costitutivi delle società concessionarie. Un efficace contrasto alla criminalità organizzata non può che passare da una fase di ripensamento complessivo della materia in special modo quella *online*, essendo questa, per definizione, immateriale e perciò di più difficile regolamentazione.

Sarebbe, inoltre necessario approfondire se i contratti di concessione siano o meno la causa dell'attuale deresponsabilizzazione, intesa come impossibilità ad oggi di individuare precise responsabilità civili e penali dell'offerta.

Più precisamente, sarà compito del Parlamento ricostruire il giusto bilanciamento di interessi tra Stato e concessionarie. Tale equilibrio, che potrebbe dirsi sinallagmatico, è la più autentica, ma non l'unica, forma di garanzia di una offerta sostenibile da un lato e di impenetrabilità nel sistema del gioco pubblico da parte della criminalità organizzata dall'altro.

Negli ultimi anni l'espressione migliore della società civile ha manifestato sensibilmente contro la proliferazione delle VLT e delle *slot machine*, con la richiesta di una regolamentazione più rigida e controlli più severi verso i gestori ed esercenti, spesso operanti nelle zone d'ombra, come hanno riferito al Comitato gli stessi soggetti operanti nel settore.

Le indagini della magistratura indicano che il settore deve essere rivisto e meglio regolamentato.

Da molteplici indagini emerse chiaramente che l'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore gioco, anche pubblico, avviene con modalità differenti che si sono evolute nel tempo, adeguandosi in ultimo alle nuove tecnologie ed all'avvento dei giochi *online*. In una delle sue più recenti relazioni la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo delinea un quadro oltremodo preoccupante: *« La criminalità investe nel gioco, sia per percepire rapidamente guadagni consistenti, soprattutto se le regole vengono alterate per azzerare le possibilità di vincita dei giocatori o per abbattere l'entità dei prelievi erariali, sia per riciclare capitali illecitamente acquisiti con le estorsioni, il traffico di sostanze stupefacenti, e quant'altro »*. [(351)]

La criminalità oggi condiziona irreversibilmente il settore del gioco pubblico d'azzardo e di conseguenza condiziona lo Stato italiano.

Lo fa in maniera multiforme: condiziona direttamente la gestione, eventualmente attraverso prestanome, di sale e punti di raccolta inseriti nel circuito « legale » di gioco e scommesse; si è dotata di *strutture parallele* con le quali esercitare l'offerta illegale: dai centri scommesse mimetizzati come Centri Trasmissione Dati alla realizzazione di siti abusivi per l'offerta di gioco e scommesse online, situati anche all'estero.

---

(351) Relazione annuale del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

L'ampliamento dell'offerta d'azzardo legale, ha determinato l'infiltrazione della criminalità, sempre pronta ad incunearsi nei settori ove vi siano movimentazioni di denaro per acquisirne il controllo.

Sempre la DNAA scrive: *« Non è un caso che il paradigma normativo dell'articolo 416-bis del codice penale preveda che le mafie, attraverso l'intimidazione e la conseguente omertà che ne deriva (in ciò consiste il metodo mafioso) mirino ad accumulare ricchezza illecita, acquisendo, tra l'altro, il controllo di attività economiche anche indirettamente ».* [(352)]

L'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore legale del gioco avviene con modalità differenti:

– la tradizionale è quella riferita all'estorsione perpetrata ai danni delle società concessionarie, delle sale da gioco e/o degli esercizi commerciali in cui si esercita il gioco elettronico, analogamente a quanto avviene per le altre attività commerciali e produttive;

– la diffusissima imposizione delle macchinette cd. *mangia soldi* negli esercizi pubblici commerciali insistenti sul territorio. In taluni casi da indagini della magistratura si è appreso che è stata documentata la possibilità « alternativa », offerta alle vittime, di istallare videopoker di società non riconducibili all'organizzazione mafiosa, dietro il pagamento di una quota mensile per ogni macchinetta istallata;

– attraverso l'intestazione di società, punti scommessa e sale da gioco a prestanome.

Parallelamente la criminalità organizzata ha investito anche su attività che, pur essendo svolte con finalità delittuose, si realizzano su piattaforme di gioco legale, la cui natura è in progressiva costante evoluzione e che vede la criminalità organizzata operare attraverso soggetti in possesso di specifiche competenze tecniche. Il fenomeno più ricorrente in questo senso è la raccolta abusiva di scommesse, operata anche mediante centri di trasmissione dati utilizzati da soggetti non in possesso delle previste concessioni/autorizzazioni statali. Ciò che accade nello specifico è ben riassunto dalla DNAA in una delle sue ultime relazioni annuali: *« la raccolta "da banco" dei giochi e delle scommesse viene effettuata attraverso una rete di agenzie inquadrate, simulatamente, come meri centri di trasmissione dati (CTD) collegati a bookmaker esteri (autorizzati a operare la raccolta a distanza in forza di apposite licenze rilasciate dalla competente autorità straniera) da un apparente "contratto di prestazioni di servizi". Di fatto, le poste dei giocatori vengono acquisite in denaro contante o tramite assegni, direttamente consegnati al gestore del punto commerciale dislocato sul territorio. Il contratto di gioco e scommessa, perciò, si perfeziona interamente sul territorio dello Stato e viene direttamente gestito dal punto commerciale, che poi trasferisce le somme, compensando le perdite con le vincite e al netto della propria provvigione ».* [(353)]

---

(352) *Idem.*

(353) *Idem.*

L'ingente guadagno conseguito illecitamente permette, quindi, di:

– sottrarsi al pagamento dell'imposta unica sulle scommesse ottenendo un ingiusto profitto a danno dello Stato italiano;

– conseguire sul territorio nazionale utili d'impresa, riconducibili a una stabile organizzazione occulta, sottratti al pagamento delle imposte;

– riciclare denaro sporco attraverso l'utilizzo di conti di gioco intestati a persone compiacenti ovvero inconsapevoli.

Inoltre, tutt'altro che trascurabile è il profitto conseguito attraverso l'alterazione e/o la manomissione del *software* delle *slot machine* e delle *videolottery* (VLT), con lo scopo di alterare i flussi telematici di comunicazione dei dati sulla raccolta e consentire un'illecita gestione « *separata* » delle giocate realmente effettuate sottraendole, da un lato, alla prevista imposizione tributaria, dall'altro, alimentando un'attività economica illecita che sfugge alla necessaria tracciabilità di flussi anche ai fini della normativa di prevenzione antiriciclaggio.

Rilevante risulta il dato emerso nel corso delle audizioni dell'Unità di informazione finanziaria (UIF) della Banca d'Italia secondo cui durante il periodo di *lockdown* dovuto alla pandemia da Covid-19, di totale confinamento delle persone e di completa chiusura dei centri scommesse, vi sono state numerose segnalazioni di transazioni finanziarie partite proprio da alcuni centri di gioco autorizzati.

È stato anche evidenziato in diverse indagini condotte dalla Guardia di Finanza che alcuni di questi profitti illeciti si sono realizzati attraverso la « sofisticazione » dei flussi di trasmissione dei dati telematici mediante l'utilizzazione dei cd. « cloni », vale a dire apparecchi e congegni da gioco con lo stesso codice identificativo di altri apparati aventi il nulla osta di distribuzione ed il nulla osta di messa in esercizio, installati all'interno di esercizi aperti al pubblico ed adibiti alla raccolta di giocate che, non rilevati dalla rete telematica dell'ADM, sfuggono completamente all'imposizione tributaria e attraverso schede di gioco dotate di regolari nulla osta ma recanti *software* modificati atti a ridimensionare o, in taluni casi, azzerare i dati relativi alle somme giocate.

Tali congegni, artatamente creati e finalizzati ad illeciti profitti interessano settori che assorbono circa il 70% dell'intero comparto. La criminalità, pertanto, ha investito non solo ingenti somme di denaro sporco nel settore del gioco anche legale ma, al contempo, ha impiegato professionalità in grado di eludere i controlli dello Stato.

La criminalità organizzata è, infatti, riuscita a creare un sistema parallelo di gioco illecito, non tracciabile, proprio sfruttando le dinamiche tipiche del gioco legale. Ciò inevitabilmente si evidenzierà ancora con particolare interesse sul fronte del gioco *online*. Lo Stato in tale circostanza dovrebbe sospendere le opportunità di sviluppo del settore *online* al fine di approntare un sistema informatico altamente protetto e tracciabile. Oggi, al contrario, il sistema di gioco illecito ha la capacità di sfruttare a pieno ogni opportunità e di sfuggire a tutti i meccanismi di controllo in materia di onorabilità degli operatori, di incremento dei controlli antiriciclaggio introdotti in ottemperanza alle più recenti direttive europee.

Con riferimento specifico, infine, al contrasto dei reati come l'usura, l'estorsione, l'acquisizione e la gestione di società con i proventi illeciti, si evince dalle indagini come la criminalità organizzata abbia acquisito una capacità mai avuta in precedenza rappresentata dalla possibilità di lucrare sulle attività indirette e collaterali al settore del gioco.

Si pensi alla percezione di interessi spesso usurari sui prestiti elargiti ai giocatori che hanno bisogno di contanti per proseguire le giocate, agli investimenti nel cd. *indotto* rappresentato da ristoranti, strutture alberghiere, locali di intrattenimento, ovvero al condizionamento delle attività economiche imponendo lavoratori, fornitori di beni e servizi, e simili.

Dalle indagini sono altrettanto evidenti gli interessi e i sodalizi tra le diverse organizzazioni mafiose transazionali interessate alla gestione del gioco e delle scommesse certamente agevolati dalla considerevole capacità elusiva di una normativa di settore che assai si presta a simili comportamenti attraverso l'interposizione di soggetti *« puliti »*, attraverso la delocalizzazione delle sedi legali, attraverso la schermatura dei reali soggetti interessati, attraverso l'utilizzo di inedite compagini societarie e nuove *« piattaforme di gioco »* in grado di rendere subito obsolete le tecniche investigative.

Una normativa frammentaria, che si presta particolarmente ad attività elusive, difficilmente può perseguire ed attuare gli interessi tutelati dalla Carta costituzionale.

Allegato 1

IV Comitato **Influenza e controllo criminali sulle attività connesse al gioco nelle sue varie forme**	
Riunione data	**Ordine del giorno**
n. 1 **2.4.2019**	Programmazione dei lavori
n. 2 **19.6.2019**	Programmazione dei lavori
n. 3 **23.7.2019**	Audizione del presidente di sezione penale della corte di appello di Lecce, Antonio Del Coco, e del colonnello Ciro Natale dello SCICO della Guardia di Finanza
n. 4 **2.10.2019**	Audizione del colonnello Rino Coppola del ROS dell'Arma dei Carabinieri e del vicequestore Marco Garofalo, direttore del Servizio centrale operativo (SCO) del Dipartimento della pubblica sicurezza
n. 5 **3.10.2019**	Audizione del giornalista Francesco Ceniti della « Gazzetta dello Sport » e del giornalista Alessandro De Giuseppe del programma televisivo *Le Iene*
n. 6 **21.10.2019**	Audizione dell'avvocato Antonio De Rensis, legale della famiglia Pantani
n. 7 **25.10.2019**	Audizione di Eugenio Sala, Mario Spinelli e Michelarcangelo Partenope
n. 8 **7.11.2019**	Incontro con gli studenti degli istituti di istruzione secondaria di secondo grado, vincitori del concorso « Cultura della legalità e dell'uso responsabile del denaro », bandito dalla Regione Piemonte
n. 9 **5.2.2020**	Programmazione lavori
n. 10 **18.11.2020**	Audizione del signor Maurizio Onofri e della signora Tonina Belletti
n. 11 **15.6.2021**	Audizione del sostituto procuratore presso il tribunale ordinario di Catania, dottor Giuseppe Sturiale
n. 12 **8.7.2021**	Audizione del dottor Roberto Cercone, capo del Servizio rapporti istituzionali di vigilanza di Banca d'Italia, e del dottor Massimo Doria, Capo del servizio strumenti e servizi di pagamento al dettaglio della Banca d'Italia, accompagnati dal dottor Gian Luca Trequattrini, funzionario generale della Banca d'Italia
n. 13 **4.8.2021**	Audizione in videoconferenza del presidente della Consulta nazionale antiusura « Giovanni Paolo II » Onlus, dottor Luciano Gualzetti, del responsabile dell'Osservatorio parlamentare di Avviso Pubblico, dottor Claudio Forleo, e di don Andrea La Regina, della Caritas italiana
n. 14 **23.9.2021**	Programmazione dei lavori
n. 15 **19.1.2022**	Audizione della dott.ssa Manuela Ronchi, del dott. Giovanni Greco e del signor Anselmo Torri
n. 16 **10.2.2022**	Audizione dei signori Vito Morelli, Walter Morolli e Michael Mengozzi

n. 17 22.3.2022	Audizione del dottor Marcello Minenna, Direttore generale dell'Agenzia delle accise, dogane e monopoli
n. 18 12.5.2022	Audizione del professor Massimo Locatelli dell'Ospedale San Raffaele di Milano
n. 19 19.5.2022	Comunicazioni del Coordinatore. Dichiarazioni testimoniali del signor Eugenio Sala
n. 20 31.5.2022	Audizione del dottor Marcello Minenna, Direttore generale dell'Agenzia delle accise, dogane e monopoli
N. 21 16.6.2022	Audizione del signor Jvan Baio
n. 22 7.7.2022	Audizione del presidente dell'Associazione nazionale SAPAR, dottor Domenico Distante
	Audizioni congiunte dei Comitati IV e V
n. 1 10.12.2019	Audizione di Claudio Clemente, direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia

ALLEGATO 2

SINTESI DELLE OPERAZIONI ACQUISITE DAL IV COMITATO (DAL 2017)

A) Riepilogo delle operazioni di servizio condotte dall'Arma dei Carabinieri [354]

(A.1) 21/02/2017 – Milano, Pavia, Pescara, Como, Napoli, Reggio Calabria, Teramo

I Carabinieri del comando provinciale di Chieti hanno eseguito un'ordinanza di custodia cautelare (O.C.C.) nei confronti di 15 persone, responsabili di « associazione di tipo mafioso », « associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti », tentato « omicidio », « estorsione », « usura », « impiego di denaro, beni od utilità di provenienza illecita » e violazioni della normativa sulle armi, aggravati dal metodo mafioso.

L'indagine, avviata nel 2014, ha consentito di:

– disarticolare un sodalizio *'ndranghetista*, riconducibile alla locale di Africo Nuovo (RC);

– accertare il controllo, da parte degli indagati, del traffico di cocaina, approvvigionata in Lombardia, destinata alle piazze di spaccio di Chieti e Pescara, nonché il reinvestimento dei proventi nel racket dell'usura o in attività economiche e commerciali.

Nella circostanza, gli operanti hanno:

– notificato 4 misure dell'obbligo di dimora e 5 dell'interdizione cautelare dall'esercizio di imprese e funzioni pubbliche a ulteriori 9 persone, indagate per gli stessi reati;

– eseguito il sequestro preventivo di bar, ristoranti, sale gioco riconducibili agli indagati, e le quote di una società edile, impegnata nella realizzazione di appartamenti turistici a Brancaleone (RC) e ritenuta veicolo del riciclaggio dei proventi dell'organizzazione, per un valore complessivo di oltre 10 milioni di euro.

(A.2) 30/03/2017 – Potenza

I Carabinieri del comando provinciale di Potenza hanno eseguito una O.C.C. nei confronti di 9 persone (di cui un cinese, un albanese e una

---

[354] Documentazione acquisita agli atti della Commissione. Doc 0368.001.

cittadina greca), responsabili di « associazione a delinquere transnazionale », « truffa aggravata ai danni dello Stato » e « raccolta illecita del gioco d'azzardo online », aggravate dal metodo mafioso.

L'indagine ha consentito di:

– accertare le attività illecite del clan Martorano, collegato a quello di Grande Aracri di Cutro (KR), nelle scommesse *online,* effettuate tramite apparecchiature elettroniche, collegate a siti esteri e « protette » attraverso reti criptate, prive di autorizzazioni dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli;

– documentare il possesso di circa 3.000 *slot machine*, installate in esercizi commerciali presenti sul territorio nazionale, realizzando un notevole accumulo di capitali illeciti opportunamente sottratti al controllo fiscale;

– ricondurre il movente dell'omicidio di Donato Abruzzese, quarantacinquenne, pregiudicato (commesso da ignoti il 29.4.2013 a Potenza) ai contrasti per il controllo dell'illecito mercato delle scommesse in Basilicata.

Nel medesimo è stato notificato un obbligo di dimora nei confronti di ulteriori 7 persone, indagate per gli stessi reati, ed eseguito un sequestro preventivo di 7 società dedite alla realizzazione, produzione e distribuzione di videogiochi e di 200 apparecchiature elettroniche installate in circa 200 locali ed esercizi pubblici del territorio nazionale.

(A.3) 23/06/2017 – Napoli, Milano, Pescara e Roma

I Carabinieri del comando provinciale della Capitale hanno eseguito una ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 23 persone, ritenute responsabili di « associazione per delinquere », « estorsione », « usura », « riciclaggio » e reati in materia fiscale, con l'aggravante del metodo mafioso e dell'associazione armata.

L'indagine ha consentito di documentare l'esistenza di due gruppi criminali, collegati a un imprenditore attivo nei settori edile e del gioco d'azzardo, dei quali:

– il primo, radicato a Roma, capeggiato da un quarantaduenne, affiliato al clan Amato-Pagano di Melito (NA), denominato « degli scissionisti », dedito al riciclaggio di denaro proveniente dalle attività illecite del citato clan e, in particolare, dal traffico internazionale di sostanze stupefacenti, mediante: il reinvestimento dei capitali in operazioni finanziarie, nonché in attività commerciali di Roma e Milano, intestate a prestanome; il finanziamento di una società immobiliare, di proprietà del citato imprenditore, per la realizzazione di 200 unità abitative a Guidonia Montecelio (RM);

– il secondo, operante a Monterotondo (RM), promosso da un cinquantaduenne già esponente della « sacra corona unita » ed ex collaboratore di giustizia, dedito all'usura e alle estorsioni ai danni di commercianti e imprenditori, nonché al reimpiego dei relativi proventi nell'acquisizione di bar e sale giochi, attraverso società intestate a prestanome.

Nel medesimo contesto, gli operanti – insieme a personale della Guardia di Finanza, interessato per convergenti indagini – hanno eseguito la misura patrimoniale del sequestro di beni finalizzato alla confisca di 262 immobili, 46 esercizi commerciali, 32 veicoli e 251 tra quote societarie e rapporti finanziari riconducibili agli indagati, per un valore complessivo di circa 400 milioni di euro.

(A.4) 08/11/2017 – Messina, Roma, Arezzo e Terni

I Carabinieri del ROS a Messina, Roma, Arezzo, Terni e in altre località del territorio nazionale, hanno eseguito un decreto di sequestro preventivo di beni – per un valore di 8 milioni di euro – nei confronti di tre affiliati alla famiglia Santapaola, già arrestati il 6 luglio 2017, il cui sviluppo ha consentito di:

– documentare l'operatività dei predetti nell'articolazione territoriale messinese della famiglia catanese dei « Santapaola », particolarmente attiva nel reimpiego di beni illeciti nel settore edile e immobiliare, nonché in quello dei giochi e delle scommesse online;

– delineare, in particolare, il ruolo di uno dei destinatari del provvedimento, il quale, attraverso imprese gestite tramite prestanome, avrebbe agevolato gruppo criminale nel perseguimento degli scopi associativi e nel reinvestimento di capitali illeciti;

– accertare il controllo diretto da parte degli altri due affiliati del mercato del gioco d'azzardo, esercitato tramite società fittiziamente intestate a prestanome e controllate di fatto dai predetti.

(A.5) 21/11/2017 – Palermo

I Carabinieri del ROS hanno eseguito una ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 27 persone, ritenute responsabili di « associazione di tipo mafioso », « estorsione », « esercizio abusivo di attività di gioco o scommessa aggravati dalle finalità mafiose », « traffico di sostanze stupefacenti » e « trasferimento fraudolento di valori ».

L'indagine ha consentito di:

– delineare l'organigramma della famiglia di Santa Maria di Gesù, individuandone gli elementi apicali storici e quelli in ascesa, comprovandone altresì la sinergia con gli appartenenti alla famiglia di Villagrazia;

– accertare le responsabilità dei destinatari del provvedimento in ordine: a numerosi episodi estorsivi ai danni di imprenditori e commercianti palermitani; il controllo, di un centro scommesse, ove veniva abusivamente esercitata l'attività di gioco, il cui valore è stato stimato in circa 200.000 euro.

(A.6) 28/03/2018 – Bitonto (BA)

I Carabinieri del Nucleo investigativo hanno eseguito un decreto di sequestro anticipato di beni – per un valore di circa 20 milioni di euro –

nei confronti di un sessantaduenne, imprenditore, pluripregiudicato per delitti contro la persona, il patrimonio e in materia di stupefacenti.

L'indagine patrimoniale ha consentito di accertare che il predetto, a fronte dei modesti redditi dichiarati, disponeva di significativi capitali, frutto della propria attività delittuosa e di quella dei principali sodalizi criminali del luogo, che a lui facevano riferimento per il reimpiego dei beni.

Il provvedimento ha consentito di recuperare: una società del settore ludico-ricreativo di Bitonto (comprensiva di una sala da gioco, un *bowling*, una discoteca e una sala da biliardo) e 6 attività commerciali (ristoranti, bar e pub) che l'interessato ha gestito tramite interposte persone fisiche e giuridiche; 4 conti correnti, 13 terreni edificabili e 2 appartamenti.

(A.7) 18/06/2018 – Territorio nazionale

I Carabinieri del ROS, supportati da quelli dei Reparti territorialmente competenti, in diverse località del territorio nazionale, hanno eseguito una ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 104 persone (42 già detenute per altra causa), ritenute responsabili di « associazione di tipo mafioso », « tentato omicidio », « porto e detenzione illegale di armi », « traffico di sostanze stupefacenti », « rapina » e altro, con l'aggravante del metodo mafioso. I provvedimenti scaturiscono da un'attività investigativa avviata nel 2008 e tesa a disarticolare i clan alleati Mercadante – Diomede e Capriati operanti nella città e nella provincia di Bari.

In particolare, l'indagine ha consentito di:

– delineare gli assetti associativi, le gerarchie interne e le modalità di affiliazione delle due consorterie, strutturate in più gruppi finora considerati slegati tra loro e con precise competenze territoriali;

– documentare i rapporti tra le due organizzazioni criminali e quelle attive in altre aree della Puglia (la società foggiana e la frangia leccese della S.C.M.);

– accertare l'operatività dei sodalizi: nel traffico di sostanze stupefacenti, nelle estorsioni a commercianti e a titolari di cantieri edili, nonché nell'usura e nella commissione di furti in abitazione e di veicoli; nell'installazione di *slot machine* nelle sale da gioco e nella fornitura di servizi di *security* nei locali di intrattenimento, sfruttando la forza dell'intimidazione nei confronti dei titolari;

– individuare i responsabili di: quattro rapine, una delle quali ai danni di autotrasportatori; tre tentati omicidi, avvenuti dal 2011 al 2013, per conflittualità tra i due sodalizi e il contrapposto clan Strisciuglio.

(A.8) 14/11/2018 – Catania

I Carabinieri del Nucleo investigativo di Catania, insieme a personale del ROS, hanno eseguito un decreto di fermo di indiziato di delitto nei confronti di tre affiliati alla famiglia « Santapaola – Ercolano » di Misterbianco (CT), ritenuti responsabili di « associazione di tipo mafioso » e « associazione per delinquere » finalizzata all'« intestazione fittizia di beni ».

L'indagine ha consentito di:

– delineare le responsabilità degli indagati attivi nella gestione di sale da gioco e piattaforme per scommesse *online* prive di qualsiasi autorizzazione, che assicuravano cospicui guadagni al sodalizio criminale;

– documentare l'intestazione fittizia di un bar di Misterbianco – che sarà oggetto di sequestro preventivo del PM, per un valore di circa 150.000 euro – riconducibile all'organizzazione mafiosa;

Contestualmente, per convergenti indagini: la Guardia di Finanza e la Polizia di Stato di Catania hanno eseguito un decreto di fermo nei confronti di 27 persone; la Guardia di Finanza di Bari ha notificato ulteriori 26 analoghi provvedimenti; la DIA di Reggio Calabria, congiuntamente alla Guardia di Finanza, ha dato esecuzione a 18 fermi di indiziato di delitto e un decreto di sequestro preventivo di 38 società (di cui 23 all'estero e 15 in Italia), 33 siti *web* e numerosi immobili, automezzi, conti correnti bancari per un valore di 600 milioni di euro.

(A.9) 27/03/2019 – Prato

I Carabinieri del Nucleo investigativo del capoluogo hanno eseguito un controllo in un circolo privato deferendo per « esercizio di giochi d'azzardo » il presidente dell'associazione, un *croupier* e una cassiera, tutti di origine cinese, nonché per « partecipazione a giochi d'azzardo », 44 persone (di cui 43 cinesi, regolari sul territorio nazionale), identificate nella struttura. L'attività è stata svolta a seguito della segnalazione di un inviato di una trasmissione televisiva, il quale aveva preannunciato l'esecuzione di un servizio con telecamera nascosta nel circolo, ove aveva saputo che si svolgeva clandestinamente il gioco d'azzardo.

Nella circostanza sono stati sequestrati: l'intero locale, 3 tavoli da roulette, 11 postazioni per il gioco del *mahjong*, un tavolo da *blackjack*, 4.750 *fiches* del valore nominale di 100.000 euro e la somma di 6.000 euro in contanti.

(A.10) 11/11/2019 – Licata e Gela

I Carabinieri del Reparto territoriale di Gela hanno eseguito una ordinanza di custodia cautelare agli arresti domiciliari nei confronti di 3 persone, ritenute responsabili, a vario titolo, di « associazione per delinquere » finalizzata alla « truffa » e di « spaccio di stupefacenti ».

L'indagine ha consentito di:

– accertare l'operatività di un sodalizio, capeggiato dai tre destinatari del provvedimento cautelare, dedito alla gestione di una sala da gioco clandestina, allestita in un appartamento di Gela, in cui veniva praticato il gioco del poker, nella variante *Texas Hold'em*, nonché smerciata cocaina ai giocatori d'azzardo;

– documentare gli artifizi utilizzati per pilotare il gioco. In particolare, gli indagati potevano conoscere i punteggi conseguiti da ogni

giocatore mediante un congegno elettronico occultato nel contenitore delle *fiches* che consentiva la lettura di codici a barre (invisibili a occhio nudo) presenti sulle carte da gioco, comunicando l'informazione a un complice che prendeva parte al gioco, munito di auricolari *bluetooth*;

– quantificare i proventi ottenuti dal gioco d'azzardo, al quale partecipavano anche facoltosi soggetti ludopatici, in oltre 600mila euro;

– deferire in stato di libertà, per « associazione per delinquere » finalizzata alla « truffa », ulteriori 6 persone.

(A.11) 11/02/2020 – Reggio Emilia, Terni, Lecce, Padova, Roma, estero

I Carabinieri del Nucleo investigativo della Capitale hanno eseguito una ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 38 persone (delle quali 2 all'estero e 14 agli arresti domiciliari), ritenute responsabili, a vario titolo, di « associazione per delinquere » finalizzata alla « frode informatica » in relazione al gioco d'azzardo, al « riciclaggio », all'impiego di denaro di provenienza illecita in attività economico finanziarie con l'aggravante della transnazionalità, nonché all'« estorsione aggravata », al « danneggiamento » e altro, aggravate del metodo mafioso. L'indagine:

– è scaturita dalle attività condotte a seguito dell'omicidio – commesso il 12 febbraio 2013, a Roma (rimasto ad opera di ignoti) – di Antonio Bocchino, maturato nel settore della distribuzione e delle installazioni di apparecchiature per il gioco d'azzardo;

– ha consentito di accertare l'esistenza di un sodalizio criminale: operante in vari quartieri dell'area nord-ovest della Capitale e diretto da Salvatore Nicitra, ora detenuto e già appartenente alla cd. « Banda della Magliana »; dedito all'illecita distribuzione dei giochi d'azzardo imposta con carattere di esclusività in varie attività commerciali di Roma e provincia, nonché all'elusione delle verifiche dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, mediante la manomissione dei congegni elettronici di controllo;

– ha documentato il riciclaggio dei capitali illeciti, mediante l'intestazione fittizia di beni e attività, tra cui 2 *sale slot* a Roma e Capena (RM).

Contestualmente, è stato:

– notificato un avviso di conclusione delle indagini preliminari, a Salvatore Nicitra e altri 2 sodali, per « omicidio » e « tentato omicidio », in relazione a 3 omicidi e 1 tentato, avvenuti tra novembre e dicembre 1988, a Roma, allo scopo di consolidare il potere criminale del sodalizio nell'area capitolina;

– eseguito un sequestro di 36 immobili, 8 rapporti finanziari e bancari, 25 veicoli, 18 società e una quota societaria, del valore complessivo di circa 15 milioni di euro.

B) Riepilogo delle operazioni di servizio condotte dalla Polizia di Stato [355]

(B.1) 19/07/2017 – Palermo

Il 19 luglio 2017, a Palermo, investigatori della Polizia di Stato, unitamente alla Guardia di Finanza, hanno eseguito un'ordinanza di custodia cautelare, emessa dalla competente autorità giudiziaria, nei confronti di 22 indagati, ritenuti responsabili, a vario titolo, di associazione mafiosa, estorsione, danneggiamento, incendio, detenzione e porto di arma da fuoco, spaccio di stupefacenti.

L'articolata inchiesta, coordinata dalla procura distrettuale di Palermo, ha colpito l'attuale struttura operativa del mandamento mafioso palermitano di « Brancaccio » disvelando, altresì, gli interessi criminali di una parallela associazione per delinquere finalizzata all'esercizio abusivo del gioco del lotto e di emissione di fatture per operazioni inesistenti, in esito ad approfondimenti svolti sulla gestione degli interessi economici del « mandamento ».

Nel corso dell'operazione è stata anche esecuzione a sequestri preventivi di ditte individuali e società utilizzate per l'attività illecita di gioco e scommessa.

(B.2) 01/02/2018 – Palermo, Napoli

Il 1° febbraio 2018, nelle province di Palermo e Napoli, investigatori della Polizia di Stato hanno eseguito un'ordinanza di custodia cautelare – nell'ambito dell'operazione *Game Over* – nei confronti di 31 indagati per i reati di associazione mafiosa, riciclaggio, autoriciclaggio, trasferimento fraudolento di valori e concorrenza sleale aggravati dal metodo mafioso, associazione per delinquere finalizzata alla raccolta abusiva di scommesse ed alla truffa ai danni dello Stato, stupefacenti e altro.

L'inchiesta, coordinata dalla D.D.A. di Palermo, ha permesso di ricostruire gli interessi della criminalità organizzata palermitana nel settore dei giochi e delle scommesse.

Figura centrale è risultata essere un'imprenditore, ritenuto uno dei « colletti bianchi » della famiglia mafiosa di Partinico (PA), che ha operato in maniera funzionale agli interessi di « *cosa nostra* », imponendo il suo *brand* commerciale anche sul territorio palermitano grazie alle « coperture » mafiose ricevute, a fronte della corresponsione di una percentuale dei

---

[355] Documentazione acquisita agli atti della Commissione. Doc 0361.001.

profitti che venivano versati annualmente nelle « casse » dell'organizzazione criminale.

Nel medesimo contesto sono stati sottoposti a sequestro beni, in capo all'imprenditore ed al suo nucleo familiare, gli oltre 4 milioni di euro, quote sociali e dell'intero patrimonio aziendale di società di capitali, con sede in Italia e Malta e di circa 56 « negozi di gioco » distribuiti sul territorio nazionale.

(B.3) 22/05/2018 – Palermo

Il 22 maggio 2018, a Palermo, è stata eseguita una misura cautelare nei confronti di 11 soggetti, ritenuti responsabili, a vario titolo, di associazione di tipo mafioso, estorsione e trasferimento fraudolento di valori aggravati dalle modalità mafiose. Le indagini, coordinate dalla procura distrettuale palermitana, hanno consentito di ricostruire le dinamiche e le attività criminali di un gruppo malavitoso riconducibile alla famiglia mafiosa del « mandamento della Noce », operante nell'omonimo quartiere palermitano e dedito, in particolare, ad una sistematica pressione estorsiva in quella zona, talvolta realizzata con violenza e minacce anche gravi.

Le risultanze investigative hanno anche permesso di rilevare come gli esponenti di vertice del mandamento avessero incentrato i propri interessi economici nel settore dei giochi e delle scommesse, fonte di ingenti guadagni derivanti dalla pratica della raccolta abusiva delle scommesse sui siti internet illegali cd. *« punto.com »*.

(B.4) 14/11/2018 – Catania, Siracusa, Ragusa, Caltanissetta, Messina

Il 14 novembre 2018, nelle province di Catania, Siracusa, Ragusa, Caltanissetta e Messina, investigatori della squadra mobile di Catania e del Servizio centrale operativo hanno eseguito un decreto di fermo di indiziato di delitto, emesso dalla procura distrettuale etnea, nei confronti di 13 soggetti, indagati, a vario titolo, per concorso esterno in associazione di tipo mafioso, associazione per delinquere finalizzata all'esercizio abusivo di attività di gioco e scommesse, truffa aggravata ai danni dello Stato, riciclaggio e autoriciclaggio, intestazione fittizia di beni, aggravati dalle finalità mafiose.

Nel medesimo contesto sono stati sottoposti a sequestro preventivo 21 negozi di gioco, tra agenzie di scommesse ed *internet point*, operanti nelle province di Catania, Siracusa, Caltanissetta e Ragusa, taluni dei quali riconducibili ad indagati per i quali non è stata avanzata richiesta di provvedimento restrittivo.

Le indagini, avviate nell'aprile 2016, hanno consentito di documentare l'esistenza di una consolidata organizzazione criminale dedita principalmente alla gestione di numerose agenzie di scommesse presenti sull'intero territorio siciliano, la quale, attraverso la copertura legale fornita dal marchio *Planetwin365*, ha predisposto un articolato sistema finalizzato a consentire il reimpiego di denaro di provenienza illecita nel settore del

gambling online anche attraverso la gestione, diretta o mediata, di numerosi negozi di gioco.

Sono emerse, in particolare, le cointeressenze tra un'imprenditore, poi divenuto collaboratore di giustizia e Salvatore Massimiliano Salvo, figura apicale del clan mafioso Cappello – Bonaccorsi il quale, benché detenuto al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P., aveva garantito alla struttura imprenditoriale le « coperture mafiose » necessarie a rendere possibile la capillare diffusione di una rete illegale di raccolta scommesse concepita e realizzata dal citato Lanzafame.

Tali attività avevano consentito al sodalizio di raggiungere convergenti interessi criminali:

– l'infiltrazione nel settore della raccolta del gioco, attraverso cui veniva assicurata una posizione di predominio delle famiglie mafiose rispetto agli operatori del circuito legale;

– il reimpiego dei capitali illecitamente acquisiti che, attesa la perfetta sovrapponibilità del circuito legale con quello illegale, era di ostacolo all'attività di controllo da parte degli organi istituzionali preposti;

– la continua opera di erosione del gettito fiscale dovuto allo Stato, in ragione della maggiore appetibilità dell'offerta di un circuito che, non essendo gravato dai « costi di legalità », consentiva loro di realizzare vincite più facili e di maggiore importo.

L'esercizio dell'attività di giochi e scommesse a distanza, riconducibili a società operanti all'estero (Albania, Romania e Malta), era stata effettuata in violazione della normativa di settore, attraverso la creazione di diverse reti web di gioco finalizzate alla raccolta abusiva di scommesse su eventi sportivi, attraverso la creazione di siti internet con estensione *« .com »* denominati, tra gli altri, *Futurebet, Futurebet2021, Future2bet2021, Betworld365, Betcom29, Betcom7r*.

Emergeva, altresì, la convergenza di interessi sul settore del *gambling online* di gruppi criminali storicamente contrapposti quali le famiglie mafiose Santapaola-Ercolano e Cappello-Bonaccorsi che, nella figura del predetto imprenditore e dei suoi collaboratori, esperti nello specifico settore, ha potuto mantenere efficace un sistema di raccolta occulto, perfettamente parallelo a quello legale.

Il decreto di fermo è stato eseguito contestualmente all'esecuzione di altri provvedimenti restrittivi operati da militari dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, emessi dalla procura distrettuale di Catania nonché da quelle di Reggio Calabria e Bari.

(B.5) 17/11/2018 – Catania, Agrigento, Caltanissetta, Ragusa, Siracusa

Il 17 novembre 2018, nelle province di Catania, Agrigento, Caltanissetta, Ragusa e Siracusa, investigatori della squadra mobile di Catania e del Servizio centrale operativo hanno eseguito, una misura cautelare nei confronti di 36 soggetti, indagati, a vario titolo, per associazione mafiosa, concorso esterno in associazione mafiosa, associazione per delinquere, esercizio abusivo di attività di gioco e scommesse, truffa aggravata ai danni

dello Stato, riciclaggio, autoriciclaggio ed intestazione fittizia di beni, aggravati dalle finalità mafiose.

L'inchiesta, coordinata dalla procura distrettuale catanese, ha consentito di ricostruire, attraverso indagini di tipo tradizionale e corroborate dalle dichiarazioni di un collaboratore di giustizia, gli interessi nel settore del gioco illegale *online* del clan mafioso catanese dei « Cappello-Bonaccorsi », che si contende con la famiglia « Santapaola » l'egemonia nel capoluogo etneo e nell'entroterra catanese.

In particolare, è emerso che i « Cappello-Bonaccorsi », grazie alla radicata presenza di propri rappresentanti in diverse aree della Sicilia sudorientale, hanno costituito una rete di gioco *online* parallela a quella legale, favorendo il reimpiego degli ingenti capitali illeciti di cui il clan dispone.

L'apertura di numerosi negozi di gioco, 20 dei quali già sottoposti a sequestro, ha inoltre permesso di rafforzare il controllo del territorio operato dal clan, che ha anche incrementato il proprio « consenso sociale » per i posti di lavoro creati attraverso i centri scommesse e il relativo indotto.

È stata, altresì, accertata la creazione di apposite società *offshore* in diversi Paesi, strumentali al funzionamento del sistema criminale in argomento, che si stima producesse introiti pari a circa 1 milione di euro mensili. Tra i soggetti destinatari del provvedimento figura anche, elemento di vertice del clan, arrestato nel gennaio del 2017 nell'ambito dell'operazione Penelope, condotta dalla squadra mobile di Catania e dal Servizio centrale operativo nei confronti di 31 esponenti dell'ala « militare » del citato sodalizio criminale.

(B.6) 27/05/2021 – Catania, Agrigento, Messina, Enna – operazione APATE [356]

Coordinati dalla locale D.D.A., oltre 150 uomini e donne della DIA, dei Carabinieri, della Polizia di Stato e della Guardia di Finanza, hanno contestato a 65 persone plurime ipotesi di reato che vanno dall'associazione per delinquere finalizzata all'esercizio abusivo di attività di gioco e scommesse, alla truffa aggravata ai danni dello Stato e all'intestazione fittizia di beni. L'operazione ha smantellato una fitta rete illegale finalizzata alla raccolta di gioco d'azzardo e delle scommesse *online* nei confronti di soggetti vicini od organici ai clan dei Santapaola, Cappello e Bonaccorsi-Carateddi.

C) Riepilogo delle operazioni di servizio condotte dalla Guardia di Finanza [357]

(C.1) 15/05/2017 – Crotone, Isola di Capo Rizzuto (KR) e Castelnovo ne' Monti (RE) – Operazione JONNY

---

[356] Doc. ordinanza di custodia cautelare operazione *« Apate »*, Catania.

[357] Documentazione acquisita agli atti della Commissione. Doc 0376.001 e 0137.001.

Il Gruppo di Crotone nell'ambito dell'operazione « JONNY » ha accertato come una cosca di *'ndrangheta* abbia acquisito e mantenuto una « posizione dominante » nella raccolta delle scommesse a distanza e su rete fissa, nonché nel noleggio degli apparecchi per il gioco *online*, nella città di Crotone e nel suo *hinterland*, precludendo l'accesso ad altri operatori del settore.

In particolare, la cosca, avvalendosi del potere di intimidazione, aveva reinvestito i proventi derivati dalle attività delittuose nell'acquisto di beni immobili, attività commerciali e in investimenti finanziari, stringendo accordi con i referenti delle altre organizzazioni criminali operanti nella città di Crotone, al fine di esercitare un pieno e totale controllo del settore economico del *gaming*, precludendo la possibilità di operare nel medesimo comparto ad altri operatori commerciali.

Le attività si sono concluse con l'esecuzione di un provvedimento di fermo di indiziato di delitto nei confronti di 10 soggetti, il sequestro i beni per un valore complessivo di 13 milioni di euro e la richiesta alle autorità competenti della Repubblica di Malta del sequestro di una società di *gaming*.

(C.2) 19/06/2017 – Catania, Tremestieri Etneo (CT), Mascalucia (CT), Barcellona Pozzo di Gotto (ME), Roma, Modena, Carrara – Operazione REPETITA IUVANT

Il Nucleo P.E.F./G.I.C.O. di Caltanissetta ha dato esecuzione al provvedimento di confisca definitiva, disposta dalla Corte di Cassazione con sentenza del 26 ottobre 2016, del patrimonio – costituito da beni immobili, quote societarie e disponibilità finanziarie per oltre 45 milioni di euro – riconducibile ad un imprenditore ritenuto contiguo al clan mafioso « Madonia », già sottoposto a sequestro nell'ambito dell'operazione denominata *« Repetita Iuvant »*, coordinata dalla D.D.A. di Caltanissetta e condotta dal medesimo G.I.C.O. in collaborazione con lo S.C.I.C.O. In particolare, il provvedimento riguardava le quote societarie ed il patrimonio aziendale di un totale di 16 società e decine di punti operativi operanti nel settore dei giochi mediante il noleggio di *slot machine*, la gestione di sale da gioco, l'affidamento di lotterie e la raccolta di scommesse, anche a distanza.

Nel corso delle indagini è emerso, altresì, che dietro la facciata formale di associazioni, alcune di queste agenzie celavano vere e proprie bische clandestine destinate al gioco di elevate somme di denaro.

(C.3) 28/11/2017 – Roma, Frosinone, Latina, Licata (AG) – operazione TRINACRIA'S AFFAIR

L'operazione conclusa dalla Tenenza di Fiuggi, denominata « *Trinacriàs Affair* » e coordinata dalla D.D.A. di Roma, ha evidenziato il ruolo di un soggetto residente nel frusinate e affiliato al clan « Santapaola-Ercolano » responsabile di aver gestito, mediante l'utilizzo di titolari di imprese individuali compiacenti, ovvero attraverso l'intestazione fittizia a

terze persone di società a responsabilità limitata, un rilevante giro di affari illegale nel settore della raccolta delle scommesse *online*. All'esito delle indagini il G.I.P. del tribunale di Roma ha disposto la misura cautelare personale nei confronti di 5 sodali ed il sequestro del capitale sociale e patrimonio aziendale di 5 esercizi commerciali per un valore di oltre 500.000 euro.

(C.4) 19/12/2017 – Roma, Treviso, Viterbo, Antille Olandesi, Regno Unito, Francia, Stati, Uniti, Canada – Operazione ROUGE ET NOIR

Lo S.C.I.C.O., in prosecuzione di articolate indagini condotte dalla D.D.A. di Roma, nell'ambito dell'operazione denominata « Rouge et Noir », ha eseguito un decreto di sequestro preventivo di beni, per un valore di oltre 75 milioni di euro, finalizzato a cautelare l'intero complesso aziendale della stabile organizzazione italiana di due società operanti nel settore dell'offerta di gioco legale, tra cui una nota concessionaria, riconducibili ad un importante imprenditore del comparto, figlio di un soggetto contiguo alla famiglia mafiosa dei « Santapaola », resosi responsabile, unitamente ad altri sodali, dei reati di peculato, riciclaggio e sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte.

Il soggetto era già stato tratto in arresto nel dicembre 2016 da una Squadra operativa comune (S.I.C.) nelle Antille Olandesi, a conclusione del precedente filone investigativo eseguito dal predetto Servizio centrale e dal Nucleo P.E.F./G.I.C.O. di Roma, che consentiva altresì il sequestro di ulteriori beni nella disponibilità dell'imprenditore, per un valore complessivo di 215 milioni di euro, tra cui figuravano conti correnti accesi nelle Antille Olandesi, in Inghilterra, in Canada e negli Emirati Arabi Uniti), beni mobili ed immobili siti in territorio italiano, un casinò, due ville e due complessi immobiliari ubicati sull'isola di Sint Maarten (Antille Olandesi), nonché le quote societarie di diverse società di diritto inglese.

In particolare, l'attività disvelava come una nota società concessionaria, riconducibile al suddetto imprenditore, avesse accumulato enormi debiti nei confronti dello Stato, perpetrando sistematiche violazioni di norme penali, tributarie, contabili, ed omettendo il pagamento dei tributi nel settore del gioco (PREU) e delle imposte.

L'indagine, inoltre, consentiva di accertare come la predetta concessionaria avesse attuato, per il tramite del sodalizio criminale, una sistematica strategia di riciclaggio mediante ripetuti trasferimenti di denaro all'estero e utilizzando i conti di diverse società del gruppo, anche offshore. Per tale scopo, l'associazione si avvaleva del contributo di un altro gruppo organizzato composto da fiduciari dell'imprenditore, i quali operavano principalmente in territori esteri, creando e gestendo la complessa architettura societaria ed operando al solo scopo di veicolare, estero su estero, i proventi illeciti dell'associazione dissimulati attraverso apparenti ragioni economiche.

(C.5) 16/02/2018 – Roma, Caserta, Napoli, Nuoro, L'Aquila – Operazione *GAME OVER*

Il Nucleo P.E.F./G.I.C.O. di Roma, nell'ambito dell'operazione « *GAME OVER* », ha eseguito un decreto di confisca emesso dal tribunale di Roma, nei confronti di 9 soggetti affiliati alla fazione « Iovine » del clan dei « Casalesi » e al gruppo « Guarnera » di Acilia (RM).

In particolare, il provvedimento era stato emesso all'esito delle indagini patrimoniali delegate dalla D.D.A. di Roma, sulla base delle risultanze di due attività condotte del predetto G.I.C.O. che facevano emergere come i proposti avessero conseguito ingiusti ed illeciti profitti e vantaggi, attraverso un ampio controllo del territorio « di competenza » e delle relative attività economiche e produttive, operanti, tra gli altri, nel settore dei giochi e delle scommesse (attraverso l'imposizione di apparecchi e l'allestimento di apposite sale da gioco).

Nello specifico il provvedimento ha avuto ad oggetto l'intero patrimonio aziendale di tre ditte individuali, le quote societarie, il capitale sociale e l'intero patrimonio aziendale di cinque società di capitali, otto unità immobiliari site in Roma e nelle province di Nuoro e L'Aquila, un terreno sito in Roma, otto autovetture, un motociclo e rapporti finanziari per un valore complessivo stimato in oltre 23 milioni di euro. Contestualmente il tribunale di Roma ha disposto, nei confronti di 6 dei 9 proposti, l'applicazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di dimora nel comune di residenza per tre anni.

(C.6) 14 Novembre 2018 – Bari, Taranto, Foggia, Napoli, Spagna, Romania, Malta – Operazione SCOMMESSA

Il Nucleo P.E.F./G.I.C.O. di Bari, unitamente allo S.C.I.C.O., nell'ambito dell'operazione *« Scommessa »*, coordinata dalla locale D.D.A., ha dato esecuzione, sul territorio nazionale ed estero, a 22 ordinanze di custodia cautelare (di cui 7 in carcere e 15 agli arresti domiciliari) nei confronti di altrettanti soggetti, risultati esponenti dei clan mafiosi Parisi e Capriati, responsabili, a vario titolo, dei reati di associazione per delinquere, aggravata per i reati connessi ad attività mafiose, finalizzata ai delitti di esercizio abusivo di attività di gioco e scommessa, truffa, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita e trasferimento fraudolento di valori. Contestualmente, è stato eseguito un decreto di sequestro preventivo avente ad oggetto beni mobili ed immobili, disponibilità finanziarie e rapporti bancari nonché 9 agenzie di raccolta scommesse e 27 società per un valore complessivo di circa 200 milioni di euro.

In particolare, le indagini hanno riguardato il clan Martiradonna, affiliato ai Capriati, dedito all'abusiva raccolta e gestione di scommesse e/o giocate sportive sul territorio nazionale ed estero e al riciclaggio e al reimpiego di capitali di provenienza illecita. A tale scopo, l'associazione criminale si avvaleva di società estere di diritto maltese, a loro volta controllate da società residenti in altri paesi a fiscalità privilegiata e con sistema bancario inaccessibile, nonché di cosiddette *« skin »* (soggetti sub-concessionari) con licenza emessa a Curaçao, nelle Antille Olandesi. Operando illecitamente mediante siti internet con domini *« .com »* anziché *« .it »*, come previsto dalla normativa che regola il settore, l'organizzazione

aveva realizzato enormi profitti, valutati per il quadriennio 2012-2016, in circa 650 milioni di euro, oggetto di riciclaggio ed autoriciclaggio, anche nella forma del reinvestimento in altre attività economiche.

Nel corso delle indagini, inoltre, è stato accertato che il sistema illecito descritto era stato messo a disposizione di altre consorterie criminali di tipo camorristico-mafioso; i Martiradonna, infatti, avevano offerto il proprio servizio di raccolta delle scommesse a favore di altri clan criminali operanti nel settore delle scommesse illegali. In particolare, venivano documentati i rapporti esistenti con la criminalità organizzata barese, siciliana, calabrese e campana.

(C.7) 14-21/11/2018 – Catania, Siracusa, Messina, Austria, Gran Bretagna, Isola Di Man, Malta – Operazione REVOLUTIONBET

Il Nucleo P.E.F. di Catania, con l'ausilio dello S.C.I.C.O., nell'ambito dell'operazione denominata « *Revolutionbet* », coordinata dalla locale D.D.A., in due distinti interventi ha dato esecuzione, rispettivamente, ad un provvedimento di fermo di polizia giudiziaria nei confronti di 15 soggetti e ad un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di complessivi 16 soggetti, tra i quali emergono esponenti del clan mafioso Santapaola-Ercolano, resisi responsabili dei reati di associazione mafiosa, associazione per delinquere a carattere transnazionale finalizzata all'illecito esercizio sul territorio nazionale di giochi e scommesse sportive attraverso rete telematica e raccolte da banco, di riciclaggio, autoriciclaggio, intestazione fittizia di beni e truffa ai danni dello Stato, nonché di evasione fiscale.

Contestualmente all'esecuzione dei suddetti provvedimenti venivano altresì sottoposti a sequestro 207 rapporti bancari e conti correnti accesi in Italia, nell'Isola di Man, in Austria, in Gran Bretagna e a Malta, 46 immobili, 14 beni mobili, 58 attività imprenditoriali, la maggior parte delle quali operanti nel settore del *gaming,* e 25 centri scommesse dislocati tra Messina, Catania e Siracusa, per un valore complessivo di circa 72 milioni di euro.

Le indagini, nello specifico, consentivano, anche grazie al contributo di un collaboratore di giustizia, di ricostruire le diverse attività illecite del gruppo criminale Placenti, organico del sodalizio Santapaola-Ercolano e del gruppo Tamiro, volte ad imporre il controllo del mercato delle scommesse sportive e dei giochi telematici. Il gruppo Placenti, in particolare, attraverso il sito Revolutionbet365, aveva compiuto un autentico salto imprenditoriale assurgendo al primario ruolo di *bookmaker* in grado di imporsi nel mercato regionale del *gaming* con una rete commerciale di 8 *master* sotto i quali operavano 28 commerciali, 7 sub-commerciali e 20 presentatori producendo, nel giro di pochi mesi, un fatturato illecito di 20 milioni di euro.

Le agenzie di scommesse controllate direttamente o indirettamente dal sodalizio mafioso simulavano un'attività di trasmissione dati per la raccolta *online* di scommesse, ma in realtà operavano la tradizionale raccolta « da banco » per contanti. La riconducibilità al gruppo mafioso di tali agenzie veniva schermata attraverso un reticolo di società estere (localizzate principalmente nelle Antille Olandesi) amministrate da prestanome, che per-

metteva alla consorteria criminale di riciclare, anche attraverso il passaggio di denaro sui conti correnti accesi in paesi non cooperativi nell'assistenza giudiziaria, i guadagni illecitamente conseguiti. Tale attività criminale aveva assicurato al sodalizio mafioso catanese un profitto complessivo di oltre 50 milioni di euro tra il 2011 e il 2017.

(C.8) 14 –13/12/2018 – Reggio Calabria, Gioia Tauro (RC), Monasterace (RC), Palmi (RC), Catanzaro, Agrigento, Austria, Romania, Antille Olandesi, Regno Unito, Malta – Operazione GALASSIA

Il Nucleo P.E.F. di Reggio Calabria, unitamente allo S.C.I.C.O. ed al Nucleo Speciale Tutela Privacy e Frodi Tecnologiche, nell'ambito dell'operazione denominata *« Galassia »*, ha eseguito 18 provvedimenti di fermo di indiziato di delitto nei confronti di soggetti ritenuti responsabili dei reati – tra gli altri – di associazione per delinquere di tipo mafioso ed esercizio abusivo di attività di gioco o di scommessa, nonché il sequestro preventivo di 23 società estere, 15 imprese operanti sul territorio nazionale, 33 siti *web* internazionali con sede a Malta, beni immobili e mobili, conti correnti e quote societarie, per un valore complessivo stimato in oltre 723 milioni di euro nella disponibilità e/o riconducibili a numerose associazioni per delinquere operanti nel settore della raccolta del gioco e delle scommesse *online* in rapporto sinallagmatico con la *'ndrangheta*, in particolare con le cosche reggine dei De Stefano, Tegano, Iannì, Franco e con quella dei Piromalli operante nella piana di Gioia Tauro, che consentivano a queste ultime di infiltrarsi nelle reti commerciali e di riciclare gli imponenti proventi illeciti. Le indagini, inoltre, accettavano l'infiltrazione di esponenti della cosca Pesce-Bellocco, nella rete commerciale del settore, sul territorio calabrese.

In dettaglio, è stato appurato che l'articolato sodalizio criminale aveva la disponibilità di siti web illegali e promuoveva nel territorio di competenza l'attività tipica dei *bookmaker*, organizzando e gestendo la raccolta illegale del gioco e delle scommesse attraverso una ramificata rete commerciale. Avvalendosi dei medesimi siti l'associazione si era, inoltre, infiltrata nel tessuto economico nazionale dei giochi e delle scommesse in Toscana, Liguria, Lombardia e nelle province di Siracusa, Catania e Crotone.

Nel corso delle indagini era stato, altresì, possibile rilevare l'esercizio, da parte di alcuni componenti dell'articolato sodalizio criminale di ulteriori attività illecite, quali l'esercizio abusivo di attività creditizia, l'organizzazione di corse clandestine di cavalli con la contestuale raccolta illegale di scommesse, la creazione di sale adibite a bische clandestine, gestite da soggetti appartenenti e/o contigui a cosche di *'ndrangheta* operanti sul territorio reggino, il riciclaggio ed il traffico illecito di sostanze stupefacenti. Successivamente, nel mese di dicembre è stata eseguita una ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 20 soggetti, di nazionalità italiana, 18 dei quali già sottoposti al citato fermo di indiziato di delitto e due già ristretti per altra causa.

(C.9) 29/01/2019 – Reggio Calabria, Malta – Operazione SCOMMETTOPOLI

Il Nucleo P.E.F. di Reggio Calabria, congiuntamente al Nucleo Speciale Entrate e con il supporto tecnico del Nucleo speciale tutela privacy e frodi tecnologiche, nell'ambito dell'operazione denominata « Scommettopoli », ha concluso una verifica fiscale nei confronti di una società di diritto maltese che ha svolto sul territorio nazionale, per mezzo di plurime unità produttive a direzione unitaria, la raccolta da banco delle scommesse sportive in assenza delle previste autorizzazioni e concessioni, omettendo di dichiarare i redditi conseguiti.

Le attività ispettive di carattere amministrativo consentivano di rilevare, relativamente ai periodi d'imposta dal 2012 al 2015, elementi positivi di reddito non dichiarati per più di 462 milioni di euro oltre ad una base imponibile da assoggettare a imposta unica sulle scommesse pari a poco meno di 661 milioni di euro, cui corrisponde un'imposta evasa pari a circa 33 milioni di euro.

Sotto il profilo penale, la competente Autorità Giudiziaria ha disposto il rinvio a giudizio nei confronti, tra gli altri, dell'amministratore di fatto della società per il reato di esercizio abusivo di attività di gioco o scommessa.

(C.10) 07/06/2019 – Bergamo e territorio nazionale, Austria, Romania, Malta – operazione BETTING SHOP

Il Nucleo P.E.F. di Bergamo, a conclusione dell'operazione denominata *« Betting Shop »,* che ha individuato l'esistenza di una stabile organizzazione occulta di un *bookmaker* austriaco che, in mancanza delle concessioni previste dalla legge e senza essere collegato al totalizzatore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, ha effettuato la raccolta fisica di scommesse tramite 3.096 punti di raccolta o centri di trasmissione dati.

Le indagini svolte hanno permesso di accertare elementi positivi di reddito non dichiarati pari a quasi 3 miliardi di euro, una base imponibile sottratta a tassazione pari ad oltre 948 milioni di euro ai fini dell'imposta unica sulle scommesse, con la quantificazione di un'imposta evasa di 47 milioni di euro.

(C.11) 9/01/2020 – Provincia di Bari – Operazione GAMING MACHINE

Il Nucleo di Polizia economico finanziaria di Bari, in collaborazione con il Servizio centrale investigazione criminalità organizzata, ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare emessa dal GIP di Bari nei confronti di 36 soggetti (27 in carcere e 9 agli arresti domiciliari), su richiesta della procura della Repubblica di Bari – Direzione distrettuale antimafia, nell'ambito dell'operazione denominata *« Gaming Machine »*.

Tra gli arrestati, un ruolo determinante veniva attribuito ad un'imprenditore nel settore del gioco, nonché a diversi appartenenti a storiche organizzazioni criminali della città di Bari, quali gli Anemolo, gli Strisciuglio e i Capriati.

L'indagine scaturiva da una coraggiosa denuncia per usura ed estorsione sporta da un piccolo imprenditore barese titolare di una rivendita di tabacchi, vessato dalle pressanti richieste, corredate da violente minacce profferite dal titolare di una società di noleggio di apparecchi da gioco e intrattenimento; quest'ultimo, al quale il denunciante in difficoltà economiche nella gestione della sua attività commerciale si era rivolto, aveva subordinato la concessione di un prestito in denaro a due condizioni tanto gravose quanto illecite: la corresponsione di interessi usurari e l'installazione esclusiva delle sue *slot machine* presso la citata tabaccheria.

Il focus investigativo avviato sull'attività di noleggio degli apparecchi da intrattenimento consentiva di acclarare come il contesto denunciato dal tabaccaio non rappresentasse affatto un caso isolato.

Le indagini, protrattesi per oltre due anni, avevano infatti disvelato un più ampio e diffuso sistema di malaffare, esistente nella città di Bari e nei paesi limitrofi, finalizzato all'imposizione del noleggio delle apparecchiature da intrattenimento delle società riconducibili al principale indagato presso gli esercizi commerciali, realizzato anche mediante l'appoggio di esponenti di sodalizi criminali egemoni sui rispettivi territori di riferimento, i cui metodi mafiosi basati sulla forza di intimidazione neutralizzavano di fatto ogni tentativo degli imprenditori di sottrarsi al noleggio stesso e di rivolgersi ad altre imprese di settore. L'imprenditore, grazie ai rapporti di affari con vari esponenti del clan Anemolo, delle articolazioni del clan Strisciuglio facenti capo a Lorenzo Caldarola e a Vito Valentino e del clan Capriati, aveva di conseguenza acquisito una posizione monopolistica nel settore, con l'estromissione forzosa della concorrenza.

Gli emissari dei diversi gruppi criminali lo indicavano, ai titolari delle attività commerciali ubicate nei territori su cui esercitavano la loro influenza, quale unico noleggiatore cui rivolgersi per l'installazione dei congegni da intrattenimento, facendo previamente rimuovere eventuali apparecchi di altri imprenditori già presenti nell'esercizio ed impedendo così agli esercenti la libera scelta del fornitore cui rivolgersi in base alla convenienza economica e alle regole di mercato improntate alla libera concorrenza.

La provvigione corrisposta ai clan era parametrata al numero di *slot machine* che le organizzazioni riuscivano a far installare presso gli esercizi ubicati nelle zone di rispettiva influenza, ovvero agli introiti che ciascun esercizio commerciale otteneva dalle giocate effettuate sugli apparecchi noleggiati. Le indagini hanno evidenziato talvolta la riscossione di una somma di circa 100 euro per ciascun congegno installato, ovvero la corresponsione di una somma forfettaria mensile variabile tra 1.000 e 5.000 euro (in ragione ad esempio della qualità dei rapporti con il clan criminale di riferimento ovvero in base all'ubicazione dell'esercizio commerciale ove erano installati gli apparecchi); in altri casi la provvigione riconosciuta al clan era proporzionale al volume delle giocate al netto delle vincite pagate.

Vincite del tutto esigue, tenuto conto che in diversi casi i congegni elettronici erano stati manomessi e scollegati dalla rete telematica di collegamento con l'Agenzia delle dogane, con evidenti riflessi negativi per l'erario.

Dalle indagini è inoltre emerso che l'imprenditore avrebbe riciclato per conto di un proprio familiare, esponente di rilievo dell'associazione, cospicue somme di denaro provenienti dalle attività illecite gestite dal « clan Strisciuglio ». In particolare, nel 2012, avrebbe acquistato le quote di due sale da gioco in Bari, sottoscrivendo con il venditore due contratti di compravendita delle relative quote sociali per un corrispettivo dichiarato di 50.000 euro, che le indagini avevano poi in realtà quantificato in oltre 430.000 euro, versati con cadenza mensile in quote frazionate di 22.500 euro.

Le indagini acclaravano infine che l'attività usuraria condotta allo stesso e da altri soggetti della criminalità locale (già gravati da precedenti penali della specie), nei confronti di piccoli imprenditori locali, per la maggior parte conduttori degli apparecchi da gioco, consentiva la corresponsione di tassi oscillanti tra il 125% ed il 2.000% annuo.

In parallelo alle attività « classiche » di indagine, necessarie ad acquisire i riscontri finalizzati a corroborare il quadro accusatorio nei confronti degli indagati, gli organi inquirenti avevano altresì condotto sofisticate investigazioni economico-finanziarie tese a ricostruire tutte le posizioni economico patrimoniali riferibili agli indagati e ad ulteriori soggetti che fungevano da prestanome per i negozi giuridici relativi ai beni da questi indirettamente posseduti. Ciò ha consentito di sottoporre a sequestro i beni risultati nella disponibilità degli indagati per un valore complessivo di oltre 7,5 milioni di euro, tra cui 3 sale « VLT » ubicate in Bari, 4 immobili, 5 veicoli, 2 complessi aziendali (una concessionaria di veicoli e una ditta individuale operante nel settore della riparazione di *personal computer*) e oltre 200 rapporti finanziari.

Nel maggio 2021, il tribunale di Bari ha condannato 20 imputati a pene comprese tra i sei anni e otto mesi di reclusione e i 18 mesi di reclusione, e ha assolto altri sei imputati.

PAGINA BIANCA

SEZ. II-*BIS* DELLA RELAZIONE FINALE

« RISULTANZE RELATIVE ALLA MORTE DELLO SPORTIVO MARCO PANTANI E EVENTUALI ELEMENTI CONNESSI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA CHE NE DETERMINARONO LA SQUALIFICA NEL 1999 »

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Proponente: **senatore ENDRIZZI**)

PAGINA BIANCA

INDICE

1. PREMESSA E INQUADRAMENTO METODOLOGICO ..... *Pag.* 921

2. GIRO D'ITALIA DEL 1999 E LO STOP A MADONNA DI CAMPIGLIO .. » 922

2.1. I fatti ..... » 922

2.2. Il « processo mediatico » ..... » 924

2.3. Il processo di Tione di Trento ..... » 925

2.4. L'indagine della Procura della Repubblica di Forlì ... » 930

2.5. I profili di criticità riscontrati nei procedimenti penali e l'inchiesta della Commissione ..... » 932

2.5.1. La « manipolazione del campione di sangue » e l'orario del prelievo su Marco Pantani a Madonna di Campiglio ..... » 932

2.5.2. Il protocollo tra l'U.C.I. e l'ospedale Sant'Anna di Como ..... » 936

2.6. Le dichiarazioni di Renato Vallanzasca e le conseguenti indagini ..... » 947

2.7. Conclusioni sulla vicenda di Madonna di Campiglio . » 950

3. LE CAUSE DELLA MORTE DI MARCO PANTANI ..... » 952

3.1. La scena del crimine, il bolo di cocaina e l'accesso dei primi soccorritori del 118 ..... » 955

3.2. L'attesa della polizia scientifica ..... » 960

3.3. La tenacia della famiglia ..... » 961

3.4. I dubbi del consulente della Procura ..... » 963

4. CONCLUSIONI SULLA MORTE DI MARCO PANTANI ..... » 963

PAGINA BIANCA

1. Premessa e inquadramento metodologico

Nel corso della XVIII Legislatura questa Commissione Parlamentare ha inteso approfondire la vicenda umana e sportiva del campione del ciclismo Marco Pantani, affiorando l'ombra della criminalità organizzata tra i molteplici punti oscuri di essa.

La storia di Marco Pantani aveva costituito, invero, oggetto di apposita inchiesta da parte dell'omologo organismo della scorsa legislatura. La Commissione, tuttavia, ha ritenuto che vi fossero spazi meritevoli di ulteriore sforzo di ricerca ed indagine e ha, perciò, deciso di avviare nuovamente su di essa un intenso lavoro di approfondimento.

Nell'ambito delle attività riservate al IV Comitato, dedicato alle « *Influenze e controllo criminali sulle attività connesse al gioco nelle sue varie forme* », si è, quindi, per un verso, cercato di aprire un *focus* specifico sull'ipotesi che le gare del Giro d'Italia del 1999 fossero state oggetto di scommesse clandestine da parte di gruppi criminali di stampo camorristico; per altro verso, si è indagato sulla possibile riconducibilità della morte del ciclista, avvenuta il 14 febbraio 2004 nel Residence « *Le Rose* » a Rimini, agli interessi di organizzazioni criminali dedite al traffico e allo spaccio di sostanze stupefacenti nella riviera romagnola.

Quanto al primo profilo si è indagato sulla possibilità che la *camorra*, per ottenere lauti profitti illeciti dalle scommesse clandestine, abbia condizionato con un proprio intervento l'esito del Giro d'Italia del 1999 che, giunto alle ultime due tappe, vedeva Marco Pantani quale ormai certo vincitore: « *manipolando* » il campione di sangue del predetto e facendo risultare un tasso di ematocrito superiore a quello consentito, se ne sarebbe determinata l'esclusione dalla competizione, ribaltando i risultati dell'evento sportivo.

In ordine al secondo aspetto della complessa vicenda si è cercato di capire se la morte di Marco Pantani, come ritenuto all'esito delle indagini sinora compiute dall'Autorità Giudiziaria, sia stata determinata da un'azione suicidaria oppure se, anche nella fine dello sfortunato campione, possano essere rilevate specifiche responsabilità in capo a soggetti appartenenti alla criminalità organizzata.

I due filoni di inchiesta sono stati condotti separatamente ma, al tempo stesso, sono stati costantemente monitorati e valutati i possibili punti di connessione essendo stata avanzata l'ipotesi che la morte di Marco Pantani, pur se avvenuta, come detto, nel 2004, rinvenga la sua genesi in quanto accaduto nella mattina del 5 giugno 1999 a Madonna di Campiglio.

In questa inchiesta, è bene sottolinearlo, non si è cercato di celebrare l'ennesimo procedimento, ulteriore rispetto ai numerosi già aperti per le vicende in esame. Si è piuttosto tentato di fare chiarezza su alcuni punti e su possibili scenari, a parere della Commissione, trascurati nel corso delle molteplici indagini già svolte.

La valutazione operata da questo organo parlamentare in ordine alla necessità di una rinnovata attenzione su quei fatti ha trovato conferma nella recente riapertura delle indagini sulla morte di Marco Pantani da parte della Procura della Repubblica di Rimini.

Elementi nuovi e, per certi versi, fondamentali per la formulazione di ipotesi meritevoli di valutazione sono stati forniti da giornalisti di inchiesta ed in particolare, solo per citare alcuni di costoro, dal dottor Davide De Zan di « *Mediaset* », dal dottor Francesco Ceniti de « *La Gazzetta dello Sport* » e dal dottor Alessandro De Giuseppe della trasmissione TV « *Le Iene* ».

2. Giro d'Italia del 1999 e lo stop a Madonna di Campiglio

2.1 I fatti

Il declino del campione Marco Pantani ha avuto il suo principio in un momento e in un luogo ben definiti: il 5 giugno 1999 a Madonna di Campiglio.

In quel giorno doveva tenersi l'ultima tappa di montagna, Gavia-Mortirolo, del Giro d'Italia.

Il percorso risultava particolarmente agevole per Marco Pantani atteso che egli si trovava già in vantaggio di quasi sei minuti sui suoi più diretti inseguitori e che, attesa la natura del percorso, ben avrebbe potuto guadagnare la vittoria mantenendo, se non incrementando ulteriormente, il suo vantaggio proprio nel tratto che portava alla cima del Mortirolo.

Era l'ultima tappa significativa prima della « passerella finale » con l'arrivo a Milano.

Quella mattina Marco Pantani e gli altri corridori collocati nei primi dieci posti della classifica provvisoria furono sottoposti ad analisi del sangue per accertamenti inerenti il loro stato di salute. Si trattava di controlli programmati, pertanto i singoli ciclisti erano ben consapevoli che sarebbero stati sottoposti a prelievo ematico.

Le analisi compiute rilevarono valori irregolari esclusivamente con riferimento a Marco Pantani: venne accertato un tasso di ematocrito pari al 53%, poi ridotto, al secondo controllo, al 52% (a fronte di un valore massimo consentito, in base al regolamento della Federazione mondiale, pari al 50%) e venne riscontrata una quantità di piastrine pari a 109.000 per microlitro, valore quest'ultimo particolarmente anomalo – come si argomenterà di seguito – sia in assoluto, sia in relazione ai valori rilevati al ciclista in occasione degli altri controlli effettuati nel corso del medesimo evento sportivo.

Le « controanalisi », effettuate presso il laboratorio dell'ospedale incaricato dei controlli, sul campione di sangue prelevato al corridore confermarono il superamento del valore « soglia » del tasso di ematocrito.

Venne quindi disposto il « fermo precauzionale », cioè la temporanea sospensione della partecipazione di Pantani alla gara: la misura venne motivata non come sanzione per l'utilizzo di sostanze vietate (il superamento del valore-soglia dell'ematocrito non costituiva prova certa dell'assunzione di eritropoietina), ma quale disposizione precauzionale determinata dal rischio che il gareggiare con i valori accertati avrebbe comportato per la salute dell'atleta.

La misura ebbe l'effetto concreto di una sua squalifica dalla gara con la conseguente perdita per il ciclista della possibilità di conseguire la

vittoria del Giro d'Italia, ormai pressoché certa in considerazione del netto vantaggio che egli vantava in quel momento rispetto agli « inseguitori ».

Nell'*entourage* di Pantani la notizia ebbe un effetto destabilizzante, tanto che, come è emerso anche nel corso delle audizioni, nessuno dei professionisti del suo *staff* ebbe la prontezza di reagire sollecitando, ad esempio, l'effettuazione immediata di un altro « controesame » con un nuovo prelievo ematico di riscontro.

Eppure, già dal primo momento, non mancavano le ragioni che avrebbero dovuto suggerire un maggiore approfondimento in tal senso. In primo luogo, sarebbe stato ovvio chiedersi quale interesse all'uso di sostanze 'dopanti' potesse avere un corridore che a due tappe dalla conclusione del Giro, una delle quali nettamente a lui favorevole, aveva già un vantaggio di circa sei minuti sugli inseguitori. In secondo luogo, doveva rilevarsi l'anomalia dell'accertamento atteso che, la sera precedente, Marco Pantani aveva effettuato un autocontrollo dell'ematocrito, avvalendosi di uno strumento portatile in uso a tutti i ciclisti, alla presenza del suo preparatore atletico, Fabrizio Borra, e del medico della squadra, Roberto Rempi. Era stato in quell'occasione rilevato un valore pari al 48%, in linea con tutti i controlli effettuati dal ciclista nel corso della sua storia sportiva, ivi inclusi i due controlli ufficiali già espletati nelle precedenti tappe dall'inizio di quel Giro d'Italia.

Resta altresì ancora oggi privo di una valida spiegazione scientifica l'esito, riscontrato solo poche ore dopo l'effettuazione delle analisi che decretarono la sospensione di Pantani dalla competizione, del nuovo controllo cui si sottopose l'atleta presso il laboratorio dell'Ospedale di Imola (accreditato U.C.I.), dal quale risultò un livello di ematocrito inferiore al limite consentito del 50% e segnatamente pari, nelle due misurazioni di rito, al 48,1% e al 47,6%. Del pari scientificamente non spiegabile il dato, anch'esso di rilievo fondamentale, che allo stesso controllo il numero di piastrine presenti nel sangue di Pantani fosse pari, rispettivamente, a 161.000 e 151.000 per microlitro, ben più alto dunque di quello riscontrato nel primo esame ematico e perfettamente in linea con i dati storicamente riscontrati nel ciclista in tutti i controlli eseguiti prima del 5 giugno del 1999 a Madonna di Campiglio.

Nell'immediatezza, nei commenti suscitati dalla clamorosa notizia dell'esito delle analisi sul sangue di Marco Pantani, egli venne additato come un « truffatore » e i dati sinora rappresentati non ebbero alcun rilievo né a livello mediatico, né in ambito sportivo e giudiziario.

Il ciclista fu immediatamente estromesso dalla competizione e la Procura di Trento lo iscrisse nel registro degli indagati ipotizzando che egli avesse commesso il reato di cui all'art. 1, comma 1, L. 13 dicembre 1989, n. 401 per aver assunto *« reiteratamente sostanze idonee alla stimolazione esogena dell'eritropoiesi, con conseguente aumento della massa eritrocitaria e dell'ossigenazione corporea e pertanto delle prestazioni atletiche ».*

Marco Pantani venne, quindi, rinviato a giudizio per il reato di frode sportiva e solo alcuni anni dopo il Tribunale di Trento lo assolse con la formula « *il fatto non è previsto dalla legge come reato* » [(358)].

Solo la tenacia della signora Tonina Belletti Pantani, madre del campione di Cesenatico, che chiede da anni che venga fatta piena luce sui fatti che avviarono il figlio al declino personale e sportivo e poi alla morte, ha permesso di tenere un faro acceso sul caso, tanto che le dichiarazioni rese proprio dalla signora Pantani al Procuratore di Forlì il 20 agosto 2014, indussero detta Autorità Giudiziaria ad aprire un nuovo procedimento penale, stavolta contro ignoti, per le ipotesi di reato di estorsione aggravata, minaccia e associazione per delinquere finalizzata alla frode sportiva (L. 401/1989) [(359)].

Dopo poco più di due anni, però, la Procura della Repubblica di Forlì formulò richiesta di archiviazione per le ipotesi di minaccia e di estorsione aggravata, mentre per l'ipotesi associativa gli atti furono trasmessi per competenza alla Procura distrettuale di Bologna. Dopo l'opposizione alla richiesta di archiviazione proposta dai familiari di Marco Pantani, il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Forlì dispose l'archiviazione del procedimento ritenendo mancare elementi concreti, idonei a consentire l'individuazione dell'autore del reato [(360)].

2.2. Il « *processo mediatico* »

Il quotidiano « *La Gazzetta dello Sport* » la mattina del 6 giugno 1999 titolava in prima pagina a caratteri cubitali « *PANTANI, PERCHÉ ?* », mentre Giorgio Squinzi, Amministratore unico di Mapei e *patron* della squadra di ciclismo della società, sulle stesse pagine de « *La Gazzetta dello Sport* » parlava di « *giustizia divina* ». Squinzi non aveva gradito il rifiuto di Pantani di correre per la sua squadra sebbene, nel declinare la generosa offerta, il ciclista avesse ribadito la sua fedeltà al *patron* della Mercatone Uno, Romano Cenni, che aveva continuato ad avere fiducia in lui senza mai abbandonarlo, dopo l'incidente del 1995 [(361)].

Dello stesso tenore dell'articolo appena citato, in una intera colonna della stessa edizione del quotidiano, il commento del giornalista Mario Sconcerti che formulava un giudizio esente da dubbi sugli esiti dei controlli

---

[(358)] Tribunale di Trento, sent. 2 ottobre 2003, n. 90/2003 (proc. pen. 6676/99 R.G.R.N.).

[(359)] Il procedimento, secondo quanto si legge nella richiesta di archiviazione del 10 marzo 2016, era stato originato dalle dichiarazioni rese da Tonina Belletti, madre di Marco Pantani ed aveva per oggetto « *condotte minacciose, delle quali sarebbe stato destinatario in primo luogo lo stesso ciclista, nel maggio 1999. Minacce di identico contenuto ed esecutive di un medesimo disegno criminoso sarebbero state reiterate nel corso degli anni nei confronti di vari soggetti i quali, pur avendone fatto menzione in conversazioni private ed addirittura in inchieste giornalistiche, televisive e sui social media, non avrebbero mai sporto regolare denuncia, proprio per la gravità dell'intimidazione ricevuta.*

La minaccia si sarebbe rivolta a soggetti che, a vario titolo, apparivano depositari di informazioni inedite, idonee a far conoscere la "verità", mai emersa in sede giudiziale, sull'esclusione dello stesso Pantani dalla manifestazione ciclistica nazionale del "Giro d'Italia" dell'anno 2009 ».

[(360)] Procura di Forlì, proc. pen. 2816/2014 R.G.R.N. archiviato in data 1 agosto 2016 dal GIP presso il Tribunale di Forlì.

[(361)] Il 18 ottobre 1995 durante la gara « Milano Torino », un fuoristrada investì Marco Pantani cagionandogli gravi lesioni mettendo a rischio il suo futuro quale ciclista.

e sulla responsabilità del ciclista: « *La prima cosa da dire è che non c'è possibilità di errore. Gli esami vengono fatti più volte e quando danno sempre lo stesso risultato confermano che c'è stato doping. Io credo all'inutilità del doping per Pantani, nel senso che non è certo il doping a farlo andare più forte di tutti i corridori del mondo, ma non credo nella sua innocenza di oggi.* »

Il quotidiano « *La Repubblica* », la mattina del 6 giugno 1999, scriveva: « *Terremoto al Giro: fermato Pantani* ». *Terremoto al Giro d'Italia: altro che trionfo annunciato, Marco Pantani è fuori, fermato stamattina, prima della ventunesima e penultima tappa, dai medici della Unione ciclistica internazionale. Una bufera, ciclismo sotto choc, una giornata che difficilmente verrà dimenticata: dopo i controlli effettuati all'alba su dieci corridori, l'unico che aveva valori dell'ematocrito troppo alti è stato proprio Pantani: 52 per cento contro il 50 per cento, che è il massimo consentito dai regolamenti internazionali. Stop immediato, in arrivo un fermo di 15 giorni, obbligo di sottoporsi ad altri esami; per protesta ritirata tutta la squadra della Mercatone Uno. La maglia rosa è d'ufficio passata al secondo della classifica, Paolo Savoldelli, che però ha rifiutato di indossarla (« Per me Pantani è pulito ») e così la tappa è partita senza un leader. Via, fuori, una cosa clamorosa: Gotti sull'Aprica si prende la maglia rosa e domani festeggerà la seconda vittoria dopo quella del 1997. A casa, Pantani, numero uno del ciclismo italiano che aveva letteralmente dominato il Giro e si avviava a vincerlo in un autentico trionfo popolare. Lui, Pantani, è distrutto, smarrito. Si difende dalle ombre del doping che inevitabilmente sono state avanzate, attacca, sparge sospetti, parla di complotto, fa capire che potrebbe anche decidere di lasciare il ciclismo. Ha saputo della decisione dell'U.C.I. nel suo albergo e per la rabbia ha spaccato uno specchio, con un pugno. In tv, in tarda mattinata, con la mano fasciata, mentre i suoi tifosi, sulle strade protestano e a casa sua, a Cesenatico, c'è smarrimento, dice: « C'è qualcosa di strano. Mi dispiace per il ciclismo. L'altro giorno avevo 46 di ematocrito e oggi mi sveglio con questa sorpresa. Provo tante cose, ma sarebbero parole in più [...] Dopo una lezione di questo tipo, anche a malincuore, devo dire che, se succede questo ad uno sportivo come me che ha dato tanto a questo sport, c'è da pensare, riflettere [...] C'è qualcosa sicuramente di strano. Lezioni di questo tipo ti fanno pensare anche di smettere. No, non capisco, sono frastornato, deluso: questo era il terzo controllo dall'inizio del Giro, gli altri erano a posto, oggi invece questa sorpresa. Ripartire stavolta sarà dura, durissima: io ce l'ho fatta dopo i gravissimi incidenti che ho subito, vedremo. Pretendo soltanto un po' di rispetto* ».

Questo era il clima nei giorni immediatamente successivi al 5 giugno 1999: condanna senza possibilità di appello nei confronti di Marco Pantani.

2.3 *Il processo di Tione di Trento*

L'Autorità Giudiziaria, come prima accennato, iscrisse Marco Pantani nel registro degli indagati per il delitto di frode sportiva di cui all'art. 1, comma 1 della legge 13 dicembre 1989, n. 401 contestandogli di aver posto

in essere, nell'ambito della sua partecipazione alla competizione sportiva denominata « Giro d'Italia », edizione 1999, atti fraudolenti finalizzati a raggiungere un risultato diverso da quello conseguente a un corretto svolgimento della competizione assumendo, reiteratamente, sostanze idonee alla stimolazione esogena dell'eritropoiesi, con conseguente aumento della massa eritrocitaria e dell'ossigenazione corporea, e dunque delle prestazioni atletiche.

Le attività di indagine poste in essere dalla Procura della Repubblica di Trento (e la successiva attività dibattimentale) furono incentrate:

1. sulle modalità dei prelievi;
2. sulla riconducibilità a Marco Pantani del campione ematico prelevato;
3. sulla correttezza delle operazioni dei sanitari che operarono a Madonna di Campiglio;
4. sulla conseguente genuinità dei risultati.

Nella sentenza del Tribunale di Trento [(362)] che assolse il ciclista dall'imputazione ascrittagli è ricostruita l'intera vicenda.

L'attività dibattimentale fu limitata a ripercorrere, con l'audizione dei testimoni e dei consulenti della Pubblica Accusa, le indagini e gli accertamenti compiuti dall'organo inquirente per dimostrare, in particolare, la correttezza delle fasi di prelievo e di analisi.

Secondo quanto emerge dalla deposizione dibattimentale del dottor Sala, responsabile dell'*équipe* medica che operò il controllo ematico [(363)], la mattina del giorno in cui doveva aver luogo la gara l'ispettore medico dell'Unione Ciclistica Internazionale (U.C.I.), dott. Coccioni, aveva indicato gli atleti che sarebbero stati sottoposti a controllo « *antidoping* » comunicando ai direttori sportivi delle diverse società la lista con i nominativi dei ciclisti, secondo le procedure previste dal protocollo che la stessa U.C.I. aveva appositamente sottoscritto con l'Azienda ospedaliera Sant'Anna di Como.

L'*équipe* medica inviata dall'Azienda ospedaliera citata era costituita dai dottori Eugenio Sala (in qualità di responsabile), Michele Partenope (addetto ai prelievi) e Mario Spinelli (addetto alle operazioni di analisi di laboratorio).

Il prelievo venne eseguito in una stanza dell'Hotel Touring di Madonna di Campiglio, che ospitava Marco Pantani. Il dottor Sala riferì di avere lui stesso etichettato la provetta utilizzata per il prelievo, mentre questo era stato eseguito dal dott. Partenope, senza l'utilizzo del laccio emostatico per espressa richiesta di Pantani.

Tutte le successive operazioni di analisi e controllo erano state eseguite con l'apparecchio portatile in uso all'*équipe*, allestito presso l'Hotel Majestic di Madonna di Campiglio sito a circa un chilometro di distanza. Addetto a questa fase era il dottor Spinelli.

[(362)] Sentenza emessa dal Tribunale di Trento, sezione distaccata di Tione, in data 2 ottobre 2003, n. 90/2003, proc. pen. 6676/99 R.G.R.N.

[(363)] Cfr. pag. 7 della sentenza n. 90/2003, Tribunale di Trento, sezione distaccata di Tione.

Per il prelievo furono utilizzati aghi e provette in dotazione all'*équipe* medica, mentre lo strumento di misurazione era il *Coulter ACT-8,* il cui funzionamento era stato testato con campioni predefiniti, prima di iniziare i prelievi.

Come riferito dallo stesso dottor Sala nel processo e confermato nell'audizione svolta dinanzi la Commissione Antimafia [(364)], in fase di prelievo non vi erano state contestazioni né da parte di Pantani né da parte del direttore sportivo della sua squadra.

Alla provetta venne abbinato il n. 11440 che, come si esporrà meglio più avanti, non era in sequenza cronologica con i numeri assegnati ai campioni ematici prelevati agli altri ciclisti.

L'accertamento tecnico non ripetibile, disposto dalla Procura della Repubblica di Trento ed eseguito presso l'Università di Parma dai dottori Rizzoli e Cucurachi, stabilì che il campione ematico prelevato la mattina del 5 giugno 1999 dall'*équipe* medica, positivo ai tre criteri di stimolazione farmacologica dell'eritropoiesi, apparteneva a Marco Pantani: « *sulla base degli esami di laboratorio eseguiti si può affermare che fra il campione biologico contenuto nella provetta n. 11440 U.C.I.-IUML e il sangue prelevato da Marco Pantani esiste una compatibilità genetica espressione, in considerazione della frequenza nella popolazione dell'assetto genotipico, della provenienza da Marco Pantani del sangue contenuto nella suddetta provetta* » [(365)].

Vi è da dire che, ad eccezione di una prima fase, il dato dell'appartenenza del campione ematico non è mai stato contestato dalla difesa di Marco Pantani come, d'altra parte, oltre all'affermazione del ciclista che qualcuno lo avesse « *fregato* », inizialmente non fu presa in considerazione nemmeno dalla difesa, l'ipotesi di una « *manomissione del campione ematico* ».

Piuttosto, sostenevano i consulenti della difesa che i risultati del *test* fossero dovuti a emo-concentrazione causata da *disidratazione da fatica* o *da altura* ovvero da un insufficiente quantitativo di EDTA (anticoagulante) nella provetta impiegata nel prelievo.

Il prof. Rizzoli, che eseguì l'accertamento su disposizione della Procura, ritenne improbabile tali evenienze in ragione del livello di competenza proprio di tutti i protagonisti della vicenda. Sul punto in particolare il prof. Rizzoli sottolineò, in ogni caso, nel suo elaborato come « *... la disidratazione non porta come conseguenza diretta, all'innalzamento dei parametri biologici propri dell'eritrostimolazione. Lo stesso dicasi per la concentrazione di EDTA o le modalità di prelievo* ». Il consulente del pubblico ministero specificò, inoltre, che « *...la stimolazione fisiologica dell'eritropoiesi passa attraverso la produzione endogena di eritropoietina. Nel caso del campione di plasma contrassegnato con il numero 11440, risulta molto difficile stabilire la causa dei valori alterati di ematocrito, emoglobina e recettore solubile in assenza di dosi significative di eritro-*

---

(364) Cfr. IV Comitato, seduta del 25 ottobre 2019, audizione del dottor Eugenio Sala.

(365) Cfr. relazione di consulenza tecnica ematologico-forense del dott. Nicola Cucurachi, consulente del pubblico ministero.

poietina circolante ... è verosimile che l'assunzione esogena di eritropoietina possa avere determinato il blocco della secrezione endogena, inibita, per altro, dai valori estremamente elevati dei parametri ematologici. Infine, va interpretato il valore dell'RDW: questo parametro descrive l'eterogeneità della popolazione dei globuli rossi circolanti ed aumenta quanto maggiore è l'eterogeneità della popolazione stessa... l'aumentata eterogeneità dei globuli rossi depone per una vivace stimolazione dell'eritropoiesi. L'assunzione esogena di eritropoietina, la cui emivita è di circa sei ore, potrebbe spiegare virtualmente tutti i parametri biologici che appaiono modificati nel campione di sangue 11440. Se si volesse escludere questa possibilità si dovrebbe spiegare come sia possibile avere tutti i parametri disponibili spostati in senso di stimolazione dell'eritropoiesi in assenza di eritropoietina circolante, in mezzo alle montagne, alla terza settimana di una corsa a tappe condotta da protagonista ».

Il prof. Melioli, anch'egli consulente tecnico della Procura, sostenne [(366)] che la causa dei valori elevati di emoglobina ed ematocrito, rilevati nel campione di sangue n. 11440, fosse da attribuire ad una eritrostimolazione esogena: ciò era dimostrato dal valore elevato del recettore solubile della transferrina riscontrato nel campione di sangue esaminato, dalla assenza di eritropoietina circolante (« *tutte le volte che do un farmaco che assomiglia in maniera estrema alla sostanza che mi produco, il mio organismo smette di produrre questa sostanza* »), nonché dal parametro relativo all'eterogeneità dei globuli rossi (RDW), anch'esso elevato.

I consulenti tecnici della Procura, secondo quanto si legge nella sentenza del Tribunale, confutarono, inoltre, le tesi avanzate dai professori Froldi e Tura, consulenti della difesa, sulla possibile presenza di un quantitativo insufficiente di EDTA nella provetta impiegata per gli esami ematici di Pantani: essendo state utilizzate provette preconfezionate industrialmente con un quantitativo idoneo di EDTA, l'ipotesi formulata dalla difesa doveva essere considerata « *statisticamente irrilevante* » [(367)].

Per quanto si dirà in seguito, va sottolineato quanto scritto dai consulenti dell'ufficio inquirente circa i tempi intercorsi tra il prelievo e l'esame: « *Come è possibile vedere dai tracciati della strumentazione automatica utilizzata dai medici del FCI le indagini sul sangue n. 1140 sono state effettuate entro i trenta minuti dal prelievo all'atleta. I campioni prima di essere analizzati vengono sottoposti ad agitazione per alcuni minuti...[...] Di conseguenza, il campione di sangue (prelevato alle 8.50 del mattino) è stato trasportato in un altro albergo (alcuni minuti), sottoposto ad agitazione (alcuni minuti) e finalmente analizzato* ». I consulenti della Procura affermavano inoltre che « *manca il tempo per lasciare sedimentare il sangue e separare la parte corpuscolata da quella plasmatica. Questa, a temperatura ambiente e a gravità naturale, nei soggetti normali varia tra*

[(366)] Cfr. verbale di udienza del 23 maggio 2003 del procedimento presso il Tribunale di Trento.

[(367)] Cfr. relazione di consulenza tecnica dei consulenti del Pubblico Ministero, dott. Melioli e dott. Rizzoli.

il 5% e il 10% in un'ora. Su questa base esiste un test (chiamato Velocità di eritrosedimentazione) che appartiene alla medicina classica ed è noto da molti decenni. Non si riesce a capire, quindi, come sia stato possibile avere il tempo per separare una quota di plasma arricchita in piastrine ed impoverita in globuli rossi e rimuoverla esclusivamente a scopo di dolo » [(368)].

Tali considerazioni, come si dirà diffusamente più avanti, sono a parere della Commissione fondate su dati errati e ciò assume fondamentale importanza per la ricostruzione dell'intera vicenda.

Si legge, infine, nella citata sentenza che la difesa « *... ha cercato, invano, di valorizzare il risultato dell'ematocrito effettuato nel pomeriggio del 5.6.1999 c/o l'Ospedale di S. Maria della Scaletta di Imola dal quale emergono i valori di 47,6% e di 48,1% per tentare invano di invalidare gli esami effettuati alla partenza della tappa del "Giro d'Italia" di Madonna di Campiglio: tuttavia, secondo il Giudicante, prescindendo dalla circostanza che tale emogramma appare sprovvisto di sottoscrizione da parte del tecnico e delle altre indicazioni necessarie, oltre a contenere parametri, singolarmente diversi in ordine all'MCV e al numero di piastrine essendo stato eseguito dopo 9 ore da quello dell'équipe sanitaria dell'U.C.I. ben poteva dare risultati inferiori sul valore dell'ematocrito dell'imputato in quanto vi era stato tutto il tempo di sottoporre il Pantani a trattamenti di salasso e di assunzione di liquidi che comportano un abbassamento del valore in questione* ». Si anticipa che secondo quanto spiegato dal Prof. Locatelli (medico presso il laboratorio di analisi dell'ospedale San Raffaele di Milano e responsabile della Sezione Chimica, Clinica e Tossicologia dello stesso), in occasione dell'audizione svolta dinanzi la Commissione Parlamentare Antimafia [(369)], tali conclusioni sono basate su elementi di fatto errati e risultano scientificamente non corrette.

Su tali circostanze si tornerà diffusamente in seguito.

Deve tuttavia da subito evidenziarsi come il Tribunale – senza interrogarsi su quale potesse essere la ragione che avrebbe indotto Marco Pantani, consapevole dei controlli, ad assumere sostanze vietate esponendosi all'elevato rischio di essere scoperto e, conseguentemente, escluso da una gara che avrebbe agevolmente potuto vincere (atteso l'enorme vantaggio sugli inseguitori e lo svolgersi di una delle due tappe in salita, condizione a lui favorevole) – nella sentenza pronunciata all'esito del dibattimento, concluse nei termini che seguono: « *...alla luce delle testimonianze ma soprattutto, dalle indicazioni fornite dai consulenti tecnici del P.M. si è potuto giungere alla conclusione che il valore anomalo dell'ematocrito riscontrato nel caso del controllo regolarmente effettuato in tutte le sue modalità di prelievo e di conservazione del 5.6.1999 durante la tappa del "Giro d'Italia" in Madonna di Campiglio era stato certamente dovuto a una stimolazione farmacologica del midollo eritroide attraverso l'assunzione di eritropoietina (EPO) farmaco...incluso nel regolamento antidoping della federazione Ciclistica italiana per l'anno 1999, nonché comportante*

---

(368) Cfr. considerazioni dei consulenti della Procura sulle osservazioni dei consulenti della difesa, del 6 aprile 2000.

(369) Cfr. IV Comitato, seduta del 12 maggio 2922, audizione prof. Massimo Locatelli.

l'esclusione cautelativa dalle corse secondo il vigente protocollo dell'U.C.I. » [370].

Si giunse comunque ad una pronuncia assolutoria ritenendo che i fatti contestati, benché verificatisi così come descritti nell'imputazione, non concretassero ipotesi di reato. Ritenne infatti il Giudice di dover aderire all'interpretazione giurisprudenziale prevalente, fatta propria anche dalla Corte di Cassazione, secondo la quale la fattispecie del « *doping* » autogeno (ossia dell'auto somministrazione di sostanze proibite da parte dell'atleta), fosse estranea all'area di operatività del reato attribuito a Pantani. L'art. 1 della l. 401 del 1999 (« Frode in competizioni sportive ») contestato all'atleta, sanzionava, infatti, esclusivamente le condotte finalizzate ad alterare i risultati della competizione attraverso la cosiddetta « corruzione sportiva » – ossia la promessa o dazione di denaro o di altra utilità all'atleta e l'eventuale sua accettazione da parte di questi – o attraverso il compimento da parte di un soggetto terzo di altri atti fraudolenti.

La diversa condotta contestata a Pantani sarebbe invece divenuta fattispecie penalmente rilevante soltanto in seguito, con l'introduzione dell'art. 9 della legge 376 del 2000.

2.4. L'indagine della Procura della Repubblica di Forlì

Il procedimento penale instaurato presso la Procura della Repubblica di Forlì [371] fu aperto a seguito delle dichiarazioni rese dalla signora Tonina Belletti, madre di Marco Pantani, all'esito dell'interrogatorio cui era stata sottoposta in qualità di indagata in altro procedimento [372].

La predetta, sentita in data 27 agosto 2014 negli uffici della Sezione di Polizia Giudiziaria della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Forlì, aveva riferito di minacce telefoniche ricevute dal sig. Vittorio Savini, presidente del club « *Magico Pantani* », a lei rese note in data 6 giugno 1999 e riguardanti la squalifica di Pantani dal Giro d'Italia. Tonina Belletti aveva sottolineato come tale informazione fosse particolarmente significativa alla luce delle dichiarazioni rese da Renato Vallanzasca, nonché delle altre dichiarazioni raccolte dal noto giornalista sportivo, Davide De Zan, nel *reportage* televisivo dal titolo « *Il mistero Pantani* », andato in onda sull'emittente « *Italia 1* » nel febbraio del 2014. Aveva al riguardo, in particolare, richiamato le dichiarazioni rese dal prof. Massimo Locatelli (ematologo dell'Ospedale San Raffaele di Milano), dal dott. Roberto Rempi (medico nell'anno 1999 della squadra ciclistica Mercatone Uno) e da Primo Pregnolato (massaggiatore personale di Marco Pantani nell'anno 1999).

Nel procedimento penale in questione – iscritto anche per le ipotesi di reato di minaccia ed estorsione – in data 29 agosto 2014 venne sentito dagli inquirenti il massaggiatore di Pantani, Primo Pregnolato, il quale oltre a confermare quanto riferito durante la trasmissione televisiva, rese noto

---

[370] Cfr. pag.18 della sentenza cit..

[371] Proc. n. 2816/2014 r.g.n.r. mod. 44.

[372] Proc. n. 691/2014 r.g.n.r. mod. 21 scaturito da una denuncia-querela avanzata da un fotografo nei confronti della predetta a seguito di un diverbio avvenuto tra loro all'interno del cimitero di Cesenatico nei pressi della cappella cimiteriale che ospita le spoglie mortali di Marco Pantani.

come, in sua presenza, prima della partenza della tappa Cesenatico-Sassuolo del 26 maggio 1999, un commissario del Giro d'Italia che non era riuscito a identificare, aveva rivolto al ciclista la seguente frase minacciosa: « *Caro Pantani questa te la faremo pagare* ». Secondo quanto dichiarato da Pregnolato agli inquirenti, tali fatti erano stati la prima avvisaglia di quanto poi sarebbe avvenuto, qualche giorno dopo, a Madonna di Campiglio.

In data 1° ottobre 2014, venne escusso il giornalista Davide De Zan, il quale indicò le circostanze, a suo avviso, comprovanti una possibile « *manipolazione* » del campione ematico di Marco Pantani, in occasione del controllo di Madonna di Campiglio.

De Zan, giornalista sportivo di grande esperienza, che conosceva personalmente Marco Pantani e della cui onestà evidentemente non aveva mai dubitato, con la trasmissione televisiva predetta e con altre inchieste giornalistiche condotte negli anni successivi, ha sempre cercato di offrire il proprio contributo alla ricerca della verità. Escusso su delega dell'autorità giudiziaria, dichiarò di essere anch'egli venuto a conoscenza delle minacce ricevute da Pantani il 26 maggio 1999 a Cesenatico e del fatto che, dopo tale episodio, era circolata nell'ambiente della « carovana del Giro », da lui frequentato per ragioni di lavoro, la voce che a Pantani da lì a poco sarebbe accaduto qualcosa, *« tanto che si era generata una inevitabile ed involontaria attesa verso un avvenimento che poi stranamente si è verificato a Madonna di Campiglio* » [(373)].

Nell'occasione De Zan produsse copia degli esami relativi al prelievo di Madonna di Campiglio (TN) e di quelli eseguiti qualche ora dopo, presso il laboratorio accreditato U.C.I. dell'Ospedale Civile di Imola (BO), di esito esattamente contrario e in linea con l'andamento storico dei valori ematici di Pantani.

Dalle indagini svolte nel procedimento di Forlì emerse [(374)] come fosse noto che la mattina del 5 giugno 1999 Pantani, come gli altri ciclisti classificati tra i primi dieci, sarebbe stato sottoposto a controllo.

Nella nota informativa finale dei Carabinieri della sezione di polizia giudiziaria presso la Procura di Forlì, in data 18 febbraio 2016, vennero posti in rilievo due importanti elementi.

Il primo atteneva alla mancata sottoscrizione del referto delle analisi effettuate da Pantani all'Ospedale civile di Imola, sottolineata nella sentenza del Tribunale di Trento: dalla predetta nota informativa emerse che in quel dibattimento era stato escusso il dottor Roberto Zappoli, già dirigente medico del laboratorio di analisi di detto nosocomio, il quale aveva dichiarato di aver eseguito personalmente il prelievo in questione, ed aveva confermato l'esito degli accertamenti, aggiungendo di aver sottoscritto il referto.

[(373)] Cfr. verbale di sit. rese da Davide De Zan in data 1° ottobre 2014 ai Carabinieri della sezione di Polizia Giudiziaria presso la Procura della Repubblica di Forlì.

[(374)] In particolare, la circostanza emergeva dalle dichiarazioni rese alla polizia giudiziaria in data 29 ottobre 2014 dal ciclista professionista Marco Velo che aveva partecipato, per la stessa squadra di Pantani, al Giro d'Italia del 1999, nonché dalle dichiarazioni rese in data 26 novembre 2014 da Fabrizio Borra, fisioterapista che aveva seguito il corridore anche nella tappa di Madonna di Campiglio.

Il secondo elemento evidenziato nella predetta informativa atteneva all'orario in cui era stato effettuato il prelievo di sangue al ciclista: nella sentenza del Tribunale di Trento esso era indicato nelle ore 8.50, laddove dalle certificazioni dell'U.C.I. risultava che Pantani era stato sottoposto a detto esame alle ore 7.46.

All'esito delle indagini, il Pubblico Ministero di Forlì chiese l'archiviazione del procedimento [375] osservando come fossero *« emersi elementi (...) dai quali appare credibile che reiterate condotte minacciose ed intimidatorie siano state effettivamente poste in essere nel corso degli anni e nei confronti di svariati soggetti, che, a vario titolo, sono stati coinvolti nella vicenda del prelievo ematico cui era stato sottoposto il ciclista Marco Pantani, effettuato il 5 giugno 1999. Il movente di queste minacce ed intimidazioni appare avvolto nel mistero, anche se qualche squarcio, nonostante gli anni trascorsi traspare sia dal contenuto di alcune dichiarazioni rese da persone informate sui fatti, sopra indicate, che da conversazioni private captate casualmente nell'ambito di separata vicenda. Tuttavia gli elementi acquisiti non sono idonei ad identificare gli autori dei reati ipotizzati e di competenza di questa Autorità giudiziaria* ».

Va detto che nel corso delle indagini della Procura della Repubblica di Forlì erano stati escussi il prof. Massimo Locatelli e, anche, Renato Vallanzasca ed erano state compiute le ulteriori investigazioni rese necessarie dalle dichiarazioni rese da quest'ultimo.

2.5. I profili di criticità riscontrati nei procedimenti penali e l'inchiesta della Commissione

2.5.1. *La « manipolazione del campione di sangue » e l'orario del prelievo su Marco Pantani a Madonna di Campiglio*

Nel corso delle audizioni svolte dal IV Comitato e dall'assemblea plenaria della Commissione sono state riproposte alcune tematiche che nel tempo non hanno trovato una esaustiva e completa spiegazione da un punto di vista logico, scientifico e giudiziario.

Un primo profilo di criticità che è stato oggetto di approfondimento da parte di questo organismo parlamentare attiene alla individuazione dell'orario del prelievo ematico effettuato su Marco Pantani a Madonna di Campiglio: nella sentenza del Giudice del Tribunale di Trento, sulla scorta delle conclusioni della consulenza tecnica del Pubblico Ministero esso, come sopra esposto, venne fissato alle ore 8.50, laddove le certificazioni dell'U.C.I. indicano in maniera chiara, secondo quanto accertato dalle indagini svolte a Forlì, che il prelievo venne effettuato alle ore 7.46.

Tale grossolana difformità, piuttosto singolare, ha escluso la possibilità che in quel processo fosse valutata l'ipotesi della « deplasmazione » del campione ematico.

Su tale questione la Commissione ravvisa carenze investigative.

---

[375] Cfr. richiesta di archiviazione in data 10 marzo 2016.

In data 4 ottobre 2014 il giornalista Davide De Zan produsse ai Carabinieri quattro schede grafiche nelle quali venivano evidenziati i parametri degli esami ematologici e le discrasie tra gli esiti degli esami di Madonna di Campiglio e quelli degli esami di Imola.

Nella stessa data venne escusso anche il dott. Roberto Rempi, nel 1999 medico della squadra ciclistica Mercatone Uno, che confermò quanto già dichiarato dallo stesso Pantani nell'immediatezza dei fatti di Madonna di Campiglio ovvero che la sera prima del 5 giugno 1999 il valore di ematocrito risultante dall'autocontrollo eseguito dal ciclista, in presenza dello stesso Rempi, era pari al 48%, ben al di sotto della soglia limite del 50%.

In data 7 ottobre 2014 venne escusso anche il prof. Massimo Locatelli, ematologo di nota esperienza, il quale ribadì quanto già rappresentato nella citata trasmissione televisiva riguardo la procedura per « *deplasmare* » un campione ematico, ed aggiunse di non poter altrimenti spiegare scientificamente le sostanziali differenze dei valori su tutti gli esami effettuati il 5 giugno 1999.

Dopo aver precisato di non aver mai effettuato prelievi o consulenze su Marco Pantani, il professore riferì di essere stato intervistato da De Zan per avere un parere scientifico circa la possibilità di modificare i valori del sangue relativi all'ematocrito.

Il prof. Locatelli chiarì in cosa consistesse l'operazione di deplasmazione spiegando che « *da un semplice campione di sangue contenuto in una provetta, con una serie di semplici operazioni è possibile modificarne i valori: il sangue in una provetta, se lasciata ferma all'interno di un contenitore in posizione verticale, permette al liquido ematico stesso di separarsi per sedimentazione, nel senso che la parte corpuscolata del sangue contenente i globuli rossi "precipita" sul fondo e la parte meno densa, quella plasmatica, rimane al di sopra* »; precisò che il processo di separazione avviene dopo circa 30-60 minuti e che « *se da tale sangue che si è separato preleviamo anche una piccola parte di plasma che si trova in superficie, andiamo ad alterare tutti i parametri ematologici: troveremo una concentrazione più alta di globuli rossi e quindi di emoglobina ed ematocrito, ed una diminuzione di piastrine* ». Mostrata al medico dagli inquirenti copia dei referti ematocromocitometrici rilasciati a Marco Pantani il 5 giugno 1999 dall'Ospedale di Imola e chiestogli se vi fosse una spiegazione circa le sostanziali differenze tra i dati riportati su tali referti e i risultati emersi nel controllo effettuato a Madonna di Campiglio, il predetto rispose: « *scientificamente non riesco a spiegarmelo* ».

Il prof. Locatelli è stato ascoltato anche in Commissione Parlamentare Antimafia [(376)] e ha confermato forti perplessità di natura scientifica sui risultati dell'esame condotto a Madonna di Campiglio sia sulla scorta dell'esito del controllo, peraltro mai contestato, effettuato la sera precedente alla gara (in cui Pantani presentava un tasso di ematocrito pari al 48%), sia in funzione dei risultati avuti nella stessa giornata del 5 giugno 1999, dopo circa 6 ore dai fatti, presso il laboratorio dell'Ospedale di Imola, accreditato

(376) IV Comitato, seduta del 12 maggio 2022, audizione del prof. Massimo Locatelli.

U.C.I.: qui, infatti, come già prima esposto, vennero riscontrati valori dell'ematocrito inferiori rispetto a quelli accertati a Madonna di Campiglio e ampiamente sotto il limite del 50%; per altro verso i livelli di piastrine risultarono sensibilmente aumentati e perfettamente in linea con quelli rilevati nella « storia sportiva » di Pantani nonché in particolare nella stessa competizione (Giro d'Italia del 1999) nei due precedenti controlli di gara.

Anche in questa sede il prof. Locatelli, limitandosi ad un'analisi esclusivamente tecnica, ha sottolineato che simili variazioni dei valori, poco plausibili, possono trovare spiegazione con una « *manomissione del campione* » e che nel caso specifico c'erano le condizioni per tale pratica. « *Per spiegarci* – ha affermato il prof. Locatelli dinanzi alla Commissione – *il sangue è costituito da una parte corpuscolata che sono i globuli rossi e da una parte liquida. Il rapporto tra la parte corpuscolata e la parte liquida viene detto ematocrito, se io vado a togliere la parte liquida è normale che cambiano i rapporti della parte corpuscolata, ovvero i globuli rossi aumentano. Conseguentemente aumenta anche l'ematocrito e siccome aumentano i globuli rossi al cui interno c'è l'emoglobina, aumenta anche la concentrazione dell'emoglobina e questa è l'unica cosa che io vedo per cercare di spiegare una variazione di questo genere. De Zan [...] mi chiese di provare a dimostrarlo. La cosa che abbiamo fatto è abbastanza semplice, guardando e cercando di ricostruire quello che era stato fatto a Madonna di Campiglio [...] Semplicemente, lasciando una provetta in posizione in piedi i globuli rossi tendono a cadere e ad andare verso il basso e a separarsi in maniera naturale per cui la parte corpuscolata stratifica verso il fondo della provetta. Si crea pertanto una separazione naturale e, agendo sulla parte liquida aspirandone pochissimo, si prelevavano 3.5 ml. di sangue, facendo il conto che per un ematocrito di 48 bastava togliere 150 microlitri, vuol dire prendere pochissima roba per intenderci. Se avete presente le pipettine che si usano per dispensare le gocce basta aspirare un pochino, senza riempire neanche tutto il cilindretto e buttarlo, rimescolarlo e non si accorge assolutamente nessuno, tant'è che mi sembra furono fatte in sede processuale analisi del DNA per confermare se era il campione proprio di Pantani. È sempre il campione del soggetto sottoposto ad accertamento, ma cambiano i rapporti della parte corpuscolata rispetto alla parte liquida quindi, nello specifico, aumentano i globuli rossi e aumenta l'emoglobina. Questa cosa però ha un segnalino, il diavolo fa le pentole ma non i coperchi, perché quando tu lasci sedimentare il sangue succede che vanno verso il fondo i globuli rossi, mentre nel sangue, che è composto da globuli rossi, globuli bianchi e da piastrine, le piastrine e i globuli bianchi tendono invece a rimanere nella parte liquida, in particolar modo le piastrine. Questo fa sì che se io vado a riconsiderare gli altri parametri, in particolar modo le piastrine, vedo che queste sono più basse nel primo campione* (di Madonna di Campiglio)*, ritornano ai valori abituali dell'atleta se guardo il profilo in un successivo campione* (di Imola). *Questa, secondo me, poteva essere una spiegazione. Torno a dire, non ho nessuna prova e non ho mai affermato che il campione sia stato manipolato però, in un contesto dove non c'era una garanzia di sicurezza per i corridori, io ho fatto un po' di esperienza con il gruppo che ha*

lavorato e ha fatto questi accertamenti, era una sorta di carne da macello. Venivano presi, messi lì, venivano svegliati alle 4 del mattino, venivano tirati giù dal letto perché bisognava dimostrare che si facevano i controlli, dimostrare che nessuno si dopava, per intenderci. Poi abbiamo saputo dalle confessioni di tutti che era prassi quotidiana. Io non ho mai affermato questo, però c'erano le condizioni per poter manipolare il campione, assolutamente, secondo me » [(377)].

Sul punto, è singolare quanto affermato dal dott. Sala, alla specifica obiezione sollevata in occasione della sua audizione in Commissione Parlamentare Antimafia [(378)]. Egli, da responsabile dell'*équipe* medica, ha affermato che la variazione dei valori dell'ematocrito registrati a Madonna di Campiglio (53%) e poi a Imola (48.1%) dopo poco più di sei ore potrebbe spiegarsi « *con un'idratazione spinta dell'atleta* », mentre la variazione del numero di piastrine da 109.000 per microlitro nel test di Madonna di Campiglio a 161.000 nel test di Imola potrebbe essere stata determinata, ad avviso del dott. Sala, dal coefficiente di tollerabilità dello strumento di misurazione utilizzato .

Su quest'ultimo rilievo si osserva che la misurazione svolta ad Imola avvenne con apparecchiatura stabile, in un laboratorio ospedaliero, autorizzato U.C.I., mentre a Madonna di Campiglio fu adottata una apparecchiatura portatile. Appare quantomeno improbabile che quest'ultima potesse avere una attendibilità superiore alla strumentazione dell'Ospedale di Imola, mentre, se la si volesse ritenere meno precisa, ciò travolgerebbe anche la credibilità sulla misurazione della parte corpuscolata.

Va peraltro osservato che la variazione di valori delle piastrine è di tale misura da rendere poco convincente l'ipotesi avanzata dal dottor Sala e che, comunque, nessun approfondimento giudiziario è mai stato compiuto, come si sarebbe dovuto, sui coefficienti di tollerabilità degli strumenti utilizzati.

Infine, deve rilevarsi che, secondo quanto acquisito grazie alle audizioni condotte dalla Commissione [(379)], ipotetiche pratiche di salasso e di reidratazione avrebbero certamente determinato un abbassamento tanto del valore dell'ematocrito quanto di quello delle piastrine che, invece, nel test di Imola, ebbero un considerevole aumento rispetto al campione di Madonna di Campiglio.

Come prima esposto, ad avviso del Prof. Locatelli entrambe le misurazioni devono essere ritenute attendibili e trovano plausibile spiegazione proprio con l'ipotesi della « deplasmazione » e quindi di una « manomissione » del campione ematico prelevato a Madonna di Campiglio.

I consulenti della Procura di Trento, intervenuti sul tema, secondo quanto prima esposto, avevano ritenuto che sarebbe mancato « *il tempo per lasciare sedimentare il sangue e separare la parte corpuscolata da quella plasmatica* ».

È stato però già sopra sottolineato come simile affermazione sia *ictu oculi* viziata da un dato formalmente errato: il prelievo, contrariamente a

---

(377) Cfr. IV Comitato, seduta del 12 maggio 2022, audizione del prof. Massimo Locatelli.
(378) Cfr. IV Comitato, seduta del 25 ottobre 2019, audizione del dott. Eugenio Sala.
(379) V. *supra*, nota 19.

quanto scrissero i consulenti della Procura, non venne effettuato a Pantani alle 8:50 del mattino, bensì alle ore 7:46, come affermato dai Carabinieri della Procura della Repubblica di Forlì, che hanno riportato il dato tratto dai verbali dell'U.C.I..

In particolare, i militari, nella nota informativa conclusiva scrivevano: « *Dalle certificazioni U.C.I. emergono i seguenti riscontri:*

i prelievi ematici sui corridori sottoposti al controllo si sono verificati tra le ore 06.40 e le ore 08.05;

Marco PANTANI risulta essersi presentato al controllo alle ore 07.35 ed essersi sottoposto al prelievo alle successive ore 07.46, ed è risultato poi avere un tasso di ematocrito pari a 53% poi ridotto a 52% ».

Sul punto l'ambiguità del dato è confermata dalle difformità esistenti tra le varie testimonianze acquisite in relazione al tempo che intercorse tra il prelievo e l'analisi: 10-15 minuti secondo l'ispettore Coccioni, almeno 30/45 minuti secondo il dott. Partenope e circa un'ora, secondo quanto indicato dal dott. Sala.

È da evidenziare che in data 17 aprile 2015, in vista della programmata escussione dei tre medici, Mario Spinelli, Eugenio Sala, Michelangelo Partenope e dell'Ispettore U.C.I., Antonio Coccione, gli organi inquirenti presentarono al giudice per le indagini preliminari una richiesta di autorizzazione a disporre operazioni di intercettazioni telefoniche e telematiche rispettivamente sulle utenze e sugli *account* di posta elettronica in uso alle predette persone informate sui fatti, nonché di autorizzazione a disporre operazioni di intercettazione di comunicazioni tra presenti all'interno delle autovetture agli stessi in uso. Il giudice, tuttavia, in data 21 aprile 2015 rigettò dette richieste.

Osserva questa Commissione parlamentare come tali atti di indagine avrebbero, forse, potuto condurre a risultati utili per accertare quanto avvenuto quella mattina a Madonna di Campiglio.

Va, infatti, evidenziato come le dichiarazioni dei medici e quelle dell'ispettore Coccioni raccolte nel corso del processo, non siano risultate tra loro coerenti anche sotto altri aspetti: contraddizioni sono emerse in ordine alle persone presenti al prelievo, alle circostanze relative alla comunicazione degli esami, alla obbligatorietà dell'applicazione del laccio emostatico e all'applicazione del medesimo a Marco Pantani.

2.5.2. *Il protocollo tra l'U.C.I. e l'ospedale Sant'Anna di Como*

Ulteriore approfondimento compiuto dalla Commissione, importante per verificare la regolarità dei controlli effettuati il 5 giugno 1999 a Madonna di Campiglio e la validità dei risultati che ne erano conseguiti, è consistito nell'esame del Protocollo tecnico stipulato dall'Unione Ciclistica Internazionale (U.C.I.) con l'Ospedale Sant'Anna di Como per il Giro d'Italia del 1999.

Inspiegabilmente detto protocollo non risulta acquisito in nessuno dei procedimenti instaurati, sebbene lo stesso riguardasse le operazioni che l'Ispettore medico dell'U.C.I. e l'*équipe* medica dell'Istituto indipendente (Ospedale Sant'Anna di Como) avrebbero dovuto porre in essere per

rendere inoppugnabile il loro operato nell'effettuazione dei prelievi e, così, fugare ogni dubbio sulla validità dei risultati.

In modo del tutto singolare, da quanto risulta agli atti della Commissione Parlamentare Antimafia, né la Procura né il Tribunale di Trento e neanche la difesa di Marco Pantani, richiesero all'U.C.I., ai medici escussi o ai responsabili legali delle organizzazioni ciclistiche costituite in giudizio, di produrre il documento in esame. L'attività istruttoria svolta sul punto nel corso del processo rimase limitata alle domande rivolte ai medici dell'*équipe* dell'Ospedale Sant'Anna nel corso delle loro deposizioni.

Il protocollo, pur se mancante della sottoscrizione, dopo reiterate richieste, è stato prodotto dal dott. Sala solo a seguito della sua seconda audizione davanti alla Commissione Parlamentare Antimafia, in data 19 maggio 2022.

Il documento è riportato alle pagine che seguono.

DOC. N. 1255.1

Oct. 97

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI
Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie sulle altre associazioni criminali, anche straniere
23 MAG. 2022
Prot. n° 5438/Comunicat.

Procedure of the medical examination for the detection of haematocrit

0. General Conditions

UCI officially recognised laboratory is the Independent Institute which assumes responsibility for the entire scientific and medical operation for the collection of blood samples and the biochemical parameters vital for working out the accurate values of haematocrit.

The medical representative responsible for the programme is Professor Patrice Mangin.

For each examination, the UCI designates a Medical Inspector.

The procedure will be carried out in premises which have been fitted out especially, which could be a hotel room. If at all possible in the same hotel, where the Medical Inspector and the Medical Team are staying.

1. The blood test must take place before the rider's breakfast and before any physical effort.

   For this purpose, the UCI Medical Inspector shall personally hand over the form "Notification to the rider" to the Sports Director or to the Team Manager, or failing which the rider himself (within a reasonable time limit).

2. The rider chosen must present himself

   - within the deadline specified on the notification;
   - to the doctor of the Independent Institute, in the room mentioned on the notification.

   He must hand over his licence to the Medical Inspector.

3. The IUML shall carry out the intravenous blood tests on the cyclists chosen by the UCI in accordance with the regulations and shall do the analyses within the required deadline.

   For this purpose, the IUML shall provide the necessary medical, scientific and technical staff; in particular for the blood test, a qualified doctor, familiar with sports medicine.

UNION CYCLISTE INTERNATIONALE

[illegible] ROUTE DE CHAVANNES - CASE POSTALE - CH-[illegible] LAUSANNE [illegible] - SUISSE
TÉL. [illegible] FAX [illegible]
www.uci.ch E-mail: admin@uci.ch

The testing equipment shall be provided by the IUML.

The tubes shall not be labelled after the blood test and shall remain anonymous.

N.B. On the request of the rider, the blood test can also be carried out by the Trade Team's Doctor, *a sine qua non* that he complies with the established procedure. The presence of the Medical Inspector is obligatory. Failing which or if the blood sample is not taken after the first attempt, the sample shall be taken by the doctor from the institute.

4. After the blood tests, the IUML team shall perform the necessary analyses.

They must fulfil the quality criteria recognised in the profession.

For this purpose, the following apparatus shall be used "COULTER COUNTER ACT-8 portable".

The person responsible designated by the UCI, whether the Medical Inspector, or a doctor of the Safety and Sporting Conditions Commission shall be informed of the results obtained in written form.

The President of the Safety and Sporting Conditions Commission shall be informed of all the parameters for blood.

5. The Medical Inspector shall give:

A. the results to the Sports Directors or the Team Managers involved and hand them back the licences of the riders who have been tested,
B. the unacceptable results to the Chief Commissaire using a UCI form "Declaration of incapability",
C. the haematocrit values of the riders in accordance with their wishes.

2

2

Oct. 97

Procedure for UCI Medical Inspectors with respect to blood tests

1. The Medical Inspector is informed by the Sporting Safety and Conditions Commission (SSCC) of the hotel/hotels where the blood tests are to be carried out, the Trade Teams or other Teams which have been selected and the number of competitors to be tested for each Trade Teams or other Teams.

2. The day before the blood tests at the hotel chosen by the SSCC President, the Medical Inspector contacts the Independent Institute in order to prepare the organisation of these tests.

3. Two rooms or two bedrooms will preferably be used for carrying out the tests. The Independent Institute must install the equipment the day before the tests.

4. On the morning of the tests the Medical Inspector draws lots for a predefined number of competitors from the Trade Team or other Team selected by the SSCC, then fills in the appropriate "Notice to the rider". He should personally pass two copies to the Sports Director or the Team Manager of the Trade Team or other Team concerned. When they can't be found, these forms will be given directly to the riders themselves.

   Since the time required for the blood test is roughly one hour (approx. 20 riders with one device or approx. 40 riders with two devices), the samplings must begin a minimum of four hours before the start of the event/staging point and in all cases before 9 a.m. Taking this into account, the Sports Director or Team Manager must be informed 20 minutes before the start of his Team's blood test. All the Team's competitors must be present at the same time in front of the sampling room.

   The last tests should take place three hours before the start of the event/staging point, since the riders must necessarily be tested on an empty stomach and without having made any physical effort.

   The test time is short. Hence the "Blood Test" forms should have been prepared the day before.

5. The riders must bring their permit which they must leave with the Medical Inspector whilst awaiting the results.

6. If the "Blood Test" forms haven't been prepared the day befor, the Independent Institute carries out the blood tests whilst the Medical Inspector fills in the appropriate "Blood Test" form.

UNION CYCLISTE INTERNATIONALE

[illegible] ROUTE DE CHAVANNES - CASE POSTALE - CH-[illegible] LAUSANNE [illegible] - SUISSE

TÉL. [illegible] FAX [illegible]

www.uci.ch E-mail: admin@uci.ch

The rider receives a "Blood Test - Test certificate" form with the code number of his blood sample to ensure that the analyses are carried out correctly. He should bring this form with him when he receives his result so that it can be completed by the Medical Inspector.

7. The results are available roughly half an hour after the last blood test. Two measures for the haematocrit value are determined. In the case where the average value is higher than the limited value the rider must be informed. He can be accompanied by someone in the sampling room or be replaced by a person who has a written proxy, when he attends the determination of the three last measure of the haematocrit value (five in all) in the analysis room.

8. The results of the analyse can be given to the riders as soon as the analyses are over. These results are confidential and will not be passed on to anyone else, unless the rider, and he alone, so instructs.

   The Medical Inspector fills in the appropriate "Results of the blood tests" form for the riders with a value below the limited value. He forwards this form to the Sports Director or Team Manager concerned, along with the permits.

9. In the case of a haematocrit value higher than the limited value or if the rider doesn't present for or refuses the blood test, the Medical Inspector will make out a declaration of unfitness on the appropriate form. The latter is forwarded to the President of the Commissaires Panel, to the Sports Director of the rider concerned and to the latter, via his Sports Director. The Medical Inspector keeps the competitor's permit and forwards it to the SSCC.

10. The President of the Commissaires Panel must be informed immediately of the results in order to be able to make an announcement. This announcement will include the name(s) and licence number(s) of the rider(s) declared unfit.

2

4

January. 98

Procedure for measuring haematocrit with the Coulter ACT-8

A. INSTALLATION

Installation of the apparatus according to the instructions given by Coulter (Special procedures and troubleshooting manual).

B. CALIBRATION AND CONTROLS

When the apparatus has been installed, measure the Coulter blood controls.

Procedure: measure 5 times the normal control
5 times the higher control

Take the average of 5 measures and compare them with the targeted levels of the control Kit.

If the measures are in the norms defined by the control Kit. the measures can be proceeded with.
If this is not so, proceed with a calibration of the apparatus according to the procedure described in the manual (p. I - 11)
Remember: The haematocrit is calculated on the basis of RBC and MCV.

C. BLOOD SAMPLE

The rider must be in a seated position.
The tourniquet must not be put on for more than 45 seconds.
4 ml of blood is taken in one test

D. ANALYSIS

1. Preparation of blood and measurements

The blood is rolled for at least 15 minutes after the sample has been taken to be homogenized and to stabilize its temperature.

The samples are analysed in the order of the taking of blood samples.

Two analyses are made on each sample with the help of the Coulter.

UNION CYCLISTE INTERNATIONALE

[illegible] ROUTE DE CHAVANNES - CASE POSTALE - CH-[illegible] LAUSANNE [illegible] - SUISSE
TEL. [illegible] FAX [illegible]
www.uci.ch E-mail: admin@uci.ch

2. Results

2.a. One or two measures ≤ 50% hct and Δ < 1% absolute

If one or two levels is or are lower or equal to 50% of haematocrit and there is no more than 1% (absolute hct) of difference between the levels measured:

The lowest level is the level which is taken

2.b. One or two measures ≤ 50% hct and Δ > 1% absolute

If one or two levels is or are lower or equal to 50% of haematocrit and there is no more than 1% (absolute hct) of difference between the levels measured:

A third measure is taken.
The average of the three measures is the level which is measured.

2.c. Two measures > 50% hct

If the 2 levels are higher than 50% of haematocrit :

Three other measures are taken.
The average of the five measures is the level taken.

The average of the five measures, subtracted from 1% absolute Hct is the level taken (if one of the three extra levels is lower than 50%, this is the deciding value).

2

6

Tutta la procedura, ivi compresa la fase del prelievo, secondo quanto prescritto dal protocollo, si doveva svolgere in locali appositamente allestiti e, dunque, avrebbe potuto essere realizzata anche nelle camere dell'albergo che ospitava l'ispettore e l'*équipe* medica.

L'analisi del sangue doveva essere compiuta necessariamente prima della colazione del corridore e prima di ogni suo sforzo fisico.

A tal fine, l'Ispettore sanitario dell'U.C.I., entro un termine ragionevole, doveva consegnare personalmente il modulo denominato « *avviso al corridore* » al direttore sportivo o al t*eam manager* o, in mancanza, allo stesso corridore. L'atleta prescelto doveva, entro il termine indicato nell'avviso, presentarsi al medico dell'Istituto Indipendente (in questo caso l'Ospedale Sant'Anna di Como) nell'aula indicata, appositamente allestita per l'intera procedura. Prima di ogni operazione il corridore doveva consegnare la sua licenza all'ispettore medico e solo successivamente si sarebbero potuti effettuare i prelievi ematici e le analisi. A tal fine, veniva messo a disposizione del personale medico, scientifico e tecnico un medico qualificato, esperto di medicina dello sport.

È importante rilevare come il Protocollo, contrariamente a quanto sostenuto dai componenti dell'*équipe* medica nelle diverse occasioni in cui sono stati sentiti, stabilisse che « *le provette non devono essere etichettate dopo l'analisi del sangue e devono rimanere anonime* », all'evidente fine di non consentire in alcun modo la loro tracciabilità.

Il Protocollo prevedeva espressamente, altresì, il possibile coinvolgimento attivo del *team* medico del corridore in quanto, su richiesta di questi, il prelievo del sangue avrebbe potuto essere effettuato anche dal medico della squadra commerciale purché, a garanzia della regolarità dell'esame, egli avesse operato nel rispetto della procedura stabilita, sotto la supervisione dell'*équipe* medica dell'U.C.I. e alla presenza dell'Ispettore sanitario.

Eseguito il prelievo con le descritte modalità, i conseguenti esami del sangue sarebbero stati eseguiti dall'*équipe* medica.

È importante, altresì, sottolineare che, in base al Protocollo, tutte le operazioni di prelievo e controllo dovevano comunque svolgersi secondo « *criteri di qualità riconosciuti nella professione* » medica.

Tale previsione, ad avviso della Commissione, sembra concedere all'équipe medica il potere-dovere di valutare i risultati, senza che i componenti della stessa possano limitarsi ad una mera lettura degli stessi. Ciò ancor più ove si consideri che i controlli erano previsti nell'interesse dell'atleta e a salvaguardia della sua salute.

Lo strumento in dotazione all'*équipe* medica era il « *COULTER COUNTER ACT-8 portatile* ».

Condizione di regolarità della procedura era, poi, la comunicazione per iscritto dei risultati ottenuti, a una serie di soggetti e, in particolare, al responsabile designato dall'U.C.I., all'Ispettore sanitario e al medico della Commissione per la Sicurezza e le Condizioni Sportive (SSCC). Il Presidente di tale ultima commissione doveva inoltre essere informato di tutti i parametri riscontrati.

Più nel dettaglio, secondo il Protocollo, era la Commissione per la Sicurezza e le Condizioni Sportive a scegliere l'albergo nel quale effettuare

i prelievi ed i controlli e a indicare le squadre selezionate e il numero dei concorrenti da controllare per ciascuna squadra, comunicando il tutto all'ispettore medico dell' U.C.I..

Il giorno prima degli esami del sangue, l'ispettore medico avrebbe dovuto contattare l'Istituto indipendente prescelto (nel caso del 1999 l'Ospedale Sant'Anna di Como) per consentire l'organizzazione degli esami. Per lo svolgimento delle prove dovevano essere utilizzate preferibilmente due stanze e i medici dell'Istituto indipendente avrebbero dovuto installare le apparecchiature il giorno prima delle prove. La mattina delle prove l'ispettore sanitario avrebbe dovuto estrarre a sorte un numero predefinito di concorrenti delle squadre selezionate dalla SSCC, per poi compilare l'apposito « *avviso al corridore* » e consegnarlo al direttore sportivo o al *team manager* della squadra o, in assenza di questi, direttamente al corridore.

Secondo le previsioni del protocollo i prelievi di sangue (che avrebbero richiesto un'ora circa) dovevano essere iniziati almeno quattro ore prima della gara e comunque prima delle ore 9:00. Tale regola era dettata dalla circostanza che i ciclisti dovevano essere testati a stomaco vuoto e senza aver fatto alcuno sforzo fisico e, dopo l'esame, dovevano avere il tempo di alimentarsi abbondantemente e di effettuare esercizi di riscaldamento prima della partenza.

In considerazione di ciò il direttore sportivo o il *team manager* dovevano essere informati 20 minuti prima dell'inizio delle operazioni in modo che tutti i ciclisti sorteggiati si presentassero contemporaneamente di fronte alla sala di prelievo.

Il protocollo imponeva espressamente che il tempo per l'intera prova fosse di breve durata e proprio per questo i moduli di « *esame del sangue* », compilati a cura dell'Ispettore medico U.C.I. e da questi tenuti, dovevano essere preparati possibilmente il giorno prima.

I corridori dovevano portare con sé il tesserino che, in attesa dei risultati, veniva lasciato all'Ispettore medico U.C.I. e in caso di esito regolare veniva restituito al ciclista.

I risultati, secondo le previsioni del protocollo, dovevano essere disponibili circa mezz'ora dopo l'ultimo prelievo del sangue, che nelle prove di Madonna di Campiglio, fu effettuato alle ore 8:05.

L'esito, quindi, stando al tenore del protocollo, sarebbe dovuto giungere alla squadra e al corridore intorno alle ore 8:35.

Il dato rileva proprio in riferimento al tema della velocità di eritrosedimentazione in quanto il rispetto del breve lasso temporale concesso dal protocollo non avrebbe consentito alcun processo di separazione corpuscolare e, conseguentemente, alcuna manomissione della provetta.

Il ciclista avrebbe dovuto ricevere un modulo « *Test del sangue – Certificato di esame* » con il numero di codice del suo campione di sangue per garantire la corretta esecuzione delle analisi. Il ciclista doveva portare con sé questo modulo al momento di ricevere l'esito degli esami per consentire il completamento all'ispettore medico dell'U.C.I. il quale, secondo il protocollo, era il responsabile della compilazione, dell'anoni-

mato e quindi della custodia di tutti quegli atti attraverso i quali poteva ricondursi il numero assegnato alla provetta al singolo ciclista.

Secondo quanto emerso dalle audizioni svolte da questa Commissione, l'etichetta recante il numero 11440 (assegnato alla provetta contenente il sangue prelevato a Pantani) venne apposta alla presenza di tutti coloro che si trovavano nella stanza ove il prelievo venne eseguito, con evidente pregiudizio della garanzia dell'anonimato.

Tale grave violazione di una regola fondamentale rende ulteriormente plausibile l'ipotesi della « manomissione » del campione di sangue di Pantani e possibile la spiegazione fornita dal professore Locatelli.

Come già indicato, secondo il protocollo, i risultati dovevano essere disponibili circa mezz'ora dopo l'ultimo esame del sangue. Per la loro validità l'*équipe* medica doveva rilevare due misure per il valore dell'ematocrito. Nel caso in cui il valore medio fosse stato superiore al valore limite del 50% il ciclista doveva esserne informato. Egli avrebbe potuto assistere personalmente o per mezzo di un suo delegato alla determinazione delle ultime tre misurazioni del valore dell'ematocrito (cinque in tutto) in sala analisi.

Importante rilevare come il protocollo prevedesse espressamente che i risultati dovevano essere riservati e perciò non trasmessi a nessun altro, a meno che il ciclista, e lui solo, non lo avesse voluto.

L'ispettore medico dell'U.C.I. e nessun altro avrebbe quindi dovuto compilare l'apposito modulo « *Risultati delle analisi del sangue* » e, per i corridori per i quali fossero stati registrati valori regolari, avrebbe dovuto restituire tutta la documentazione, compresi i tesserini nel frattempo trattenuti, al direttore sportivo o al dirigente della squadra interessata.

Nel caso fosse stato invece riscontrato un valore di ematocrito superiore al limite o se il ciclista non si fosse presentato o si fosse rifiutato di sottoporsi all'esame del sangue, l'ispettore sanitario U.C.I. avrebbe dovuto rilasciare una dichiarazione di inidoneità su apposito modulo.

Tale dichiarazione doveva essere trasmessa al Presidente del Collegio dei commissari, al direttore sportivo del corridore interessato e a quest'ultimo, tramite il suo direttore sportivo.

In tale ipotesi, l'ispettore medico avrebbe trattenuto il tesserino del concorrente e lo avrebbe trasmesso alla Commissione per la Sicurezza e le Condizioni Sportive che avrebbe avvisato il Presidente del Collegio dei commissari; questi avrebbe quindi dato l'annuncio dei nominativi (e relativi numeri di licenza) dei ciclisti dichiarati non idonei.

In sintesi, secondo il protocollo, l'ispettore medico dell'U.C.I., dottor Coccioni, avrebbe dovuto essere l'unico a sapere che la provetta contrassegnata dal n. 11440 era di Marco Pantani e l'unico a conoscere gli esiti degli esami che, a sua cura, dovevano essere comunicati solo agli organi preposti. I ciclisti avrebbero dovuto essere tutti contestualmente presenti dinanzi alla sala organizzata all'Hotel Majestic prima di iniziare prelievi e i risultati avrebbero dovuto essere comunicati in tempo breve e comunque, in relazione al numero dei ciclisti da controllare, non oltre i 30 minuti dall'ultimo prelievo, vale a dire entro le ore 8:30 circa.

Tale sistema era evidentemente stato elaborato proprio al fine di prevenire il rischio di possibili « *manomissioni/alterazioni* »: il mancato rispetto di quelle regole avrebbe dovuto condurre, su iniziativa dell'ispettore medico, all'annullamento della prova e alla sua ripetizione.

Va, dunque, osservato come nella vicenda in esame sia mancata anche una iniziativa in capo a chi avrebbe dovuto tutelare gli interessi e l'immagine di Marco Pantani, in ordine a possibili azioni giudiziarie volte a far valere il mancato rispetto delle regole previste dal Protocollo e, prime fra tutte, quelle concernenti l'anonimato dei campioni di sangue.

2.6. Le dichiarazioni di Renato Vallanzasca e le conseguenti indagini

In tale quadro si inseriscono le dichiarazioni di Renato Vallanzasca [(380)]. Questi, sentito dai Carabinieri di Forlì in data 20 ottobre 2014, confermò quanto aveva riferito nel corso dell'intervista resa per il *reportage* « *Il mistero Pantani* » di Davide De Zan e, in precedenza, comunicato per mezzo di una *e-mail* alla madre di Marco Pantani, da quest'ultima già prodotta agli inquirenti.

Vallanzasca dichiarò che nel giugno del 1999, sei o sette giorni prima della tappa di Madonna di Campiglio del Giro d'Italia, era stato avvicinato da un altro detenuto che asseriva di volergli fare un regalo consistente in una « *scommessa che non poteva perdere* »: il detenuto in questione si era detto certo del fatto che Marco Pantani non avrebbe vinto la gara e non sarebbe giunto a Milano e lo aveva invitato a scommettere una grossa cifra su tale evenienza, dichiarandosi disponibile ad anticipare e consegnare per suo conto la somma di cinque milioni di lire a persona di sua conoscenza. Vallanzasca aveva rifiutato l'offerta e nei giorni successivi, nonostante il susseguirsi delle vittorie del corridore nelle diverse tappe del Giro d'Italia, aveva più volte sentito l'altro detenuto rinnovare le sue previsioni, affermate con la medesima certezza.

La mattina del 5 giugno, lo stesso detenuto, con la sua inflessione campana, gli aveva detto « *Renà hai visto ? A Marco l'hanno fatto fuori...ò doping ! Hai visto che avevo ragione io ?* ».

Nel rendere le sommarie informazioni ai Carabinieri di Forlì [(381)] Renato Vallanzasca, fornì una descrizione delle fattezze fisiche del soggetto in questione, dichiarando però di non ricordarne il nome.

In data 23 ottobre 2014 venne assunto a sommarie informazioni Rosario Tolomelli il quale confermò di essere stato detenuto unitamente a Vallanzasca nel giugno 1999 presso il carcere di Novara senza però fornire alcuna informazione rilevante ai fini delle indagini.

Nella stessa giornata egli effettuò una telefonata alla Stazione Carabinieri di Napoli Borgo Loreto, facendo presente di avere urgenti ed importanti rivelazioni da fare. I Carabinieri procedettero quindi ad una nuova escussione e Rosario Tolomelli, affermando di aver ritrovato la

---

(380) Renato Vallanzasca è stato audito anche da questa Commissione presso la Casa di reclusione « Opera » di Milano, cfr. IV Comitato, seduta del 16 ottobre 2020, audizione in esame testimoniale di Renato Vallanzasca.

(381) Cfr. verbale di s.i.t del 20 ottobre 2014.

memoria sull'episodio per il quale era stato sentito quella mattina, riferì « *che già parecchio tempo prima rispetto al giugno 1999, era noto alla popolazione carceraria di origine campana che Pantani sarebbe stato escluso dal giro, poiché tale manifestazione era condizionata dall'intervento di un clan camorristico* ».

In tale contesto, appaiono particolarmente significative due conversazioni intercorse dopo l'escussione di Rosario Tolomelli (che nell'ambito di altro procedimento penale era sottoposto ad intercettazione da parte della Procura della Repubblica di Napoli [(382)]): la prima fra il predetto e alcuni amici che si erano recati a trovarlo a casa, l'altra con la figlia alla quale egli telefonò in quella stessa giornata.

Si riportano le due conversazioni intercettate.

TOLOMELLI: « Ha detto c'è qualcos'altro, io faccio il nome di uno che si è venduto »

FERRANTE: « chi è ? »

TOLOMELLI: « Adesso butto benzina sopra una persona che si è venduta, statt zitt, al carabiniere gli è venuto in mente che stava Augusto LA TORRE con noi quando successe il fatto di Pantani »

FERRANTE: « uhm »

TOLOMELLI: « questo Augusto [...] .inc »

FERRANTE: « sii »

TOLOMELLI: « quello è pentito a mille per mille, dico volete fare uno scambio di favori ? Fatemi togliere il mandato di cattura di Arezzo io vi do il nome della persona di questo fatto, faccio finta Bru ! »

FERRANTE: « tanto facile che è stato lui »

TOLOMELLI: « quello lui è stato, ma tu hai capito... inc [...] [...] omississ[...] »

FERRANTE: « eh [...] . Vedi tu quello ha imbrogliato il coso »

Nella conversazione telefonica intervenuta con la figlia Anna, Tolomelli, dopo averle raccontato i motivi per i quali era stato interrogato dai carabinieri di Forlì, aggiunse:

ANNA: « ma che ci azzecca Vallanzasca con questo Pantani po ? »

ROSARIO: « Che Vallanzasca poche sere fa ha fatto »

ANNA: « Eh ! »

ROSARIO: « dichiarazioni [...] . »

ANNA: « una dichiarazione eh.'.'.' »

ROSARIO: « dicendo che un camorrista di grosso calibro gli avrebbe detto, guarda che il Giro d'Italia, non lo vince Pantani non arriva alla fine [...] »

ANNA: « ah ah ok »

ROSARIO: « altrimenti qua sbancano tutto quanto perché si sono giocati tutti quanti su di lui [...] ! »

ANNA: « ah ok »

[(382)] Procedimento penale nr. 17662/14-21.

ROSARIO: « quindi praticamente la camorra ha fatto perdere il giro a Pantani »

ANNA: « ha fatto deviare stu[...] Giro a Pantani »

ROSARIO: « cambiando le provette e facendolo risultare dopato ! »

ANNA: « Madonna mia ! »

ROSARIO: « questa cosa ci tiene a saperla anche la Mamma ! ! ! ! »

ANNA: « ma è vera questa cosa ? »

ROSARIO: « SI ! ! ! »

ANNA: « ah ah ah ok ! ! ! ! »

ROSARIO: « SI ! »

Alla luce di tali conversazioni, nuovamente sentito dal personale della Sezione di Polizia Giudiziaria, Rosario Tolomelli confermò quanto oggetto di intercettazione (« *Confermo che quel giorno, dopo che venni da voi sentito, parlai sia con mia figlia che con altri miei amici, ai quali riferii dei fatti di Marco Pantani, confermandogli che ero a conoscenza che fu fatto fuori dalla camorra dal Giro d'Italia del 1999 »)* e aggiunse: *« Gagliardi Angelo fu quello che mi aveva detto i fatti di Pantani. So che Gagliardi era un affiliato del clan La Torre. Era particolarmente legato a La Torre Augusto. So che il Gagliardi, al contrario di Augusto, non si è mai pentito. Lui aveva confidenza con Vallanzasca. Non ho mai detto nulla a Vallanzasca dei fatti relativi a Pantani* ».

Escusso Angelo Gagliardi, in quel momento detenuto presso la Casa di Reclusione di Sulmona (AQ) dichiarò: « *Non escludo che qualcuno possa aver fatto questa confidenza a Vallanzasca, ma io non saprei dire chi fu* ».

In considerazione di tali risultanze gli inquirenti effettuarono quindi l'escussione anche di altri soggetti che erano stati detenuti con Vallanzasca nel carcere di Novara, nel periodo interessato dalla vicenda in esame: nessuno ricordava fatti specifici, ma non venne esclusa la possibilità che quanto riferito da Tolomelli fosse realmente accaduto.

Solamente Augusto La Torre, già capo dell'omonimo clan di Mondragone dall'inizio degli anni '80, collaboratore di giustizia sin dal 2003, anch'egli sentito dai Carabinieri di Forlì, durante la sua escussione confermò di essere a conoscenza del fatto che, all'epoca, clan camorristici del napoletano gestivano le scommesse clandestine ed avevano architettato l'esclusione dal Giro d'Italia di Marco Pantani.

Egli riferì infatti di essere stato più volte condotto nel carcere di Secondigliano, presso il reparto T1 e T2 (ossia le sezioni ove si trovavano i detenuti sottoposti al regime previsto dall'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario) e di aver ivi avuto modo di parlare, in tempi diversi, con Francesco Bidognetti (capo del clan dei Casalesi), Angelo Moccia (capo del clan Moccia di Afragola) e Luigi Vollero (capo del clan di Portici, detto « *il Califfo* »*).* Costoro gli avevano detto che l'esclusione di Marco Pantani dal « *Giro d'Italia* » era stata voluta dai clan operanti a Napoli; più precisamente La Torre dichiarò: « *Conoscendo le amicizie dei predetti, do per scontato che l'alleanza di Secondigliano, ovvero i Mallardo di Giugliano in Campania possano aver organizzato il tutto. I suddetti tre mi dissero che il banco, se Pantani vinceva, saltava e la camorra avrebbe dovuto pagare diversi miliardi in scommesse clandestine e rischiava la bancarotta, come*

quando si verificò con Maradona e con il Napoli negli anni '80. Gli stessi non mi sembra che furono più precisi nel riferirmi i fatti di Pantani. Non credo che erano direttamente coinvolti nel giro delle scommesse clandestine sul Giro ». La Torre riferì agli inquirenti anche le frasi venutegli a mente e pronunciate in occasione di una conversazione intervenuta con i tre codetenuti, relativa proprio all'esclusione di Marco Pantani dalla competizione ciclistica del 1999: « *Ricordo le frasi che erano del tipo: "sono rimasto deluso da Pantani perché anche lui è dopato perché anche lui ha preso la bumbazza" e di rimando, uno dei tre, non ricordo chi con precisione: "ma quale bumbazza e bumbazza, l'hanno fatto fuori perché sennò buttava in mezzo la via quelli che gestivano le scommesse"* ».

Lo stesso collaboratore di giustizia riferì ancora: « *Non sono a conoscenza di come hanno fatto per i dati di Pantani per farlo risultare positivo. Il clan intervenuto ha avvicinato sicuramente chi era addetto ai controlli e li hanno corrotti. Posso immaginare che si sono serviti di persone napoletane, anche non facenti parte direttamente della camorra e che potevano avere dei contatti professionali con i dottori. Escludo nella maniera più assoluta che i medici siano stati minacciati; si tratta unicamente di corruzione* ».

Con riferimento all'identità del detenuto autore delle confidenze rivelate da Renato Vallanzasca, La Torre concluse che sicuramente Rosario Tolomelli poteva essere a conoscenza delle vicende relative all'esclusione di Pantani in quanto parente dei Tolomelli del Rione Sanità, membri dell'*alleanza di Secondigliano, clan* che storicamente si occupava di scommesse clandestine.

All'esito delle indagini, il giudice per le indagini preliminari, come prima evidenziato, dispose l'archiviazione del procedimento conformemente alla richiesta dal pubblico ministero. Pur sostenendo di ritenere possibile che nel corso degli anni fossero effettivamente state poste in essere condotte minacciose ed intimidatorie nei confronti dei soggetti a vario titolo coinvolti nella vicenda del prelievo ematico effettuato a Marco Pantani, concluse affermando che gli elementi acquisiti non erano idonei a consentire l'identificazione degli autori dei reati ipotizzati.

Osserva a tal riguardo la Commissione che sarebbe stato, forse, possibile svolgere in proposito ulteriori approfondimenti: invero, nella escussione testimoniale presso il carcere di Milano, pur a distanza di quasi un ventennio, Vallanzasca ha riferito la probabile collocazione della cella dove si trovava il detenuto dal quale aveva avuto informazioni sulla vicenda, risultando in tal modo notevolmente circoscritto il numero dei soggetti fra i quali individuare la persona dal predetto indicata e descritta. Il confronto dei registri carcerari, qualora ancora disponibili, avrebbe verosimilmente consentito l'acquisizione di elementi utili per l'accertamento della verità**.**

2.7. Conclusioni sulla vicenda di Madonna di Campiglio

Alla luce di quanto fin qui evidenziato possono svolgersi le seguenti considerazioni.

L'intera procedura, secondo quanto previsto dal Protocollo, avrebbe dovuto essere svolta in due stanze del medesimo albergo, una allestita per

i prelievi e l'altra per le analisi di laboratorio. Nel caso in esame tale regola, evidentemente dettata dall'esigenza di ridurre il rischio di interventi volti ad alterare i campioni o l'esito delle analisi, non venne rispettata atteso che il prelievo fu operato presso l'Hotel Touring, dove alloggiava l'atleta, e gli esami vennero poi effettuati al diverso Hotel Majestic, situato ad oltre un chilometro di distanza.

Rispondevano alla medesima finalità di riduzione del rischio di condotte di manipolazione le ulteriori regole fissate dal protocollo, analogamente infrante a Madonna di Campiglio.

Era infatti stabilito espressamente che tutti gli atleti sottoposti a controllo si sarebbero dovuti trovare contemporaneamente in sala prelievi e che la fase burocratica avrebbe dovuto essere espletata ad esclusiva cura dell'ispettore dell'U.C.I. in modo da garantire l'anonimato ed impedire la tracciabilità della provetta.

I prelievi si sarebbero dovuti effettuare secondo l'ordine di arrivo degli atleti e ai campioni doveva essere assegnato un codice numerico in base ad un ordine progressivo. Secondo quanto dichiarato dai medici dell'*équipe*, invece, l'etichetta con il codice 11440 assegnato a Marco Pantani venne apposta in loro presenza subito dopo il prelievo. Inoltre, a Marco Pantani venne assegnato un codice non rispondente all'ordine progressivo dei prelievi, come in concreto effettuati [(383)].

Nella sentenza del Tribunale di Trento [(384)] l'orario del prelievo di sangue a Pantani venne individuato nelle ore 8.50: venne in tal modo esclusa la possibilità di sedimentazione della parte corpuscolata e di separazione dal plasma e, quindi, l'eventualità di interventi di manipolazione e di alterazione dei risultati. Invece, secondo i verbali ufficiali dell'U.C.I. il prelievo ematico ai dieci corridori venne effettuato nell'arco di tempo compreso tra le ore 06.40 e le ore 08.05. In particolare, Marco Pantani, presentatosi alle ore 07.35, venne sottoposto al prelievo alle successive ore 07.46, quindi con oltre un'ora di differenza rispetto a quanto affermato nella citata sentenza, risultando ampio il margine di tempo che avrebbe potuto consentire la separazione del plasma e la successiva manipolazione del campione.

I risultati, secondo il protocollo, dovevano essere disponibili circa mezz'ora dopo l'ultimo prelievo. Anche detta regola era evidentemente dettata da esigenze di garanzia di autenticità e di attendibilità dei risultati e, qualora fosse stata rispettata, sarebbe rimasta del tutto esclusa la possibilità di « *deplasmazione* » e « manomissione della provetta ». Anch'essa fu, però, elusa.

Dalle audizioni svolte in Commissione Parlamentare Antimafia è emerso che i medici dell'*équipe,* di concerto, dopo avere letto gli esiti dell'esame ematico e, in particolare, dopo avere riscontrato il superamento dei valori soglia nel campione di sangue di Pantani, provvidero ad effettuare ulteriori analisi, non previste dal protocollo.

---

(383) Cfr. pag. 17 della nota informativa finale del 16 febbraio 2016 dei Carabinieri di Forlì.

(384) Tribunale penale di Tione di Trento, sent. 90/2003, pag. 52.

Dalle stesse audizioni è emerso che la notizia del superamento del valore del 50% relativo all'ematocrito di Marco Pantani venne data al responsabile della Commissione medica dell'U.C.I. Leo Schattenberg (che non era presente al Giro) dal dottor Sala, laddove il protocollo imponeva al dott. Coccioni il compito di effettuare tutte le comunicazioni formali nel rispetto dell'anonimato dell'atleta.

Le dichiarazioni di Renato Vallanzasca, anche nel corso dell'audizione testimoniale effettuata dinanzi a questa Commissione Parlamentare [(385)], appaiono attendibili e riscontrate da diversi altri elementi, tali da meritare maggiori approfondimenti investigativi.

Appare conclusivamente accertato che numerose anomalie contrassegnarono la vicenda di Madonna di Campiglio: diverse e gravi furono le violazioni alle regole stabilite affinché i controlli eseguiti sui corridori fossero genuini e il più possibile esenti dal rischio di alterazioni.

Risulta altresì rilevante l'erronea indicazione, nel procedimento svoltosi presso l'Autorità giudiziaria di Trento, dell'orario in cui il prelievo ematico su Marco Pantani venne effettuato. La corretta individuazione di tale dato avrebbe consentito di valutare concretamente l'ipotesi di una « manomissione » della provetta contenente il campione di sangue dello sfortunato corridore, che venne invece esclusa, prima dall'organo inquirente e poi dal giudice.

A giudizio di questa Commissione parlamentare tale ipotesi appare invece assai plausibile in considerazione dei dati fattuali e logici emersi dall'istruttoria svolta, nonché di quanto argomentato, basandosi su dati scientifici, dagli esperti auditi.

Va a tal riguardo rilevato come l'ipotesi in questione venne già ritenuta verosimile dai Carabinieri della Sezione di polizia giudiziaria presso la Procura della Repubblica di Forlì che svolsero le indagini nel procedimento instaurato presso detta Autorità giudiziaria.

Le circostanze emerse dalle dichiarazioni di Renato Vallanzasca, da quanto riferito dai diversi soggetti appartenenti alla criminalità organizzata di stampo camorristico, nonché dalle conversazioni oggetto di captazione prima riportate, irrobustiscono e forniscono ulteriore supporto a quell'ipotesi che risulta così sostenuta anche da un concreto e assai verosimile movente.

3. Le cause della morte di Marco Pantani

Il secondo tema dell'inchiesta condotta dal IV Comitato della Commissione Parlamentare Antimafia attiene alla possibile riconducibilità della morte di Marco Pantani, avvenuta il 14 febbraio 2004 nel Residence *Le Rose* di Rimini, alla criminalità organizzata dedita al traffico e allo spaccio di sostanze stupefacenti nella riviera romagnola.

Sullo sfondo del tragico epilogo della vita del campione si assume un possibile nesso con le vicende del Giro d'Italia, mai accettate dal campione e sulle quali la famiglia ritiene che egli stesse ancora indagando.

---

(385) Cfr. resoconto stenografico del 16 ottobre 2020, testimonianza di Renato Vallanzasca.

Invero, il dott. Umberto Rapetto, consulente della famiglia Pantani, in occasione della sua audizione in Commissione parlamentare antimafia [(386)] ha depositato una relazione [(387)] sui fatti relativi al decesso di Marco Pantani, sottoponendo all'attenzione di questo organismo di inchiesta l'ipotesi che possa esservi un collegamento tra i due momenti ed esponendo alcune criticità a suo avviso presenti nelle indagini nonché alcuni fatti di recente emersione.

Sul punto appare necessaria una preliminare ricognizione delle vicende giudiziarie che hanno riguardato la morte di Marco Pantani atteso che, fino al 2019, momento in cui questa Commissione ha iniziato ad occuparsi del tema, ogni aspetto sembrava definito da procedimenti ed indagini chiusi.

La Procura della Repubblica di Rimini ha svolto due indagini: la prima venne condotta a seguito del decesso del ciclista (proc. n. 821/2004 R.G.R.N.), la seconda venne, invece, avviata a seguito di un esposto della famiglia Pantani nel quale si avanzò l'ipotesi che la morte fosse conseguenza di una azione omicidiaria (procedimento n. 11075/2014 R.G.N.R.).

Secondo quanto riferito nel corso dell'audizione resa dinanzi a questa Commissione dal Procuratore della Repubblica di Rimini [(388)], sulla scorta degli esiti della disposta consulenza medico-legale, a conclusione della prima indagine, si ritenne che la morte fosse dovuta ad una intossicazione acuta da cocaina con conseguente edema polmonare e cerebrale, fatto sul quale avrebbero inciso le condizioni di salute di Pantani, conseguenti alla pregressa ingente assunzione di detta sostanza stupefacente.

Venne ritenuta verosimile l'ipotesi dell'accidentalità del decesso, piuttosto che quella di un'azione suicidaria. Le indagini si concentrarono conseguentemente sulla individuazione dei soggetti che avevano ceduto la cocaina a Marco Pantani i quali, secondo la prospettazione accusatoria, erano responsabili, oltre che dei reati connessi alle diverse cessioni di sostanza stupefacente, anche del delitto previsto dall'art. 586 c.p. [(389)].

Le indagini condussero alla individuazione e al rinvio a giudizio di tre imputati – Fabio Miradossa, Ciro Veneruso e Fabio Carlino – ai quali vennero contestati i delitti sopra indicati: a Miradossa, in particolare, oltre alla vendita della cocaina correlata al decesso di Pantani, vennero contestate anche tre pregresse cessioni di detta sostanza.

I primi due, Miradossa e Veneruso, patteggiarono la pena. Carlino fu processato con il rito ordinario e venne condannato in primo grado (sentenza del Tribunale di Rimini del 14.1.2008); la condanna venne confermata in appello ma la Corte di Cassazione, con sentenza del 9.11.2011, pur mantenendo ferma la ricostruzione complessiva dei fatti (che coinvolgeva anche i due originari coimputati), lo assolse ritenendo non raggiunta la prova in relazione al suo contributo causale.

---

(386) Cfr. resoconto stenografico n. 20 del 16 aprile 2019, audizione del dottor Umberto Rapetto.

(387) Cfr. doc. n. 56.2.

(388) Cfr. resoconto stenografico n. 33 del 26 settembre 2019, audizione del Procuratore della Repubblica di Rimini, dott.ssa Elisabetta Melotti, che nell'occasione ha anche depositato documentazione relativa ai due procedimenti (doc. 77.1).

(389) Art. 586 c.p., dal titolo « morte o lesioni come conseguenza di altro delitto ».

La seconda indagine è quella del 2014: il procedimento n. 11075/2004 R.g.n.r., iscritto a carico di ignoti, venne aperto a seguito della presentazione di un esposto da parte dei genitori di Marco Pantani nel quale si sosteneva che le indagini svolte subito dopo la morte dell'atleta non avevano condotto ad una adeguata valutazione dei fatti e degli indizi emersi e che, conseguentemente, non si era proceduto per il reato di omicidio volontario. All'esposto veniva allegata una consulenza medico-legale secondo la quale gli elementi desumibili dall'autopsia effettuata, dalle conseguenti analisi di laboratorio e dal sopralluogo nel locale ove era stato ritrovato il cadavere, facevano ritenere che il ciclista fosse stato costretto con la forza ad ingerire una dose mortale di cocaina [(390)]. Si chiedeva quindi di svolgere ulteriori accertamenti.

In tale ultimo procedimento il pubblico ministero, proprio sulla scorta delle argomentazioni e delle circostanze di fatto indicate nell'esposto della famiglia, aveva disposto una nuova consulenza medico-legale, incaricandone il professor Tagliaro. Aveva, inoltre, delegato la Polizia di Stato per l'espletamento di ulteriore attività di indagine in relazione alle dichiarazioni del gestore del *residence* ove avvenne il decesso di Pantani, alla circostanza di fatto che si potesse ad esso accedere da un ingresso secondario posto nel garage, al fatto che la stanza dell'*ex* ciclista fosse in disordine, al rinvenimento del bolo di cocaina accanto al corpo di Pantani, alla possibilità che vi fosse stata un'alterazione della scena del crimine e, infine, a quella che nei giorni precedenti al suo decesso, Marco Pantani avesse o meno incontrato altri soggetti.

All'esito delle indagini, chiesta dalla Procura della Repubblica l'archiviazione del procedimento, i familiari proposero opposizione.

Il giudice per le indagini preliminari di Rimini nel suo provvedimento finale, ripercorrendo l'intera vicenda e tutte le risultanze procedimentali, concluse che la morte era stata causata dall'assunzione, certamente volontaria ed autonoma, di dosi massicce di cocaina e psicofarmaci antidepressivi: dispose quindi l'archiviazione del procedimento. Il ricorso per Cassazione avverso il provvedimento che dispose l'archiviazione, proposto dai familiari di Pantani, venne dichiarato inammissibile con sentenza del 20 settembre 2017.

La dott.ssa Melotti, attuale Procuratore della Repubblica di Rimini, nella sua audizione in Commissione Antimafia, ha dichiarato che il pubblico ministero, atteso che « *le indagini non solo non avevano incrinato, ma anzi avevano rafforzato la costruzione accusatoria confermata poi dalle sentenze del precedente processo del 2004 [...] chiedeva l'archiviazione. Il gip, con un articolato decreto [...] disponeva l'archiviazione del procedimento e proprio nell'ultimo capitolo (vertente sulle conclusioni in merito a tutto quello che aveva esposto nella precedente parte motiva), concludeva che l'ipotesi omicidiaria era un'ipotesi sostanzialmente fantasiosa (questo*

[(390)] Cfr. Richiesta di archiviazione presentata dal Pubblico Ministero al GIP di Rimini in data 2 settembre 2015 – doc. 77.2.

è il termine che è stato utilizzato e che poi possiamo rivedere; voi avete il decreto agli atti e potete verificare) [391] ».

Deve però, sul punto, essere rilevato che, come in premessa indicato, di recente la medesima Procura ha disposto la riapertura delle indagini.

Sui fatti relativi al decesso di Marco Pantani, il dott. Rapetto nella sua audizione in Commissione parlamentare antimafia [392] e nella relazione depositata ha sostanzialmente ripreso i diversi punti critici della vicenda sia per quanto attiene ai fatti di Madonna di Campiglio, sia con riferimento a quelli di Rimini.

3.1. La scena del crimine, il bolo di cocaina e l'accesso dei primi soccorritori del 118

Il consulente della famiglia Pantani e la conseguente attività istruttoria svolta dal IV Comitato hanno offerto alla Commissione elementi di riflessione assai importanti su una serie di rilevanti questioni, tutte affrontate nel procedimento di Rimini del 2014 e oggetto del decreto di archiviazione del giudice per le indagini preliminari (alle quali, ad avviso del Procuratore Melotti, avrebbe dato risposta esaustiva).

Un primo tema è quello del rinvenimento da parte della polizia giudiziaria, accanto al cadavere di Marco Pantani, di un bolo di cocaina.

In proposito, i familiari di Marco Pantani avevano presentato nel corso delle indagini un esposto integrativo contenente le dichiarazioni acquisite in sede di indagini difensive, rispettivamente, dai due infermieri e dall'autista soccorritore, intervenuti la sera del 14 febbraio 2004 assieme al medico, presso il Residence Le Rose di Rimini: in tali dichiarazioni i tre operatori sanitari avevano affermato che all'atto del loro intervento non vi era il bolo di sostanza bianca, risultato essere cocaina, che appariva nel video del sopralluogo della Polizia Scientifica.

Vennero sentiti dalla polizia di Stato Vito Morelli, autista soccorritore, Anselmo Torri, infermiere, e Walter Morolli, autista infermiere (i primi due erano l'equipaggio dell'ambulanza, il terzo era l'autista dell'auto ove si trovava il medico, dottoressa Nicolini).

I tre confermarono di non aver visto il bolo di cocaina accanto al cadavere di Marco Pantani.

Sentiti dal IV Comitato [393], i predetti hanno confermato di non aver visto il bolo e il signor Torri e il signor Morolli hanno aggiunto [394] che, se ci fosse stato, sarebbe stato certamente notato da loro e dal medico, dal momento che tra i compiti specifici degli operatori vi è quello di ricercare sul luogo di intervento elementi che possano favorire la comprensione delle

---

[391] Cfr. resoconto stenografico n. 33 del 26 settembre 2019, audizione del Procuratore della Repubblica di Rimini, dott.ssa Elisabetta Melotti, pagg. 7 e ss..

[392] Cfr. resoconto stenografico n. 20 del 16 aprile 2019, audizione del dottor Umberto Rapetto già generale di brigata della Guardia di Finanza.

[393] Cfr. IV Comitato, riunione del 19 gennaio 2022, audizione del signor Anselmo Torri, nonché riunione del 10 febbraio 2022, audizione del signor Vito Morelli e del signor Walter Morolli.

[394] Cfr. IV Comitato, pag. 148 del verbale della riunione del 19 gennaio 2022 e pag. 37 del verbale della riunione del 10 febbraio 2022.

cause del malore o della morte e una presenza molto visibile di una sostanza bianca certamente non sarebbe sfuggita.

Va sottolineato come, a giudizio della Commissione, è certamente singolare la circostanza che gli operatori del 118 (che furono i primi, dopo il personale del *residence* che diede l'allarme, ad entrare la sera del 14 febbraio 2004 nella stanza D5 del residence *Le Rose*) siano stati per la prima volta sentiti a distanza di oltre 10 anni dal fatto e solo in sede di indagini difensive e che, solamente grazie, e successivamente, a queste ultime, siano stati sentiti dagli inquirenti.

Secondo la ricostruzione operata dal pubblico ministero nella richiesta di archiviazione – condivisa dal giudice per le indagini preliminari nel successivo, conforme, provvedimento – la circostanza relativa alla presenza del bolo di cocaina non aveva avuto alcuna influenza sulle valutazioni delle circostanze della morte di Pantani; in merito a quanto dichiarato al riguardo dagli operatori sanitari osservava il pubblico ministero che « *pur trattandosi di circostanza irrilevante, ciò che appare significativo è che il modo prevalente con cui i mezzi di comunicazione (giornali, radio e televisione) hanno dato notizia dell'esposto e delle esternazioni degli esponenti e delle indagini (il "caso Pantani", il suo asserito omicidio, l'inadeguatezza se non la scorrettezza delle indagini) potrebbe aver influito sui ricordi (non solo della Nicolini), creando nell'opinione pubblica una credenza non sostenuta da elementi rilevanti sulle cause della morte del corridore (l'omicidio) anche e soprattutto alimentando dubbi e sospetti sulla attività degli inquirenti del 2004* ».

Dai provvedimenti predetti emerge, altresì, che il pubblico ministero e il giudice per le indagini preliminari ritennero non credibile la dottoressa Nicolini, che intervenne con gli operatori del 118 e constatò il decesso di Marco Pantani: il medico, in una intervista rilasciata alla emittente televisiva Sky Sport HD in data 4 agosto 2014, aveva affermato di aver notato accanto al cadavere di Pantani un grumo di sostanza bianca che aveva ritenuto essere cocaina, salvo poi, sentita dalla polizia giudiziaria, dichiarare di non aver visto quel grumo di sostanza bianca e spiegare che in quella intervista aveva voluto raccontare al giornalista una ricostruzione favolistica dell'episodio [(395)].

La Commissione non ha potuto operare alcuna chiarezza sul punto, non essendo stato possibile procedere all'audizione della dottoressa Nicolini, in quanto *medio tempore* deceduta.

In termini analoghi a quelli del pubblico ministero che svolse le indagini nel procedimento 11075/2014, si è espresso il Procuratore di Rimini, nel corso dell'audizione dinanzi a questo organo di inchiesta: « *non erano emersi concreti elementi indiziari idonei a essere utilizzati in procedimenti giudiziari, ma solo possibilità astratte che possono essere ipotizzate in letteratura e in articoli di cronaca giornalistica* ».

[(395)] Cfr. Richiesta di archiviazione presentata dal Pubblico Ministero al GIP di Rimini in data 2 settembre 2015 e decreto di archiviazione del GIP, doc. 77.2.

Ritiene, al contrario, la Commissione che sono numerosi e significativi gli spunti investigativi offerti dalle dichiarazioni degli operatori del 118 che furono, invece, trascurati nelle indagini svolte.

Appare in proposito utile riportare i passi più rilevanti delle dichiarazioni rese dai predetti nel corso dell'audizione svolta davanti al IV Comitato.

Nell'audizione del 19 gennaio 2022 il sig. Anselmo Torri, esperto infermiere che la sera del 14 febbraio 2004 componeva l'equipaggio dell'ambulanza del 118, ha riferito: *« venni chiamato dalla centrale operativa, come d'abitudine, veniamo allertati dalla nostra centrale operativa, che al tempo era a Rimini, e ci diedero il servizio, ci dissero di intervenire.... In un primo momento le parole furono queste: "C'è Pantani che ha fatto un casino, è tutto sporco di sangue, andate in codice giallo". Però, da lì a un minuto, due minuti, cambiarono il codice a rosso. Di solito questo avviene quando si approfondisce l'intervista che viene fatta, non so però con quale persona* ».

Dunque, evidentemente, qualcuno era già entrato nella stanza e, avendo constatato le condizioni di Marco Pantani, aveva segnalato la maggiore urgenza dell'intervento.

All'arrivo dell'ambulanza, ad entrare per primi nella stanza *D5* furono Anselmo Torri e il proprietario del residence *Le Rose*. Il sig. Torri, ricordando quelle che furono le sue prime, immediate, impressioni, ha descritto una stanza in grande disordine e ha aggiunto che il suo sguardo venne immediatamente colpito dalla presenza di un lenzuolo legato alla ringhiera ad una altezza troppo bassa per poter essere usato per impiccarsi: « *C'era un lenzuolo bianco attaccato alla ringhiera, scusate non ho spiegato bene, legato alla ringhiera poi calava dalla ringhiera....l'anomalia, secondo me, l'idea che ho avuto io, se uno si vuole impiccare ha legato il lenzuolo troppo in basso* ».

Ha precisato che la sua osservazione non era casuale, in quanto è preciso compito dei soccorritori analizzare immediatamente la scena e raccogliere elementi utili a fare comprendere la situazione da affrontare (intossicazioni, emorragie, traumatismi, o altro).

Salito sul soppalco assieme all'autista soccorritore (Vito Morelli), aveva trovato il corpo di Pantani in posizione prona, ai piedi del letto, in uno spazio piuttosto ristretto tra il letto stesso e la balaustra del soppalco. Al loro arrivo il corpo si presentava, al tatto, freddo e rigido; avevano quindi ruotato il corpo di 50-55 gradi facendo perno sul suo fianco sinistro, al fine di esaminarlo nella parte frontale.

Appurata la presenza di chiazze ipostatiche, lo avevano ricollocato in posizione prona in quanto, secondo la loro esperienza, Pantani era ormai deceduto da qualche ora.

In quel preciso istante il soccorritore Torri avvertiva la presenza, sulle scale del soppalco, di un primo poliziotto il quale gli chiedeva delucidazioni sulle condizioni di Pantani e lo sollecitava a toccare meno cose possibile asserendo che stava per arrivare la Polizia scientifica. Tale circostanza lo aveva sorpreso atteso che l'intervento di tale struttura investigativa viene

solitamente disposto soltanto dopo che si ha la conferma di un decesso, che era stato, invece, appena constatato.

Da lì a qualche minuto era arrivato anche il medico con un altro infermiere con l'auto medica perché – ha spiegato il signor Torri – con il codice rosso veniva attivato anche questo servizio.

Torri e il suo autista, su richiesta espressa del medico, avevano girato nuovamente il cadavere di 40-50 gradi e avevano applicato gli elettrodi per asseverare ufficialmente il decesso.

Particolarmente significative appaiono le dichiarazioni del signor Torri riferite al periodo di diversi minuti in attesa della polizia scientifica: « *Guardammo sul soppalco se ci potessero essere cose particolari perché, di solito, quando c'è la morte di una persona giovane, anche se può essere per cause naturali, si ha un'attenzione maggiore. Si, noi provammo a guardare, anche se avevamo l'informazione che sarebbe arrivata da lì a poco la scientifica, se c'era qualcosa di evidente anche da dichiarare a loro, per cui guardammo solo nel soppalco e non nel piano di sotto. Poi se quando sono andato via io il medico ha guardato anche di sotto questo non lo so. Però, nel tempo che sono rimasto io con il mio autista lì, abbiamo guardato solo sopra. Di fatto abbiamo trovato dei farmaci che erano fondamentalmente degli psicofarmaci.* ». Chiariva che aveva compreso che i farmaci presenti erano psicofarmaci *« perché la dottoressa li apriva e leggeva i bugiardini e ce l'ha comunicato lei...Disse anche che alcuni erano scritti in italiano, alcuni in una lingua straniera, probabilmente francese, e ha detto che erano psicofarmaci anche quelli, li aveva catalogati tutti come psicofarmaci. Altre cause non ne trovammo, non era detto, magari non erano in correlazione con il decesso, però altre cose non ne trovammo.* ».

Sono stati poi mostrati all'audito alcuni reperti fotografici presenti nel fascicolo della polizia scientifica [(396)].

Mostrato il reperto fotografico n. 71 (riproducente un cavo dell'antenna annodato alla ringhiera), l'audito, dopo aver precisato che la sua permanenza sul soppalco era stata di « *almeno 20-25 minuti* » ha affermato di non ricordare la presenza di un cavo a terra sul soppalco aggiungendo che, essendo, come già detto, compito dei soccorritori quello di osservare il luogo ove operano anche per accertare le possibili cause del decesso, quella strana presenza sarebbe stata sicuramente notata: « *Direi che questo cavo è quantomeno insolito in una posizione così e l'avremmo sicuramente notato* ».

Proseguendo, il Torri ha riferito che il corpo si presentava a torso nudo, con i jeans e un « *lenzuolo attorcigliato attorno ai piedi* ». Il sig. Torri ha aggiunto di non aver rilevato nulla sotto il corpo di Pantani e di non avere visto il copioso sangue presente nelle foto della polizia scientifica.

A specifica e reiterata domanda, Torri ha dichiarato di non ricordare la presenza del sangue, visibile dalle foto, sul volto di Pantani e di non avere visto sangue neanche sul pavimento. Ha precisato che durante l'intervento,

---

[(396)] Cfr. doc. 77.1, fascicolo dei rilievi tecnici della Polizia scientifica – Questura di Rimini.

avevano solo ruotato parzialmente il corpo dell'atleta sul suo lato, senza trascinarlo o smuoverlo dalla sua sede e lo avevano poi riportato esattamente nella posizione in cui lo avevano trovato. Ciò esclude che a tale movimento possa essere ricondotta la « strisciata » di sangue visibile dalle foto sul pavimento.

Mostrati al signor Torri i reperti fotografici n. 82 e 84 (che riproducono il tavolino verde posto sul soppalco ove è visibile della polvere bianca) egli ha dichiarato: « *La bottiglia di acqua Panna non la ricordo, sicuramente non c'era della polvere bianca di sopra... perché quando abbiamo fatto le rilevazioni, definiamole sommarie, per quello che potevamo vedere, ovviamente le cause di decesso in una persona giovane possono essere anche sostanze stupefacenti, ad esempio. La presenza di polvere bianca su una mensola così scura avrebbe sicuramente attirato la nostra attenzione, quanto meno un dubbio ce l'avrebbe insinuato.* ».

A questo punto, alla precisa domanda se nessuno degli operatori, compreso il medico intervenuto subito dopo, avesse rilevato tali elementi, il sig. Torri ha affermato: « *...se posso permettermi aggiungo un'altra cosa. Nei giorni successivi è uscito su tutti i quotidiani che la causa della morte era stata un edema cerebrale da overdose di cocaina. In quei giorni i miei colleghi sapevano che ero stato io a intervenire e, quando mi vedevano, al lavoro facevano dei commenti tipo: "Allora avete trovato un sacco di cocaina ! eccetera". Io ho sempre ribadito fermamente, questo lo ricordo come fosse ieri, che dicevo: "se la cocaina c'era era al piano di sotto, perché noi non abbiamo analizzato il piano di sotto, ma al piano di sopra non c'era stato alcun tipo di traccia di cocaina". Va da sé che una scena di questo genere non è compatibile* ».

Si riporta, ancora, un passo particolarmente significativo, delle dichiarazioni rese dal signor Torri nel corso dell'audizione dinanzi a questa Commissione: « *dobbiamo dividere in due momenti, nel senso che io per 10 anni ho pensato quello che abbiamo pensato tutti in questa stanza, c'era una verità che era scritta "morte per overdose di cocaina ingerita nella bottiglia, eccetera". Io per 10 anni ho pensato quello che ha pensato tutto il resto del Paese, per quello che ci hanno raccontato. Quei segni che io vedevo sul volto, per tutto questo tempo ho pensato che Pantani se li fosse fatti andando a sbattere contro la balaustra perché ci raccontavano di un'overdose di cocaina, che probabilmente lui si fosse sentito male di sopra e nel tentativo di alzarsi per andare a chiamare qualcuno, a dare l'allarme perché si sentiva male, si è alzato, si è attorcigliato attorno al lenzuolo ed è andato a sbattere contro la balaustra, magari ad angolo, facendosi alcuni segni sul volto. Io non ho mai pensato alla colluttazione inizialmente, quando ho visto il video della scientifica mi son fatto due domande però faccio fatica a dirlo io se sono segni di colluttazione oppure no, si può pensare, però* ».

Risulta rilevante un altro particolare, anch'esso emerso dall'audizione dell'infermiere Torri, venuto in rilievo dal commento da questi fatto durante la visione delle foto n. 85 e n. 92 che rappresentano una boccettina di medicinale Surmontil, una foto del defunto Iader Del Vecchio, un bicchiere, una scatola vuota del medesimo medicinale, tre ricevute fiscali, una busta

di plastica bianca contenente vari medicinali e altri fogli. In questo caso il sig. Torri, ha, con certezza, affermato: « *sicuramente i farmaci non erano disposti così. I blister dei farmaci erano riposti in maniera ordinatissima nelle scatole... Non c'è un blister fuori dalle scatole quando noi andiamo a analizzare i farmaci, poi il medico ha guardato i bugiardini e li ha riposti dentro le scatole, quindi erano sicuramente più ordinati di così.* ».

In merito alla foto indicata con il n. 94, nella quale sono raffigurate confezioni di medicinali, il sig. Torri ha ricordato che al momento in cui lasciarono il luogo, i *blister* non erano fuori dalle scatole: « *I blister erano dentro le scatole. Si può anche dire che magari è stato valutato anche da parte della scientifica quante compresse sono state assunte, però noi vediamo i blister dentro le scatole, valutiamo, guardiamo il bugiardino dei farmaci che non conosciamo, valutiamo quante compresse mancano e, come vedete anche voi, non mancano tutte le compresse da tutti i blister, alcune sono praticamente piene, alcune sono a metà, alcune sono quasi vuote.* ». Infine, l'audizione del signor Torri si è conclusa con la sottoposizione in visione della fotografia n. 111, riproducente una parziale veduta della camera da letto posta sul soppalco, con le lenzuola e con il letto visibilmente ordinato. Così l'infermiere Torri: « *Riconosco il soppalco, il colore delle lenzuola no* »*;* l'audizione si è poi svolta in forma segretata su richiesta dell'audito dalle ore 1,25 fino alle ore 3,25.

Il sig. Morolli (autista infermiere dell'auto con la quale arrivò al Residence Le Rose il medico dottoressa Nicolini) ha dichiarato a sua volta: « *...mi avevano fatto vedere le fotografie dell'accaduto tra cui una con una sostanza bianca che sembrava un po' appallottolata, tipo una pallina bianca e mi avevano chiesto: "Lei si ricorda di aver visto questo e questo ?". Io al tempo ho detto di non ricordarlo, sennò non avrei avuto nessuna difficoltà a dire: "Sì, c'era questa cosa", però non l'avevo vista* ». Alla domanda se la presenza di detta sostanza avrebbe dovuto essere indicata nella scheda di intervento, l'audito ha risposto: « *presumo proprio di sì, lei nella scheda l'avrebbe dovuto segnalare perché faceva parte di un discorso che poteva interessare la morte della persona* ».

È emerso complessivamente dall'istruttoria svolta (audizioni ed esame della documentazione acquisita) che né l'autista dell'ambulanza del 118, sig. Morelli, né l'infermiere Torri, né l'autista dell'automedica, signor Morolli, videro sostanza stupefacente sul soppalco e, soprattutto, non videro il c.d. bolo di sostanza bianca accanto al corpo di Marco Pantani.

Sia Torri che Morolli, nell'audizione dinanzi a questa Commissione, hanno argomentato logicamente, con estrema lucidità e fornendo dettagli precisi, l'affermazione sempre sostenuta anche nel 2014, sulla mancata presenza del bolo di cocaina accanto al corpo di Pantani.

3.2. L'attesa della polizia scientifica

Le perplessità e i dubbi suscitati dalle dichiarazioni degli operatori intervenuti sul luogo della morte di Marco Pantani risultano accresciuti da quanto dichiarato nel rendere sommarie informazioni il 3 dicembre 2004 dall'Assistente capo della Polizia scientifica, dott.ssa Maria Teresa Biso-

gni [(397)], che insieme al suo collega Vettraino, intervenne la sera del 14 febbraio 2004: « *[...] non ricordo chi, ma un collega ci disse che per posare il nostro materiale avremmo potuto usufruire di una stanza sita al medesimo piano, mi pare fosse attigua a quella occupata da Pantani. Dopo che io e il collega Vettraino abbiamo indossato le tute, i calzari ed* i *guanti[...] Ho iniziato a filmare con la videocamera riprendendo una parte delle scale[...] e tutto il corridoio[...] Poco dopo giunse sul posto il dott. Gengarelli assieme al Sost. Com. Lancini e Lelli e poco dopo o quasi in contemporanea è giunto sul posto anche il medico legale[...] . Appena giunto innanzi all'uscio il dott. Gengarelli diede disposizioni affinché io e il collega Vetraino aspettassimo fuori, in quanto espressamente lo stesso ci riferiva che prima sarebbe entrato lui poi ci avrebbe fatto entrare a nostra volta per iniziare le riprese e i rilievi...La cosa mi parve strana in quanto sulla scena del fatto su cui si indaga, a mio parere per primi dovrebbero entrare gli operatori della scientifica opportunamente attrezzati con calzari, guanti e tute* ».

3.3. La tenacia della famiglia

In data 18 novembre 2020, oltre alla sig.ra Tonina Belletti Pantani, è stato audito dal IV Comitato il sig. Maurizio Onofri, marito di una nipote della madre di Marco Pantani, all'epoca dei fatti *ultras* del Cesena [(398)]. È stata altresì depositata dall'audito una « *memoria per la Commissione parlamentare Antimafia* » [(399)].

Il sig. Onofri ha raccontato che il pomeriggio del 14 febbraio 2004 era stato allertato da un suo amico poliziotto, tale Giuseppe Tramontano (deceduto nel 2006 in un incidente in moto) il quale intorno alle ore 18:00-18:15 gli aveva chiesto di recarsi con urgenza a Rimini all'hotel *Le Rose* perché a Marco Pantani era successo qualcosa di grave, senza però specificare altro. In precedenza, Tramontano faceva servizio presso la sezione antidroga della Questura di Rimini e, per tale ragione, conosceva le dinamiche e gli equilibri sul territorio relativi al traffico e allo spaccio di sostanze stupefacenti: Onofri, che era a conoscenza della tossicodipendenza di Marco Pantani, aveva immediatamente pensato che fosse accaduto qualcosa che avesse a che fare con la droga e, dal tono di Tramontano, aveva temuto il peggio.

Il signor Onofri ha fatto presente alla Commissione di aver sempre cercato di proteggere Marco Pantani, di allontanarlo dalla droga e di essersi adoperato, dopo la sua morte, per comprenderne le cause. Ha, infatti, dichiarato: « *Anche nel mondo degli ultras ci eravamo coalizzati chiedendo agli spacciatori che frequentavano il nostro mondo di non dargli la droga. Quel mondo aveva risposto molto bene. Non solo molti della zona non gli davano la droga ma gli volevano molto bene, lo proteggevano. Ma avendo molta disponibilità di soldi, Marco ci scavalcava rivolgendosi a soggetti esterni e per questo ha incontrato Miradossa e altri.* ».

---

(397) Doc. 1175.1, XVI Legislatura.
(398) Cfr. IV Comitato, riunione del 18 novembre 2020, audizione di Maurizio Onofri.
(399) Cfr. doc. n. 606.2.

Di rilievo appare quanto riferito da Onofri in ordine al suo « sopralluogo » al Residence *Le Rose.* Ricevuta la telefonata di Tramontano, si era prima recato a casa per cambiarsi gli abiti da lavoro e avvisare la propria moglie e lo zio di Marco Pantani; con questi si era quindi recato a Rimini presso il *residence*. Giunto nella *hall* dell'albergo, tra le proteste dello zio, era stato loro impedito di salire nella stanza di Marco per comprendere cosa fosse accaduto e, in tale frangente aveva avuto modo di vedere che era lì presente l'amico del ciclista, Michael Mengozzi.

Accortosi di un secondo accesso alle camere dell'*hotel*, raggiungibili direttamente dal *garage* attraverso un ascensore (il *garage* era a sua volta raggiungibile da due diversi accessi esterni, la rampa carrabile posta sul davanti, e un passaggio pedonale posto sul lungomare, al lato opposto dell'*hotel*), egli si era diretto verso il *garage* senza incontrare ostacoli.

Il locale non era presidiato né delimitato in alcun modo, e con l'ascensore aveva raggiunto, dopo alcuni tentativi, il piano della camera di Pantani. La porta era leggermente aperta e l'accesso alla camera era interdetto con il nastro tipico utilizzato dalle forze dell'ordine, posto in diagonale. Sporgendosi all'interno senza entrare, aveva visto il bagno al piano inferiore dell'appartamento.

Nel visionare la documentazione fotografica mostratagli nel corso dell'audizione, egli ha affermato con sicurezza che la scena da lui vista non corrispondeva a quella rappresentata nelle fotografie. In particolare, nel visionare la foto n. 37 ha dichiarato: « *Questo è il bagno ma non era così quando l'ho visto io* », precisando che lo specchio rotto si trovava appoggiato alla parete posta a destra dell'ingresso del bagno, in una posizione diversa da quella rappresentata nelle fotografie.

L'audito ha poi affermato di non essere mai stato sentito dagli inquirenti e di non aver ritenuto di presentarsi spontaneamente per riferire quanto a sua conoscenza anche perché, avendo egli cercato di indagare sulla morte del cugino, era stato destinatario di minacce riportategli da Tramontano: « *Nel frattempo, succede che, dopo la morte di Marco, io comincio a indagare sulla morte di Marco. Comincio a indagare come pian piano farà poi la sua mamma. E il poliziotto Tramontano, un giorno di primavera, prima che aprissimo l'albergo (era presente anche mia moglie, Belletti Milena), viene a casa mia e ci dice: "Smettete di indagare perché avete rotto le palle". Testuali parole: "Fate la fine di Marco. Dì a tua zia che fate tutti la fine di Marco"* ».

Nella memoria depositata il sig. Onofri ha precisato che nei mesi successivi alla morte di Pantani egli si era molto interessato per cercare di comprendere le cause dell'accaduto (« *chiedevo in giro delle informazioni che potessero essere utili...ero sempre in giro in macchina a chiedere a tutti. A Rimini indagavo molto in quel periodo* »). Giuseppe Tramontano, sapendo che egli si stava informando e stava indagando, si era mostrato molto preoccupato per lui e gli aveva detto di essere stato mandato a riferirgli quelle minacce, senza precisare da chi provenissero. Tramontano era un amico e per un breve periodo si era mostrato arrabbiato nei suoi confronti « *quasi per dirgli che lo stava mettendo nei guai* ». Onofri ha poi fatto

presente di esser stato intimorito dalle frasi pronunciate da Tramontano e dalla morte di questi, a suo avviso sospetta.

3.4. I dubbi del consulente della Procura

I dubbi, numerosi, che all'esito dell'istruttoria svolta residuano in ordine alla ricostruzione delle cause della morte di Marco Pantani operata dall'Autorità giudiziaria, sono accentuati da quanto si legge nella relazione del prof. Tagliaro [(400)], consulente della Procura, laddove espone la necessità di procedere a nuove e più approfondite indagini tecniche sulle ragioni che la cagionarono.

Così scrive, dopo aver concluso che la causa biologica della morte di Pantani fosse una grave insufficienza cardiaca acuta inquadrabile nell'effetto tossicologico combinato della cocaina, della Trimipramina e della Venlafaxina (i due farmaci antidepressivi assunti dal ciclista): « *le presenti considerazioni formulate sulla sola base dei dati in atti potrebbero essere ulteriormente verificate ed approfondite a mezzo di una ulteriore indagine analitica mirata non solo alla determinazione del composto farmaceutico originale (cocaina, venlafaxina, trimipramina) ma anche dei metaboliti attivi ed inattivi dei suddetti composti (dei quali ad oggi è stata misurata solo la benzoilecgonina)* ».

Aggiunge: *« Va detto comunque che solo una nuova indagine sui campioni biologici ancora disponibili per analisi tossicologiche e/o sui resti cadaverici di Marco Pantani potrebbe in ipotesi fornire ulteriori elementi concreti di ragionamento medico legale e analitico-forense, atti ad integrare ed approfondire quanto ad oggi noto* ».

Il prof. Tagliaro, con riguardo alle lesioni sul cadavere, precisa [(401)] che « *non si può pertanto escludere una loro origine da violenza altrui, ma questa ipotesi contrasta con l'assenza di lesività tipiche della "colluttazione" quali quelle cosiddette da difesa attiva o passiva* ». Infine, conclude asserendo che « *non si può peraltro escludere che la situazione di soqquadro generale sia stata operata da terzi che fossero nell'appartamento al momento della morte di Pantani e/o si fossero introdotti successivamente allo scopo di prelevare stupefacenti, denaro o altro* ».

Tutte le circostanze rappresentate, anche alla luce delle perplessità provenienti dal consulente della Procura, rendono indubbia la necessità che siano svolti ulteriori approfondimenti in ambito giudiziario, affinché sia definitivamente fatta luce sulla morte del campione.

4. Conclusioni sulla morte di Marco Pantani

La vicenda di Marco Pantani ha scosso le coscienze di tutti e non soltanto di coloro che ne hanno apprezzato le gesta atletiche nelle salite più impervie, frutto della stessa tenacia con la quale oggi la signora Pantani invoca giustizia per il proprio figliolo.

---

(400) Cfr. doc.77.2 Relazione medico legale del prof. Franco Tagliaro pagina 55.

(401) *Idem*, pag. 58

Nell'opinione pubblica, dopo un primo momento di incertezza dovuta, forse, anche ad un'informazione che, nei giorni immediatamente successivi alla squalifica, lo aveva condannato senza possibilità di appello, è stata sempre diffusa la convinzione che qualcosa di anomalo fosse accaduto sia a Madonna di Campiglio che a Rimini nella tragica sera di San Valentino del 2004.

Questa Commissione ritiene che i numerosi elementi dubbi che sono emersi nel corso dell'istruttoria siano di tale rilievo da meritare un attento approfondimento: le ipotesi fondate su quegli elementi non possono essere ridotte a mere possibilità astratte oggetto di discussione in servizi televisivi o su articoli stampa.

Tantomeno si può condividere l'altra affermazione dell'Autorità giudiziaria di Rimini, ovvero che determinate affermazioni siano state indotte dall'intento di ingenerare nell'opinione pubblica l'idea di una condotta non esemplare da parte della polizia giudiziaria intervenuta la sera del decesso del campione.

In realtà, diverse sono le scelte e i comportamenti posti in essere dagli inquirenti che appaiono discutibili. Innanzitutto, la frettolosa conclusione che la morte di Marco Pantani fosse accidentale o addirittura conseguenza di un suicidio, cui si pervenne anche sul presupposto che egli fosse rimasto isolato per diversi giorni fino a quello della sua morte, con la conseguente esclusione di responsabilità di terzi.

Si legge in proposito nella sentenza che aveva in primo grado condannato Fabio Carlino [(402)]: « *Ritiene il giudicante che la morte di cui si tratta sia stata cagionata proprio dalla sostanza stupefacente ceduta a Marco Pantani il 9.2.2004 da Ciro Veneruso e Fabio Miradossa, con il concorso di Carlino Fabio. A questa conclusione è d'obbligo pervenire alla luce di alcune considerazioni: dopo il 9.2.2004 Marco Pantani non è mai stato visto uscire dal Residence Le Rose; dopo Ciro Veneruso la sera del 9.2.2004, nessuno ha più chiesto di poter salire nell'appartamento di Pantani...* ».

Tale affermazione non può ritenersi dirimente alla luce dello stato dei luoghi, come descritto dagli auditi e visibile dalle fotografie acquisite, elementi dai quali risulta che era possibile un accesso alle camere dell'*hotel* anche da un'area non sorvegliata dal personale della *reception*.

Non condivisibile appare, poi, la scelta, conseguente a quella frettolosa conclusione, di non rilevare le impronte digitali nel luogo del rinvenimento del cadavere, del tutto inspiegabile in considerazione della copiosa presenza di sangue (visibile dalle numerose fotografie della polizia scientifica), di cui si sarebbe dovuta verificare, inoltre, l'appartenenza. Ciò ancor più ove, come emerge dagli atti d'indagine dell'epoca, fossero effettivamente presenti nella stanza di Pantani tracce di cocaina e, sotto il suo corpo, un « bolo » della medesima sostanza. Tutte queste circostanze avrebbero imposto accertamenti volti a verificare l'eventuale presenza nella stanza di Pantani di altre persone, spacciatori e/o terzi consumatori.

[(402)] Sentenza n. 75 el 14 gennaio 2008 pronunciata dal Tribunale monocratico di Rimini nel procedimento iscritto contro Carlino Fabio e Korovina Elena.

Del pari non risulta giustificabile il fatto che l'accesso al luogo del rinvenimento venne consentito, prima che venissero effettuati i doverosi rilievi della polizia scientifica, non solo a personale della polizia, ma anche a persone ad essa estranee.

Infine, del tutto incomprensibile il fatto che per dieci anni, nonostante le peculiarità del caso, nessuno abbia ritenuto di sentire i soccorritori del 118, tra i primi ad essere intervenuti sul posto. Una tempestiva e adeguata valutazione della loro testimonianza, attestante l'assenza di tracce di cocaina nella stanza in cui perse la vita Pantani e, dunque, una possibile alterazione della scena del delitto, avrebbe imposto ulteriori approfondimenti.

Molteplici sono gli elementi, oltre a quelli sinora sinteticamente rappresentati, che la Commissione avrebbe voluto approfondire e che rimangono tutt'oggi senza soddisfacente risposta. L'inchiesta condotta dal IV Comitato ha fatto affiorare singolari e significative circostanze che rendono possibili altre ipotesi sulla morte del campione, anche considerando un eventuale ruolo della criminalità organizzata e di quegli ambienti ai quali purtroppo egli si rivolgeva a causa della dipendenza di cui era vittima.

Resta aperto l'interrogativo che da anni la famiglia del corridore pone: è davvero certo che Marco Pantani sia morto per assunzione volontaria o accidentale di dosi letali di cocaina, connessa all'assunzione anche di psicofarmaci ?

Gli elementi emersi dall'istruttoria svolta da questa Commissione parlamentare consentono di affermare che una diversa ricostruzione delle cause della morte dell'atleta non costituisca una « *mera possibilità astratta che possa essere ipotizzata in letteratura e in articoli di cronaca giornalistica* » e devono indurre chi indaga a scrutare ogni aspetto della vicenda senza tralasciare l'eventualità che non tutto sia stato doverosamente approfondito, ricercandone, eventualmente le ragioni.

La Procura di Rimini ha riaperto le indagini; auspichiamo che anche per quanto riguarda i fatti di Madonna di Campiglio si voglia e si possa andare in fondo, qualunque sia lo scenario che verrà a dipanarsi e chiunque sia coinvolto.

Perché la Giustizia sia, come nelle immagini che la rappresentano, una dea bendata capace di assolvere al suo compito, chiunque abbia di fronte.

PAGINA BIANCA

SEZ. III DELLA RELAZIONE FINALE

RAPPORTI INTERNAZIONALI E CONVERGENZA TRA STATI NEL CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA: APPLICABILITÀ DELLE SANZIONI INTERNAZIONALI STATUNITENSI ALLE ASSOCIAZIONI MAFIOSE ITALIANE AI SENSI DELL'ARTICOLO 1, COMMA 1, LETTERA *G)* DELLA LEGGE ISTITUTIVA

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Proponente: **presidente MORRA**)

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA ..... *Pag.* 971

1. GLI ORDINI PRESIDENZIALI ..... » 971

2. POLITICA SANZIONATORIA DEGLI USA: SANZIONI DIRETTE E SANZIONI SECONDARIE ..... » 972

3. ISTITUZIONE E FUNZIONI DELL'O.F.A.C. ..... » 973

4. CREAZIONE ED AGGIORNAMENTO DELLE LISTE ..... » 973

5. INCLUSIONE DI ASSOCIAZIONI MAFIOSE ITALIANE NELLE LISTE ..... » 974

6. SVILUPPO DI SINERGIE NEL CONTRASTO ALL'ECONOMIA CRIMINALE ... » 975

7. TUTELA DELLE IMPRESE NAZIONALI ..... » 976

PAGINA BIANCA

SEZIONE III

Rapporti internazionali e convergenza tra Stati nel contrasto alla criminalità organizzata: applicabilità delle sanzioni internazionali statunitensi alle associazioni mafiose italiane ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *g)* della legge istitutiva

PREMESSA

Nell'ambito dei compiti previsti dalla legge istitutiva 7 agosto 2018 n. 99, la Commissione ha inviato una sua delegazione a Washington e New York. Nel corso della missione, svoltasi dal 13 al 19 gennaio 2020, sono stati così incontrati il *Deputy Administrator* della *Drug Enforcement Administration*, Preston Grubbs, l'*Attorney General* del Governo degli Stati Uniti, William Barr, e i suoi collaboratori del *Department of Justice*, il giudice della Corte suprema degli Stati Uniti, Samuel A. Alito, i procuratori distrettuali di New York (distretti di Manhattan e Brooklyn) e il giudice federale del distretto di Brooklyn; è stata anche effettuata una visita alla *FBI Academy,* situata in Virginia, ed al *Federal Bureau Investigation* [403].

La missione ha avuto come obiettivo l'approfondimento del tema della presenza, negli Stati Uniti, di insediamenti della criminalità organizzata di origine italiana e dei rapporti tra la criminalità organizzata locale e quella del nostro Paese, anche al fine di valutare lo stato di evoluzione della cooperazione giudiziaria e delle relazioni intercorrenti tra autorità italiane e statunitensi, con specifico riferimento alla materia della criminalità organizzata. La Commissione ha, inoltre, inteso approfondire la conoscenza degli strumenti impiegati per il contrasto al terrorismo e alle sue forme di finanziamento e dei profili di possibile collegamento tra le attività della criminalità organizzata e i gruppi dediti al terrorismo internazionale.

1. GLI ORDINI PRESIDENZIALI

Il 14 gennaio 2020 ha avuto luogo, in particolare, l'incontro della delegazione con il *Deputy Administrator* della *Drug Enforcement Administration* (DEA) e con i suoi collaboratori.

La struttura ha quale scopo il contrasto al traffico internazionale di stupefacenti, affrontato con la consapevolezza che alle misure repressive devono essere affiancate quelle, parimenti importanti, con carattere preventivo.

Sul punto è stato appurato come le strategie di contrasto alla criminalità organizzata dell'amministrazione statunitense dipendano in larga parte dalle direttrici fissate dagli *executive orders* presidenziali, con i quali

---

[403] Cfr. *Relazione sulla missione e i sopralluoghi negli Stati Uniti (13-18 gennaio 2020)*, approvata dalla Commissione nella seduta del 5 agosto 2020, Doc. XXIII n. 5.

vengono individuati i bersagli dell'attività di contrasto e le modalità di impiego delle risorse economiche ed investigative.

Gli *executive orders* presidenziali contengono l'indicazione di soggetti che, per la loro appartenenza a realtà criminali, si ritiene debbano essere assoggettati a significative forme di controllo per ridurre, in via preventiva, la loro possibilità di delinquere sul territorio degli Stati Uniti o di avvalersi di soggetti statunitensi per lo svolgimento di traffici criminali.

Questo metodo di contrasto, solitamente impiegato per le attività di repressione del traffico di sostanze stupefacenti, è utilizzato anche per la prevenzione delle attività terroristiche. Gli *executive orders* presidenziali, infatti, non indicano solo delle priorità ma costituiscono essi stessi il momento di inizio dell'azione preventiva di contrasto a situazioni e soggetti il cui coinvolgimento in realtà criminali risulti comprovato.

2. Politica sanzionatoria degli USA: sanzioni dirette e sanzioni secondarie

Le sanzioni economiche sono azioni deterrenti e punitive intraprese da un governo o da un organismo multilaterale (come le Nazioni Unite) nei confronti di paesi, entità o individui. Esse possono assumere varie forme tra le quali spiccano per la particolare incisività il congelamento di beni, le restrizioni sui capitali, gli embarghi sulle armi, i divieti di viaggio, le riduzioni degli aiuti esteri e le restrizioni commerciali.

Ogni nazione impone sanzioni sulla base e in funzione delle proprie scelte di politica economica e di contrasto al crimine.

Per quanto attiene alla realtà statunitense, sono definite « sanzioni primarie » i divieti e le restrizioni che vincolano anche soggetti posti al di fuori del territorio degli Stati Uniti: si tratta di imposizioni che devono essere rispettate nei rapporti con soggetti specifici (ad esempio, individui, organizzazioni o proprietà, come società mercantili) o in specifici tipi di transazioni (ad esempio, esportazioni, importazioni o investimenti).

Le sanzioni primarie possono essere applicate alle persone ed entità soggette, sulla base di diversi criteri di collegamento, al potere di imposizione del paese sanzionatore. Esso generalmente si estende nei confronti delle seguenti categorie: cittadini e imprese del paese che commina la sanzione ovunque essi si trovino nel mondo, soggetti che al momento della violazione sono presenti nel paese che impone la sanzione, organizzazioni costituite secondo le leggi del paese che prevede la sanzione e realtà societarie che vi hanno uffici e sedi.

Il soggetto che violando i divieti o le restrizioni, intrattiene rapporti finanziari con chi è destinatario di sanzioni primarie, può essere oggetto di sanzioni secondarie significativamente severe, atteso che, in genere, queste consistono in restrizioni o divieti di accesso al sistema finanziario del Paese che le irroga. Fra le conseguenze del mancato rispetto delle sanzioni primarie imposte in base all'ordinamento statunitense, vi è la perdita della possibilità di accesso al sistema finanziario di detto Paese, con la conseguenza che risulteranno preclusi i rapporti con le istituzioni finanziarie statunitensi, in qualunque Paese esse operino.

Si tratta di una misura che, in concreto, impedisce alla parte sanzionata di fare affari con clienti e fornitori negli Stati Uniti poiché impedisce

l'accesso, fra l'altro, alla valuta statunitense precludendo, conseguentemente, la possibilità di effettuare molteplici transazioni internazionali.

3. Istituzione e funzioni dell'O.F.A.C.

Nell'ambito delle politiche di contrasto al narcotraffico, il Dipartimento del tesoro degli Stati Uniti d'America ha istituito l'*Office of Foreign Assets Control* (c.d. « OFAC »), con compiti di *intelligence* e di *law enforcement*.

L'OFAC, in concreto, ha assunto il compito di applicare e amministrare sanzioni economiche e commerciali nei confronti di tutti soggetti che, essendo stati ritenuti pericolosi in base alle scelte di politica estera e agli obiettivi di sicurezza nazionale degli Stati Uniti, vengono inseriti in speciali liste, le *Specially Designated Nationals List.*

Trattandosi di sanzioni primarie, all'OFAC spetta altresì il compito di farle rispettare anche da parte dei terzi.

Alcune delle sanzioni applicate sono ampie e *geograficamente orientate*, altre sono, invece, mirate e riguardano specifici individui ed entità: le politiche dell'OFAC si rivolgono, infatti, a paesi e regimi stranieri ritenuti ostili, ma anche a terroristi, narcotrafficanti internazionali nonché a coloro che risultino coinvolti in attività legate alla proliferazione di armi di distruzione di massa o ad altre forme di minaccia alla sicurezza nazionale, alla politica estera o all'economia degli Stati Uniti.

Deve precisarsi che dette sanzioni sono applicabili non solo a imprese e a persone giuridiche ma anche a realtà associative *informali*, quali sono solitamente le stesse organizzazioni criminali.

Sono vincolate al rispetto delle sanzioni tutti i soggetti che hanno un'operatività diretta negli Stati Uniti, come ad esempio le società quotate sui mercati U.S.A. e considerate, perciò, *U.S. subject*. Per quanto riguarda gli intermediari finanziari italiani che non hanno un'operatività diretta negli Stati Uniti, il rispetto delle sanzioni ivi sancite che riguardano i soggetti iscritti nelle liste dell'OFAC non è un obbligo di legge, trattandosi di disposizioni previste da un ordinamento diverso da quello al quale sono sottoposti.

Deve tuttavia evidenziarsi come le maggiori imprese nazionali, specie se internazionalizzate, rispettano anche di propria iniziativa le sanzioni, principalmente per il timore di non poter più lavorare con il mercato finanziario americano, e per questo adottano quale migliore prassi di *law enforcement* l'adozione dei severi *standard* statunitensi.

4. Creazione ed aggiornamento delle liste

Le *liste OFAC* vengono aggiornate con provvedimento delle autorità americane, ovvero con *executive orders* presidenziali e con istruttorie curate dal Dipartimento del tesoro.

L'adozione di provvedimenti sanzionatori nei confronti di soggetti ed enti esteri è un provvedimento discrezionale con il quale le autorità

statunitensi orientano la propria politica economica e di contrasto alle realtà criminali.

Si tratta di una misura di carattere « civilistico » adottata dal potere esecutivo con finalità di prevenzione.

Le autorità statunitensi prevedono la possibilità di un contraddittorio sulle singole posizioni inserite nelle liste, per consentire la valutazione della eventuale richiesta di cancellazione dalla stesse di determinati nominativi: è infatti garantito per i soggetti che vi sono ricompresi il modo di far valere le proprie ragioni e chiedere di essere esclusi.

L'importanza attribuita a questi ordini impartiti dalle autorità governative americane comporta che i nominativi, inseriti nelle *liste OFAC,* di soggetti con i quali è fatto divieto di avere rapporti sono disponibili al pubblico e, fra l'altro, divulgati tramite la pubblicazione sul sito del Ministero del tesoro degli Stati Uniti [(404)], risultandone così possibile una consultazione diffusa.

5. Inclusione di associazioni mafiose italiane nelle liste

La percezione della pericolosità delle organizzazioni mafiose italiane negli Stati Uniti d'America è ben rappresentata dall'affermazione contenuta nel discorso che il Presidente George W. Bush, il 20 settembre 2001, all'indomani dell'abbattimento delle Torri Gemelle, indirizzò in diretta televisiva ad una sessione congiunta del Congresso, inaugurando la politica della cosiddetta *guerra al terrore*: per spiegare agli americani la pericolosità e la natura dell'organizzazione terroristica che gli Stati Uniti si apprestavano a combattere, il presidente americano dichiarò che « *Al Qaida is to terror what the Mafia is to crime* » (*Al Qaida sta al terrore come la mafia sta al crimine*) [(405)].

La consapevolezza della pericolosità delle organizzazioni mafiose di origine italiana deriva dalla grande attenzione che storicamente le autorità statunitensi hanno dedicato ai fenomeni criminali legati a *cosa nostra* americana ed alle organizzazioni similari, quali *'ndrangheta* e *camorra*.

Alla luce di questa sensibilità devono essere valutati gli ordini esecutivi presidenziali che hanno disposto l'inserimento delle associazioni mafiose italiane fra i soggetti stranieri per i quali si è dimostrato il coinvolgimento nel traffico di stupefacenti ai sensi del *Kingpin Act.*

Il Presidente George W. Bush, il 30 maggio 2008, con provvedimento presidenziale [(406)] ha identificato la *'ndrangheta organization* come entità straniera implicata nel traffico internazionale di stupefacenti ai sensi del *Kingpin Act* e l'ha inserita nella *Specially Designated Nationals And Blocked Persons List* (*SDN List*), ove tuttora è presente, nella versione *consolidata* delle liste denominata *OFAC 's SDN list* [(407)], riferita agli elenchi di soggetti appositamente segnalati per l'applicazione di sanzioni nei loro confronti.

---

(404) *https://home.treasury.gov – U.S. Department of the Treasury*

(405) https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf , p.66

(406) https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/05/20080530-5.html

(407) https://home.treasury.gov/system/files/126/narco_sanctions_kingpin.pdf

Il Presidente Barak Obama, il 24 luglio 2011, ha integrato l'elenco inserendovi, con l'*Executive Order* 13581 *Blocking Property of Transnational Criminal Organizations* [(408)], anche la *camorra* quale organizzazione criminale. In data 2 luglio 2014 ha integrato l'*Executive Order* 13581, aggiungendo i nominativi di una serie di affiliati alla *camorra* – con l'indicazione delle generalità complete – e prevedendo sanzioni aggiuntive contro alcuni suoi appartenenti e sostenitori, allo scopo di minare ed interdire le sue operazioni criminali globali [(409)].

6. Sviluppo di sinergie nel contrasto all'economia criminale

L'inclusione nelle liste OFAC di associazioni di tipo mafioso italiane difficilmente potrà essere revocata, apparendo alquanto improbabile che taluno possa effettuare una simile richiesta, anche perché dovrebbe agire a nome di una realtà criminale. Si ritiene altrettanto improbabile un autonomo ripensamento delle autorità statunitensi in merito all'inclusione delle organizzazioni criminali citate fra i destinatari delle sanzioni economico-finanziarie poste a contrasto del traffico internazionale di stupefacenti e del riciclaggio.

Deve pertanto ritenersi che l'inclusione nelle *Specially Designated Nationals List* delle organizzazioni *'ndrangheta* e *camorra* manterrà la sua efficacia.

Appare, allora, utile individuare dei meccanismi adeguati a creare una sinergia fra le autorità italiane e quelle statunitensi, con l'obiettivo di rendere maggiormente incisive le sanzioni U.S.A., oggi comminate senza l'indicazione dei nominativi dei singoli soggetti implicati nelle organizzazioni suindicate (ad eccezione di pochissimi casi per la *camorra*).

La più efficace applicazione delle misure, definite quali *Counter Narcotics Trafficking Sanctions*, ovvero sanzioni contro il traffico di stupefacenti, contribuirebbe a contrastare ulteriormente il monopolio della *'ndrangheta* nel commercio transnazionale di tali sostanze, creando significativi ostacoli alla operatività della stessa e delle altre organizzazioni mafiose nel circuito dell'economia legale, alla pari di quanto avviene alle molteplici organizzazioni e agli individui compiutamente identificati ed inseriti nelle liste OFAC.

In concreto, l'inserimento nelle liste dei nominativi di persone fisiche specificatamente indicate e compiutamente generalizzate, potrebbe interdire loro l'utilizzo del circuito finanziario internazionale, impedendo che possano avvalersi di operatori in rapporti con gli Stati Uniti d'America.

L'applicazione di sanzioni dagli Stati Uniti d'America comporterebbe per i soggetti segnalati, oltre al divieto di transazioni, il congelamento negli U.S.A. dei fondi e delle risorse detenuti direttamente o a mezzo di prestanome. I soggetti segnalati conserverebbero una operatività finanziaria *residua*, potendo interagire solo con operatori di modesta caratura, di fatto privi di qualsiasi rapporto con il mondo finanziario, anche *off shore*, che fa capo pressoché integralmente alla realtà statunitense.

---

(408) https://home.treasury.gov/system/files/126/13581.pdf

(409) https://home.treasury.gov/news/press-releases/jl2552

Una maggiore operatività delle sanzioni inflitte alla *'ndrangheta* e alla *camorra* potrebbe essere realizzata attraverso la tempestiva comunicazione agli Stati Uniti, da parte delle autorità italiane, dei dati relativi a soggetti condannati in via definitiva per avere fatto parte di dette organizzazioni.

Nell'attesa di specifica disciplina normativa al riguardo e di eventuali accordi internazionali, le informazioni suddette potrebbero essere comunque fatte pervenire agli Stati Uniti, unitamente alla richiesta, funzionale alla esecuzione della confisca, di indicazioni in merito alla disponibilità di beni in territorio statunitense da parte di soggetti condannati con sentenza definitiva per avere fatto parte delle organizzazioni denominate *'ndrangheta* e *camorra.*

Lo Stato italiano dovrebbe, inoltre, consentire l'impiego da parte delle autorità statunitensi delle informazioni inviate.

La base giuridica su cui fondare questo scambio di dati potrebbe essere costituita dalle seguenti convenzioni internazionali:

– Convenzione ONU VI.19, Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, sottoscritta a Vienna il 20 dicembre 1988, ratificata dall'Italia con Legge 5 novembre 1990, n. 328 e dagli U.S.A. con provvedimento del 20 febbraio 1990;

– Convenzione ONU XVIII.12, Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, adottata a New York il 15 novembre 2000 e sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo (12 – 15 dicembre 2000), ratificata dall'Italia con legge n. 146 del 16 marzo 2006 e dagli U.S.A. con provvedimento del 3 novembre 2005;

– Strumento contemplato dall'articolo 3 dell'Accordo sulla mutua assistenza giudiziaria tra gli Stati Uniti d'America e l'Unione europea firmato il 25 giugno 2003, in relazione all'applicazione del Trattato tra gli Stati Uniti d'America e la Repubblica italiana sulla mutua assistenza in materia penale firmato il 9 novembre 1982, fatto a Roma il 3 maggio 2006, ratificato con Legge n. 25 del 16 marzo 2009.

7. Tutela delle imprese nazionali

L'anticipata cessazione della XVIII Legislatura non ha consentito di compiere ogni approfondimento necessario a verificare la piena attuabilità della soluzione proposta che, tuttavia, si prospetta quale strumento di particolare efficacia per limitare l'ulteriore crescita economica e di potere delle organizzazioni criminali italiane.

Va inoltre detto che la cooperazione internazionale proposta risulta assai utile anche ad ulteriori fini.

Atteso che i dati sopradetti sono spesso oggetto di notizie di stampa, si potrebbero, per un verso, evitare gli ingiusti danni che subiscono le imprese italiane operanti negli U.S.A. a seguito della eventuale diffusione da parte dei *mass media* di informazioni inesatte o non aggiornate; di contro, in un'ottica di collaborazione fra Stati, si verrebbero a determinare in modo chiaro e preciso, oltre che fondato su elementi difficilmente contestabili, i soggetti o le imprese da inserire nelle liste OFAC, consentendo altresì a tutti i soggetti obbligati di rispettare il dettato delle sanzioni

inflitte. Risulterebbe in tal modo incrementato il livello di cooperazione internazionale con evidenti riflessi, nel caso di specie, in ambito economico e finanziario.

Quanto proposto dalla Commissione potrebbe favorire, altresì, gli operatori nazionali, che sarebbero posti nelle condizioni di conoscere in maniera precisa e di evitare contatti con i soggetti appartenenti alle organizzazioni criminali di tipo mafioso destinatarie degli *executive orders* e che, al contrario, possono oggi vedersi precluso il mercato statunitense per avere, in buona fede, instaurato con loro rapporti contrattuali leciti.

Sarebbe opportuno che, a margine dell'incremento della cooperazione internazionale, venissero altresì sensibilizzati gli operatori economici nazionali che operano nell'area degli Stati Uniti, in merito alla necessità di rispettare in modo puntuale la normativa U.S.A. in tema di divieto di rapporti con i soggetti inclusi negli ordini presidenziali e nelle liste OFAC.

PAGINA BIANCA

SEZ. IV DELLA RELAZIONE FINALE

« REGIME CARCERARIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 41-*BIS* DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO E MODALITÀ DI ESECUZIONE DELLA PENA INTRAMURARIA IN ALTA SICUREZZA »

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Proponente: **deputata ASCARI**)

PAGINA BIANCA

INDICE

CAPITOLO I: L'INCHIESTA PARLAMENTARE

1.1 Introduzione e obiettivi dell'inchiesta ..... *Pag.* 987

1.2 Attività istruttorie ..... » 991

CAPITOLO II: LA DIFFERENZIAZIONE DELLA POPOLAZIONE DETENUTA E I CIRCUITI PENITENZIARI

2.1 L'assegnazione, raggruppamento e categorie dei detenuti ... » 995

2.2 Regime penitenziario e circuito penitenziario ..... » 998

2.3 Esempi di regime penitenziario ..... » 1000

2.3.a Il regime di sorveglianza particolare (art. 14-bis O.P.) . » 1000

2.3.b Il regime detentivo speciale (articolo 41-bis O.P.) .... » 1001

CAPITOLO III: I TRE FONDAMENTALI CIRCUITI

3.1 Il circuito dell'Alta Sicurezza ..... » 1002

3.2 Il circuito di Media Sicurezza ..... » 1004

3.3 Custodia attenuata ..... » 1004

3.3.a Gli Istituti a Custodia Attenuata per il Trattamento dei Tossicodipendenti (I.C.A.T.T.) ..... » 1004

3.3.b Gli Istituti a Custodia Attenuata per Madri (I.C.A.M.) . » 1005

3.3.c Assegnazione e raggruppamento per motivi cautelari . » 1005

3.3.d L'assegnazione dei detenuti per i quali si possano temere aggressioni o sopraffazioni in ragione solo dell'identità di genere o dell'orientamento sessuale (articolo 14, comma 7, O.P.) ..... » 1005

3.3.e Collaboratori di giustizia (d.l. n. 8/1991) ..... » 1005

CAPITOLO IV: IL REGIME DIFFERENZIATO *EX* ARTICOLO 41-*BIS* O.P.

4.1 Nascita ed evoluzione dell'articolo 41-*bis* O.P. ..... » 1007

4.2 L'ergastolo prima dell'avvento della Costituzione: dal codice Zanardelli al codice Rocco ..... » 1009

4.3 L'ergastolo dopo l'avvento della Costituzione ..... » 1012

4.4 Gli « anni di piombo » e l'introduzione dell'articolo 90 O.P. .. » 1013

4.5 La legge 10 ottobre 1986 n. 663 ..... » 1015

4.6 La legge 8 giugno 1992 n. 306 e l'affermazione del « doppio binario » penitenziario ..... » 1016

4.7 L'opera di « legittimazione » del regime detentivo speciale da parte della Corte Costituzionale ..... *Pag.* 1020

4.8 La legge 7 gennaio 1998 n. 11 ..... » 1024

4.9 La legge 23 dicembre 2002 n. 279 ..... » 1026

4.10 I risvolti della riforma del 2002 ..... » 1031

4.11 La legge 15 luglio 2009 n. 94 ..... » 1034

4.12 Il regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. come disciplinato dalla circolare dipartimentale del 2 ottobre 2017 n. 3676/6126. I recenti innesti con la giurisprudenza della Corte Costituzionale » 1043

4.13 I rapporti del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) .. » 1046

4.14 Compatibilità con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ..... » 1050

CAPITOLO V: IL PERSONALE SPECIALIZZATO DI POLIZIA PENITENZIARIA

5.1 Il Gruppo Operativo Mobile (G.O.M.) ..... » 1053

5.1.a Funzioni del G.O.M. (articolo 2, commi 3 e 5, d.m. 30 luglio 2020) ..... » 1054

5.1.b Assetto strutturale del G.O.M. ..... » 1055

5.1.c Dotazione organica, reclutamento e permanenza al G.O.M. ..... » 1056

5.1.d Rotazione del personale ..... » 1056

5.2 Le audizioni del personale del G.O.M. della Polizia Penitenziaria: l'Ispettore Mauro Ferrari, l'Ispettore Antonio Ciccone, l'Ispettore Superiore Salvatore Prudente, il Sostituto Commissario Coordinatore Giuseppe Imbimbo, l'Ispettore Capo Giuliano Socciarelli, l'Ispettore Capo Claudio Foschini, l'Ispettore Capo Carmine, l'Ispettore Matteo Rattazzi, l'Ispettore Superiore Fabio Meschini, l'Ispettore Superiore Valentino Bolognesi, l'Ispettore Toni Capraro e il Sovrintendente Capo Fanni Arre ..... » 1057

5.2.a La tutela dei diritti dei detenuti: i reclami giurisdizionali . » 1068

5.2.b L'impatto del « reclamo giurisdizionale » nel circuito detentivo speciale ..... » 1072

5.2.c L'audizione del Direttore del G.O.M., gen. b.ta. Mauro D'Amico ..... » 1074

5.3 Il Nucleo Investigativo Centrale (N.I.C.) ..... » 1076

5.3.a Funzioni del N.I.C. ..... » 1077

5.3.b Assetto strutturale del N.I.C. ..... » 1078

5.3.c L'audizione del direttore del N.I.C., Augusto Zaccariello » 1079

5.4 L'Ufficio per la Sicurezza Personale e per la Vigilanza (U.S.Pe.V.) ..... *Pag.* 1080

5.5 Unità Cinofile ..... » 1080

CAPITOLO VI: IL DIRETTORE DELL'ISTITUTO PENITENZIARIO

6.1 Il ruolo e le funzioni del direttore dell'istituto penitenziario » 1082

6.2 Le audizioni dei Direttori degli istituti penitenziari ..... » 1084

6.2.a L'audizione della dottoressa Rosalia Marino, Direttore dell'Istituto penitenziario di Torino ..... » 1085

6.2.b L'audizione della dottoressa Patrizia Incollu, Direttore della Casa circondariale di Nuoro e della dottoressa Barbara Lenzini, Direttore Casa circondariale de L'Aquila . » 1089

6.2.c L'audizione del dottor Valerio Pappalardo, Direttore della Casa di reclusione di Parma ..... » 1090

6.2.d L'audizione del dottor Claudio Mazzeo, Direttore della Casa di Reclusione di Padova ..... » 1091

6.2.e L'audizione del dottor Giuseppe Altomare, Direttore dell'Istituto penitenziario di Trani ..... » 1092

6.2.f L'audizione del dottor Valerio Pappalardo, Direttore Casa di reclusione di Parma ..... » 1092

6.2.g L'audizione della dottoressa Teresa Mascolo, Direttore della Casa circondariale di Frosinone ..... » 1093

6.2.h L'audizione dottoressa Valeria Pirè, Direttore della Casa circondariale di Bari, della dottoressa Claudia Clementi, Direttore della Casa circondariale di Bologna, della dottoressa Maria Isabella De Gennaro, Direttore della Casa circondariale di Genova e della dottoressa Giulia Magliulo, Direttore della Casa circondariale di Foggia .... » 1096

6.2.i L'audizione della dottoressa Claudia Clementi, Direttore della Casa circondariale di Bologna e della dottoressa Maria Isabella De Gennaro, Direttore della Casa circondariale di Genova ..... » 1097

CAPITOLO VII: IL COMANDANTE DELL'ISTITUTO PENITENZIARIO

7.1. Il ruolo e le funzioni del Comandante ..... » 1100

7.2 Le audizioni dei Comandanti degli istituti penitenziari ..... » 1102

7.2.a L'audizione del Comandante di Reparto della Casa di Reclusione di Spoleto, dottor Marco Piersigilli ..... » 1102

7.2.b L'audizione del Comandante di Reparto della Casa di Reclusione di Milano Opera, dottor Amerigo Fusco .. » 1105

7.2.c L'audizione del Comandante di reparto della Casa Circondariale di Viterbo, dottor Daniele Bologna *Pag.*1107

7.2.d L'audizione del Dirigente di Polizia Penitenziaria, dottor Raffaele Barbieri, già Comandante della Casa Circondariale di Tolmezzo ..... » 1108

7.2.e L'audizione del Comandante degli Istituti penitenziari di Parma, dottor Domenico Gorla ..... » 1109

7.2.f L'audizione del Comandante della Casa circondariale di Novara, dottor Rocco Macrì ..... » 1111

CAPITOLO VIII: L'EDUCATORE PENITENZIARIO

8.1 Il ruolo e i compiti.. ..... » 1113

8.2 Il perimetro dell'intervento ..... » 1116

8.2.a Accoglienza ..... » 1116

8.2.b Conoscenza ..... » 1117

8.2.c Coprogettazione individuale ..... » 1118

8.2.d Lavoro di rete ..... » 1118

8.3 Le audizioni dei funzionari del trattamento ..... » 1119

CAPITOLO IX: LA DIREZIONE GENERALE DEI DETENUTI E DEL TRATTAMENTO PRESSO IL DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

9.1 Funzioni e struttura della Direzione generale dei Detenuti e del Trattamento presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ..... » 1124

9.2 Le audizioni dei direttori generali dei detenuti e del trattamento » 1126

9.2.a L'audizione del dottor Francesco Gianfrotta, magistrato in quiescenza ..... » 1126

9.2.b Il Consigliere del CSM Sebastiano Ardita ..... » 1127

9.2.c Il dottor Roberto Calogero Piscitello, sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Marsala .... » 1129

9.2.d Il dottor Gianfranco De Gesu, direttore generale dei detenuti e del trattamento del DAP ..... » 1134

CAPITOLO X: LE AUDIZIONI DEI RAPPRESENTANTI SINDACALI DELLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI DEL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA E DELL'AREA NEGOZIALE DIRIGENTI DI POLIZIA PENITENZIARIA

10.1 Premessa ..... » 1139

10.1.a L'audizione del segretario generale del SAPPE Donato Capece ..... *Pag.* 1139

10.1.b L'audizione del segretario aggiunto del SAPPE per l'Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria Giovanni Battista Durante ..... » 1140

10.1.c L'audizione del segretario generale dell'OSAPP Leo Beneduci ..... » 1140

10.1.d L'audizione del segretario generale della UILPA/ Polizia Penitenziaria Gennarino De Fazio ..... » 1141

10.1.e L'audizione della delegata dalla segreteria generale del SINAPPE Annalisa Santacroce ..... » 1142

10.1.f L'audizione del presidente dell'USPP Giuseppe Moretti . » 1144

10.1.g L'audizione del segretario nazionale dell'USPP – Coordinamento Dirigenti e Funzionari di Polizia Penitenziaria Francesco Laura ..... » 1149

10.1.h L'audizione del segretario generale CISL-FP Massimo Vespia e del rappresentante della CISL-FP Mattia D'Ambrosio ..... » 1150

10.1.i L'audizione del coordinatore nazionale FP-CGIL Stefano Branchi ..... » 1151

10.1.l L'audizione del segretario nazionale F.S.A. C.N.P.P. Domenico Pelliccia ..... » 1155

10.1.m L'audizione del segretario nazionale Dir.Pol.Pen. Patrizia Caputo ..... » 1155

CAPITOLO XI: I RAPPRESENTANTI SINDACALI DELLA DIRIGENZA PENITENZIARIA

11.1 Le audizioni del dottor Antonio Galati, segretario nazionale del D.P.S., Dirigenza Penitenziaria Sindacalizzata, della dottoressa Carla Ciavarella coordinatrice nazionale FP – CGIL per il personale della carriera dirigenziale penitenziaria, del dottor Mattia D'Ambrosio, segretario nazionale CISL – FNS, Federazione Nazionale della Sicurezza e del dottor Rosario Tortorella, segretario nazionale Si.Di.Pe, Sindacato dei Dirigenti Penitenziari ..... » 1161

CAPITOLO XII: LE NUOVE FORME DI COMUNICAZIONE DELLE MAFIE

12.1 Premessa ..... » 1166

12.2 L'audizione del professore Marcello Ravveduto ..... » 1166

12.3 La proposta di legge di modifica dell'articolo 414 del codice penale ..... » 1169

CAPITOLO XIII: « LIBERI DI SCEGLIERE »

13.1 L'audizione del dottor Roberto Di Bella, Presidente del tribunale per i minorenni di Catania ..... *Pag.* 1172

CAPITOLO XIV: UN NUOVO STRUMENTO DI CONTRASTO ALLE MAFIE: LE VERIFICHE SUL PATRIMONIO DEI DETENUTI SOTTOPOSTI AL REGIME PREVISTO DALL'ARTICOLO 41-*BIS* O.P.

14.1 L'audizione del dottor Gianfranco Donadio, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lagonegro ..... » 1179

CAPITOLO XV: CONSIDERAZIONI FINALI E PROPOSTE ..... » 1184

SEZIONE IV

Regime carcerario ai sensi dell'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario e modalità di esecuzione della pena intramuraria in alta sicurezza

CAPITOLO I
L'INCHIESTA PARLAMENTARE

1.1 Introduzione e obiettivi dell'inchiesta

La legge 7 agosto 2018 n. 99, istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e delle altre associazioni criminali, anche straniere, prevede tra i compiti dell'organismo di inchiesta, all'articolo 1, comma 1, lettera *e)*, quello di « *verificare l'attuazione delle disposizioni di cui alla legge 23 dicembre 2002, n. 279, relativamente all'applicazione del regime carcerario previsto dagli articoli 4-bis e 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, alle persone imputate o condannate per delitti di tipo mafioso, anche con riguardo al monitoraggio delle scarcerazioni* ».

La Commissione di inchiesta ha costituito uno specifico Comitato « Sul regime carcerario ai sensi dell'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario e sulle modalità di esecuzione della pena intramurali in Alta Sicurezza ».

Il Comitato ha iniziato lo studio e l'approfondimento dei temi in oggetto, dapprima come gruppo di lavoro (prima riunione il 3 novembre 2020) con l'intento di supportare l'attività istruttoria della Commissione plenaria, anche al fine di acquisire eventuali documentazioni e nuovi elementi, utili al completamento della inchiesta svolta durante la primavera – estate 2020, con riferimento ai temi delle rivolte carcerarie, delle cosiddette « scarcerazioni » di detenuti di spiccata pericolosità sociale connesse a motivi di salute, nonché, più in generale, alla trama di implicazioni che sono emerse nel sistema penitenziario in quei mesi.

Nel corso delle prime audizioni, l'importanza e la rilevanza, ai fini della prevenzione e del contrasto alla criminalità organizzata e mafiosa, delle tematiche affrontate, e via via sviluppate, hanno comportato la costituzione di un apposito Comitato, che ha avuto la finalità di svolgere un'analisi approfondita delle condizioni di detenzione e dell'*humus* sociologico carcerario relativo a quei soggetti ristretti nel circuito Alta Sicurezza e ai detenuti in regime *ex* articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario (di seguito O.P.).

Il tema riveste particolare rilievo riguardo ai seguenti profili: il problema dell'esecuzione penale intramuraria nel periodo dell'emergenza sanitaria, a completamento della lunga attività istruttoria svolta dalla Commissione, e la rottura degli equilibri insiti nel circuito dell'Alta Sicurezza e dell'isolamento qualificato, che l'articolo 41-*bis* O.P. disciplina,

al fine di evitare il mantenimento di indebite relazioni del detenuto con gli ambiti e le compagini di criminalità organizzata a cui è appartenuto e appartiene.

Il Comitato ha inteso approfondire la concreta applicazione dell'istituto, per accertarne la congruità del dettato normativo e l'efficacia rispetto alle finalità di prevenzione che lo stesso deve perseguire.

In particolare, si è voluto comprenderne il funzionamento in concreto, le criticità, i miglioramenti e i correttivi eventualmente da apportare, soprattutto dalla viva voce e dall'esperienza di tutti gli operatori, che a vario titolo lavorano « sul campo » negli istituti penitenziari, che ospitano detenuti in regime differenziato e nei circuiti di Alta Sicurezza (direttori penitenziari, comandanti di reparto e personale del Gruppo Operativo Mobile, educatori), per avere un quadro chiaro della situazione reale, dalle strutture detentive all'organizzazione dei circuiti e delle relative sezioni, nonché dei reparti destinati ai detenuti sottoposti al regime differenziato. A tal fine si è ritenuto di audire anche i rappresentanti sindacali delle organizzazioni rappresentative del personale del Corpo di Polizia Penitenziaria e dei dirigenti del Corpo, così come quelli dei direttori penitenziari e degli educatori, per testare con mano le relative problematiche e dare spazio alle loro richieste.

Un ciclo di audizioni è stato, poi, dedicato ai quattro direttori generali, che si sono avvicendati negli ultimi venti anni a capo della direzione generale dei detenuti e del trattamento del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Un'altra tematica di approfondimento è relativa al modello custodiale in atto nei circuiti di Alta Sicurezza, impropriamente denominato delle « celle chiuse » che investe la gestione della vita quotidiana dei detenuti e del c.d. regime della sorveglianza dinamica.

Il Comitato ha attenzionato, in particolare, alcuni aspetti attuativi del regime differenziato, onde verificarne la impermeabilità ai tentativi di penetrazione e di infiltrazione, messi in atto dai detenuti per mafia al fine di comunicare con (e da) l'esterno, per continuare a dirigere l'organizzazione di appartenenza, impartire ordini, verificare l'esecuzione degli stessi, e, più in generale, continuare a perpetrare illeciti in costanza di detenzione. A tal fine, oltre alla verifica dell'aspetto strutturale dei reparti degli istituti penitenziari e a quello della separazione fisica di tale tipologia di detenuti sia dalla restante popolazione detenuta sia tra di loro, sono state analizzate le modalità comunicative tra gli stessi e tra loro e l'esterno e viceversa, nonché l'evoluzione del fenomeno di comunicazione e di acquisizione del consenso, attraverso l'uso dei media digitali, nuovi canali di comunicazione (siti *web*, *blog*, *social network*).

L'inchiesta sui circuiti penitenziari, in particolare su quello riguardante l'Alta Sicurezza – che come si specificherà in seguito (cfr. capitolo III) ospita detenuti di spiccata pericolosità sociale appartenenti alla criminalità organizzata – rappresenta un *unicum* nell'ambito delle inchieste svolte dalle precedenti Commissioni d'inchiesta: è la prima volta, infatti, che tale tematica viene studiata ed approfondita dalla Commissione antimafia.

Il capitolo XIII è dedicato al progetto « Liberi di scegliere » riguardante la tutela dei minori di 'ndrangheta nella prassi giudiziaria del tribunale calabrese.

L'inchiesta ha riguardato, inoltre, gli aspetti fiscali, finanziari e patrimoniali dei detenuti sottoposti al regime differenziato.

Il Comitato ha posto l'attenzione anche sul diritto alla salute del detenuto, essendo la tematica fortemente discussa e connotata da un intenso rilievo mediatico ed istituzionale, soprattutto con l'avvento dell'emergenza sanitaria. In tale ambito, la professoressa Mena Minafra, ricercatrice di diritto processuale penale e docente di diritto penitenziario presso l'Università degli Studi della Campania « Luigi Vanvitelli », nonché consulente del Comitato, ha presentato un progetto di ricerca che, partendo dalla ricostruzione storica del rapporto tra detenzione e diritto alla salute, si sarebbe focalizzato in particolar modo sulle questioni riguardanti la salute mentale dei detenuti e le possibili soluzioni *tecniche*, stanti le recentissime pronunce della Corte Costituzionale n. 22/2022 e della C.E.D.U. Sy c. Italia, 24 gennaio 2022.

La ricerca, che non ha avuto seguito per fine anticipata della legislatura, prevede (va) la verifica in ambito nazionale del funzionamento delle R.E.M.S. (residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza) e delle sezioni speciali di assistenza intensiva (SAI) destinate a rispondere alle esigenze di tutela della salute delle persone detenute, nonché per i detenuti sottoposti al regime carcerario previsto dall'articolo 41-*bis* O.P., la possibile riforma del doppio binario per una necessaria diversificazione della risposta « esecutiva » alternativa alla detenzione domiciliare umanitaria prevista dalla normativa vigente, poiché per le persone con disturbo mentale di alta pericolosità sociale, per l'espiazione della pena, vi potrebbero essere altre soluzioni legislative, centrate sulla limitazione della libertà personale, sulla tutela della comunità sociale, sulla costrizione, che vedono precise leggi e competenze.

Il progetto, inoltre, prevede (va) la consultazione degli scritti storici custoditi presso l'*ex* Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Aversa*;* lo studio delle fonti offerte dagli Stati Generali dell'Esecuzione Penale, anche riguardanti esperienze comparative e regole internazionali; il coinvolgimento del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi della Campania « Luigi Vanvitelli » nonché del Dipartimento di Giurisprudenza Economia e Sociologia dell'Università Magna Graecia di Catanzaro « DIGES », della Società Italiana di Medicina e Sanità Penitenziaria (SIMSPe), della Società Italiana di Medicina Legale (SIMLA), della Società Italiana di Psichiatria delle Dipendenze, della Società Italiana di Psichiatria Forense e del Comitato Nazionale per la Bioetica (CNB).

L'ultima inchiesta specifica sul regime detentivo *ex* articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario risale al 2005, svolta dalla omonima commissione della XIV legislatura e volta ad accertare « *la congruità della normativa relativa al regime di detenzione speciale previsto dall'ordina-*

mento penitenziario (legge 26 luglio 1975 n. 354) all'articolo 41-bis », alla luce delle modifiche apportate dalla legge del 23 dicembre 2002 n. 279 [(410)].

Nonostante l'innegabile miglioramento del quadro normativo, anche la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia della XIV legislatura finiva, però, per segnalare l'esistenza, dopo l'entrata in vigore della nuova legge nel 2002, di residue o ulteriori problematiche che, però, rimanevano prive di approfondimento poiché, come si spiegava nella relazione finale, era necessario « *un monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del nuovo 41-*bis *per un periodo almeno minimamente apprezzabile* » [(411)].

Nella scorsa legislatura, la Commissione antimafia ha inteso riprendere le criticità emerse in quella sede che, però, si consideravano superate in virtù dei nuovi orientamenti giurisprudenziali (tant'è che la Commissione non riteneva di sollecitare un intervento legislativo) e definitivamente risolte dalla legge del 15 luglio 2009, n. 94, che, in buona parte, aveva codificato la prassi interpretativa della Corte di cassazione. La Commissione antimafia della XVII legislatura, pertanto, anche in prosecuzione dei lavori precedenti, si era occupata del tema, rimasto ancora aperto, approfondendolo sia nei suoi termini generali [(412)] sia con riguardo a talune specifiche evenienze emerse durante lo svolgimento dell'inchiesta parlamentare [(413)]. Le risultanze acquisite lasciavano emergere alcune rilevanti questioni, oggetto di analisi nelle pagine successive, sostanzialmente riguardanti: a) l'effettività del regime previsto dall'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, essendosi accertato che le modalità concrete di esecuzione delle prescrizioni previste non sempre hanno assicurato la realizzazione delle intenzioni della norma; b) la cosiddetta inflazione del « carcere duro », essendo stata segnalata una certa dilatazione applicativa dell'istituto; c) il possibile sviamento del sistema carcerario speciale, nel senso che talune prassi potrebbero, di fatto, creare, intorno ai detenuti, un *humus* informativo « parallelo », sottratto a ogni controllo giudiziario.

Per meglio comprendere la situazione attuale, si è ritenuto di effettuare una ricostruzione storica del regime *ex* articolo 41-*bis* O.P., dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale, nonché della sua concreta applicazione. Allo stesso modo si è proceduto in relazione al circuito dell'Alta Sicurezza, soffermandosi, altresì, su specifici avvenimenti occorsi durante lo svolgimento dei lavori.

---

(410) Doc. XXIII n. 12 « Relazione al Parlamento sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema carcerario speciale previsto dall'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario » (legge 26 luglio 1975, n. 354, modificata dalla legge 23 dicembre 2002, n. 279) approvata nella seduta dell'8 marzo 2005.

(411) *Idem.*

(412) cfr. ad esempio, le audizioni in plenaria dei ministri della giustizia, dei capi del DAP e del direttore generale dei detenuti e del trattamento del DAP.

(413) cfr., ad esempio, le vicende inerenti alle note conversazioni intercettate tra Salvatore Riina e Alberto Lorusso; il cosiddetto « protocollo farfalla » e la relativa relazione del COPASIR; l'altalenante giurisprudenza della magistratura di sorveglianza; la questione della possibile scarcerazione di Salvatore Riina; la circolare in data 2.10.2017 del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria per assicurare l'uniformità di trattamento dei detenuti sottoposti al regime differenziato.

In particolare il Comitato ha prestato attenzione al grave episodio verificatosi nella notte dell'11 maggio 2021, quando, cioè, è stata trovata in fiamme l'automobile del Vice Comandante del carcere di Trani, parcheggiata sotto la sua abitazione a Molfetta. Il rogo aveva coinvolto anche l'automobile della moglie, parcheggiata a fianco. Pertanto, sono stati auditi il Direttore dell'Istituto penitenziario di Trani, dottor Giuseppe Altomare, il Comandante dirigente di Polizia Penitenziaria dell'Istituto penitenziario di Trani Vincenzo Paccione, il Vice Comandante di reparto di Polizia Penitenziaria dell'Istituto penitenziario di Trani, Felice Nazareno de Pinto, e il Segretario nazionale del sindacato di Polizia Penitenziaria (S.A.P.P.E.), Federico Pilagatti [(414)].

Parimenti, sono state audite le dottoresse Nunzia Arpaia, Francesca De Simone e Sara Zicari, agenti di Polizia Penitenziaria in servizio presso la Casa circondariale di Roma Rebibbia, a seguito dell'ulteriore vicenda accaduta la notte del 26 luglio 2021, nel parcheggio del carcere femminile di Roma, quando ignoti hanno dato alle fiamme due autovetture private delle agenti in servizio, parcheggiate nell'area riservata [(415)]. Una vettura è stata completamente distrutta, l'altra è stata danneggiata in maniera irreversibile.

Per entrambi i fatti – reato le indagini sono tuttora in corso.

1.2 Attività istruttorie

L'attività di studio e di approfondimento delle tematiche oggetto della relazione è iniziata come gruppo di lavoro il 17 novembre 2020, con successive 4 riunioni (9 dicembre 2020, 16 dicembre 2020, 21 gennaio 2021 e 26 gennaio 2021).

In data 17 novembre 2020 è stata audita in seduta plenaria la dottoressa Rosalia Marino, Direttore dell'Istituto penitenziario di Torino.

La Commissione ha costituito il Comitato XXI, coordinato dalla on. Stefania Ascari, che ha iniziato l'attività di programmazione ed ha svolto la prima audizione in data 18 febbraio 2021.

L'inchiesta è proseguita per poco più di un anno e mezzo, fino al 14 luglio 2022, a cui è seguito lo scioglimento anticipato delle Camere. Il Comitato si è riunito 27 volte. Sono state svolte più di 60 audizioni (sono stati auditi appartenenti al Corpo di Polizia Penitenziaria, Direttori Penitenziari, educatori, magistrati, rappresentanti sindacali di categoria, professori universitari, giornalisti) e sono stati acquisiti provvedimenti giudiziari, circolari dell'Amministrazione Penitenziaria e altri atti amministrativi,

---

(414) Comitato XXI, riunione n. 8, audizioni in videoconferenza del dottor Giuseppe Altomare, Direttore dell'Istituto penitenziario di Trani, del dottor Vincenzo Paccione, Comandante dirigente di polizia penitenziaria dell'Istituto penitenziario di Trani, del dottor Felice Nazareno de Pinto, Vice Comandante di reparto di polizia penitenziaria dell'Istituto penitenziario di Trani, dell'ispettore di polizia penitenziaria in quiescenza Federico Pilagatti, Segretario nazionale del sindacato di polizia penitenziaria (Sappe) e del dottor Francesco Gianfrotta, magistrato in pensione e già direttore dell'Ufficio detenuti del DAP, trascrizione del 20 maggio 2021.

(415) Comitato XXI, riunione n. 13, audizione delle dottoresse Nunzia Arpaia, Francesca De Simone e Sara Zicari, agenti in servizio presso la Casa circondariale femminile di Roma – Rebibbia, trascrizione del 5 agosto 2021.

relazioni e relativi allegati, inviati o depositati dagli auditi, nonché documentazione acquisita d'ufficio.

Va precisato che, a causa dello stato di emergenza sanitaria, alcune audizioni sono state svolte con collegamenti in video conferenza.

È stato, inoltre, svolto il monitoraggio delle istanze di permesso premio presentate dai detenuti ristretti per reati *ex* articolo 4-*bis* O.P. a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale.

Gruppo di lavoro	
17 novembre 2020	Audizione in Seduta Plenaria della dottoressa Rosalia Marino, Direttore dell'Istituto penitenziario di Torino
17 novembre 2020	Audizione degli Ispettori del Gruppo Operativo Mobile di Polizia Penitenziaria, Mauro Ferrari e Antonio Ciccone
9 dicembre 2020	Audizione del personale del Gruppo Operativo Mobile di Polizia Penitenziaria, Ispettore Superiore Salvatore Prudente, Ispettore Capo Giuliano Socciarelli e del Sostituto Commissario Coordinatore Giuseppe Imbimbo
16 dicembre 2020	Audizione del personale del Gruppo Operativo Mobile di Polizia Penitenziaria, Ispettore Capo Claudio Foschini, Ispettore Capo Carmine Nesci e Ispettore Matteo Rattazzi
21 gennaio 2021	Audizione del personale del Gruppo Operativo Mobile di Polizia Penitenziaria, Ispettore Superiore Fabio Meschini, Ispettore Superiore Valentino Bolognesi, Ispettore Toni Capraro, Sovrintendente Capo Fanni Arre
26 gennaio 2021	Audizione - svolta congiuntamente anche per il Comitato X – del Presidente del tribunale per i minorenni di Catania, già Presidente del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, dottor Roberto Di Bella

Comitato XXI	
18 febbraio 2021	Audizione del direttore della Casa circondariale di Nuoro, dottoressa Patrizia Incollu e del direttore della Casa circondariale di L'Aquila, dottoressa Barbara Lenzini
23 febbraio 2021	Audizione del Direttore degli Istituti penitenziari di Parma, dottor Valerio Pappalardo e del Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Salerno, dottoressa Monica Amirante
2 marzo 2021	Audizione del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lagonegro, dottor Gianfranco Donadio
17 marzo 2021	Audizione del Comandante del Nucleo Investigativo Centrale, dottor Augusto Zaccariello e del Comandante

Comitato XXI	
	di Reparto della Casa circondariale di Spoleto, dottor Marco Piersigilli
30 marzo 2021	Audizioni del Comandante della Casa di reclusione di Milano, dottor Amerigo Fusco, del Comandante della Casa circondariale di Viterbo, Dottor Daniele Bologna, del Dirigente di Polizia Penitenziaria,Dottor Raffaele Barbieri già Comandante della Casa circondariale di Tolmezzo e del Direttore della Casa di reclusione di Padova, dottor Claudio Mazzeo
21 aprile 2021	Audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell'Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria Donato Capece, Giovanni Battista Durante, Leo Beneduci, Gennarino De Fazio, Annalisa Santacroce, Giuseppe Moretti, Francesco Laura, Massimo Vespìa Mattia D'Ambrosio, Stefano Branchi, Domenico Pelliccia, Daniela Caputo
5 maggio 2021	Audizione del Comandante della Casa circondariale di Novara, dottor Rocco Macrì e del Comandante degli Istituti penitenziari di Parma, dottor Domenico Gorla
20 maggio 2021	Audizione del Direttore dell'Istituto penitenziario di Trani dottor Giuseppe Altomare, del Comandante dell'Istituto penitenziario di Trani Vincenzo Paccione, del Vice Comandante di reparto di Polizia Penitenziaria dell'Istituto penitenziario di Trani Felice Nazareno de Pinto, del Segretario del sindacato di Polizia Penitenziaria (SAPPE) Federico Pilagatti, del magistrato in pensione, dottor Francesco Gianfrotta
16 giugno 2021	Audizione del professor Marcello Ravveduto
22 giugno 2021	Audizione del Consigliere del CSM dottor Sebastiano Ardita
13 luglio 2021	Audizione del Sostituto Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Marsala, dottor Roberto Calogero Piscitello
21 luglio 2021	Audizione di rappresentanti sindacali della direzione carceraria dottor Antonio Galati, Segretario nazionale del D.P.S, Dirigenza Penitenziaria Sindacalizzata, dottoressa Carla Ciavarella, Coordinatrice Nazionale Fp Cgil, per il personale della carriera dirigenziale penitenziaria, del dottor Mattia D'Ambrosio, Segretario Nazionale CISL – FNS, Federazione Nazionale della Sicurezza, del dottor Rosario Tortorella, Segretario Nazionale Si.Di.Pe., Sindacato dei dirigenti penitenziari
5 agosto 2021	Audizione del Direttore della Casa di reclusione di Parma, dottor Valerio Pappalardo, delle dottoresse Nunzia Arpaia, Francesca De Simone e Sara Zicari, agenti di Polizia Penitenziaria della Casa circondariale femminile di Roma – Rebibbia

Comitato XXI	
8 settembre 2021	Audizione funzionari della professionalità giuridico-pedagogica del Ministero di Giustizia, dottoressa Giovanna Tesoro, dottor Dario Scognamiglio e dottor Bruno Boccuni
22 settembre 2021	Audizione del Presidente e Vice Presidente dell'Associazione nazionale funzionari del trattamento, dottor Stefano Giovanni Graffagnino e del dottor Ignazio Santoro, e del Capo Area Ufficio Educatori della Casa circondariale di Novara, dottoressa Patrizia Borgia
8 ottobre 2021	Audizione del Direttore della Casa circondariale di Frosinone, dottoressa Teresa Mascolo
21 ottobre 2021	Audizione del Direttore della Casa circondariale di Bari, dottoressa Valeria Pirè, del Direttore della Casa circondariale di Bologna, dottoressa Claudia Clementi, del Direttore della Casa circondariale di Genova, dottoressa Maria Isabella De Gennaro e del Direttore della Casa circondariale di Foggia, dottoressa Giulia Magliulo
2 novembre 2021	Comunicazioni della Coordinatrice. (Proposta di due consulenti a tempo parziale e a titolo gratuito, signori Michelangelo Di Stefano e Salvatore Merlino)
10 novembre 2021	Audizione del Direttore della Casa circondariale di Bologna dottoressa Claudia Clementi e del Direttore della Casa circondariale di Genova dottoressa Maria Isabella De Gennaro
22 dicembre 2021	Audizione del Direttore del Gruppo Operativo Mobile (G.O.M.) Generale di Brigata Mauro D'Amico
9 febbraio 2022	Audizione del Sostituto Commissario Coordinatore Giuseppe Imbimbo e dell'Ispettore Capo Giuliano Socciarelli
24 febbraio 2022	Dichiarazioni testimoniali del signor Maurizio Abbatino (Audizione informativa)
12 aprile 2022	Audizione del direttore di News Mediaset dottor Andrea Pucci
21 giugno 2022	Dichiarazioni testimoniali del signor Gianni Guido
28 giugno 2022	Audizione del Direttore Generale dei detenuti e del trattamento del DAP dottor Gianfranco De Gesu
7 luglio 2022	Audizione della giornalista dottoressa Simona Zecchi
14 luglio 2022	Audizione del dottor Giuliano Di Bernardo, del dottor Igor Patruno, dell' avvocato Federica Mondani e signora Paola Cesaroni

CAPITOLO II
LA DIFFERENZIAZIONE DELLA POPOLAZIONE DETENUTA E I CIRCUITI PENITENZIARI

2.1 L'ASSEGNAZIONE, RAGGRUPPAMENTO E CATEGORIE DEI DETENUTI

Il complesso delle norme che oggi disciplina il *trattamento penitenziario* in Italia è espressione dell'evoluzione giuridica relativa alla funzione della pena, cristallizzata solennemente al terzo comma dell'articolo 27 della Costituzione, il quale sancisce che « *le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato* ».

Le persone private della libertà personale subiscono delle notevoli limitazioni dei diritti fondamentali, tuttavia, in uno Stato costituzionale di diritto il carcere deve essere luogo in cui le persone, rispettate come tali, scontano una pena legalmente inflitta. Le condizioni della detenzione, dunque, non possono produrre un *surplus* di afflizione, se non nei casi in cui ciò sia giustificato da esigenze obiettive legate alla espiazione della pena, alla sicurezza carceraria ed alla funzione special-preventiva della pena.

La comunità penitenziaria costituisce una formazione sociale e, sebbene sia coatta e totalizzante, in essa è costituzionalmente garantito al singolo detenuto di poter svolgere la propria personalità e l'esercizio dei diritti fondamentali, compatibilmente con lo stato detentivo. Questo riconoscimento, peraltro, trova significativi echi a livello internazionale.

Invero, la Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza Torreggiani dell'8 gennaio 2013, ha affermato che: « *la carcerazione non fa perdere al detenuto il beneficio dei diritti sanciti dalla Convenzione. Al contrario, in alcuni casi, la persona incarcerata può avere bisogno di una maggiore tutela per la sua situazione di soggezione nei confronti dello Stato e per il fatto di trovarsi totalmente sotto la responsabilità di quest'ultimo* ».

Il *trattamento penitenziario*, così come è oggi disciplinato, recepisce i principi contenuti nelle *Regole minime per il trattamento dei detenuti* adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 2015 dopo un processo di revisione di cinque anni [(416)]. Sono conosciute come « *le 122 regole di Mandela* » in onore dell'ex presidente sudafricano, Nelson Mandela [(417)].

Le *Mandela Rules* recepiscono, in un'ottica di revisione e di integrazione, gli *standard* minimi di tutela in ambito penitenziario approvati in

---

(416) « Regole minime standard delle Nazioni Unite per il trattamento dei prigionieri ». Assemblea generale delle Nazioni Unite, 2015. Estratto 21 dicembre 2019.

(417) Il riferimento è stato aggiunto non solo in riconoscimento del maggiore sostegno del Sud Africa al processo di revisione, ma anche per onorare Nelson Mandela, che ha trascorso 27 anni in prigione nel corso della sua lotta per la democrazia e la promozione di una cultura di pace. Di conseguenza, l'Assemblea generale ha anche deciso di estendere l'ambito della Giornata internazionale di Nelson Mandela (18 luglio) da utilizzare anche per promuovere condizioni carcerarie umane, per sensibilizzare sul fatto che i prigionieri sono un sottoinsieme contiguo della società e per valorizzare il lavoro del personale penitenziario come servizio sociale importante.

seno al primo Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e sul trattamento degli autori di reati, tenutosi a Genova nel lontano 1955.

Nella consapevolezza delle differenze strutturali e sistematiche proprie di ciascun ordinamento nazionale in tema di esecuzione della pena detentiva, il testo finale si limita a fissare una serie di principi fondamentali di civiltà e di rispetto della dignità della persona umana che dovrebbero uniformare il trattamento penitenziario dei detenuti in ciascun Stato membro.

Il trattamento intramurario, disciplinato dalla L. 26 luglio 1975, n. 354, *Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà* (d'ora in poi O.P.), si distingue tra « trattamento penitenziario », che riguarda indistintamente tutte le persone a qualsiasi titolo detenute e « trattamento rieducativo », rivolto a detenuti condannati ed internati (ciò in sostanziale ossequio alla presunzione di innocenza fino alla pronuncia della sentenza di condanna definitiva sancita dall'articolo 27, comma 2, della Carta costituzionale italiana) ed è un sottoinsieme del trattamento penitenziario, latamente inteso, dai cui principi, prerogative e regole è parimenti sotteso ed informato.

Al fine di favorire il trattamento rieducativo l'ordinamento penitenziario prevede che la popolazione carceraria sia raggruppata, secondo il disposto dell'articolo 14 O.P., per categorie omogenee [(418)].

I criteri previsti dalla norma sono conformi a quelli stabiliti dalla Regola n. 11 delle Nazioni Unite: « *I detenuti appartenenti a categorie distinte dovranno essere alloggiati in istituti differenti o in padiglioni diversi nell'ambito di un medesimo istituto, secondo il loro sesso e età, i loro antecedenti penali, i motivi della loro detenzione e il trattamento che si deve applicare loro* ».

L'ordinamento penitenziario fornisce il criterio guida: « *l'assegnazione dei condannati ai singoli istituti e il raggruppamento nelle sezioni di ciascun istituto sono disposti con particolare riguardo alla possibilità di*

[(418)] Articolo 14 O.P.: *Assegnazione, raggruppamento e categorie dei detenuti e degli internati*

I detenuti e gli internati hanno diritto di essere assegnati a un istituto quanto più vicino possibile alla stabile dimora della famiglia o, se individuabile, al proprio centro di riferimento sociale, salvi specifici motivi contrari.

Il numero dei detenuti e degli internati negli istituti e nelle sezioni deve essere limitato e, comunque, tale da favorire l'individualizzazione del trattamento.

L'assegnazione dei condannati e degli internati ai singoli istituti e il raggruppamento nelle sezioni di ciascun istituto sono disposti con particolare riguardo alla possibilità di procedere a trattamento rieducativo comune e all'esigenza di evitare influenze nocive reciproche.

È assicurata la separazione degli imputati dai condannati e internati, dei giovani al disotto dei venticinque anni dagli adulti, dei condannati dagli internati e dei condannati all'arresto dai condannati alla reclusione.

È consentita, in particolari circostanze, l'ammissione di detenuti e di internati ad attività organizzate per categorie diverse da quelle di appartenenza.

Le donne sono ospitate in istituti separati da quelli maschili o in apposite sezioni in numero tale da non compromettere le attività trattamentali.

Alle madri è consentito di tenere presso di sé i figli fino all'età di tre anni. Per la cura e l'assistenza dei bambini sono organizzati appositi asili nido.

L'assegnazione dei detenuti e degli internati, per i quali si possano temere aggressioni o sopraffazioni da parte della restante popolazione detenuta, in ragione solo dell'identità di genere o dell'orientamento sessuale, deve avvenire, per categorie omogenee, in sezioni distribuite in modo uniforme sul territorio nazionale previo consenso degli interessati i quali, in caso contrario, saranno assegnati a sezioni ordinarie. È in ogni caso garantita la partecipazione ad attività trattamentali, eventualmente anche insieme alla restante popolazione detenuta.

procedere a trattamento rieducativo comune e all'esigenza di evitare influenze nocive reciproche » [(419)].

È assicurata la separazione degli imputati dai condannati e internati, dei giovani al disotto dei venticinque anni dagli adulti, dei condannati dagli internati e tendenzialmente dei condannati all'arresto dai condannati alla reclusione.

Le donne sono ospitate in istituti separati da quelli maschili o in apposite sezioni in numero tale da non compromettere le attività trattamentali.

L'assegnazione e il raggruppamento dei detenuti e degli internati non sarebbe possibile se non esistesse sul territorio una rete di istituti organizzati con caratteristiche differenziate in relazione alla posizione giuridica e alla necessità di trattamento individuale o di gruppo dei singoli detenuti così come previsto dalla legge.

Gli istituti per adulti dipendenti dall'Amministrazione Penitenziaria si distinguono in: 1) istituti di custodia cautelare; 2) istituti per l'esecuzione delle pene; 3) istituti per l'esecuzione delle misure di sicurezza; 4) centri di osservazione (articolo 59 O.P.).

Attualmente vi sono 140 Case circondariali, 49 Case di reclusione, 1 istituto per misure di sicurezza.

Le Case circondariali (articolo 60 O.P.) assicurano la custodia degli imputati a disposizione di ogni autorità giudiziaria. Esse sono istituite nei capoluoghi di circondario; assicurano, altresì, la custodia delle persone fermate o arrestate dall'autorità di pubblica sicurezza o dagli organi di polizia giudiziaria e quella dei detenuti e degli internati in transito.

Può essere istituita una sola casa circondariale rispettivamente per più circondari di tribunale. Nelle Case circondariali possono essere assegnati i condannati per un tempo non superiore a cinque anni o con un residuo di pena non superiore a cinque anni (articolo 110, comma 2, del regolamento di esecuzione).

Nelle case di reclusione (articolo 61 O.P.) vengono eseguite le pene dell'arresto, della reclusione e dell'ergastolo.

Tuttavia, sezioni di case di reclusione possono essere istituite presso le Case circondariali.

Una deroga non trascurabile alla separazione condannati/imputati è prevista dall'articolo 61, comma 3, O.P., ove prevede che per esigenze particolari, nei limiti e con le modalità previste dal regolamento, i condannati possono essere assegnati alle case di custodia cautelare.

In ciascuna regione è realizzato un sistema integrato di istituti differenziato per le varie tipologie detentive la cui ricettività complessiva soddisfi il principio di territorialità dell'esecuzione penale (articolo 115 del regolamento di esecuzione), tenuto conto anche di eventuali esigenze di carattere generale.

Nell'ambito delle case di reclusione, è realizzata una distribuzione dei detenuti negli istituti o nelle sezioni che renda operativi i criteri indicati

---

(419) *Idem.*

nell'articolo 14, comma 2, O.P. (svolgere trattamento comune ed evitare influenze negative reciproche).

Possono essere realizzati, per sezioni sufficientemente autonome di uno stesso istituto, tipi differenti di trattamento.

La recente modifica dell'articolo 14 O.P., comma 1, ha previsto un *rafforzamento* del principio di territorialità laddove afferma che « *i detenuti e gli internati hanno diritto di essere assegnati a un istituto quanto più vicino possibile alla stabile dimora della famiglia o, se individuabile, al proprio centro di riferimento sociale, salvi specifici motivi contrari* ».

L'assegnazione ai diversi istituti di pena avviene *in primis* favorendo il principio di territorialità, allo scopo di facilitare i rapporti con i familiari, intesi come tali anche i conviventi, in base alla considerazione che la sussistenza o il ripristino di tale rapporto costituisca il presupposto per il reinserimento nella società.

Al fine di conseguire la funzione di prevenzione dei reati, il parametro della territorialità non è applicato nei confronti dei detenuti ristretti ai sensi dell'articolo 41-*bis* O.P. e/o classificati Alta Sicurezza.

Ulteriori disposizioni in materia di separazione dei detenuti e degli internati si riscontrano sia dalla normativa inerente alla criminalità organizzata (articoli 4-*bis* e 41-*bis* O.P. dove la separazione dei detenuti avviene secondo il titolo di reato per il quale è disposta la carcerazione) sia da quella relativa ai delicati profili di sicurezza connessi alla gestione penitenziaria, (articolo 42 O.P., Trasferimenti: « *I trasferimenti sono disposti per gravi e comprovati motivi di sicurezza, per esigenze dell'istituto, per motivi di giustizia, di salute, di studio e familiari* ») e dagli articoli 2 e 32 del Regolamento di Esecuzione (d.p.r. n. 230 del 30 giugno 2000, di seguito reg. es.) [(420)].

Nel disporre i trasferimenti, i soggetti sono comunque destinati agli istituti più vicini alla loro dimora o a quella della loro famiglia ovvero al loro centro di riferimento sociale, da individuarsi tenuto conto delle ragioni di studio, di formazione, di lavoro o salute. L'Amministrazione Penitenziaria dà conto delle ragioni che giustificano la deroga.

2.2 Regime penitenziario e circuito penitenziario

L'Amministrazione Penitenziaria ha quindi predisposto specifiche norme organizzative inerenti la gestione dei detenuti e degli internati, secondo i criteri individuati dalla legge.

---

(420) Articolo 2 reg. es.: *Sicurezza e rispetto delle regole*.1. L'ordine e la disciplina negli istituti penitenziari garantiscono la sicurezza che costituisce la condizione per la realizzazione delle finalità del trattamento dei detenuti e degli internati. Il direttore dell'istituto assicura il mantenimento della sicurezza e del rispetto delle regole avvalendosi del personale penitenziario secondo le rispettive competenze.2. Il servizio di sicurezza e custodia negli istituti penitenziari diversi dalle case mandamentali è affidato agli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria, che esercitano le loro attribuzioni in conformità delle leggi e dei regolamenti vigenti. Articolo 32 reg. es. *Assegnazione e raggruppamento per motivi cautelari*: 1. I detenuti e gli internati, che abbiano un comportamento che richiede particolari cautele, anche per la tutela dei compagni da possibili aggressioni o sopraffazioni, sono assegnati ad appositi istituti o sezioni dove sia più agevole adottare le suddette cautele.2. La permanenza dei motivi cautelari viene verificata semestralmente. 3. Si cura, inoltre, la collocazione più idonea di quei detenuti ed internati per i quali si possano temere aggressioni o sopraffazioni da parte dei compagni. Sono anche utilizzate apposite sezioni a tal fine, ma la assegnazione presso le stesse deve essere frequentemente riesaminata nei confronti delle singole persone per verificare il permanere delle ragioni della separazione delle stesse dalla comunità).

Il concetto di circuito rappresenta una modalità organizzativa del sistema carcerario italiano.

Con l'espressione « circuito penitenziario » si intende una entità di natura logistica, rappresentata da interi istituti o sezioni di istituto (un insieme di camere di pernottamento ed ambienti comuni) ai quali sono destinati particolari tipologie di detenuti, in ragione del loro livello di pericolosità (selezionati in primo luogo in base al titolo detentivo) o in considerazione di peculiari esigenze trattamentali o umanitarie, che, dal punto di vista delle esigenze connesse alla loro gestione, presentano connotati di omogeneità.

L'articolazione del sistema penitenziario in circuiti ha, quindi, la funzione di garantire specializzazioni ulteriori, rispetto alla classificazione legislativa degli istituti penitenziari.

Tali strutture sono tendenzialmente distribuite sull'intero territorio nazionale, in modo da conferire al provvedimento amministrativo di assegnazione un carattere di stabilità nel tempo, anche se, per qualsivoglia ragione, sia necessario trasferire il detenuto interessato ad altra sede penitenziaria.

Sono stati creati circuiti penitenziari, più o meno strutturati, dedicati alla tutela di quei soggetti appartenenti a categorie più vulnerabili della popolazione detenuta; soggetti che più facilmente possono subire pregiudizio dalle condizioni detentive: madri con prole al seguito fino ai tre anni di età, per la cui cura ed assistenza sono organizzati appositi luoghi, (c.d. I.C.A.M.), tossicodipendenti, collaboratori di giustizia e ristretti per i quali si possano temere aggressioni o sopraffazioni da parte della restante popolazione detenuta, in ragione della loro identità di genere o dell'orientamento sessuale (detenuti c.d. « protetti »).

Le categorizzazioni di cui sopra sono parametrate a criteri generali di sicurezza e prevenzione e si concretizzano con la realizzazione dei circuiti penitenziari. Ciò sia perché le possibilità di successo di un programma risocializzante sono collegate all'omogeneità e all'affinità del gruppo di trattamento, sia perché occorre, come si afferma nell'articolo 14 O.P., tra i detenuti « *evitare influenze nocive reciproche* ».

Raggruppando i detenuti in circuiti si mira da una parte a calibrare l'impiego delle risorse nonché gli sforzi di controllo e vigilanza in maniera proporzionale alla pericolosità dei soggetti e dall'altra si tutelano i detenuti di minore spessore criminale e/o non collegati ad associazioni esterne, esposti a concreti rischi di sopraffazione e proselitismo.

In questa sede sarà, in particolare, analizzato il circuito dell'Alta Sicurezza, dedicato al contenimento dei detenuti appartenenti alla criminalità organizzata, sia essa di stampo mafioso o terroristico, con le specificazioni di cui si farà cenno.

È bene sin da subito precisare la differenza tra « circuito penitenziario » e « regime penitenziario ».

Il regime penitenziario fa riferimento alle regole di trattamento che si applicano, in virtù di una previsione normativa, a determinati detenuti, in presenza di presupposti legittimanti (regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. e regime di sorveglianza particolare). L'applicazione di un regime incide in maniera significativa sui diritti dei detenuti previsti dall'ordinamento penitenziario.

L'assegnazione ad un circuito penitenziario, al contrario, non comporta alcuna *deminutio* nella titolarità dei diritti del detenuto, potendo soltanto implicare l'allocazione in sezioni particolarmente sicure, la sottoposizione a maggiori controlli o l'adozione di speciali cautele nella fruizione degli istituti trattamentali per come normativamente delineati.

Il circuito implica, dunque, diversi livelli di sicurezza e di trattamento a seconda della categoria di soggetti lì ristretti.

Ulteriore differenza è che l'istituzione di un circuito e l'individuazione dei detenuti da assegnarvi sono rimesse alla discrezionalità amministrativa che viene esercitata, in via generale, mediante circolari di contenuto organizzativo, e nei confronti dei singoli, con provvedimenti individuali denominati di « *classificazione* » o di « *declassificazione* ».

Per meglio comprendere i contenuti previsti dall'articolo 41-*bis* O.P. occorre definire più compiutamente il concetto di *regime penitenziario*. Con tale espressione si fa riferimento ad un insieme di regole di vita penitenziaria che, pur senza incidere sulla qualità e quantità della pena, derogano – anche per rilevanti profili – alle norme « *che regolano la vita quotidiana all'interno degli istituti* » e a quelle che disciplinano il trattamento della generalità dei detenuti. Nel rispetto del principio di legalità, la sottoposizione ad uno speciale regime, vista la sua natura derogatoria della disciplina penitenziaria ordinaria, può essere disposta dall'Autorità amministrativa soltanto nei casi e nei modi indicati dalla legge e avverso tali provvedimenti è possibile proporre reclamo in sede giurisdizionale.

Si ribadisce, quindi, che diversamente dal significato attribuito a *circuito penitenziario*, il *regime penitenziario* fa riferimento alle regole di condotta dei detenuti o degli internati, le quali risultano indispensabili per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, presupposti indefettibili per l'attuazione delle finalità del trattamento.

2.3 Esempi di regime penitenziario

2.3.a Il regime di sorveglianza particolare (articolo 14-bis O.P.)

Possono essere sottoposti a regime di sorveglianza particolare per un periodo non superiore a sei mesi, prorogabile anche più volte in misura non superiore ogni volta a tre mesi, i detenuti che:

a) con i loro comportamenti compromettono la sicurezza ovvero turbano l'ordine negli istituti;

b) con la violenza o minaccia impediscono le attività degli altri detenuti o internati;

c) nella vita penitenziaria si avvalgono dello stato di soggezione degli altri detenuti nei loro confronti.

Il regime di sorveglianza particolare disciplinato dall'articolo 14-*quater* O.P. comporta « *le restrizioni strettamente necessarie per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, all'esercizio dei diritti dei detenuti e degli internati e alle regole di trattamento previste dall'ordinamento penitenziario* ».

Le restrizioni non possono riguardare: l'igiene e le esigenze della salute; il vitto; il vestiario ed il corredo; i generi e gli oggetti permessi dal regolamento interno, nei limiti in cui ciò non comporti pericolo per la sicurezza; la lettura di libri e periodici; le pratiche di culto; l'uso di apparecchi radio; la permanenza all'aperto per almeno due ore al giorno salvo quanto disposto dall'articolo 10; i colloqui con i difensori, nonché quelli con il coniuge, il convivente, i figli, i genitori, i fratelli.

2.3.b Il regime detentivo speciale (articolo 41-bis O.P.)

Tale regime penitenziario è disposto dal Ministro della giustizia e può essere applicato, ai sensi del primo comma, in casi eccezionali di rivolte o di altre gravi situazioni di emergenza ovvero, in base al disposto del comma successivo, per gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, anche su richiesta del Ministro dell'interno, sentito il pubblico ministero compente e acquisita ogni altra informazione presso la Direzione nazionale antimafia e gli organi di polizia specializzati.

In entrambi i casi comporta la sospensione delle normali regole di trattamento: nel primo caso al fine di ripristinare l'ordine e la sicurezza interna, nel secondo, invece, solo quelle necessarie a impedire i collegamenti con l'associazione criminale di appartenenza del detenuto.

Il regime penitenziario *ex* articolo 41-*bis*, secondo comma, O.P. è anche un circuito penitenziario, come si evince dalla formulazione dello stesso articolo al comma 2-*quater*: « *I detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione devono essere ristretti all'interno di istituti a loro esclusivamente dedicati, collocati preferibilmente in aree insulari, ovvero comunque all'interno di sezioni speciali e logisticamente separate dal resto dell'istituto e custoditi da reparti specializzati della Polizia Penitenziaria* ».

Si discute sulle cosiddette « aeree riservate ». Si tratta di semi sezioni, del tutto avulse dal contesto di detenzione degli altri detenuti appartenenti al regime previsto dall'articolo 41-*bis* O.P.. Hanno una valenza puramente logistico strutturale e non involgono modifiche al regime penitenziario speciale. Vengono utilizzate per la detenzione dei capi storici delle organizzazioni mafiose, insieme ad altri detenuti in modo da garantire la socialità anche a costoro. Tale allocazione non preclude alcuna delle opportunità trattamentali. Vi sono casi in cui lo stato di isolamento in cui può trovarsi un detenuto non dipende dalla sua allocazione ma esclusivamente dall'eventuale esecuzione della pena accessoria dell'isolamento diurno *ex* articolo 72 c.p., spesso sanzione aggiuntiva per i condannati all'ergastolo. Non sono disciplinate nemmeno nelle circolari del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (di seguito DAP).

CAPITOLO III
I TRE FONDAMENTALI CIRCUITI

3.1 Il circuito dell'Alta Sicurezza

Il circuito dell'Alta Sicurezza nato dalla necessità di separare i soggetti appartenenti alla criminalità organizzata da coloro che possono definirsi espressione della criminalità comune.

Una attenta gestione dei detenuti appartenenti all'Alta Sicurezza è fondamentale per sventare le molteplici insidie presenti nei fenomeni criminali collettivi, che hanno un *modus procedendi* di aggregazione, sottomissione e uso spregiudicato della forza derivante dal vincolo associativo, che tendono a replicare all'interno degli istituti di pena con le stesse modalità esplicate all'esterno dall'organizzazione di appartenenza: da qui l'esigenza di effettuare una ripartizione della popolazione detenuta che tenga distinti non solo i detenuti comuni da quelli appartenenti all'Alta Sicurezza, ma tra questi ultimi, anche i soggetti più pericolosi ovvero al vertice delle organizzazioni dai loro affiliati.

La prima circolare emanata dal DAP (cosiddetta circolare « Amato ») risale al 21 aprile 1993 [(421)], con la finalità di attuare in maniera del tutto rigorosa il principio di una differenziazione fra tre circuiti penitenziari: Alta Sicurezza, Media sicurezza, Custodia attenuata.

La *ratio* della suddivisione in circuiti aveva ed ha come obiettivo l'allocazione in sezioni sicure dei detenuti particolarmente pericolosi, la sottoposizione a maggiori controlli o l'adozione di speciali cautele nella fruizione degli istituti trattamentali così come definiti dalle norme. Si è dunque mirato ad evitare influenze negative tra i detenuti, per prevenire il pericolo che appartenenti al crimine organizzato potessero svolgere attività di proselitismo nei confronti.

In particolare, per il circuito dell'Alta Sicurezza veniva previsto:

1) Uso di strutture sicure dal punto di vista edilizio e da quello dei dispositivi elettronici e meccanici.

2) Massimo della sicurezza dal punto di vista della gestione, cioè della sorveglianza.

3) Assegnazioni e trasferimenti sempre e soltanto nelle sezioni del circuito.

4) Deroga al principio di territorialità.

5) Separazione costante, anche nelle attività trattamentali, con la restante popolazione detenuta.

6) Personale di Polizia Penitenziaria di provata capacità, esperienza e affidabilità.

7) Mantenimento, da parte del personale di Polizia Penitenziaria, di atteggiamenti di fermezza, riservatezza ed equilibrato distacco.

[(421)] Circolare DAP n. 3359/5809, *Regime penitenziario. Impiego del personale di Polizia penitenziaria. Gestione decentrate, democratica e partecipata dell'Amministrazione penitenziaria.*

8) Principio della rotazione del personale.

9) Battiture, perquisizioni e controlli più attenti e frequenti rispetto agli altri circuiti.

10) Sistemazione dei detenuti in camere singole o, al massimo, doppie.

11) Maggior cura nell'assegnazione e nel raggruppamento in camere e sezioni dei detenuti; importanza delle loro appartenenze criminali.

12) Massimo contrasto ai fenomeni di proselitismo, supremazia e subordinazione.

Il circuito dell'Alta Sicurezza è stato riformato con la circolare DAP n. 6069 del 2009.

Esso è stato organizzato, prevedendo al proprio interno tre differenti sotto circuiti Alta Sicurezza 1 (di seguito A.S.1) Alta Sicurezza 2 (di seguito A.S.2) e Alta Sicurezza 3 (di seguito A.S.3), senza che vi sia la possibilità di comunicazione tra di essi.

L'attuale ripartizione del circuito dell'Alta Sicurezza si può sintetizzare come di seguito.

A.S.1: nel primo sotto circuito confluiscono i detenuti/internati nei cui confronti sia venuto meno il decreto di sottoposizione al regime detentivo speciale di cui all'articolo 41-*bis*, comma 2, O.P. a seguito di revoca dello stesso da parte del tribunale di sorveglianza di Roma ovvero della mancata proroga da parte del Ministro della Giustizia, stante l'assenza di elementi significativi e concreti giustificanti la sua ulteriore prosecuzione forniti dalle competenti procure distrettuali antimafia e dalla Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo;

A.S.2: tale sotto circuito è destinato al contenimento dei detenuti per delitti commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza (articoli 270, 270-*bis*, 270-*ter*, 270-*quater*, 270-*quinquies*, 280, 280-*bis*, 289-*bis*, 306 c.p.).

A.S.3: quest'ultimo è riservato a coloro i quali sono accusati o condannati per associazioni criminali di stampo mafioso o reati connessi ad attività mafiose (articolo 416-*bis* e 416-*bis*.1 c.p.), ai capi, ai promotori, ai finanziatori ed ai dirigenti di associazione finalizzata al traffico illecito di stupefacenti (articolo 74, comma 1, d.p.r. n. 309 del 1990), ed inoltre include chi si è reso autore del reato di sequestro di persona a scopo di estorsione (articolo 630 c.p.). A discrezione dell'Amministrazione Penitenziaria possono essere ivi allocati soggetti che possono essere ritenuti appartenenti ad associazione mafiosa o esponenti di spicco della criminalità organizzata.

Il titolo detentivo rappresenta l'elemento maggiormente indicativo della classificazione di un detenuto e dell'opportunità di assegnazione al circuito Alta Sicurezza, costituendo di regola il presupposto per l'automatico inserimento: la direzione dell'istituto comunica al DAP l'ingresso del detenuto e l'inserimento nel circuito di Alta Sicurezza.

Per la declassificazione del detenuto da un circuito o da un sottocircuito all'altro sono previste tre ipotesi: automatica in caso di assoluzione per il reato qualificato; non automatica in caso di espiazione della parte di

pena relativa al reato qualificato; su proposta della Direzione dell'istituto penitenziario (parere del gruppo di osservazione e trattamento, documentazione giudiziaria, informazioni appositamente assunte e parere del Procuratore distrettuale antimafia competente).

La competenza compete al DAP, che emanerà un provvedimento di accoglimento o rigetto.

3.2 Il circuito di Media Sicurezza

È il circuito che ospita la maggior parte dei detenuti e che presuppone un giusto equilibrio fra le esigenze della sicurezza e le esigenze trattamentali.

La circolare n. 0445732, emanata dal DAP il 25 novembre 2011, avvia un modello di gestione differenziato per la « media sicurezza », fondato sull'incremento delle « sezioni aperte », prevedendo una differenziazione dei detenuti secondo codici colorati, a cui corrispondeva un maggiore o minore grado di pericolosità.

Successive circolari, dal 2012 al 2017, richiamandosi (in maniera imprecisa) alle regole penitenziarie europee, disciplinano la cosiddetta « sorveglianza dinamica ».

Il tempo da trascorrere fuori dalle camere detentive è di 8 ore giornaliere per la custodia chiusa, salva l'esistenza di particolari esigenze di sicurezza che comportino restrizioni.

La custodia aperta è invece caratterizzata da un numero di ore fuori dalla camera di pernottamento significativamente maggiore e dalla sorveglianza dinamica (personale all'esterno delle sezioni e modalità di controllo indirette e variabili, senza la necessità di presìdi stabili nei reparti detentivi).

3.3 Custodia attenuata

Per detenuti di non rilevante pericolosità, per i quali risultano necessari interventi trattamentali particolarmente significativi, possono essere attuati, in istituti autonomi o in sezioni di istituto, regimi a custodia attenuata, che assicurino un più ampio svolgimento delle attività trattamentali.

3.3.a Gli Istituti a Custodia Attenuata per il Trattamento dei Tossicodipendenti (I.C.A.T.T.)

L' articolo 95, comma 1, del T.U. 309/1990 prevede la creazione di « *istituti idonei per lo svolgimento di programmi terapeutici e socio-riabilitativi* » (c.d. circuito speciale per tossicodipendenti) in conformità a quanto previsto dal regolamento di esecuzione. [(422)]

[(422)] Articolo 115, comma 4, d.p.r. 30 giugno 2000: « *I detenuti e gli internati che presentino problematiche di tossicodipendenza o alcooldipendenza e quelli con rilevanti patologie psichiche e fisiche e, in particolare, con patologie connesse alla sieropositività HIV possono essere assegnati ad istituti autonomi o sezioni di istituto che assicurino un regime di trattamento intensificato* ».

3.3.b Gli Istituti a Custodia Attenuata per Madri (I.C.A.M.)

Le madri detenute sono ospitate in Istituti a Custodia Attenuata per Madri (I.C.A.M.).

Giuridicamente si tratta di istituti o sezioni di istituti penitenziari, ma dal punto di vista organizzativo non rispecchiano affatto la realtà delle ordinarie strutture detentive. Ad esempio, sono realizzati in sede esterna agli istituti penitenziari e dotati di sistemi di sicurezza non riconoscibili dai bambini. Non vanno confusi con le Case famiglia protette, che non sono strutture penitenziarie.

3.3.c Assegnazione e raggruppamento per motivi cautelari

I detenuti che hanno un comportamento che richiede particolari cautele, anche per la tutela dei compagni da possibili aggressioni o sopraffazioni, sono assegnati ad appositi istituti o sezioni dove sia più agevole adottare le suddette cautele (articolo 32, comma 1, reg. es.)

Si cura, inoltre, la collocazione più idonea di quei detenuti per i quali si possano temere aggressioni o sopraffazioni da parte dei compagni (articolo 32, comma 3, reg. es.). Sono anche utilizzate apposite sezioni a tal fine, ma l'assegnazione presso le stesse deve essere frequentemente riesaminata per verificare il permanere delle ragioni della separazione.

3.3.d L'assegnazione dei detenuti per i quali si possano temere aggressioni o sopraffazioni in ragione solo dell'identità di genere o dell'orientamento sessuale (*articolo 14, comma 8, O.P.)*

Questa tipologia di assegnazione deve avvenire: per categorie omogenee, in sezioni distribuite in modo uniforme sul territorio nazionale, e previo consenso degli interessati (in caso contrario, sono assegnati a sezioni ordinarie).

È comunque garantita l'attività trattamentale, eventualmente insieme alla restante popolazione detenuta.

3.3.e Collaboratori di giustizia (d.l. n. 8/1991)

Nel rispetto dell'ordinamento penitenziario, modalità particolari di custodia e assegnazione a istituti o sezioni che garantiscano le specifiche esigenze di sicurezza vengono riservate ai detenuti in grave e attuale pericolo in relazione alla collaborazione con la giustizia e sottoposti a speciali misure o a programma di protezione. Le sezioni per i collaboratori sono strutturate in modo tale che le aree di passeggi ed i locali adibiti alle attività trattamentali sono raggiungibili dagli stessi senza la necessità di dover transitare in spazi condivisi dai detenuti appartenenti a diversi circuiti penitenziari, garantendo quindi il divieto di incontro con questi ultimi e la massima riservatezza per la tutela dell'incolumità personale.

Nella fase iniziale (fino alla redazione del verbale illustrativo) sono vietati i colloqui investigativi, la corrispondenza epistolare, telegrafica o telefonica, nonché la possibilità di incontrare altre persone che collaborano

con la giustizia, salvo autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente. Le sezioni sono video sorvegliate e la modalità gestionale dei detenuti è a « custodia aperta ».

CAPITOLO IV
IL REGIME DIFFERENZIATO EX ARTICOLO 41-*BIS* O.P.

4.1 Nascita ed evoluzione dell'articolo 41-*bis* O.P.

L'ergastolo, nella concezione odierna, è la pena detentiva che comporta la perpetua restrizione della libertà personale. È la pena più severa contemplata dal nostro ordinamento dopo l'abolizione della pena di morte [(423)] e viene comminata dal legislatore per reati particolarmente gravi, che destano allarme sociale, quali i delitti contro la personalità dello Stato, i delitti contro l'incolumità pubblica e i delitti contro la persona. Non sempre però, nei secoli antecedenti, la parola ergastolo ha avuto lo stesso significato. Per meglio comprendere l'attuale configurazione della pena perpetua è utile volgere uno sguardo alla sua origine ed evoluzione storica.

L'ergastolo è un istituto presente nella maggior parte degli Stati, di origini antichissime. La parola deriva dal latino *ergastulum*, adattamento del greco ἐργαστήριον, sostantivo del verbo ἐργάζομαι, cioè « lavorare ». In Grecia, l'ἐργαστήριον era, letteralmente, il *luogo del lavoro*, ossia l'officina. È a partire dall'epoca romana che si iniziò effettivamente a parlare dell'ergastolo in quanto pena. L'*ergastulum* diventò il luogo in cui i domini rinchiudevano gli schiavi insolventi e gli schiavi ribelli che ritenevano incorreggibili, condannandoli ai lavori forzarti. È abbastanza significativo che già più di duemila anni fa tale pena fosse destinata a persone reputate irrecuperabili, quando oggi le principali critiche mirano alla sua incompatibilità con il principio rieducativo sancito dalla Costituzione. La pena dell'ergastolo nasceva infatti come vendetta sociale nei confronti dei soggetti che avevano violato l'ordine costituito, mirando ad annullare il colpevole del reato più che a rieducarlo. Più nello specifico, il diritto romano conosceva pene di carattere privatistico per i trasgressori di norme di interesse individuale da comminarsi mediante processo civile, e pene di carattere pubblicistico per chi violava norme di interesse collettivo da irrogare mediante processo penale. Le pene private erano per lo più pene pecuniarie e cioè una somma da versare all'offeso in risarcimento del danno subito. Le pene pubbliche variarono nel corso del tempo: la più grave rimase quella capitale ma vennero applicate anche l'esilio, la fustigazione, le pene pecuniarie, la destinazione ai lavori forzati nelle miniere o ai giochi del circo. Il carcere non veniva mai preso in considerazione come misura coercitiva in quanto serviva in linea di principio ad *continendos homines*, non ad *puniendos*. Era quindi considerato solo come mezzo di coercizione, nella forma dell'arresto o detenzione preventiva, allo scopo di assicurare il

---

[(423)] La pena di morte è stata abolita con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana il 1 gennaio 1948. Essa uscì di scena anche nelle leggi militari con la legge 13 ottobre 1994, n. 589, mentre nel 2007, con la legge costituzionale 2 ottobre 2007 n. 1, è stato modificato l'articolo 27 comma 4 della Costituzione, con la soppressione delle parole « se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra ». Eliminando così la possibilità di reintrodurre la pena di morte con lo strumento della legge ordinaria.

reo alla giustizia. In epoca greco-romana si affermava l'obbligo del lavoro, ancora oggi uno dei caratteri pregnanti dell'ergastolo [(424)]. A partire dal medioevo assunse i caratteri di una pena perpetua, tipica del diritto canonico.

Utilizzata dalla Chiesa contro gli eretici, contro i miscredenti, condannati, però, non più ai lavori forzati ma a un ozio forzato: si trattava di un isolamento continuo con l'obiettivo di favorire l'accostamento dei detenuti alla religione cattolica. Tuttavia, a differenza di quanto accadeva in epoca precedente, gli ergastolani non erano più considerati irrecuperabili ma anzi, con il pentimento e la conversione al cattolicesimo, avevano la possibilità di tornare liberi.

Proprio tale pena venne inflitta, tra gli altri, a Galileo Galilei, accusato di eresia.

Al potere politico questa sanzione era invece pressoché sconosciuta, non ne abbiamo quasi traccia nelle fonti, il che è probabilmente legato alla mancanza di una efficiente organizzazione statale.

Giulio Chiari, giudice milanese vissuto nel XVI secolo, scrisse nella sua opera *Pratica criminalis*: « *la pena del carcere perpetuo non è in uso presso i laici, loro avevano mezzi più sbrigativi: la mannaia, la forca, lo squarciamento [...]. L'ergastolo invece, come segregazione perpetua, a pane e acqua, in qualche convento sperduto, era una specialità che la chiesa usava allorché non riteneva necessario condannare un eretico al rogo* ». Nei comuni italiani il carcere rappresentava l'eccezione e a maggior ragione quello a vita, che era equiparato a una riduzione in schiavitù: veniva usato esclusivamente per i delitti più gravi, come quelli sessuali o politici ed era considerato solo un passaggio temporaneo nell'attesa dell'applicazione della pena reale, cioè la privazione nei riguardi del colpevole di quei beni riconosciuti universalmente come valori sociali (la vita, l'integrità fisica, il denaro).Molto più diffuse erano infatti altre pene come quelle corporali o la pena di morte. La situazione europea resta sostanzialmente immutata con l'avvento dell'*ancièn régime*, dove la reclusione perpetua era inflitta molto raramente. Si sosteneva in particolare che dovesse essere scontata in istituti speciali (fortezze o conventi) in modo da conservare l'idea romana della prigione come luogo di custodia temporanea. A partire dal XVIII secolo si ricominciò a parlare di ergastolo come principale alternativa alla pena di morte: lo stesso Beccaria lo proponeva in sostituzione ad essa. La sua critica alla pena capitale poggiava sull'intollerabilità in uno stato di diritto di quello che sarebbe stato nient'altro che un omicidio legalizzato: l'uomo, secondo il filosofo milanese, aveva sottoscritto un contratto al momento del suo ingresso in società rinunciando a una frazione (la più piccola possibile) della propria libertà in cambio di protezione e tutela della parte di libertà rimastagli; è chiaro che nessun uomo aveva inteso sacrificare il suo principale bene giuridico, ovvero la vita, che quindi lo Stato non era assolutamente legittimato ad aggredire. L'ergastolo invece, oltre a non violare il diritto alla vita dei cittadini, aveva, agli occhi di Beccaria, una

---

[(424)] L'articolo 22 c.p. prevede che l'ergastolo sia scontato con obbligo del lavoro.

maggiore efficacia deterrente proprio in quanto sofferenza senza fine, a fronte del temporaneo e precario profitto derivante dal reato: « *non il terribile ma passeggero spettacolo della morte di uno scellerato, ma il lungo e stentato esempio di un uomo privo di libertà che, divenuto bestia da servigio, ricompensa con le sue fatiche quella società che ha offeso, è il freno più terribile contro i delitti* ». Ancora Beccaria sosteneva: « *chi dicesse che la schiavitù perpetua è dolorosa quanto la morte e perciò ugualmente crudele, io risponderò che sommando tutti i momenti infelici della schiavitù lo sarà forse anche di più* ». La carcerazione a vita era dunque in grado di infliggere un maggiore dolore, e di conseguenza provocare maggiore timore nei consociati, proprio in quanto senza fine, mentre la pena di morte si esauriva in un breve attimo e poteva per di più essere mitigata dalle credenze religiose, dall'idea di una vita ultraterrena. È sorprendente che lo stesso Beccaria che difendeva ed esaltava nella propria opera la dolcezza delle pene (« *uno dei più grandi freni dei delitti non è la crudeltà delle pene ma l'infallibilità di esse. La certezza di un castigo, benché moderato, farà sempre una maggiore impressione che non il timore di un altro più terribile, unito con la speranza di un'impunità* ») proponesse di sostituire la pena di morte con una sanzione che definiva ancora più crudele e disumana, in grado di trasformare l'uomo in « *bestia da servigio* ». La proposta di Beccaria di sostituire alla pena capitale il ben più efficace ergastolo fu accolta nella maggior parte degli Stati europei, dove la reclusione perpetua veniva presentata in aggiunta o in sostituzione alla pena di morte.

Unica eccezione in Europa era rappresentata dal codice penale francese del 1791 che aveva abrogato le pene perpetue, prevedendo subito dopo la pena di morte la reclusione fino a ventiquattro anni [(425)]. L'idea su cui poggiava questa scelta era che le pene non avrebbero dovuto costituire esclusivamente una retribuzione del reato compiuto ma anche rispettare la dignità dell'uomo e contribuire a redimere il reo. Una pena senza fine sarebbe stata contraddittoria proprio perché il condannato non avrebbe potuto, una volta rimesso in libertà, trarre insegnamento dalle costrizioni subite. La pena dell'ergastolo veniva utilizzata in tutti gli altri ordinamenti per soggetti reputati incorreggibili; era ritenuta l'unica sanzione idonea a retribuire i gravissimi delitti da loro commessi e ad adempiere funzioni di prevenzione generale. Solitamente coloro che venivano condannati a questa pena potevano riacquistare la libertà solo attraverso la grazia. Queste sono dunque le sintetiche premesse dalle quali muove l'ordinamento italiano per delineare i contorni della pena più dura che ad oggi si rinviene negli ordinamenti europei.

4.2 L'ergastolo prima dell'avvento della Costituzione: dal codice Zanardelli al codice Rocco

L'ergastolo, istituto di antichissime origini, era previsto nell'ordinamento penale italiano prima dell'entrata in vigore della Costituzione, nel

---

(425) All'articolo 8 si affermava: « *La peine de fersne pourra en aucun case tre perpétuelle* ».

codice Zanardelli prima, e nel codice Rocco poi. Si tratta del periodo storico precedente la seconda guerra mondiale, quando la codificazione dei diritti fondamentali non aveva ancora fatto il suo ingresso trionfale in Europa, nonostante qualche caso isolato. La pena di morte era ampiamente prevista e utilizzata, e non si era ancora fatto spazio il principio del reinserimento dei rei anche più pericolosi, in un momento di pura retribuzione del diritto penale.

L'unificazione politica italiana, come ben noto avvenuta il 17 marzo 1861, non portò immediatamente all'unità dell'ordinamento penale. Rimasero infatti vigenti sul suolo nazionale, per un trentennio, tre diversi sistemi penali, in un clima di « *federalismo penale e giudiziario* »: in Toscana rimase vigente il codice penale del 1853, nelle altre parti dello Stato il codice sardo-piemontese del 1859, e nei territori che avevano fatto parte del Regno delle Due Sicilie ancora quest'ultimo, rivisitato con modificazioni, aggiunte e soppressioni da ricondurre ai codici borbonici penale e di procedura penale. Si arrivò ad una unificazione giuridico-penale solo sul finire del secolo, quando fu approvato, con r.d. del 30 giugno 1889, n. 6133, il nuovo codice penale Zanardelli, entrato formalmente in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo, dopo un'elaborazione quasi trentennale passata attraverso undici diversi progetti; questo fu espressione delle garanzie illuministico-liberali, e rappresentò un grande passo avanti nella configurazione e disciplina degli elementi generali del reato, con la previsione di pene più miti di quelle previste dal codice attuale.

Con tale normativa si giunse addirittura ad abolire la pena di morte, che venne sostituita dall'ergastolo, istituto eccezionale rispetto all'impianto sanzionatorio complessivo del codice, e rispondente ad istanze meramente repressivo-deterrenti. Si ritiene che detto codice fosse fondamentalmente ispirato a Francesco Carrara (1805-1888), giurista e politico italiano di ispirazione liberale, il quale auspicava il mantenimento della pena perpetua: riteneva infatti che questa possedesse una maggiore efficacia intimidativa rispetto alla pena capitale, come aveva a suo tempo sostenuto anche Beccaria.

L'articolo 11 prevedeva dunque l'ergastolo quale pena massima stabilita per i delitti; il successivo articolo 12 ne descriveva il regime: « *La pena dell'ergastolo è perpetua. Si sconta in uno stabilimento speciale, dove il condannato rimane per i primi sette anni in segregazione cellulare continua, con l'obbligo del lavoro. Negli anni successivi egli è ammesso al lavoro insieme con altri condannati, con l'obbligo del silenzio* ».

Essendo l'ergastolo presentato come l'immediato sostituto della pena capitale, si configurava come pena severissima, che cercava al meglio di tutelare la sicurezza della società: veniva dunque scontato in appositi istituti, detti appunto « *ergastoli* », ed era previsto un periodo minimo di sette anni di segregazione continua in cella con l'obbligo del lavoro, del silenzio e dell'isolamento, terminato il quale era possibile per il condannato essere ammesso al lavoro con altri detenuti, e la segregazione perdurava soltanto durante la notte, mentre veniva mantenuto il duro obbligo del silenzio. All'ergastolo conseguiva l'interdizione perpetua dai pubblici uffici, e inoltre l'ergastolano era, durante l'espiazione della pena, in stato di

interdizione legale, e perdeva la patria potestà, l'autorità maritale e la capacità di testare [(426)] (e l'eventuale testamento redatto prima della condanna perdeva efficacia) [(427)].

A ragione di tali pene accessorie si parlò alla fine del XIX secolo di « *morte civile* ».

Solo la grazia sovrana poteva commutare la pena perpetua. Nel 1925 prende avvio la riforma per un nuovo codice penale; nel 1930, con r.d. n. 1398, viene pubblicato il testo del nuovo codice Rocco, entrato poi formalmente in vigore il 1° luglio 1931 e tuttora vigente. Tale codice prevedeva inasprimenti sanzionatori: si legge infatti nella Relazione che accompagnava il disegno di legge che l'esperienza aveva mostrato quanto fossero insufficienti nella lotta contro il crimine, « *...i mezzi puramente repressivi e penali... e l'assoluta inidoneità delle pene a combattere i gravi e preoccupanti fenomeni della delinquenza abituale, della delinquenza minorile, degli infermi di mente pericolosi* ». Era dunque necessario predisporre, accanto alle tradizionali misure di repressione, « *...nuovi e più adeguati mezzi di prevenzione della criminalità* ».

Viene reintrodotta la pena di morte, e la frequente previsione di questa e dell'ergastolo; ancora, vengono previste misure di sicurezza a tempo indeterminato, destinate ai soggetti ritenuti socialmente pericolosi. Tuttavia, se da una parte si ristabilisce la pena capitale, dall'altra la pena perpetua viene mitigata rispetto alle previsioni del codice Zanardelli, con la scomparsa della segregazione cellulare continua, che l'esperienza aveva mostrato essere causa di mero abbrutimento del condannato, e dell'obbligo del silenzio, diminuendone l'afflizione. L'istituto dell'ergastolo, massima pena prevista nell'odierno ordinamento giuridico [(428)], era (allora come oggi) disciplinato dall'articolo 22 c.p.: « *La pena dell'ergastolo è perpetua, ed è scontata in uno degli stabilimenti a ciò destinati, con l'obbligo del lavoro e con l'isolamento notturno. Il condannato all'ergastolo, che ha scontato almeno tre anni della pena, può essere ammesso al lavoro all'aperto* ». La pena perpetua veniva allora scontata in uno degli stabilimenti a ciò destinati, con l'obbligo del lavoro e l'isolamento notturno, come prescrive ancora oggi la normativa vigente (salva l'abolizione degli istituti penitenziari speciali, e la tacita abrogazione dell'isolamento notturno avvenuta ad opera dell'entrata in vigore della legge sull'ordinamento penitenziario); il condannato poteva essere ammesso al lavoro all'aperto soltanto dopo l'espiazione di almeno tre anni di pena, mentre oggi il numero di anni da scontare è salito a dieci.

Inizialmente la perpetuità di tale istituto poteva essere derogata soltanto in forza della grazia, provvedimento di clemenza individuale concesso prima dal Re, e poi dal Presidente della Repubblica, a cui il

---

(426) Questa non è più oggi prevista come conseguenza di una condanna all'ergastolo, ma soltanto come effetto dell'interdizione legale, a sua volta conseguente a tutte le pene detentive temporanee non inferiori a cinque anni, nei limiti della durata della pena.

(427) La nullità del testamento fatto prima della condanna è caduta ad opera della Legge 24 novembre1981, n. 689, *Modifiche del sistema penale* (GU n. 329 del 30 novembre 1981).

(428) Massima pena dopo la formale abolizione della pena di morte, pienamente compiutasi con l'emanazione della legge costituzionale 2 ottobre 2007, n.1 *Modifica dell'articolo 27 Costituzione, concernente l'abolizione della pena di morte (GU n. 236 del 10 ottobre 2007).*

condannato poteva essere proposto, dopo l'espiazione di almeno venti anni di pena, quando, per la condotta tenuta e per le prove date di attaccamento al lavoro, fosse giudicato meritevole di particolare considerazione. In tale caso, la sua pena poteva essere condonata, in tutto o in parte, o commutata in altra specie di pena prevista dalla legge.

4.3 L'ergastolo dopo l'avvento della Costituzione

Il 1° gennaio 1948, diciassette anni dopo l'emanazione del codice penale, entra formalmente in vigore la nuova Costituzione della Repubblica italiana. L'impostazione autoritaria del codice Rocco, figlio della cultura fascista, dovrà confrontarsi con la Costituzione repubblicana, e con i principi e valori liberali in essa sanciti. La Carta costituzionale, frutto dell'incontro di diverse ideologie e di inevitabili compromessi, trovò il suo baricentro proprio nella cultura antifascista. Posta al vertice delle fonti del diritto, essa ha fornito la cornice al cui interno devono muoversi tutte le altre fonti, imponendo l'eliminazione di tutte quelle che con essa si pongono in insanabile contrasto. Il diritto penale, incidendo sui beni e diritti fondamentali della persona, rappresentò il terreno maggiormente toccato dall'azione di rimodellamento imposta dalla Costituzione. E il codice Rocco, anche se ad oggi non ancora integralmente sostituito, rese necessari continui aggiustamenti. Per quanto concerne l'ergastolo, esso ha determinato fin da subito, un intenso dibattito, tanto in sede parlamentare quanto in sede dottrinale, con riflessi giurisprudenziali sull'opportunità politica e sull'ammissibilità giuridica dello stesso nell'ambito dell'ordinamento costituzionale. In particolare, per quanto concerne l'ammissibilità giuridica, la questione si è incentrata sulla compatibilità della pena dell'ergastolo, perpetua per definizione, con i principi sanciti dal terzo comma dell'articolo 27 della Costituzione secondo il quale « *le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato* ». Fa dunque ingresso nel nostro ordinamento il principio del finalismo rieducativo della pena. Con l'introduzione della Legge fondamentale, il diritto penale italiano si apriva così ad una nuova prospettiva (irrinunciabile, in quanto costituzionale) di rieducazione e reinserimento, e diveniva sempre meno agevole giustificare l'istituto dell'ergastolo come previsto dal codice Rocco. Non trovandosi in Costituzione alcuna indicazione specifica sulla detenzione perpetua, la questione dell'ergastolo e del suo rapporto con la nuova normativa costituzionale rimane dunque per lungo tempo aperta e dibattuta, in quanto numerosi operatori del diritto rimangono non convinti della sua presunta compatibilità con la Carta fondamentale ed il principio del finalismo rieducativo della pena. In riferimento e come diretta conseguenza delle premesse esposte è facile comprendere come l'attuale disciplina dell'ergastolo si presenti come il risultato di molteplici ed importanti interventi di adeguamento normativo che si sono susseguiti negli anni, dal dopoguerra fino agli anni '90.Una prima importante modifica si ebbe con la legge 25 novembre 1962, n. 1634, che andò ad incidere profondamente sugli articoli 22, 72, 176 e 177 c.p.. Si fa strada il concetto di « *trattamento* » la necessità di un'esecuzione più

flessibile, meno legata all'immutabilità di un giudicato, la fiducia di un regime progressivo, rivolto al cammino fatto dal condannato verso la rieducazione, e comincia un'opera di riforma legislativa che porterà l'istituto della pena perpetua a trovare la sua forma attuale. L'ergastolano assume progressivamente una posizione differente nel quadro socio-normativo, e non viene più considerato « anima persa »: si mantiene l'eventualità della perpetuità della pena, qualora il condannato non dimostri effettivamente di essere pronto ad una riammissione nel consorzio sociale, ma si apre anche la possibilità che così non sia e che il colpevole possa essersi completamente ravveduto. La legge, come detto, va innanzitutto ad incidere sul testo dell'articolo 22 c.p.: modifica il primo capoverso con l'eliminazione del limite di tre anni di pena per l'ammissione al lavoro all'aperto; e l'abrogazione del secondo e terzo capoverso, concernenti la facoltà, attribuita al Ministro della Giustizia, di far eseguire la pena in una colonia o altro possedimento d'oltremare (articolo 1, commi 3 e 4). Ma la vera innovazione di tale legge fu l'ammissione, per la prima volta, degli ergastolani al godimento della liberazione condizionale (disciplinata appunto dagli articoli 176 e 177 c.p.) dopo l'espiazione di ventisei anni di pena (articolo 2), allo scopo di « *completare ed integrare, con speciale riferimento all'ergastolo, la progressiva umanizzazione della pena, rendendo più concreta e funzionale anche nell'ergastolo l'azione intesa alla rieducazione del condannato* », come si legge nella relazione governativa che accompagnava la presentazione alla Camera dei deputati del disegno di legge.

Il carattere perpetuo dell'ergastolo veniva, così, per la prima volta, significativamente eroso: al condannato si apriva la possibilità di un ritorno nella società libera – oltre che in caso di concessione di grazia o amnistia – anche per effetto di « *prove costanti di buona condotta* » fornite durante l'esecuzione della pena (così nella versione originaria dell'articolo 176, comma 3, c.p.: oggi si richiede invece un comportamento, tenuto durante l'esecuzione, « *tale da far ritenere sicuro il...ravvedimento* » del condannato).

4.4 Gli « anni di piombo » e l'introduzione dell'articolo 90 O. P.

L'idea di un regime carcerario differente da quello ordinario nasce per contrastare l'emergenza del dilagante fenomeno del terrorismo politico in Italia, in quel periodo storico che va dalla fine degli anni Sessanta agli inizi degli anni Ottanta del XX secolo, i cosiddetti *anni di piombo*. Si viveva una situazione in cui numerosi gruppi clandestini armati, fortemente politicizzati, dei quali le brigate rosse rappresentano il modello meglio organizzato e più duraturo nel tempo, intrapresero la lotta armata come *via principale della lotta di classe*.

I modi di agire erano estremamente violenti e imprevedibili, come la diffusione della manovalanza terrorista era capillare.

L'emergenzialità della situazione non si attenuava nemmeno all'interno delle mura carcerarie: i detenuti legati alle frange terroristiche dimostrarono presto di essere in grado di coinvolgere i detenuti *comuni* nelle attività

sovversive, creando quindi collegamenti fra ristretti e gruppi di fuoco all'esterno del carcere. Per fronteggiare questo proselitismo dilagante, che portava anche a veri e propri reclutamenti da sviluppare una volta finita la pena, lo Stato rispose introducendo la prima esperienza codificata di sospensione delle regole di trattamento carcerario ordinario in situazioni di emergenza, l'articolo 90 [(429)] della legge sull'ordinamento penitenziario n. 354 del 1975. Con questa disciplina, in realtà, si puntava ad attuare una riforma penitenziaria votata alla risocializzazione del detenuto e dunque attuativa del principio costituzionale di rieducazione della pena, di cui all'articolo 27 comma 3 della Costituzione, obbiettivo che però tradiva una debolezza normativa e logistico-strutturale del sistema penitenziario, dovuta rispettivamente alla sottovalutazione, da parte del legislatore, della gestione intramuraria dei detenuti pericolosi, ignorando la necessità di prevedere un trattamento differenziato per soggetti dotati di grande capacità a delinquere e alla inadeguatezza delle case di reclusione a fronteggiare il fenomeno terroristico, con annesse rivolte interne ed evasioni.

Pertanto, all'indomani della riforma, si ritenne necessario apporre una deroga allo stesso finalismo risocializzante a cui essa aspirava: con un decreto interministeriale del 4 maggio 1977, firmato dal Ministro di Grazia e Giustizia Bonifacio, dal Ministro della Difesa Lattanzio e dal Ministro dell'Interno Cossiga, fu istituito l'Ufficio per il coordinamento dei servizi di sicurezza degli istituti penitenziari, comandato dal Generale dei Carabinieri Carlo Alberto Dalla Chiesa. In tal modo venne conferito al Generale il potere di individuare, di concerto con l'Amministrazione Penitenziaria, gli istituti di pena ritenuti maggiormente sicuri per i detenuti più pericolosi. Lo stesso anno, con un successivo decreto interministeriale del 21 luglio, vennero quindi istituite per la prima volta le *carceri speciali.* Divenne allora possibile applicare efficacemente l'articolo 90 O. P., in penitenziari dove era stata trasferita la maggior parte dei detenuti pericolosi. Le restrizioni previste avevano lo scopo di evitare contatti fra detenuti sovversivi ed altri loro adepti esterni al carcere, nonché di inibire le comunicazioni anche al suo interno: limitazione alla partecipazione alle attività comuni e al passeggio all'aperto, divieti su alcuni generi da introdurre in carcere, limitazioni nel numero e nello svolgimento dei colloqui, controlli sulla corrispondenza, ecc. Vengono qui dunque anticipate quelle esigenze di prevenzione che costituiscono il presupposto del vigente regime speciale di detenzione.

Tale disciplina derogatoria però mostrò subito limiti nella differenziazione del trattamento, venendo infatti applicata, per carenza di strutture idonee a contenere tutti i detenuti pericolosi, anche in case di reclusione contenenti ristretti non rientranti nel regime speciale, i quali venivano travolti dalla sua attuazione generalizzata, colpevoli solo di condividere lo

---

[(429)] Rubricato « Esigenze di sicurezza », vi si leggeva testualmente che « quando ricorrano gravi ed eccezionali motivi di ordine e sicurezza, il Ministro per la Grazia e Giustizia ha facoltà di sospendere, in tutto o in parte, l'applicazione in uno o più stabilimenti penitenziari, per un periodo determinato, strettamente necessario, delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla presente legge che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e sicurezza ». Abrogato dalla legge n. 663 del 1986.

stesso penitenziario. Ciò comportava inevitabilmente anche una sua permeabilità a possibili abusi e violazioni dei diritti dei detenuti, considerando che il suo utilizzo era rimesso alla discrezionalità del Ministro di Grazia e Giustizia e, nella sua materiale attuazione, dell'Amministrazione Penitenziaria, non essendo prevista alcuna forma di controllo giudiziario sull'applicazione, né alcuna disposizione normativa sulle specifiche misure da adottare in concreto per la sospensione del trattamento ordinario.

4.5 La legge 10 ottobre 1986 n. 663

Agli inizi degli anni Ottanta, con lo scemare della violenza terroristica, venne meno quel clima emergenziale che aveva giustificato le numerose e automatiche applicazioni del regime *ex* articolo 90 O.P. Era adesso richiesta una effettiva personalizzazione del trattamento intramurario, che distinguesse la risposta sanzionatoria nei confronti dei responsabili di crimini « comuni » da quella verso detenuti appartenenti al terrorismo politico e alla criminalità organizzata; ma, soprattutto, era richiesta una giurisdizionalizzazione del sistema carcerario. Occorreva dunque riprendere l'accantonato riformismo penitenziario orientato alla risocializzazione del detenuto, senza rinunciare a garantire l'ordine e la sicurezza all'interno dell'istituto penitenziario, con strumenti normativamente prefissati e con le garanzie del vaglio dei giudici.

La legge 10 ottobre 1986, n. 663, anche nota come « legge Gozzini », perseguì tali obbiettivi abrogando innanzitutto l'articolo 90 O.P., che per le sue applicazioni aveva sollevato dubbi di legittimità costituzionale, facendone invece confluire il proprio raggio d'azione in due nuove istituti: uno di portata generale, di cui all'articolo 41-*bis*, comma 1, O.P., l'altro di portata individuale, secondo gli articoli 14-*bis* e 14-*quater* O.P.

Il primo, sembra non avere una connotazione di eccezionalità normativa: la sua collocazione nel capo IV della legge, dedicato al *regime penitenziario*, anziché come norma di chiusura del sistema, evidenzierebbe proprio il suo carattere di norma ordinaria. Dal punto di vista contenutistico invece non vi sono particolari innovazioni, ma una miglior specificazione dei presupposti applicativi, che sottolineano come la sospensione debba essere attuata solo in situazioni eccezionali e imprevedibili, nonché di particolare gravità; inoltre, l'ambito di operatività non è più generalizzato a una pluralità di istituti penitenziari, ma solo a quello interessato o a parte di esso. Con la seconda inserzione, la riforma ha inoltre puntato a una parallela personalizzazione del trattamento differenziato, introducendo un *regime di sorveglianza particolare*. In tal modo si tentò quindi di ovviare all'applicazione dei regimi eccezionali a tutto l'istituto e, con la possibilità di reclamo prevista all'articolo 14-*ter* O. P., si ripristinò la legalità nel settore dell'ordine e della sicurezza intramuraria, controbilanciando la discrezionalità dell'Amministrazione Penitenziaria.

Una questione problematica riguardava, invece, l'oggetto della sospensione, data la genericità del termine *trattamento* menzionato nell'articolo 41-*bis*, comma 1, O.P. senza ulteriori specificazioni. Genericità dovuta alla notevole ampiezza del concetto di trattamento penitenziario, *definito dalla*

serie dei capi che compongono il titolo I della legge n. 354/75, i quali comprendono in pratica tutte le regole suscettibili di interferire negativamente con le esigenze di ordine e sicurezza quando si prospetti una situazione di emergenza. Nella ricerca di un inquadramento certo delle regole trattamentali suscettibili di sospensione ci viene però in aiuto l'articolo 14-*quater* O. P., recante le restrizioni applicabili ai detenuti sottoposti al regime di sorveglianza particolare [(430)].

Nonostante la loro diversità, i due istituti condividono lo stesso obbiettivo: riportare o assicurare le condizioni essenziali per la realizzazione del trattamento penitenziario.

A voler continuare la denominazione di periodi storici in base agli episodi criminali che maggiormente li caratterizzano, se gli anni del terrorismo di matrice politica si è deciso di ritrarli con il piombo, i primi anni Novanta certamente possono essere riconosciuti come *anni del tritolo*, in cui assumono una posizione centrale le cosiddette *bombe del 1992-1993* [(431)].

Appartengono, tra gli altri, a questa serie le stragi di Capaci e di via D'Amelio, rispettivamente del 23 maggio e del 19 luglio 1992, in cui persero la vita i magistrati Giovanni Falcone prima, Paolo Borsellino poi; l'esplosione a San Giovanni in Laterano e il fallito attentato dinamitardo al giornalista Maurizio Costanzo, entrambi a Roma, nel 1993, che non fecero vittime; le stragi di via Palestro a Milano e di via dei Georgofili a Firenze, sempre nel 1993.

4.6 Il d.l. 8 giugno 1992 n. 306 e l'affermazione del « doppio binario » penitenziario

Un primo intervento legislativo finalizzato a rendere più efficace l'azione di contrasto dello Stato contro la criminalità mafiosa avvenne con il d.l. 13 maggio 1991, n. 152, convertito in legge 12 luglio 1991, n. 203, che, introducendo nella legge di ordinamento penitenziario l'articolo 4-*bis* O. P., sancisce la nascita di quel *doppio binario* che, da quel momento, diverrà la base su cui differenziare il trattamento inframurario in rapporto alla natura del reato commesso dal condannato.

L'originaria versione della disciplina individuava due categorie di condannati; la c.d. *prima fascia* comprendeva delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale [(432)], delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-*bis* c.p. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso

---

(430) In particolare, la norma prevede, al comma 1, che « i*l regime di sorveglianza particolare comporta le restrizioni strettamente necessarie per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, all'esercizio dei diritti dei detenuti e degli internati e alle regole di trattamento previste dall'ordinamento penitenziario* ». Prevede inoltre, al comma 4, che le restrizioni non possono in ogni caso riguardare: l'igiene e le esigenze della salute; il vitto; la permanenza all'aperto ecc., dunque diritti fondamentali della persona o comunque diretti al soddisfacimento di bisogni primari.

(431) Cfr., la « Comunicazione del Presidente sui grandi delitti e stragi di mafia del 1992-1993 », nel resoconto Stenografico della 50° seduta della Commissione Parlamentare Antimafia, 30 giugno 2010.

(432) Articolo 270-*bis* c.p. e articolo 11 legge 29 maggio 1982, n. 304.

articolo [433], nonché per i delitti di cui agli articoli 416-*bis* e 630 c.p. e all'articolo 74 d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309.

La *seconda fascia* invece conteneva reati di grave allarme sociale, ma non necessariamente inerenti alla criminalità organizzata, in particolare delitti *ex* articoli 575 c.p., 628 comma 3, c.p., 629 comma 2, c.p. ed *ex* articolo 73 d.p.r. 309/1990, limitatamente alle ipotesi aggravate di cui all'articolo 80 comma 2, del citato testo unico.

Obbiettivo della norma era ridurre drasticamente l'accesso alle misure alternative e agli istituti trattamentali per gli autori appartenenti alla criminalità organizzata, differenziando il regime probatorio necessario per ottenere la concessione delle suddette misure:

per i condannati rientranti nella prima categoria occorreva la prova negativa avente ad oggetto l'acquisizione di elementi che comprovassero l'insussistenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata;

per quelli appartenenti alla seconda fascia invece non vi dovevano essere elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata.

La strage di Capaci portò alla definitiva chiusura del regime di trattamento penitenziario ordinario nei confronti dei condannati o internati per reati riguardanti la criminalità organizzata mafiosa. Poche settimane dopo il delitto fu difatti emanato il d.l. 8 giugno 1992, n. 306 [434], convertito in legge 7 agosto 1992, n. 356, col quale si introdusse un secondo comma nell'articolo 41-*bis* O. P. e contestualmente si irrigidì la disciplina dell'articolo 4-*bis* O.P., costituendo così quel binomio normativo che ancora oggi si pone come icona del *doppio regime penitenziario*; in altre parole, venne concretizzata quella differenziazione nell'esecuzione penitenziaria in base alla natura del reato commesso.

Esaminando più dettagliatamente le novità apportate dal citato decreto nell'articolo 4-*bis* O.P., si precisa che, in particolare, fu estesa l'ampiezza dell'inaccessibilità alle misure alternative e agli istituti trattamentali, inserendovi un comma 3-*bis* in cui si evidenziava una *terza fascia* di reati, formata dai condannati per qualsiasi delitto doloso nei confronti dei quali il procuratore nazionale o distrettuale antimafia abbia comunicato al tribunale di sorveglianza l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata.

Quindi, dopo aver in origine introdotto un concetto di pericolosità sociale e un metodo di accertamento della stessa sulla sola base della *fascia* legislativa a cui era ricollegabile il reato compiuto, il legislatore oggettivizza tale pericolosità, rendendola desumibile anche dal mantenimento, da parte del reo, di collegamenti con il sodalizio criminoso di appartenenza, a prescindere dal fatto che possa o meno essere presunta dal reato commesso.

---

[433] Associazione di tipo mafioso.

[434] Intitolato « *Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa* ».

In altre parole, fu apportata una modifica della rubrica e del contenuto del primo comma dell'articolo 4-*bis* O.P. [435] recante un irrigidimento della disciplina per i condannati di prima fascia, subordinando l'accesso alle misure alternative alla detenzione e agli istituti trattamentali ad una collaborazione con la giustizia *ex* articolo 58-*ter* O.P. [436].

In tal caso, da una scelta collaborativa originariamente non imposta, in quanto se prestata capace di far cadere i limiti di accesso alle predette misure alternative, senza bisogno di accertare l'insussistenza dell'attualità di collegamenti con l'associazione di appartenenza, si giunge ad una scelta obbligatoria, *condicio sine qua non* se si desidera l'accesso a forme *ex*tramurarie di esecuzione della pena.

La presunzione di pericolosità del condannato per reati *ex* articolo 4-*bis,* comma 1, O.P. discenderà quindi dalla ulteriore presunzione, a monte, della permanenza dei collegamenti con l'associazione di appartenenza; una esplicita collaborazione resterà l'unica condotta idonea a dimostrare la rottura del vincolo associativo [437].

Il secondo comma dell'articolo 41-*bis* [438]O.P. rappresenta l'altra novità della riforma poiché introduce una ulteriore differenziazione trattamentale nei confronti dei detenuti per taluno dei delitti *ex* articolo 4-*bis*, comma 1, O.P. La disciplina, in realtà, era già stata predisposta e mostrata al Ministro di Grazia e Giustizia da Giovanni Falcone, durante il periodo in cui ricopriva il ruolo di Direttore generale degli Affari penali, l'anno prima della sua scomparsa. Ma tale proposta rimase in un limbo legislativo fino alla morte del magistrato, per essere normativizzata con il d.l. 8 giugno 1992, n. 306. Lo stallo applicativo era destinato a protrarsi fino alla sua conversione in legge, se non fosse avvenuta la strage di via D'Amelio, l'ennesimo spargimento di sangue, a distanza di brevissimo tempo.

Il giorno stesso dell'attentato furono firmati i primi 156 decreti attuativi dell'art. 41-*bis*, comma 2 O.P. e durante la notte fu attuato il trasferimento forzato nelle carceri insulari di Pianosa e dell'Asinara dei detenuti sottoposti, fra cui figuravano anche 55 « ospiti » del *Grand Hotel*

---

[435] Nella rubrica fu aggiunta esplicitamente la frase « Divieto di concessione dei benefici » e nel primo comma, riguardo ai condannati di « prima fascia », il requisito dell'acquisizione di elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva fu sostituito dal dettato « *solo nei casi in cui tali detenuti o internati collaborano con la giustizia a norma dell'articolo 58-ter* ». L'acquisizione degli elementi suddetti, per la concessione dei benefici citati, servirà invece nel caso in cui « *la collaborazione che viene offerta risulti oggettivamente irrilevante* » con l'aggiunta che dovranno essere tali da escludere « *in maniera certa* » l'attualità dei collegamenti suddetti.

[436] La norma dice testualmente che si definiscono collaboratori di giustizia « *coloro che, anche dopo la condanna, si sono adoperati per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero hanno aiutato concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei reati* ».

[437] Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 22 febbraio 1995, n. 68, su www.cortecostituzionale.it

[438] Prima formulazione della norma: « *Quando ricorrano gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, anche a richiesta del Ministro dell'interno, il Ministro di grazia e giustizia ha altresì la facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti per taluno dei delitti di cui al comma 1 dell'articolo 4-bis, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla presente legge che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza* ».

Ucciardone [439], alcuni dei quali considerati dagli investigatori come i principali esponenti di cosa nostra.

Nel giro di qualche settimana si contarono più di mille ristretti al regime detentivo speciale [440].

La disciplina dell'articolo 41-*bis*, comma 2, O.P., secondo l'articolo 29 del d.l. 306 del 1992, avrebbe dovuto avere efficacia per tre anni dalla data di conversione in legge di tale decreto. Fu dunque inizialmente introdotta in via soltanto temporanea, come misura emergenziale.

I destinatari del nuovo regime detentivo furono essenzialmente i detenuti per taluno dei delitti di cui all'originario articolo 4-*bis*, comma 1, O.P. che si presumeva avessero potuto in qualche modo promuovere o dirigere azioni esterne al carcere che avessero messo gravemente in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica, come furono appunto le stragi che diedero vita al regime detentivo speciale.

I primi decreti di attuazione del regime detentivo speciale contenevano delle restrizioni al trattamento penitenziario ordinario, non specificamente previste dalla legge ma messe a punto dall'Amministrazione Penitenziaria e dal Ministro di Grazia e Giustizia, che inasprivano la vita carceraria dei sottoposti. Consistevano in:

divieto di corrispondenza telefonica;

divieto di colloquio con altra persona detenuta, anche se famigliare o convivente;

sottoposizione a visto di controllo della corrispondenza epistolare o telegrafica da parte del direttore o di un suo delegato;

divieto di colloquio con terze persone;

colloqui con famigliari e conviventi nella misura massima di uno al mese della durata di un'ora, a prescindere dal numero delle persone ammesse al colloquio;

divieto di ricezione di denaro dall'esterno e di invio di denaro all'esterno, salve le somme necessarie al pagamento di difese legali, multe o ammende;

divieto di ricezione dall'esterno di pacchi contenenti generi alimentari e oggetti, ad eccezione di quelli contenenti abiti, biancheria e indumenti intimi;

esclusione dalla organizzazione delle attività culturali, ricreative e sportive;

esclusione dalla nomina e dalla partecipazione alle rappresentanze dei detenuti e degli internati;

divieto di svolgimento di attività artigianali per proprio conto o per conto di terzi;

---

[439] L'istituto penitenziario veniva soprannominato dai palermitani come « Grand hotel Ucciardone » perché qui erano reclusi i grandi boss della mafia che potevano permettersi di brindare e imbandire banchetti a base di aragoste e di celebrare matrimoni nella cappella del penitenziario.

[440] Cfr. la *Comunicazione del Presidente sui grandi delitti e le stragi di mafia del 1992-1993*, nel Resoconto stenografico n. 48 della 50ª seduta della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, 30 giugno 2010, p. 10.

divieto di acquisto al sopravvitto di generi alimentari che richiedano cottura;

permanenza all'aria aperta per un massimo di due ore al giorno.

Tuttavia, la disciplina originaria del regime detentivo speciale non prevedeva uno strumento che garantisse la tutela giurisdizionale all'interessato contro i provvedimenti ministeriali che applicavano il regime differenziato.

4.7 L'opera di « legittimazione » del regime detentivo speciale da parte della Corte Costituzionale

La Corte Costituzionale, sin dalla nascita del regime detentivo speciale, ebbe il fondamentale ruolo di ricondurlo entro i confini dell'ordinamento giuridico, respingendo come infondate tutte le questioni di costituzionalità che investivano l'intera disciplina e andandone, in ogni sua pronuncia, a legiferare singoli aspetti illegittimi. La percepita efficacia di tale misura nella lotta alla criminalità organizzata e gli interventi riparativi della Corte furono dunque gli elementi che consentiranno al regime detentivo speciale, sopraggiunta la sua naturale scadenza, prescritta all'articolo 29 del d.l. 306 del 1992 per il 6 agosto 1995, di essere prorogato.

In un primo giudizio di legittimità venne censurato il contrasto del regime detentivo speciale con l'art. 13, commi 1 e 2, della Costituzione per il potere che conferisce al Ministro di Grazia e Giustizia di incidere *in peius*, con il provvedimento sospensivo, sulla libertà personale del detenuto già sottoposto alle restrizioni del regime carcerario ordinario [(441)]. La Corte, nella relativa sentenza n. 349 del 1993, dopo aver escluso *che misure di natura sostanziale che incidono sulla qualità e quantità della pena, e che perciò stesso modificano il grado di privazione della libertà personale imposto al detenuto, possano essere adottate al di fuori dei principi della riserva di legge e della riserva di giurisdizione* [(442)], espose una lettura costituzionalmente orientata della norma, nel senso di limitare i predetti poteri sospensivi del Ministro di Grazia e Giustizia a quelle sole regole ed istituti che già nell'ordinamento penitenziario appartengono alla competenza di ciascuna Amministrazione Penitenziaria e che si riferiscono al regime di detenzione in senso stretto: sarebbero in buona sostanza le modalità di trattamento del detenuto all'interno del carcere, applicate di norma appunto dall'Amministrazione Penitenziaria in quanto non influiscono sul grado di libertà personale residua del recluso, osservando i limiti costituzionali del divieto di ogni violenza fisica o morale, di trattamenti contrari al senso di umanità e nel rispetto del diritto alla difesa [(443)]. A queste

---

(441) In particolare fu rilevata una conflittualità anche con l'articolo 15, comma 2, della Costituzione, che consente la limitazione della libertà e segretezza della corrispondenza soltanto tramite atto motivato dell'Autorità giudiziaria, poiché nel provvedimento ministeriale applicativo del regime era prevista anche la sottoposizione della corrispondenza epistolare e telegrafica al visto di controllo da parte del direttore dell'Istituto penitenziario (cfr. Corte Costituzionale 28 luglio 1993, n. 349, su www.cortecostituzionale.it).

(442) Corte Costituzionale, 28 luglio 1993, n. 349, su www.cortecostituzionale.it

(443) Enunciati rispettivamente agli articoli 13, comma 4, 27, comma 3 e 24 della Costituzione.

misure *intramurarie* la sentenza contrapponeva quelle che ammettono ad esecuzioni della pena al di fuori del carcere, previste essenzialmente al Capo VI del Titolo I della legge 354 del 1975, rigorosamente di competenza dell'autorità giudiziaria proprio per la loro incisività sulla qualità e quantità della pena [(444)]. In tal modo la Corte ha sottoposto il potere sospensivo *ex* articolo 41-*bis*, comma 2, O.P., a dei limiti *esterni* non valicabili dall'Amministrazione Penitenziaria senza eccedere le proprie competenze.

Ulteriori profili di incostituzionalità rilevati dal tribunale rimettente riguardavano la totale assenza, nei provvedimenti applicativi dell'articolo 41-*bis*, comma 2, O.P., di una esauriente motivazione dell'atto emanato, così da permettere al destinatario di tutelare in via giurisdizionale i propri diritti e interessi [(445)] e la mancanza di individualizzazione del trattamento penitenziario per i sottoposti a regime detentivo speciale, selezionati esclusivamente sulla base del titolo di reato, senza una seria valutazione degli effettivi profili di pericolosità [(446)]. In questo caso la Corte chiamò in causa i principi generali dell'ordinamento, in base ai quali ritenne implicito che, anche in assenza di una espressa previsione della legge, i provvedimenti ministeriali debbano comunque recare una puntuale motivazione per ciascuno dei detenuti cui sono rivolti e che non possano disporre trattamenti contrari al senso di umanità.

A completamento di questo suo *intervento di ortopedia legislativa* [(447)] la Corte, sulla premessa che « *a colui che subisce una condanna a pena detentiva sia riconosciuta la titolarità di situazioni soggettive attive e garantita quella parte di personalità umana che la pena non intacca », riconobbe la sindacabilità dei decreti attuativi del regime detentivo speciale da parte del giudice ordinario, colmando quindi l'assenza di un rimedio giurisdizionale contro tali provvedimenti* [(448)].

Fino all'emanazione della legge n. 279 del 2002, che stabilizzò definitivamente l'articolo 41-*bis*, O.P. nell'ordinamento giuridico, la Corte Costituzionale contribuì con altre tre sentenze interpretative di rigetto a correggere il dettato della normativa, cercando in ognuno dei casi di bilanciare le esigenze di ordine e sicurezza pubblica con il rispetto imprescindibile dei diritti fondamentali del detenuto, come già aveva fatto nella sentenza precedentemente esaminata.

Nel caso di cui alla pronuncia n. 410 del 23 novembre 1993 venne riproposta nuovamente la questione dell'assenza di uno specifico mezzo di impugnazione previsto dalla legge contro il decreto di imposizione del regime detentivo speciale. Dopo aver rinviato alla precedente sentenza n. 349 del 1993, nella quale aveva disposto la sindacabilità del provvedi-

---

(444) Cfr. Corte Costituzionale, 28 luglio 1993, n. 349, su www.cortecostituzionale.it

(445) Conflitto con il combinato disposto degli articoli 97, comma 1 e 113 comma 1 e 2, della Costituzione. In realtà la disposizione normativa non prevedeva nemmeno una qualche forma di tutela giurisdizionale contro i suddetti provvedimenti applicativi del regime.

(446) Il contrasto è con il principio di rieducazione della pena *ex* articolo 27 comma 3 della Costituzione, che finalizza l'esecuzione penale al reinserimento sociale del reo e non alla sua mera neutralizzazione. Inoltre, vanificando l'obbiettivo della rieducazione, tali trattamenti derogatori del regime detentivo ordinario diverrebbero contrari al senso di umanità (cfr. Corte Costituzionale 28 luglio 1993, n. 349, su www.cortecostituzionale.it).

(447) Cfr. Corte Costituzionale 28 luglio 1993, n. 349, cit.

(448) Cfr. Corte Costituzionale 28 luglio 1993, n. 349, cit.

mento applicativo del regime da parte del giudice ordinario, la Corte sentenziò che *la competenza a sindacare la legittimità dei provvedimenti adottati dall'Amministrazione Penitenziaria ai sensi dell'art. 41-bis, O.P. deve riconoscersi a quello stesso organo giurisdizionale cui è demandato il controllo sull'applicazione del regime di sorveglianza particolare, ai sensi dell'art. 14-ter, O.P.,* riconoscendo dunque specificamente al tribunale di sorveglianza la competenza a vagliare i decreti attuativi del regime detentivo speciale. Questo sulla scorta del *contenuto largamente coincidente* dei due istituti e della loro *notevole identità di presupposti* [(449)].

Con la sentenza n. 351 del 18 ottobre 1996 la Corte compie un ulteriore passo in avanti nell'equilibrare il potere ministeriale di attuazione del regime detentivo speciale con i diritti dei detenuti sottoposti. Dopo i già citati limiti *esterni* posti alla discrezionalità del Ministro di Grazia e Giustizia nel configurare i provvedimenti applicativi, individuati nella sentenza n. 349 del 28 luglio 1993, ora vengono tracciati anche dei limiti *interni*: in particolare non potranno disporsi misure che per il loro contenuto non siano riconducibili alla concreta esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza, o siano palesemente inidonee rispetto a tali esigenze che giustificano il provvedimento [(450)]. È indispensabile che vi sia quindi un rapporto di congruità fra le restrizioni adottate e le necessità che motivano il decreto attuativo, senza il quale le misure limitative diverrebbero *ingiustificate deroghe all'ordinario regime carcerario, con una portata puramente afflittiva non riconducibile alla funzione attribuita dalla legge al provvedimento ministeriale* [(451)].

Un ulteriore limite interno all'esercizio del potere ministeriale, evidenziato dalla pronuncia, consiste nel divieto di trattamenti contrari al senso di umanità, di ogni violenza fisica e morale, nel rispetto del fine rieducativo della esecuzione della pena e del diritto alla difesa [(452)]. Ma la Corte fece anche di più: avendo già evidenziato nella sentenza n. 410 del 23 novembre 1993 le notevoli somiglianze fra la disciplina dell'articolo 41-*bis*, comma 2, O.P. e quella del regime di sorveglianza particolare di cui agli articoli 14-*bis*, *ter* e *quater*, O.P., nell'individuare dei parametri normativi per concretizzare il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità scelse proprio il contenuto dell'articolo 14-*quater*, comma 4, O.P. [(453)], i cui ambiti

---

(449) Corte Costituzionale 23 novembre 1993, n. 410, su www.cortecostituzionale.it.

(450) Cfr. Corte Costituzionale 18 ottobre 1996, n. 351, su www.cortecostituzionale.it.

(451) Così Corte Costituzionale 18 ottobre 1996, n. 351, su www.cortecostituzionale.it.

(452) Rispettivamente agli articoli 27, comma 3, 13, comma 4 e 24 della Costituzione. In tal modo la Corte Costituzionale riprese e specificò un concetto già espresso nella sentenza n. 349 del 28 luglio 1993, nella quale sottopose il contenuto dei provvedimenti applicativi al divieto di trattamenti contrari al senso di umanità.

(453) La normativa, come introdotta dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663, dice testualmente: « In ogni caso le restrizioni non possono riguardare: l'igiene e le esigenze della salute; il vitto; il vestiario ed il corredo; il possesso, l'acquisto e la ricezione di generi ed oggetti permessi dal regolamento interno, nei limiti in cui ciò non comporta pericolo per la sicurezza; la lettura di libri e periodici; le pratiche di culto; l'uso di apparecchi radio del tipo consentito; la permanenza all'aperto per almeno due ore al giorno salvo quanto disposto dall'articolo 10; i colloqui con i difensori, nonché quelli con il coniuge, il convivente, i figli, i genitori, i fratelli ».

che non possono essere oggetto di restrizioni saranno immuni anche alle limitazioni del regime detentivo speciale [(454)].

Estendendo poi l'ampiezza del sindacato del tribunale di sorveglianza sui provvedimenti attuativi, rafforzò la tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti: per garantire infatti la completezza della suddetta tutela, la Corte ritenne opportuno sottoporre al vaglio del giudice ordinario, oltre ai presupposti applicativi del regime detentivo speciale, anche le singole restrizioni individuate nel decreto di attuazione, al fine di valutarne la compatibilità con i sopracitati limiti esterni ed interni [(455)]. Dunque, un controllo giurisdizionale divenuto, dopo circa quattro anni di prorogata vigenza dell'articolo 41-*bis*, comma 2, O.P., necessariamente pieno [(456)]. Infine, l'ultima di queste quattro sentenze in esame, la n. 376 del 5 dicembre 1997, fece chiarezza sullo scopo del regime detentivo speciale. Dopo aver ripreso per l'ennesima volta il dettato delle precedenti pronunce [(457)], riferendosi in particolare alla interpretazione costituzionalmente orientata che diede alla disciplina *ex* articolo 41-*bis*, comma 2, O.P. al fine di affermarne la legittimità costituzionale e di escludere quindi la fondatezza delle censure postele [(458)], la Corte Costituzionale chiarì che, nonostante la genericità della disposizione normativa, quei *gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica* dovevano ritenersi *discendenti dalla necessità di prevenire ed impedire i collegamenti fra detenuti appartenenti a organizzazioni criminali, nonché fra questi e gli appartenenti a tali organizzazioni ancora in libertà* [(459)].

Il potenziale insorgere di questi collegamenti, infatti non viene automaticamente meno con la carcerazione, considerando i numerosi casi giurisprudenziali che hanno dimostrato come i contatti con l'esterno e con i familiari, consentiti a scopo rieducativo *ex* l'articolo 1, comma 5, O.P. ai detenuti sotto il regime penitenziario ordinario, possono rivelarsi occasioni ideali per continuare a dirigere, promuovere od organizzare l'associazione mafiosa di appartenenza anche da dietro le sbarre, questo in particolar modo quando il detenuto ricopre una posizione verticistica all'interno dell'organizzazione criminale di cui è affiliato [(460)]. Dunque, il regime detentivo speciale non è destinato astrattamente ad una categoria di detenuti individuati per il solo titolo di reato oggetto della condanna o della imputazione,

---

[(454)] Cfr. Corte Costituzionale 23 novembre 1993, n. 410, su www.cortecostituzionale.it; Costituzionale 18 ottobre 1996, n. 351, su www.cortecostituzionale.it.

[(455)] Cfr. Corte Costituzionale 28 luglio 1993, n. 349, su www.cortecostituzionale.it; Corte Costituzionale 18 ottobre 1996, n. 351, su www.cortecostituzionale.it.

[(456)] Il tribunale di sorveglianza avrà il potere di disapplicare in tutto o in parte i provvedimenti ministeriali che contengano misure illegittime o lesive dei diritti del detenuto (così Corte Costituzionale 18 ottobre 1996, n. 351, su www.cortecostituzionale.it).

[(457)] Cioè le sentenze 28 luglio 1993, n. 349; 23 novembre 1993, n. 410 e 18 ottobre 1996, n. 351, precedentemente esaminate.

[(458)] In questo caso vennero rilevati contrasti con gli articoli 3, comma 1; 13, comma 2; 24; 25, comma 2; 27 commi 2 e 3; 113 della Costituzione.

[(459)] Corte Costituzionale 5 dicembre 1997, n. 376, su www.cortecostituzionale.it.

[(460)] Cfr. Corte Costituzionale 5 dicembre 1997, n. 376, su www.cortecostituzionale.it; Cfr. anche *l'Audizione del procuratore aggiunto della Direzione nazionale antimafia, dottor Vincenzo Macrì, sul regime detentivo speciale previsto dall'articolo 41 bis della legge 26 luglio 1975 n. 354,* contenuta nel Resoconto stenografico n. 45 della 47 seduta della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, 11 maggio 2010, pp. 6-7.

ma si regge su un giudizio di pericolosità individuale dei destinatari, dovuta alla potenziale permanenza di collegamenti con l'associazione criminale di appartenenza, per l'esistenza dei quali il titolo di reato contestato costituisce solo una logica premessa; il trattamento differenziato, di conseguenza, non potrà che consistere in quelle sole restrizioni concretamente idonee a prevenire tale pericolosità ed ogni provvedimento applicativo o di proroga dovrà recare un'autonoma e congrua motivazione in ordine alla esistenza o permanenza attuale dei suddetti pericoli, non ammettendosi proroghe immotivate o motivazioni stereotipe, non idonee a giustificare l'attualità dei collegamenti da contrastare [(461)].

È importante, infine, evidenziare un ulteriore chiarimento di questa pronuncia riguardo a quei limiti interni, individuati nella sentenza n. 351 del 18 ottobre 1996, posti al contenuto delle misure restrittive inserite dall'amministrazione nei provvedimenti applicativi del regime detentivo speciale: in particolare non potendo già essere applicate restrizioni non riconducibili a concrete esigenze di ordine e sicurezza, divenendo altrimenti misure puramente afflittive, allo stesso modo esse non potranno sopprimere le attività di osservazione e di trattamento individualizzato *ex* articolo 13, O.P., né precludere al detenuto la partecipazione ad attività culturali, ricreative, sportive e di altro genere, volte alla realizzazione della personalità, previste all'articolo 27 O.P., eludendo così il principio costituzionale di rieducazione della pena per una specifica categoria di detenuti. Tali attività invece dovranno essere organizzate in modo da evitare ed impedire quei collegamenti che la disciplina dell'articolo 41-*bis*, comma 2, O.P. tende a contrastare, non potendo permettere all'istituto di degenerare in mero strumento di contenimento il più possibile afflittivo [(462)].

4.8 La legge 7 gennaio 1998 n. 11

A poco più di un mese dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 376 del 5 dicembre 1997, che chiudeva la serie di interventi di rettifica della Corte alle modalità di applicazione del regime detentivo speciale lungo l'arco degli anni Novanta, il legislatore intervenne sul testo dell'articolo 41-*bis,* O.P. per la prima volta dalla sua entrata in vigore. In particolare, con la legge 7 gennaio 1998, n. 11 veniva disposta anche nei confronti dei detenuti sottoposti al regime detentivo speciale la partecipazione a distanza alle udienze dei procedimenti in cui erano coinvolti [(463)]. Fu

---

(461) Cfr. Corte Costituzionale 5 dicembre 1997, n. 376, su www.cortecostituzionale.it.

(462) Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 5 dicembre 1997, n. 376, su www.cortecostituzionale.it.

(463) È stato aggiunto, dopo l'articolo 146 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, l'articolo 146-*bis*, che disponeva la partecipazione a distanza al dibattimento « quando si procede per taluno dei delitti indicati nell'articolo 51, comma 3-*bis,* del codice, nei confronti di persona che si trova, a qualsiasi titolo, in stato di detenzione in carcere » nei casi in cui: sussistano gravi ragioni di sicurezza o di ordine pubblico; il dibattimento sia di particolare complessità e la partecipazione a distanza risulti necessaria ad evitare ritardi nel suo svolgimento; si tratti di detenuti verso i quali è stata disposta l'applicazione delle misure di cui all'articolo 41-*bis*,O.P. Inoltre, dopo l'articolo 45 sempre delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, è stato inserito l'articolo 45-*bis,* che prevedeva la partecipazione a distanza al procedimento in camera di consiglio nei casi previsti dal suddetto articolo 146-*bis*, comma 1.

questo il modo in cui si provò ad arginare il fenomeno del cosiddetto *turismo giudiziario*, ovvero quei continui trasferimenti a cui erano sottoposti i detenuti per reati di criminalità organizzata, derivanti dal loro dover partecipare ai vari giudizi che li riguardavano come imputati o testimoni. Tale mobilità andava a minare l'operatività effettiva del regime *ex* articolo 41-*bis*, comma 2, O.P., finalizzato ad interrompere i contatti dei detenuti sottoposti a tali misure con gli affiliati dell'associazione di appartenenza. I trasferimenti dai luoghi di detenzione, la permanenza in penitenziari vicini al luogo dell'udienza ma non attrezzati per ricevere detenuti sottoposti a regime detentivo speciale e nelle aule giudiziarie durante i processi erano infatti momenti che favorivano possibilità di interazione fra ristretti ed anche fra questi e l'esterno. La teleconferenza invece, oltre a mantenere una continuità nella trattazione dei singoli giudizi, economizzando su costi e tempistiche derivanti dagli spostamenti del detenuto nelle diverse sedi processuali, abbatteva le occasioni di collegamento con l'esterno e con altri detenuti, evitando di andare a minare la efficacia del regime detentivo speciale, a patto di utilizzare mezzi audiovisivi che garantiscano in ogni caso il diritto alla difesa [(464)].

L'altro contributo della legge n. 11 del 7 gennaio 1998 consistette nell'aggiunta di un comma 2-*bis* [(465)] all'articolo 41-*bis*, O.P., in cui definì la competenza territoriale del tribunale di sorveglianza *che ha giurisdizione sull'istituto cui il condannato, l'internato o l'imputato è assegnato* per le decisioni sui reclami contro i decreti sospensivi delle normali regole di trattamento. In questo modo il legislatore dimostrò di aver recepito l'insegnamento della Corte Costituzionale, ponendosi in continuità con la sentenza n. 410 del 23 novembre 1993, nella quale la Corte statuì la sindacabilità ad opera di quello *stesso organo giurisdizionale cui è demandato il controllo sull'applicazione del regime di sorveglianza particolare, ai sensi dell'art. 14-ter, O.P.* sui provvedimenti ministeriali sospensivi adottati a norma dell'articolo 41- *bis*, O.P., ovvero il tribunale di sorveglianza.

Condividendo con la disciplina dell'articolo 41-*bis*, comma 2, O.P. il carattere della emergenzialità, anche per la legge 7 gennaio 1998, n. 11 era prevista una vigenza temporanea: all'articolo 6 della normativa, infatti, si riscontrava il termine di vigenza del 31 dicembre 2000, che in seguito il d.l.

---

(464) Una questione problematica della partecipazione a distanza al processo è proprio il rischio che questa vada a comprimere il diritto alla difesa *ex* articolo 24 della Costituzone. In particolare, ad essere limitata risulterebbe l'autodifesa attiva, ovvero il diritto, necessario per la realizzazione del contraddittorio, di partecipare al dibattimento, che la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 99 del 23 aprile 1975 descrisse come « diritto primario dell'imputato, immanente a tutto l'*iter* processuale ». L'assistenza tecnica poi risentirebbe di un aggravio economico, difficilmente sostenibile dai meno abbienti, dovuto alla necessità della presenza di due difensori: uno nell'aula dove si svolge l'udienza e un altro accanto all'imputato, nella postazione remota.

(465) Il comma recita « Sui reclami avverso i provvedimenti del Ministro di grazia e giustizia emessi a norma del comma 2 è competente a decidere il tribunale di sorveglianza che ha giurisdizione sull'istituto cui il condannato, l'internato o l'imputato è assegnato; tale competenza resta ferma anche nel caso di trasferimento disposto per uno dei motivi indicati nell'articolo 42 ».

24 novembre 2000, n. 341, convertito con legge 19 gennaio 2001, n. 4, aveva provveduto a posticipare al 31 dicembre 2002.

4.9 La legge 23 dicembre 2002 n. 279

Dopo essere sopravvissuto, durante gli anni Novanta, tramite le continue proroghe che il Parlamento puntualmente approvava all'avvicinarsi delle scadenze dei periodi di vigenza della disciplina, di volta in volta stabiliti [(466)], il regime detentivo speciale, a dieci anni dalla sua nascita, ricevette la definitiva istituzionalizzazione nell'ordinamento giuridico con la legge 23 dicembre 2002, n. 279. Ebbe così fine la *clandestinità* dell'articolo 41-*bis*, comma 2, O.P.: la logica dell'emergenza che consentì alla disciplina di continuare a vigere, in veste temporanea, per un'intera decade venne soppiantata dalla presa di coscienza, da parte del Parlamento, del carattere *fisiologico*, nel sistema penitenziario, della capacità dei detenuti affiliati ad associazioni criminali di stampo mafioso di continuare a dirigere e partecipare alle attività che l'organizzazione compie al di fuori del carcere, quindi della resistenza del vincolo associativo alla carcerazione, la quale viene anzi prevista come ordinaria evenienza durante la vita dell'associazione [(467)]. Le proteste poi di parte degli individui sottoposti al regime differenziato, fra i quali si distinsero anche componenti di spicco delle diverse compagini mafiose, che si sollevavano all'avvicinarsi delle scadenze dei termini di vigenza apposti dalle varie proroghe al regime detentivo speciale, convinsero ulteriormente le parti politiche a lavorare ad una stabilizzazione dell'istituto, così da prevenire quelle tensioni e disordini all'interno dei penitenziari che scaturivano dalla speranza di non vedere reiterata la disciplina [(468)].

La legge 23 dicembre 2002, n. 279 innanzitutto abrogò quelle norme a tempo che scandivano la temporaneità della vigenza del regime detentivo

---

(466) Inizialmente il d.l. n. 306 dell'8 giugno 1992 prevedeva, all'articolo 29, che gli effetti dell'articolo 41- *bis*, comma 2, O.P. cessassero « trascorsi tre anni dalla entrata in vigore della legge di conversione » del decreto stesso, ovvero la legge 7 agosto 1992 n. 356. Poco prima della scadenza del termine di efficacia intervenne invece, con la legge 16 febbraio 1995, n. 36, una prima proroga che posticipava il termine di scadenza della disciplina al 31 dicembre 1999. Una seconda proroga, fino al 31 dicembre 2000, arrivò puntuale con l'articolo 1 della legge 26 novembre 1999, n. 446 mentre l'ultima venne inserita all'articolo 22 del d.l. 24 novembre 2000, n. 341, convertito con legge 19 gennaio 2001, n. 4, ampliando la durata degli effetti del regime detentivo speciale fino al 31 dicembre 2002.

(467) Cfr. la *Discussione sulle questioni emerse in sede di applicazione della normativa vigente in tema di regime carcerario speciale previsto dall'art 41 bis dell'ordinamento penitenziario, nonché sulle proposte di modifica avanzate in materia*, contenuta nel Resoconto stenografico della 25ª seduta della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, 18 luglio 2002, pp. 8-9.

(468) Episodi degni di nota furono: il cosiddetto « proclama Bagarella », letto dal boss di cosa nostra Leoluca Bagarella il 12 luglio 2002, durante un'udienza della Corte d'Assise di Trapani, in videoconferenza dalla sua postazione remota del carcere dell'Aquila, in cui annunciava una protesta civile e pacifica, consistente nella riduzione dell'ora d'aria e del vitto, da parte sua e degli altri ristretti al regime detentivo speciale dell'Aquila, contro le strumentalizzazioni e le umiliazioni che erano costretti a subire; la lettera firmata dal boss Cristoforo Cannella e da altri detenuti al 41-*bis* nel carcere di Novara, inviata al segretario del Partito radicale, Daniele Capezzone, nella quale lamentavano il comportamento di certi « avvocati delle regioni meridionali che hanno difeso molti degli imputati per mafia e che ora siedono negli scranni parlamentari e sono nei posti apicali di molte commissioni preposte a fare queste leggi ».

speciale, così da fissarne la permanenza nell'ordinamento penitenziario [(469)]. Sulla struttura dell'articolo 41-*bis*, O.P. invece attuò una vera e propria riscrittura, andando a sostituire i precedenti commi 2 e 2-*bis* con sei nuovi commi[120] e lasciando invariato il primo. Una prima novità riguarda i destinatari del regime differenziato, idoneo ora ad investire detenuti ed internati per i delitti di cui al solo primo periodo del comma 1 dell'art. 4-*bis*, O.P., anch'esso modificato dalla suddetta riforma: a differenza infatti della sua formulazione *ex* d.l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito con legge 7 agosto 1992, n. 356, ove il cessato allarme per gli attentati dei gruppi armati politicizzati comportò lo spostamento dalla prima alla seconda fascia dei delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, il primo comma riformato li riportava alla prima fascia, che condizionava l'accesso alle misure alternative alla collaborazione con la giustizia *ex* articolo 58-*ter*, O.P., assecondando questa volta il clima emergenziale imposto agli Stati occidentali dal terrorismo internazionale, dopo l'attentato dell'11 settembre 2001, e ritornato anche a livello interno, con gli omicidi di matrice politica del dirigente pubblico Massimo D'Antona, il 20 maggio 1999, e del giuslavorista Marco Biagi, il 19 marzo 2002. Infine, furono aggiunti, sempre al primo periodo del primo comma dell'articolo 4-*bis*, O.P., i delitti di riduzione in schiavitù, tratta e commercio di schiavi, alienazione e acquisto degli stessi, ampliando così la portata del regime detentivo speciale. Lascia tuttavia dei dubbi l'inserimento degli internati fra i potenziali destinatari del regime differenziato: se da un lato la previsione rende più coerente la disciplina rispetto al suo dettato precedente [(470)], dall'altro non è chiaro come la pericolosità sociale di un soggetto sottoposto ad una misura di sicurezza detentiva *possa essere coniugata con i ben differenti parametri dell'art. 41-bis, comma 2, O.P.,* ovvero l'ordine e la sicurezza pubblica interna ed esterna ai presupposti per l'applicazione del regime differenziato restavano sempre i « gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica » e l'aver compiuto un reato *ex* articolo 4-*bis*, comma 1, primo periodo, O.P. Ma l'importante novità fu l'introduzione di un ulteriore requisito soggettivo, ovvero la presenza di *elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale, terroristica o eversiva*, che escludeva l'automaticità con cui poteva essere in precedenza irrogato il regime differenziato, bastando infatti il semplice titolo di reato contestato nell'imputazione o risultante dalla sentenza di condanna per risultare idonei a subirlo; veniva inoltre limitata la grande discrezionalità che quell'automatismo applicativo lasciava all'Amministra-

---

[(469)] Secondo l'articolo 3 sono abrogati l'articolo 6 della legge 7 gennaio 1998, n. 11, e successive modificazioni, l'articolo 1 della legge 16 febbraio 1995, n. 36, nonché l'articolo 29 del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356. Secondo l'articolo 3 sono abrogati l'articolo 6 della legge 7 gennaio 1998, n. 11, e successive modificazioni, l'articolo 1 della legge 16 febbraio 1995, n. 36, nonché l'articolo 29 del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.

[(470)] Nel comma 2 dell'articolo 41-*bis*, O.P., prima della riforma della legge 23 dicembre 2002, n. 279, erano citati solo i detenuti; nel comma 2-*bis* invece, come soggetti legittimati a proporre reclamo contro il provvedimento ministeriale, erano richiamati « il condannato, l'imputato o l'internato ».

zione Penitenziaria al momento di decidere se attuare o meno il regime detentivo speciale.

In tal modo il legislatore recepì l'orientamento che la Corte Costituzionale espresse nella sentenza del 5 dicembre 1997, n. 376, in cui parlava appunto della necessità che alla base dell'irrogazione del regime *ex* articolo 41-*bis*, comma 2, O.P. non dovesse esserci l'astratto titolo di reato oggetto della condanna o dell'imputazione, ma *l'effettivo pericolo della permanenza di collegamenti, di cui i fatti di reato concretamente contestati costituiscono solo una logica premessa*. L'intervento del Ministro della Giustizia, dunque non doveva consistere in decreti applicativi generici, ma occorreva che mirasse ai detenuti che avessero concretamente provocato, o contribuito a provocare, quei problemi di ordine e sicurezza pubblica che giustificano la sospensione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario.

Un'altra dimostrazione, sempre nell'ambito della legge 23 dicembre 2002, n. 279, della volontà del legislatore di recepire gli insegnamenti della Corte Costituzionale è rinvenibile nella tipizzazione delle singole restrizioni che possono essere applicate ai detenuti sottoposti al regime detentivo speciale, inserite nel comma 2-*quater* dell'articolo 41-*bis*, O.P.

Nella già esaminata sentenza n. 351 del 18 ottobre 1996 la Corte infatti tracciò quei limiti *interni* alla discrezionalità del potere del Ministro al momento di individuare le limitazioni da applicare in concreto al detenuto sottoposto a regime differenziato, evidenziando la necessità della presenza di un rapporto di congruità fra i bisogni alla base del decreto attuativo e le restrizioni adottate, che altrimenti diverrebbero misure ingiustificate e puramente afflittive; inoltre, come parametro normativo a cui ancorare il contenuto del provvedimento attuativo, richiamò l'articolo 14-*quater*, comma 4, O.P. [(471)].

Se però da un lato l'elenco di restrizioni inserito al comma 2-*quater* rappresentava la normativizzazione di quel parametro al quale la Corte riteneva opportuno rifarsi per l'individuazione delle specifiche limitazioni del regime detentivo speciale, dall'altro la sua formulazione non rispecchiava propriamente un contenuto a numero chiuso, come invece lo era quello dell'articolo 14-*quater*, comma 4, O.P.

Il dettato della lettera *a),* in particolare, sembrava incarnare, più che una misura specifica, una norma di chiusura, votata a lasciare la possibilità di scegliere restrizioni anche diverse da quelle previste dal resto del comma 2-*quater* [(472)]. Perciò per salvaguardare quei limiti *interni*, individuati dalla Corte, da qualsiasi ingerenza del potere amministrativo, sarebbe stata più indicata una disposizione che specificasse le materie inattaccabili dai

---

[(471)] Sui limiti « interni » enunciati nella sentenza n. 351 del 18 ottobre 1996.

[(472)] Da questo punto di vista, il tenore del dettato della lettera *a)* ricorda quello della lettera *g)* dell'articolo 41-*bis*, comma 2-*quater*, O.P. presente nel disegno di legge n. 1487, approvato in Senato il 17 ottobre 2001, nell'ambito dei lavori preparatori della legge 23 dicembre 2002, n. 279, e poi soppressa durante la lettura da parte della Camera, che prevedeva la « limitazione di ogni altra facoltà derivante dall'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla presente legge, ove ne sia ravvisato il concreto contrasto con le esigenze di cui al comma 2 ».

provvedimenti ministeriali, similmente a quella dell'articolo 14-*quater*, comma 4, O.P.

La competenza per la disposizione dei provvedimenti applicativi del regime detentivo speciale, nonché delle relative proroghe e della revoca, non è stata modificata, restando nelle mani del Ministro della Giustizia.

L'irrogazione dovrà avvenire, secondo il comma 2-*bis* dell'articolo 41-*bis*, O.P., tramite decreto motivato [(473)], dopo aver sentito *l'ufficio del pubblico ministero che procede alle indagini preliminari ovvero quello presso il giudice che procede ed acquisita ogni altra necessaria informazione presso la Direzione nazionale antimafia e gli organi di polizia centrale e quelli specializzati nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata, terroristica o eversiva*, cioè una serie di consultazioni specifiche che dovrebbero garantire la funzionalità delle limitazioni da imporre, tramite il regime detentivo speciale, rispetto alla pericolosità del soggetto che le dovrà subire.

Merito della legge 23 dicembre 2002, n. 279 è stata anche la determinazione di un termine di efficacia per i provvedimenti applicativi dell'articolo 41-*bis*, comma 2, O.P., fissandone, al comma 2-*bis* dello stesso articolo, una durata *non inferiore ad un anno e non superiore a due* e colmando così una lacuna della disciplina originaria, che poteva comportare una sospensione delle regole trattamentali e degli istituti dell'ordinamento penitenziario anche senza una specifica limitazione temporale. Nel medesimo comma la novella ha anche previsto la possibilità di prorogare i provvedimenti *nelle stesse forme per periodi successivi, ciascuno pari ad un anno*, questa volta però con l'importante limite della capacità del detenuto o dell'internato di mantenere contatti con associazioni criminali, terroristiche o eversive, che non deve risultare essere venuta meno.

Nel caso risultassero venute meno le condizioni che avevano determinato l'emanazione del provvedimento o della sua proroga, al comma 2-*ter* dell'articolo 41- *bis*, O.P. era prevista la possibilità per il Ministro di disporne, anche d'ufficio, la revoca.

Ma l'istituto avrebbe avuto vita breve, venendo in seguito abrogato dalla legge 15 luglio 2009, n. 94.

Ennesima dimostrazione del recepimento degli insegnamenti della Corte Costituzionale [(474)] fu la normativizzazione di un procedimento di reclamo a tutela dei diritti dei sottoposti al regime differenziato. Il mezzo di gravame che la Corte delineò, veniva reso inefficace dal breve periodo di vigenza dei provvedimenti applicativi, o di proroga, del regime: questo

---

(473) Il legislatore mostra anche in questo caso di aver recepito l'orientamento della Corte costituzionale, già espressasi, prima con la sentenza 28 luglio 1993, n. 349 e poi con la sentenza 5 dicembre 1997, n. 376, sulla necessità di dotare ogni provvedimento applicativo o di proroga del regime differenziato di una adeguata e autonoma motivazione riguardo alla permanenza attuale dei pericoli per l'ordine e la sicurezza che le misure mirano a prevenire, non potendosi ammettere semplici proroghe immotivate, né motivazioni apparenti o stereotipe.

(474) In particolare, nelle sentenze 28 luglio 1993, n. 349 e 23 novembre 1993, n. 410, che avevano già individuato nel giudice ordinario la competenza a decidere sui reclami presentati dai ristretti al 41-*bis*, nonché nella pronuncia 18 ottobre 1996, n. 351, in cui estendeva il sindacato del tribunale di sorveglianza anche sulla compatibilità delle singole restrizioni, concretamente applicate, con le finalità del regime differenziato.

veniva irrogato la prima volta per sei mesi ed era prorogabile illimitatamente per successivi periodi di sei mesi l'uno.

Fino alla novella del 2002 quindi l'interessato aveva a disposizione un mezzo di tutela giurisdizionale del quale però non poteva efficacemente usufruire; con l'allungamento del termine di vigenza ad un anno e la previsione dell'obbligo per il Ministro di tener conto della decisione del tribunale di sorveglianza è cresciuta l'effettività di tale tutela. Fondamentale in favore del permanere in capo al ricorrente dell'interesse ad impugnare il provvedimento ministeriale nonostante la scadenza dei suoi termini di vigenza, fu anche il ribaltamento operato dalla Cassazione, con la sentenza 26 gennaio 2004, n. 4599, dell'orientamento espresso dalle sezioni unite della stessa nella sentenza 24 marzo 1995, n. 10 con la quale la Suprema corte recepì espressamente i principi affermati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in merito alla carenza di una tutela giurisdizionale effettiva per i sottoposti al regime detentivo speciale [(475)].

Il reclamo è proponibile dal detenuto, dall'internato o dal difensore, davanti al tribunale di sorveglianza, sia contro il provvedimento ministeriale che non accoglie l'istanza di revoca anticipata del regime detentivo speciale [(476)], oppure contro quello di applicazione o di proroga del regime stesso, entro dieci giorni dalla comunicazione del decreto; la sua proposizione non sospende però l'esecuzione delle misure restrittive [(477)]. La competenza, dunque, come già la legge 7 gennaio 1998, n. 11 aveva previsto in via temporanea nell'originario comma 2-*bis* dell'art. 41-*bis*, O.P., restò al tribunale di sorveglianza, precisamente quello con la giurisdizione sull'istituto in cui è assegnato il detenuto o l'internato interessato, il cui successivo trasferimento in un altro penitenziario non l'avrebbe intaccata; i poteri del giudice ordinario poi, secondo il comma 2-*sexies* dell'articolo 41-*bis*, O.P., consentivano di valutare i *presupposti per l'adozione del provvedimento* e *la congruità del contenuto dello stesso rispetto alle esigenze di cui al comma 2*.

Per la forma del rito si è rinviato al procedimento di sorveglianza di cui agli articoli 666 e 678, c.p.p., con la partecipazione del detenuto all'udienza sempre in videoconferenza, partecipazione ritenuta legittima dalla Corte Costituzionale [(478)].

---

(475) Vedi Corte eur. dir. umani, sez. II, 28 settembre 2000, Messina c. Italia e Corte eur. dir. umani, sez. I, 30 ottobre 2003, Ganci c. Italia, che hanno rispettivamente censurato: la sistematica inosservanza, da parte del tribunale di sorveglianza, del termine legale per decidere sul reclamo e la mancanza di una pronuncia sugli stessi per carenza di interesse del ricorrente alla decisione, dovuta alla scadenza dei suddetti termini. Vedi sul punto capitolo II, par. 1.1., p. 131.

(476) Articolo 41-*bis*, comma 2-*ter*, secondo periodo, O.P. L'istanza si ritiene comunque non accolta decorsi trenta giorni dalla sua presentazione senza l'adozione di un provvedimento da parte del Ministro della giustizia (articolo 41-*bis*, comma 2-*ter*, terzo periodo, O.P.).

(477) Articolo 41-*bis*, comma 2-*quinquies* e 2-*sexies*, O.P.

(478) In Corte Costituzionale, 22 luglio 1999, n. 342, su www.cortecostituzionale.it, la Corte ritiene infondato l'assunto secondo cui solo la presenza fisica nel luogo del processo potrebbe assicurare l'effettività del diritto di difesa. Ciò che invece reputa necessario, sul piano costituzionale, « è che sia garantita l'effettiva partecipazione personale e consapevole dell'imputato al dibattimento, e dunque che i mezzi tecnici, nel caso della partecipazione a distanza, siano del tutto idonei a realizzare quella partecipazione ». Per questo motivo ritiene inoltre che « le censure del remittente confondono, in sostanza, la struttura della norma e la configurazione del diritto con le

Il tribunale, come da comma 2-*sexies* dell'art. 41-*bis*, O. P., deve decidere entro dieci giorni dal ricevimento del reclamo.

In caso di accoglimento del reclamo, il Ministro della Giustizia però emanare un nuovo provvedimento, con l'obbligo di tenere conto della decisione del tribunale di sorveglianza, fondando l'applicazione del regime differenziato su *elementi nuovi o non valutati in sede di reclamo*; agirà allo stesso modo nel caso di riforma parziale del provvedimento, *per la parte accolta*. Si puntava ad evitare una reiterazione del regime detentivo speciale fondata su motivazioni stereotipate e ripetitive, anche quando queste fossero state censurate dal giudizio del tribunale di sorveglianza. Prima della novella del 2002 infatti al Ministro non erano posti vincoli sulla possibilità di reintrodurre nel nuovo decreto le stesse limitazioni censurate dal giudice ordinario; con la sua emanazione invece viene a formarsi una *sorta di ne bis in idem del regime di rigore* che tutela il detenuto sottoposto dall'arbitrio amministrativo. Le parti, secondo il comma 2-*sexies*, secondo periodo dell'art. 41-*bis*, O. P., hanno dieci giorni per proporre ricorso in Cassazione per violazione di legge.

4.10 I RISVOLTI DELLA RIFORMA DEL 2002

Nei primi anni successivi alla legge 23 dicembre 2002 n. 279 si mostrarono sin da subito gli effetti delle modifiche apportate all'articolo 41-*bis*, comma 2 e ss., O.P.

Nel corso del 2003 decaddero 72 decreti attuativi del regime detentivo speciale, dichiarati inefficaci dalla magistratura di sorveglianza, fra i quali alcuni riguardanti dei boss storici nei cui confronti mancavano nuovi elementi che provassero l'attualità della loro pericolosità per l'ordine e la sicurezza pubblica [(479)]. Questo aumento significativo di annullamenti da parte dei giudici portò la Commissione parlamentare antimafia ad aprire un'inchiesta sulle problematiche insorte in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime detentivo speciale *ex* articolo 41-*bis*, comma 2 e ss., O. P.: l'indagine consentì di evidenziare alcune divergenze interpretative della giurisprudenza su alcuni aspetti della novellata disciplina del regime detentivo speciale [(480)], nonché una ritrosia delle procure generali presso le corti d'appello ricorrere in Cassazione contro le ordinanze che non prorogavano i decreti attuativi [(481)]. Per risolvere la carenza di

---

modalità pratiche attraverso le quali la norma può in concreto svolgersi e il diritto essere esercitato ».

(479) Cfr. *Audizione del Procuratore Nazionale Antimafia, dottor Piero Luigi Vigna, sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario*, nel Resoconto stenografico della 54ª seduta della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, martedì 4 maggio 2004, pp. 3 e 20.

(480) Cfr. *Audizione del Procuratore Nazionale Antimafia, dottor Piero Luigi Vigna, sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario*, nel Resoconto stenografico della 54ª seduta della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, martedì 4 maggio 2004, pp. 3 e 20.

(481) Su 72 annullamenti ci furono solo 9 impugnazioni da parte delle procure. Cfr. *Audizione del dottor Giovanni Tinebra, Direttore generale del Dipartimento amministrazione penitenziaria, sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario*

impugnazioni delle ordinanze di annullamento, la Direzione nazionale antimafia mise in atto un circuito informativo che rendesse pienamente consapevoli le singole procure generali riguardo ai casi di applicazione del regime detentivo speciale di volta in volta portati innanzi al tribunale di sorveglianza, inviando nel periodo precedente a una determinata udienza tutti pareri e i dati sul caso in esame e sul profilo del soggetto investito dal provvedimento [(482)]. Le divergenze interpretative invece riguardavano il requisito *ex* articolo 41-*bis*, comma 2-*bis*, secondo periodo, O. P., ovvero il venir meno della capacità dell'interessato di mantenere i collegamenti con associazioni criminali, terroristiche o eversive: secondo la Direzione nazionale antimafia il dettato normativo veniva interpretato in maniera troppo rigida dalla maggior parte delle magistrature di sorveglianza, che al momento di valutare la legittimità di una proroga del regime differenziato richiedevano che anch'essa, come il provvedimento applicativo originario, venisse adeguatamente motivata sulla persistenza dei collegamenti riconducibili al detenuto o internato [(483)], ritenendo in particolare necessarie « ulteriori prove attestanti la perdurante attualità » di detti collegamenti. Sulla questione si espresse in più occasioni la Corte di cassazione, propendendo verso la necessità di provare l'attualità della pericolosità del detenuto per l'ordine e la sicurezza pubblica e la persistenza dei collegamenti con l'associazione d'appartenenza, nonché di motivare adeguatamente il provvedimento applicativo del regime differenziato e le sue successive proroghe. Nella sentenza 22 dicembre 2004, n. 3947, in particolare, la Suprema corte, dopo aver ribadito il consenso per l'orientamento secondo cui *anche per i decreti di proroga si richiede un'autonoma e congrua motivazione in ordine all'attuale persistenza del pericolo per l'ordine e per la sicurezza che le misure medesime mirino a prevenire, non potendosi consentire, per una sorta d'inammissibile automatismo, che la novellata norma autorizzi semplici e immotivate proroghe del regime differenziato, ovvero motivazioni apparenti o stereotipe, inidonee a giustificare in termini di concretezza e attualità le misure disposte* [(484)], si dice contraria all'utilizzo di *scorciatoie probatorie* da parte dei tribunali di sorveglianza che tramite giudizi basati su presunzioni renderebbero la

---

speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario, nel Resoconto stenografico della 55ª seduta della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, martedì 11 maggio 2004, p. 4.

(482) Per un approfondimento su tale meccanismo informativo cfr. *Audizione del Procuratore Nazionale Antimafia, dottor Piero Luigi Vigna, sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario*, nel Resoconto stenografico della 54ª seduta della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, martedì 4 maggio 2004, p. 5.

(483) In particolare nell'*Audizione del Procuratore Nazionale Antimafia, dottor Piero Luigi Vigna, sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario*, nel Resoconto stenografico della 54ª seduta della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, martedì 4 maggio 2004, pp. 5-6, il Procuratore nazionale antimafia riteneva che, nel valutare la proroga del regime, « il giudice doveva verificare la sussistenza dei presupposti posti a fondamento del provvedimento iniziale e doveva accertare che non ci fossero ragioni dalle quali risultava che i collegamenti erano venuti meno ».

(484) Cass. pen., sez. I, 26 gennaio 2004, n. 4599, Zara, in *DeJure*. Allo stesso modo Cass. pen., sez. I, 15 novembre 2005, n. 43450, Graviano.

reiterazione delle proroghe automatica. I giudici piuttosto, nel controllo di legittimità delle proroghe, dovrebbero sottoporre ad un autonomo vaglio critico gli elementi indicati nel decreto ministeriale, *accertando se le informazioni delle autorità competenti forniscano dati recenti e realmente significativi sulla persistente capacità di mantenere collegamenti con la criminalità organizzata*, non potendosi accettare una mera riproduzione della *biografia delinquenziale e giudiziaria del detenuto, senza alcun riferimento ad altre apprezzabili e concrete circostanze idonee a provare l'attuale pericolosità del detenuto e la cessazione dei collegamenti con l'associazione criminale* [(485)].

Dal dettato dell'articolo 41-*bis*, comma 2-*bis*, secondo periodo, O.P. sorse anche una ulteriore questione, su cui ebbero modo di pronunciarsi sia la Cassazione che la Corte Costituzionale: la presunzione di persistenza della capacità del soggetto a mantenere collegamenti con associazioni criminali, terroristiche o eversive sembrava aver invertito l'onere della prova a carico del detenuto, che quindi avrebbe dovuto dimostrare la cessazione di tale capacità. Dunque, una *probatio diabolica*, estremamente difficile da raggiungere per l'interessato, soprattutto se recluso da diverso tempo, dovendo egli dimostrare ciò che non esiste più. La Cassazione ha però escluso la correttezza di una tale interpretazione della disciplina, ritenendola *palesemente distorta e, in un certo senso, manipolatoria, in quanto va al di là di quelle che erano le reali intenzioni del legislatore e del senso vero che va attribuito alla legge* [(486)], ovvero il permanere sul Ministro dell'onere di provare il non essere venuta meno della capacità del detenuto di mantenere contatti con le associazioni criminali, terroristiche o eversive, nonché l'obbligo da parte del giudice di dare congrua motivazione sul proprio convincimento a proposito del non essere venuta meno di tale capacità, non rilevandosi dunque alcuna inversione dell'onere della prova [(487)].

Nello stesso senso della Cassazione sembra andare la Corte Costituzionale: nell'ordinanza 23 dicembre 2004, n. 417, dopo aver ribadito la necessità di *un'autonoma e congrua motivazione in ordine all' attuale esistenza del pericolo per l'ordine e la sicurezza derivante dalla persistenza dei vincoli con la criminalità organizzata e della capacità del detenuto di mantenere contatti con essa* [(488)] si allinea con l'orientamento della giurisprudenza di merito, secondo il quale l'inciso *purché non risulti che la capacità del detenuto o dell'internato di mantenere contatti con associazioni criminali, terroristiche o eversive sia venuta meno*, presente all'articolo 41-*bis*, comma 2-*bis,* secondo periodo, O.P., non comporta alcuna inversione dell'onere della prova « *in quanto rimane intatto l'obbligo di dare congrua motivazione in ordine agli elementi da cui "risulti" che il pericolo che il condannato abbia contatti con associazioni criminali o eversive non è venuto meno* ». Inoltre, nella stessa ordinanza, viene anche

---

(485) Vedi Cass. pen., sez. I, 22 dicembre 2004, n. 3947.

(486) Cass. pen., Sez. I, 26 gennaio 2004, n. 8056.

(487) In questo senso, fra le altre, Cass. pen., sez. I, 26 gennaio 2004, n. 8056 e sez. I, 22 dicembre 2004, n. 5196.

(488) Necessità già evidenziata nella sentenza 5 dicembre 1997, n. 376, recepita anche dalla giurisprudenza di legittimità.

specificata l'adeguatezza della motivazione sul permanere dei presupposti per l'applicazione del regime differenziato, nella quale si dovrà dar conto degli *specifici ed autonomi elementi da cui risulti la persistente capacità del condannato di tenere contatti con le organizzazioni criminali*. Altri importanti argomenti oggetto di scontro interpretativo fra tribunali di sorveglianza e Amministrazione Penitenziaria furono: l'attuabilità o meno dello scioglimento del cumulo, ovvero la possibilità di espiare i reati non ostativi al di fuori del regime detentivo speciale in caso di coesistenza di una pluralità di titoli detentivi in capo ad uno stesso individuo, non tutti riferibili a reati *ex* articolo 4-*bis*, comma 1, O.P.; l'applicabilità dell'articolo 41-*bis*, comma 2 e ss., O.P. a delitti verso cui sia stata o meno contestata espressamente l'aggravante *ex* articolo 7 del d.l. 13 maggio 1991 n. 152 convertito con legge 12 luglio 1991 n. 203 [(489)].

4.11 La legge 15 luglio 2009, n. 94

Con l'introduzione del *pacchetto sicurezza* [(490)] del 2009, si mirava a contrastare quei reati *tali da contribuire al disfacimento del tessuto sociale e alla diffusione di un sentimento di insicurezza collettiva* [(491)], nonché *a promuovere la riconquista del controllo del territorio da parte dello Stato nelle aree in cui è più pervasiva la presenza della criminalità organizzata*. Tali interventi legislativi infatti andavano a modificare, in un'ottica di maggior rigore, non solo il trattamento intramurario dei detenuti per associazione mafiosa, ma anche ad esempio il trattamento degli stranieri irregolari, con l'introduzione del reato di immigrazione clandestina e l'aggravante della clandestinità, oppure, in prospettiva di un maggior controllo del territorio, prevedevano la possibilità per gli enti locali *di avvalersi della collaborazione di associazioni volontarie di cittadini per presiedere il territorio* [(492)].

In questa trattazione si segnala, in particolare, la legge 15 luglio 2009, n. 94, contenente le novità riguardo al regime *ex* articolo 41-*bis*, comma 2 e ss., O.P.

Lo scopo della riforma del 2009 era quello di ripristinare *l'originario rigore del regime di detenzione di cui all'art. 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354*, rendendo così *ancor più difficile ai detenuti – in particolare ai condannati per il reato di associazione mafiosa – la possibilità di*

---

(489) Articolo abrogato dall'articolo 7, comma 1, lett. *i)*, d.lgs. 1marzo 2018, n. 21, il quale, all'articolo 5, comma 1, lett. *d)*, contiene il nuovo articolo 416-*bis* 1, c.p. che ai commi 1 e 2 presenta il medesimo contenuto dell'abrogato articolo 7 del d.l. 13 maggio 1991, n. 152.

(490) Riferendosi con tale denominazione al d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito con legge 24 luglio 2008, n. 125; al d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, convertito con legge 23 aprile 2009, n. 38, e alla legge 15 luglio 2009, n. 94.

(491) Relazione delle commissioni permanenti 1ª e 2ª riunite sul disegno di legge « Disposizioni in materia di sicurezza pubblica (733) » al Senato, comunicata alla presidenza l'11 novembre 2008, p. 3, su www.senato.it.

(492) Le cosiddette « ronde ». A proposito degli obbiettivi del « pacchetto sicurezza » del 2009 cfr. la Relazione delle commissioni permanenti 1ª e 2ª riunite sul disegno di legge « Disposizioni in materia di sicurezza pubblica (733) » al Senato, comunicata alla presidenza l'11 novembre 2008, su www.senato.it.

mantenere collegamenti con le associazioni criminali di appartenenza [493], andando così ad incidere ancor più pesantemente sulle condizioni detentive per perseguire finalità estranee al carcere: il ristabilimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Innanzitutto, aumentò il raggio d'azione del regime differenziato, con un ampliamento dei potenziali destinatari tramite l'inserimento di nuove figure di reato all'interno del primo periodo dell'articolo 4-*bis*, comma 1, O.P. da parte del d.l. 23 febbraio 2009 n. 11, convertito con legge 23 aprile 2009 n. 38 [494].

La legge 15 luglio 2009 n. 94 attuò invece un ampliamento indiretto, prevedendo, all'ultimo periodo dell'articolo 41-*bis*, comma 2, O.P., che *in caso di unificazione di pene concorrenti o di concorrenza di più titoli di custodia cautelare, la sospensione può essere disposta anche quando sia stata espiata la parte della pena o di misura cautelare relativa ai delitti indicati nell'art. 4-bis*. In tal modo il legislatore, prendendo una netta posizione sulla questione dello scioglimento del cumulo delle pene o dei titoli di custodia cautelare [495], mise fine ad un contrasto interpretativo che aveva generato due fronti contrapposti nella giurisprudenza. Da una parte vi era un orientamento favorevole allo scioglimento, riconducibile alla sentenza della Corte Costituzionale 27 luglio 1994 n. 361, secondo la quale la disciplina *ex* articolo 4-*bis*, O.P. non creava uno *status* di detenuto pericoloso, tale da investire l'intera esecuzione della pena del condannato su cui grava il suddetto cumulo. In seguito le sezioni unite della Cassazione, nella sentenza Ronga, ripresero le argomentazioni della Corte Costituzionale evidenziando innanzitutto *l'inaccettabile diversità di trattamento* che l'inscindibilità del cumulo genererebbe *a seconda della eventualità, del tutto casuale, di un rapporto esecutivo unico ovvero di distinte esecuzioni dipendenti dai titoli che scaturiscono dalle singole condanne*, in quanto solo in caso di esecuzioni separate *l'avvenuta espiazione della pena inflitta per il titolo ostativo permetterebbe la successiva fruizione dei benefici penitenziari in relazione ad altre condanne*; invece, in caso di unificazione delle pene, si andrebbe a creare *il paradossale effetto negativo di assegnare*

---

[493] Entrambi i virgolettati del periodo si riferiscono alla Relazione delle commissioni permanenti 1ª e 2ª riunite sul disegno di legge « Disposizioni in materia di sicurezza pubblica (733) » al Senato, comunicata alla presidenza l'11 novembre 2008, p. 6, su www.senato.it.

[494] In particolare il d.l. 23 febbraio 2009, n. 11 inseriva nei reati di prima fascia: l'induzione, il favoreggiamento o lo sfruttamento della prostituzione minorile (articolo 600-*bis*, comma 1, c.p.); il delitto di pornografia minorile (relativamente ai soli casi *ex* articolo 600-*ter*, commi 1 e 2, c.p.); la violenza sessuale semplice, esclusi i casi di minore gravità, e quella aggravata (rispettivamente articoli 609-*bis* e 609-*ter*, c.p.); la violenza sessuale di gruppo (articolo 609-*octies*, c.p.); gli atti sessuali con minore infraquattordicenne o infrasedicenne se compiuti dall'ascendente, dal genitore, tutore, convivente o altra persona cui il minore sia affidato (articolo 609-*quater*, comma 1, c.p.). La legge di conversione 23 aprile 2009, n. 38 invece lasciava nella prima fascia soltanto i delitti *ex* articoli 600- *bis*, comma 1, c.p., 600-*ter*, commi 1 e 2, c.p. e 609-*octies*, c.p. Lo spostamento di tali reati sessuali in quelli della prima fascia lasciava però perplessi, considerando innanzitutto la loro sostanziale differenza, in termini di pericolosità e allarme sociale, con i reati connessi all'ambito della criminalità organizzata e soprattutto la previsione della collaborazione *ex* articolo 58-*ter*, O.P. come unico percorso utile per l'accesso ai benefici penitenziari da parte dei *sex offenders*, i cui delitti non sono sintomatici di legami fra questi e associazioni di stampo mafioso.

[495] La questione era stata già introdotta nel paragrafo precedente, nell'ambito della numerosa serie di pronunce di annullamento dei decreti applicativi o di proroga del regime detentivo speciale da parte dei tribunali di sorveglianza

alla qualità di pena riferita al titolo di reato ostativo una sorta di efficacia impeditiva permanente agli effetti dei benefici penitenziari, che travolgerebbe anche le restanti pene cumulate *anche dopo il concreto esaurimento della condanna ostativa* [496].

La Cassazione poi concludeva sulla questione affermando *il principio di diritto secondo il quale nel corso dell'esecuzione della pena il vincolo della continuazione tra reati è scindibile, in riferimento alla pena applicata per più reati astratti dal vincolo della continuazione, al fine di consentire la valutazione della sussistenza, o meno, di ostacolo, veniente dalla tipologia di un dato reato, giudicato in continuazione, alla concessione di benefici penitenziari ex art. 4-bis, legge 26 luglio 1975, n. 354 come sostituito dall'art. 15, comma 1, lett. a), d. legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito dalla legge 7 agosto 1992, n. 356*.

In seguito, dunque, per lo scioglimento del cumulo, *ciascuna fattispecie di reato riacquista la sua autonomia*, riguardo sia alla pena edittale che a quella applicata, e il condannato potrà accedere ai suddetti benefici penitenziari solo dopo aver espiato la pena relativa ai reati ostativi [497].

Di ben altro avviso furono invece altre decisioni più recenti della Cassazione [498], successive alla ondata di annullamenti delle applicazioni o proroghe del regime detentivo speciale che seguì alla emanazione della legge 23 dicembre 2002, n. 279, le quali si posero in forte contrasto verso le pronunce dei tribunali di sorveglianza contrarie alla irrogazione del regime differenziato, nonché verso la interpretazione estensiva della sentenza Ronga che gli stessi giudici di sorveglianza avevano attuato in favore dei reati per i quali è applicabile il regime *ex* articolo 41-*bis*, comma 2 e ss., O.P.

Nel giustificare tali decisioni la Suprema corte si appellava al principio di unicità della pena *ex* articolo 76 c.p. [499] e alla particolare funzione di prevenzione del regime detentivo speciale verso il compimento di futuri reati da parte del ristretto, contrastando il mantenimento dei collegamenti con l'associazione di appartenenza.

A questa interpretazione aderì il legislatore, ritenendo prevalenti le istanze di difesa sociale e di neutralizzazione della pericolosità di alcuni detenuti.

---

[496] Sempre secondo la Suprema corte « tali conseguenze si porrebbero in contrasto con i principi costituzionali di ragionevolezza, di uguaglianza e della funzione risocializzante della pena; conseguenze che non possono ritenersi assecondate dal principio della pena unica sancito dall'articolo 76, comma 1, c.p. ». Cfr. Cass., sez. un., 30 giugno 1999, n. 14, Ronga.

[497] Cfr. Cass., sez. un., 30 giugno 1999, n. 14, Ronga.

[498] Si prendano ad esempio Cass. pen., sez. I, 16 marzo 2004, n. 15428, Cass pen., sez. I, 13 ottobre 2005, n. 39776 e Cass. pen., sez. I, 20 gennaio 2005, n. 4530. Pareri negativi sulla scindibilità del cumulo emersero anche in alcune sedute della Commissione parlamentare antimafia della XIV legislatura (dal 30 maggio 2001 al 27 aprile 2006): cfr. *Audizione del Procuratore Nazionale Antimafia, dottor Piero Luigi Vigna, sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario*, nel Resoconto stenografico della 54ª seduta della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, martedì 4 maggio 2004, pp. 8-9 e il Resoconto stenografico della 59ª seduta, martedì 23 novembre 2004, pp. 5-6.

[499] Nonostante nella sentenza « Ronga » si era escluso che il principio in questione potesse giustificare le violazioni che comporterebbe il divieto di scioglimento del cumulo.

Una ulteriore estensione dell'ambito applicativo del regime differenziato venne inserita sempre nel comma 2 dell'articolo 41-*bis*, O.P., al primo periodo, prevedendo la facoltà di sospendere l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti dell'ordinamento penitenziario, oltre che a causa di delitti *ex* articolo 4- *bis*, comma 1, O.P., anche per reati comuni che però fossero stati commessi *avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione di tipo mafioso* [(500)]. Con questa soluzione la legge 15 luglio 2009 n. 94 andava a *correggere* una prassi dei tribunali di sorveglianza che, unita all'interpretazione favorevole allo scioglimento dei cumuli delle pene, faceva parte della base giustificativa dei numerosi annullamenti delle applicazioni o proroghe del regime differenziato che attuarono dopo la novella del 2002. Per l'applicazione del regime detentivo speciale, la giurisprudenza della Cassazione propendeva per un approccio *sostanzialistico* nei confronti dei reati connessi all'attività mafiosa: in tal senso non sarebbe necessaria la formale contestazione dell'aggravante *ex* articolo 7 del d.l. 13 maggio 1991 n. 152 convertito con legge 12 luglio 1991 n. 203 dovendosi invece individuare i reati *commessi avvalendosi delle condizioni previste all'art. 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo* in maniera *sostanziale, con riferimento alla natura e alle finalità dell'illecito, nonché al contesto in cui lo stesso fu commesso* [(501)]. Così, dunque, il legislatore recepì l'orientamento della Suprema corte, con la scelta di estendere l'applicabilità del regime detentivo speciale per un qualunque reato comune che presentasse caratteristiche riconducibili all'attività mafiosa, ma senza richiamare espressamente l'aggravante all'articolo 7 del d.l. 13 maggio 1991 n. 152.

Una modifica che mostra in maniera limpida l'intento di aumentare la severità del regime differenziato la si ritrova al secondo periodo del comma 2-*bis* dell'articolo 41-*bis*, O.P., comma completamente riscritto dalla legge 15 luglio 2009, n. 94: la durata del provvedimento applicativo della disciplina è infatti aumentata a quattro anni, prorogabile nelle stesse forme per successivi periodi, ciascuno pari a due anni.

Per quanto riguarda l'adozione del provvedimento sospensivo, la totale riscrittura del comma 2-*bis* dell'articolo 41-*bis*, O.P. ha lasciato invariata la competenza ad emetterlo in capo al Ministro di Giustizia, anche a richiesta del Ministro dell'Interno, tramite decreto motivato, confermando così la scelta di non giurisdizionalizzare tale procedimento e mantenerlo invece con *una più marcata connotazione amministrativa*. Resta immutato anche il sistema di consultazioni tramite cui il Ministro della Giustizia, prima di adottare il decreto applicativo o di proroga del regime, acquisisce il parere

---

(500) Il dettato riprende la previsione dell'articolo 4-*bis*, comma 1, O.P. nella quale comprende fra i reati ostativi dei benefici penitenziari anche quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-*bis*, c.p. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste e riecheggia anche la formula che era prevista all'articolo 7 del d.l. 13 maggio 1991, n. 152 convertito con legge 12 luglio 1991, n. 203 (articolo abrogato dall'articolo 7, comma 1, lett. *i)*, d.lgs. 1 marzo 2018. Oggi contenuta nell'articolo 416-*bis* 1, c.p., che introduce un'aggravante per i delitti « punibili con pena diversa dall'ergastolo » e che siano stati commessi « avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-*bis*, c.p. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo ».

(501) Così Cass., sez. I, 23 novembre 2004, n. 374. Nello stesso senso, fra le altre, Cass., sez. I, 18 febbraio 2004, n. 17895 e sez. I, 9 dicembre 2004, n. 1928.

del pubblico ministero che procede alle indagini preliminari ovvero di quello presso il giudice procedente e apprende ogni altra necessaria informazione da parte della Direzione nazionale antimafia, degli organi di polizia centrali e da quelli specializzati nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata, terroristica o eversiva, nell'ambito delle rispettive competenze [(502)]. I presupposti per la proroga del regime detentivo speciale sono rimasti sostanzialmente gli stessi, riconducibili alla « persistenza della capacità » del detenuto « di mantenere i collegamenti con l'associazione criminale » durante il periodo di reclusione, superabile solo nel caso si acquisiscano « elementi specifici e concreti » tali da escludere la permanenza « della attitudine del condannato a mantenere contatti », *rectius* collegamenti, « con l'esterno » [(503)]. Tuttavia, il terzo periodo del nuovo comma 2-*bis* nonostante lasci inalterata, in capo all'Amministrazione Penitenziaria, la conseguenza di dover provare il venir meno della capacità del ristretto di mantenere i collegamenti con l'organizzazione di appartenenza per evitare così la protrazione del regime differenziato, contiene comunque delle novità riguardo l'applicazione della proroga.

Innanzitutto viene eliminato qualsiasi dubbio residuo sulla possibile inversione dell'onere della prova, a carico del detenuto, riguardo la cessata capacità di quest'ultimo di instaurare collegamenti dal carcere con l'associazione criminale a cui appartiene [(504)]: dalla condizione negativa del dettato precedente, che prevedeva la possibilità di disporre la proroga *purché non risulti che la capacità del detenuto o dell'internato di mantenere contatti con associazioni criminali, terroristiche o eversive sia venuta meno*, si è passati ad una condizione positiva che consente la proroga *quando risulta* che la suddetta capacità del ristretto *non è venuta meno*, palesando, con quest'ultima disposizione, un onere motivazionale in capo al Ministro della Giustizia [(505)].

La sostituzione del termine *contatti* con *collegamenti* ha poi chiarito il significato di questi due concetti: se il non verificarsi dei primi durante la sottoposizione al regime detentivo speciale fa parte delle fisiologiche conseguenze dell'applicazione del trattamento differenziato, risultando dunque un segno del buon funzionamento dello stesso, non è comunque detto che questo basti a considerare automaticamente cessata anche la capacità, oltre alla volontà, del detenuto di intrattenere rapporti con la consorteria criminale di cui fa parte, se dovesse passare al regime detentivo ordinario [(506)].

È appunto la permanenza del collegamento del detenuto con l'organizzazione di appartenenza che l'articolo 41-*bis*, comma 2, O.P. mira a

---

(502) Vedi articolo 41-*bis*, comma 2-*bis*, primo periodo, O.P.

(503) Così Cass. pen., sez. I, 16 gennaio 2007, n. 12477.

(504) La disciplina precedente, che risaliva alla legge 23 dicembre 2002, n. 279, aveva creato discordanze interpretative nella giurisprudenza, nella fattispecie « se la proroga potesse disporsi ogni qualvolta non fossero emersi elementi nuovi tali da incidere sulla capacità "comunicativa" del detenuto, ovvero se, al contrario, fossero necessarie ulteriori prove attestanti la perdurante attualità dei collegamenti del detenuto interessato con l'organizzazione criminale di appartenenza ».

(505) L'ordinanza 23 dicembre 2004, n. 417 della Corte costituzionale, su www.cortecostituzionale.it.

(506) Cass. pen., sez. I, 20 ottobre 2005, n. 40220.

contrastare [507]; collegamento che, soprattutto riguardo gli affiliati ai vertici di comando delle consorterie criminali, in numerose occasioni ha mostrato una forte resistenza anche a detenzioni di lunga durata.

Questa presunzione di permanenza della capacità di collegamenti in capo al ristretto viene poi consolidata dal dettato del nuovo ultimo periodo dell'articolo 41-*bis*, comma 2-*bis*, O.P., come modificato dalla legge 15 luglio 2009 n. 94: affermando che *il mero decorso del tempo non costituisce, di per se, elemento sufficiente per escludere la capacità di mantenere i collegamenti con l'associazione o dimostrare il venir meno dell'operatività della stessa*, il legislatore dimostra di recepire la visione del vincolo associativo mafioso come un rapporto tendenzialmente perpetuo, contrastabile in maniera efficace nemmeno tramite la detenzione.

A chiudere la serie di novità apportate dalla novella del 2009 all'istituto della proroga, sempre nel nuovo comma 2-*bis*, vi è una elencazione di parametri, acquisiti interamente dalla giurisprudenza precedente la riforma in oggetto, che l'Amministrazione Penitenziaria deve valutare in sede di rinnovamento del regime differenziato. Occorrerà specificamente tener conto *del profilo criminale e della posizione rivestita dal soggetto in seno all'associazione, della perdurante operatività del sodalizio criminale, della sopravvenienza di nuove incriminazioni non precedentemente valutate, degli esiti del trattamento penitenziario e del tenore di vita dei familiari del sottoposto*.

Legata al divieto di scioglimento del cumulo, inserito all'ultimo periodo del comma 2, risulta l'abrogazione del comma 2-*ter* dell'articolo 41-*bis*, O.P., che prevedeva la possibilità per il Ministro della Giustizia di revocare, d'ufficio o su istanza di parte, il provvedimento di attuazione o di proroga del regime differenziato nel caso, prima della scadenza dell'atto, fossero venute meno le condizioni che avevano determinato l'adozione o la proroga del provvedimento [508]. In tal modo la legge 15 luglio 2009 n. 94 metteva fine alla prassi che vedeva operare le revoche soprattutto nei casi in cui l'interessato aveva concluso l'espiazione della parte di pena relativa ai reati ostativi *ex* articolo 4-*bis*, comma 1, O.P., ribadendo invece il non venir meno della legittimità dell'applicazione del regime detentivo speciale anche quando sia stata espiata la pena riconducibile ai reati presupposto. Sull'argomento è da segnalare che, più di recente, la Cassazione ha precisato, con la sentenza 20 settembre 2016, n. 47568, che « *è impugnabile mediante reclamo al tribunale di sorveglianza, per il suo carattere di rimedio generale a garanzia dei diritti dei detenuti, il rigetto per silenzio-rifiuto della richiesta di revoca anticipata del provvedimento ministeriale di sottoposizione al regime di sorveglianza particolare previsto dall'art.*

---

[507] Cass. pen., sez. I, 20 ottobre 2005, n. 40220, cit.

[508] Il comma 2-*ter* prevedeva inoltre, al secondo periodo, la possibilità per il detenuto, l'internato o il suo difensore di proporre reclamo, ai sensi dei commi 2-*quinquies* e 2-*sexies* del medesimo articolo, contro il provvedimento che non accoglie l'istanza di revoca; il terzo periodo invece contemplava il rigetto, per silenzio rifiuto, dell'istanza di revoca se decorsi trenta giorni dalla sua presentazione non fosse stato adottato alcun provvedimento da parte dell'Amministrazione penitenziaria.

41-bis ord. pen. » [509]. Infatti, secondo un orientamento ormai consolidato della giurisprudenza, l'interessato *potrà proporre reclamo al tribunale di sorveglianza anche in materia di revoca anticipata del decreto, dal momento che il relativo giudizio verte pur sempre sulla 'sussistenza dei presupposti' per il mantenimento del regime detentivo speciale*.

La più limpida dimostrazione dell'intento dichiarato del legislatore di *dare più rigore al 41-bis* la si ritrova però nelle modifiche *in peius* apportate alla disciplina del comma 2-*quater*, nel quale la legge 23 dicembre 2002, n. 279 aveva previsto le singole restrizioni che l'applicazione del regime detentivo speciale avrebbe potuto comportare.

Tra le principali restrizioni, si segnala che il numero di colloqui personali, da un numero non inferiore a uno e non superiore a due al mese, viene abbassato ad uno al mese; la loro sottoposizione a controllo auditivo ed a registrazione, previa motivata autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente, diventa obbligatoria; possono ora essere autorizzati ad effettuare un colloquio telefonico mensile con i familiari, della durata massima di dieci minuti e sottoposto comunque a registrazione, solo i detenuti che non hanno effettuato colloqui personali; viene introdotta la specifica previsione che « i colloqui sono comunque video-registrati »; per i colloqui con il difensore è prevista la possibilità di effettuare, fino a un massimo di tre volte a settimana, una telefonata o un colloquio personale della stessa durata di quelli previsti per i familiari [510]; per la permanenza all'aperto viene abbassato da cinque a quattro il numero massimo dei componenti di ogni gruppo di socialità e diminuisce da quattro a due il limite massimo giornaliero di ore fruibili.

Anche il comma 2-*quinquies* viene completamente sostituito, subendo due importanti variazioni: la prima, riguarda l'attribuzione della competenza in materia di reclamo al solo tribunale di sorveglianza di Roma, derogando così al criterio generale *ex* articolo 677 c.p.p. che attribuisce la competenza al tribunale di sorveglianza avente giurisdizione sull'istituto in cui si trova il detenuto o l'internato al momento dell'applicazione del regime detentivo speciale, e l'aumento del termine di scadenza per la presentazione del reclamo stesso da dieci a venti giorni.

La seconda novità apportata al comma 2-*quinquies* dell'articolo 41-*bis*, O.P. sembra andare a supporto delle esigenze difensive dell'interessato: l'ampliamento del termine utile per la presentazione del reclamo consentirebbe infatti una miglior preparazione della strategia difensiva, considerando anche la complessità nel mettere a punto un simile atto e le difficoltà di contatto fra l'interessato e il suo difensore.

Nel riformulato comma 2-*sexies* ci ritroviamo davanti agli ennesimi interventi volti a « correggere » la giurisprudenza, ritenuta troppo permis-

---

[509] Ciò è dovuto al carattere generale dell'istituto del reclamo *ex* articolo 14-*ter*, O.P., che si pone come rimedio a garanzia dei diritti dei detenuti per tutti i regimi di sorveglianza speciale, pur in assenza di una norma specificatamente dedicata alla revoca.

[510] La Corte costituzionale con la sentenza 20 giugno 2013, n. 143 dichiarerà l'illegittimità costituzionale dell'articolo 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *b)*, ultimo periodo, limitatamente alle parole « con i quali potrà effettuarsi, fino ad un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari ».

siva, dei tribunali di sorveglianza. È stato innanzitutto eliminato il loro potere di controllo sulla congruità del contenuto del provvedimento ministeriale di applicazione o di proroga del regime differenziato rispetto alle esigenze di ordine e sicurezza da salvaguardare, limitando in questo modo la tutela giurisdizionale dell'interessato nel caso venga sottoposto a misure non funzionali rispetto agli scopi del regime detentivo speciale. Sulla questione si è espressa la Corte Costituzionale nella sentenza 28 maggio 2010, n. 190, in cui ha ritenuto inammissibile una questione di legittimità dell'articolo 41-*bis*, comma 2-*quinquies* e comma 2-*sexies*, O.P. rispetto agli articoli 13, comma 2, 24, comma 1 e 113, comma 1, della Costituzione [(511)], nella parte in cui non consentono al detenuto di proporre reclamo, per difetto di congruità del contenuto, contro il decreto del Ministro della Giustizia. Secondo la Corte, operando una *ricostruzione sistematica del quadro normativo in vigore*, sarebbe possibile trarre una interpretazione orientata della disciplina censurata: la riduzione della discrezionalità del Ministro della Giustizia nel determinare il contenuto specifico del decreto, attuata inserendo al comma 2-*quater* dell'articolo 41-*bis*, O.P. un elenco di restrizioni tassativamente indicate dalla legge, ha determinato la scomparsa del riferimento testuale al controllo sulla congruità dei mezzi rispetto ai fini, ma non ha certamente eliminato il controllo di legittimità sul contenuto dell'atto, in ordine all'eventuale violazione di diritti soggettivi del detenuto [(512)]. L'interessato potrà infatti avvalersi del rimedio generale *ex* articolo 14-*ter* O.P. [(513)] per contestare, innanzi al tribunale di sorveglianza, il contenuto del decreto applicativo o di proroga del regime detentivo speciale, ove violasse un suo diritto soggettivo [(514)].

Tuttavia, non è difficile accorgersi che la tipizzazione delle singole restrizioni applicabili ai ristretti al regime differenziato risulta *più apparente che reale*, viste le previsioni delle lettere *a)* e *j)* del comma 2-*quater*, articoli 41-*bis* O.P. che fanno evidentemente residuare delle aree di discrezionalità in capo all'Amministrazione Penitenziaria nella determinazione del contenuto specifico del decreto. Considerando allora che la stessa Corte Costituzionale, nella sentenza 18 ottobre 1996 n. 351, dato l'ampio spazio di scelta che la normativa dell'epoca lasciava al Ministro *riguardo al concreto atteggiarsi del regime derogatorio* [(515)], espresse il bisogno di un sindacato

---

(511) In particolare, rispettivamente, perché la disciplina *ex* legge 15 luglio 2009 n. 94 « consentirebbe incisivi provvedimenti dell'Amministrazione sulla libertà personale dei cittadini senza alcuna forma di controllo giudiziale »; per il mancato riconoscimento agli interessati di un mezzo per agire in giudizio a tutela dei propri diritti; per non aver apprestato « alcuna forma di tutela nei confronti di comportamenti dell'Amministrazione lesivi dei diritti del detenuto ». Cfr., Corte costituzionale, 28 maggio 2010, n. 190, su www.cortecostituzionale.it.

(512) Corte costituzionale, 28 maggio 2010, n. 190, cit.

(513) Ritenuto dalla giurisprudenza di questa Corte applicabile anche al regime di cui all'articolo 41-*bis*. Così sempre Corte costituzionale, 28 maggio 2010, n. 190, su www.cortecostituzionale.it.

(514) Cfr. Corte costituzionale, 28 maggio 2010, n. 190, su www.cortecostituzionale.it che specifica non trattarsi « di un controllo sulla "congruità" del provvedimento rispetto ai fini di sicurezza, ma dell'accertamento della eventuale lesione di un diritto fondamentale – mai giustificabile, neppure per esigenze di sicurezza – da verificare caso per caso ».

(515) Era in vigore il d.l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito con legge 7 agosto 1992, n. 356. La Corte specificò che se la normativa in questione prevedesse la sottoposizione ad un regime « già interamente predeterminato dalla legge », in tal caso « l'unico controllo giurisdizionale possibile a parte eventuali contrasti fra la stessa legge e la Costituzione potrebbe vertere sulla

giurisdizionale esteso « *non solo alla sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento* », ma anche al concreto contenuto dell'atto, comprendendo la « *congruità delle misure in concreto disposte rispetto ai fini per i quali la legge consente all'Amministrazione di disporre un regime derogatorio rispetto a quello ordinario* », non sarebbe illogico concludere che la previsione del comma 2-*quater* da parte della legge 15 luglio 2009 n. 94 non ha fatto venir meno le ragioni che indussero la Corte, nella suddetta sentenza, a richiedere un controllo giurisdizionale che abbracciasse anche la congruità delle restrizioni adottate rispetto alle finalità di ordine e sicurezza che giustificano l'applicazione del regime *ex* articolo 41-*bis* comma 2 e ss. O.P.

Dal 2013, al posto del reclamo *ex* articolo 14-*ter* O. P., il rimedio utilizzabile in caso di *inosservanza da parte dell'amministrazione di disposizioni previste dalla presente legge e dal relativo regolamento, dalla quale derivi al detenuto o all'internato un attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti* è il nuovo reclamo *ex* articolo 35-*bis* O.P., introdotto dall'art. 3, d.l. 23 dicembre 2013 n. 146, convertito con legge 21 febbraio 2014 n. 10, in risposta alle censure espresse dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sull'assenza, nell'ordinamento italiano, di rimedi effettivi che consentano di interrompere immediatamente una violazione in atto e di fornire un'adeguata riparazione del danno subito a causa di tale violazione, nella sentenza 8 gennaio 2013, Torreggiani ed altri c. Italia.

Erano sorti alcuni dubbi riguardo l'organo competente a decidere sullo specifico contenuto del decreto applicativo o di proroga del regime detentivo speciale. Sul punto però la Cassazione, condividendo la posizione dello stesso tribunale di sorveglianza di Roma, ha statuito che *quando le questioni poste con il reclamo non attengano all'adozione, alla proroga o alla revoca del provvedimento ministeriale, e quindi alla verifica della sussistenza dei presupposti legittimanti il suo mantenimento, ma riguardino 'problematiche pratiche ed operative', e pertanto i profili applicativi delle singole restrizioni e la loro incidenza sui diritti soggettivi del detenuto, rimane la normale competenza del Magistrato di sorveglianza territoriale, prevista in via generale dall'art. 677 c.p.p.* [(516)].

Ritornando al reclamo di cui al rinnovato comma 2-*quinquies* dell'articolo 41-*bis* O.P., il procedimento che scaturisce dalla sua proposizione è regolato dal nuovo comma 2-*sexies* dell'articolo 41-*bis* O.P.

Resta invariato il termine entro cui deve pronunciarsi il tribunale di sorveglianza di Roma, pari a dieci giorni dal ricevimento del reclamo, considerato ordinatorio dalla giurisprudenza di legittimità, e restano anche sostanzialmente inascoltate le censure, mosse da più parti già durante la vigenza delle discipline precedenti la legge 15 luglio 2009 n. 94, verso la sistematica violazione dei termini per decidere da parte del tribunale, fra le

---

sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento », come prevede la disciplina della riforma del 2009.

(516) Cass. pen., sez. I, 10 settembre 2015, n. 37835, che cita altre precedenti decisioni della Cassazione nello stesso senso.

quali ritroviamo anche quelle espresse dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Per sollecitare ad impugnare le ordinanze del tribunale di sorveglianza innanzi alla Suprema corte, ai soggetti originariamente legittimati a presentare *ricorso per cassazione avverso l'ordinanza del tribunale per violazione di legge* [517] sono stati affiancati il pubblico ministero in udienza, il procuratore generale presso la corte d'appello, il detenuto, l'internato o il difensore, il procuratore nazionale antimafia e dal procuratore di cui al comma 2-*bis*. Il comma in esame, agli ultimi due periodi, conclude affermando rispettivamente che: la presentazione di tale ricorso non sospende l'esecuzione del provvedimento; nel caso il reclamo dovesse venire accolto *il Ministro della Giustizia, ove intenda disporre un nuovo provvedimento ai sensi del comma 2, deve, tenendo conto della decisione del tribunale di sorveglianza, evidenziare elementi nuovi o non valutati in sede di reclamo*. Ovviamente è stato eliminato l'ultimo periodo del comma 2-*sexies* presente nella legge 23 dicembre 2002 n. 279, in riferimento alla possibilità di accoglimento parziale del reclamo, poiché la cognizione del tribunale di sorveglianza non può più riguardare il contenuto concreto del provvedimento ministeriale.

Un nuovo ultimo comma, il 2-*septies*, va a chiudere la struttura dell'articolo 41-*bis* O.P. e ad esaurire la serie di novità apportate alla disciplina del regime detentivo speciale dalla legge 15 luglio 2009 n. 94. Esso regola la presenza del detenuto o dell'internato al procedimento operando un rinvio alle disposizioni dell'articolo 146-*bis*, disp. att. c.p.p., che a sua volta regolamenta i casi e le modalità in cui è disposta la partecipazione a distanza al dibattimento. Con questa espressa previsione il legislatore, dopo che con la legge 23 dicembre 2002 n. 279 introdusse stabilmente nell'ordinamento l'obbligatorietà, per i sottoposti al regime differenziato, di partecipare in collegamento audio-visivo al processo, ha confermato di voler « *differenziare anche sul piano processuale il trattamento* » dei ristretti al 41-*bis* O.P., scegliendo così di far « *prevalere le esigenze di salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica sull'esercizio del diritto di difesa* ».

4.12 Il regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. come disciplinato dalla circolare dipartimentale del 2 ottobre 2017 n. 3676/6126. I recenti innesti con la giurisprudenza della Corte Costituzionale

Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria nel corso degli anni ha disciplinato nel dettaglio i contenuti del regime del 41-*bis* O.P., recependo le indicazioni espresse nei pronunciamenti della Corte Costitu-

---

[517] Articolo 41-*bis*, comma 2-*sexies*, terzo periodo, O.P. Per « violazione di legge » si intende, oltre all'inosservanza delle disposizioni di legge sostanziale e processuale, anche la mancanza della motivazione che secondo Cass. pen., sez. I, 9 novembre 2004, n. 48494, è integrata quando « la motivazione stessa risulti del tutto priva dei requisiti minimi di coerenza, di completezza e di logicità, al punto da risultare meramente apparente o assolutamente inidonea a rendere comprensibile il filo logico seguito dal giudice di merito, ovvero quando le linee argomentative del provvedimento siano talmente scoordinate e carenti dei necessari passaggi logici da fare rimanere oscure le ragioni che hanno giustificato la decisione ».

zionale e della Corte di Cassazione, riducendo il più possibile il rischio di violazione dei diritti fondamentali dei detenuti.

Al fine di rendere uniforme l'applicazione del regime negli Istituti, l'Amministrazione Penitenziaria ha elaborato la circolare DAP 2-10-2017 n. 3676/6126 che fornisce precise linee guida per disciplinare con modalità omogenee lo svolgimento delle attività nelle sezioni detentive, e per contemperare il rispetto dei diritti dei detenuti con il fine di prevenire contati con l'esterno. Con tale circolare, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria è intervenuto a disciplinare l'organizzazione del circuito detentivo speciale di cui all'articolo 41-bis O.P., sulla base di un documento articolato in 37 prescrizioni, ulteriormente suddivise in sottopunti, con l'aggiunta finale di una griglia applicativa (il c.d. Modello 72), contenente un'elencazione puntuale di generi alimentari, bevande, medicinali e articolari vari, concessi in regime di sopravvitto, ai detenuti sottoposti al regime.

Attualmente, il regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. prevede che: i detenuti siano ristretti in camera singola; siano istituiti i gruppi di socialità composti al massimo da 4 detenuti secondo valutazioni che impediscano sodalizi criminali trasversali; sia garantita la permanenza all'aperto per un massimo di due ore; i colloqui visivi con i familiari siano effettuati nel numero massimo di uno al mese (a distanza di circa 30 giorni), con durata di un'ora, con un massimo di tre persone (fino al terzo grado di parentela), con l'utilizzo di mezzo divisorio (se presente un minore di anni 12 senza vetro divisorio e la vicinanza al detenuto del minore), e che siano audio e videoregistrati; i colloqui telefonici con i familiari avvengano una volta al mese in alternativa al colloquio visivo (con registrazione ed ascolto) e solo dopo i primi sei mesi di applicazione del regime; i colloqui visivi con i difensori siano effettuati senza vetro divisorio e senza limiti di durata e di frequenza; la corrispondenza epistolare sia sottoposta a visto di censura salvo quella con il difensore, i membri del parlamento o i rappresentanti di Autorità nazionali ed europee aventi competenza in materia di giustizia.

Le modalità di attuazione dei diritti di cui è titolare il detenuto in materia di trattamento (istruzione, lavoro, religione, attività ricreative e sportive etc.) ed assistenza sanitaria trovano esauriente disciplina di dettaglio, nel rispetto delle esigenze di sicurezza e prevenzione.

I detenuti in regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. possono iscriversi a corsi scolastici ed universitari e sostenere i relativi esami.

Gli esami sono effettuati con ingresso in istituto della commissione, in locali muniti di vetro divisorio.

II detenuto può svolgere attività lavorativa nell'ambito della sezione di allocazione, fermo restando quanto previsto dalla normativa circa il divieto di comunicazione tra diversi gruppi di socialità.

Ai ristretti viene assicurata la partecipazione ai riti del culto cattolico.

Per i detenuti appartenenti a religione diverse dalla cattolica viene garantita su loro richiesta l'assistenza dei Ministri del proprio culto accreditati presso gli Organi competenti.

Particolare attenzione è dedicata ai rapporti con i diversi operatori penitenziari, con i sanitari e con il Garanti dei detenuti, nonché alle

modalità con le quali vengono eseguiti i controlli di sicurezza (perquisizioni, accertamenti numerici, controlli stanze e pacchi) e sono regolate le procedure disciplinari.

Restrizioni sono poi previste per quanto attiene al peculio, alla ricezione di bene dall'esterno nonché, alla permanenza all'aperto. Relativamente a quest'ultima, la norma prevede una limitazione a due ore al giorno di permanenza all'aperto in « gruppi di socialità » la cui costituzione avviene secondo criteri stabiliti dall'Amministrazione Penitenziaria al fine di evitare il consolidamento ovvero l'insorgere di sodalizi criminali non superiori a quattro persone e, con la previsione delle opportune misure di sicurezza, anche attraverso accorgimenti di natura logistica sui locali di detenzione, volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di comunicare e, fino alle pronunce della Corte Costituzionale, scambiare oggetti e cuocere cibi tra detenuti appartenenti a diversi « gruppi di socialità ».

Inizialmente, limitazioni erano previste anche al numero di colloqui con i difensori. Su tale limite è tuttavia intervenuta la Corte Costituzionale con la sentenza n. 143/2013 dichiarandone l'illegittimità per la parte in cui limitava il numero di colloquio fruibili con i difensori a tre a settimana, in quanto in contrasto con i principi enunciati negli articoli 3, 24 e 111 terzo comma, della Costituzione italiana.

Con la sentenza numero 186 del 2018 la Consulta si è pronunciata sul divieto di cottura dei cibi imposto ai detenuti in regime di carcere duro e sancito dal comma 2 *quater*, lettera f): tale previsione è stata dichiarata incostituzionale perché in contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione. Vietare la cottura di cibi ai detenuti sottoposti al regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. pone in essere una disparità di trattamento ingiustificata, essendo, invece, permesso di cucinare agli altri detenuti; ha carattere puramente afflittivo e vessatorio, contrastante con il fine rieducativo della pena e con il divieto di infliggere pene contrarie al senso di umanità. Pertanto, tenuto conto delle conclusioni di illegittimità costituzionale di cui alla soprarichiamata sentenza, l'Amministrazione Penitenziaria ha elaborato la circolare prot. n. 0327043 del 18.10.2018 con la quale ha proceduto ad aggiornare ed integrare le disposizioni in materia.

Inoltre, con la sentenza numero 97 del 2020 la Corte ha dichiarato l'illegittimità del comma 2-*quater*, lettera *f*) dell'articolo 41-*bis* O.P. nella parte in cui stabilisce un divieto assoluto di scambiare oggetti fra detenuti appartenenti allo stesso gruppo di socialità. Anche in questo caso, ravvisando un contrasto con gli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione. La Corte ha affermato che la previsione di un regime differenziato come quello di cui all'articolo 41-*bis* O.P. incontra dei limiti precisi e non può tradursi in una compressione sproporzionata dei diritti dei detenuti. Le misure adottate non possono eccedere lo scopo, altrimenti assumerebbero una connotazione puramente afflittiva che andrebbe ad incidere negativamente sul programma trattamentale del detenuto.

La Consulta ha ritenuto che vietare a coloro che sono sottoposti al regime differenziato lo scambio di oggetti se appartenenti allo stesso gruppo

di socialità non osta alla eventuale trasmissione di messaggi all'esterno, potendo questi essere veicolati tramite il linguaggio verbale e non verbale.

La Corte, tuttavia, non ha escluso che l'Amministrazione Penitenziaria introduca eventuali restrizioni, purché siano fondate su un bilanciamento tra esigenze di sicurezza e diritti fondamentali in concreto e siano sempre sottoponibili al vaglio del magistrato di sorveglianza.

La Corte Costituzionale, infine, è da poco tornata a pronunciarsi in tema di 41-*bis* O.P. con la sentenza numero 18 del 2022, accogliendo la questione di legittimità sollevata dalla Corte di Cassazione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 2-*quater*, lettera e) dell'articolo 41-*bis* O.P. nella parte in cui non esclude dalla sottoposizione a visto di censura la corrispondenza tra il detenuto e il suo difensore in quanto vi ha ravvisato una violazione del diritto di difesa.

Il detenuto è titolare del diritto di comunicare in modo privato con il proprio difensore e ciò, tra l'altro, può tutelarlo da eventuali abusi da parte delle autorità penitenziarie.

Sottoporre a visto di censura la corrispondenza tra detenuto e difensore significa comprimere irragionevolmente il diritto di difesa del reo e non è, di certo, una misura idonea a impedire che abbia contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza.

Inoltre, una tale previsione farebbe presumere una collusione tra difensore e imputato che screditerebbe il ruolo della professione forense, atta a tutelare i diritti fondamentali del reo nonché lo stato di diritto *in toto*.

Sulla criticità relativa al diritto alla salute, invece, la giurisprudenza italiana si è sempre espressa valutando in maniera dogmatica la rigidità della misura carceraria *de quo*.

Più di recente, con l'introduzione da parte Legislatore dell'emergenza disciplinata dal d.l. 28 del 2020 si incide sugli articoli 30-*bis* e 47-*ter* O.P., andando a prevedere, per l'adozione di tali misure nei confronti dei detenuti sottoposti a regime di cui all'articolo 41-bis O.P. la necessità di un parere obbligatorio sull'istanza che i giudici di sorveglianza devono richiedere al procuratore antimafia in ordine all'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata ed alla pericolosità del soggetto.

4.13 I rapporti del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT)

Il CPT non ha mai messo in discussione la necessità di un regime detentivo speciale che aiuti a contrastare la pericolosità dei membri di organizzazioni criminali e impedire che continuino a comunicare istruzioni o perpetrare reati anche dal carcere. Tuttavia, specifica che l'utilizzo di tali modalità di detenzione debbano avvenire solo in casi eccezionali e per il più breve tempo possibile, a causa delle conseguenze negative che tali tipi di restrizioni potrebbero avere sui detenuti nel lungo periodo, escludendo in ogni caso misure di restrizione meramente afflittive.

Per ciò che concerne il regime *ex* articolo 41-*bis*, comma 2 e ss., O.P., il Comitato, nei rapporti riguardanti le visite effettuate, ha in genere espresso considerazioni molto più critiche rispetto alla Corte EDU. Nel

valutare la liceità di tale trattamento differenziato rispetto all'art. 3, CEDU, tiene d'occhio alcuni parametri: la scrupolosa aderenza alla finalità espressa nella sua istituzione; l'isolamento e i suoi effetti, con attenzione a che non si produca quel deterioramento delle capacità psicofisiche del detenuto che si configurerebbe come trattamento inumano e degradante; la salvaguardia di alcuni diritti, soprattutto in tema di privatezza, valore di difficile tutela in tali contesti; il mutato concetto di territorialità della pena che si realizza di fatto in questi casi; l'indeterminatezza intrinseca di un regime speciale rinnovabile in modo quasi automatico e per un tempo complessivo non definito.

Nel rapporto del 1997 il Comitato, dopo aver preso atto del funzionamento e delle finalità della *prima versione* del regime differenziato, lo catalogò come uno dei regimi più duri che sia stato finora osservato, evidenziando già come le misure restrittive in cui esso consisteva potessero causare, nei soggetti detenuti, effetti dannosi e comprometterne le facoltà psichiche. Sono state mostrate perplessità in particolare su come alcune di tali restrizioni potessero conciliarsi con l'obbiettivo dichiarato del regime in questione, ovvero impedire i collegamenti dal carcere tra i detenuti e la loro associazione d'appartenenza, ipotizzando poi come scopo non dichiarato del regime detentivo speciale quello di pressare psicologicamente i ristretti, affinché si dissocino dal proprio gruppo criminale o collaborino con le autorità giudiziarie. In tale contesto il CPT raccomandò al Governo italiano di rivedere il funzionamento del sistema di cui all'articolo 41-*bis* O.P., consentendo ai detenuti di compiere attività ricreative e di assicurargli un contatto umano appropriato [(518)].

Nel rapporto del 2010, rinnovando la raccomandazione di garantire un livello accettabile di relazioni umane con altri detenuti e con gli agenti di custodia, il CPT evidenziava quanto incidesse negativamente sulla salute mentale dei ristretti anche la sporadicità dei colloqui con i loro familiari, nonché le difficoltà a cui dovevano sottostare nel compierli: la maggior parte dei detenuti aveva infatti diritto ad un'ora mensile di visite, da tenersi tramite interfono, separati da un vetro divisorio a tutta altezza, senza possibilità di accumulare quelle inutilizzate [(519)]. Su tali problematiche il Comitato raccomanda ad esempio di concedere colloqui compensativi di quelli non sostenuti, di consentire telefonate ai familiari in aggiunta delle visite ricevute e anche nei primi sei mesi di reclusione al regime differen-

---

(518) Cfr. il *Rapporto al Governo italiano sulla visita effettuata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) in Italia dal 22 ottobre al 6 novembre 1995*, reso pubblico il 4 dicembre 1997, pp. 36-37, su www.coe.int. La necessità di instaurare un contatto umano appropriato, non solo con altri detenuti ma anche con il personale carcerario, è stata espressa in seguito nel *Rapporto al Governo italiano sulla visita effettuata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) in Italia dal 13 al 25 febbraio 2000*, reso pubblico il 29 gennaio 2003, pp. 30-31, nel quale il Comitato osservava un ulteriore inasprimento del regime detentivo speciale dovuto all'entrata in servizio degli agenti del Gruppo operativo mobile (G.O.M.), che sostituirono il personale penitenziario ordinario nelle aree di detenzione adibite al regime differenziato, con l'obbiettivo di attuare rigorosamente le restrizioni previste dai decreti ministeriali e di ridurre drasticamente i contatti con i detenuti sottoposti.

(519) Vedi il *Rapporto al Governo italiano sulla visita effettuata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) in Italia dal 14 al 26 settembre 2008*, reso pubblico il 20 aprile 2010, pp. 32-34.

ziato, di eliminare il vetro divisorio per i colloqui di soggetti sottoposti al regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. da un periodo di tempo molto lungo, predisponendo misure di sicurezza alternative [(520)].

Molto severa è stata invece la constatazione che tale regime speciale, nonostante dovesse essere applicato solo in casi eccezionali, veniva invece rinnovato pressoché automaticamente, comportando per la maggior parte dei ristretti una sottoposizione prolungata a delle restrizioni che potrebbero equivalere ad una negazione del concetto di trattamento penitenziario [(521)]. Allo stesso modo il Comitato si è mostrato intransigente a proposito della permanenza nelle cosiddette « aree riservate », ovvero, nel caso specifico, una sezione adiacente a quella dedicata al regime detentivo speciale, in cui il detenuto viene posto in una forma di isolamento ancor più rigorosa.

Con il rapporto del 2013 il CPT sottolinea la preoccupazione per la sostanziale impermeabilità del Governo italiano rispetto alla maggior parte delle raccomandazioni formulate dopo la visita del 2008, dimostrata dall'entrata in vigore della legge 15 luglio 2009 n. 94. Con tale normativa venivano infatti ulteriormente irrigidite alcune limitazioni derivanti dall'applicazione del regime detentivo speciale, già censurate in passato dal Comitato per la loro rigorosità [(522)].

Infine, nell'ultimo rapporto disponibile in cui è stato preso in considerazione il regime *ex* articolo 41-*bis*, comma 2 e ss., O.P., il CPT ha invitato le autorità italiane ad una revisione del suddetto regime in tutto il sistema carcerario, raccomandando una serie di interventi specifici, quali, ad esempio, introdurre una più ampia gamma di attività che consentano ai ristretti di trascorrere almeno quattro ore giornaliere al di fuori delle loro celle, insieme agli altri detenuti della stessa sezione; concedere almeno una visita di un'ora alla settimana senza vetro divisorio, il cui utilizzo dovrebbe basarsi su una valutazione individuale del rischio; consentire il cumulo delle ore di visita delle quali non si usufruisce; consentire di effettuare almeno una telefonata al mese indipendentemente dall'aver tenuto o meno un colloquio durante lo stesso periodo; garantire che le decisioni dei giudici di sorveglianza siano prontamente e pienamente attuate dall'Amministrazione Penitenziaria [(523)].

[(520)] Rapporto al Governo italiano sulla visita effettuata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) in Italia dal 14 al 26 settembre 2008, reso pubblico il 20 aprile 2010, p. 33.

[(521)] Vedi sempre il *Rapporto al Governo italiano sulla visita effettuata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) in Italia dal 14 al 26 settembre 2008, reso pubblico il 20 aprile 2010, p. 34, su www.coe.int.* Cfr. anche il *Rapporto sul regime detentivo speciale. Indagine conoscitiva sul 41-bis (marzo 2018), Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani,* pp. 45-46, su *www.senato.it.*

[(522)] Al CTP destava appunto forte preoccupazione l'approvazione del disegno di legge « Disposizioni in materia di sicurezza pubblica » n. 733 al Senato, che avrebbe poi portato al « pacchetto sicurezza » del 2009, per il quale si rimanda al capitolo I, par. 3.3. Cfr. il *Rapporto al Governo italiano sulla visita effettuata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) in Italia dal 14 al 26 settembre 2008*, reso pubblico il 20 aprile 2010, p. 35, su *www.coe.int.*

[(523)] Vedi il *Rapporto al Governo italiano sulla visita effettuata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) in Italia dall'8 al 21 aprile 2016*, reso pubblico l'8 settembre 2017, p. 34, su www.coe.int. Cfr. anche il *Rapporto*

Anche la sottoposizione dei reclusi a sorveglianza sistematica e permanente ha ricevuto una decisa censura, riscontrata in questo caso durante la visita del 2016 nella sezione dedicata al regime detentivo speciale del carcere di Sassari. In particolare, il Comitato riconosce l'uso legittimo della sorveglianza cellulare con dispositivi a circuito chiuso solo sulla base di una valutazione individuale, da ripetere periodicamente, e solo per salvaguardare l'interessato da un rischio di autolesionismo, di suicidio o se vi è il concreto sospetto che stia svolgendo attività che potrebbero mettere a repentaglio la sicurezza. Un'applicazione sistematica di tale tipo di sorveglianza violerebbe gravemente la *privacy* dei ristretti e renderebbe il trattamento penitenziario ancora più opprimente [(524)].

Anche con la visita, svoltasi tra il 12 e il 22 marzo 2019, ripetuta nel 2022, il CPT si è posto lo scopo di verificare le condizioni, tra le altre, dei detenuti all'interno del circuito di Alta Sicurezza e sottoposti al regime *ex* articolo 41-*bis* O.P.

Il Comitato, nella sua visita del 2019, si è recato a Opera e a Saluzzo. Le carenze materiali di queste aree degli istituti coincidono, sostanzialmente, con quelle riscontrate per il medio regime (carenza di acqua calda, riscaldamento, luce naturale); lo stesso si può dire sul regime detentivo, nonostante una maggiore difficoltà di accesso alle attività istruttive o ricreative (ma una maggiore attenzione è dedicata ai trattamenti individuali).

Durante la sua visita in Italia, il Comitato ha visitato i detenuti in regime di 41-*bis* O.P. presso le carceri di Milano Opera e Viterbo. Le maggiori limitazioni sono imposte sul piano dei rapporti con l'esterno: solo una telefonata mensile di dieci minuti o una visita mensile al mese della durata di un'ora è concessa con un familiare, sotto stretta sorveglianza del personale. Ai detenuti sono poi concessi incontri mensili di dieci minuti con i figli o i nipoti minori di dodici anni. Nessuna attività formativa è offerta, i contatti con gli educatori sono sporadici (Milano Opera) o inesistenti (Viterbo), le visite mediche sono svolte in presenza di un agente. La proroga del regime, poi, viene disposta quasi in automatico, sulla sola base dell'assenza di informazioni circa lo scioglimento del vincolo associativo nei confronti del detenuto. Esiste inoltre, per il CPT, un regime « più duro del carcere duro »: la c.d. « area riservata », imposta nei confronti di quei detenuti in regime di 41-*bis* per i quali si voglia assicurare un'impossibilità assoluta di comunicare con altri detenuti nel medesimo regime; essa comporta il « quasi isolamento » (i detenuti sono riuniti in gruppi di due) in celle perlopiù buie, e un controllo ininterrotto, esercitato mediante telecamere e buchi nei muri, su ogni momento – anche il più intimo – della vita del detenuto. L'applicazione di tale misura non è sindacabile di fronte al Tribunale di Sorveglianza. Il Comitato rivolge alle autorità italiane

---

su regime detentivo speciale. Indagine conoscitiva sul 41-bis 8 marzo 2018) Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, pp. 63-64, su www.senato.it.

(524) Cfr. *Rapporto al Governo italiano sulla visita effettuata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) in Italia dall'8 al 21 aprile 2016*, reso pubblico l'8 settembre 2017, p. 34, su *www.coe.int.*

un invito a riflettere sulla possibile non conformità del regime all'art. 27 comma 3 della Costituzione.

4.14 Compatibilità con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

Fino al 2013, la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva quasi sempre fatto salve le normative poste dai vari Stati membri a disciplina dell'ergastolo. E questo avveniva in virtù dell'orientamento giurisprudenziale, elaborato nel *leading case* Kafkaris c. Cipro del 2008, secondo cui solo una pena perpetua che si fosse rivelata *de jure e de facto* irriducibile avrebbe concretizzato una violazione dell'articolo 3 della CEDU. Pertanto, il potere del Capo dello Stato di accordare la grazia, commutare la pena e concedere la condizionale era sufficiente, indipendentemente dalla previsione della liberazione condizionale, a garantire la riducibilità della pena perpetua. Proprio l'esistenza di tale potere permetteva – secondo i giudici di Strasburgo – di escludere la natura disumana e degradante dell'ergastolo e, quindi, la sua illegittimità convenzionale.

Da questa posizione della Corte, nonostante dure critiche provenienti dai suoi stessi componenti, emergeva la volontà di preservare al massimo grado il margine di apprezzamento riservato agli Stati nazionali.

Un'inversione di tendenza si registrò con la sentenza della Grande Camera Vinter e altri c. Regno Unito del 2013, in cui la Corte dedicò particolare attenzione, anche da una prospettiva comparatistica, ai concetti di dignità dell'uomo e funzione della pena.

La Corte sembra così propendere per una teoria polifunzionale della pena secondo la quale la giustificazione in chiave retributiva della sanzione legittimamente inflitta non può trascurare la funzione di risocializzazione cui si riconosce una importanza pari agli altri possibili scopi della pena: un ergastolo che al momento della sua irrogazione risultava giusto, potrebbe nel corso del tempo apparire ingiusto.

« *La speranza è un aspetto importante e costitutivo della persona umana. Gli autori degli atti più odiosi ed estremi che infliggono ad altri sofferenze indescrivibili, conservano comunque la loro umanità fondamentale e hanno capacità intrinseca di cambiare. [...] essi conservano la speranza che un giorno potranno riscattarsi per gli errori commessi. Impedire loro di nutrire tale speranza significherebbe negare un aspetto fondamentale della loro umanità e, pertanto, sarebbe degradante* »: queste sono le parole pronunciate dal giudice irlandese Forde nel corso della sua decisione a votare in favore della maggioranza nel caso Vinter, in sede di decisione della Grande Camera (che, come abbiamo visto, ha determinato un ribaltamento della decisione precedentemente presa dalla IV sezione). Inizia così a germogliare il c.d. « *diritto alla speranza* », che può essere definito come quel diritto, che il detenuto ha, di nutrire un'aspettativa futura sulla possibilità che venga liberato, decorso un determinato lasso di tempo, in modo tale da rendere la sua detenzione meno afflittiva. Come si può facilmente evincere dalle parole sopracitate, l'assenza di speranza comporta la messa in atto di comportamenti inumani o degradanti, ed anche una tortura.

Il « diritto alla speranza » si concretizza nel nostro ordinamento con la sentenza n. 253 del 2019, con la quale la Corte Costituzionale, sotto la spinta della CEDU riguardante il caso Viola, ha dichiarato l'illegittimità parziale dell'articolo 4 *bis*, comma 1, O.P. nella parte in cui non prevede che, ai detenuti per i delitti di cui all'articolo 416-*bis* c.p. e per quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, possano essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'articolo 58-*ter* del medesimo O. P., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti. In altre parole, la Corte sancisce la illegittimità costituzionale dell'articolo 4-*bis* O.P., ove non preveda la concessione di « *permessi premio* », nonostante « *siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità della partecipazione all'associazione criminale sia, più in generale, il pericolo del ripristino di collegamenti con la criminalità organizzata. Sempre che, ovviamente, il condannato abbia dato piena prova di partecipazione al percorso rieducativo* ». Una decisione importante sul piano della giurisprudenza, e non solo, destinata a sortire effetti rilevanti nell'assicurare un rafforzamento dei diritti fondamentali dell'uomo e un innalzamento della relativa tutela.

Questa Commissione si è occupata del tema; difatti il 12 aprile 2022 ha approvato la relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-*bis* O.P. [525] e sulle

---

[525] Cfr., Doc. XXIII n. 21, « Relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 in materia di ordinamento penitenziario e sulle conseguenze derivanti dall'ordinanza della Corte Costituzionale n. 97 del 2021 ». In tale relazione la Commissione auspica che il legislatore: *a)* estenda la possibilità di accedere a tutti i benefici anche ai condannati non collaboratori, ritenendosi tali interventi conformi alle prescrizioni dettate dalla Corte costituzionale nelle pronunzie esaminate: non solo il permesso premio, ma anche le misure intermedie che precedono, l'eventuale concessione della liberazione condizionale; *b)* operi una differenziazione, all'interno dei delitti ricompresi nell'articolo 4-*bis* dell'O.P. vigente, tra reati di prima fascia e di seconda fascia, prevedendo un regime probatorio diverso, atteso che la Consulta ha più volte ribadito che l'articolo 4-*bis* dell'O.P. è diventato un contenitore che non assicura più la rescissione dei legami con il mondo criminale di appartenenza (mafioso o terroristico): va distinta la criminalità organizzata di tipo mafioso o terroristico-eversiva con un diverso onere probatorio da quei reati che, pur contenuti nel comma 1 dell'articolo 1, non siano in tale ambito; *c)* valuti di prevedere l'esame delle ragioni della mancata collaborazione (silenti per scelta e silenti loro malgrado) al fine di verificare non solo l'assenza di attualità dei collegamenti; *d)* valuti di prevedere la competenza del tribunale di sorveglianza territorialmente competente per le istanze presentate dai detenuti, condannati per i delitti di prima fascia, ivi compresa la concessione provvisoria dei benefici; *e)* valuti di prevedere una norma transitoria, ove siano rese peggiorative le modalità di esecuzione della pena in base ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 26 febbraio 2020; *f)* emani un'ulteriore norma transitoria che preveda le situazioni pendenti all'entrata in vigore relative ai detenuti che hanno già ottenuto il riconoscimento della collaborazione impossibile, oggettivamente irrilevante inesigibile o che hanno fatto istanza di riconoscimento ovvero che stiano usufruendo di benefici; *g)* provveda a modificare gli articoli 30-*bis* e 30-*ter* dell'O.P. in relazione al termine di quindici giorni stabilito dalla Corte costituzionale, per proporre reclamo avverso l'ordinanza di rigetto o accoglimento del permesso premio; *h)* preveda una pregiudizialità espressa per rendere inammissibile, per assenza di un presupposto di legge, la richiesta di accesso ai benefici da parte dei detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'O.P. Questi detenuti potranno presentare istanza di accesso ai benefici, a partire dal permesso premio, solo dopo la revoca o la mancata proroga del provvedimento del Ministro. La Commissione segnala che in tal modo il legislatore, nella sua autonomia di azione, potrà *trovare il punto di equilibrio* auspicato dalla Corte costituzionale, per evitare la pronuncia di illegittimità sulla questione oggetto dell'ordinanza di rimessione o il ricorso, da parte del giudice delle leggi, allo strumento dell'illegittimità consequenziale. La Corte, ha ritenuto la Commissione nella relazione, in presenza di un intervento legislativo, all'esito

conseguenze derivanti dall'ordinanza della Corte Costituzionale nr. 97 del 2021, che fa seguito a quella già precedentemente approvata nella seduta del 20 maggio 2020 che affrontava le ripercussioni delle pronunce della CEDU e della Corte Costituzionale [526].

---

dell'udienza pubblica del 10 maggio 2022, « *potrebbe restituire gli atti al giudice remittente, e, quindi, alla Corte di cassazione affinché rivaluti la persistente rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni. Ove il giudice remittente risollevi questione di legittimità costituzionale, la Consulta rivaluterà di nuovo il tema dell'ergastolo ostativo e potrà pronunciare una sentenza interpretativa di accoglimento o di rigetto ovvero dichiarare la incostituzionalità delle norme* ». La Corte costituzionale, nell'esaminare l'istanza di rinvio delle questioni di legittimità costituzionale sull'ergastolo ostativo, presentata dalla Presidenza del Consiglio per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, nonché la richiesta di rigetto della parte privata costituita, ha disposto il rinvio della trattazione all'udienza pubblica dell'8 novembre 2022.

In questa relazione sono state approfondite anche le sentenze della Corte Costituzionale nn. 32 e 113 del 2020, n. 97 del 2021 e 20 del 2022 e l'ordinanza del Tribunale di Sorveglianza di Perugia del 23 settembre 2021.

[526] Cfr., Doc. XXIII n. 3, « Relazione sull'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975 in materia di ordinamento penitenziario e sulle conseguenze derivanti dalla sentenza n. 253 del 2019 della Corte Costituzionale ». Questa Commissione, con tale documento, ha proposto di limitare ai reati di prima fascia indicati dalla Corte costituzionale un regime probatorio rafforzato, fissando un altro tipo di doppio binario, non un trattamento diverso e più rigoroso, ma un più rigoroso procedimento di accertamento da parte della magistratura di sorveglianza dei presupposti per la concessione del beneficio, con la scansione più rigida delle fasi della verifica sul venir meno dei legami con l'organizzazione criminale, attraverso un'allegazione della stessa parte istante, basata su elementi fattuali precisi, concreti ed attuali, dell'esclusione del mantenimento dei contatti con l'organizzazione mafiosa. Quanto agli altri reati cosiddetti di « seconda fascia », aventi natura mono-soggettiva o non di contesto mafioso ma ritenuti dal legislatore di particolare gravità, la Commissione ha proposto la valutazione, ai fini della concessione del beneficio, non tanto della sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, quanto dell'attualità della pericolosità sociale del condannato e dei rischi connessi ad un reinserimento nella società, prospettando accertamenti differenti e più rapidi, con l'acquisizione dei pareri rispettivamente del procuratore della repubblica e del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica territorialmente competenti.

CAPITOLO V
IL PERSONALE SPECIALIZZATO DI POLIZIA PENITENZIARIA

5.1 Il Gruppo Operativo Mobile (G.O.M.)

Il G.O.M. è un Reparto specializzato del Corpo di Polizia Penitenziaria. Raccoglie l'eredità di precedenti Servizi e Reparti del Corpo degli Agenti di Custodia.

È stato istituito con ordine di servizio del 27 maggio 1997, su iniziativa dell'allora Direttore Generale del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Michele Coiro, che lo pose alle sue dirette dipendenze, con la finalità di mantenere l'ordine e la disciplina negli istituti penitenziari, con priorità di intervento in caso di rivolta o di altre gravi situazioni di turbamento, nonché di garantire la sicurezza delle traduzioni concernenti i detenuti ad elevato indice di pericolosità.

Il provvedimento divenne un vero e proprio decreto ministeriale due anni più tardi (19 febbraio del 1999) e vennero attribuiti al G.O.M. i seguenti compiti: curare, su richiesta del Direttore dell'Ufficio Centrale Detenuti, i servizi di traduzione e piantonamento dei detenuti e degli internati ad altissimo indice di pericolosità e con particolare posizione processuale da effettuare, per motivi di sicurezza e riservatezza, con modalità operative anche in deroga alle disposizioni amministrative vigenti in materia; provvedere o partecipare al servizio di custodia dei detenuti sottoposti al regime detentivo di cui all'articolo 41-*bis* O.P., laddove esistesse l'opportunità di ulteriori misure di sicurezza, nonché dei detenuti collaboratori di giustizia ritenuti di maggiore esposizione a rischio, secondo le specifiche disposizioni impartite dal Direttore Generale; intervenire nei casi previsti dal primo comma dell'articolo 41-*bis* O.P. e provvedere all'esecuzione dei servizi di tutela e di scorta assegnati alla responsabilità del Corpo di Polizia Penitenziaria dal Comitato provinciale o nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica allorché riguardassero personale in servizio presso l'Amministrazione Penitenziaria esposti a particolari situazioni di rischio personale.

Successivamente, un nuovo decreto ministeriale, in data 4 giugno del 2007, ha definito i servizi e la struttura del G.O.M., precisandone le competenze, dettagliandone i compiti e le funzioni ed eliminando il servizio di tutela e scorta, attribuendogli in tal modo una maggiore versatilità operativa.

Con d.p.r. 11 marzo 2011 al G.O.M. è stata concessa la bandiera di istituto.

A distanza di 10 anni dal decreto ministeriale del 4 giugno 2007, in attuazione del processo di riordino dell'Amministrazione Penitenziaria (d.p.c.m. 15 giugno 2015, n. 84, e d.m. 2 marzo 2016), è stato emanato un

primo decreto riorganizzativo [527], il cui contenuto si discostava, tuttavia, dalla bozza elaborata dal Gruppo di lavoro istituito nell'aprile 2016 in seno all'Amministrazione Penitenziaria con l'incarico di elaborare uno schema di decreto per la riorganizzazione del Gruppo.

Rispetto al decreto del 2007 sono stati affidati al G.O.M. compiti ulteriori, quali la gestione complessiva dei detenuti sottoposti al regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. e l'osservazione e vigilanza di detenuti per reati di terrorismo anche internazionale, e al contempo sono state apportate modifiche sostanziali all'assetto organizzativo e agli strumenti amministrativo-contabili preesistenti e, conseguentemente, alla gestione delle risorse (ad es. eliminata la figura del funzionario delegato è stata tolta meno l'autonomia contabile, così come la delega al Direttore del G.O.M. rispetto alla movimentazione del personale).

Il 30 luglio 2020 è intervenuto il secondo decreto riorganizzativo del G.O.M., tuttora vigente, con il quale il G.O.M. viene configurato Reparto specializzato del Corpo di Polizia Penitenziaria, attesa la connotazione specialistica e in virtù del particolare impiego richiesto, in linea con quanto previsto dall'articolo 41-*bis*, comma 2-*quater*, O.P.: « *I detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione devono essere ... custoditi da reparti specializzati della Polizia Penitenziaria* ».

Il G.O.M. viene riorganizzato sia per quanto concerne le attribuzioni per la gestione dei detenuti sottoposti allo speciale regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. sia sotto l'aspetto amministrativo-contabile.

In particolare, il nuovo decreto ministeriale:

– assegna al G.O.M. nuove attribuzioni: attività di controllo della corrispondenza, dei colloqui visivi e telefonici, del sopravvitto, della ricezione pacchi, nonché ogni altro servizio riguardante i detenuti 41-*bis* O.P.. Attribuzioni da assegnare al G.O.M. in via esclusiva decorsi 12 mesi dalla data di pubblicazione del decreto (articoli 2 e 12) anche se, allo stato, tale disposizione non è stata ancora attuata compiutamente;

– restituisce l'autonomia contabile al G.O.M.;

– attribuisce la gestione amministrativo-contabile all'Ufficio centrale.

5.1.a Funzioni del G.O.M. (articolo 2, commi 3 e 5, d.m. 30 luglio 2020)

Specificatamente, il G.O.M. provvede:

a) alla vigilanza e osservazione dei detenuti sottoposti al regime speciale previsto dall'articolo 41-*bis*, comma 2, della legge penitenziaria;

b) allo svolgimento di attività di controllo della corrispondenza, dei colloqui visivi e telefonici, del sopravvitto, della ricezione dei pacchi, nonché di ogni altro servizio riguardante i detenuti di cui alla lettera *a)*;

---

[527] Decreto ministeriale del 28 luglio 2017 « *Misure per la riorganizzazione delle strutture e per la ridefinizione delle funzioni esercitate dal Gruppo Operativo Mobile al fine della razionalizzazione ed efficientamento delle sue attribuzioni, in attuazione dell'articolo 11, comma 2, lettera a), del Decreto del Ministro 2 marzo 2016* ».

c) alla vigilanza e osservazione dei detenuti che collaborano con la giustizia individuati dalla Direzione generale dei detenuti e del trattamento in quanto ritenuti di maggiore esposizione a rischio;

d) alle traduzioni e ai piantonamenti di detenuti e internati ritenuti dalla Direzione generale dei detenuti e del trattamento ad elevato indice di pericolosità, anche in ragione della loro posizione processuale; tali servizi possono essere espletati, per motivi di sicurezza e riservatezza, con modalità operative anche in deroga alle vigenti disposizioni amministrative in materia;

e) alla vigilanza e osservazione di detenuti per reati di terrorismo, anche internazionale, specificamente individuati dalla Direzione generale dei detenuti e del trattamento, anche se ristretti in regimi diversi da quello previsto dall'articolo 41-*bis*, comma 2, O.P..

Su disposizione del Capo del Dipartimento, il G.O.M. può essere impiegato:

a) in casi eccezionali di rivolta o di altre gravi situazioni di emergenza per cui il Ministro della Giustizia ritenga di sospendere l'applicazione delle normali regole di trattamento dei detenuti e degli internati per il tempo strettamente necessario a ripristinare l'ordine e la sicurezza (articolo 41-*bis*, comma 1, O.P.);

b) in ogni altro caso di emergenza del sistema penitenziario.

Il personale, oltre ad attendere a tutte le incombenze proprie del servizio, svolge il delicato compito di « osservare » quotidianamente e nell'arco delle 24 ore le dinamiche, i rapporti e le interazioni tra i ristretti e contribuisce a cogliere tutti quegli elementi utili alla valutazione complessiva del singolo soggetto, ai fini dell'elaborazione del programma di trattamento. In tal modo gli operatori del trattamento acquisiscono tutti gli elementi per meglio calibrare gli interventi trattamentali e sono messi nelle condizioni di attivare adeguati interventi di supporto-sostegno.

Il lavoro del personale del GOM, infatti, è silenzioso, preciso, professionale e volto a consentire a tutto l'apparato amministrativo di funzionare in modo da raggiungere, in sicurezza, gli obiettivi propri del regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. che sono quelli di garantire la sicurezza, impedire le comunicazioni all'esterno, ma al contempo di favorire e promuovere nel ristretto la volontà di intraprendere un percorso rieducativo e di revisione critica dei reati commessi.

5.1.b Assetto strutturale del G.O.M.

Il G.O.M. si articola in un Ufficio centrale con sede a Roma e in Reparti operativi mobili (R.O.M.) istituiti presso istituti penitenziari e servizi territoriali dell'Amministrazione Penitenziaria dove sono ubicati i reparti detentivi destinati ad ospitare i detenuti in regime di 41-*bis* O.P..

I Reparti Operativi Mobili (R.O.M.) attualmente sono 12 e insistono presso altrettanti istituti che ospitano ristretti sottoposti al regime detentivo

ex articolo 41-*bis* O.P.: Cuneo, L'Aquila, Milano Opera, Novara, Nuoro, Parma, Roma Rebibbia, Sassari, Spoleto, Terni, Tolmezzo e Viterbo.

5.1.c Dotazione organica, reclutamento e permanenza al G.O.M.

La dotazione organica del G.O.M. prevista dal decreto ministeriale 2 ottobre 2017 è di 620 unità di Polizia penitenziarie, ripartite tra i diversi ruoli (dotazione organica insufficiente a garantire la compiuta attuazione delle disposizioni vigenti).

Da decreto, il reclutamento del personale avviene mediante procedura di interpello a livello nazionale adottata dalla Direzione generale del personale e delle risorse, selezione degli aspiranti e superamento di un corso di formazione e addestramento di tre mesi. Attualmente il reclutamento al G.O.M. avviene secondo procedure straordinarie di interpello deroganti le disposizioni vigenti, sia sotto il profilo dei requisiti richiesti per l'adesione sia sotto l'aspetto formativo e addestrativo, privilegiando la formazione sul campo. Tale modalità straordinaria è dettata dalla carenza di risorse che da tempo affligge il G.O.M.

I criteri di accesso, le modalità di reclutamento e formazione del personale chiamato a prestare servizio al G.O.M. sono disciplinati con provvedimento del Capo del DAP 6 agosto 2021.

L'aspirante che partecipa all'interpello accetta la temporaneità dell'incarico ed il vincolo di permanenza minima di 4 anni, nonché l'incondizionata disponibilità all'impiego in qualunque sede del G.O.M., centrale o periferica.

5.1.d Rotazione del personale

Considerati i delicati compiti affidati al G.O.M., per una maggiore sicurezza del personale stesso e per eludere il rischio di contaminazione, la rotazione del personale tra i Reparti operativi mobili avviene ogni 6/8 mesi.

A ristoro della delicata tipologia di servizi espletati dal G.O.M., al personale che garantisca una permanenza minima di quattro anni è riconosciuta una maggiorazione del punteggio annuale, utile ai fini della mobilità ordinaria.

Attualmente tale coefficiente di maggiorazione è fissato in 4 punti per ogni anno (o frazione di anno superiore a 6 mesi) di permanenza, come previsto nel provvedimento del capo DAP (p.c.d.) del 6 agosto 2021 sulla mobilità ordinaria. Nella relativa circolare esplicativa del Direttore generale del personale e delle risorse 8 settembre 2021 con la quale è stato trasmesso il predetto p.c.d., è stato specificato che il punteggio aggiuntivo è attribuito al personale che presta servizio presso i reparti operativi mobili e presso l'ufficio centrale se impiegato in compiti funzionali e direttamente connessi ai servizi operativi.

5.2 Le audizioni del personale del G.O.M. della Polizia Penitenziaria: l'Ispettore Mauro Ferrari, l'Ispettore Antonio Ciccone, l'Ispettore Superiore Salvatore Prudente, il Sostituto Commissario Coordinatore Giuseppe Imbimbo, l'Ispettore Capo Giuliano Socciarelli, l'Ispettore Capo Claudio Foschini, l'Ispettore Capo Carmine, l'Ispettore Matteo Rattazzi, l'Ispettore Superiore Fabio Meschini, l'Ispettore Superiore Valentino Bolognesi, l'Ispettore Toni Capraro e il Sovrintendente Capo Fanni Arre

Il Comitato ha inteso audire innanzitutto i responsabili coordinatori dei singoli reparti che ospitano i detenuti sottoposti al regime differenziato, trattandosi oltre che di poliziotti che operano quotidianamente sul campo, anche di personale di lunga e comprovata esperienza, il cui contributo è apparso decisivo per avere una « fotografia » dell'applicazione in concreto del regime e della sua evoluzione nel tempo [(528)].

Si tratta di responsabili dei reparti che nel corso della loro carriera professionale hanno prestato servizio in più istituti penitenziari con reparto dedicato al regime differenziato e in diversi momenti storici.

Nelle audizioni ciascuno è stato invitato a fornire in base all'esperienza maturata elementi di conoscenza che consentissero al Comitato di valutare se il regime in atto fosse conforme alle prescrizioni impartite dal legislatore e se le stesse fossero idonee ad impedire i collegamenti con l'esterno e alla prevenzione di reati.

Una delle criticità che è emersa fin dalle primissime audizioni – e confermata da tutte le successive – è stata quella relativa alle caratteristiche strutturali di tutti i reparti, fatta eccezione per il reparto di Sassari. Le strutture rappresentano una problematica grave nella gestione dei detenuti sottoposti dal regime previsto dall'articolo 41-*bis* O.P., nel senso che di fatto non consentono di garantire il rispetto del divieto di comunicare tra soggetti appartenenti a diversi gruppi di socialità, imposto dalla Legge [(529)]. L'unico istituto risultato idoneo è quello di Sassari, dove i detenuti sono suddivisi in « varchi », ossia sezioni composte da quattro camere detentive. In tal modo le sezioni sono « *logisticamente separate* » tra loro. Tutti gli altri reparti non corrispondono al dettato normativo, perché le sezioni sono

---

[(528)] Gruppo di lavoro (in seguito Comitato XXI), riunione n. 2, audizione degli Ispettori del G.O.M. Mauro Ferrari e Antonio Ciccone, verbale stenografico del 17 novembre 2020; Riunione n. 3, Gruppo di lavoro, in seguito Comitato XXI, audizione dell'Ispettore Superiore Salvatore Prudente, del Sostituto Commissario Coordinatore Giuseppe Imbimbo e dell'Ispettore Capo Giuliano Socciarelli, verbale stenografico del 9 dicembre 2020; riunione n. 4, Gruppo di lavoro, in seguito Comitato XXI, audizione dell'Ispettore Capo Claudio Foschini, dell'Ispettore Capo Carmine Nesci e dell'Ispettore Matteo Rattazzi, verbale stenografico del 16 dicembre 2020; riunione n. 5, Gruppo di lavoro, in seguito Comitato XXI, audizione dell'Ispettore Superiore Fabio Meschini, dell'Ispettore Superiore Valentino Bolognesi, dell'Ispettore Toni Capraro e del Sovrintendente Capo Fanni Arre, trascrizione del 21 gennaio 2021.

[(529)] Articolo 41-*bis* comma 2-*quater*: « *I detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione devono essere ristretti all'interno di istituti a loro esclusivamente dedicati, collocati preferibilmente in aree insulari, ovvero comunque all'interno di sezioni speciali e logisticamente separate dal resto dell'istituto e custoditi da reparti specializzati della polizia penitenziaria* ». Comma 2-*quater* lett. *f*, capoverso: « *Saranno inoltre adottate tutte le necessarie misure di sicurezza, anche attraverso accorgimenti di natura logistica sui locali di detenzione, volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, scambiare oggetti [e cuocere cibi]* ».

strutturate in maniera differente: le camere detentive, infatti, sono una di fronte all'altra e spesso attigue, per cui diventa complicato impedire che i detenuti *dirimpettai* parlino tra di loro. Inoltre, quando i gruppi di socialità sono composti da tre persone, è quasi inevitabile che possano parlare tra di loro anche detenuti appartenenti a differenti gruppi di socialità (in uno dei reparti che è composto da un'unica sezione, le stanze non solo sono una di fronte a l'altra ma addirittura separate da un corridoio stretto di appena un metro e mezzo). Pertanto, a parere di tutti gli auditi, evitare che un detenuto, che trascorre circa 21 ore al giorno nella propria camera detentiva, tenti di parlare con il detenuto allocato nella stanza di fronte alla propria o attigua, è quasi impossibile, anche perché molto spesso i detenuti usano stratagemmi e fingono di parlare con il compagno di gruppo, ma in realtà si stanno rivolgendo ad altri, come quando, ad esempio, un detenuto legge ad alta voce un'ordinanza emessa nei suoi confronti, facendo così sentire ai detenuti delle camere attigue i motivi addotti al reclamo da lui presentato che poi è stato accolto.

Oltretutto, la suddetta collocazione delle stanze fa sì che i detenuti – stando uno di fronte all'altro – si possano vedere, riconoscersi o addirittura conoscersi, anche se appartenenti a differenti gruppi di socialità. A parere degli auditi, le carenze strutturali sono dovute al fatto che i reparti destinati ad ospitare detenuti sottoposti al regime dell'articolo 41-*bis* O.P. sono stati, per così dire, adattati, per il fatto che erano strutture costruite per altro. Infatti quasi tutti i reparti sono *ex* sezioni femminili ed è per questo motivo che non possono garantire la separazione tra i gruppi, con tutto ciò che ne consegue. Oltre a non impedire le comunicazioni, la disposizione delle stanze detentive una di fronte all'altra favorisce anche i « lanci » e i passaggi di generi, anche quelli consentiti, ma che vengono fatti fuori dagli orari stabiliti dal regolamento interno dell'istituto.

La comunicazione tra differenti gruppi di socialità è possibile, non solo perché le camere sono una di fronte all'altra, ma anche perché queste, nel caso di sezioni su più piani, sono posizionate perpendicolarmente una sopra l'altra e di fatto basta aprire le finestre per consentire di sentire quello che viene detto da un compagno di pena dalla propria stanza.

In alcuni reparti le camere detentive affacciano sul cortile *passeggio*, quindi i detenuti dalla loro finestra possono vedere – e in alcuni casi anche sentire – chi sta al passeggio. Si comprende quindi la difficoltà per l'agente penitenziario, che è all'interno di un *box* nel cortile, di poter avere una visione completa anche di tutte le finestre e quindi di un effettivo controllo della situazione.

Ancora. Ci sono limiti strutturali anche per i cortili destinati al passeggio (sono ad esempio insufficienti nell'istituto di L'Aquila per consentire la fruizione delle ore destinate all'aria aperta a tutti i gruppi di socialità) così come per le sale colloqui, anch'esse adattate e a volte implementate, fermo restando che trattasi pur sempre di costruzioni non all'uopo ideate. Quindi anche in questi casi ci sono problemi di comunicazione e di impiantistica.

I Responsabili del G.O.M. hanno dunque concluso nel senso che le strutture carcerarie che ospitano i detenuti in regime differenziato non

permettono l'applicazione in concreto del dato normativo, cioè la separazione tra diversi gruppi di socialità. Di fatto il divieto di non comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità non viene rispettato, con il rischio che i messaggi filtrino anche all'esterno del carcere.

Il regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario prevede che ogni camera sia dotata di « *servizi igienici ... dotati di lavabo, di doccia* » [(530)] e che entro 5 anni dall'emanazione dello stesso regolamento (anno 2000) l'Amministrazione Penitenziaria avrebbe dovuto adeguarsi [(531)]. Attualmente, invece, in due reparti destinati al regime differenziato, oltre a non esserci la doccia in camera, non c'è nemmeno l'acqua calda. Nel reparto di Roma – Rebibbia, invece, vi sono delle camere detentive ampie e grandi, dotate di bagno separato con doccia, ma all'interno dello stesso, vi sono locali destinati ai passeggi grandi al reparto G7, mentre al G13 no. Quindi anche all'interno dello stesso istituto ci sono delle differenze.

Tutto questo cosa comporta nella gestione dei detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis* O.P. ? Gli auditi hanno risposto affermando che nell'ambito di una sezione di circa 20 – 22 detenuti, farne uscire uno o due per volta per mandarli per esempio nel locale doccia o in quello destinato alle ore all'aperto, comporta una movimentazione maggiore con conseguenti rischi per la gestione e per la sicurezza. Far « muovere » un detenuto sottoposto al regime previsto dall'articolo 41-*bis* O.P. comporta la presenza di almeno due agenti, quando ci sono. Il detenuto deve necessariamente passare davanti alle camere detentive degli altri e potrebbe dare un messaggio ad altri detenuti con il linguaggio del corpo, cioè con un minimo gesto, con una impercettibile mimica facciale o corporale, difficile da cogliere e da prevenire. L'aspetto più importante ribadito dagli auditi è stato quello relativo agli istituti o sezioni dedicati al regime differenziato, perché la legge di riforma n. 94 del 2009 dispone, che i detenuti sottoposti al regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. devono essere allocati in istituti ad essi dedicati o sezioni ad essi dedicati preferibilmente costruiti nelle isole in regioni insulari. Attualmente, invece, solo due istituti sono costruiti nelle isole: Sassari e Nuoro, anche se quest'ultimo ha due piccole sezioni estrapolate all'interno di un istituto penitenziario dedicato comunque alla media sicurezza, mentre gli altri dieci reparti sono stati individuati

---

[(530)] Articolo 7 reg. es., *Servizi igienici*

1. I servizi igienici sono collocati in un vano annesso alla camera.

2. I vani in cui sono collocati i servizi igienici forniti di acqua corrente, calda e fredda, sono dotati di lavabo, di doccia e, in particolare negli istituti o sezioni femminili, anche di bidet, per le esigenze igieniche dei detenuti e internati.

3. Servizi igienici, lavabi e docce in numero adeguato devono essere, inoltre, collocati nelle adiacenze dei locali e delle aree dove si svolgono attività in comune.

[(531)] Articolo 134 reg. es.: *Disposizioni relative ai servizi*

1. Entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, negli istituti in cui i servizi igienici non sono collocati in un vano annesso alla camera, si provvederà, attraverso ristrutturazioni, ad adeguarli alla prescrizione di cui all'articolo 7, secondo gli interventi di edilizia penitenziaria resi possibili dalle disponibilità di bilancio. Analogamente si provvederà per dotare i servizi igienici di doccia e, particolarmente negli istituti e sezioni femminili, di bidet, là dove non ne siano dotati.

2. I servizi sistemati all'interno della camera, fino alla loro soppressione, dovranno, comunque, consentire l'utilizzazione con le opportune condizioni di riservatezza.

3. Fino alla realizzazione dei servizi indicati nell'articolo 7, è consentita la effettuazione della doccia con acqua calda ogni giorno.

in istituti penitenziari, che siano essi case di reclusione come Spoleto o case circondariali, come Novara, progettati per la gestione di detenuti di media sicurezza o Alta Sicurezza.

I Responsabili del G.O.M. hanno convenuto sul fatto che bisogna costruire istituti come quello di Sassari o come quello di Cagliari (anche se sono anni che non si riesce ad aprire): tutte mini sezioni da quattro camere l'una completamente distaccata dalle altre.

Dal primo ciclo di audizioni è quindi emerso che le strutture detentive non sono idonee a garantire la separazione dei detenuti sottoposti al regime differenziato come invece previsto dalla legge.

L'unica struttura corrispondente al dettato normativo appare, allo stato, solo quella di Sassari, distinta per moduli da quattro stanze su linea, con sala socialità e passeggi dedicati; negli altri istituti le camere detentive sono una di fronte all'altra e in caso il reparto sia su più piani, sono tra loro perpendicolari, con finestre che affacciano in alcuni casi sui cortili passeggio: c'è quindi, come dimostrato in fatto, possibilità di comunicazione.

Nel corso delle audizioni è stato chiesto cosa sia possibile fare, allo stato, per ovviare a tale inadempimento in maniera più rapida, in base alle strutture già esistenti, tenuto conto che il numero di detenuti si aggira introno ai 750, in attesa che vengano ultimati i lavori nel carcere di Cagliari o che vengano progettati nuovi istituti sul modello di quello previsto dal legislatore. Il Sostituto Commissario Coordinatore Imbimbo ha riferito: « *Personalmente fui incaricato di fare un sopralluogo alla Casa Circondariale di Modena, circa quasi due anni fa, dove esiste un vecchio padiglione, tuttora occupato da detenuti comuni, nonostante i piani siano sovrapposti, quindi vi sia la perpendicolarità delle finestre, ... la struttura con pochissime modifiche che riguardavano soltanto i cortili passeggi o e le salette per i colloqui sia con gli avvocati che con i familiari, era già sufficientemente a posto: i piani erano sovrapposti, quattro piani, ogni piano c'erano 26 celle, già tutte singole con annessa doccia all'interno e di fronte alle celle non vi erano altre celle. Le celle erano soltanto su un lato, erano 26, tutte in linea. Questa è una cosa molto vantaggiosa per il 41-bis, quando di fronte non hai nessun detenuto. Vantaggiosa per noi, giustamente, perché c'è meno comunicazione* ». [(532)] Il Sostituto Commissario Coordinatore ha specificato che al sopralluogo hanno partecipato anche dei tecnici del DAP e del Provveditorato di Bologna.

Si è fatto notare che nel carcere di Modena le camere detentive erano 26 e che Sassari è suddiviso, invece, in moduli da 4 stanze, proprio come previsto per la composizione del gruppo di socialità, garantendo in tal modo la separazione, proprio perché non c'è contatto con gli altri gruppi. La risposta è stata che al momento non esistono strutture con sezioni da 4 stanze e che in una struttura come Modena per ricavare moduli da 4 stanze, si dovrebbero fare lavori strutturali molto più impegnativi dal punto di vista economico e di durata dei lavori. L'istituto di Modena rispetto all'esistente

---

[(532)] Gruppo di lavoro (in seguito Comitato XXI) riunione n. 3, audizione dell'Ispettore Superiore Salvatore Prudente, del Sostituto Commissario Coordinatore Giuseppe Imbimbo e dell'Ispettore Capo Giuliano Socciarelli, trascrizione del 9 dicembre 2020.

è già molto più che sufficiente, così come probabilmente quello di Piacenza [533].

Il regime differenziato prevede la separazione dei detenuti anche all'interno dello stesso reparto. I detenuti infatti, vengono divisi in gruppi, detti di socialità per garantire appunto che i detenuti trascorrano del tempo insieme. Gruppi composti da massimo 4 persone.

I Responsabili del Gruppo Operativo Mobile hanno riferito che per la formazione dei gruppi ci sono precise indicazioni fornite dalle stesse procure distrettuali e dalla direzione generale dei detenuti e del trattamento, come quella che prevede di non mettere nello stesso gruppo esponenti di associazioni alleate o contrapposte e quella relativa ai detenuti calabresi che prevede di non raddoppiarli nel gruppo. Per questo quando in un reparto o in una sezione ci sono tanti calabresi, i gruppi sono formati da 3 persone, in modo da formarne di più proprio per la presenza di detenuti dell'area calabrese. Altre disposizioni riguardano i detenuti siciliani.

In generale tutti hanno riferito che si cerca di fare il gruppo in maniera più eterogenea possibile, poi si inseriscono dinamiche penitenziarie, come divieti di incontro imposti dalla autorità giudiziaria o da quella amministrativa (per esempio a seguito di sanzioni disciplinari).

La composizione del gruppo viene fatta dalla Direzione dell'istituto su proposta del R.O.M. ed inviata immediatamente al DAP e alle procure distrettuali competenti per la loro approvazione.

Gli auditi hanno rappresentato come non sia semplice entrare nelle dinamiche comportamentali di tale tipologia di detenuti, perché quando devono « lanciare » un messaggio non lo fanno generalmente in presenza del personale di Polizia Penitenziaria, ma tentano di farlo con la mimica e con il linguaggio del corpo, evitando la comunicazione diretta, a voce, perché potrebbero essere facilmente sentiti, ma cercando di eludere i controlli laddove è difficile carpirli, cioè nella corrispondenza e soprattutto durante i colloqui con la presenza del figlio o del nipote minori di anni 12 senza vetro divisorio. In questo caso vi è proprio il contatto, quindi una parola sussurrata all'orecchio del nipotino o del figlio può essere rilevante, perché questo sussurrio non viene carpito bene da quelli che sono gli strumenti atti alla registrazione e al controllo auditivo da parte del personale.

È stato segnalato che alcuni direttori penitenziari non procedono in via disciplinare a seguito di una condotta in violazione della norma che prevede il divieto di comunicare tra appartenenti a diversi gruppi di socialità o comunque la sanzionano con un semplice richiamo, cioè con una sanzione lieve.

È stato prospettato che il tema dei procedimenti disciplinari genera problemi gestionali per il personale del G.O.M., perché negli anni passati per determinati fatti, a cui seguivano rapporti disciplinari, vi era un'alta incidenza di sanzioni con l'esclusione dalle attività sportive o ricreative o di esclusione dalle attività in comune per massimo 15 giorni; attualmente

---

[533] *Idem.*

invece la maggior parte dei procedimenti si risolvono con le ammonizioni. Questo, a parere degli auditi, perché i direttori penitenziari poi si espongono a contenziosi sia con l'autorità giudiziaria che con la magistratura di sorveglianza. Infatti le sanzioni disciplinari più lievi, come appunto il richiamo e l'ammonizione non sono soggette ad impugnazioni davanti alla magistratura di sorveglianza.

Secondo gli auditi, un altro aspetto che va ad incidere sulla gestione del detenuto sottoposto al regime previsto dall'articolo 41-*bis* O.P. è quello del reclutamento del personale: la carenza organica non permette di poter fare una vera attività di osservazione, che non dovrebbe riguardare solo i detenuti, ma anche gli stessi appartenenti al G.O.M. Infatti nel passato vi era una presenza maggiore di personale e questo dava la possibilità di poter prestare servizio nell'ambito della stessa sezione nei vari turni con una presenza maggiore di uomini, quindi permetteva anche l'auto controllo. In alcune occasioni oggi si è costretti a programmare dei turni di servizio con una sola unità.

I Responsabili del G.O.M. hanno riferito che si entra nel reparto specializzato attraverso un interpello che viene bandito a livello nazionale. Hanno segnalato che alcuni anni fa ci fu un'inchiesta a livello nazionale perché la camorra aveva messo le mani su alcuni concorsi per infiltrare personale.

Hanno rappresentato difficoltà anche nell'arruolamento all'interno del G.O.M., relativamente al fatto che non vengono svolte particolari e approfondite verifiche e controlli, così che spesso vengono arruolate persone che non solo sono carenti nella formazione ma che non danno ancora certezze e garanzie di affidabilità, mentre nel passato vi era la possibilità di fare anche questo tipo di attività di osservazione al fine della selezione del personale.

Negli anni passati, quando si lavorava a pieno organico e con personale di fiducia, era possibile fare più attività di controllo.

Hanno quindi concluso sul punto, ritenendo che la situazione in essere negli ultimi anni sia frutto di un sistema per alleggerire il regime differenziato senza legiferare, mantenendo la situazione così com'è formalmente però di fatto alleggerendola [(534)].

Il tema è stato affrontato e ripreso anche nelle successive audizioni, in particolare, nella seduta del 21 gennaio 2021 è stato approfondito il discorso sulla carenza di organico e sull'età media del personale appartenente al G.O.M. e sulla durata della permanenza nel Gruppo [(535)].

L'Ispettore Superiore Meschini ha riferito che nel G.O.M.: « *Ci sono abbastanza persone anziane, parliamo di 50 anni di età e 20-25 anni di servizio, che comunque sono una risorsa ... Poi ci sono parecchie persone giovani* ». Sulla durata media di permanenza è emerso che è un fatto soggettivo, nel senso che come riferito dallo stesso audito: « *Molto spesso*

---

(534) *Idem.*

(535) Gruppo di lavoro (in seguito Comitato XXI) riunione n. 5, audizione dell'Ispettore Superiore Fabio Meschini, dell'Ispettore Superiore Valentino Bolognesi, dell'Ispettore Toni Capraro e del Sovrintendente Capo Fanni Arre, trascrizione del 21 gennaio 2021.

i ragazzi vengono al G.O.M. perché sono assegnati in sedi lontane da casa e, venendo al G.O.M. sono più agevolati ad andare a casa. Una volta ottenuta una sede a loro gradita si chiudono dal G.O.M., però è molto soggettivo non c'è una media ». Ci sono invece operatori di lungo corso « *che hanno una passione maggiore e un impegno maggiore. Sostanzialmente bisogna essere onesti, non è che si entra al GOM per andare lontano da casa e farsi 12 ore di lavoro al giorno per non avere praticamente niente come ritorno. Loro si aspettano di entrare al GOM per stare più vicino a casa ... Prendiamo un'indennità di missione e una presenza aumentata per il contatto con il 41-bis ... per riuscire a mandare le persone a casa per i periodi di riposo se ne deve togliere almeno il 33 per cento, da 600 andremmo sui 400 operativi giornalmente* » [(536)].

Dalle precedenti audizioni era emerso che il personale chiede di lasciare il G.O.M. anche per le eccessive ore che si fanno a stretto contatto con tali detenuti e per il conseguente *stress* che si matura in questi reparti. È stato pertanto chiesto che tipo di supporto viene offerto al personale in servizio.

Sul punto ha risposto l'Ispettore Capraro: « *Questo è vero, però contrasta con alcuni dati. Le dico subito: attualmente a Novara ho 47 unità di personale e sono tre mesi che lavoro con zero assenze per malattie. Ho avuto due casi di Covid all'inizio della mia esperienza verso novembre per contatti con i familiari, prontamente isolati, e non ha avuto nessuna ripercussione né sul personale né sui detenuti perché a metà novembre abbiamo fatto lo screening di tutto il personale ... il* turn over *che c'è stato negli ultimi 3-4 anni ha riguardato circa il 70 per cento delle unità ... Con questo voglio dire che per il personale, come diceva il collega, occorrerebbe un tornaconto nell'attività che svolge al G.O.M. Il personale è predisposto a fare sacrifici sia in termini di turni, sia in termini di movimentazione all'interno dei reparti, però quando poi vedono che i loro colleghi nel quadro permanente lavorano sei ore poi possono dedicarsi alla loro vita privata è chiaro che viene meno quello stimolo, quella forza che li può spingere a lavorare per tanto tempo. Io mi rendo conto che ci troviamo in un momento storico italiano dove la contingenza economica è quella che è, non parlo di incentivi che possano gravare l'amministrazione di costi, però ci sono altre forme di incentivi che, secondo me, possono indurre il personale ad essere più stimolato. Se ne è discusso anche prima che venisse redatto il nuovo decreto, faccio l'esempio che, dopo un periodo medio lungo di 4-6 anni, lo prevede mi pare il nuovo decreto G.O.M. che poi rimanda quest'aspetto a una contrattazione con i sindacati, si possa prevedere l'assegnazione ad una sede preferenziale rispetto al collega. Il collega sa che, anziché lavorare 20 anni lontano da casa, ne lavora 5 o 6 nel G.O.M. in maniera continuativa, quindi assicura competenza, professionalità, acquisizione di esperienza, poi ha facoltà di chiedere una sede a lui congeniale* » [(537)].

---

(536) *Idem*, pag. 12.
(537) *Idem*, pag. 44.

È emerso cioè che se si danno degli incentivi, non solo di natura economica, il personale sarebbe più stimolato ad entrare nel G.O.M., così come confermato anche dal sovrintendente Arre Fanni, nell'audizione del 21 gennaio 2021, all'epoca responsabile del reparto di Nuoro, aperto a dicembre 2020: « *Dagli anni '90 ad oggi il livello di attenzione é calato tantissimo anche da parte delle istituzioni, a mio parere, anche il personale andrebbe più motivato. Quando accede al Gruppo operativo mobile il personale dovrebbe aver fatto almeno 3-4 anni di circondariale, essersi fatto un po' le ossa perché far uscire dal corso un ragazzino di 20 anni che si arruola e farlo accedere direttamente al GOM per me é sbagliatissimo, perché non ha un carattere formato, non ha assolutamente formazione ... Gli danno la possibilità di partecipare all'interpello, all'epoca si chiamava SCOP (Servizio di Coordinamento Operativo), prima di accedere se non ti conoscevano bene, dovevi essere prima di tutto una persona riservatissima, dovevi aver fatto un po' di esperienza, comunque dovevi essere segnalato da persone che c'erano già da tempo nel Gruppo, sennò non entravi assolutamente a farne parte* » [(538)].

Nella riunione del 16 dicembre 2021, l'Ispettore Rattazzi aveva riferito: « *avvertiamo l'esigenza di avere tra il nostro personale, insieme al nostro personale, certe cose non le puoi imparare a scuola, molte cose le impari per strada. Un ragazzo che si deve necessariamente interfacciare con un criminale – bisogna fare una distinzione ci sono detenuti e detenuti – io ho lavorato anche nei circondariali, in molti casi l'amministrazione, noi, lo Stato ha il dovere di intervenire, qui parliamo di criminali professionisti che hanno fatto una scelta* » e l'Ispettore Foschini aveva aggiunto che le difficoltà per l'applicazione delle norme del regime differenziato dovute anche « *alla mancata preparazione del personale di Polizia Penitenziaria. Oggigiorno vediamo che viene sempre più reclutato personale con poca esperienza professionale, con poca conoscenza del fenomeno criminale mafioso ... in particolare mi riferisco al fatto che attualmente per il reclutamento per appartenere, a svolgere il proprio servizio all'interno del Gruppo operativo mobile viene selezionato personale che ha poca esperienza nell'Amministrazione Penitenziaria, basti pensare che abbiamo circa il 70 per cento del personale di nuova assegnazione, quindi anche la gestione di un detenuto carismatico sicuramente, che ha rivestito sia all'interno che all'esterno ruoli di una certa importanza apicali, come ho detto prima, all'interno della propria consorteria crea una sorta di sudditanza psicologica, una gestione anche precedente all'immissione al servizio. Andrebbe, secondo me, posto in condizioni di poter svolgere, di conoscere l'altra parte cioè conoscere realmente il detenuto, non solo con il nome* » [(539)].

Nel passato si veniva segnalati per accedere al G.O.M. e chi faceva la segnalazione era responsabile qualora la persona segnalata non si compor-

---

(538) *Idem*.

(539) Gruppo di lavoro (in seguito Comitato XXI) riunione n. 4, audizione dell'Ispettore Capo Claudio Foschini, dell'Ispettore Capo Carmine Nesci e dell'Ispettore Matteo Rattazzi, trascrizione del 16 dicembre 2020.

tava bene. Sotto questo aspetto i R.O.M. hanno affermato che sarebbe auspicabile riservare una aliquota, una percentuale, che viene demandata alla scelta del Direttore del Gruppo operativo mobile per l'assunzione di personale, perché occorre personale di fiducia, esperto, che si possa rapportare col coordinatore e il coordinatore possa fare affidamento su queste figure, che non possono essere certamente reperite solo con l'interpello.

I R.O.M. hanno evidenziato che al momento del reclutamento sarebbe importante anche verificare le relazioni familiari del nuovo personale che entra nel Gruppo. Informazioni sulla famiglia all'atto dell'assunzione, come avveniva negli anni passati e come tuttora avviene nell'Arma dei Carabinieri [(540)].

Per quanto riguarda l'aspetto della formazione e del personale, l'Ispettore Superiore Prudente ha segnalato: « *Circa 3-4 anni fa il Direttore del Gruppo Operativo Mobile, di propria iniziativa, ha tentato di presentare dei progetti per la formazione sia delle nuove leve sia di quelli che eravamo dentro. Tanto che io e il collega Imbimbo e altri colleghi siamo rimasti una settimana presso la scuola di formazione di via di Brava unitamente a dei dirigenti dell'ufficio della formazione del DAP per dare origine quindi buttare le fondamenta per poter iniziare una vera attività di formazione per gli appartenenti e per quelli che poi sarebbero divenuti gli appartenenti nuovi al Gruppo operativo mobile. Fallita, nel senso che non se ne è più parlato. Abbiamo fatto questi 7 giorni poi è finito là. Noi ci eravamo anche proposti come persone che avremmo potuto mettere sul campo la nostra esperienza a beneficio della conoscenza di tutti, però è fallita. Le posso dire tranquillamente che noi la formazione, almeno quel poco di formazione che riusciamo a fare, la facciamo sul campo ai colleghi che arrivano. Le dirò di più: è la formazione iniziale che non va, non quella per la specificità. Quindi, per venire a lavorare nel Gruppo operativo mobile, i colleghi che arrivano oggi – molto giovani peraltro, quindi di recentissima assunzione – hanno proprio una formazione di base. Secondo noi, sono proprio gli aspetti, le materie, i programmi formativi per entrare nel Corpo della Polizia Penitenziaria che sono carenti in quella che è la tecnica operativa, in quella che è la conoscenza della criminalità organizzata, delle sue caratteristiche. Si passano più ore con gli psicologi del lavoro rispetto a coloro i quali potrebbero trasmettere tutta quella che è la tecnica operativa. Ad esempio c'è una tecnica per aprire una cella, una tecnica su come non farsi fare male attraverso lo stesso cancello della cella. C'è una tecnica su come bisogna fare le perquisizioni, nel rispetto della persona, senza eventualmente essere aggrediti mentre si fa la perquisizione. Tutte queste cose che negli anni passati formavano la conoscenza grazie ad apposite sinossi, oggi non esistono più. Quindi noi ci troviamo a dover gestire questo*

[(540)] Gruppo di lavoro (in seguito Comitato XXI) riunione n. 3, audizione dell'Ispettore Superiore Salvatore Prudente, del Sostituto Commissario Coordinatore Giuseppe Imbimbo e dell'Ispettore Capo Giuliano Socciarelli, trascrizione del 9 dicembre 2020.

mondo difficile del 41-bis con uomini che non sanno aprire una camera, non sanno aprire una cella » [(541)].

Proprio perché le mafie si evolvono in continuazione, secondo l'Ispettore Superiore Bolognesi: « *È importante sicuramente formare il personale e aggiornarlo, soprattutto sulle novità normative, anche sulle evoluzioni dell'orientamento della magistratura. Più importante diventava con i nuovi aspetti del d.m., quindi matricola, tutti i servizi collegati, censura, l'ascolto dei colloqui. Percepire un cenno, una frase buttata a caso in un colloquio non è facile, o ci si è addestrati oppure uno ascolta, viene facile ascoltare ma non capire. La formazione è importante, il problema è che noi abbiamo avuto un incremento di personale negli ultimi 2-3 mesi, credo forse da ottobre-novembre, abbiamo tutti ragazzi quasi tutti giovani e attualmente non ci possiamo ancora permettere di distogliere persone dai reparti per poterle formare, le dobbiamo formare sul campo* » [(542)].

Per quanto riguarda i corsi di aggiornamento, già dalle prime riunioni, come Gruppo di lavoro, nell'audizione del 17 novembre 2020, l'Ispettore Ferrari aveva riferito che: « *È un po' di tempo che si fanno pochi corsi di formazione e questo un po' incide, perché non si ha più il personale formato per determinati lavori. Molte volte gli ascolti (dei colloqui) vengono fatti addirittura da neo-agenti, che ancora sono in fase di valutazione, e questo implica che le relazioni annesse devono essere ricontrollate e il risultato certo non può essere ottimale ... gli ultimi corsi di formazione – a memoria – sono quelli fatti nel 2000, quando il capo del Dipartimento era il dottor Caselli: abbiamo fatto dei corsi ad Abbasanta e anche presso la scuola antiterrorismo del G.I.C.O. della Guardia di Finanza. Da allora io non ne ricordo più. I ragazzi quando vengono, purtroppo, non trovano neanche più l'anziano ad accoglierli. Il periodo di affiancamento dipende dalle condizioni, in quel momento, del R.O.M. in cui si viene mandati, nel senso che se dovesse arrivare qualcuno ora, con l'emergenza pandemia, con tutto quello che comporta, sicuramente il periodo di prova è molto ridotto. In altre situazioni, con più tranquillità, un piccolo periodo di prova si fa ma è molto difficoltoso: sono aspetti nei quali ci vuole tanto mestiere, nei quali – sì, è vero – uno sguardo o qualsiasi altra cosa può essere veramente importante* » [(543)].

L'assenza di adeguata formazione e preparazione per far parte di un Gruppo specializzato è stata confermata da tutti gli auditi, che hanno ricordato di aver fatto nel passato parecchi corsi, come quelli per il servizio scorte per i collaboratori e per le personalità del Ministero della Giustizia, corsi che allo stato non vengono fatti, così come non si fanno corsi di aggiornamento: la formazione si fa « sul campo », perché i nuovi agenti vengono selezionati con interpello, sostano un paio di giorni a Roma per

---

(541) *Idem*, pag. 7.

(542) Gruppo di lavoro (in seguito Comitato XXI) riunione n. 5, audizione dell'Ispettore Superiore Fabio Meschini, dell'Ispettore Superiore Valentino Bolognesi, dell'Ispettore Toni Capraro e del Sovrintendente Capo Fanni Arre, trascrizione del 21 gennaio 2021, pag. 25.

(543) Gruppo di lavoro (in seguito Comitato XXI), riunione n. 2, audizione degli Ispettori del G.O.M. Mauro Ferrari e Antonio Ciccone, trascrizione del 17 novembre 2020, pagg. 3-4 e 10.

i colloqui e poi messi in servizio senza un adeguato affiancamento, per la cronica carenza di personale; subito dopo c'è una prima valutazione da parte del coordinatore, anche se il coordinatore fa fatica in un mese a comprendere il vero valore e la vera personalità del collega che è stato assegnato in quel reparto. Pertanto non c'è più personale formato e succede che a volte gli ascolti dei colloqui o delle telefonate vengano effettuati da neo agenti assunti in fase di valutazione.

È stato chiesto se il nuovo decreto sul G.O.M. risponde alle esigenze del Gruppo. I R.O.M. hanno espresso un giudizio positivo sulle nuove disposizioni (anche se al momento delle audizioni non tutte le disposizioni erano state applicate, perché in attesa del provvedimento attuativo del Capo DAP) che attribuiscono al G.O.M. anche competenze che prima erano svolte dal personale del quadro permanente (matricola, censura, sopravvitto, ascolti), circostanza che rende ancor più necessario un incremento organico di personale.

All'esito delle audizioni dei responsabili dei reparti del G.O.M. svolte nelle riunioni del Gruppo di lavoro è stata presentate un'interrogazione a risposta orale al Ministro della giustizia in merito alle criticità emerse in quella sede, in particolare sulle procedure di arruolamento, sulla formazione e sull'aggiornamento del personale del G.O.M. [(544)].

[(544)] Atto Camera, Interrogazione a risposta orale 3-01983 presentato da ASCARI Stefania testo di domenica, 27 dicembre 2020, seduta n. 446.

ASCARI e DEL SESTO. – *Al Ministro della giustizia.* – Per sapere – premesso che:

il Gruppo operativo mobile (Gom) è un reparto mobile (specializzato) del corpo di polizia penitenziaria che risponde direttamente al capo del dipartimento amministrazione penitenziaria, presso il Ministero della giustizia, il quale può disporne direttamente l'impiego per fronteggiare situazioni di emergenza e particolare pericolo;

venne creato nel 1997 con provvedimento dall'allora direttore generale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e istituito formalmente nel 1999 con decreto ministeriale;

l'organico si compone di circa 600 unità, comprensive di ufficiali del disciolto corpo degli agenti di custodia personale del corpo di polizia penitenziaria dei vari ruoli e personale amministrativo; il Gom svolge compiti relativi alla custodia, dei detenuti sottoposti a regime di detenzione speciale previsto dall'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario (o.p.) così come dei detenuti collaboratori della giustizia, curandone altresì il servizio di traduzione e piantonamento; inoltre, gestisce i detenuti ristretti per reati di terrorismo, anche internazionale, nonostante siano sottoposti a regimi diversi da quello previsto all'articolo 41-*bis* o.p.;

il personale del corpo impiegato nei reparti operativi periferici viene spostato circa ogni quattro mesi, per motivi di sicurezza legati all'indice di pericolosità dei detenuti;

questo reparto d'*élite* svolge un ruolo particolarmente delicato e fondamentale, dovendo occuparsi dei detenuti più pericolosi nel nostro Paese;

tuttavia, secondo quanto risulta all'interrogante, la formazione e l'addestramento dei nuovi appartenenti a questo reparto, nonché i corsi di aggiornamento per coloro che già ne sono membri, forse complice anche l'attuale emergenza epidemiologica, non vengono effettuati con adeguata frequenza, rischiando, tra l'altro, di disperdere anche le importanti esperienze acquisite sul campo, visti i prossimi pensionamenti che priveranno l'organico della polizia penitenziaria dei suoi membri più esperti;

inoltre, risulterebbe che, a differenza dell'arma dei Carabinieri che, al momento dell'arruolamento, svolge un controllo sull'interessato aspirante vincitore del concorso e sui suoi familiari, tale procedura non sia espletata con riguardo ai partecipanti all'interpello di reclutamento per il Gom, in particolar modo in relazione a eventuali rapporti di parentela e/o di frequentazione tra i futuri membri del Gom e i soggetti sottoposti al regime di 41-*bis* ovvero soggetti a loro collegati da vincoli di parentela o di appartenenza alla stessa consorteria criminale o loro familiari, o con soggetti comunque sottoposti al controllo di questo reparto speciale:

quali iniziative di propria competenza intenda intraprendere al fine di garantire una formazione iniziale e di aggiornamento adeguata e puntuale agli appartenenti e alle nuove reclute dei reparti del Gruppo operativo mobile (Gom) del corpo di polizia penitenziaria;

quali iniziative di propria competenza intenda intraprendere al fine di garantire che coloro che accedono ai reparti del Gruppo operativo mobile del corpo di polizia penitenziaria siano

5.2.a La tutela dei diritti dei detenuti: i reclami giurisdizionali

Il riconoscimento del diritto in tanto può dirsi effettivo, in quanto l'ordinamento appresti strumenti che consentano al titolare del diritto di reagire giudizialmente nel momento in cui il diritto non gli sia stato riconosciuto, ovvero gli sia stato riconosciuto secondo modalità, tempi e con contenuti che non condivide. Ed il tema riguarda da vicino anche i detenuti sottoposti al regime speciale di cui all'articolo 41-*bis* O.P., poiché, come ripetutamente ribadito dalla Corte costituzionale, anche a costoro va garantita una quota di diritti penitenziari (diritto ai colloqui, permanenza all'aria aperta, « socialità », etc.), sia pure in misura minimale. Per questi motivi, peraltro, il regime in questione viene definito anche come « trattamento differenziato ».

Di qui, all'esito di un lungo e travagliato percorso, nell'ordinamento penitenziario sono stati introdotti in favore dei detenuti dei rimedi giurisdizionali specifici, attivabili nel momento in cui ritengano che il loro specifico diritto non abbia ricevuto adeguata soddisfazione.

I rimedi sono oggi affidati alla Magistratura di Sorveglianza.

Proprio a tale proposito occorre sottolineare una delle novità più rilevanti intervenute negli ultimi decenni.

Il riferimento è all'accresciuto ruolo della Magistratura di sorveglianza nel controllo giurisdizionale sulla legittimità degli atti e dei comportamenti dell'Amministrazione Penitenziaria.

Il Magistrato di sorveglianza tradizionalmente svolge un ruolo di controllo sul rispetto della legalità negli istituti penitenziari. Tale sua funzione era già consacrata nel previgente regolamento « Rocco » del 1931 ed è stata poi recepita nell'attuale legge n. 354 del 1975 sull'ordinamento penitenziario.

Questo compito del Magistrato di sorveglianza, tuttavia, era – ed è tutt'ora – configurato come forma di controllo amministrativo svolta da un organo giudiziario. In altri termini, nonostante la natura dell'organo preposto a svolgerla, l'attività di verifica dell'azione amministrativa è stata tradizionalmente concepita come non giurisdizionale.

Per lungo tempo la nostra legislazione si è limitata a prevedere soltanto questo tipo di vaglio esterno che trovava nella possibilità di proporre reclamo c.d. generico, ai sensi dell'articolo 35 O.P.: l'unica possibilità per il detenuto di rivolgersi al Magistrato di sorveglianza per sottoporre alla sua attenzione qualsiasi tipo di doglianza, senza però poter ottenere da questo una decisione dotata di forza cogente.

I reclami generici di cui all'articolo 35 O.P. possono essere rivolti, oltre che al Magistrato di Sorveglianza, ad altre autorità, quali il Direttore dell'Istituto, il provveditore regionale dell'Amministrazione Penitenziaria, il capo DAP, il Ministro della Giustizia, le autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'Istituto, il garante nazionale e i garanti regionali e locali, il presidente della Giunta regionale, il Capo dello Stato.

---

controllati anche con riguardo ad eventuali parentele e/o frequentazioni loro e dei loro familiari con soggetti sottoposti al loro controllo. (3-01983)

Tale assetto normativo si è venuto, gradualmente, a modificare prevalentemente grazie all'intervento di tre alte Corti: quella costituzionale, quella di cassazione e quella Europea dei Diritti dell'Uomo. Soltanto nel biennio 2013/2014 il Legislatore ha finalmente deciso di adottare un intervento dotato di una certa organicità.

Senza voler entrare in dettagliate ricostruzioni di questa complessa evoluzione normativa, basti ricordare alcune storiche sentenze.

La prima – sentenza n. 26 del 1999 – con la quale la Corte costituzionale sancì l'incostituzionalità degli articoli 35 e 69 O.P., nella parte in cui non prevedevano una tutela propriamente giurisdizionale nei confronti di atti dell'Amministrazione Penitenziaria lesivi di diritti dei detenuti, aventi o meno rilievo costituzionale.

La seconda, della Corte di cassazione a Sezioni Unite – sentenza 26 febbraio 2003, Gianni – che individuò nel rimedio giurisdizionale semplificato di cui all'articolo 14-*ter* O.P. lo strumento che, nell'inerzia del Legislatore, poteva offrire la tutela ai diritti dei detenuti richiesta dalla Consulta con la sentenza-monito del 1999.

La terza, infine, è la sentenza 8 gennaio 2013, Torreggiani e altri c. Italia, della Corte EDU. Con tale pronuncia, la Corte di Strasburgo, fra l'altro, chiese al nostro Paese di dotarsi di un ricorso o di un insieme di ricorsi – tanto di tipo preventivo quanto di tipo compensativo – idonei a offrire una tutela effettiva ai detenuti in caso di grave affollamento carcerario. La Corte sovranazionale ha dichiarato che l'unica forma di rimedio giurisdizionale all'epoca esistente, ossia il citato reclamo generico di cui all'articolo 35 O.P., non fosse sufficiente a garantire una tutela effettiva ed idonea ad impedire il protrarsi delle violazioni denunciate e ad assicurare ai ricorrenti un miglioramento delle loro condizioni di detenzione. In particolare, a proposito del reclamo generico, si è constatato come lo stesso non sfociasse in decisioni vincolanti per l'Amministrazione, sicché il riconoscimento dei diritti dei detenuti rimaneva privo di effettività.

Come detto, il singolare sovrapporsi di queste importanti pronunce, sostanzialmente ha « costretto » il Legislatore italiano a risolvere in maniera non estemporanea la delicata questione, introducendo nella legge sull'ordinamento penitenziario due nuove disposizioni.

Si tratta degli articoli 35-*bis* e 35-*ter* dell'ordinamento penitenziario che disciplinano nuove modalità di accesso alla tutela giurisdizionale dei diritti per le persone detenute.

Questa rinnovata e ampliata modalità di tutela giurisdizionale è affidata essenzialmente alla Magistratura di sorveglianza (magistrati e tribunali di sorveglianza) con la possibilità di ricorrere alla Corte di cassazione nelle ipotesi in cui i provvedimenti dei giudici di merito siano ritenuti adottati in violazione di legge.

L'articolo 35-*bis* O.P., in particolare, è lo strumento con il quale i detenuti possono contestare « *l'inosservanza da parte dell'amministrazione di disposizioni previste dalla presente legge e dal relativo regolamento, dalla quale derivi al detenuto o all'internato un attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti* ». In altri termini, con il reclamo in discorso, la

persona ristretta può chiedere tutela contro atti e comportamenti dell'Autorità amministrativa che egli ritenga lesivi dei propri diritti.

Il reclamo giurisdizionale di cui all'articolo 35-*bis* O.P. è azionabile altresì per verificare la legittimità delle sanzioni disciplinari.

Rimangono dunque fuori le aspettative di mero fatto che possono continuare ad essere fatte valere con i reclami generici. Pertanto, si può procedere con la tutela inibitoria di cui all'articolo 35-*bis* O.P., solo nel caso in cui il potere amministrativo vada a nuocere in modo concreto ed attuale ad un diritto attribuito ai detenuti.

È previsto un doppio grado di giudizio di merito, oltre ad un grado di legittimità in Cassazione. È previsto un procedimento di ottemperanza per i casi in cui l'Amministrazione non dia esecuzione a decisioni divenute irrevocabili.

La giurisprudenza definisce i procedimenti relativi ai reclami giurisdizionali quali espressioni di una « giurisdizione di prossimità »; in tali procedimenti, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria è parte necessaria e gli è riconosciuto anche il potere di impugnare le decisioni di primo grado dei Magistrati di Sorveglianza dinanzi ai Tribunale di Sorveglianza, in composizione collegiale. I ricorsi in Cassazione avverso le ordinanze emesse dai Tribunali in secondo grado possono invece essere presentati dalla sola Avvocatura dello Stato, rispetto alla quale il Dipartimento esercita comunque un potere di impulso e sollecitazione.

Sempre dopo la sentenza « Torregiani », è stato inoltre introdotto il rimedio risarcitorio di cui all'articolo 35-*ter* O.P., per i casi in cui il pregiudizio consista, per un periodo non inferiore ai 15 giorni, in condizioni di detenzione tali da violare l'articolo 3 CEDU (divieto di tortura e di pene inumani e degradanti); in tali casi, il Magistrato di Sorveglianza può ordinare, a titolo di risarcimento del danno, una riduzione della pena detentiva ancora da espiare pari, nella durata, a un giorno per ogni dieci durante il quale il richiedente ha subito il pregiudizio. Se non è possibile tecnicamente la detrazione della pena, il magistrato liquida al richiedente, in relazione al residuo periodo, una somma di denaro pari a 8 euro per ciascuna giornata nella quale questi ha subito il pregiudizio.

Presso la Direzione Generale dei detenuti e del trattamento del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria è attivo un apposito Servizio, dedicato ai reclami giurisdizionali, che si occupa, tra l'altro, di presentare le impugnazioni avverso le ordinanze emesse dai Magistrati di Sorveglianza nei confronti dei detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* O.P., nonché di sollecitare all'Avvocatura dello Stato la proposizione dei ricorsi per Cassazione avverso le ordinanze emesse in secondo grado dai Tribunali di Sorveglianza. Si tratta evidentemente di un Servizio strategico incaricato di monitorare l'andamento delle pronunce giurisprudenziali in materia di regime detentivo speciale, adottando decisioni in punto di impugnazioni che non sono mai neutre, anche per garantire la coerenza dell'azione amministrativa.

Per quanto concerne i reclami giurisdizionali presentati dai detenuti non sottoposti al regime speciale, degli stessi se ne occupano invece i singoli Provveditorati regionali dell'amministrazione.

La procedura dettata dal Legislatore è piuttosto semplificata e, tra l'altro, non comporta costi per il reclamante, in quanto è possibile presentare il reclamo e partecipare al giudizio senza l'obbligo del patrocinio di un avvocato. Inoltre, la giurisprudenza si è dimostrata in non pochi casi incline a configurare in maniera larga il concetto di « diritto soggettivo ».

Ne è derivato un rilevantissimo ampliamento dell'intervento dei Magistrati di sorveglianza che, a seguito dei reclami presentati in gran numero dalle persone detenute, si sono espressi riguardo a numerosissime questioni di diritto concernenti l'applicazione delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario, del relativo regolamento di attuazione, di molte circolari dell'Amministrazione centrale e ordini di servizio dei singoli istituti di pena.

Attualmente, in materia di regime speciale, i temi giurisprudenziali più « caldi » riguardano la possibilità per i detenuti di effettuare i colloqui mediante video-collegamenti, l'esercizio in concreto del diritto ai colloqui, l'individuazione dei beni acquistabili dai singoli detenuti e delle modalità di scambio di tali oggetti all'interno dello stesso gruppo di socialità [(545)] ed infine le modalità di fruizione delle cosiddette « due ore d'aria », oltre alla singola ora di « socialità ».

[(545)] Al Ministro della Giustizia – per sapere – premesso che:

con la sentenza 97/2020 depositata il 22 maggio, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale il divieto legislativo di scambiare oggetti di modico valore, come generi alimentari o per l'igiene personale e della cella, per i detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis* della legge 354/1975 appartenenti allo stesso « gruppo di socialità »;

secondo i giudici costituzionali, gli appartenenti al medesimo gruppo di socialità trascorrono insieme alcune ore della giornata dentro il carcere e tra loro possono comunicare, verbalmente e con gesti, e dunque hanno svariate occasioni di scambiare messaggi, non necessariamente ascoltati o conosciuti dalle autorità penitenziarie;

per tali ragioni, la Corte ha rilevato che, se è ben comprensibile prevedere il divieto di comunicare e scambiare oggetti tra detenuti assegnati a gruppi di socialità diversi, risulta invece irragionevole l'estensione indiscriminata del divieto anche ai componenti del medesimo gruppo, i quali, potendo già agevolmente comunicare in varie occasioni, non hanno di regola la necessità di ricorrere a forme nascoste o criptiche di comunicazione, come lo scambio di oggetti cui sia assegnato convenzionalmente un certo significato, da trasmettere successivamente all'esterno attraverso i colloqui con i familiari;

in altre parole, i giudici hanno ritenuto che, da una parte, il divieto non serve ad accrescere le esigenze di sicurezza pubblica, e, dall'altra, impedisce una sia pur minima modalità di socializzazione, finendo per essere irragionevole, in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, e inutilmente afflittiva, in contrasto con l'articolo 27, terzo comma, della Carta;

la Corte ha precisato, infine, che a risultare costituzionalmente illegittimo è l'applicazione necessaria del divieto per previsione di legge: ne risulta che, anche dopo la sentenza, l'amministrazione penitenziaria potrà disciplinare le modalità degli scambi tra detenuti appartenenti al medesimo gruppo, nonché predeterminare le condizioni per introdurre eventuali limitazioni in determinati e peculiari casi; l'applicazione di queste limitazioni dovrà così risultare giustificata da precise esigenze, espressamente motivate, e sotto questi profili potrà essere eventualmente controllata, in relazione al caso concreto, dal magistrato di sorveglianza;

tuttavia, anche a seguito di questa sentenza, risulta ancora non chiara una definizione uniforme e chiara degli oggetti di modico valore, che possa trovare applicazione su tutto il territorio nazionale, andando quindi a creare un pericoloso vulnus al fine dell'applicazione della predetta normativa, in particolar modo a seguito della sopra citata sentenza:

se intende intervenire al fine di dettare una definizione uniformemente applicabile su tutto il territorio nazionale degli oggetti di modico valore, per i soggetti sottoposti al regime carcerario speciale di cui all'articolo 41-bis O.P., oggetto della recente sentenza della Corte Costituzionale n. 97/2020.

5.2.b L'impatto del « reclamo giurisdizionale » nel circuito detentivo speciale

Nell'ottica di omogeneizzare il regime custodiale speciale, con la lettera circolare n. 3676/6126 del 02.10.2017, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, ha impartito agli Istituti Penitenziari che ospitano i detenuti del circuito differenziato specifiche linee precettive per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Dalle audizioni dei responsabili dei reparti è emerso che tale fonte normativa terziaria è stata oggetto di sostanziali modificazioni a causa dell'intervento della magistratura di sorveglianza *ex* articolo 35-*bis* O.P. che, di fatto, ha creato differenziazioni tra la popolazione detenuta, anche con evidenti disparità tra Istituti di Pena e, cosa ancor peggiore, tra i soggetti ricorrenti per il medesimo gravame anche se appartenenti allo stesso gruppo di socialità. Gli auditi hanno evidenziato il fatto che l'Amministrazione centrale è rimasta, per così dire, indietro rispetto alla questione dei reclami giurisdizionali, poiché non ha pensato di istituire in ogni direzione di istituto con reparto destinato al regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. un ufficio specifico del contenzioso dedicato a tale delicatissimo incarico, che potesse essere parte già nella fase istruttoria del procedimento di sorveglianza producendo *« osservazioni e richieste »*, come previsto dalla legge.

Inoltre, il reclamo generico previsto dall'articolo 35 O.P. non vincolava l'amministrazione alle decisioni del magistrato di sorveglianza, mentre quello *ex* articolo 35-*bis* O.P., prevede anche il giudizio di ottemperanza, aspetto, secondo l'unanime parere degli auditi, sottovalutato dall'amministrazione, ma molto utilizzato dai detenuti, che hanno di fatto disarticolato la circolare del 2017 e l'organizzazione interna del regime differenziato.

Tutti i responsabili dei reparti hanno riferito che la predisposizione degli appunti da approntare per i reclami hanno sottratto energia al visto di censura e all'ascolto dei colloqui con i familiari, per il numero rilevante di reclami presentati, che ha comportato un aumento del carico di lavoro per i magistrati e tutti gli addetti ai lavori. La magistratura chiede chiarimenti alla direzione perché riguardano aspetti della vita quotidiana, che a sua volta li richiede ai responsabili dei reparti. I reclami hanno per oggetto qualsiasi cosa, dal bastone della scopa, al perché non venga consegnato uno yogurt. Di fatto rendono inefficaci gli altri aspetti. Gli auditi hanno riferito che i riscontri ai reclami da loro prodotti alle Direzioni degli istituti sono puntualmente articolati, anche alla luce del fatto che vengono sviluppati tenendo in considerazione l'esperienza professionale, la complessa normativa di riferimento e la giurisprudenza di merito. Diversamente, le risposte predisposte dagli uffici direzionali sarebbero spesso sintetiche e si limiterebbero a riportare soltanto il riferimento al precetto regolamentare di una circolare e/o di una nota dipartimentale, senza entrare nel merito del gravame che viene trattato, prestandosi così ad inevitabili dispositivi di accoglimento.

In proposito, si evidenzia che la competenza all'impugnazione delle ordinanze in parola, in primo e secondo grado, è prerogativa esclusiva del Servizio Reclami Giurisdizionali del Dipartimento dell'Amministrazione

Penitenziaria che, contrariamente all'auspicata aspettativa dei R.O.M. si è dimostrato carente nell'affrontare questa delicata incombenza, poiché non propriamente qualificato e depotenziato rispetto al concreto carico di lavoro. Questa situazione di « inadempienza », rispetto all'azione di impugnazione, a parere degli auditi, avrebbe permesso che nel tempo le ordinanze divenissero esecutive, indebolendo in tal modo le maglie del circuito speciale.

La comune riflessione del personale del G.O.M. consegnata al Comitato è che negli ultimi anni, ovvero dall'entrata in vigore del cosiddetto « reclamo giurisdizionale », si stia assistendo ad uno svuotamento dei contenuti del regime custodiale speciale, anche perché l'Amministrazione Penitenziaria, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato territorialmente competente, non si è dimostrata all'altezza di essere parte nel procedimento di sorveglianza. Né tantomeno i vertici dipartimentali, nel momento in cui i contenziosi erano più virulenti (anni 2018/2020), hanno pensato di rafforzare l'organico del predetto Servizio, con l'impiego di personale qualificato in materia, nonché di magistrati fuori ruolo, in grado di fronteggiare questo delicatissimo aspetto a salvaguardia delle finalità preventive prefissate dalla norma speciale.

Nel contesto si inserisce anche l'assenza di una solida Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento che, invece di avocare a sé le situazioni più delicate e complesse, come ad esempio la recente questione che legittima i passaggi di *« generi ed oggetti »*, rimette alla discrezionalità della periferia, l'attuazione della sentenza *erga omnes* (v. sentenza n. 97/2020 della Corte di cassazione), ossia ad efficacia collettiva, creando di fatto delle condizioni di confusione e di disomogeneità, poiché ogni apparato istituzionale tende a regolamentare la materia con la più ampia discrezionalità.

Del pari gli auditi hanno riferito che, per effetto di *« radio carcere »* i detenuti vengono a conoscenza dei diversi metodi applicativi e coloro che si trovano nell'istituto più restrittivo avviano delle proteste mediante la cosiddetta « *battitura delle inferriate* », al fine di reclamare un diritto paritario più conveniente, con la conseguenza che la direzione inizialmente *« più audace e perentoria »* di fronte a tale iniziativa fa un passo indietro conciliando le richieste dei ristretti. Oggigiorno per assicurare l'esatta e puntuale applicazione del regime custodiale speciale bisogna *« resistere »* avverso l'insieme di ingerenze che tentano di minare la permeabilità del sistema; ovviamente il *« braccio di ferro »* in controcorrente comporta ripercussioni anche dal punto di vista penale e sull'avanzamento in carriera, ragione per cui taluni dirigenti penitenziari prendono le distanze da eventuali contenziosi, preferendo l'adozione di provvedimenti più accomodanti. Di converso, i detenuti del circuito differenziato, per il tramite di competenti avvocati esperti di contenzioso penitenziario consapevoli delle lunghe pene detentive comminate e passate in giudicato, stanno cercando di alleggerire l'espiazione/esecuzione della carcerazione, rendendola più confortevole, utilizzando proprio lo strumento del reclamo giurisdizionale.

5.2.c L'audizione del Direttore del G.O.M., gen. b.ta. Mauro D'Amico

Nel corso della riunione n. 20 del Comitato XXI, è stato audito il Direttore del G.O.M. Mauro D'Amico, il quale ha fornito alcuni dati sulla situazione dei reparti che ospitano i detenuti sottoposti al regime differenziato [(546)]. Ha riferito che nel circuito gestito dal G.O.M. alla data del 22 dicembre 2021 erano presenti 747 detenuti, di cui 754 sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis* O.P. e 2 collaboratori di giustizia, dislocati in 12 istituti penitenziari, mentre il personale a disposizione del G.O.M. era pari a 666 unità, di cui 84 in prova.

La prima criticità evidenziata è stata quella relativa all'alternanza di direttori in istituti importanti, « *strategici per il 41-bis* », dove o non c'è un direttore titolare o vengono assegnati direttori senza esperienza specifica, che non conoscono il comportamento e la « cultura » di tale tipologia di detenuti all'interno dell'esecuzione penale. Ciò ha comportato, a suo giudizio, un « *affievolimento dell'importante sistema sanzionatorio ... i detenuti non venivano più sanzionati* » [(547)] e un cambiamento di certe procedure [(548)], con la conseguente ricaduta sul lavoro del personale del Gruppo.

Ha segnalato che, nel precedente mese di luglio, si era rotto il *server* della sede centrale del GOM che conteneva i dati che riceveva dagli istituti. Ha lamentato che, già dal 2019, aveva richiesto un nuovo *server*, ma senza successo. Questo, a suo giudizio, a dimostrazione dello scarso interesse dell'Amministrazione Penitenziaria per le esigenze del G.O.M. e quindi per il regime differenziato. A tal proposito ha riferito che « *Dal 2016 l'idea che ... viveva all'interno dell'Amministrazione Penitenziaria era questa, ma scusate detenuti che sono chiusi 22 ore al giorno, che problemi danno ? Pensiamo agli altri detenuti che ci danno problemi giornalieri. Naturalmente chi diceva questo non solo non conosce il circuito, il detenuto come dire incardinato in criminalità organizzata, ma non conosce nemmeno il carcere e quindi noi per due, tre anni siamo andati avanti nel sentirci dire*

---

(546) Comitato XXI, riunione n. 20, audizione del Direttore del Gruppo Operativo Mobile (G.O.M.) della Polizia Penitenziaria, generale Mauro D'Amico, trascrizione del 22 dicembre 2021.

(547) *Idem*. Il generale D'Amico ha citato alcuni esempi in merito*: « Un caso per tutti, Ignazio Ribisi. A Milano Opera dove ... butta delle urine addosso al responsabile del reparto, faccio questo esempio ne potrei fare tanti, faccio questo esempio perché è accaduto al sostituto Commissario Giuseppe Imbimbo a Milano e dove il Direttore ... anche riconoscendo la gravità del fatto, non ha ritenuto di procedere per il particolare momento che stava vivendo il detenuto. Ripeto ne potrei raccontare altri, ma sono fatti dove il risultato è stato quello che il detenuto si è abituato ad un certo ... ad una certa procedura ripeto che prima non veniva messa in atto ».*

(548) *Idem*, D'Amico: « *Come ad esempio la risposta dell'Amministrazione verso i ricorsi. Anche qui faccio un esempio dove un detenuto chiede di fare ... Attanasio in questo caso, Tolmezzo ... chiede di fare il colloquio con una persona che lui dice convivente e gli viene accettato. Dal Dipartimento arriva così la disposizione che non verrà ricorso verso quel provvedimento, il personale del GOM, che dal mio punto vista non dovrebbe fare questo, ma si trova a fare questo perché altri non lo fanno, ricostruisce un po' tutta la pratica, con atti che avevamo in sede e diciamo all'Amministrazione centrale che non è la convivente, non risulta mai che quella persona abbia convissuto con Attanasio e quindi l'Amministrazione è costretta in questo caso a procedere al ricorso e naturalmente il Magistrato di sorveglianza verso il ricorso dirà che Attanasio non può fare quel colloquio ».*

li aprite per due ore, li portate ai posteggi, li portate ... quindi siete anche troppi » [(549)].

Il punto nodale, secondo D'Amico, è chiedersi se il « *41-bis è un momento dell'esecuzione penale o è qualcosa di più. Perché se è un momento dell'esecuzione penale avete ragione voi, cioè nel senso ... questi non danno problemi, cioè ... su 750 detenuti, 6, 7 ... non rispettano le regole penitenziarie ... ma gli altri sono tutti estremamente rispettosi ... quindi li potremmo anche aprire dalla mattina alla sera che non c'è problema, non scappano, non vanno da nessuna parte. Se invece molto probabilmente ... l'articolo 41-bis ci chiede, soprattutto il secondo voglio dire, ci chiede qualcosa in più allora forse stiamo sbagliando qualche cosa. Ma tutto è rimasto lì, al punto che spesso mi sono sentito dire che molto probabilmente sono io che non ho capito che i tempi cambiano ... La legge non è cambiata, la legge sta cambiando con una serie di ordinanze, di disposizioni dell'Amministrazione, di non prese di posizione dell'Amministrazione e qui vi prego di riflettere perché è stata creata una giurisprudenza che sarà difficilmente aggredibile oggi* » [(550)].

Ha, inoltre, lamentato il problema attinente alla inidoneità delle strutture penitenziarie – confermando quanto detto in merito dai Responsabili del Gruppo nelle precedenti audizioni – così come la carenza di posti nei reparti per ospitare altri detenuti, per i quali la Direzione Nazionale antimafia aveva richiesto l'applicazione del regime, tutte problematiche segnalate all'Amministrazione Penitenziaria, che, però, è rimasta inerte.

Il Direttore del G.O.M. ha richiamato l'attenzione dei Commissari sulla richiesta crescente di collaborare con la giustizia da parte dei detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis O.P., perché « *la normativa che si attende, la normativa che cambierà, anche chi non rientra in un ... come dire ... che termina con una collaborazione perché quello che lui dice è già stato detto e quindi le Procure sanno, però domani il proprio avvocato potrà sempre dire ... sì ma lui voleva collaborare, che poi già sapevano questo ... la buona volontà c'è ... è una di quelle situazioni in cui da un po' di tempo a questa parte molti chiedono di parlare con le Procure per... insomma per dire qualche cosa* » [(551)].

L'audito ha espresso un giudizio positivo sul nuovo decreto G.O.M. (d.m. 30 luglio 2020), soprattutto perché restituisce l'autonomia contabile al Gruppo, anche se, allo stato, non vi è personale contabile né di ragioneria. Il nuovo decreto – ha evidenziato il generale – non è ancora stato attuato, perché il Gruppo, secondo appunto le nuove disposizioni, avrebbe dovuto rilevare tutti i servizi all'interno di tutti i reparti (dall'ascolto dei colloqui alla censura e alle altre attività di gestione), ma a ciò non è seguito un aumento di organico di personale. La carenza di personale impedisce anche la partecipazione ai corsi di formazione, non essendo possibile, allo stato, distogliere personale dal servizio. Un altro problema evidenziato circa il nuovo decreto è stato anche quello relativo all'attribu-

---

(549) *Idem.*
(550) *Idem.*
(551) *Idem.*

zione del punteggio aggiuntivo, che spetta al personale del G.O.M., anche al personale della sede centrale, che, per una interpretazione dei vertici dipartimentali, spetterebbe, invece, solo al personale operativo nei reparti detentivi.

Il generale D'Amico ha, quindi, risposto ad alcune domande poste dai Commissari, relative all'uso del *teser* – sui cui ha chiarito che l'amministrazione era contraria e non il Garante Nazionale dei detenuti – alla formazione e all'addestramento delle nuove leve arruolate al G.O.M., dicendo che sono ragazzi con poca esperienza, fino alla modalità di gestione della sorveglianza dinamica. Sul punto l'audito ha precisato che, attualmente, a differenza del passato, il regime aperto è previsto per tutti i detenuti, anche per quelli ristretti in Alta Sicurezza, tenuto conto del fatto che possono permanere otto ore all'esterno della camera di pernottamento.

L'audito ha, altresì, lamentato che l'Amministrazione Penitenziaria non riesce a garantire l'omogeneità dei reparti dedicati al regime differenziato, in quanto, per esempio, non è possibile acquistare un televisore identico per tutti i detenuti, così come non vi è lo stesso tipo di apparecchio per registrare i colloqui nei dodici reparti.

Il generale, rispondendo alla domanda sulle spese legali sostenute dal personale della Polizia Penitenziaria, si è così espresso: « *sono cambiati i detenuti in regime speciale. Mentre prima il detenuto era rispettoso e non si permetteva di aggredire o denunciare ... oggi ci sono detenuti che invece lo fanno costantemente. Prima parlavamo di Attanasio, credo che abbia denunciato tutti quelli che passavano davanti alla cella insomma ... un po' l'azione di alcuni Direttori che non intervengono più, un po' la giovane età, un po' anche la preoccupazione di essere poi vittima di una denuncia da parte di un detenuto ... doversi pagare l'avvocato ... isolato perché poi spesso non c'è ... un'intesa ... qualche sera fa stavo parlando con gli Ispettori ... su una richiesta fatta da un detenuto. Non solo arrogante e praticamente c'erano i presupposti per una querela. L'Ispettore naturalmente ha detto ... ma mi conviene ? Io ho prodotto una relazione ... una lettera molto ... su un fatto accaduto a Novara. Spostiamo da Tolmezzo a Novara Attanasio. A Novara c'era un giovane Ispettore che molto probabilmente non aveva mai fatto servizio in una delle sezioni dove era stato Attanasio e Attanasio dice a un compagno di socialità ... dice vedi io ora questo qua, questo Ispettore non lo conosco, ma mo' lo denuncio e ho due ... ottengono due risultati ... uno che vengo a sapere il nome ... due che mi ci diverto perché comunque gli faccio spendere i soldi dall'avvocato. Poi pure se viene archiviata ... Io immaginavo che l'Amministrazione ... eh insomma prendesse ... invece non è successo assolutamente nulla* » [(552)].

5.3 Il Nucleo Investigativo Centrale (N.I.C.)

Il Nucleo Investigativo Centrale è un reparto specializzato della Polizia Penitenziaria che, come Servizio centrale di Polizia giudiziaria del Corpo,

---

[(552)] Comitato XXI, riunione n. 20, audizione del Direttore del Gruppo Operativo Mobile (G.O.M.) della Polizia Penitenziaria, generale Mauro D'Amico, trascrizione del 22 dicembre 2021.

si occupa di indagini in materia di criminalità organizzata e di terrorismo, oltre che di dirigere le attività investigative delle articolazioni regionali e territoriali della Polizia Penitenziaria.

La prima esperienza di *intelligence* ed investigazione penitenziaria italiana nasce con l'Ufficio per il coordinamento dei servizi di sicurezza degli istituti di prevenzione e pena (meglio conosciuto come Sicurpena), istituito con il decreto interministeriale Grazia e Giustizia, Interno e Difesa del 12 maggio 1977.

La struttura ha operato fino al 1995, nell'ambito dell'allora Ministero di grazia e giustizia, con l'obiettivo di contrastare l'emergenza criminale, un pericoloso fenomeno associativo che caratterizzava negli anni del terrorismo la nostra Nazione e di assicurare la sicurezza delle carceri dove si stavano verificando rivolte ed evasioni. Nella sostanza, quell'Ufficio svolgeva compiti investigativi e di monitoraggio all'interno del carcere e a capo della struttura venne nominato il generale Carlo Alberto Dalla Chiesa. Le relative competenze furono assorbite poi dal 1995 dai reparti territoriali del Corpo di Polizia Penitenziaria presso le diverse strutture penitenziarie, tralasciando, in tal modo, l'analisi delle fenomenologie criminali interne al carcere. Di conseguenza, l'attività di raccordo informativo e di monitoraggio centrale venne meno. Solo dopo un considerevole lasso di tempo, acquisita la consapevolezza che quelle esigenze non potevano essere gestite a livello territoriale, soprattutto in materia di criminalità organizzata e terrorismo, venne istituito, nel 2007, il Nucleo Investigativo Centrale del Corpo di Polizia Penitenziaria (N.I.C.) per rispondere, per lo meno in parte, a quelle necessità.

Il D.M. del 14 giugno 2007 è stato poi aggiornato con il D.M. del 28 luglio 2017, grazie al quale sono state stabilite le misure di riorganizzazione delle strutture e delle funzioni del Nucleo Investigativo Centrale e delle sue articolazioni territoriali, in attuazione dell'articolo 11, comma 2, lettera b), del Decreto del Ministro della giustizia 2 marzo 2016.

5.3.a Funzioni del N.I.C.

Il Nucleo Investigativo Centrale – che è incardinato nell'ambito dell'Ufficio del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria – è un reparto specializzato della Polizia Penitenziaria che si occupa, in via prioritaria, di indagini in materia di criminalità organizzata e terrorismo o che, in ragione della particolare complessità, non possono essere svolte dai reparti territoriali di Polizia Penitenziaria.

Come Servizio Centrale di Polizia giudiziaria del corpo (articolo 56 c.p.p. e articoli 12 e 13 disposizioni di attuazione del c.p.p.) svolge, in via continuativa e prioritaria, le funzioni di polizia giudiziaria indicate nell'articolo 55 c.p.p., alle dipendenze funzionali e sotto la direzione dell'autorità giudiziaria, per fatti di reato commessi in ambito penitenziario o, comunque, direttamente collegati ad esso.

L'attività investigativa, di iniziativa o su delega dell'Autorità giudiziaria, è di regola svolta dal N.I.C. relativamente a delitti di criminalità organizzata nazionale e internazionale, a delitti di terrorismo, anche inter-

nazionale, ovvero ai delitti di eversione dell'ordine costituzionale. Svolge indagini per fatti che riguardano più istituti penitenziari ovvero che interessano ambiti territoriali eccedenti la regione in cui è situato l'istituto e indagini di speciale complessità che richiedono necessariamente l'impiego del N.I.C.

Da qui si ricava che il N.I.C. è l'unico organo investigativo della Polizia Penitenziaria con competenza sia sulla criminalità organizzata sia sul terrorismo.

Infatti, il N.I.C, oltre a coordinare operativamente le attività di indagine delle 11 articolazioni regionali, è anche un osservatorio investigativo privilegiato, che, attraverso l'analisi e il raccordo informativo, studia le dinamiche dei fenomeni criminali, del terrorismo interno, del terrorismo internazionale e della radicalizzazione e del proselitismo in carcere, a tutela della sicurezza penitenziaria e pubblica.

Per le sue funzioni e competenze, il N.I.C, oltre ad essere un punto di riferimento per le procure distrettuali antimafia, siede stabilmente, in rappresentanza del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, alle riunioni del Comitato Analisi Strategica Antiterrorismo (C.A.S.A.) e in tavoli tecnici costituiti in seno al Ministero dell'Interno – Dipartimento di Pubblica Sicurezza – e presso l'Ufficio di Coordinamento delle Forze di Polizia.

Il personale è estremamente specializzato in indagini di polizia giudiziaria, specificamente per i reati della criminalità organizzata, terrorismo interno e internazionale e per quelle indagini che, in ragione della particolare complessità, non possono essere svolte dai reparti territoriali di Polizia Penitenziaria presso gli istituti penitenziari.

Partecipa, inoltre, a vari progetti europei in materia di radicalizzazione violenta di natura confessionale e al progetto « El Pacto », promosso sempre dall'Unione Europea e finanziato dalla Commissione Europea, per la lotta alla criminalità transazionale organizzata, attraverso il rafforzamento di tutte le istituzioni responsabili di garantire la sicurezza e la legalità, in Europa e in 18 paesi dell'America Latina.

5.3.b Assetto strutturale del N.I.C.

La sede centrale come previsto dal provvedimento del capo DAP dell'1 luglio 2019 è articolata in una segreteria e sei unità operative, così denominate:

1° Unità Operativa Centrale- Coordinamento Investigativo e Affari Generali;
2° Unità Operativa Centrale – Analisi Investigativa;
3° Unità Operativa Centrale – Criminalità Organizzata;
4° Unità Operativa Centrale – Terrorismo Interno ed Eversione;
5° Unità: Operativa Centrale – Terrorismo Internazionale;
6° Unità Operativa Centrale – Investigazioni Speciali.

All'interno della segreteria e delle Unità Operative Centrali sono istituiti settori di natura specialistica di particolare rilievo investigativo e operativo.

Sul territorio nazionale il N.I.C. è ripartito in reparti regionali che si suddividono in 5 Nuclei Regionali e 6 Nuclei Interregionali, in corrispondenza geografica con l'attuale assetto del decentramento amministrativo dell'Amministrazione Penitenziaria e con sede presso i Provveditorati Regionali. Come previsto dal provvedimento del Capo DAP del 2019, sono articolati in U.O.R. e precisamente in Unità Operativa Regionale « Affari Generali e Coordinamento Operativo Regionale »; Unità Operativa Regionale « Polizia Giudiziaria »; Unità Operativa Regionale « Analisi e Monitoraggio ».

All'interno delle Unità Operative Regionali sono istituiti settori di natura specialistica di particolare rilievo investigativo e operativo.

Ferme restando tutte le prerogative che il decreto ministeriale attribuisce al Comandante della sede centrale, l'esercizio delle funzioni di controllo di natura amministrativa dei Nuclei Regionali è di competenza del Provveditore Regionale.

In sostanza, i Nuclei Regionali sono articolazioni sul territorio del N.I.C. da cui dipendono funzionalmente e svolgono le funzioni di polizia giudiziaria alle dipendenze del Nucleo Centrale, per fatti di reato commessi in ambito penitenziario o, comunque, direttamente collegati ad esso.

I nuclei regionali curano, altresì, nell'ambito del loro territorio, l'analisi dei fenomeni di criminalità organizzata, di terrorismo, anche internazionale, e di eversione dell'ordine costituzionale rilevati in ambito penitenziario.

Il personale dei Nuclei Regionali, in coordinamento con la sede centrale, cura le indagini di polizia giudiziaria per i reati della criminalità organizzata, terrorismo interno e internazionale per quelle indagini che, in ragione della particolare complessità non possono essere svolte dai reparti territoriali di Polizia Penitenziaria presso gli istituti penitenziari.

I Nuclei Regionali coordinano operativamente le attività investigative dei Reparti territoriali della Polizia Penitenziaria, in coordinamento informativo, organizzativo e operativo con la sede centrale. Nel corso negli ultimi anni, ha sempre di più affinato le sue peculiarità, coniugando l'abilità investigativa e l'elevata capacità di elaborare, studiare e analizzare le preziose informazioni originate dai reparti dei vari istituti penitenziari ricollocandole come in un *puzzle*.

Materiale spesso apparentemente non significativo, ma che riunito con pazienza certosina dalle donne e dagli uomini del N.I.C. dà vita a indagini di rilievo assoluto.

Innegabile il contributo fornito dal N.I.C. nella lotta alla criminalità organizzata.

5.3.c L'Audizione del direttore del N.I.C. Augusto Zaccariello

L'audizione del Comandante Zaccariello è iniziata con l'esposizione delle funzioni e delle competenze del N.I.C. e del suo assetto strutturale [(553)].

[(553)] Comitato XXI, riunione n. 4, audizione del Comandante del Nucleo Investigativo Centrale, dottor Augusto Zaccariello e del Comandante di Reparto della Casa circondariale di Spoleto, dottor Marco Piersigilli, trascrizione del 17 marzo 2021.

L'audizione è proseguita e si è conclusa in seduta segreta.

Le evidenze raccolte in quella sede attestano che l'azione del N.I.C. si è sviluppata con efficacia in ogni settore di competenza. È emersa la necessità di migliorare l'impiego operativo della Polizia Penitenziaria anche attraverso l'adeguamento delle strutture e dei sistemi tecnologici con l'obiettivo di prevenire le criticità rilevate durante le rivolte di marzo.

L'auspicato inserimento del N.I.C. nei servizi di Polizia Giudiziaria previsti dall'articolo 12 del d.l. n. 152 del 13 maggio 1991 per le altre Forze di Polizia, permetterebbe al N.I.C. l'utilizzo di ulteriori strumenti di intervento alla lotta alla criminalità organizzata, quali ad esempio le intercettazioni ed i controlli preventivi sulle comunicazioni, stante il richiamo dell'articolo 226 delle disposizioni di attuazione del c.p.p. ai servizi di cui al menzionato articolo 12.

L'inclusione consentirebbe, altresì, il necessario collegamento delle attività investigative poste in essere sull'intero territorio nazionale e svolte dalla Polizia Penitenziaria che, come noto, è articolata in molteplici presìdi (Comandi di Reparto presso gli istituti penitenziari, Nuclei Traduzioni e Piantonanti, Nuclei di Polizia Penitenziaria presso gli Uffici di esecuzione penale esterna, Nuclei di Polizia Penitenziaria aeroportuali di stanza in alcuni aeroporti).

5.4 L'Ufficio per la Sicurezza Personale e per la Vigilanza (U.S.Pe.V.)

L'Ufficio per la Sicurezza Personale e per la Vigilanza (U.S.Pe.V.) del Corpo di Polizia Penitenziaria è stato istituito con D.M. 31 marzo 2004.

Con provvedimento del Capo DAP dell'8 settembre 2015 viene articolato in due reparti:

– Reparto « Sicurezza del Ministero », con sede presso il Ministero della Giustizia, che attende ai servizi di vigilanza, sorveglianza e controllo della sede ministeriale e delle persone che ivi operano ed accedono, tutela, scorta e protezione del Ministro, dei Sottosegretari di Stato e delle altre personalità soggette a misure di protezione.

– Reparto « Sicurezza organi centrali », presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, con compiti di vigilanza, sorveglianza e controllo delle strutture dipendenti dal Ministero, nonché di sicurezza delle persone che ivi operano ed accedono.

Il Comandante di ciascun Reparto viene individuato tra gli appartenenti al ruolo dei funzionari del Corpo.

Nel 2018 è stata aggiornata la normativa, specificando che la Direzione dell'Ufficio spetta ad un dirigente del Corpo. Tuttora a capo dell'ufficio c'è un dirigente civile, così come in altri posti di funzione, per legge destinati ai dirigenti del Corpo (Laboratorio Centrale Banca Dati DNA).

5.5 Unità Cinofile

II Servizio Cinofili della Polizia Penitenziaria viene istituito con decreto del Ministro della Giustizia del 17 ottobre 2002, per contrastare i tentativi di introduzione di sostanze stupefacenti negli istituti.

Il servizio è articolato: in: Nucleo Centrale Cinofili; Centro Addestramento Cinofilo di Asti; Nuclei Regionali Cinofili; Distaccamento Cinofili.

Il Nucleo Centrale Cinofili, con sede presso il Dipartimento: dell'Amministrazione Penitenziaria, viene coordinato da una unità appartenente al ruolo dei Funzionari del Corpo, alle dipendenze del Direttore dell'Ufficio del Personale di Polizia Penitenziaria.

In ambito regionale, presso ciascun Provveditorato, è presente un apposito Nucleo, che, anche avvalendosi dei 9 Distaccamenti presenti su tutto il territorio nazionale, assicura le attività che attengono la sicurezza degli istituti, nonché quelle disposte dall'Autorità Giudiziaria.

Partecipa, inoltre, alle attività di Rappresentanza del Corpo.

La revisione del Decreto Ministeriale 7.10.2020, istitutivo dei Cinofili, al pari di quanto avvenuto per gli altri settori strategici dell'Amministrazione Penitenziaria, è tuttora in corso.

CAPITOLO VI
Il DIRETTORE DELL'ISTITUTO PENITENZIARIO

6.1 Il ruolo e le funzioni del direttore dell'istituto penitenziario

Alla direzione delle case circondariali, delle case di arresto, delle case di reclusione, delle colonie e delle case di lavoro sono preposti dirigenti dell'Amministrazione Penitenziaria [(554)].

Il direttore dell'istituto penitenziario costituisce l'essenziale centro di guida e di governo nell'esecuzione delle sanzioni penali, nonché nell'attuazione della custodia cautelare. È obiettivamente difficile individuare, nell'ambito della pubblica amministrazione, funzionari onerati di un carico maggiore e più diversificato di compiti e responsabilità. Per quanto l'ordinamento penitenziario non disciplini l'attività del direttore penitenziario, se non per alcuni aspetti, attribuzioni o compiti particolari, a lui compete l'attuazione dell'ordinamento penitenziario nell'istituto e sono attribuiti tutti i poteri conseguenti.

L'articolo 3 del regolamento d'esecuzione ne delinea i compiti, insieme a quelli del direttore del centro servizio sociale per adulti, precisando che « *Il direttore dell'istituto e quello del centro di servizio sociale esercitano i poteri attinenti alla organizzazione, al coordinamento ed al controllo dello svolgimento delle attività dell'istituto o del servizio; decidono le iniziative idonee ad assicurare lo svolgimento dei programmi negli istituti, nonché gli interventi all'esterno; impartiscono direttive agli operatori penitenziari, anche non appartenenti all'amministrazione, i quali svolgono i compiti loro affidati con l'autonomia professionale di competenza* ».

Si possono, quindi, individuare tre settori della sua attività, distinti ma strettamente connessi: il governo del personale civile e quello di Polizia Penitenziaria, il governo della popolazione detenuta o internata e la gestione amministrativo-contabile dei servizi dell'istituto. Il direttore, in quanto capo dell'istituto, è il superiore gerarchico di tutto il personale, conseguentemente esercita nei confronti del personale le attribuzioni che gli competono a norma dello Statuto degli impiegati civili dello Stato. Esercita, inoltre, funzione di propulsione, coordinamento e controllo di tutti gli altri operatori dell'istituto, siano essi legati al medesimo da un particolare rapporto di lavoro (ad es. i sanitari specializzati e gli esperti per le attività di osservazione e trattamento) ovvero prestino la loro attività a titolo volontario. Nel direttore la veste di garante della sicurezza dell'istituto coincide, oggi, sempre di più con quella di promotore del processo di risocializzazione, che è lo scopo primo dell'Amministrazione Penitenziaria, la quale dovrebbe restituire alla società soggetti integri, capaci di una costruttiva

---

(554) È opportuno rammentare come gran parte degli istituti penitenziari e dei centri di servizio sociale (oggi U.E.P.E.), per effetto del d.lgs. 21 maggio 2000, n. 146, siano stati individuati quali sedi dirigenziali.

partecipazione sociale (articolo 1 reg. es.). A tal fine l'ordinamento attribuisce al direttore penitenziario funzioni di grande rilievo nel trattamento essendo riconosciuto allo stesso il compito primario di promuovere e realizzare, nell'ambito dell'istituto, una positiva atmosfera di relazioni umane in una prospettiva di integrazione e di collaborazione, nella quale si inquadrino gli interventi di ciascun operatore professionale o volontario. È ovvio, pertanto, che al direttore sia stato conferito il compito di presiedere e coordinare l'*équipe* per l'osservazione scientifica della personalità del condannato e dell'internato, per la redazione del programma di trattamento e la verifica del medesimo. Tali attività comportano che egli acquisisca le conoscenze ed abbia le qualità umane necessarie per utilizzare l'apporto professionale specifico di ciascun componente dell'*équipe* e l'attitudine a fornire, pariteticamente, il proprio. L'ordinamento penitenziario sembra, infatti, superare, in parte, il principio verticistico per proporre quello dell'orizzontalità e della competenza nell'ambito del quale deve esserci un felice incontro dei vari operatori. La rinnovata posizione del direttore trova la sua matrice più vera nel superamento della concezione meramente correttiva della rieducazione che, per tanto tempo, ha caratterizzato le modalità d'intervento ed il vario atteggiarsi degli operatori penitenziari. La figura del direttore si chiarisce e si configura sostanzialmente e formalmente come quella di un sollecitatore di interessi, di interventi, di azioni e di attività molteplici e ancora egli è posto nelle condizioni migliori per curare la coordinazione di tutti gli interventi, nella maniera più dinamica e più penetrante non perdendo di vista i principi costituitivi di un autentico spirito di *équipe* che si concretizzano in un rapporto orizzontale ed amichevole, in una capacità di capire e comprendere la tecnica e la problematica degli altri operatori, nel non far prevalere in modo competitivo il proprio punto di vista, nel non creare disparità [(555)].

Compete, poi, al direttore la responsabilità del trattamento del semilibero, il cui specifico programma può essere redatto, in via provvisoria, anche da lui soltanto, mentre può avvalersi del centro di servizio sociale per la vigilanza e l'assistenza del soggetto in libertà.

Compete, altresì, al direttore l'assegnazione del detenuto o internato al lavoro esterno, *ex* articolo 21 O.P., per quanto il provvedimento di assegnazione divenga esecutivo solo dopo l'approvazione del magistrato di sorveglianza.

Il direttore dell'istituto e quello del centro di servizio sociale rispondono dell'esercizio delle loro attribuzioni al Provveditore regionale ed al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

È, infine, funzionario delegato [(556)] negli istituti con autonomia contabile.

[(555)] L'aderenza al concreto e l'esigenza di correttezza danno vigore all'azione del direttore nel sollecitare, nel coordinare, nel far approfondire, nel dare vivacità all'attività dell'équipe. Allo stesso tempo nella sua attività il direttore ha alle spalle l'*équipe*, che lo completa, gli dà sicurezza, moltiplica i suoi mezzi di azione tecnica e approfondisce ed integra la sua preparazione.

[(556)] Il funzionario delegato è un ordinatore secondario di spesa, il quale eroga fondi posti a sua disposizione (a mezzo di ordini di accreditamento) da un organo ordinario primario di spesa.

Il 16 agosto 2005 è entrata in vigore la l. 27 luglio 2005 n. 154 (c.d. legge Meduri). Questa legge, nel conferire al Governo la delega per la disciplina dell'ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria (carriera nella quale doveva essere compreso sia il personale dirigente, sia quello direttivo appartenente agli *ex* profili professionali di direttore penitenziario, di direttore di ospedale psichiatrico giudiziario e direttore di servizio sociale), ha disposto, con effetto immediato, che « *in considerazione della particolare natura delle funzioni esercitate dal personale appartenente alla carriera dirigenziale penitenziaria, il relativo rapporto di lavoro è riconosciuto come rapporto di lavoro pubblico* » ed ha aggiunto all'articolo 3 del d.lgs. 165/2001 il comma 1-*ter* che ha inserito, tra le categorie escluse dall'applicazione del regime privatistico, anche il personale della carriera dirigenziale penitenziaria. In sostanza a decorrere dal 16 agosto 2005, sia il personale dell'Amministrazione Penitenziaria già inquadrato nelle qualifiche dirigenziali, sia quello (appartenente all'*ex* carriera direttiva) nominato dirigente dalla stessa l. 154/2005, è stato ricondotto nell'ambito della disciplina pubblicistica.

6.2 Le audizioni dei Direttori degli istituti penitenziari

Alla luce del ruolo e delle funzioni svolte dal Direttore delle strutture penitenziarie, il Comitato ha ritenuto fondamentale audire i Direttori che gestiscono gli istituti che hanno al loro interno reparti destinati al regime differenziato *ex* articolo 41-*bis* O.P. e/o sezioni relative all'Alta Sicurezza.

I lavori del Comitato sono stati funzionali anche per approfondire e capire gli aspetti ed i meccanismi delle rivolte dei detenuti nel marzo 2020, durante l'emergenza COVID19.

17 novembre 2021	Audizione in Seduta Plenaria della dottoressa Rosalia Marino, Direttore dell'Istituto penitenziario di Torino
18 febbraio 2021	Audizione in videoconferenza della dottoressa Patrizia Incollu, Direttore della Casa circondariale di Nuoro e della dottoressa Barbara Lenzini, Direttore Casa circondariale de L'Aquila
23 febbraio 2021	Audizione del dottor Valerio Pappalardo, Direttore della Casa di reclusione di Parma
30 marzo 2021	Audizioni del dottor Claudio Mazzeo, Direttore della Casa di Reclusione di Padova
20 maggio 2021	Audizione del dottor Giuseppe Altomare, Direttore dell'Istituto penitenziario di Trani
5 agosto 2021	Audizione del dottor Valerio Pappalardo, Direttore degli Istituti penitenziari di Parma
8 ottobre 2021	Audizione della dottoressa Teresa Mascolo, Direttore della Casa circondariale di Frosinone

21 ottobre 2021	Audizione dottoressa Valeria Pirè, Direttore della Casa circondariale di Bari e della dottoressa Giulia Magliulo, Direttore della Casa circondariale di Foggia
10 novembre 2021	Audizione della dottoressa Claudia Clementi, Direttore della Casa circondariale di Bologna e della dottoressa Maria Isabella De Gennaro, Direttore della Casa circondariale di Genova

6.2.a L'audizione della dottoressa Rosalia Marino, Direttore dell'Istituto penitenziario di Torino

L'audizione della dottoressa Rosalia Marino, Direttore dell'Istituto di Torino, si è svolta in seduta plenaria il 17 novembre 2020 [(557)]. In tale occasione, l'audita, partendo dall'evoluzione del sistema detentivo *ex* articolo 41-*bis* O.P., ne ha, poi, illustrato la concreta applicazione attraverso la sua esperienza personale nella qualità di Direttore e di Vicedirettore di istituti penitenziari preposti alla reclusione di soggetti sottoposti al regime previsto e disciplinato dall'articolo 41-*bis* O.P.

L'audita ha iniziato la sua audizione, rappresentando che*: « L'articolo 41-bis dell'Ordinamento penitenziario è stato introdotto dalla legge n. 663 del 1986, la cosiddetta legge Gozzini, e rubricato non a caso nelle situazioni di emergenza. Esso si applica in due ipotesi, essendo infatti diviso in due commi. Il primo comma si occupa dei casi di rivolta e di emergenza interna; il secondo, quello che interessa più da vicino il regime penitenziario, si occupa dell'ordine e della sicurezza pubblica, ossia il regime detentivo speciale. Quando si parla di regime 41-bis, infatti, è opportuno specificare "secondo comma". Esso viene applicato nelle ipotesi dei gravi reati che sono indicati nella prima parte del comma 1 dell'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario, contemplando tutti i reati di associazione di stampo mafioso, terroristico, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico. È un regime detentivo differenziato, che viene chiamato e identificato speciale ed è stato istituito nel 1992, una data molto importante dopo le stragi di mafia e le uccisioni di Falcone e Borsellino. Se noi leggiamo il testo, notiamo che c'è già quella che è la sostanza del regime detentivo che, non a caso, viene detto regime differenziato. Cosa specifica bene il secondo comma, che poi è ciò cui noi dobbiamo necessariamente attenerci nella gestione di questo particolare regime detentivo ? Il comma 2 dice, in modo esplicito, che, quando ricorrono gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, il Ministro della giustizia (o, su richiesta, il Ministro dell'interno) può sospendere le normali regole di trattamento. Ha la facoltà di sospendere queste regole di trattamento e, quindi, anche l'applicazione di alcuni istituti giuridici che, normalmente, vengono applicati ai detenuti di media sicurezza. Questo principio è molto importante ed è stato introdotto proprio nel 1986 per far fronte alla situazione. All'inizio, la necessità è stata finalizzata soprattutto*

[(557)] Resoconto stenografico n. 102 del 17 novembre 2020, audizione della dottoressa Rosalia Marino, direttore del carcere di Torino.

a fare in modo di spingere questi detenuti alla collaborazione, ottenendo risultati in modo abbastanza considerevole. Poi, con il passare del tempo, è intervenuta un'altra legge, che ha introdotto il comma 2 e il comma 2-bis*. Si tratta della legge n. 279 del 2002, che é andata un po' più ad approfondire quella che è la situazione del regime. Il comma 2 è, infatti, abbastanza specifico, perché parla proprio di sospensione delle regole di trattamento e delle restrizioni che sono necessarie per mantenere l'ordine e la sicurezza pubblica. Quindi, il regime si muove in questo ambito ».*

Nell'illustrare la sua esperienza di Direttore di un Istituto penitenziario preposto per i detenuti sottoposti al regime disciplinato dall'articolo 41-*bis* O.P., l'audita ha affermato che: « *io sono arrivata nel carcere di Novara, che è un carcere di massima sicurezza, nel 1999, in un momento in cui vi erano detenuti sottoposti al famoso articolo 90 della legge n. 354 del 1975, che poi è praticamente quello che c'era prima del 41*-bis*. Ho assistito, quindi, strutturalmente alla nascita del reparto 41*-bis*. Dicevo che c'è un prima e un dopo, perché, all'inizio, come si può vedere anche nei vari decreti applicativi del 41*-bis*, le regole erano poche, semplici e chiare. L'obiettivo era quello di fare in modo che il detenuto sottoposto al 41*-bis *non potesse comunicare all'interno, impedendo in qualche modo anche la comunicazione all'esterno. Quindi, poche regole semplici e chiare: regole sui colloqui, sulle telefonate, sui passeggi e sulla permanenza all'aperto, che sono quei quattro o cinque punti su cui si basa il provvedimento; nient'altro, niente di particolarmente rilevante. Devo dire che la situazione era, tutto sommato, abbastanza tranquilla. Cosa è successo poi ? Un primo grosso cambiamento si è avuto quando è intervenuto il decreto-legge n. 146 del 2013, il cosiddetto svuota carceri, che ha dato la possibilità, anche ai detenuti sottoposti al 41*-bis*, di presentare reclami, come previsto dall'articolo 35 dell'ordinamento penitenziario. Viene data la possibilità di proporre reclamo giurisdizionale al magistrato di sorveglianza anche ai condannati per i reati di cui al 4*-bis *e, quindi, anche ai detenuti sottoposti al regime detentivo speciale. Il citato decreto, all'articolo 7, ha istituito la figura del garante nazionale. Il resto diciamo che è storia perché, subito dopo il 2013, con il proliferare dei reclami (in modo particolare, di quelli generici), si e` un po' svuotata quella che era la finalità propria del regime di 41*-bis*. Infatti, da questo momento in poi, ogni regola imposta al regime di 41*-bis *viene messa a confronto con la Costituzione e, in particolare, con l'articolo 27. Il regime di 41*-bis *è considerato una pena ulteriore alla pena e, gradualmente, è stato un po' svuotato dei suoi contenuti. Come forse era abbastanza prevedibile, ci sono state una serie di pronunce della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione e anche un'attenzione particolare della Corte di giustizia dell'Unione europea. Da quel momento in poi, è successo qualcosa. Nel mentre, è intervenuta la legge n. 94 del 2009, che è l'unica che disciplina il regime detentivo speciale di cui all'articolo 41*-bis *e riguarda le regole interne su ciò che è possibile fare e non fare. Questa del 2009 è l'unica legge che abbiamo e contiene, ad esempio, le regole sui colloqui (i detenuti sottoposti al regime di 41*-bis *hanno la possibilità di fare un solo colloquio visivo di un'ora al mese, in alternativa alla telefonata di dieci minuti). Sono poi intervenute altre modifiche, circa*

*la possibilità di stare all'aperto due ore e in materia di colloqui (che si svolgono solo con familiari e conviventi, mentre per le persone terze vige un espresso divieto, salvo situazioni particolari). Insomma, nell'ambito di questo regime sono intervenute una serie di regolamentazioni. Dal 2009 in un poi, con una serie di reclami, pronunce e sentenze della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione, sono intervenute delle modifiche. Ad esempio, per i colloqui è stata riconosciuta la possibilità di cumulare il tempo e fare colloqui di due ore ed è stato consentito lo scambio di generi e oggetti anche nell'ambito dello stesso gruppo di socialità, cosa che, inizialmente, non era possibile. Ciò è avvenuto anche a seguito di una serie di reclami, anche generici e a volte riguardanti dei piccoli particolari, senza cioè andare a toccare dei principi fondamentali. Ricordo che ciascuno degli 11 istituti penitenziari e sezioni che ospitano attualmente il regime di 41-*bis *ha propri magistrati di sorveglianza, le cui pronunce sono differenti. Si era così arrivati a un coacervo di disposizioni varie, tali per cui il capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Santi Consolo, e il capo della Direzione generale detenuti trattamento, consigliere Roberto Calogero Piscitello, hanno sentito l'esigenza di cercare di uniformare il trattamento nell'ambito degli 11 istituti penitenziari ».*

L'audita, nella ricostruzione storico-normativa, si sofferma anche sulla circolare del 2017, con cui si sono disciplinati alcuni aspetti del regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. *« La finalità della circolare »,* afferma la dottoressa Marino, *« era lodevole, ossia rendere omogeneo questo regime detentivo in tutti gli istituti penitenziari, ma in realtà non è stato così. Infatti, dal 2017 il regime detentivo ha subito vari tipi di attacchi, tra i più importanti dei quali il divieto di perquisizioni personali. Attualmente, all'interno del circuito non possono essere eseguite perquisizioni personali, se non con il metal detector, salvo casi che vanno documentati e verbalizzati. Ciò perché può indubbiamente rappresentare un problema, perché in alcuni istituti (tra cui quello di Novara) é accaduto che siano stati intercettati dei biglietti che però il metal detector non é in grado di rilevare. Inoltre, é stata data la possibilità di scambiare degli oggetti nell'ambito dello stesso gruppo di socialità, nonché di cucinare, potendo altresì scambiare il cucinato con delle modalità che ciascun direttore, in quanto responsabile della sicurezza interna, ha dovuto disciplinare. Dando la possibilità di cucinare, è stato necessario ampliare – giocoforza – il modello 72, che reca l'elenco, diverso da istituto a istituto, di beni e oggetti che i detenuti possono acquistare. È stata anche concessa la possibilità di acquistare CD e lettori musicali, nonché di utilizzare il personal computer. Si è verificato il caso di un detenuto, abbastanza conosciuto nel nostro ambiente di lavoro e che ho avuto anche la possibilità di conoscere nel carcere di Novara, dove è rimasto otto mesi. Costui è riuscito a vincere tanti reclami quando era recluso nel carcere di Sassari, ottenendo, tra l'altro, la possibilità di avere il personal computer all'interno della camera di pernottamento. A seguito dei vari reclami accolti, è stata concessa anche la possibilità di inoltrare corrispondenza anche a detenuti sottoposti al 41-bis ».* Inoltre, sul punto, l'audita richiama la Corte costituzionale, *« che ha dichiarato illegittima la*

preclusione assoluta all'accesso dei permessi premio per i condannati per i reati di mafia che non collaborano con la giustizia. Quindi, la Corte ha riconosciuto una presunzione relativa di pericolosità dei boss. Il discorso relativo al regime speciale è abbastanza ampio ».

Sulla tenuta effettiva del regime previsto dall'articolo 41-*bis* O.P., l'audita ha affermato che « *forse soltanto l'istituto di Sassari è stato costruito in maniera da garantire ciò che il legislatore all'inizio aveva voluto perseguire. A mia conoscenza, gli altri istituti o sezioni hanno delle fortissime carenze strutturali. Ad esempio, il carcere di Novara ha delle camere che non riescono a garantire la separazione dei gruppi e questo, effettivamente, rappresenta un problema. Questa è la situazione che c'è allo stato, con la circolare del 2017 e con i vari interventi della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione ».*

Tra le tante modifiche apportate al regime per cui è audizione, la dottoressa si è soffermata sulla permanenza fuori dalla camera di pernottamento: « *Fino al 2017 erano due ore, mentre adesso sono tre ore, in base ad una interpretazione giurisprudenziale. C'è anche da dire che i detenuti sottoposti a questo regime sono tanti e il personale che si occupa della sicurezza, che appartiene al Gruppo operativo mobile (GOM), è invece poco. In sostanza ci troviamo, anche nelle ore serali o nelle ore pomeridiane, ad avere una sola unità all'interno delle sezioni detentive. E penso che, in generale, siano queste le problematiche più importanti. E' necessario che l'amministrazione e anche lo Stato ricomincino a credere un po' di più in questo regime, eliminando anche quegli elementi che, in qualche modo, non compromettono la sicurezza. Altrimenti, noi siamo passibili in maniera continua di censure, anche a livello europeo. Anche relativamente al poter cucinare o acquistare alcuni cibi piuttosto che altri, con reclami che vengono fatti sul tè nero o sul tè verde e sull'acquisto della curcuma o del salmone, sono tutti elementi che, in qualche modo, non minano la sicurezza. Al contrario, bisognerebbe credere di più e applicare, magari in maniera molto più ferma, altre modalità di organizzazione e di gestione di questi reparti. La finalità unica, infatti, è quella di fare in modo che il detenuto abbia difficoltà a comunicare con l'esterno. Non dimentichiamoci che il fenomeno mafioso e le associazioni mafiose, soprattutto in questo momento e in questo ultimo periodo, sono silenti, ma non sono scomparsi. Credo, allora, che la nostra unica finalità sia quella di ripensare i reparti sottoposti al regime del 41-bis, senza però abolirli. Allo stesso modo, va ripensato anche il personale che lavora all'interno di tali reparti. Negli ultimi tempi, lavorano all'interno dei reparti agenti troppo giovani, con poca esperienza e poca professionalità. Ricordo che nei primi anni, in base a ciò che prevedeva il decreto ministeriale, si doveva superare un periodo di formazione e un corso di almeno tre mesi. Adesso, invece, ci sono degli accordi sindacali per cui una certa percentuale di personale, che si aggira attorno al 20 o 30 per cento, viene arruolata direttamente dalle scuole di formazione. Ciò può rappresentare un problema, perché in tali sezioni c'è bisogno di personale qualificato e preparato. Questo è un problema comune oggi anche a tutte le altre sezioni. Il quadro intermedio del ruolo degli assistenti, assistenti capo e sovrintendenti è quasi scomparso, perché molte*

persone ormai stanno andando in pensione. C'è bisogno, a mio avviso, di credere nuovamente in tutto questo, perché il fenomeno è sopito, ma non è scomparso ».

All'audita sono state chieste le eventuali soluzioni per la concreta applicazione del regime previsto e disciplinato dall'articolo 41-*bis* O.P.: « *Dobbiamo, forse, fare alcuni passi indietro e tornare a quello che era inizialmente il regime detentivo: poche regole, ma chiare. Per quanto riguarda i particolari, mi sono segnata anche alcuni punti che sono previsti nella circolare. Ad esempio, i fornelli a induzione noi sappiamo benissimo che in carcere non saranno mai introdotti. Ci sono stati, inoltre, tanti problemi e reclami sui canali TV, come anche sulle sale hobby, le palestre e le radio. In sostanza, i magistrati di sorveglianza sono seppelliti da reclami generici dei detenuti. Si pensi alle radio. In carcere le radio devono essere solo a frequenza AM ma è impossibile, ancora oggi, acquistare radio a frequenza AM. È stata addirittura introdotta la possibilità di acquistare lettori e e-book reader per la consultazione di atti. Se, però, si pensa che all'interno di una cella è complicato anche soltanto avere due prese per la corrente, si può immaginare quanta sia complessa la situazione e quale potrebbe essere il problema. Ancora, ci è stato detto di togliere le etichette dalle bottigliette di plastica e dalle confezioni di fazzolettini che i detenuti portano a colloquio. In alcuni casi, abbiamo letteralmente dovuto far togliere le magliette ai parenti, facendole indossare al contrario, perché in carcere non possono entrare magliette con le scritte, essendoci stato detto che potrebbero costituire comunque dei messaggi. Io rivendico, infatti, quella che era la finalità principale e più importante che ha portato il legislatore a introdurre questo che è un regime, più che un articolo. Non dimentichiamo, infatti, che si tratta di un regime detentivo speciale e le finalità per cui è stato strutturato. Il problema è che, con il passare degli anni, le regole si sono sovrapposte. Quindi, attualmente vi è una serie di pronunce dei vari magistrati di sorveglianza che ci pongono molte difficoltà. Ecco perché l'amministrazione penitenziaria aveva tentato di uniformare ... Un altro ambito che bisognerebbe rafforzare è l'ufficio reclami del Dipartimento, che prima aveva un sufficiente numero di addetti, mentre adesso non ne ha quasi più nessuno. Questa è un'altra grande criticità. Da quello che mi risulta, questi uffici andrebbero potenziati. Quanto alle celle aperte, in collegamento anche al tema delle rivolte, devo dire che non ho la risposta. E' da un po' di tempo che nella nostra amministrazione si parla della questione della vigilanza dinamica e delle celle aperte, anche se la questione non è stata ancora tanto ben compresa ».*

6.2.b L'audizione della dottoressa Patrizia Incollu, Direttore della Casa circondariale di Nuoro e della dottoressa Barbara Lenzini, Direttore Casa circondariale de L'Aquila [(558)]

Nel corso dell'audizione tenuta in data 18 febbraio 2021, la dottoressa Patrizia Incollu, Direttore del Carcere di Nuoro, ha illustrato la struttura del

---

[(558)] Comitato XXI, riunione n. 1, audizione della dottoressa Patrizia Incollu, Direttore della Casa circondariale di Nuoro e della dottoressa Barbara Lenzini, Direttore Casa circondariale di L'Aquila, trascrizione del 18 febbraio 2021.

carcere segnalando, da fine dicembre 2020, una piccola sezione destinata ad ospitare detenuti sottoposti al regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. La dottoressa ha affermato che, seppur in astratto la normativa sul regime differenziato sia rimasta la stessa, nella pratica diverse disposizioni vengono disapplicate a seguito di una serie di ordinanze poste in essere dai Magistrati di sorveglianza di Sassari, con la conseguenza, a suo giudizio, che in tal modo parte del lavoro svolto dal Ministero della Giustizia e dalle varie procure distrettuali antimafia verrebbe vanificato. Ha altresì segnalato che « *avere a disposizione strutture come quelle di Bancali sicuramente aiuta a rispettare quello che è il dettato normativo* », giacché in tale struttura vi sono delle mini sezioni da 4 detenuti dove ciascuno ha il proprio passeggio, la propria stanza di socialità, la propria stanza pittura, quindi veramente viene evitato il contatto con qualsiasi altro gruppo di detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* O.P.

Si precisa che l'audizione della dottoressa Barbara Lenzini è stata segretata.

6.2.c L'audizione del dottor Valerio Pappalardo, Direttore della Casa di reclusione di Parma [559]

Il dottor Valerio Pappalardo, Direttore dell'istituto penitenziario di Parma, ha comunicato che nel suo istituto vi sono 67 detenuti sottoposti al regime *ex* articolo 41- *bis* O.P. e 224 detenuti ristretti al circuito A.S.3.

Rispetto al rapporto tra la concreta applicazione del regime previsto dall'articolo 41-*bis* O.P. e l'istituto del reclamo, l'audito ha affermato che: « *la mia esperienza con i 41 è di circa sette mesi e il primo impatto, sinceramente, che ho avuto è quello di essere stato letteralmente aggredito, assalito da decine, decine e decine di reclami, contro qualsiasi aspetto di regolamentazione, non solo interna, ma soprattutto relativa al dettato della famosa circolare del 2017, che avrebbe dovuto in qualche modo uniformare la disciplina dei 41 bis in Italia e che è praticamente stata erosa in gran parte dei suoi contenuti da moltissime pronunce degli Uffici di sorveglianza. Vedasi gruppi di socialità, vedasi possibilità di cucinare, cioè anche piccoli aspetti della quotidianità, della vita di un soggetto appartenente al circuito speciale e su cui mi sono chiesto più volte se queste pronunce vengono in qualche modo accolte, nel senso che il reclamo trova definizione positiva, evidentemente la ratio, perché la ratio del 41 era impedire i collegamenti con la criminalità organizzata, allora mi sono sempre chiesto che cosa significa ammettere la marca di un tè rispetto ad un'altra e che cosa questo può incidere ... Dai reclami siamo travolti ...i detenuti si rivolgono spesso alla Magistratura di Sorveglianza attraverso i reclami, soprattutto sanitari*

---

[559] Comitato XXI, riunione n. 2, audizione del dottor Valerio Pappalardo, Direttore della Casa di reclusione di Parma e della dottoressa Monica Amirante, Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Salerno, trascrizione del 23 febbraio 2021; altresì riunione n. 13 del Comitato XXI, audizione in videoconferenza del dottor Valerio Pappalardo, Direttore della Casa di reclusione di Parma, delle dottoresse Nunzia Arpaia, Francesca De Simone e Sara Zicari, agenti di polizia penitenziaria della Casa circondariale femminile di Rebibbia agenti di polizia penitenziaria, trascrizione del 5 agosto 2021.

e che vi è un malcontento dei detenuti che ritengono di essere trascurati a livello sanitario ».

Ha affermato che spesso durante i colloqui i detenuti « *avvertono qualcosa che non li convince presso le proprie famiglie e che magari vorrebbero fare una telefonata in più per tranquillizzarsi* ».

L'audito sul punto ritiene che in casi particolari si dovrebbe concedere una telefonata per evitare che ciò accada in maniera fraudolenta, segnalando, altresì che « *per avere una pena mirata alla rieducazione sia necessario incrementare gli educatori, i mediatori culturali e le forze di polizia* ».

6.2.d L'audizione del dottor Claudio Mazzeo, Direttore della Casa di Reclusione di Padova [560]

Il dottore Claudio Mazzeo durante l'audizione ha spiegato che nell'Istituto di Padova, che è una Casa di Reclusione, sono ristretti 18 detenuti con condanna definitiva. Vi è una sezione che ospita 18 detenuti Alta Sicurezza, del regime A.S.1, che significa appunto *ex* detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis* O.P.

Oltre alle cooperative esterne, nell'istituto è presente una redazione di una rivista periodica, di cui alcuni detenuti sono redattori, « *che parla di carcere, del sistema penitenziario italiano* ».

Poi vi sono delle associazioni come « Ristretti Orizzonti » e « Granello di senape » che svolgono dei progetti autorizzati dal DAP.

I detenuti scelti dagli educatori di concerto con la Polizia Penitenziaria per i progetti, ha affermato l'audito, stanno uno per camera detentiva, usufruiscono di un regime aperto, in socialità tra di loro. Con queste associazioni vengono organizzati degli incontri con professori universitari, *ex* magistrati e vittime del terrorismo, vittime della mafia; difatti vi è un detenuto che partecipa a una *call* con degli studenti per raccontare la sua esperienza in accordo e con il permesso della Direzione distrettuale antimafia.

Nell'Istituto è presente anche un'altra associazione che si chiama OCV che si occupa di progetti di pubblica utilità, impegnando detenuti all'esterno per pulire le scuole, o nella pulizia del verde pubblico o ancora nella manutenzione stradale. C'è un'associazione sportiva che si chiama « Palla al piede », che ha sempre ottenuto degli ottimi risultati, anche in termini di *FairPlay*.

---

[560] Comitato XXI, riunione n. 5, audizione del dottor Amerigo Fusco, Comandante della Casa di Reclusione di Milano Opera, del dottor Daniele Bologna, Comandante della Casa circondariale di Viterbo, del dottor Raffaele Barbieri, già Comandante già Comandante della Casa Circondariale di Tolmezzo e del dottor Claudio Mazzeo, Direttore della Casa di Reclusione di Padova, trascrizione del 30 marzo 2021.

Poi ci sono tre cooperative, interne, tra cui una, in particolare, produce panettoni, che vengono esportati e venduti in tutta Italia.

6.2.e L'audizione del dottor Giuseppe Altomare, Direttore dell'Istituto penitenziario di Trani [561]

L'audito introduce la sua esposizione partendo dalla struttura del carcere da lui diretto: « *Qui a Trani abbiamo due istituti in realtà: la Casa circondariale maschile, che è un istituto di media sicurezza, e la Casa di reclusione femminile. Sono poste in due siti diversi nel senso che la Casa circondariale è messa in periferia, sulla strada per Andria, che è un comune limitrofo, mentre la Casa di reclusione femminile è messa in centro cittadino. La Casa di reclusione ospita circa 40 detenute, ne dovrebbe ospitare una trentina ma ne ha 40 mentre la Casa circondariale ospita all'incirca mediamente 320 detenuti. Circondariale, quindi sono tutti gli arrestati della provincia BAT mediamente, anche se soprattutto ultimamente stiamo accogliendo persone che vengono da province diverse, in particolare dalla provincia di Foggia e dalla provincia di Bari. Poi abbiamo anche dei detenuti con sentenza di condanna definitiva. Dovrebbero essere delle pene brevi però, per questioni di sovraffollamento legate anche ad altri istituti della regione, abbiamo anche dei detenuti con pene lunghe* ».

Per quanto concerne i procedimenti disciplinari, il dottor Altomare ha affermato: « *ne facciamo con molta frequenza perché sostanzialmente ogni volta che un poliziotto penitenziario redige la cosiddetta relazione di servizio con la quale segnala un comportamento scorretto, una violazione delle regole da parte di un detenuto, si riunisce il consiglio di disciplina che è previsto dall'ordinamento penitenziario, poi si valuta. Consiglio di disciplina vuol dire direttore, un funzionario giuridico pedagogico ed esperto (generalmente uno psicologo o una psicologa), quindi valutiamo l'irrogazione di sanzioni che sono sempre previste dall'ordinamento* ».

6.2.f L'audizione del dottor Valerio Pappalardo, Direttore Casa di reclusione di Parma [562]

Dall'audizione del dottor Valerio Pappalardo, audito in data 23 febbraio 2021, è emerso che l'utilizzo dei cellulari « *è cresciuto in maniera esponenziale negli ultimi anni ... per quanto riguarda i dati complessivi nel 2020 sono stati ritrovati a livello nazionale più di 1.700 cellulari e nel*

---

[561] Comitato XXI, riunione n. 8, audizioni in videoconferenza del dottor Giuseppe Altomare, Direttore dell'Istituto penitenziario di Trani, del dottor Vincenzo Paccione, Comandante dirigente di polizia penitenziaria dell'Istituto penitenziario di Trani, del dottor Felice Nazareno de Pinto, Vice Comandante di reparto di polizia penitenziaria dell'Istituto penitenziario di Trani, dell'ispettore di polizia penitenziaria in quiescenza Federico Pilagatti, Segretario nazionale del sindacato di polizia penitenziaria (Sappe) e del dottor Francesco Gianfrotta, magistrato in pensione e già direttore dell'Ufficio detenuti del DAP, trascrizione del 20 maggio 2021.

[562] Comitato XXI, riunione n. 13, audizione in videoconferenza del dottor Valerio Pappalardo, Direttore della Casa di reclusione di Parma, delle dottoresse Nunzia Arpaia, Francesca De Simone e Sara Zicari, agenti di polizia penitenziaria della Casa circondariale femminile di Rebibbia agenti di polizia penitenziaria, trascrizione del 5 agosto 2021.

2019, 1.200 e nell'anno precedente 304 anche se per quanto riguarda Parma, i numeri non sono altissimi ».

Sulle modalità con le quali riescono a far entrare questi telefonini il Direttore ha segnalato: « *in alcuni casi hanno cercato di farli rientrare attraverso gli alimenti, dentro il formaggio o dentro i salumi, oppure nascosti dentro dei palloni oppure addirittura con dei droni o nelle parti intime delle donne o dell'uomo* ».

Al di là dell'esigenza di un organico rafforzato, il dottor Pappalardo ha lamentato la presenza di numeri importanti di detenuti all'interno dell'istituto, che purtroppo rendono difficili anche i controlli da pare delle forze di polizia.

6.2.g L'audizione della dottoressa Teresa Mascolo, Direttore della Casa circondariale di Frosinone [(563)]

L'audizione della dottoressa Teresa Mascolo ha riguardato un gravissimo episodio accaduto nell'istituto penitenziario di Frosinone: l'ingresso nel carcere di una pistola, destinata ad un particolare detenuto, che poi l'aveva usata per minacciare altri detenuti ed anche un agente di Polizia Penitenziaria. L'audita, sul punto, ha relazionato quanto segue: « *Dalla ricostruzione delle relazioni di servizio dei poliziotti penitenziari, soprattutto dalla ricostruzione dell'impianto di videosorveglianza, è successo che nel pomeriggio di domenica 19 si è avvicinato un drone alla finestra del terzo reparto dove è ubicato il detenuto che poi ha impugnato la pistola. Era domenica pomeriggio, non erano aperti però questo detenuto aveva chiesto di fare la doccia, quindi ha avvertito l'addetto alla vigilanza di sezione, il quale a sua volta ha avvertito la sorveglianza generale per avere il nullaosta alla movimentazione e, nel momento in cui il detenuto è uscito dalla stanza, gli ha immediatamente puntato la pistola chiedendogli ripetutamente le chiavi delle stanze. L'agente ha resistito per un po', dopodiché questo detenuto gliele ha strappate di mano e, una volta fatto questo, si è diretto verso le stanze di tre detenuti, se volete dico i nomi, nei confronti dei quali poi ha sparato alcuni colpi. Prima di sparare i colpi ha chiuso la porta di accesso alla sezione per evitare che vi entrassero altri poliziotti. Dopo aver attinto i colpi, fortunatamente senza colpire nessuno, i detenuti sono stati visitati, nell'immediatezza non hanno voluto, per fortuna non sono stati feriti, solo l'indomani uno di loro diceva di essere stato colpito di striscio su una natica. Non sappiamo quanto possa essere compatibile perché nel certificato medico, poco si dice. Questo detenuto aveva un micro cellulare di quelli piccolissimi, tipo accendino, ha chiamato l'avvocato, gli ha chiesto cosa doveva fare, ha consegnato l'arma e nel frattempo è arrivata la sorveglianza generale e ha consentito al collega poliziotto in sezione di aprire la porta, gli hanno chiesto anche di consegnare il cellulare, ha aperto il cellulare ha inghiottito la scheda ha buttato il cellulare a terra e si è consegnato. Dopodiché il detenuto è stato*

---

(563) Comitato XXI, riunione n. 16, audizione della dottoressa Teresa Mascolo, Direttrice della Casa circondariale di Frosinone, trascrizione dell'8 ottobre 2021.

accompagnato fuori dalla sezione poi c'è stato tutto l'allertamento. Intorno alle 4, io ero a casa nell'alloggio demaniale, il Comandante del reparto mi diceva: "Dottoressa è stato avvistato un drone". Questo drone, di cui adesso parlerò, era stato avvistato in una zona diversa da quella ove è ubicata la finestra della camera di pernottamento del detenuto. Un collega sente questo ronzio, alza lo sguardo verso il 5 reparto. Giusto per spiegarvi: l'Istituto di Frosinone è formato da una parte del vecchio padiglione in cui insiste il famoso 3 reparto, cioè 5 e 6 sezione dove era ubicato il detenuto e il nuovo padiglione, chiamato 5 reparto, distante dall'altra sezione in cui sono ristretti altri detenuti di Alta Sicurezza. Una capienza di 200 detenuti con una presenza media a ieri di 162.

Tornando alla dinamica ricostruita; questo collega esce in ritardo quel giorno, si accorge del ronzio alza lo sguardo verso il cielo e nota un drone, dà immediatamente l'allarme alla sorveglianza generale. Siccome Frosinone è un luogo di frequenti avvistamenti siamo abbastanza rodati per cui immediatamente ci si mette in contatto con la centrale operativa della polizia perché possa inviare delle pattuglie in modo da pattugliare le zone limitrofe all'Istituto. In effetti viene poi fermato un signore del frusinate in possesso del drone. Dieci minuti dopo, mentre il Comandante mi stava dicendo questo, veniamo chiamati ulteriormente per dirci che c'era un detenuto con una pistola in mano. Il tempo di andare in Istituto e il detenuto aveva già posto in essere le condotte di cui vi ho appena detto.

Questo è quello che è accaduto, ovviamente, poi sono state fatte tutte le comunicazioni al provveditore, alla Direzione generale dei detenuti, al magistrato di sorveglianza in serata. È arrivato il PM della procura, che ha voluto immediatamente sentire le persone coinvolte, dall'agente di sezione alla sorveglianza generale, a tutte le persone che sono intervenute, anche nel ritrovamento dei proiettili, che hanno riguardato, anche con me, le immagini.

In prima battuta mentre arrivava il PM, noi abbiamo cominciato a riguardare le immagini all'interno della sezione per cui il racconto che vi sto facendo è anche frutto della ricognizione, non soltanto delle relazioni di servizio, ma anche di quello che abbiamo potuto vedere attraverso le telecamere.

L'avvistamento del drone nella finestra invece lo abbiamo desunto da una visualizzazione successiva ai fatti, ora è tutto nelle mani della procura che sta indagando. Si vocifera, non lo posso dire con certezza, che i droni fossero ben due però non risulta agli atti della Direzione, agli atti amministrativi della Casa circondariale di Frosinone questo non risulta.

Appena entrata in Istituto mi sono accertata delle condizioni del poliziotto che era subito andato in infermeria perché era visibilmente provato, poi ho parlato subito con il detenuto perché la questione è molto, molto grave.

La mia intenzione era quella di sapere questa pistola come è entrata, è vero che ci sono i droni però è anche vero che, volendo pensar male, una pistola potrebbe entrare anche in altri modi. In teoria la potrebbe portare anche il Direttore, l'ultimo quisque de populo in carcere, che entra comunque con un legittimo motivo.

Il detenuto si è assolutamente rifiutato di dirmi qualcosa, mi ha detto: "Piuttosto morto ma non glielo dico", fa parte del personaggio, ovviamente.

È stato isolato, io ho provato ripetutamente di capire, è una persona con una lucidità inquietante, ha raccontato questa cosa dicendo: "Comunque io non volevo uccidere nessuno perché se lo avessi voluto lo avrei fatto senza problemi. Volevo solo spaventare queste persone". Quando ho chiesto: "Non è che è arrivata volando questa pistola ?". Mi ha detto: "No, no, non è arrivata volando". Poi abbiamo visionato le telecamere e il lasso di tempo tra l'episodio della pistola e la consegna di questo plico attraverso la finestra era molto vicino per cui il nesso di causalità non è chiarissimo, però ci sono indizi precisi e concordanti in questo. Non so se può essere utile sapere che nell'immediatezza gli è stata contestata l'infrazione disciplinare e nella stessa sera del 19 è stato trasferito a Rebibbia, nuovo complesso. Questo perché il PM ha chiesto di liberare le stanze sia del detenuto in possesso della pistola, sia dei tre detenuti nei confronti dei quali il Peluso aveva sparato. Trasferirli tutti e 4 in serata era difficile perché la domenica pomeriggio al Dipartimento non sono aperti, comunque, parlando direttamente con il Direttore generale detenuti e trattamento, si è convenuto che almeno il trasferimento del Peluso era necessario. Il lunedì mattina, invece, sono state inviate tutte le pratiche anche per il trasferimento delle altre persone e nei confronti di tutti è stata chiesta anche l'applicazione del regime particolare, della sorveglianza particolare. Il Consiglio di disciplina integrato si è tenuto per i detenuti che ancora avevamo in Istituto da lì a pochissimo, poi il Kercanaj, che è uno dei detenuti, è stato trasferito a Nuoro, Caruso è stato trasferito a Vibo Valentia ed Esposito Genny a Pagliarelli o viceversa. Nel frattempo che io ero all'interno a parlare con il detenuto vengo contattata dalla portineria dove mi dicevano che davanti all'Istituto c'erano i familiari del Corona, in particolare la moglie che voleva parlare con il Direttore e il Comandante. Corona è una delle persone che erano state aggredite. Peluso è colui che ha impugnato la pistola, i tre detenuti nei confronti dei quali Peluso ha indirizzato la pistola sono Corona, Kercanaj ed Esposito Genny. La signora, ci sono andata a parlare io perché il Comandante era indaffarato, mi diceva di aver ricevuto una telefonata, ma non ha detto da chi, in cui gli era stato detto che c'era stata una sparatoria e erano preoccupati della salute dei loro congiunti. Sono stati rassicurati sul fatto che non c'erano stati feriti, ma soprattutto sul fatto che, essendoci un viavai di pattuglie, questo poteva far pensare che c'era qualcosa di ancora più grave di quello che era successo. Peluso era in terza sezione già da un po', veniva da un altro Istituto per ordine e insicurezza, ha un curriculum disciplinare abbastanza interessante, nel senso che sicuramente per noi non è stata una persona tranquillissima però, come quasi tutti i detenuti di Alta Sicurezza era uno che manteneva, al di là di questi episodi sanzionati disciplinarmente, tutto sommato una condotta rispettosa nei confronti degli operatori penitenziari. Nei confronti invece di alcuni compagni di detenzione c'erano state delle discussioni per cui qualche giorno prima lui è stato picchiato selvaggiamente da queste 3 persone, tant'è che è finito in ospedale. È

tornato dall'ospedale con un referto piuttosto pesante, la collega che era in servizio quel giorno ha disposto di spostare il detenuto anche a sua tutela. Il detenuto si è opposto con forza tanto che saremmo dovuti intervenire con la forza fisica. Intervenire con la forza fisica nei confronti di una persona già visibilmente provata, con una prognosi piuttosto importante, ha indotto a non trasferirlo ma, per evitare che potesse incontrare tutti gli altri detenuti e non soltanto i tre che lo avevano aggredito, è stato posto a divieto di incontro in una stanza singola e con il blindo chiuso. Sono state sospese temporaneamente anche tutte le attività della sezione, per cui tutti gli altri potevano andare in doccia ad orari prestabiliti e potevano accedere all'aria, ma non il Peluso e non quelli che qualche giorno prima, nella data del 16, sono stati gli aggressori del Peluso. Questo è il motivo per cui sono stati poi anche puniti ed è stato convocato il Consiglio di disciplina integrato per la sorveglianza particolare anche nei loro confronti ».

6.2.h L'audizione della dottoressa Valeria Pirè, Direttore della Casa circondariale di Bari, della dottoressa Claudia Clementi, Direttore della Casa circondariale di Bologna, della dottoressa Maria Isabella De Gennaro, Direttore della Casa circondariale di Genova e della dottoressa Giulia Magliulo, Direttore della Casa circondariale di Foggia [(564)]

La dottoressa Pirè ha specificato che l'Istituto di Bari ha al suo interno due sezioni di Alta Sicurezza, due sezioni di media sicurezza, una sezione femminile – che però al momento dell'audizione era chiusa in quanto in ristrutturazione per un progetto gestito dal Ministero delle infrastrutture – e 276 unità di Polizia Penitenziaria. L'audita ha precisato che *« nonostante la vetustà, la struttura del 1920 e l'inadeguatezza di alcune situazioni, anche perché Bari è sede della Dda, di porto e aeroporto, ha una complessità gestionale veramente importante. A parte il centro clinico dove sono ospitati i detenuti con grossissime problematiche come malattie rare, malattie neurodegenerative e anche oncologiche ormai » e* che di conseguenza vengono assegnati al carcere di Bari detenuti sia in media che in Alta Sicurezza per godere della maggiore assistenza sanitaria. L'audita ha segnalato che nel carcere di Bari erano presenti 407 detenuti e che mediamente ve ne sono ospitati 450-440, a fronte di una capienza regolamentare di 299 posti, con concentrazione maggiore nelle sezioni di media sicurezza. Ha riferito che « *il centro clinico ha 24 posti letto interni. Non ci sono spazi e ci sono grosse difficoltà nella gestione; difatti la terza sezione Alta Sicurezza di Bari non ha una stanza socialità ».*

La dottoressa Magliulo, invece, ha iniziato l'audizione facendo una panoramica della situazione dell'Istituto di pena di Foggia rilevando immediatamente che tra agenti e assistenti vi sono 171 unità, cioè un

---

(564) Comitato XXI, riunione n. 17, audizione della dottoressa Patrizia Incollu, Direttore della Casa circondariale di Nuoro e della dottoressa Barbara Lenzini, Direttore Casa circondariale de L'Aquila, trascrizione del 21 ottobre 2021.

numero esiguo rispetto alle esigenze dell'istituto. Innanzitutto, la dottoressa ha illustrato l'episodio del rinvenimento di una « distilleria » all'interno dell'istituto da lei diretto, affermando che: « *In effetti si è trattato del ritrovamento di 6 litri di grappa che è stata sequestrata* » e che « *il ritrovamento della grappa della frutta messa a macerare, mele e altro, è una cosa molto, molto frequente che i detenuti fanno, è una cosa di tutti i giorni. Qua capita abbastanza raramente ma in altri Istituti è all'ordine del giorno* ». Ha precisato che, per finalità di sicurezza, nell'istituto penitenziario, dopo la rivolta di marzo 2020, « *è interdetto l'uso di alcolici e birra perché soprattutto i soggetti psichiatrici potrebbero fare dei mix con dei farmaci di cui si conoscono le controindicazioni. Tornando a parlare dell'organigramma del carcere, preciso che esso consta di 561 detenuti. Dopo la cruenta rivolta sono arrivati intorno ai 400 perché c'è stato lo sfollamento e la max evasione e gli evasi non sono stati fatti tornare* ».

Parlando concretamente della rivolta, l'audita ha riferito*: « la rivolta è partita dai cortili passeggi in quanto i detenuti avevano un appuntamento con me e con l'infettivologa. Mentre sopraggiunse il provveditore regionale, che cercava la mediazione, uno dei promotori più agguerriti, Bruno, lo minacciò fortemente tanto che fu messo in sicurezza da altri poliziotti che stavano nel piazzale. Di tutto questo è stata fatta denuncia. Le richieste che avanzavano erano molteplici: innanzitutto di uscire con amnistia e poi chiedevano che tutti i detenuti che erano usciti e rientrati, perché alcuni venivano presi dai poliziotti e portati dentro, non dovevano essere denunziati per evasione perché quella non era un'evasione ma erano usciti a prendere una boccata d'aria al di là del block house, non dal cortile esterno* ».

La dottoressa Magliulo ha descritto, poi, le condizioni dell'Istituto al momento del suo insediamento e dell'esistenza di un progetto arenato per la videosorveglianza, utile per l'istituto ed in particolar modo per la Polizia Penitenziaria.

L'audizione della Claudia Clementi, Direttore della Casa circondariale di Bologna e della dottoressa Maria Isabella De Gennaro, Direttore della Casa circondariale di Genova è stata rinviata al 10 novembre 2021.

6.2.i L'audizione della dottoressa Claudia Clementi, Direttore della Casa circondariale di Bologna e della dottoressa Maria Isabella De Gennaro, Direttore della Casa circondariale di Genova [565]

Nell'introdurre l'audizione, la dottoressa Claudia Clementi, Direttore della Casa circondariale di Bologna, ha illustrato quelle che, a suo giudizio, sono le maggiori criticità del regime *ex* articolo 41-*bis* O.P.: « *su questo tipo di situazione, che credo sia comune a diversi altri istituti, si potrebbe fare qualche riflessione valutando e mettendo sul piatto della bilancia il fatto che non si possono creare Istituti monotematici che ospitino soltanto una*

---

[565] Comitato XXI, riunione n. 19, audizione della dottoressa Claudia Clementi, Direttore della Casa circondariale di Bologna e della dottoressa Maria Isabella De Gennaro, Direttore della Casa circondariale di Genova, trascrizione del 10 novembre 2021.

categoria di soggetti ma, negli Istituti nei quali ci sono tante realtà, tante categorie e tipologie di detenuti diversi c'è una complessità che può creare dei problemi. Noi abbiamo, ad esempio, la sezione nido al femminile ma ugualmente abbiamo l'articolazione della tutela della salute mentale femminile, abbiamo detenuti comuni, detenuti protetti, detenuti ad Alta Sicurezza. In realtà si tratta di circuiti che richiederebbero anche figure professionali dedicate, specifiche ma non sempre si riesce a realizzare questo. Su questo tipo di situazione si potrebbe fare qualche riflessione, proprio per quella che è la mia esperienza diretta per vedere le problematiche da affrontare ».

In riferimento, poi, al problema dei droni e dei telefonini, l'audita ha affermato*: « noi (li) troviamo abbastanza spesso all'interno dell'Istituto. Anche su questo bisognerà in qualche modo adottare degli interventi, però non è facile farlo. La domanda è: "Come mai entrano i telefonini in carcere quando non potrebbero entrare ?". In realtà le modalità sono diverse, i canali di introduzione sono diversi, abbiamo letto e vissuto l'esperienza dei droni. La tecnologia evolve molto rapidamente e molto spesso noi non riusciamo, come pubblica amministrazione, a stare al passo con questa evoluzione, forse c'è da rivedere tutta l'organizzazione ».*

Secondo l'audita vi sono diverse figure da potenziare nell'ambito degli istituti penitenziari: « *i cosiddetti educatori, i funzionari giuridico–pedagogici, sono una delle figure più importanti e più carenti al momento. Sono importanti anche quelli che classifichiamo nell'ambito della categoria degli esperti cosiddetti ex articolo 80 dell'Ordinamento penitenziario come psicologi, criminologi. Da questo punto di vista noi abbiamo una grande fortuna perché da un lato abbiamo un servizio di mediazione culturale che ci è fornito dal comune di Bologna da anni e abbiamo avuto modo di apprezzare tantissimo l'apporto di queste persone perché sappiamo benissimo che non è soltanto un problema di comunicazione linguistica ma anche culturale. Molto spesso tanti problemi che nascono da situazioni di incomprensione o di non conoscenza, sia da parte dei detenuti che da parte del personale, sono stati risolti proprio da questi mediatori culturali, grazie all'apporto di queste persone. Da un po' di tempo a questa parte abbiamo anche una mediatrice culturale che si occupa in maniera specifica di tutta l'area dell'estremismo islamico monitorando persone che possono rientrare in questo ambito. Ovviamente noi vediamo come la decodificazione di certi comportamenti e di certi linguaggi richieda strumenti specifici e una preparazione molto adeguata e molto specifica. Questa figura, data la complessità dei contesti penitenziari attuali, che sono composti da soggetti di provenienze sociali, culturali e geografiche diverse è veramente importantissima, così come è importante che ci sia anche una formazione del personale di Polizia Penitenziaria, ovviamente nell'ambito dei poli di specifici di appartenenza. Delle formazioni mirate a questa complessità e a questa diversità sarebbero molto utili*. »

La dottoressa Maria Isabella De Gennaro, Direttore della Casa circondariale di Genova, ha riferito: « *Anche Genova è una Casa circondariale che insiste nel capoluogo di regione, dunque è un Istituto di proporzioni significative, perché la conta di oggi porta 691 detenuti con un circuito ad*

Alta Sicurezza AS3 che ospita una presenza media di 40 detenuti, ed è un Istituto caratterizzato da un turn over *assai frequente* ». Sui tratti di criticità dell'Istituto, ha rilevato l'audita, *in primis*, l'esistenza di una popolazione detenuta straniera di preponderanti dimensioni: « *noi superiamo il 60 percento dei detenuti stranieri, questo vuol dire, che è fondamentale entrare in comunicazione con queste persone non banalmente come codice linguistico, ma proprio come mondo culturale, come codici culturali di comunicazione con queste persone. Ci sono persone che arrivano dal Maghreb, persone che arrivano dalla Nigeria, persone che arrivano dai territori più vari. Questo crea problemi di gestione perché diventa difficile entrare in comunicazione con queste persone. La risposta sulla quale facciamo fatica in questo momento è la figura della mediazione culturale, del mediatore culturale. Noi al momento abbiamo un solo mediatore, che è un esperto ex articolo 80, per un monte ore che ci è stata assegnato dagli organi provveditoriali, parliamo di un impegno che, se non erro, è di 30 ore al mese. Voi capite che con una popolazione di 691 detenuti, con una mutabilità del contesto e con una percentuale di stranieri così cospicua, francamente è una risposta che al momento non è propriamente sufficiente ... C'è da dire che questo Istituto, secondo me, ha un punto significativo di efficienza nel discorso che ha un volontariato che veramente per noi è fondamentale. Noi, senza le associazioni del privato sociale avremmo una vita molto più difficile, quindi un plauso va fatto a queste persone, a questi volontari e alle associazioni che tanto ci aiutano anche nella quotidianità, perché la dignità della vita penitenziaria passa in primis anche dal discorso della quotidianità. Stranieri vuol dire anche difficoltà nel contatto con i familiari. Diciamo che con il discorso dei colloqui da remoto abbiamo paradossalmente sperimentato in una situazione di pandemia che però ci ha aiutato a scoprire quanto sia importante anche il contatto da remoto per persone che diversamente, vista la lontananza dei propri familiari, non avrebbero potuto avere colloqui ».*

CAPITOLO VII
IL COMANDANTE DELL'ISTITUTO PENITENZIARIO

7.1. Il ruolo e le funzioni del Comandante

I comandanti di reparto [(566)] degli istituti penitenziari sono scelti nella carriera dei Funzionari del Corpo di Polizia Penitenziaria. Sono gerarchicamente sottoposti al direttore di istituto, come previsto dall'articolo 9, legge 15 dicembre 1990 n. 395 [(567)].

Ai funzionari del Corpo di Polizia Penitenziaria fino alla qualifica di primo dirigente inclusa, sono attribuite le qualifiche di sostituto ufficiale di pubblica sicurezza e di ufficiale di polizia giudiziaria (articolo 6, comma 9, d.l.vo n. 146 del 2000) [(568)].

Il comandante di reparto esercita i poteri di organizzazione dell'area della sicurezza anche emanando, nell'ambito delle direttive impartite dal direttore dell'istituto, gli ordini di servizio di cui agli articoli 29 [(569)] e 33 [(570)] del regolamento di servizio del Corpo di Polizia Penitenziaria; sovrintende alle attività di competenza di detta area, coordinando l'azione e gli interventi operativi normativamente attribuiti al personale del Corpo dei restanti ruoli, gerarchicamente subordinati, specialmente in materia di

---

(566) Il personale del Corpo di polizia penitenziaria in servizio in ogni istituto o servizio penitenziario, scuola o istituto di istruzione costituisce un reparto.

(567) Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria.

(568) Decreto legislativo 21 maggio 2000, n. 146 « *Adeguamento delle strutture e degli organici dell'Amministrazione penitenziaria e dell'Ufficio centrale per la giustizia minorile, nonché istituzione dei ruoli direttivi ordinario e speciale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'articolo 12 della legge 28 luglio 1999, n. 266* ».

(569) D.p.r. 15 febbraio 1999, n. 82, articolo 29: « Ordini per la disciplina dei singoli servizi ». *1. Le disposizioni generali e particolari relative alle modalità di esecuzione del servizio da parte del personale del Corpo di polizia penitenziaria per ciascun posto di servizio istituito sono disciplinate con ordini di servizio numerati progressivamente e datati, emanati dal direttore, acquisito il parere del comandante del reparto. 2. Gli ordini di servizio di cui al comma 1 sono raccolti in un volume, che può essere liberamente consultato dal personale del Corpo di polizia penitenziaria. 3. Presso ciascun posto di servizio è conservata copia del relativo ordine di servizio, del quale il preposto deve dare comunicazione al personale interessato, che è comunque tenuto a prenderne conoscenza anche direttamente.*

(570) D.p.r. 15 febbraio 1999, n. 82, articolo 33: « Unità operative ». *1. Nell'ambito del reparto sono organizzate unità operative, che comprendono più posti di servizio, in ragione della natura delle funzioni e dei compiti da svolgere. In relazione al numero dei componenti o alla specifica rilevanza dei compiti svolti, ad esse è preposto personale dei ruoli dei sovrintendenti e degli ispettori, secondo quanto stabilito dall'*articolo 14 della legge 15 dicembre 1990, n. 395 *e dagli* articoli 15, commi 3 *e* 4*, e* 23, comma 2, del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443. *Il coordinamento di più unità operative può essere affidato ad appartenenti al ruolo degli ispettori o dei sovrintendenti, secondo le rispettive competenze in base alle norme sopraindicate. 2. Le unità operative comprendono uno o più complessi funzionali concernenti, principalmente: a) la predisposizione dei turni di servizio; b) l'ordine e la sicurezza, ivi compresa la vigilanza armata; c) la ricezione e la dimissione dei detenuti e degli internati ed altri adempimenti connessi, nonché comunicazioni informatiche e successivi aggiornamenti; d) le traduzioni dei detenuti e degli internati ed il piantonamento dei medesimi quando sono ricoverati in luoghi esterni di cura; e) l'armamento, l'equipaggiamento, il vestiario uniforme del personale del Corpo di polizia penitenziaria; f) i mezzi di trasporto del Corpo di polizia penitenziaria. 3. Le unità operative sono definite con provvedimento motivato del direttore dell'istituto o servizio penitenziario, scuola o istituto di istruzione, acquisito il parere del comandante del reparto ovvero su proposta dello stesso. Tale proposta può essere respinta dal direttore con provvedimento motivato.*

ordine e sicurezza, osservazione e trattamento delle persone detenute ed internate. Sovrintende altresì all'organizzazione dei servizi ed all'operatività del contingente del Corpo di Polizia penitenziaria, alla idoneità delle caserme, delle mense, dell'armamento e dell'equipaggiamento (articolo 6, comma 10, d.l.vo n. 146/2000).

Il regolamento di servizio, risalente al 1999, non contempla le figure dirigenziali e direttive del Corpo. Deve, pertanto, essere adeguatamente aggiornato, come, del resto, prevede la legge sul riordino.

Tuttora le competenze del Comandante sono elencate dal regolamento di servizio.

L'articolo 31 prevede che il Comandante di reparto, oltre ad adempiere a tutti gli ordini impartiti dal direttore, « *assicura il mantenimento dell'ordine e della sicurezza dell'istituto e garantisce la scrupolosa osservanza, da parte del personale dipendente, dei detenuti ed internati, nonché di tutti coloro che, a qualsiasi titolo, entrano nell'istituto penitenziario, delle norme legislative e regolamentari vigenti, delle direttive del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e del provveditore regionale, e delle disposizioni impartite dal direttore, vigilando affinché il trattamento dei detenuti e degli internati sia improntato ad assoluta imparzialità, sia conforme ad umanità ed assicuri il rispetto della dignità della persona* ».

Il comma 5 elenca nel dettaglio tutte le incombenze:

a) informa il direttore, immediatamente, su ogni fatto dal quale possa derivare pericolo per l'ordine e la sicurezza dell'istituto e, quotidianamente, sull'andamento dei servizi e sulle eventuali infrazioni commesse dal personale del Corpo e dai detenuti ed internati;

b) dirige e coordina le unità operative, fermo restando quanto disposto dall'articolo 51;

c) indice riunioni periodiche per illustrare al personale del Corpo le disposizioni che regolano il servizio;

d) partecipa alle riunioni di gruppo di cui agli articoli 28 e 29 del decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431, anche utilizzando gli elementi di osservazione raccolti dal personale ai fini di cui ai numeri 8) e 9) del comma 2 dell'articolo 24;

e) esercita la sua autonomia affinché il reparto operi per assicurare il raggiungimento dei fini istituzionali.

Il comandante del reparto, inoltre, in conformità delle direttive emanate dal direttore, impartisce le opportune disposizioni, verificandone l'osservanza, affinché *a)* l'armamento sia custodito secondo quanto disposto dall'articolo 19; *b)* le chiavi dell'istituto siano adeguatamente custodite; *c)* i detenuti e gli internati, nonché le loro camere, siano perquisiti in tutti i casi previsti dalle vigenti disposizioni in materia; *d)* tutti i locali dell'istituto siano quotidianamente, più volte, ispezionati e sia accertato il numero dei detenuti e internati presenti al mattino dopo la sveglia, alla sera prima del riposo, ad ogni cambio di turno ed in ogni altra occasione in cui si renda necessario, prendendo nota di tali operazioni in apposito registro; *e)* i prescritti controlli sulle cose e sulle persone che entrano o escono dall'istituto vengano regolarmente effettuati; *f)* i colloqui, la corrispondenza

telefonica, epistolare e telegrafica dei detenuti e internati avvengano secondo le disposizioni vigenti in materia.

7.2 Le audizioni dei Comandanti degli istituti penitenziari

7.2.a L'audizione del Comandante di Reparto della Casa di Reclusione di Spoleto, dottor Marco Piersigilli

Il dottor Piersigilli ha iniziato la sua audizione con l'organigramma della Casa di Reclusione di Spoleto [(571)]. L'audito ha specificato che l'istituto è composto da un circuito dedicato ai detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* O.P., con 81 detenuti su 83 posti disponibili, e da un circuito di Alta Sicurezza, che ha una capienza di 235 posti ma che vede presenti 250 detenuti. Ha, altresì, puntualizzato che l'istituto di Spoleto è composto anche da circuiti di media sicurezza, anche dedicato ai detenuti c.d. protetti e da una piccola sezione di salute mentale.

Ha riferito che nel carcere di Spoleto i detenuti ristretti in Alta Sicurezza sono a regime aperto soltanto nell'ambito della stessa sezione di appartenenza, non possono, cioè, girare per i reparti, né uscire dalle rotonde del piano: « *Questo fatto ci implica praticamente una maggiore libertà diciamo sotto un aspetto di vigilanza perché l'agente non è costretto a essere impegnato otto ore ad aprire e chiudere i cancelli per poi andare nei rispettivi posti. Ovviamente anche perché l'istituto di Spoleto in questi ultimi anni è caratterizzato dal fatto di un forte pensionamento. L'età anagrafica è molto alta, di personale, quindi negli ultimi due anni pensi che si è abbassato di 84 unità l'organico di questo reparto e ancora oggi non sono stati rimpiazzati. Questo quindi ci ha implicato, a me e alla direzione, al direttore dell'istituto a creare diciamo una nuova organizzazione che si basa anche sull'apertura dei detenuti. Detenuti che fino ad oggi hanno apprezzato questa cosa, si sono abbassati notevolmente gli eventi critici e c'è una forte partecipazione anche nell'attività trattamentali* » [(572)].

È stato chiesto all'audito di riferire quale sia il rapporto con il personale del G.O.M e quale sia l'organizzazione interna. Il dottor Piersigilli ha chiarito: « *io faccio il comandante del reparto e il responsabile del GOM è colui che è responsabile di tutte le attività all'interno del reparto di 41-bis. C'è un forte legame che ci contraddistingue. Diciamo che io non ho mai avuto nessun tipo di problema con il coordinatore responsabile dei GOM che si susseguono e praticamente cambiano dopo sei, otto mesi di missione ogni anno. Diciamo che c'è sempre stato un buon rapporto. Il discorso è questo, in questa funzione e in questa maniera. Il GOM e il suo responsabile gestiscono la parte detentiva dei detenuti, la movimentazione all'interno, dei passeggi, dei colloqui, queste cose qua. Noi come direzione facciamo tutta la parte amministrativa, esempio per essere più chiaro, amministrativa intendo censura dei 41-bis, tutta la parte dei controlli della*

---

(571) Comitato XXI, riunione n. 4, audizione del Comandante del Nucleo Investigativo Centrale, dottor Augusto Zaccariello e del Comandante di Reparto della Casa circondariale di Spoleto, dottor Marco Piersigilli, trascrizione del 17 marzo 2021.

(572) *Idem.*

posta la facciamo noi come direzione, la parte giudiziaria diciamo dei fascicoli li facciamo noi come direzione, anche la matricola, la spesa dei generi alimentari che fanno i detenuti, praticamente la facciamo noi come direzione. Ecco diciamo che la parte burocratica e amministrativa la gestiamo noi come direzione, la parte operativa di gestione della movimentazione interna del reparto detentivo è opera del GOM, in modo esclusivo. Preciso che ovviamente tutte le mattine c'è un briefing col coordinatore del GOM e i suoi collaboratori, sia la mattina prima di iniziare il lavoro sia al pomeriggio al termine del lavoro. Fino ad oggi non ci sono mai stati nessun tipo di problema riguardo compatibilità o incompatibilità con il sottoscritto, c'è grossa collaborazione ». [573]

In relazione ad un altro aspetto critico, già evidenziato dal personale del G.O.M., quello relativo al passaggio di oggetti di modico valore, il Comitato ha voluto approfondire l'ordine di servizio che era stato fatto a Spoleto. Il dottor Piersigilli ha riferito essere stata « *una cosa abbastanza lunga e tortuosa* » e che quando era stata emanata la circolare del DAP, si era creata confusione tra questa e la sentenza della Corte Costituzionale [574]. L'audito ha dichiarato: « *non riuscivamo neanche noi a capire come potevamo prendere, se dovevano esserci delle richieste da parte dei detenuti per i passaggi e dovesse esserci un aspetto formale, diciamo così* ». [575]

Pertanto è stato emanato un ordine di servizio che è stato modificato diverse volte, prevedendo man mano un aumento dei generi che si potevano passare tra detenuti « *fino ad arrivare poi a una modifica sostanziale che è avvenuta a fine dell'anno, dove praticamente i generi alimentari di modica quantità, quelli provenienti dai pacchi famiglia, quelli provenienti dal modello 72 e piccoli generi che possono possedere, ovviamente prima controllati da noi, dal GOM, dalla direzione all'ingresso, potevano passare attraverso i gruppi di socialità* » [576]. L'audito ha concluso dicendo che, allo stato, l'ordine di servizio prevede che i detenuti appartenenti allo stesso gruppo di socialità « *fanno una dichiarazione, perché noi siamo obbligati alla registrazione, di questi oggetti che passano, non c'è bisogno di nessun tipo di autorizzazione, quindi passano automaticamente quando un detenuto ha presentato un suo elenco di generi che passa* ». A suo giudizio questa modalità di passaggio permette « *di capire, anche una forma vogliamo chiamarla così investigativa di controllo, ci consente di vedere se all'interno dello stesso gruppo c'è supremazia di soldi, chi spende di più, chi spende di meno e ogni mese noi facciamo un incontro, un briefing, col reparto GOM e capiamo se bisogna rimodulare i gruppi oppure ristudiare il progetto insieme* ». [577]

Per quanto riguarda la fruizione delle aree destinate ai passeggi, l'audito ha affermato che trattasi di « *uno spaccato non indifferente, perché*

---

[573] *Idem.*

[574] Corte Costituzionale sentenza n. 97 del 2020, cfr. capitolo IV, § 4.12.

[575] Comitato XXI, riunione n. 4, audizione del Comandante del Nucleo Investigativo Centrale, dottor Augusto Zaccariello e del Comandante di Reparto della Casa circondariale di Spoleto, dottor Marco Piersigilli, trascrizione del 17 marzo 2021.

[576] *Idem.*

[577] *Idem.*

è molto complicato ». Infatti, ha proseguito, affermando che « *sono subentrati i cosiddetti reclami e autorizzativi anche da parte dei Magistrati di sorveglianza e del Tribunale di sorveglianza di Perugia* ». Ha spiegato che « *abbiamo 55 detenuti su 81 che possono fare due ore di passeggio e un'ora di saletta, insieme, a gruppi ovviamente, di tre massimo quattro. Poi ci sono 11 detenuti che possono fare sempre due ore di passeggio insieme e un'ora di saletta. Questi 11 li ho differenziati dai restanti 55 perché sono quelli che hanno vinto anche un reclamo, che possono scegliere anche chi portarsi al passeggio, ma questo è stato sorpassato perché noi abbiamo fatto gruppi che possono intercambiarsi esclusivamente tra i 55 e gli 11. È abbastanza complessa la cosa* ». [(578)]

È stato chiesto all'audito di chiarire in che senso i detenuti possono scegliere con chi andare al passeggio e l'audito ha chiarito che la scelta è possibile farla solo all'interno dello stesso gruppo di socialità. Ha concluso rappresentando la difficoltà della gestione e dell'organizzazione per la fruizione delle ore d'aria di tutti i gruppi di socialità, per un totale di 81 detenuti.

A domanda specifica, ha rappresentato che esiste un progetto di modifica dell'organizzazione interna dell'istituto di Spoleto, che prevede, tra l'altro, di togliere il circuito della media sicurezza: « *La proposta fu fatta da noi, perché noi pensiamo che questa struttura può facilmente ospitare ulteriori 140 41-bis. Perché le dico questo ? Perché, se l'obiettivo e il precetto del 41 bis è quello di non veicolare messaggi verso l'esterno, è inutile che un istituto come Spoleto ha sette circuiti penitenziari. Dovrebbe specializzarsi sull'istituto sul 41 o sulla alta sicurezza. Oggi noi ci troviamo di fronte ad avere sette circuiti penitenziari e non concentrarsi magari sulla nostra specialità, che è quello della alta sicurezza e quello dei 41-bis* ». L'audito ha spiegato le motivazioni alla base del progetto: « *Basti pensare che noi quando movimentiamo un detenuto 41-bis per portarlo in infermeria per la visita medica, dobbiamo bloccare tutto l'istituto. Perché possono incontrare alta sicurezza o possono incontrare la media sicurezza. Diventa una cosa molto più semplice e può essere ... c'è la specializzazione dell'istituto, cioè gli istituti devono essere specializzati. Una Casa di reclusione come questa o come altre, io adesso parlo di questo istituto, non può avere diciamo sezione media sicurezza che non c'entra niente col contesto ... è una difficoltà anche per il mio personale poi uscire dalla alta sicurezza, entrare nella media sicurezza, fare servizio nei 41 bis, diventa una questione un po' difficoltosa* ». [(579)]

L'audito ha riferito che tale progetto era stato proposto all'Amministrazione centrale, tanto che vi erano stati dei sopralluoghi da parte del vicecapo *pro tempore* ed anche di quello precedente. L'audito ha poi inviato al Comitato il suddetto progetto.

In merito alla circolare DAP del 2.10.2017, l'audito ha segnalato la necessità di essere rivista, posto che diverse disposizioni contenute nella stessa erano ormai di fatto disapplicate, a seguito delle pronunce della Corte

---

(578) *Idem.*
(579) *Idem.*

Costituzionale e degli interventi della giurisprudenza di legittimità e di merito.

7.2.b L'audizione del Comandante di Reparto della Casa di Reclusione di Milano Opera, dottor Amerigo Fusco

Il dottor Fusco è stato audito il 30 marzo 2021 [(580)]. Ha riferito che l'Istituto di Milano Opera ospita 1139 detenuti, tra cui 100 sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis O.P., ristretti in un reparto autonomo della struttura. Ha precisato che è una struttura fatta ad elle, con una cinta perimetrale priva di camminamento e con tutti i servizi autonomi dedicati all'interno della struttura. A detta del dottor Fusco questo tipo di struttura in quanto riconvertita, non è una struttura capace di poter soddisfare al meglio le esigenze, che la norma impone in termini di separazione, perché di fatto le camere di pernottamenti sono dislocate in modo frontale e su più piani detentivi. Di conseguenza, ha affermato l'audito, non è sempre possibile vietare e impedire le conversazioni tra soggetti assegnati a gruppi di socialità differente [(581)]. Il reparto destinato al regime di cui all'articolo 41-*bis* O.P. ha delle aree riservate, che ospitano soggetti individuati dalla Direzione generale detenuti e colà assegnati in quanto massimi esponenti della criminalità organizzata. Ha altresì riferito che nel centro clinico dell'Istituto è presente un'area riservata al piano terra e mentre il terzo piano è stato individuato come reparto detentivo di assistenza sanitaria integrata

La popolazione sottoposta al regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. presente nel carcere di Opera è una popolazione estremamente variegata: da cosa nostra, alla 'ndrangheta, alla camorra, soprattutto dell'area di Casal di Principe.

L'audito ha precisato che i detenuti sottoposti al regime differenziato stavano svolgendo due telefonate al mese della durata ognuna di dieci minuti, in alternativa al colloquio visivo, che, a causa delle restrizioni per l'emergenza sanitaria, non era possibile svolgere.

---

(580) Comitato XXI, riunione n. 5, audizione del Comandante della Casa di reclusione di Milano Opera, dottor Amerigo Fusco, del Comandante della Casa circondariale di Viterbo, dottor Daniele Bologna, del Comandante del Nucleo interdistrettuale dell'esecuzione penale esterna, dottor Raffaele Barbieri e del Direttore della casa di reclusione di Padova, dottor Claudio Mazzeo, trascrizione del 30 marzo 2021.

(581) *Idem*, FUSCO: « *l'Istituto ha una capacità strutturale soddisfacente nei termini generali, nel senso che è un Istituto di nuova concezione, fatto a blocchi separati, che consente la separazione dei circuiti penitenziari e quindi anche del regime 41-bis, che nella sua gestione è ospitato in una struttura che è stata convertita con un'opera di ristrutturazione complessiva che è terminata a maggio del 2007, in un plesso dell'edificio, che precedentemente era la sezione femminile del Carcere. È una struttura fatta ad elle, con una cinta perimetrale priva di camminamento e con tutti i servizi autonomi dedicati all'interno della struttura. È una struttura che è stata collaudata nel mese di maggio, giugno del 2007 e che è stata aperta nel mese di settembre, novembre dello stesso anno con un'operazione che fece la DDA di Palermo e che assegnò i primi detenuti, dopo i quali ne vennero assegnati degli altri per una capienza che ormai ha totalizzato la disponibilità. Dal mio punto di vista, in quanto struttura riconvertita, non è una struttura capace di poter soddisfare al meglio le esigenze, che la norma impone in termini di separazione, perché di fatto noi abbiamo le camere di pernottamenti che sono dislocate in modo frontale e su più piani detentivi, di conseguenza non è sempre possibile vietare, impedire le conversazioni tra soggetti assegnati a gruppi di socialità differente*. », pag. 12

Per quanto riguarda, invece, le ore da fruire fuori dalla camera detentiva, su 100 detenuti sottoposti al regime differenziato, 41 di questi avevano tre ore a disposizione (2 ore d'aria ed una di socialità), mentre gli altri 59, potevano fruire di un'ora d'aria ed una di socialità, per un massimo quindi di due ore. Ha quindi rappresentato la difficoltà organizzativa per garantire la fruizione delle stesse nel ciclo di tutti i gruppi di socialità.

Il dottor Fusco ha, altresì, comunicato che nell'istituto di Opera erano ristretti 62 detenuti in A.S.1 e 214 in A.S.3, suddivisi per piani separati tra di loro nei due sotto circuiti, evidenziando che, prima dell'avvento della pandemia, i detenuti svolgevano varie attività trattamentali, differenziate per circuito.

Per quanto concerne i sottocircuiti dell'Alta Sicurezza, l'audito ha evidenziato: « *Il sistema nel momento antecedente alla chiusura per la pandemia aveva una logica anche abbastanza, come dire costruita e ragionata nelle attività, perché il sistema andava verso una progressiva apertura. Per cui il detenuto che si trovava nel circuito AS1, dopo un ampio periodo di osservazione, laddove venivano a recidersi i contatti con la criminalità organizzata dei clan di provenienza, vedeva una progressiva diversificazione prima verso il sottocircuito AS3, poi verso la media sicurezza e quindi, ovviamente, verso dei regimi, che riportavano verso trattamento sempre più ampio e con un'offerta trattamentale sempre più nutrita sotto questo profilo* ». [(582)]

L'audito ha rappresentato al Comitato la difficoltà di dover gestire contemporaneamente due sottocircuiti di Alta Sicurezza: « *avendo, come dire, una popolazione detenuta dei due sottocircuiti, anche se, come dire, sembrano sproporzionati, ma la gestione della AS1 è una gestione molto delicata, perché si tratta di soggetti appena usciti dal regime 41 bis e si trovano improvvisamente con maglie molto più ampie rispetto a quelle del 41 e soprattutto con una popolazione detenuta della media sicurezza che molte volte è una popolazione declassificata, la necessità di provvedere comunque a dei sistemi di separazione nell'offerta trattamentale impone, come dire, un'organizzazione logistica, che mette veramente sotto stress la struttura. Poi non dimenticare che insomma il territorio circostante fa molto, fa molto non soltanto nell'offerta trattamentale, ma fa molto anche nell'aspetto criminogeno nel quale l'Istituto è situato. Il sistema è quindi consolidato, è collaudato, è ragionato, è costruito in squadra, in equipe, tant'è che abbiamo garantito anche nella suddivisione massima di quello che è stato il sistema a bolle per garantire la massima suddivisione possibile per evitare il contagio pandemico, che fruissero sempre dei diritti minimi nella gestione della vita carceraria. Però, ripeto, è un lavoro molto, molto faticoso. Grazie al personale che in tutto questo si spinge e fa veramente i miracoli per realizzare tutto questo* » [(583)].

---

(582) *Idem*, pag. 18.
(583) *Idem*, pagg. 18 e 19.

Ha dichiarato che nelle sezioni di Alta Sicurezza era in atto il regime custodiale chiuso.

7.2.c L'audizione del Comandante di reparto della Casa Circondariale di Viterbo, dottor Daniele Bologna

Il dottor Bologna, audito il 30 marzo 2021, ha riferito di svolgere le funzioni di Comandante dell'istituto di Viterbo dal 2008 [(584)].

Ha preseguito affermando che il reparto destinato al regime differenziato nel carcere di Viterbo è una struttura *ex* sezione femminile, riadattata ad accogliere i detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* O.P. Ha aggiunto che trattasi di una struttura all'interno della cinta muraria dell'area complessiva del carcere a sé stante. La struttura, però, a suo parere, non è idonea a garantire l'impossibilità di comunicare tra detenuti, perché sono ristretti su due piani detentivi, strutturati a forma di elle, con 25 camere per piano tra loro speculari, quindi una di fronte all'altra.

Al momento dell'audizione ha comunicato che erano presenti 49 detenuti, principalmente calabresi, di cui due nell'area riservata, suddivisi in 12 gruppi di socialità. Per quanto riguarda le richieste principali dei detenuti, l'audito ha rappresentato che a Viterbo i reclami presentati hanno avuto per oggetto il modello 72 e che sono stati molti i detenuti che avevano ottenuto con ordinanza la disapplicazione del modello 72, previsto per i detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis* O.P e ottenendo invece quello per il circuito della media sicurezza.

Per quanto riguarda, invece, i colloqui visivi, l'audito ha precisato che questi si stavano svolgendo regolarmente e che, in alternativa, era prevista la telefonata. Ha evidenziato che un detenuto aveva presentato ricorso per avere il cumulo delle telefonate, cioè 10 minuti più 10 minuti, sostanzialmente, per averne una nello stesso mese ma più lunga, in alternativa al colloquio visivo. In merito ha riferito di essere in attesa del provvedimento del DAP per definire la questione.

Ha aggiunto che 31 detenuti fruivano di tre ore di permanenza fuori dalla camera detentiva, di cui due ore d'aria ed una di socialità, a seguito di reclami accolti dalla magistratura di sorveglianza, con conseguenti difficoltà organizzative.

Ha rappresentato che l'organico del G.O.M. non era, a suo giudizio, sufficiente per garantire la sicurezza a livelli massimi della struttura. Ha aggiunto che, tuttavia, si stava provvedendo all'installazione di un sistema di videosorveglianza anti evasione.

A domanda specifica sulla gestione del circuito dell'Alta Sicurezza, il dottor Bologna ha chiarito che presso il carcere di Viterbo dal 2014 non è più presente il circuito dell'alta sicurezza. Ha, però, riferito che fino a quella data anche per il suddetto circuito vi era un'ampia gamma di attività

[(584)] Comitato XXI, riunione n. 5, audizione del Comandante della Casa di reclusione di Milano Opera, dottor Amerigo Fusco, del Comandante della Casa circondariale di Viterbo, dottor Daniele Bologna, del Comandante del Nucleo interdistrettuale dell'esecuzione penale esterna, dottor Raffaele Barbieri e del Direttore della casa di reclusione di Padova, dottor Claudio Mazzeo, trascrizione del 30 marzo 2021.

trattamentali. Sul punto ha affermato: « *Questo ci portava a dover replicare le attività trattamentali per ogni circuiti. Perché avevamo la media sicurezza, chiaramente che abbiamo tuttora, avevamo tre sezioni di alta sicurezza, per un totale di 150 detenuti e abbiamo anche un reparto protetti. Quindi con grandi sforzi come anche il collega Fusco rappresentava chiaramente bisognava moltiplicare ogni attività trattamentale per tre volte. Quindi con grande sforzo per il personale, per l'area trattamentale stessa* » [(585)].

7.2.d L'audizione del Dirigente di Polizia Penitenziaria, dottor Raffaele Barbieri, già Comandante della Casa Circondariale di Tolmezzo

Il dottor Barbieri ha svolto le funzioni di Comandante di reparto della Casa circondariale di Tolmezzo dal gennaio del 2007 fino al novembre 2020 per poi assumere quelle di Comandante del Nucleo interdistrettuale dell'esecuzione penale esterna. Nel corso della sua audizione [(586)] ha riferito che il reparto destinato al regime differenziato nel carcere di Tolmezzo è una struttura adattata da *ex* sezione femminile. È un piccolo reparto composto da 20 camere detentive. Per come è strutturato non si riesce a garantire il divieto di comunicazione tra gruppi diversi.

L'audito ha quindi risposto a diverse domande poste dai Commissari. Per quanto riguarda la censura, ha dichiarato che è gestita direttamente dal Direttore, che l'aveva affidata a personale di Polizia Penitenziaria appartenente al quadro permanente, anche se a breve sarà delegata al personale G.O.M., come previsto dal nuovo decreto ministeriale.

Ha affermato che, durante la sua permanenza a Tolmezzo, non vi era stato alcun rinvenimento di cellulari, in quanto vi erano controlli fatti dal quadro permanente all'atto dell'ingresso dei familiari o di consegna dei pacchi postali presso le portinerie esterne e un ulteriore controllo effettuato successivamente all'interno del reparto dal personale addetto al magazzino casellario detenuti.

A specifica domanda, l'audito ha risposto: « *Noi appartenenti al quadro permanente, no. Non abbiamo fatto e non facciamo, non sono previsti corsi né di formazione, né di aggiornamento specifici, nella gestione dei detenuti appartenenti alla criminalità organizzata. Sarebbe assolutamente utile farli, sia per quel personale che si occupa della censura, che per coloro i quali insomma effettuano i controlli suoi familiari, piuttosto che sui detenuti. Perché le modalità di dialogo, insomma, se ne è parlato tanto, ormai è all'ordine del giorno le comunicazioni non verbali tra appartenenti alla criminalità organizzata. Ciò che sappiamo non è per*

---

(585) *Idem*, pagg. 19 e 20.

(586) Comitato XXI, riunione n. 5, audizione del Comandante della Casa di reclusione di Milano Opera, dottor Amerigo Fusco, del Comandante della Casa circondariale di Viterbo, dottor Daniele Bologna, del Comandante del Nucleo interdistrettuale dell'esecuzione penale esterna, dottor Raffaele Barbieri e del Direttore della casa di reclusione di Padova, dottor Claudio Mazzeo, trascrizione del 30 marzo 2021.

aver partecipato a corsi, ripeto, ma solo per cultura personale o per esperienza vissuta ». [(587)]

Per quanto riguarda, invece, il regime custodiale nelle sezioni di Alta Sicurezza del carcere di Tolmezzo, l'audito ha riferito: « *Poco meno di 200 detenuti appartenenti al circuito AS3. Provenienti dal sud Italia, in ordine di consistenza numerica, Campania, Calabria, un po' di Sicilia e pochissimi pugliesi. Pochissimi erano invece gli stranieri. Prima dell'emergenza pandemica fruivano di quattro ore d'aria presso il cortile passeggi, due ore al mattino, due ore al pomeriggio. Una socialità mattutina di un'ora, una pomeridiana e due ore serali, dalle 17:30 alle 19:30. Frequentavano corsi scolastici e professionali, tanto che oltre il 50% erano impegnati nelle attività trattamentali varie. In piena emergenza pandemica invece si è dovuti ricorrere ad un regime aperto (???). Proprio sotto il periodo pasquale, quindi ormai un anno fa, la Direzione ha ritenuto di aprire ai detenuti, a tal punto che quindi già dalle 8 del mattino hanno la possibilità di muoversi all'interno della propria sezione detentiva di appartenenza. Per poi procedere alla chiusura soltanto alla sera alle 19:30 »* [(588)].

7.2.e L'audizione del Comandante degli Istituti penitenziari di Parma, dottor Domenico Gorla

L'audizione è iniziata con la richiesta di fare il quadro della situazione del regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. e dell'Alta Sicurezza nell'istituto di Parma. Il dottor Domenico Gorla, audito dal Comitato il 5 maggio 2021 [(589)], ha iniziato la sua esposizione, affermando che l'Istituto penitenziario di Parma ospita 66 detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* o.P., 42 ristretti in A.S.1 e 225 in A.S.3. Ha proseguito affermando che l'istituto è dotato di Sai (Servizio assistenzale intensificato) e che questo ne determina una peculiarità particolare, nel senso che molti detenuti, anche quelli sottoposti al regime differenziato o ristretti nel circuito dell'alta sicurezza, vengono colà assegnati per avvalersi delle cure del Sai, oppure allocati proprio presso i reparti Sai. Ha specificato che un intero reparto Sai, che ha 8 posti, è dedicato ai detenuti sottoposti al regime *ex* articolo 41-*bis* O.P., mentre un reparto Sai ordinario è prevalentemente per i detenuti dell'A.S.3, per un totale di 16 posti. Questo, a parere dell'audito, comporta una serie di criticità, perché spesso sono presenti detenuti con patologie importanti, detenuti anziani che hanno difficoltà a muoversi, a spostarsi, sottoposti spesso a cure specialistiche, con conseguenti traduzioni quotidiane di detenuti verso l'ospedale per essere sottoposti a cure o esami specialistici. L'audito ha riferito anche delle difficoltà che devono affrontare gli stessi detenuti che condividono la stanza con ristretti che presentano problematiche sanitarie: c'è chi ha difficoltà a deambulare e ha una stanza con letto a castello, oppure ha l'apparecchiatura per respirare durante la

---

(587) *Idem*, pag. 17.

(588) *Idem*, pag. 20.

(589) Comitato XXI, riunione n. 7, audizione del Comandante della Casa circondariale di Novara e del Comandante degli Istituti penitenziari di Parma, trascrizione del 5 maggio 2021.

notte che provoca rumore e ovviamente dà fastidio al compagno di stanza. L'aspetto sanitario è una peculiarità dell'istituto di Parma.

L'audito, a specifica domanda, ha chiarito che anche a Parma le stanze dei detenuti sottoposti al regime differenziato sono una di fronte all'altra e che ciò non aiuta il personale preposto ai fini del rispetto del divieto di comunicazione: i detenuti appartenenti al gruppo di socialità sono uno di fronte all'altro, ma hanno vicino anche i detenuti di altri gruppi. Alcune stanze, inoltre, si affacciano sui cortili passeggi.

Per quanto concerne invece i detenuti del circuito A.S.1, cioè i detenuti declassificati dal regime *ex* articolo 41-*bis* O.P., e quelli ristretti in A.S.3 sono a custodia chiusa: i detenuti sono all'interno delle stanze ed escono solo per le attività trattamentali, culturali, ricreative e sportive.

Ha riferito che al momento le videochiamate nel circuito alta sicurezza venivano effettuate in maniera ampia, mentre erano poche le richieste da parte dei detenuti sottoposti al regime differenziato.

Sul tema relativo all'ergastolo ostativo il Comandante del carcere di Parma ha affermato che era molto dibattuto nel circuito A.S.1, soprattutto con l'associazione « Nessuno Tocchi Caino » che aveva avuto molti incontri con i detenuti A.S.1, che sperano nell'abrogazione dell'ostatività, perché questo permetterebbe l'accesso a tutti i benefici. Inoltre, ha aggiunto l'audito, molti detenuti del circuito A.S.1 sono iscritti all'università e vengono interpellati anche da professori universitari sull'argomento.

Il dottore Gorla ha evidenziato di aver intercettato in rete, sui *social*, alcuni messaggi TikTok. Nella maggior parte dei casi erano stati postati sul *social* dai familiari, che avevano registrato parti di videochiamata con i detenuti e poi avevano costruito con la musica un pezzo del colloquio. Infatti, durante la pandemia, l'amministrazione penitenziaria aveva dotato l'istituto di telefoni cellulari da utilizzare proprio per le videochiamate, per cui può accadere che queste vengano registrate dai familiari. In un caso si vede il viso del detenuto che sta facendo la chiamata insieme al figlio e una terza persona da fuori che registra il telefono del figlio che sta facendo la chiamata.

Ha riferito che non vengono fatti corsi di aggiornamento e che c'è personale anche abbastanza anziano, che non fa corsi da parecchio tempo. Ha ricordato che erano stati fatti corsi di difesa personale e molte attività che riguardano il trattamento.

Ha affermato di fare incontri mensili, a livello regionale, tra Comandanti del Distretto unitamente ai Direttori con il Provveditore.

È stato chiesto di chiarire la vicenda, riportata anche dalla stampa, relativa al cappellano presente nell'Istituto penitenziario di Parma, che faceva da tramite per veicolare messaggi all'esterno. Ha risposto di aver avuto la comunicazione dalla Curia di Parma che questo cappellano non avrebbe più svolto servizio in carcere e di aver saputo, solo dopo qualche mese, che lo stesso era stato implicato in queste comunicazioni tra detenuti all'interno e affiliati in libertà.

7.2.f L'audizione del Comandante della Casa circondariale di Novara, dottor Rocco Macrì

Per quanto riguarda Novara, il Comandante di reparto ha riferito che l'istituto non ha il circuito di Alta Sicurezza, ma ospita 70 detenuti in regime 41-*bis,* in 4 sezioni. Al momento dell'audizione [(590)] erano presenti 24 detenuti siciliani, 23 camorristi, 18 appartenenti alla 'ndrangheta e 5 alla Sacra Corona, divisi in 20 gruppi di socialità da 3-4 persone ciascuno.

Ha affermato che l problema principale che presenta il carcere di Novara è che la struttura è molto vecchia e non consente a questi gruppi di avere spazi per la vita in comune, passeggi per la fruizione delle ore d'aria, che, dopo gli interventi della magistratura, sono diventate due al giorno. Infatti – ha proseguito l'audito – rispetto al passato, quando si gestivano le ore d'aria dalle 9.00 di mattino fino alle 15.00 di pomeriggio perché era garantita una sola ora, si è dovuto ampliare i tempi di fruizione dello spazio all'aperto dalle 8.00 di mattino alle 17.00 del pomeriggio. Questo, riferisce il Comandante, in estate non crea problemi, mentre d'inverno sì, perché alle 17.00 è già buio e bisogna accendere i fari all'interno dei punti di passeggio per poter monitorare le presenze. Nonostante tutto, ha affermato l'audito, anche prolungando i tempi, non si riesce a garantire le due ore d'aria a tutti i gruppi, per cui ogni gruppo fruisce delle due ore al passeggio tre volte a settimana, mentre per gli altri 4 giorni della settimana soltanto di un'ora. L'audito ha evidenziato che i cortili passeggio sono insufficienti per assicurare a tutti le due ore d'aria, non solo per il tempo a disposizione, ma anche come numero dei passeggi. Sono presenti cinque passeggi, di cui quattro sono di misura uguale e uno, invece, è il doppio degli altri. Riferisce di aver richiesto di dividerlo, in modo da riuscire, in questo modo, ad assicurare tutti i giorni della settimana, a tutti detenuti, le due ore giornaliere di permanenza all'aperto.

Non ci sono spazi diversi dalla saletta di socialità all'interno della sezione, perché ci sono solo due salette a fronte di 17 detenuti presenti in ogni sezione. Per cui le stanze fungono sia da saletta di socialità sia da palestra, perché in una saletta c'è la *cyclette* e in un'altra c'è invece una apparecchiatura sportiva multifunzione. Le docce sono ancora in locali comuni, quindi, ha rappresentato il dottor Macrì, ogni volta che si deve far uscire il detenuto, ci sono difficoltà per il personale, perché, per andare verso le docce, si deve passare davanti alle camere di pernottamento degli altri detenuti e comunque bisogna impedire che possano avere contatti. Ci sono, inoltre, altre difficoltà a impedire le comunicazioni tra i detenuti, perché l'istituto di Novara ha le stanze sui due lati del corridoio, per cui ci sono detenuti che stanno di fronte anche se appartengono a diversi gruppi di socialità. Non è facile impedire che loro possano comunicare. Ha riferito, infatti, che sono frequenti i rapporti disciplinari elevati dal personale nei confronti dei detenuti che tentano in qualsiasi modo di comunicare.

L'altro problema, che l'audito ha evidenziato, concerne la difficoltà del personale ad impedire che i detenuti comunichino tra loro attraverso le

---

[(590)] Comitato XXI, riunione n. 7, audizione del Comandante della Casa circondariale di Novara e del Comandante degli Istituti penitenziari di Parma, trascrizione del 5 maggio 2021.

finestre delle proprie camere. Ha specificato che i bagni delle camere sono attigui tra le due stanze confinanti, per cui le finestre sono molto vicine, a distanza di nemmeno un metro, circostanza che agevola la comunicazione. Per evitarlo, ha affermato di aver attivato una serie di controlli, anche a sorpresa, non solo per individuare le persone che parlano tra loro, ma anche come deterrente.

Anche la biblioteca, che consta di un migliaio di libri di vario genere, è situata in un locale di transito, quindi non è la migliore soluzione.

Per quanto riguarda gli avvocati, il dottor Macrì ha riferito che la corrispondenza con i legali non viene sottoposta a controllo, quando viene spedita per motivi di giustizia. C'è, però, a suo parere, la possibilità per gli avvocati di inserire anche documentazione non attinente al procedimento in corso.

Un altro problema segnalato dall'audito è stato quello dei ricorsi, sempre più numerosi. Spesso l'Amministrazione penitenziaria è soccombente, perché, a parere dell'audito, le memorie non sono sufficientemente motivate. Il dottor Macrì ha rappresentato, inoltre, una criticità relativa alle decisioni della magistratura di sorveglianza a macchia di leopardo, in cui, in alcuni casi, per una questione identica, alcuni magistrati hanno accolto il reclamo, mentre altri magistrati lo hanno rigettato. Questo ha creato, all'interno del regime della stessa sezione, con lo stesso gruppo di socialità, modalità diverse di gestione. L'audito ha aggiunto che succede, anche, che in un altro Istituto diverso da Novara c'è un magistrato di sorveglianza, che accoglie un reclamo di un detenuto e lì viene eseguito quanto disposto, ma quando questo detenuto viene trasferito a Novara, quella decisione va assicurata, nonostante per tutti gli altri detenuti la stessa questione sia trattata in maniera diversa, solo perché non hanno presentato reclamo o perché il gravame è stato respinto.

Il dottor Macrì ha spiegato che il detenuto, che per effetto di trasferimenti nel corso del tempo, si muove all'interno del territorio nazionale fra i vari Istituti dedicati al regime dell'articolo 41-*bis* O.P., porta con sé gli accoglimenti dei reclami avuti nelle varie sedi. L'audito ha evidenziato che questa circostanza è di forte impatto, perché il detenuto « vanta » con gli altri detenuti presenti di aver vinto i ricorsi e pretende che vengano subito eseguiti anche a Novara.

Per quanto riguarda i colloqui via *Skype* da parte dei detenuti sottoposti al regime differenziato, l'audito ha affermato che a Novara non vengono effettuati, perché in attesa determinazioni superiori.

Non ci sono problemi, invece, per quanto riguarda la partecipazione a distanza per le udienze, in quanto l'istituto è dotato di otto salette in videoconferenza per i processi e le attività giudiziarie.

CAPITOLO VIII
L'EDUCATORE PENITENZIARIO

8.1 Il ruolo e i compiti

La legge n. 354 del 1975 ha posto l'Educatore Penitenziario al centro degli interventi complessivi del cosiddetto Trattamento rieducativo individualizzato [(591)]. Dagli anni '70 ad oggi, infatti, spetta a tale figura, nominata « Funzionario della professionalità giuridico-pedagogica » dalla circolare del 2 marzo 2010 [(592)] , farsi promotore di cambiamento della condizione carceraria e dedicarsi dal punto di vista pedagogico al detenuto, cercando adesione e collaborazione in quest'ultimo, coinvolgendolo nella conoscenza dei meccanismi regolatori della vita penitenziaria, e stimolando la sua partecipazione alle attività trattamentali e formative, con l'obiettivo di

---

(591) Il trattamento rieducativo è basato su alcuni elementi principali, ai quali la stessa legge 26 luglio 1975, n. 354, Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà, dedica degli articoli: l'articolo 19. Istruzione: *negli istituti penitenziari la formazione culturale e professionale è curata mediante l'organizzazione dei corsi della scuola dell'obbligo e di addestramento professionale, secondo gli orientamenti vigenti e con l'ausilio di metodi adeguati alla condizione dei soggetti;* l'articolo 20. Lavoro: *negli istituti penitenziari e nelle strutture ove siano eseguite misure privative della libertà devono essere favorite in ogni modo la destinazione dei detenuti e degli internati al lavoro e la loro partecipazione a corsi di formazione professionale. (...) L'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale;* l'articolo 26. Religione: *i detenuti e gli internati hanno libertà di professare la propria fede religiosa, di istruirsi in essa e di praticarne il culto. Negli istituti è assicurata la celebrazione dei riti del culto cattolico. (...) Gli appartenenti a religione diversa dalla cattolica hanno diritto di ricevere, su loro richiesta, l'assistenza dei ministri del proprio culto e di celebrarne i riti.*; l'articolo 27. Attività culturali, ricreative e sportive: *negli istituti devono essere favorite e organizzate attività culturali, sportive e ricreative e ogni altra attività volta alla realizzazione della personalità dei detenuti e degli internati, anche nel quadro del trattamento rieducativo;* l'articolo 28. Rapporti con la famiglia: *particolare cura è dedicata a mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei detenuti e degli internati con le famiglie*. Di particolare importanza gode l'articolo 13 « Individualizzazione del trattamento », il quale si riferisce appunto alla possibilità di formulare dei trattamenti individualizzati che rispondano ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto, incoraggiando e valorizzando le attitudini e le competenze che possono essere di sostegno per il reinserimento sociale. A tal proposito, la fase dell'accoglienza dei detenuti al momento del loro ingresso in istituto, costituisce un importante e cruciale primo momento di conoscenza da parte dell'Amministrazione Penitenziaria per l'impostazione del progetto trattamentale individuale e, per favorire la collaborazione dei condannati stessi durante le attività di osservazione e trattamento. Pertanto, tale primo momento permette all'Amministrazione Penitenziaria di conoscere il detenuto, la sua storia, le sue caratteristiche e il suo stato di salute per soddisfare il principio di umanizzazione della pena e perseguire, così, la finalità rieducativa. Inoltre, in questa fase, l'Amministrazione Penitenziaria si impegna ad aiutare il detenuto ad affrontare il primo impatto con il contesto penitenziario e, ad alleviare le iniziali difficoltà del detenuto stesso che possono essere molteplici: spaziano dalla sua necessità di essere orientato al nuovo ambiente, di conoscere i servizi, i progetti e gli operatori a cui si può riferire, alla necessità di essere rassicurato e sostenuto dal punto di vista psicologico e sanitario. Il trattamento rieducativo individualizzato, in quanto finalizzato al reinserimento sociale dei condannati, comprende l'insieme di interventi di varia natura, educativamente concepiti, conformi ed ispirati ai principi di umanità e rispetto della dignità della persona detenuta. Tali interventi permettono di raggiungere l'ambizioso obiettivo di restituire alla società il detenuto riabilitato, non soltanto dal punto di vista morale e valoriale, ma anche per quanto riguarda l'acquisizione di nuove capacità personali e competenze formativo-professionali spendibili nella società civile.

(592) Ministero della Giustizia, Operatività del Funzionario della professionalità giuridico-pedagogica, 2 marzo 2010.

ristabilire il patto di cittadinanza sociale indebolito dalla messa in atto del reato stesso.

Nelle prime circolari chiarificatrici della funzione del nuovo ruolo, n. 2598/5051 del 13 aprile 1979 [(593)] e n. 2625/5078 del 1° agosto 1979 [(594)] si sottolineava l'importanza di *un'autentica armonizzazione dei vari tratti dell'intervento* e che *le attività di osservazione [...] per raggiungere un risultato veramente significativo presuppongono la volontaria collaborazione del soggetto considerato* per chiarire l'impossibilità di imposizione del trattamento educativo.

La successiva circolare n. 3196/5446 del 3 febbraio 1987 [(595)] disciplinava la collaborazione con i Centri di servizio sociale.

Un caposaldo nella definizione dell'assetto degli istituti penitenziari e dei relativi ruoli è costituito dalla circolare n. 3337/5787 del 7 Febbraio 1992 [(596)] che istituisce le Aree negli istituti, segnando una svolta, in termini di cultura organizzativa e di rinnovamento dell'Amministrazione Penitenziaria e, indicando con estrema esattezza ruoli e funzioni di ognuno dei settori che compongono l'Istituto penitenziario e degli operatori ad essi rispettivamente assegnati, ponendo soprattutto in evidenza l'assoluta importanza dell'unitarietà nella multidisciplinarietà dell'azione amministrativa: « ... l*a gestione degli Istituti e dei Centri e delle loro varie e complesse attività deve accogliere, nella massima misura possibile, momenti ed occasioni di discussione, di dialogo, insomma di collegialità, per modo che ciascuna professionalità, ed in particolare i responsabili delle aree, possano dare liberamente, e nel rispetto reciproco, tutto intero il loro contributo per il raggiungimento dei risultati migliori e più rispondenti alla direttive del Dipartimento ed alle esigenze delle singole situazioni concrete. In definitiva, l'idea di "gestione partecipata" è l'idea di una gestione democratica, moderna, efficiente, manageriale, capace, insieme, di esprimere la varietà e la molteplicità e di trovare la sintesi e l'unità più opportune* ».

La peculiarità della figura dell'educatore viene ribadita nella circolare n. 3554/6004 del 2 maggio 2001 [(597)] dove si legge *occorre altresì procedere ad una organizzazione interna dell'area che valorizzi le numericamente scarse risorse presenti, in modo da consentire agli educatori di rivalutare la dimensione relazionale del rapporto con l'utenza, nucleo fondamentale dell'intervento educativo, mediante l'assegnazione stabile di personale di supporto, sia esso amministrativo o di Polizia Penitenziaria,*

---

(593) Ministero della Giustizia, Attività di osservazione e trattamento dei condannati e degli internati.

(594) Ministero della Giustizia, Competenze operative degli educatori per adulti Iniziative di coordinamento e di sostegno da parte del direttore di istituto per un efficiente impiego degli educatori.

(595) Ministero della Giustizia, Collaborazione fra gli istituti penitenziari ed i centri di servizio sociale negli interventi relativi ai detenuti ed agli internati. Attività del gruppo di osservazione e trattamento.

(596) Ministero della Giustizia, Istituti penitenziari e centri di servizio sociale costituzione funzionamento delle aree.

(597) Ministero della Giustizia, Costituzione, assetto organizzativo e funzionalità delle aree educative nei Provveditorati e negli Istituti.

che non sia contemporaneamente adibito ad altri incarichi, in un numero di unità adeguato al carico di lavoro presente nell'istituto.

Con la circolare 3593/6043 del 9 ottobre 2003 [(598)] viene nuovamente disciplinata la competenza delle suddette aree, con un intervento che intende rilanciare il settore dell'osservazione e del trattamento, operando su tre linee fondamentali: il livello della pianificazione (Direzione dell'Istituto), il livello dell'organizzazione, gestione e del coordinamento operativo (Area educativa), il livello operativo del trattamento individualizzato (Educatore – GOT – *équipe*).

In merito alla figura dell'educatore, la circolare evidenzia che *utilizzando le tecniche e i metodi professionali, l'educatore instaura un rapporto dialogico con ogni detenuto, teso a favorirne la motivazione ad aderire ad un progetto trattamentale, e più in generale ad un processo di risocializzazione. Va comunque sottolineata l'importanza di superare l'ottica che ha ridotto l'azione dell'educatore all'utilizzo di un solo strumento operativo ovvero del colloquio, laddove la ricchezza di informazioni e valutazioni che tale operatore può raccogliere sul condannato derivano dalla valorizzazione anche di altri strumenti quali, tra gli altri [...] l'osservazione partecipata, l'attenzione rivolta cioè al comportamento tenuto dal condannato nei momenti di vita quotidiana, nel tempo destinato alla socialità, nell'impegno dello stesso nelle diverse attività di istituto, durante i colloqui con la famiglia, occasioni di incontro con il detenuto in situazioni meno strutturate del colloquio nell'ufficio educatori, incontri con gruppi di detenuti*.

Nel 2005, la circolare GDAP-0217584-2005 [(599)], nel tentativo di uniformare la struttura delle relazioni inviate alla magistratura di sorveglianza, fornisce indicazioni specifiche sulle modalità di osservazione che, appare opportuno rammentarlo, è competenza primaria di tutti gli operatori interagenti nel contesto penitenziario. È, infatti, di estrema importanza sottolineare che i contenuti del documento, se da un lato devono restituire una sorta di « fotografia » della realtà contestuale (carcere, soggetto, reti primarie e secondarie del medesimo) e pertanto una descrizione inevitabilmente con caratteristiche di « staticità » sia rispetto al soggetto che alle caratteristiche/spazi/opportunità dell'Istituto penitenziario, dall'altro devono, invece, dare una lettura « dinamica » e progettuale. *Il consenso del detenuto assume infatti un valore incontrovertibile essendo l'unica via per superare la strumentalità diffusa di comportamenti* « formalmente corretti » *e concorre ad incentivare la capacità progettuale del detenuto medesimo all'assunzione di scelte significative in ordine alla riattivazione del circuito delle responsabilità individuali e sistemiche ed al proprio percorso di cambiamento esistenziale*.

---

(598) Ministero della Giustizia, Le aree educative degli istituti.

(599) Ministero della Giustizia, L'area educativa: il documento di sintesi ed il patto trattamentale.

Con la Lettera Circolare 0130240 del 13.04.2006 [(600)] si torna sulla gestione organizzativa delle aree educative e degli uffici di segreteria tecnica.

Con la circolare 0438879 del 27.10.2010, come detto in precedenza, si delinea l'immagine attuale della figura dell'educatore, in occasione del cambio di denominazione da contratto integrativo 2010 e gli si attribuisce la competenza di porre in relazione il detenuto con le risorse del territorio, creando collegamenti e sinergie e coordinando il volontariato, ribadendo quanto indicato nella circolare del 2003 e cioè che il colloquio non è l'unico strumento di conoscenza. La circolare definisce il funzionario giuridico pedagogico « tecnico del comportamento » e ribadisce che *pur in presenza della nuova denominazione* restano interamente vigenti i compiti previsti nelle norme e nelle circolari.

Alla modifica della denominazione si affianca, dunque, una più chiara definizione delle competenze del ruolo dei funzionari giuridico pedagogici, che, oltre alla formale presa in carico dei casi, assumono il compito – in ragione delle particolari competenze possedute – di programmazione, congiuntamente alle altre aree concorrenti alla definizione multidisciplinare del Progetto di Istituto, di coordinamento della rete interna ed esterna possibile, tanto rispetto al caso individuale quanto rispetto alla più ampia attività di relazione con il territorio.

La più recente circolare del 20 gennaio 2011 [(601)] mette in evidenza la necessità di un'ampia progettazione che coinvolga l'intera struttura penitenziaria, in cui i vari settori non devono più essere distinti, quanto piuttosto complementari e integrati tra di loro al fine di raggiungere un obiettivo comune.

8.2 Il perimetro dell'intervento

Le complesse e diversificate mansioni del Funzionario Giuridico Pedagogico, come si può evincere dalle fonti normative nazionali e interne, si possono schematizzare all'interno delle seguenti macroaree.

8.2.a Accoglienza

L'accoglienza delle persone che entrano in istituto è ed è stata oggetto di grande attenzione da parte dell'Amministrazione penitenziaria (si citano come mero esempio le circolari 30 dicembre 1987 « Tutela della vita e della incolumità fisica e psichica dei detenuti e degli internati. Istituzione e organizzazione del Servizio nuovi giunti » e del 6 giugno 2007 « I detenuti provenienti dalla libertà: regole di accoglienza. Linee di indirizzo ») oltre che espressamente prevista dal regolamento di esecuzione O.P. all'art. 23 « Modalità dell'ingresso in istituto »).

---

(600) Compiti Amministrativi delle aree educative.

(601) Ministero della Giustizia, Progetto di Istituto: evoluzione del Progetto Pedagogico. Linee di indirizzo per l'anno 2011, 20 gennaio 2011.

Ancor più significativo appare il Piano Nazionale di Prevenzione del rischio suicidario sottoscritto nel luglio 2017 dalla Conferenza Stato Regioni che, a seguito del passaggio della sanità penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale, sottolinea la rilevanza, anche in questo caso, di un'attività di accoglienza fondata su un modello multiprofessionale strutturato.

Inoltre, il fenomeno del suicidio è stato oggetto di ripetuti successivi interventi, come la Circolare DAP-0177644-2010 « Nuovi interventi per prevenire i fenomeni auto-aggressivi »; la Circolare DAP-0032296-2010 « Emergenza suicidi: istituzione unità ascolto Polizia Penitenziaria »; le « Linee di indirizzo per la riduzione del rischio autolesivo e suicidario dei detenuti, degli internati e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale », del 19 gennaio 2012; la Circolare DAP 0368262-2016: « Prevenzione dei suicidi negli Istituti penitenziari. Dislocazione in cella singola »; la Circolare DAP 0407370-2017: « Allertamento eventi suicidari » della nota n. 26329 del 22 gennaio 2021 e, di recente,le note 1 luglio 2022 e la circolare DAP 0302875 dell'8 agosto 2022 sulle « Iniziative per un intervento continuo in materia di prevenzione delle condotte suicidarie delle persone detenute », indirizzata ai Provveditori Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria e ai direttori degli Istituti Penitenziari.

In tale ambito il funzionario giuridico pedagogico, insieme alle altre figure professionali coinvolte nell'accoglienza, è chiamato ad orientare il detenuto nel contesto e ad attivare le opportune azioni per contribuire a prevenire rischi per la salute psicofisica della persona detenuta.

8.2.b Conoscenza

Il processo di conoscenza viene avviato sin dal primo ingresso e attiene al concetto di osservazione scientifica della personalità, che rientra nel trattamento individualizzato di cui all'articolo 13 O.P. A tale proposito si rammenta quanto il testo dell'articolo, come modificato dal d.lgs. n. 123/2018, chiarisce sin dal primo comma, ossia che esso deve *incoraggiare le attitudini e valorizzare le competenze che possono essere di sostegno per il reinserimento sociale*, oltre che *rilevare le carenze psicofisiche o le altre cause che hanno condotto al reato*, quindi riconoscendo, *in primis*, al condannato delle potenzialità da mettere a frutto al di là degli aspetti patologici che lo hanno condotto alla devianza.

Come più volte sottolineato nelle circolari, la conoscenza non ha come unico strumento il colloquio individuale ma tutte quelle occasioni, che vanno comunque e certamente incrementate, di osservazione partecipata, in contesti meno formali e dinamici, ad esempio durante le attività, nella vita di sezione, durante i colloqui con i familiari.

L'utilizzo di metodi/strumenti di osservazione diversificati caratterizza sempre più in senso dinamico la figura del funzionario giuridico pedagogico che deve muoversi all'interno delle sezioni, incontrare i detenuti, presenziare alle loro attività alla stregua di quanto avviene per l'operatore di Polizia Penitenziaria nell'ambito della c.d. sorveglianza dinamica.

Per lo svolgimento di colloqui non deve essere ritenuta necessaria una richiesta formale, tenuto conto che il servizio educativo è un servizio di base che l'Amministrazione offre.

Tutti gli elementi di conoscenza, acquisiti direttamente o tramite gli altri operatori, sono essenziali per fornire alla magistratura di sorveglianza un quadro completo della storia familiare, personale, penale e penitenziaria del detenuto. Allo stesso modo la conoscenza dei detenuti risulta quanto mai indispensabile nella prevenzione degli eventi critici e, se oggetto di fluido e reciproco interscambio con il personale della Polizia Penitenziaria, può avere importanti riverberi anche sul piano della sicurezza.

8.2.c Coprogettazione individuale

Quello che l'ordinamento penitenziario chiama trattamento e i relativi elementi che lo compongono (articoli 13 e 15 della Legge) sono il fondamento dell'intervento che vede la figura del funzionario giuridico pedagogico quale promotore, coordinatore e co-progettatore. Infatti, le attività che devono essere offerte alle persone condannate devono essere il più possibile coerenti con le loro potenzialità.

In quanto soggetto adulto, del detenuto deve essere sostenuto il processo di autodeterminazione. La libera adesione alla proposta trattamentale dovrà essere coinvolta sin dalla fase di progettazione delle attività. In tal senso, si ritiene opportuno rilanciare il ruolo e l'importanza, da un punto di vista trattamentale, delle rappresentanze già previste nell'ordinamento penitenziario finalizzate alla rilevazione dei bisogni e alla valutazione delle proposte progettuali provenienti dagli stessi detenuti.

Nel percorso trattamentale, il funzionario giuridico pedagogico accompagna il detenuto nell'accesso alle misure premiali e all'ammissione al lavoro all'esterno, con azioni di monitoraggio e supporto, in una fase che, se può sembrare il raggiungimento di un obiettivo, in realtà è molto delicata e complessa per chi si trova a confrontarsi nuovamente con il mondo esterno, spesso idealizzato, che lo pone in una difficile condizione di duplicità (sensazione di libertà/*status* di detenuto).

8.2.d Lavoro di rete

Un compito trasversale, quanto essenziale, a cui deve attendere il funzionario giuridico pedagogico è la capacità di lavorare in rete su più fronti: interno ed esterno.

In merito all'interno, come già indicato sopra, fondamentale è la collaborazione con il personale di Polizia Penitenziaria, in particolare nei confronti di quei detenuti che, per fragilità o problemi di adattamento al contesto, rischiano di essere coinvolti in eventi critici, talvolta prevenibili con un intervento multidisciplinare.

Non si intende qui riferirsi unicamente alle persone portatrici di disagio psicologico e psichico, ma anche alle persone che non hanno piena contezza di alcune procedure o presentino particolari stati di ansia ed emotività.

È utile ribadire che tutti gli operatori che a vario titolo si occupano del detenuto (quindi anche operatori del privato sociale, del volontariato, della scuola, oltre alle figure istituzionali) sono preziosa fonte di elementi di osservazione e vanno incoraggiati ad operare in una rete virtuosa e multiprofessionale.

In merito all'esterno, il funzionario giuridico pedagogico è promotore di reti progettuali e di collaborazione con i funzionari degli UEPE, con gli enti locali, con le università (buona prassi è l'organizzazione di incontri studenti/detenuti, di tirocini, di attività di *tutoring* per i detenuti studenti), con il mondo dell'imprenditoria e della cooperazione sociale (sia per il lavoro interno sia, soprattutto, per il lavoro all'esterno), con il volontariato e il mondo della scuola, nonché con agenzie promotrici di attività di giustizia riparativa.

8.3 Le audizioni dei funzionari del trattamento

Il Comitato ha ritenuto opportuno audire il Presidente e il Vice Presidente dell'Associazione nazionale funzionari del trattamento, nonché alcuni *educatori* [602], al fine di una più compiuta conoscenza delle tematiche oggetto dell'inchiesta.

Una delle criticità che è emersa fin dalla prima audizione – e confermata da tutte le successive – è quella relativa alla costante diminuzione negli istituti penitenziari della presenza di educatori e di tutto il personale dell'area del trattamento e del comparto funzioni centrali.

Sul punto, infatti, la dottoressa Giovanna Tesoro, funzionaria giuridico-pedagogico presso il Carcere di Santa Maria Capua Vetere, che si occupa del reparto femminile di A.S.3, ha affermato che « *per il carcere di Santa Maria Capua Vetere la pianta organica prevede 11 operatori, ma in servizio attualmente ce ne sono 6, per cui la criticità più importante è l' impossibilità di poter svolgere con adeguati strumenti e tempi il lavoro previsti* » [603]. Il dottor Dario Scognamiglio che lavora al carcere di Poggioreale aggiunge che: « *nell'ultimo anno e mezzo ci sono stati circa 6 pensionamenti ma queste persone non sono state sostituite e quindi il numero di educatori immessi in Istituto decresce costantemente ... Riguardo ai singoli circuiti vi è un solo reparto destinato all'Alta Sicurezza che conta al momento circa 200 detenuti o poco più e ha raggiunto in estate il massimo di 260 unità. Considerato che a Poggioreale la struttura ha notevoli*

---

[602] Comitato XXI, riunione n. 14, audizione in videoconferenza dei funzionari della professionalità giuridico-pedagogica del Ministero di Giustizia, dottoressa Giovanna Tesoro dell'istituto penitenziario di S. Maria C. V., dottor Dario Scognamiglio dell'istituto penitenziario di Napoli-Poggioreale e del dottor Bruno Boccuni dell'istituto penitenziario di Napoli-Secondigliano, trascrizione dell'8 settembre 2021; Comitato XXI, riunione n. 15, audizione del dottor Stefano Giovanni Graffagnino e del dottor Ignazio Santoro, Presidente e Vicepresidente dell'Associazione nazionale funzionari del trattamento, nonché della dottoressa Patrizia Borgia, Capo Area Ufficio Educatori della Casa circondariale di Novara, trascrizione del 22 settembre 2021.

[603] Comitato XXI, riunione n. 14, audizione in videoconferenza dei funzionari della professionalità giuridico-pedagogica del Ministero di Giustizia, dottoressa Giovanna Tesoro dell'istituto penitenziario di S. Maria C. V., dottor Dario Scognamiglio dell'istituto penitenziario di Napoli-Poggioreale e del dottor Bruno Boccuni dell'istituto penitenziario di Napoli-Secondigliano, verbale stenografico dell'8 settembre 2021.

problemi di spazi all'interno, non solo per il sovraffollamento ma proprio per la questione strutturale dell'istituto, all'interno del reparto c'è un'unica aula che funge da aula scolastica, quindi comprende tutte le attività. Al di là della qualità dell'offerta c'è un problema oggettivo di opportunità di poter concretizzare queste attività » [(604)].

Inoltre, secondo il funzionario giuridico-pedagogico Bruno Boccuni, in servizio presso la Casa circondariale di Napoli – Secondigliano, un istituto che ospita oltre 1.000 detenuti del circuito Alta Sicurezza terzo livello più una piccola sezione destinata ai detenuti in A.S.1*, « ci sono delle problematiche serie per svolgere correttamente la propria funzione di educatore* ». Le questioni, afferma l'audito, « *non solo riguardano la costante diminuzione della presenza di educatori e di tutto il personale dell'area del trattamento e del comparto funzione centrale, ma, ad esempio, per i detenuti Alta Sicurezza, la questione centrale è l'appartenenza a clan rivali o l'impossibilità di incontrarsi per esigenze processuali, perché vige un divieto di incontro tra di loro che a volte dura mesi e mesi. È difficile immaginare un sistema che possa funzionare con la legislazione attuale in modo efficace anche sul circuito Alta Sicurezza terzo livello »* [(605)].

Il dottor Stefano Giovanni Graffagnino, Presidente dell'Associazione Nazionale Funzionari del Trattamento, sempre in merito alla carenza di educatori ha dichiarato: « *per quanto riguarda la gestione dei detenuti sottoposti al regime 41-bis O.P.,* i funzionari giuridico-pedagogici *hanno delle attribuzioni, delle responsabilità e anche una esposizione perché, dalla circolare dell'ottobre del 2017 che ha uniformato le modalità di esecuzione della pena e ha disciplinato per gli stessi l'organizzazione delle attività trattamentali all'interno degli Istituti, ci sono delle implicazioni, delle responsabilità e una esposizione. Non fosse altro che, oltre all'organizzazione delle attività consentite, vi è anche la redazione delle relazioni che poi vanno al tribunale di sorveglianza di Roma per l'eventuale proroga del citato regime ... Oggi ci troviamo in presenza di 760 casi di sottoposti al regime 41–bis allocati in vari Istituti da quello de L'Aquila, a Milano Opera, Sassari, Spoleto, Novara, Padova ed altri ... le condizioni di lavoro del funzionario della professionalità giuridico-pedagogica sono di estremo disagio. Basti pensare che, ad oggi ci sono solo 780 unità presenti nei vari Istituti, a fronte di una popolazione detenuta complessiva di circa 53.000 soggetti »* [(606)].

La questione della carenza di personale è stata sollevata anche dal vicepresidente dell'associazione dottor Ignazio Esposito. Inoltre, l'audito ha affrontato sia il tema del regime carcerario *ex* articolo 41-*bis* O.P. sia le modalità di esecuzione della pena intramuraria presso le sezioni di Alta Sicurezza.

---

(604) *Idem,* pag. 2.

(605) *Idem*, pag. 2

(606) Comitato XXI, riunione n. 15, audizione del dottor Stefano Giovanni Graffagnino e del dottor Ignazio Santoro, Presidente e Vicepresidente dell'Associazione nazionale funzionari del trattamento nonché della dottoressa Patrizia Borgia, Capo Area Ufficio Educatori della Casa circondariale di Novara, trascrizione del 22 settembre 2021, pag. 2.

Pertanto, partendo dal quadro normativo e dagli innesti della Corte Costituzionale con la sentenza n. 253 del 2019, secondo l'audito « *sembrano maturi i tempi per condurre una riflessione e individuare azioni per rendere compatibile l'esecuzione della privazione della libertà personale nei confronti di questi soggetti sottoposti a tale misura con i fondamentali principi costituzionali e sovranazionali di umanizzazione della pena e della funzione rieducativa della pena ... e appare rispondente a questi principi costituzionali e sovranazionali la permanenza del dovere dello Stato di allestire una offerta trattamentale anche a favore di questi soggetti, seppur con modalità che consentano di arginare il pericolo della partecipazione di questi soggetti alle organizzazioni e alle attività criminali poste in essere* » [(607)]. L'audito, riportandosi al contenuto del progetto di legge n. 1754S del 2020 la cui costruzione è stata supportata proprio dall'associazione nazionale, suggerisce al Comitato e, dunque, all'Amministrazione Penitenziaria di garantire un'offerta trattamentale più significativa verso i detenuti sottoposti al regime *ex* articolo 41-*bis* O.P., « a*vvalendosi dell'opera di figure professionali già autorizzate ad avere contatti con i soggetti sottoposti a tale regime speciale. Parlo in particolare della figura del funzionario giuridico–pedagogico, ex educatore fino al 2010; infatti l'amministrazione, secondo noi, potrebbe promuovere, anche nell'attuale cornice normativa del regime ex 41-bis, l'implementazione di iniziative trattamentali umanizzanti la privazione della libertà, progettate e curate al contempo dallo stesso funzionario giuridico-pedagogico. Queste attività potrebbero essere il supporto didattico dei corsi di studio già intrapresi, attualmente i detenuti sottoposti al regime ex 41-bis possono anche iscriversi a scuola ma non possono avere dei contatti con gli insegnanti. A questi detenuti vengono consegnate delle dispense proprio dal funzionario giuridico-pedagogico ... Altre iniziative che sono immaginabili di carattere trattamentale, iniziative extra ordinem non i classici elementi del trattamento, potrebbero essere i gruppi di parola, corsi di educazione civica, corsi di legalità, chiaramente destinati soltanto al gruppo di socialità in cui il singolo oggetto è autorizzato a condurre la propria vita detentiva fuori dalla cella, perché si sa che sono ubicati in celle singole. Tanto consentirebbe, oltre all'offerta trattamentale, la possibilità di procedere a una più compiuta valutazione degli esiti del percorso intramurario e di operare in ogni caso in direzione della riduzione del danno perché è chiaro che la carica affittiva di queste misure può creare dei danni alla personalità di un soggetto. Una strategia del genere richiede un significativo potenziamento delle dotazioni organiche dei funzionari giuridico-pedagogici da impiegare all'interno di queste sezioni destinate a ospitare l'utenza sottoposta a questo regime speciale ... C'è una grande difficoltà nell'esercizio del nostro ruolo per far valere l'effettività della funzione rieducativa* » [(608)].

Quanto alla modalità di esecuzione della pena intramuraria in Alta Sicurezza, facendo riferimento sempre alla sentenza della Corte Costitu-

---

(607) *Idem*, pag. 2.
(608) *Idem*, pag. 3.

zionale n. 253 del 2019, pronunciata a proposito della concedibilità dei permessi premio *ex* articolo 30-*ter* O.P. ai condannati per i delitti ricompresi al primo comma dell'articolo 4-*bis* O.P., l'audito ha segnalato che vi è « l*a necessità di un potenziamento dell'offerta trattamentale destinata ai soggetti inseriti nell'ambito del circuito di Alta Sicurezza al fine di acquisire più significativi esiti del percorso intramurario da rappresentare al magistrato di sorveglianza per la valutazione dei requisiti soggettivi occorrenti per la concessione del permesso premio. In considerazione di questa nuova premialità, che è una novità per i detenuti condannati per questo tipo di reati, si viene a determinare una situazione di incentivazione al coinvolgimento nelle attività trattamentali da parte dei detenuti ristretti in Alta Sicurezza. Di tal guisa l'offerta trattamentale potrà anche dispiegare le sue potenzialità di promozione della modificazione degli atteggiamenti e delle condizioni che sono stati di ostacolo alla costruttiva partecipazione sociale anche per questa tipologia di detenuti, come d'altronde ci chiede la Cedu, come d'altronde ci chiede la Corte costituzionale ... È un problema di effettività della funzione rieducativa della pena, è un problema che si pone anche per i detenuti appartenenti ai circuiti di media sicurezza ... c'è il serio rischio di rappresentare anche alla magistratura di sorveglianza degli esiti dell'osservazione che non corrispondano davvero alla realtà perché capita tante volte di avere uno spaccato conoscitivo che è una minima parte, essendo deficitaria la circolarità dell'informazione e della conoscenza* » [(609)].

Infine, il Comitato ha audito anche la dottoressa Patrizia Borgia, Capo Area Ufficio Educatori della Casa circondariale di Novara, la quale ha illustrato la peculiarità della popolazione detenuta che ha caratterizzato storicamente l'istituto: « *ho sempre lavorato qui per cui ho vissuto i mutamenti storici e sociali che si sono susseguiti quindi da detenuti appartenenti alla criminalità comune, ma di grosso spessore, Chiti, Andraus, per fare dei nomi, Mesina Graziano, Vallanzasca. Abbiamo poi avuto, a seguito dell'omicidio di Aldo Moro, i detenuti cosiddetti politici a cui sono subentrati i detenuti 41–bis per reati di mafia. Noi abbiamo anche una sezione di media sicurezza, quindi la diversificazione di trattamento tra una sezione ordinaria e una sezione 41-bis si concretizza proprio sulla capacità di limitare la comunicazione e il passaggio di messaggi con l'esterno, che avvengono non solo durante i colloqui con le famiglie di appartenenza o di elezione, ma anche attraverso la corrispondenza epistolare. Non solo, con il passare del tempo si sono verificate nuove modalità di comunicazioni che solo grazie a un attento e scrupoloso controllo da parte della Polizia Penitenziaria si è riusciti ad interrompere ... Ricordo dei messaggi rinvenuti all'interno di testi sacri o in etichette applicate all'interno di maglie e di indumenti consegnati dai familiari ai detenuti, ma anche attraverso messaggi scritti su articoli che apparentemente sono pubblicitari, su riviste oppure attraverso dei programmi televisivi musicali dove passavano delle didascalie con dei messaggi d'amore, di amicizia, ma*

---

(609) *Idem*, pag. 4 e 5.

c'erano anche dei messaggi molto criptici che sicuramente venivano compresi solo dai destinatari ... È un dato di fatto che la mafia non è stata sconfitta, che le cosche continuano comunque ad operare nel territorio, non solo in quello di nascita, ma si sono allargate anche ad altre regioni comprese quelle del Nord che, essendo più ricche danno terreno fertile alla loro espansione. Ritengo quindi che tutte le norme applicabili per questa tipologia di detenuti non possano non tenere conto di queste considerazioni » [(610)].

Prendendo le mosse proprio dalla carenza di organico nell'istituto dove presta servizio *« noi a Novara siamo due funzionari giuridico-pedagogici e ci dobbiamo occupare delle due sezioni »* [(611)], l'audita si è spinta ad illustrare al Comitato una proposta di riforma del regime *ex* articolo 41-*bis* O.P., segnalando quanto siano funzionali per l'attività svolta dagli educatori, strutturare delle norme che diano adito a interpretazioni univoche al fine di uniformare il trattamento tra tutti i detenuti sottoposti al regime *ex* articolo 41-*bis* O.P., nonché rafforzare la formazione di tutti gli operatori che lavorano in istituti dove esistono sezioni *ex* articolo 41-*bis* O.P. o Alta Sicurezza, ed orientarla anche allo scambio di informazioni sia per la conoscenza del detenuto sia per la condivisione di buone prassi al fine di uniformare la gestione delle sezioni.

Inoltre, secondo l'audita, vi è bisogno dell'aumento dell'organico in tutti i ruoli degli operatori, « *perché anche gli psicologi sono importantissimi in questi percorsi che potremmo attuare nei confronti dei detenuti, ma anche il personale Gom e quello addetto alla censura ... aumentare il numero delle telefonate o la permanenza del minore al di sotto dei 12 anni dalla parte del padre, che attualmente si limita agli ultimi 10 minuti di colloquio, potrebbe sicuramente essere aumentata se ci fosse più personale addetto al controllo e alla registrazione dei colloqui ... così come le attività culturali, dei brevi corsi di scrittura, potrebbero essercene diversi, ma dovremmo essere di più noi funzionari perché così riusciamo a malapena a seguire le pratiche di selezione scolastica. Per non parlare degli psicologi che, con le ultime modifiche dell'ordinamento penitenziario, svolgono anche funzioni di componenti del Consiglio di disciplina. Tantissime ore se ne vanno proprio per questi Consigli di disciplina »* [(612)].

In riferimento al personale del G.O.M., invece, l'audita ha riferito che « *noi vediamo nelle sezioni spesso dei ragazzi giovanissimi, proprio giovanissimi che escono dalle scuole direttamente, che non hanno neanche assaporato l'aria della sezione ordinaria. Questo, secondo me, è rischioso perché bisogna, come si dice farsi un po' le ossa nell'Istituto, prima di entrare in sezioni così delicate e particolari »* [(613)].

---

(610) *Idem*, pag. 5.
(611) *Idem*, pag. 6.
(612) *Idem*, pag. 8.
(613) *Idem*, pag. 9.

CAPITOLO IX
LA DIREZIONE GENERALE DEI DETENUTI E DEL TRATTAMENTO PRESSO IL DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

9.1 Funzioni e struttura della Direzione generale dei Detenuti e del Trattamento presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

La Direzione generale Detenuti e Trattamento è articolata in uffici di livello dirigenziale non generale, con i compiti indicati dal d.p.c.m. 15 giugno 2015 n. 84: assegnazione e trasferimento dei detenuti e degli internati all'esterno dei Provveditorati regionali, gestione dei detenuti sottoposti ai regimi speciali, servizio sanitario, attività trattamentali intramurali.

La Direzione generale dei detenuti e trattamento è articolata nei seguenti uffici di livello dirigenziale non generale, con i compiti per ciascuno di seguito indicati, ai sensi dell'articolo 6 del d.m. 2 marzo 2016 [(614)]:

Ufficio I – Affari generali: l'ufficio si occupa di monitoraggio delle capacità ricettive degli istituti penitenziari, analisi e ottimizzazione dei processi lavorativi, esame dei provvedimenti giurisdizionali relativi alle condizioni detentive e predisposizione dei relativi reclami, gestione del personale e individuazione delle risorse necessarie.

Ufficio II – Trattamento e Lavoro penitenziario: l'ufficio si occupa di pianificazione nazionale dell'attività trattamentale e assegnazione dei relativi capitoli di bilancio, pianificazione e controllo del lavoro penitenziario e delle relative risorse, programmazione degli interventi in raccordo con i Provveditorati.

Ufficio III – Servizi sanitari: l'ufficio si occupa di vigilanza sulla prestazione dei livelli essenziali di assistenza negli istituti penitenziari; assegnazioni dei detenuti e degli internati per ragioni sanitarie, fermo il necessario raccordo con gli Uffici IV e V.

Ufficio IV – Detenuti media sicurezza: l'ufficio si occupa di gestione dei detenuti del circuito ordinario con particolare attenzione custodiale, trasferimento tra diversi Provveditorati, perequazione del rapporto capienza-presenza sul territorio nazionale.

Ufficio V – Detenuti Alta Sicurezza: l'ufficio si occupa di gestione dei detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis O.P., gestione dei detenuti ascritti al circuito Alta Sicurezza, collaboratori di giustizia, gestione del servizio multi-video conferenze.

[(614)] Decreto 2 marzo 2016 – Concernente l'individuazione presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria degli uffici di livello dirigenziale non generale, la definizione dei relativi compiti e l'organizzazione delle articolazioni dirigenziali territoriali ai sensi dell'art. 16 c1 e c2 del d.p.c.m. 84/2015, nonché l'individuazione dei posti di funzione da conferire nell'ambito degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione penitenziaria ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 63/2006.

Ufficio VI – Laboratorio centrale banca dati nazionale del DNA: l'ufficio si occupa dell'organizzazione e funzionamento del Laboratorio Centrale per la Banca Dati Nazionale del DNA e delle relazioni con l'autorità giudiziaria e i servizi di polizia giudiziaria. (615)

Le competenze istituzionali ed il conseguente ruolo strategico nella prevenzione antimafia della Direzione generale dei detenuti e del trattamento hanno determinato il Comitato a conoscere e ad approfondire le modalità gestionali e di organizzazione interna della stessa, con le audizioni dei direttori generali che si sono avvicendati nel corso dell'ultimo ventennio, per poter riscontrare le dinamiche interne ed esterne, l'evoluzione e le eventuali trasformazioni avvenute nel corso del tempo. (616)

Audito in plenaria in data 17 giugno 2020 (617), il consigliere Ardita aveva innanzitutto sottolineato come l'ufficio predetto è il « *cuore del DAP* », che ha come compito la gestione penitenziaria, cioè lo svolgimento di un'attività essenzialmente diretta a garantire condizioni di civiltà nelle carceri nel rispetto dell'ordinamento penitenziario. Il consigliere Ardita aveva rilevato come il DAP avesse il compito di predisporre ed attuare un sistema di regole, di rieducazione e trattamento e, infine, di sicurezza come conseguenza del rispetto di queste regole. Con riguardo all'attività di prevenzione antimafia all'interno della realtà carceraria, l'audito aveva sottolineato l'importanza della Direzione dei detenuti e del trattamento che, come noto, con quella funzione, fu voluta e costituita dal generale Carlo Alberto Dalla Chiesa. (618)

---

(615) Il Laboratorio Centrale per la Banca Dati Nazionale del DNA è istituito con legge 85/2009, presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia e regolato con successivo d.p.r. 7 aprile 2016 n. 87 (Regolamento recante disposizioni di attuazione della legge 30 giugno 2009, n. 85, concernente l'istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA, ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 85 del 2009). L'Ente Italiano di Accreditamento ACCREDIA (Articoli 2.11 e 4.1 Regolamento (CE) n. 765/2008 del 9 luglio 2008) ha dichiarato che il Laboratorio Centrale per la Banca Dati nazionale del DNA è « conforme » ai principi previsti dalla norma con certificato di accreditamento n. 1671 inviato il 19 dicembre 2017. Di conseguenza, il simbolo di ACCREDIA accompagna l'indicazione « Laboratorio Centrale per la Banca Dati Nazionale del DNA » a riprova dell'avvenuto accreditamento.

(616) Comitato XXI, riunione n. 8, audizione del dottor Francesco Gianfrotta, già direttore generale dei detenuti e del trattamento dal settembre 1999 al dicembre 2001, trascrizione del 20 maggio 2021; riunione n. 10, audizione del consigliere del CSM Sebastiano Ardita, già direttore generale dei detenuti e del trattamento dal 2002 al 2011, trascrizione del 22 giugno 2021; riunione n. 11, audizione del dottor Roberto Calogero Piscitello, già direttore dei detenuti e del trattamento dal novembre 2011 ad agosto 2019, trascrizione del 13 luglio 2021; riunione n. 25, audizione del dottor Gianfranco De Gesu, attuale direttore generale dei detenuti e del trattamento, trascrizione del 28 giugno 2022.

(617) Resoconto stenografico n. 78 del 17 giugno 2020, audizione del presidente della I commissione del Consiglio superiore della magistratura, Sebastiano Ardita.

(618) Cfr. *idem, pag. 6: « ARDITA. Mentre negli anni delle grandi latitanze il contrasto ai fenomeni criminali mafiosi si svolgeva sulle strade, nelle campagne dove c'erano le latitanze e sui territori più pericolosi, oggi esso si svolge in quella linea di confine tra Stato e mafia che è diventato appunto il carcere.... Il carcere è stato per lungo tempo un luogo in cui gestivano e si concertavano attività criminose. Si faceva proselitismo e si reclutava al suo interno. E di questo ci si è accorti quando è esploso in Italia il problema della criminalità organizzata terroristica e mafiosa....Il primo che si occupa della questione è il generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, che affronta il problema creando un ufficio presso il DAP, presso la Direzione generale degli istituti di prevenzione e pena (si chiamava così all'epoca), l'Ufficio X, la Sicurezza Penitenziaria....Questa cultura dell'attenzione alle questioni criminali è proseguita nel corso degli anni...in forme diverse, attraverso rapporti con organi di polizia e – ritengo – anche con i Servizi segreti* ».

Il ruolo e l'importanza di questa Direzione generale sono ben riassunti dalle parole pronunciate dal dottor Piscitello nel corso della sua audizione: « *La direzione generale è il "core business" dell'Amministrazione Penitenziaria, tutti gli uffici dovrebbero ruotare intono alla Direzione generale dei detenuti, perché noi di detenuti ci occupiamo, non ci occupiamo di personale, non ci occupiamo di relazioni sindacali, ci occupiamo dei detenuti e tutto deve essere servente lì* ». [(619)]

9.2 Le audizioni dei direttori generali dei detenuti e del trattamento

9.2.a Il dottor Francesco Gianfrotta, magistrato in quiescenza

Il dottor Gianfrotta è stato direttore generale dei detenuti e del trattamento dal settembre 1999 al dicembre 2001.

Nel corso dell'audizione in data 20 maggio 2021 [(620)], ha riferito che l'ufficio da lui diretto si occupava principalmente dell'istruttoria al fine dell'applicazione del regime ex articolo 41-*bis* O.P., in quanto la proposta al Ministro veniva avanzata formalmente dal Capo del DAP, in stretta collaborazione con le autorità giudiziarie competenti, attraverso un flusso di notizie costante, nei limiti del segreto investigativo. Ha riferito l'importanza di avere tempestivamente informazioni dagli organi investigativi, per poter correttamente valutare la sussistenza dei presupposti per l'applicazione o la proroga del suddetto regime. Ha riferito in proposito che ben prima della scadenza del decreto ministeriale, si sollecitavano tutte le informazioni necessarie circa la permanenza o la cessazione dei collegamenti con l'organizzazione di appartenenza.

Per quanto riguarda l'aspetto detentivo dei detenuti sottoposti al regime *ex* articolo 41-*bis* O.P., ha ricordato alcuni fatti accaduti quando era direttore generale, che apparivano come situazioni in qualche modo concordate tra i detenuti, anche se ristretti in carceri diversi, come quando ci fu il rifiuto del cibo messo in atto contemporaneamente da quasi tutti i detenuti, al fine di ottenere la revoca del regime differenziato.

Ha ricordato che erano costanti le riunioni con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e che vi era una circolarità di informazioni con le procure distrettuali.

In particolare ha riferito che nel periodo della sua direzione, precisamente nel dicembre del 2001, si diffuse tra i detenuti sottoposti al regime differenziato la sottoscrizione della c.d. dissociazione dalla precedente esperienza di criminalità organizzata. Questa circostanza aveva comportato un dibattito non solo tra gli addetti ai lavori, ma anche nella comunità esterna. Fu alta l'attenzione prestata dal suo ufficio e dall'ufficio ispettivo del DAP.

[(619)] Comitato XXI, riunione n. 11, audizione del dottor Roberto Calogero Piscitello, sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Marsala, trascrizione del 13 luglio 2021, pagg. 50 – 51.

[(620)] Comitato XXI, riunione n. 8, audizione del dottor Francesco Gianfrotta, già direttore generale dei detenuti e del trattamento dal settembre 1999 al dicembre 2001, trascrizione del 20 maggio 2021.

A specifica domanda ha risposto che le collaborazioni con la giustizia sono diminuite rispetto al passato, a suo giudizio poichè ci sono state forti riserve nell'opinione pubblica, nella politica e, quindi, nella legislazione.

Alla domanda sull'attuale regime custodiale dei detenuti in Alta Sicurezza (regime « chiuso » che comporta la permanenza fuori dalla camera di pernottamento per non meno di otto ore) ha risposto che ai suoi tempi il regime era « chiuso » e che i detenuti erano fuori dalla camera detentiva solo per partecipare alle attività trattamentali. Attualmente, invece, le ore in cui i detenuti trascorrono fuori dalla camera di pernottamento sono otto. Il dottor Gianfrotta ha dichiarato di non vedere controindicazioni in questa apertura, in quanto gli eventi critici si possono prevenire con una sorveglianza attenta e con servizi investigativi.

Su un'altra domanda specifica ha riferito che durante la sua permanenza al DAP non erano state registrate comunicazioni fraudolente tra detenuti, che all'epoca erano circa 600 e che con il passare degli anni hanno superato le 700 unità, a suo parere per un'iniziativa giudiziaria particolarmente intensa.

9.2.b Il consigliere del CSM Sebastiano Ardita

Il consigliere Ardita è stato direttore generale dei detenuti e del trattamento dal 2002 al 2011.

Nel corso dell'audizione in data 22 giugno 2021 [(621)] ha riferito che la materia dei regimi penitenziari è molto delicata, poiché in essa coesistono due esigenze contrapposte: da un lato garantire condizioni civili di vita per i detenuti, dall'altro impedire che per il detenuto per reati di mafia il carcere sia luogo per perpetrare le attività criminali. Bisogna quindi, a suo giudizio, trovare un punto equilibrio tra queste due contrapposte esigenze ed è proprio per questo motivo – ha chiarito l'audito – che ai vertici del DAP ci sono sempre stati dei magistrati, con il compito di « *ammortizzare* » le scelte governative. Poi segue l'organizzazione penitenziaria.

L'audito ha premesso un breve *excursus* storico sulla prevenzione penitenziaria, dalle stragi di Capaci e di via D'Amelio – cioè da quando, a suo parere, il carcere diventa un luogo di attenzione qualificata da parte dello Stato per la lotta alla mafia – alla ideazione da parte dell'allora Capo del DAP, Nicolò Amato, del circuito dell'Alta Sicurezza (in un primo momento dedicato esclusivamente ai detenuti per reati di mafia), fino all'approvazione della prima legge sul regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. nel 2002, che ha tipizzato anche le singole restrizioni, individuando dunque quali limiti potevano essere imposti, e ha previsto la possibilità di impugnazione del provvedimento da parte del detenuto. L'audito ha ricordato come sia stata successivamente la giurisprudenza a definire i poteri, attribuiti al Ministro della Giustizia, di limitare gli spazi di libertà del detenuto. Negli anni, infatti, sono state elaborate massime di esperienza e

---

[(621)] Comitato XXI, riunione n. 10, audizione del consigliere del CSM Sebastiano Ardita, già direttore generale dei detenuti e del trattamento dal 2002 al 2011, trascrizione del 22 giugno 2021.

di conoscenza, fino alla riforma del 2009, dove si è intervenuti sulla socialità del detenuto, perché si era compreso che anche la comunicazione interna poteva avere una rilevanza al fine di impedire la comunicazione con l'esterno [(622)].

Il Consigliere si è soffermato sull'attuale definizione dei tre sotto circuiti dell'Alta Sicurezza, rilevando che le circolari organizzative andrebbero modificate, apparendo, allo stato, desuete. In particolare si è soffermato sulla circolare del 2015, che stabilisce le modalità organizzative della esecuzione della pena. La circolare, dopo aver premesso che i detenuti per reati di mafia non devono fruire del regime custodiale « aperto », ma di quello « chiuso », prevede, però, che il regime « chiuso » non può consistere in meno di otto ore da trascorrere fuori dalla camera di pernottamento. Secondo il dottor Ardita, trascorrere otto ore fuori dalla camera di detenzione significa che l'Amministrazione Penitenziaria non può svolgere le funzioni di controllo. Trattandosi di detenuti qualificati, classificati, cioè ritenuti altamente pericolosi, perché appartenenti ad associazioni di stampo mafioso attive fuori e dentro il carcere, sarebbe impensabile, secondo Ardita, operare una differenziazione logistica per poi lasciarli « aperti » per ben otto ore. A suo giudizio, definire « chiuso » un regime in cui si trascorrono otto ore fuori dalla camera di pernottamento sarebbe un « *escamotage* », trattandosi a tutti gli effetti di un regime aperto [(623)].

Molto critica è stata la posizione del consigliere Ardita sulla attuale modalità di gestione della sicurezza, definita sorveglianza dinamica. Questa consente molti spazi all' interno del penitenziario a tutti i detenuti (eccetto quelli sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis O.P.). Appare idealmente corretto, secondo il dottor Ardita, allargare gli spazi e il perimetro all'interno del quale può muoversi un detenuto, perché questo comporta una maggiore opportunità per lo stesso di avere un'offerta trattamentale più ampia. Bisogna essere sicuri, però, a suo parere, che tutti i detenuti tengano un comportamento che consenta di riconoscere loro questa ampia libertà di movimento. A tal fine, secondo il dottor Ardita, bisognerebbe selezionare con cura le persone da ammettere alla sorveglianza dinamica, attraverso l'osservazione del gruppo di trattamento, che conosce i detenuti, li valuta, li ammette ad un percorso che prevede di uscire dalla stanza e in seguito di avere un beneficio, a cominciare dal permesso premio. Secondo il dottor Ardita, la Polizia Penitenziaria deve essere protagonista di questi percorsi, non può essere considerata un mero esecutore di ordini, perché ha la responsabilità della sicurezza delle persone detenute. Attualmente, invece, tutti i detenuti vengono fatti circolare liberamente nella sezione (regime aperto) senza alcuna valutazione preventiva e senza selezione, mentre la Polizia Penitenziaria si attesta fuori dal cancello della sezione. Il modello che si determina è, a suo giudizio, sostanzialmente, una sorta di autoge-

---

[(622)] Cfr., i*dem,* pag. 6: *« ARDITA: Se noi vogliamo impedire la comunicazione con l'esterno è chiaro che occorre demoltiplicare i rapporti interni. Se io posso vedere 50 persone ho 50 possibilità in più di mandare un messaggio all'esterno, se ne vedo 4 ho 4 possibilità »*, pag. 6.

[(623)] Cfr. *idem, pag. 8: « ARDITA: Questo "escamotage" di definire chiusa una sezione che è aperta, perché otto ore al giorno significa essere aperti, è uno spazio che va ricolmato, va rimodulato, anche con direttive molto pregnanti ».*

stione della sicurezza interna, perché se la Polizia sta fuori e tutti possono circolare, lo spazio, non adeguatamente presidiato dallo Stato, finisce sotto il controllo di qualcun altro. Quanto sta accadendo negli ultimi anni, secondo il consigliere Ardita, è la conseguenza di questo modello custodiale: una gestione delle carceri priva del rispetto delle regole e della disciplina, che ha portato all'aumento dei reati commessi dentro le carceri, all'aumento delle violenze e aggressioni al personale di Polizia Penitenziaria e degli eventi critici e ad una impennata dei fenomeni auto ed etero lesivi da parte dei detenuti, a riprova che anche la popolazione detenuta manifesta disagio, probabilmente perché subisce gli effetti negativi di questo tipo di scelta. Aumentare gli spazi di libertà interna del carcere senza una selezione, senza il controllo della Polizia Penitenziaria, può significare conferirli alle gerarchie criminali che esistono nelle carceri. A suo giudizio, pertanto, l'Alta Sicurezza si coniuga con difficoltà con la vigilanza dinamica, perché i detenuti ivi ristretti sono altamente pericolosi e pertanto la vigilanza dovrebbe essere diretta, non dinamica.

Il Consigliere Ardita ha, quindi, risposto alle domande poste dai Commissari. In particolare ha escluso la sottoposizione a censura della corrispondenza con il difensore; ha ritenuto opportuno che a capo della direzione generale dei detenuti e del trattamento ci fosse un magistrato, anche se non ha escluso che ci sono altre figure, come quelle dei dirigenti penitenziari, che per competenza ed esperienza hanno diritto di svolgere questo ruolo.

9.2.c Il dottor Roberto Calogero Piscitello, sostituto procuratore della repubblica presso il tribunale di Marsala

Il dottor Piscitello – direttore dei detenuti e del trattamento dal novembre 2011 ad agosto 2019 – audito in data 13 luglio 2021, ha dapprima illustrato la procedura di nomina del direttore generale dei detenuti e del trattamento, che resta in carica tre anni con contratto di diritto pubblico, così come della nomina dei dirigenti non generali a capo dei sei uffici che compongono la stessa direzione generale [(624)].

Anche a lui è stato chiesto perché al vertice del DAP siano sempre stati posti dei magistrati. L'audito ha specificato che il Capo del DAP somma due ruoli: il ruolo di vertice dell'amministrazione e quello di Capo della Polizia Penitenziaria, a suo parere, senza alcuna preparazione con riferimento a questo secondo ruolo. Il dottor Piscitello ha proposto, quindi, di distinguere i due ruoli di vertice: quello di Capo DAP e quello di Capo del Corpo di Polizia Penitenziaria. Il Capo DAP dovrebbe essere il vertice dell'apparato amministrativo – e quindi ben può essere assegnato anche ad un magistrato –, mentre il capo della Polizia Penitenziaria dovrebbe essere destinato e riservato agli appartenenti al Corpo, ampliando così le loro attuali possibilità di carriera.

[(624)] Comitato XXI, riunione n. 11, audizione del dottor Roberto Calogero Piscitello, sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Marsala, trascrizione del 13 luglio 2021.

Quanto alla figura del direttore generale, ha dichiarato che, pur avendo lui ricoperto questo ruolo dopo aver espletato per 11 anni le funzioni di pubblico ministero presso la procura distrettuale antimafia di Palermo, un pubblico ministero sarebbe la persona meno indicata a svolgere la funzione di direttore generale dei detenuti e del trattamento, poiché scopo del pubblico ministero è quello di mettere in carcere i colpevoli, mentre compito dello Stato e, nella fattispecie, del direttore generale dei detenuti e del trattamento è quello di gestire i detenuti secondo i principi dell'articolo 27 della Costituzione.

L'audito ha premesso la distinzione generale dei circuiti penitenziari: Alta Sicurezza e Media Sicurezza, quindi del regime penitenziario differenziato.

Ha riferito che, nel periodo in cui è stato direttore generale, i detenuti erano circa 60.000, di cui 50.000 in media sicurezza e 10.000 in Alta Sicurezza. I detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* O.P. erano circa 733. In particolare ha specificato che l'ordinamento penitenziario imponeva e impone la territorialità della pena, cioè i detenuti hanno diritto di scontare la pena nei luoghi prossimi alla loro residenza o a quella dei loro familiari, proprio per agevolare i colloqui, mantenere gli affetti e rendere più umana la detenzione. Al contrario, i detenuti per reati di mafia venivano (e vengono) trasferiti il più lontano possibile dai luoghi dove avevano commesso quei reati. Ha ricordato che la scelta di allocazione di questi detenuti veniva concordata con le direzioni distrettuali di volta in volta competenti. Ha, inoltre, sottolineato quanto fosse stata opportuna la scelta legislativa di implementare il sistema della videoconferenza per le udienze a distanza, proprio perché il detenuto che veniva formalmente assegnato in un istituto lontano dal luogo del commesso delitto, avendo diritto di partecipare al processo a suo carico, doveva essere trasferito nel luogo dove si celebrava il processo e dunque stare lì per tutta la stagione processuale. Inoltre, le traduzioni, come è noto, comportavano (e comportano) un dispendio di uomini e di mezzi, compromettendo, altresì, la sicurezza.

Ha, quindi, rappresentato il problema dell'edilizia penitenziaria negli anni trascorsi al DAP, essendoci stata a suo parere una progettazione « *di tipo schizofrenico* », poiché erano stati edificati istituti di pena dove non servivano (Sardegna), mentre non si erano fatti nei luoghi in cui sarebbero stati necessari (Puglia) [(625)].

Passando a rispondere sul regime *ex* articolo 41-*bis* O.P., ha ricordato che trattasi di un carcere separato, che ha come scopo di impedire che detenuti che abbiano fatto i capi mafia continuino a farlo anche dall'interno. Per questo il legislatore ha previsto un sistema detentivo che consentisse quanto più di separare questa tipologia di detenuti dagli altri ristretti. Purtroppo – ha proseguito l'audito – gli istituti penitenziari non sono stati pensati e progettati per questa finalità, per cui accadeva che, essendo le celle una di fronte all'altra, il detenuto finiva per chiacchierare tutto il giorno con

---

(625) *Idem*, pag. 10.

l'altro detenuto della cella di fronte, con l'unica possibilità di intervento della Polizia Penitenziaria per interrompere il dialogo e sanzionare disciplinarmente i detenuti. Gli unici istituti corrispondenti al dettato normativo sono quello di Sassari e quello di Cagliari, che però non è stato ancora aperto. Questo comporta, a dire del dottor Piscitello, che il regime differenziato corre il rischio di perdere la sua essenza, che è quella di impedire i contatti con l'esterno.

L'audito ha ricordato i tentativi di elusione delle finalità del regime messi in atto dai detenuti: *pizzini* dietro i termosifoni delle docce, così come lo stratagemma di fingere di parlare con il compagno di gruppo, ma ad alta voce, così da essere sentiti anche dagli altri detenuti, anche del piano di sotto. Solo un'edilizia penitenziaria adeguata, secondo l'audito, potrà rendere il regime differenziato corrispondente al volere della Legge.

Il dottor Piscitello ha affrontato il problema della selezione dei detenuti da sottoporre al regime differenziato. Ha riferito che in un primo momento la selezione è stata stringente e ben motivata. Purtroppo, nel corso degli anni c'è stata una richiesta sempre maggiore da parte delle procure distrettuali, come dimostrano i dati statistici, che danno conto di un numero sempre crescente di detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis O.P., circostanza che ha comportato difficoltà anche di allocazione degli stessi detenuti, con il rischio di compromettere anche la sicurezza.

L'audito ha espresso apprezzamento sulla norma che disciplina i colloqui dei detenuti con il Garante Nazionale delle persone detenute e delle persone private della libertà personale, differenziandoli da quelli con i garanti regionali e comunali, essendovi un *vulnus* alla tenuta del sistema prima della novella legislativa, da lui stesso sollecitata nella sua qualità di direttore generale dei detenuti e del trattamento.

È poi passato ad elencare le criticità affrontate nell'attuazione delle prescrizioni imposte dal regime a seguito dell'accoglimento di alcuni reclami da parte della magistratura di sorveglianza, come, per esempio, l'aver dovuto portare a tre le ore da trascorrere fuori dalla cella o quando si trattò di ampliare il numero dei canali televisivi che potevano essere fruiti dai detenuti.

L'audito è stato chiamato a rispondere sulla modalità di esecuzione della pena, messa in atto quando era direttore generale dei detenuti e del trattamento, cioè quella del regime aperto, tuttora in vigore. Il dottor Piscitello ha risposto dicendo che tale scelta era stata determinata dalla sentenza Torreggiani, che nel 2013 aveva condannato l'Italia per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, poiché in quel periodo il condannato Torreggiani scontava la pena in una camera detentiva nella quale gli erano garantiti meno di tre metri quadrati fruibili. L'audito ha rappresentato la drammaticità di quel momento: nelle carceri italiane erano presenti 70.000 detenuti a fronte di 40.000 posti detentivi. Non vi era possibilità alternativa: occorreva da un lato diminuire la popolazione detenuta, dall'altro individuare degli accorgimenti tali da rendere la detenzione più umana e conforme alle disposizioni che la Corte europea aveva ritenuto violate. Il legislatore estese ulteriori 15 giorni di liberazione anticipata speciale per consentire un rapido svuotamento delle

carceri (l'audito ha riferito che ne uscirono circa 10.000). In ambito amministrativo, la direzione generale da lui diretta ritenne che la sentenza Torreggiani suggeriva che la detenzione disumana fosse quella trascorsa interamente, per un certo numero di ore, dentro la camera detentiva. Per questo fu presa la decisone di passare al regime aperto e di recuperare degli spazi interni agli istituti dove far trascorrere ai detenuti buona parte della giornata fuori dalle camere detentive.

L'audito ha ricordato che il dottore Ardita aveva emanato una circolare che distingueva i detenuti in base alla loro pericolosità e, conseguentemente, attribuiva un maggiore o minore grado di attenzione e di restrizione della fruizione degli spazi e di accedere a percorsi rieducativi. La sentenza Torreggiani, che avrebbe potuto avere effetti negativi sulle casse dello Stato, escluse, però, ogni possibilità discrezionale e fu emanata la nuova circolare, che ha consentito il regime aperto, che, come più volte ripetuto dall'audito, era stato frutto di una scelta necessitata per l'Amministrazione Penitenziaria. [(626)]

Ha puntualizzato che il regime aperto è stato regolamentato sotto la sua direzione e che l'apertura delle camere di pernottamento varia a seconda del circuito detentivo, inizialmente prevista per otto ore al giorno poi portato anche fino dieci. Il problema risiedeva su cosa far fare ai detenuti durante questo arco temporale: su questo non è stata emanata una direttiva comune, perché dipendeva dal tipo di istituto. [(627)] Con l'avvento del ministro Orlando il regime aperto fu preso come modello da seguire ed esteso anche al circuito dell'Alta Sicurezza.

Il dottor Piscitello ha comunicato che presso la sede del DAP è operativa la « Sala Situazioni », dove c'è un *monitor* collegato con un sistema informatico che consente per ogni istante di sapere quanti detenuti ci sono in ogni camera detentiva dei 198 istituti penitenziari e che dà un *alert* ogniqualvolta un detenuto occupa una stanza al di sotto dei tre metri quadrati. Nella stessa « Sala Situazioni » vengono raccolti tutti gli eventi critici che accadono nei singoli istituti: la raccolta di questi dati è iniziata nel 2015, quindi, secondo l'audito, non è possibile fare una comparazione numerica tra gli eventi critici del passato e quelli attuali, perché la raccolta dei dati è fatta in maniera diversa.

Quanto al *sovraffollamento*, il dottor Piscitello ha precisato che il criterio in base al quale viene definito il rapporto della capienza regolamentare degli istituti è del tutto discrezionale e non uniforme tra gli Stati europei. In Italia, non è nemmeno stato definito dal Legislatore, ma fissato

---

(626) Cfr. *idem*, pag. 30: « *PISCITELLO: La sentenza Torreggiani escluse ogni possibile attività discrezionale, noi ci siamo trovati di fronte, a fine 2012 primo 2013, io ero direttore da meno di un anno, in attesa di una sentenza che avrebbe potuto avere effetti micidiali anche sulle casse dello Stato perché il numero dei ricorsi pendenti, credo fossero 16.000 in attesa di giudizio a Strasburgo, era tale che se ci avessero davvero condannato, l'iter avrebbe avuto un contraccolpo economico non di secondo momento* ».

(627) Cfr. *idem*, pag. 45: « *PISCITELLO: C'erano degli istituti che avevano spazi comuni dove poter stare, c'erano istituti che questi spazi comuni non li avevano e dove alla fine si finiva per circolare nella sezione, che era quanto di peggio si poteva avere perché c'era un bivaccare di fronte alle camere di pernottamento che i poveri direttori non sapevano se tenere aperte o tenere chiuse perché magari qualche detenuto voleva rimanere dentro, quindi, se si doveva rendere obbligatoria o meno questa apertura* ».

in via amministrativa in 7 metri quadrati, mentre in altri Stati è stato definito in 3 metri quadrati. Basterebbe ridurlo, dunque, per avere una maggiore capienza. A scanso di equivoci, l'audito ha precisato che il problema del *sovraffollamento* non risiede soltanto nei metri quadrati disponibili per ciascun detenuto, ma rappresenta un problema più ampio, relativo alla carenza di agenti, educatori, direttori, di operatori penitenziari e quindi della rieducazione.

Ha ricordato la chiusura degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari e la conseguente difficoltà di gestione dei detenuti psichiatrici, che restavano in carcere, non essendoci disponibilità delle REMS che avrebbero dovuto ospitarli.

Ha dichiarato di essere favorevole alla chiusura delle piccole carceri, perché così si ottimizzerebbe anche sulle risorse umane: ci sono, infatti, dei servizi fissi in ogni istituto (matricola, servizio colloqui) che richiedono un numero di presenze del personale sproporzionato rispetto ai detenuti ristretti.

Si è dichiarato altrettanto favorevole alla schermatura degli istituti penitenziari, che con gli attuali mezzi tecnologici sarebbe di facile attuazione e risolverebbe il problema dell'introduzione e dell'uso dei cellulari in carcere.

Rispondendo alla domanda sullo *spoil sistem* nei dipartimenti del Ministero della Giustizia ogni qualvolta vi è la formazione di un nuovo governo, ha prospettato i rischi connessi ad un mutamento radicale dei tecnici e dei vertici: se è vero che il ministro deve circondarsi di persone di fiducia, deve evitare però gli *Yes Man*, che potrebbero essere dannosi per le decisioni da prendere.

Il dottor Piscitello ha quindi risposto alla domanda relativa al mutamento delle condizioni della direzione generale dei detenuti e del trattamento, avvenuto nel corso degli anni. Ha ricordato che quando assunse il ruolo di direttore generale si avvicendò con il collega Ardita, che gli « *consegnò un ufficio che era un gioiellino, con dei funzionari che erano delle persone con fortissime motivazioni, con grandi capacità. Ricordo che l'ufficio 41-bis era eccezionale, io venivo fresco fresco da magistrato, ricordo che lo chiamavo, gli facevo un nome e quello mi faceva tutto l'organigramma della famiglia mafiosa, cosa che Romano non si trovò. Romano si trovò un ufficio completamente sguarnito nei numeri, nelle qualità, nei magistrati* ». [(628)] Il dottor Piscitello ha tenuto a precisare che, quando sostituì il collega Ardita, concordarono insieme la data di avvicendamento, proprio per non lasciare sguarnita la direzione generale e che pertanto Ardita andò via il 10 novembre 2011 e lui prese possesso il giorno dopo. Invece, la direzione generale dei detenuti e del trattamento è stata priva del vertice, quando lui andò via, nell'agosto 2019, per ben 6 mesi, in quanto il suo successore, il dottor Giulio Romano, si era insediato solo a febbraio 2020. Ha riferito che, negli ultimi mesi in cui era stato a capo della struttura, la direzione generale presentava una scopertura di organico pari

(628) Cfr. *idem*, pag.53.

a 55 unità e che gli uffici erano stati « *falcidiati* » e che « *tutti i magistrati che erano in servizio erano stati mandati via* » e che « *addirittura la direzione del mio ufficio era stata attribuita ad un direttore penitenziario che era stato cacciato dal carcere per punizione rispetto ad un evento che era successo ed è stato mandato a dirigere un mio ufficio (...). Poi ci fu un altro provvedimento in cui un sovraintendente o assistente, non ricordo il grado, venne mandato via e la motivazione la conservo ancora da qualche parte. C'era scritto perché se continua a stare nell'ufficio in cui sta provoca disdoro all'Amministrazione Penitenziaria e lo mandarono nella mia direzione generale* ». [(629)]

Al dottor Piscitello è stata chiesto un parere sulla circolare emessa dalla Direzione generale dei detenuti e del trattamento, all'inizio della pandemia Covid-19, precisamente il 21 marzo 2020, con la quale era stato disposto ai direttori di segnalare « con solerzia » all'autorità giudiziaria i detenuti afflitti da determinate patologie, elencate nella stessa, o di età superiore ai 70 anni, per i provvedimenti di competenza. L'audito, pur riconoscendo la straordinarietà del momento – aggravata dalle carenze poco prima riferite riguardanti proprio la direzione generale dei detenuti – ha evidenziato che la responsabilità della tutela della salute in carcere è in capo al direttore generale dei detenuti, che avrebbe dovuto chiedere l'intervento delle ASL competenti per trovare soluzioni condivise. Le disposizioni emanate, invece, a suo dire, avevano fatto sì che la responsabilità venisse scaricata sulla magistratura, dando l'impressione, all'esterno, di non essere in grado sia di fronteggiare il fenomeno sia di sapere apprestare le cure necessarie all'interno del sistema penitenziario.

Quanto alle nuove forme di comunicazioni delle mafie attraverso i *social* il dottor Piscitello ha evidenziato che è quanto mai opportuno intervenire perché « *le mafie si nutrono di queste forme di consenso, si nutrono della enfatizzazione del modo di essere mafiosi* ». [(630)]

9.2.d Il dottor Gianfranco De Gesu, direttore generale dei detenuti e del trattamento del DAP

Il dottor De Gesu è l'attuale direttore dei detenuti e del trattamento.

Audito in data 28 giugno 2022 [(631)], ha consegnato al Comitato una copiosa relazione scritta [(632)], in cui vengono affrontate in maniera analitica e completa la situazione e le attività svolte, nonché gli aspetti problematici e le soluzioni apprestate della direzione generale, da lui diretta dal novembre 2020. Tra questi va segnalata il sistema di partecipazione a distanza alle udienze di tutti i detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis* O.P. e di tutti i ristretti in Alta Sicurezza, che è stato incrementato fino a diventare la modalità di partecipazione per tutta la popolazione detenuta con l'avvento dell'emergenza epidemiologica da

---

(629) Cfr. *idem,* pag. 51.

(630) Cfr. *idem*, pag. 56.

(631) Comitato XXI, riunione n. 25, audizione del dottor Gianfranco De Gesu, Direttore generale dei detenuti e del trattamento del DAP, trascrizione del 28 giugno 2022.

(632) Cfr. DOC. N. 1194.1

Covid-19, che ha comportato un aggravio di lavoro per l'ufficio da lui diretto, che ha dovuto fronteggiare, con successo, 10.464 richieste da parte delle autorità giudiziarie.

Va fatta menzione, perché pertinente al tema oggetto dell'inchiesta, del Servizio Reclami, incardinato presso l'Ufficio I della direzione generale dei detenuti e del trattamento. Il dottor De Gesu, nella citata relazione, ha infatti chiarito che il Servizio si occupa della trattazione delle impugnazioni dei provvedimenti emessi dalla magistratura di sorveglianza a seguito dei reclami proposti dai detenuti ai sensi degli articoli 35-*bis* e 35-*te*r O.P.: esamina tutte le ordinanze emesse dai magistrati di sorveglianza, segnala ai vertici dipartimentali le questioni che richiedono un tempestivo intervento dell'amministrazione, segnala le scelte effettuate dalle direzioni degli istituti censurate dall'autorità giudiziaria, sollecita modifiche alle disposizioni assunte dall'amministrazione, a fronte degli orientamenti della giurisprudenza di merito e di legittimità su determinate e specifiche questioni. Ha pertanto un ruolo strategico, avendo il polso del concreto funzionamento del regime differenziato.

È utile riportare uno stralcio della stessa relazione scritta, in merito alla sanità penitenziaria: « *In merito all'assistenza sanitaria da garantire ai reclusi occorre rappresentare che a più di 20 anni dalla riforma del Titolo V della costituzione del 2001, un dato appare difficilmente discutibile: le difficoltà nel dare attuazione alla riforma – che si muoveva nell'ottica di un aumento delle competenze e delle funzioni degli enti territoriali – riflettono il modello di funzionamento dei rapporti tra lo Stato e le Regioni. Il risultato di questa sfavorevole congiuntura è un'assistenza disomogenea sul territorio nazionale, con alcune eccellenze ed enormi criticità, che, peraltro, riflette la situazione generale* ». Pertanto si deve constatare, si legge nella relazione, che il livello di assistenza sanitaria negli istituti penitenziari non ha raggiunto *standards* uniformi di efficacia ed efficienza. Ciò si ripercuote, inevitabilmente, anche nei reparti che ospitano detenuti sottoposti al regime dell'articolo 41-bis e nelle sezioni di Alta Sicurezza, comportando l'allocazione di questi particolari detenuti o nella casa di reclusione di Milano Opera o presso gli Istituti Penali di Parma, unici centri con sede del Servizio di Assistenza Intensificata (S.A.I.) riservati a tale tipologia di detenuti. Ai fini dell'inchiesta si segnala la proposta avanzata dal dottor De Gesu ai vertici dipartimentali di destinare la struttura penitenziaria della « Terza casa circondariale di Roma Rebibbia » ai detenuti, sottoposti al regime *ex* articolo 41-*bis* O.P., di età avanzata e in condizioni di salute compromesse. Detta soluzione è avanzata anche al fine di limitare il ricorso a misure alternative alla detenzione per questi detenuti di spiccata pericolosità sociale, motivato dalle condizioni di salute, ritenute incompatibili con il regime penitenziario.

La relazione offre un'ampia premessa sui circuiti penitenziari e sul regime differenziato e sulle relative modalità di esecuzione della pena, dedicando altresì una sessione alla situazione organizzativa, in concreto, delle sezioni all'uopo dedicate.

Pertanto il Comitato ha deciso porre direttamente all'audito alcune specifiche domande, rinviando alla relazione la trattazione delle altre questioni.

Alla prima domanda, attinente alle strutture, il dottor De Gesu ha ribadito al Comitato che non vi sono, allo stato, istituti progettati per ospitare detenuti sottoposti al regime *ex* articolo 41-*bis* O.P., eccetto quelli di Sassari e di Cagliari, che però non è stato ancora aperto, mentre tutte le altre strutture « *danno meno garanzie di tenuta, essendo essenzialmente normali sezioni detentive con dei particolari accorgimenti* » [(633)].

Il dottor De Gesu ha riferito che alla data del 15 giugno 2022 erano 737 i detenuti sottoposti al regime differenziato, di cui 13 donne, mentre i ristretti in Alta Sicurezza ammontavano a 9.568, di cui 3.081 appartenenti ad organizzazioni camorristiche, 1.692 a cosa nostra, 354 ad altre mafie (nigeriana, albanese), 66 « *legate a un fenomeno lucano* », 620 appartenenti alla mafia pugliese, 349 ad altre organizzazioni criminali di stampo mafioso originarie della Sicilia (stidda), 1.092 alla 'ndrangheta, 409 alla sacra corona unita, 1 al terrorismo internazionale, 38 erano i terroristi di matrice islamica e 35 i terroristi nazionali.

Sul tipo di regime custodiale applicato in Alta Sicurezza, l'audito ha affermato che la circolare DAP 3663/6113 del 23 ottobre 2015 esclude la possibilità di adottare la custodia aperta in tale circuito. Ha riferito che, tuttavia, a seguito di un monitoraggio avviato a gennaio 2020, era emerso che 13 istituti penitenziari adottavano la custodia aperta nelle sezioni di Alta Sicurezza. Invitati a regolarizzare le modalità custodiali, i direttori interessati avevano comunicato nel giugno 2020 di aver provveduto in merito. Sono state inoltre impartite disposizioni e linee guida per l'elaborazione dei regolamenti interni di questi istituti.

Il dottor De Gesu ha affrontato il tema del rinvenimento di cellulari nel circuito dell'Alta Sicurezza, asserendo che il fenomeno è attualmente in calo sulla base dei dati in suo possesso. Ha, pertanto, riferito che nel 2018 ne erano stati rinvenuti 43, nel 2019 ne erano stati trovati 201 e ben 333 nel 2020, mentre nel 2021 i rinvenimenti erano scesi a 265. Sono diminuiti, stando a quanto riferito, anche i rinvenimenti di cellulari all'interno delle camere detentive, posto che l'introduzione dei telefonini ha riguardato essenzialmente i locali comuni. Ciò, secondo l'audito, grazie sia all'introduzione della fattispecie di reato specifica, prevista dall'articolo 391-ter c.p., sia all'attività posta in essere dall'Amministrazione Penitenziaria, che ha proceduto all'acquisto di rilevatori di dispositivi elettronici e di trasmissioni radio in esclusiva dotazione del G.O.M., così come di *metal detector* portatili, rilevatori manuali di cellulari, *jammer*, macchinari a raggi X, rilevatori portatili elettromagnetici forniti a tutti gli istituti penitenziari. Per quanto riguarda invece il sorvolamento degli istituti da parte di droni, questo ha riguardato per la maggior parte gli istituti di Secondigliano, Frosinone, Pagliarelli e Santa Maria Capua Vetere. L'attività di contrasto svolta dall'amministrazione, in questo caso, appare più complessa, posto

---

(633) Comitato XXI, riunione n. 25, audizione del dottor Gianfranco De Gesu, Direttore generale dei detenuti e del trattamento del DAP, trascrizione del 28 giugno 2022.

che i sistemi per intercettarli sono molto costosi (l'audito ha indicato un costo da 100.000 a 300.000 euro per una sola antenna *jammer* omnidirezionale).

A specifica domanda sulla formazione e sulla conoscenza delle mafie da parte del personale di Polizia Penitenziaria, il dottor De Gesu ha affermato che « *effettivamente il personale talvolta non ha molti punti di riferimento, non tanto quello del G.O.M., che ha comunque sempre avuto un livello molto elevato, hanno un fortissimo spirito di corpo ... C'è nell'ambito del G.O.M. una circolarità delle informazioni e questo noi lo notiamo, soprattutto lo nota la Direzione generale detenuti, perché noi non notiamo differenze nella gestione dei detenuti fra sezione e sezione 41-bis ... il livello, lo standard, è sempre quello, è sempre uniforme per quello che riguarda i 41-bis* ». Per quanto riguarda l'Alta Sicurezza, invece, ha asserito che « *il livello di consapevolezza dei nostri agenti, soprattutto dei più giovani, rispetto a certi fenomeni di criminalità organizzata non è molto elevato* ». Ha concluso dicendo: « *Credo che nella formazione qualche spunto specifico debba essere inserito* » [(634)].

Ad un'altra domanda posta ha risposto che a dicembre 2020 – gennaio 2021 è stato costituito presso il DAP un gruppo di lavoro per la revisione della circolare del 2 ottobre 2017 [(635)], ma che questo gruppo si è riunito poche volte ed ha proceduto all'esame solo dei primi 5-6 articoli. Egli stesso si è fatto promotore, perché previsto tra i suoi obiettivi di dirigente, di una proposta di modifica della suddetta circolare, che è all'esame del nuovo Capo DAP, da poco insediatosi.

L'audito ha, inoltre, dichiarato di avere rapporti diretti con gli altri direttori generali così come con i vertici del DAP, come li aveva costantemente mantenuti anche con i precedenti, e con il Direttore del G.O.M., con il quale ha anche un rapporto personale ed amicale. Con gli uffici periferici, invece, i rapporti sono più formali, nel senso che ci sono su specifica richiesta dei direttori, di chiarimenti o informazioni, a cui la direzione da lui diretta fornisce risposte e prospetta soluzioni. Essenzialmente la presenza del personale del G.O.M. negli istituti che ospitano i detenuti sottoposti al regime differenziato fa sì che sia questo il canale privilegiato di informazioni con la direzione generale dei detenuti e del trattamento. Per quanto riguarda i rapporti con le procure distrettuali, ha riferito che la direttrice dell'Ufficio V, la dottoressa Caterina Malagoli, ha costanti interlocuzioni con i suoi colleghi magistrati sulle varie vicende che riguardano i detenuti di particolare pericolosità sociale.

L'audizione si è conclusa con l'impegno del dottor De Gesu di approfondire la questione della corrispondenza epistolare tra gli avvocati e i detenuti sottoposti al regime differenziato, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 18 del 2022, che ha affermato che non è ammissibile il visto di censura sulla corrispondenza intrattenuta con gli avvocati. Nel corso dell'audizione, è stato fatto rilevare, infatti, che potrebbe esserci il pericolo che chiunque, scrivendo sulla busta quale mittente il titolo o il

---

(634) *Idem.*

(635) Cfr. capitolo IV, §4.12 della presente sezione.

nominativo o lo studio di un avvocato – o predisponesse una rudimentale carta intestata – potrebbe corrispondere con i detenuti, senza alcuna verifica da parte dell'autorità giudiziaria, e aggirare, in tal modo, il divieto di comunicazioni fraudolente.

CAPITOLO X
LE AUDIZIONI DEI RAPPRESENTANTI SINDACALI DELLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI DEL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA E DELL'AREA NEGOZIALE DIRIGENTI DI POLIZIA PENITENZIARIA

10.1 Premessa

Il Comitato ha dedicato la riunione del 21 aprile 2021 all'audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni Sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell'Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, ai quali è stato chiesto di riferire in merito alla situazione dell'organico, arruolamento, formazione, aggiornamento, addestramento, equipaggiamento del Corpo di Polizia Penitenziaria [(636)].

10.1.a L'audizione del segretario generale del SAPPE Donato Capece

È stata data la parola al segretario generale del SAPPE Donato Capece che ha evidenziato che la Polizia Penitenziaria ha una gravissima carenza di organico, con personale in servizio di età superiore ai 50 anni. Un'altra criticità rappresentata è stata quella relativa alla formazione, definita « anacronistica », in quanto non adatta alle esigenze poste dalla situazione attuale della popolazione detenuta. Sul punto ha rilevato che nonostante questa sia composta sempre di più da stranieri, l'amministrazione penitenziaria non ha mai organizzato corsi di lingue, affinché i poliziotti penitenziari potessero acquisire un vocabolario di parole basilare per interloquire con la popolazione detenuta straniera. La Polizia Penitenziaria paga, inoltre, l'assenza dei ruoli tecnici dei medici e psicologici del Corpo: ogni anno 11-12 agenti si tolgono la vita perché nessuno riesce ad intercettare il loro malessere. Per Capace « *Lavorare in carcere significa somatizzare il carcere e quindi somatizzare anche la presenza di chi delinque* » [(637)]. Molto critica è stata la posizione del segretario generale del SAPPE riguardo alla sorveglianza dinamica: « *purtroppo oggi le parti si sono invertite ... siamo diventati noi ospiti e i detenuti sono diventati padroni del carcere* », poiché la Polizia Penitenziaria ha perso il controllo delle sezioni, potendo effettuare controlli saltuari e, per la persistente carenza organica, a volte anche con un'unica unità di personale, costretta a gestire contemporaneamente due o tre piani di una sezione.

Per quanto riguarda l'equipaggiamento, l'audito ha proposto la dotazione del *taser* – da utilizzare in caso di rivolte, risse e negli eventi critici che mettono a repentaglio la sicurezza – e più in generale l'implementa-

---

(636) Comitato XXI, riunione n. 6, audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni Sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell'Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, trascrizione del 21 aprile 2021.

(637) *Idem*, pag. 3

zione della tecnologia (*metal detector* portatili, *jammer,* rilevatori manuali di cellulari, apparecchi rilevatori del traffico di fonia e dati, *black box* per il monitoraggio a distanza degli automezzi, droni), ma anche *kit* per l'ordine pubblico, giacche anti taglio, guanti anti taglio per fronteggiare le rivolte che possano scoppiare in carcere ed evitare, come è accaduto nel marzo 2020, di esserne sprovvisti e di dover ricorrere al supporto delle altre Forze di polizia.

Capece si è quindi soffermato ad elencare ed illustrare alcune delle specialità del Corpo (G.O.M., N.I.C., Laboratorio centrale della banca dati del DNA).

10.1.b L'audizione del segretario aggiunto del SAPPE per l'Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria Giovanni Battista Durante

Ha preso poi la parola il segretario aggiunto del SAPPE per l'Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, Giovanni Battista Durante, che ha esordito premettendo che l'Amministrazione Penitenziaria « *è caratterizzata in modo particolare da un approccio eccessivamente ideologico rispetto all'esecuzione della pena ... aver voluto affidare al Corpo compiti di sicurezza e di trattamento è stato un binomio assolutamente deleterio, perché ha finito per convincere alcuni, molti, che questo Corpo doveva essere un Corpo che doveva occuparsi esclusivamente di trattamento* » [(638)], mentre, a suo parere, la Polizia Penitenziaria deve occuparsi esclusivamente di sicurezza. Questo dualismo di funzioni ha condizionato, secondo Durante, anche la formazione del poliziotto penitenziario, nel senso che i corsi effettuati sono stati strutturati « *per formare un poliziotto che fosse più un poliziotto del trattamento che non della sicurezza* » [(639)]. Secondo questa sigla sindacale, va chiarito, quindi, il ruolo della Polizia Penitenziaria, che deve essere quello della sicurezza dentro gli istituti penitenziari.

Quanto alla modalità gestionale della sorveglianza dinamica, ha affermato che questa è stata istituita per far fronte alle carenze di posti negli istituti penitenziari, dopo la condanna con la sentenza Torreggiani dello Stato italiano, per gli spazi eccessivamente ristretti nelle camere detentive. La soluzione, a parere dell'audito, sarebbe quella di costruire più carceri in modo da arrivare alla capienza ottimale in uno con l'assunzione di altro personale, da formare secondo regole ben precise.

10.1.c L'audizione del segretario generale dell'OSAPP Leo Beneduci

Il segretario generale dell'OSAPP, Leo Beneduci, ha invece affrontato il tema delle rivolte, occorse nelle carceri italiane dal 7 al 10 marzo 2020, con la maxi evasione dal carcere di Foggia, scaturite, a suo giudizio, apparentemente dalla sospensione dei colloqui, poiché messe in atto da detenuti che non avevano un diretto interesse, in quanto molti dei partecipanti erano stranieri con familiari non residenti in Italia, che, quindi, non

---

(638) *Idem*, pag. 6.
(639) *Ibidem.*

effettuavano colloqui, e che, per tutela della loro salute, avevano, anzi, tutto l'interesse a che questi venissero sospesi. Invece « *sono stati coloro che in maniera stranamente coordinata tra decine di istituti penitenziari hanno protestato ... qualcuno sostiene che sia stata una protesta etero diretta* » [(640)].

Si è poi soffermato sul G.O.M. ed in particolare sulla modalità di accesso al Gruppo, dicendo che prima si entrava a farne parte tramite « chiamata diretta », attualmente con interpello, aggiungendo anche che, data la funzione che il Gruppo svolge, sarebbe molto importante avere una formazione specifica.

Come già anticipato dal collega del SAPPE, anche per Beneduci è fondamentale il ruolo della Polizia Penitenziaria, perché « *la sicurezza in gran parte viene dal carcere e se il carcere non funziona si crea maggiore insicurezza* » [(641)]. A tal proposito, mentre ha ritenuto adeguata la gestione dei detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis* O.P., ha rilevato che non altrettanto può dirsi per i ristretti in Alta Sicurezza, posto che sono gestiti alla stessa maniera dei detenuti comuni, usufruendo di diverse ore fuori dalla camera detentiva. Inoltre, la Polizia Penitenziaria andrebbe organizzata in maniera indipendente dall'Amministrazione Penitenziaria, prevedendo, altresì, l'eliminazione della dipendenza gerarchica dai Direttori, in luogo della dipendenza funzionale.

Quanto agli organici, ha confermato che vi è un problema di carenza costante e che l'età media dei poliziotti in servizio supera i 50 anni e che la formazione iniziale andrebbe implementata, poiché il corso dura solo sei mesi.

10.1.d L'audizione del segretario generale della UILPA/Polizia Penitenziaria Gennarino De Fazio

Il segretario generale della UILPA/Polizia Penitenziaria, Gennarino De Fazio, ha riferito che nel 2019 è stato istituito preso il DAP un gruppo di esperti, che ha quantificato il fabbisogno organico del Corpo di Polizia Penitenziaria in ulteriori 17.000 unità, circa il 40% in più di quello esistente. Questa circostanza appare significativa, poiché, a suo parere, si ripercuote sulla gestione detentiva, soprattutto dei ristretti in Alta Sicurezza, per il fatto che, quando venne istituito questo circuito le disposizioni prevedevano che « *a vigilare sui detenuti ammessi a quel circuito si dovesse essere in numero fino a tre volte superiore a quello impiegato nei circuiti ordinari. Oggi praticamente questa differenza non c'è più. Un solo agente si deve occupare di gestire decine e decine di detenuti, a volte anche in più sezioni contemporaneamente* » [(642)]. De Fazio ha rilevato la carenza di

---

(640) Comitato XXI, riunione n. 6, audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell'Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, trascrizione del 21 aprile 2021, pag. 10.

(641) *Idem*, pag. 11.

(642) Comitato XXI, riunione n. 6, audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell'Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, trascrizione del 21 aprile 2021, pag. 18.

adeguata formazione all'atto dell'arruolamento, posto che, come esposto in precedenza dai colleghi, la durata del corso di formazione, prevista per un anno, era stata ridotta, durante l'emergenza sanitaria, a soli sei mesi, periodo ritenuto dall'audito insufficiente per una adeguata formazione, che dovrebbe essere, invece, funzionale non solo alla conoscenza della criminalità organizzata, delle diverse tipologie della stessa, delle *sub* culture che la animano, ma anche all'apprendimento di tecniche operative e di intervento. Ha affermato che l'aggiornamento, di fatto, è « *insignificante* » e quasi « *non esiste* » e che andrebbe incentivato [(643)]. Nel confermare – come riferito dagli altri auditi – che per l'equipaggiamento si dovrebbe investire su moderne tecnologie e strumentazioni – ha aggiunto che, invece, allo stato, mancano persino le divise e le scarpe e che le rivolte del marzo 2020 sono state affrontate senza mezzi, cioè senza caschi, scudi e sfollagente.

Per De Fazio tenere il regime delle « *celle aperte* » per molte ore anche nel circuito dell'Alta Sicurezza, vanifica la *ratio* stessa del circuito, perché consente agli appartenenti alla criminalità organizzata di stare tanto tempo insieme e di dialogare.

In merito alle rivolte della primavera 2020, al di là delle cause, ciò che a suo avviso è mancato, è stata « *la risposta efficace dell'Amministrazione Penitenziaria* », che si è fatta trovare « *assolutamente impreparata* », data la carenza formativa e operativa e l'assenza di equipaggiamento [(644)].

Durante la pandemia, inoltre, è stata ancor più avvertita l'assenza dei ruoli tecnici di personale sanitario all'interno del Corpo, che sarebbe, dunque, indispensabile introdurre.

10.1.e L'audizione della delegata dalla segreteria generale del SINAPPE Annalisa Santacroce

Il Comitato ha successivamente audito la dottoressa Annalisa Santacroce, delegata dalla segreteria generale del SINAPPE, che ha depositato anche una relazione scritta [(645)].

Rispondendo alle domande poste già in sede di convocazione, ha proposto la rivisitazione del modello custodiale in atto, con circuiti a responsabilizzazione crescente del reo, che in proporzione vedano aumentare gli spazi di libertà residua. Un sistema che consentirebbe effettivamente di declinare nella massima forma il binomio sicurezza e trattamento, anche se, a suo parere, il problema principale resta il sovraffollamento. Ha riferito che la Polizia Penitenziaria è chiamata a garantire l'ordine e la sicurezza, ma anche ad essere protagonista del trattamento, in un moltiplicarsi di compiti e funzioni, di nuovi posti di servizio da coprire, ma con dotazioni organiche riscritte al ribasso. A tal proposito, ha ricordato che nel 2019 sono state assegnate nuove competenze al Corpo, come quelle presso gli uffici

---

(643) *Ibidem.*

(644) *Ibidem.*

(645) Comitato XXI, riunione n. 6, audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell'Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, trascrizione del 21 aprile 2021.

giudiziari, per cui, secondo l'audita, sarebbe necessario rivedere la dotazione organica, oggi sottostimata, anche per i gruppi specializzati: per il N.I.C. sono previste solo 60 unità, nonostante il rilevante numero di indagini affidate dall'autorità giudiziaria; per il G.O.M. il nuovo decreto ne prevede 850 ma i detenuti sottoposti al regime dell'articolo 41-*bis* O.P. hanno raggiunto un numero consistente. A fronte delle circa 38.000 unità previste attualmente, il gruppo di studio sulle piante organiche istituito presso il DAP, ha stimato necessarie, invece, 55.000 unità.

Ha riferito, inoltre, che occorre un ripensamento della modalità di sorveglianza, che, a parere della rappresentante sindacale, si deve avvalere sì della tecnologia e del controllo da remoto, al fine di un monitoraggio continuo della situazione, ma che non escluda la possibilità di pronto intervento in caso di necessità.

Ha segnalato problemi per quanto attiene la gestione – ritenuta « *improvvisata* » [(646)], cioè non professionalmente competente – dei detenuti psichiatrici: la Polizia Penitenziaria si trova a dover gestire – senza adeguata formazione e con scarsissimo supporto sanitario – persone con problematiche comportamentali importanti e spesso sottese alle risposte aggressive in danno agli operatori penitenziari. Questi detenuti dovrebbero essere trasferiti in strutture sanitarie.

Ha affermato che le rivolte del marzo 2020, per gli ingenti danni provocati, per il numero di vite umane perse, per la clamorosa evasione, hanno scritto una brutta pagina delle istituzioni repubblicane. Ha ritenuto pertanto che trattasi dell'evento più grave dell'ultimo trentennio e che dovrebbe indurre lo Stato a ripensare il *sistema carcere* in un'ottica di diversa gestibilità, avendo avuto la prova tangibile delle fragilità di un sistema evidentemente violabile. Su questo punto ha specificato che al di là delle indagini che sta conducendo la magistratura, nessuno ha chiarito cosa sia realmente successo, come sia potuto accadere quello che si è verificato, specialmente nei fenomeni di massa, mentre sarebbe necessario comprendere le dinamiche che hanno portato alle rivolte, perché solo la conoscenza del punto di caduta può scongiurare il ripetersi del fenomeno. « *E con questo – atteso il ruolo che ha giocato in quella occasione il tam tam di notizie e il fenomeno dell'emulazione – lungi dall'invocare censure non costituzionalmente ammesse, andrebbe ripensato, con un coinvolgimento diverso, anche il sistema di comunicazione* » [(647)].

In relazione all'emergenza sanitaria, ha rappresentato il disagio di dover lavorare per ore con i dispositivi di protezione individuali (DPI) – che non sempre sono stati disponibili, ma che, anzi, spesso si fa ancora fatica a trovare – ritenendo non sufficiente la compensazione dello stesso con la le risorse del FESI. Ha osservato che a 4 mesi dal V-*day* solo un terzo del personale è stato vaccinato e che nella regione Lazio si sarebbe incominciato ad inoculare i vaccini al personale di Polizia Penitenziaria proprio nella settimana della audizione (audizione del 21 aprile 2021).

---

(646) Cfr. relazione depositata, PROT. N. 3903/CommAnt, DOC. N. 741.2

(647) *Ibidem.*

L'audita ha suggerito l'effettuazione di *screening* sul personale, per intercettare possibili casi di contagio e l'obbligo di presentazione di tampone negativo effettuato non più tardi del giorno precedente per i familiari e i difensori che effettuano colloqui con i detenuti, in quanto allo stato non era richiesto.

10.1.f L'audizione del presidente dell'USPP Giuseppe Moretti

La seduta è proseguita con l'audizione del presidente dell'USPP Giuseppe Moretti che ha evidenziato come, per il mantenimento di un adeguato *standard* di sicurezza e legalità e delle attività connesse al recupero del reo, possa apparire scontato affermare che solo attraverso la corretta individuazione delle dotazioni organiche, strumentali e strutturali, nonché mediante una formazione ancor più qualificata, si ottengono i risultati richiesti. Per questo, a suo giudizio, bisogna rimettere il Corpo di Polizia Penitenziaria al centro del sistema penitenziario: ad oggi invece la Polizia Penitenziaria, per carenza di uomini e mezzi, non è in grado di poter assolvere correttamente ai propri compiti [(648)]. Secondo Moretti, che ha depositato anche un contributo scritto [(649)], andrebbe avviato un percorso di riforma del Corpo, con conseguente aggiornamento dei modelli operativi e con essi anche la modifica del « *fallimentare* » modello detentivo che porta il mondo penitenziario ad una devoluzione della legalità e della sicurezza. Ha affermato che « *l'evanescenza della funzione retributiva della pena* » non costituisce più per il detenuto elemento di riflessione, poiché non lo porta ad effettuare un ragionamento critico sulle proprie condotte, che è alla base di un percorso rieducativo e di reinserimento. Ha ritenuto come sia un errore « *barattare* » la tranquillità delle carceri, attraverso il continuo riconoscimento di prerogative ai detenuti, talvolta anche in assenza di presupposti di legge. Non solo. Secondo l'audito, andrebbe rivisto il modello della vigilanza dinamica – che, a suo parere, ha portato all'apertura delle celle detentive per tutto il giorno senza contromisure efficaci di controllo – perché « *genera le aggressioni nei confronti del personale* » e compromette la sicurezza e la legalità soprattutto in sezioni di Alta Sicurezza, sempre più a rischio, « *per cui bisogna cambiare se non si vuole un carcere in balìa dei detenuti come dimostrato nelle rivolte del marzo 2020: per questo occorre personale in numero adeguato, formato: il tema della formazione va rimesso al centro delle priorità da perseguire dall'amministrazione se si vuole ottenere risultati migliori* » [(650)].

L'audito ha dichiarato di ritenere inefficace il protocollo di prevenzione del rischio da Covid-19 adottato dall'Amministrazione Penitenziaria, perché si limita a prevedere che le direzioni territoriali prendano contatti

---

(648) Comitato XXI, riunione n. 6, audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell'Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, trascrizione del 21 aprile 2021

(649) Relazione 21 aprile 2021, Prot. n. 3904/CommAnt, DOC. N. 741.3

(650) Comitato XXI, riunione n. 6, audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell'Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, trascrizione del 21 aprile 2021, pag. 26.

con le competenti ASL, per stabilire i protocolli da attuare sul territorio, con tutte le conseguenti derivanti dalle differenze tra regioni.

Ha evidenziato che, per tutelare l'integrità fisica della figura dell'operatore di Polizia Penitenziaria, andrebbe introdotta una norma che preveda un inasprimento della pena e la detenzione in carcere per il reato di oltraggio, resistenza o violenza a pubblico ufficiale commesso in istituto – come fatto in relazione alle manifestazioni sportive – ma anche un divieto di accesso ai benefici di legge per chi se ne renda protagonista. Ciò sarebbe necessario, poiché, a suo giudizio, le aggressioni al personale in uniforme nelle carceri hanno raggiunto un livello insostenibile: una *escalation* dovuta, secondo lui, anche all'introduzione di nuove modalità di custodia, che hanno allargato le maglie del controllo diretto e che hanno smantellato uno degli elementi costituenti i compiti istituzionali del Corpo: l'osservazione diretta della persona detenuta. Per prevenire le aggressioni – oltre a chiedere di rivedere l'accesso alle misure alternative per chi se ne rende protagonista nei confronti degli agenti – ha evidenziato la necessità di adeguati mezzi di difesa per il personale, ma, soprattutto, l'introduzione di chiare regole di ingaggio per gli agenti e l'uso di strumenti adeguati non rifiutando anche l'installazione di telecamere attive h.24 che tolgano il velo di sospetto sulle procedure di stabilizzazione delle situazioni critiche messe in atto dal personale in modo da evitare accuse diffamanti. Ha sostenuto l'esigenza che il Corpo sia dotato di strumenti di pronto intervento e interdittivi con dissuasori elettrici (*taser*).

Moretti ha fatto cenno alla problematica dei detenuti psichiatrici e alla carenza di REMS, nelle quali trasferire questa tipologia ristretti che non potrebbero rimanere nelle carceri.

Ha formulato diverse proposte per una riforma del Corpo, tra cui il superamento della subordinazione gerarchica dei rispettivi comparti dirigenziali dal Direttore di Istituto, l'istituzione di medici penitenziari a tutela della salute dei poliziotti, l'emanazione di un codice dell'Ordinamento della Polizia Penitenziaria, che comprenda tutte le norme che disciplinano lo *status*, i doveri, i diritti e i comportamenti etici, nonché il nuovo regolamento di servizio [(651)].

Nella relazione scritta vengono affrontati inoltre le tematiche specifiche richieste dal Comitato, a cominciare dall'arruolamento: l'organico stabilito con il d.l.vo n. 172/2019 pari a 41.595 unità a fonte di una presenza effettiva di 36.492. Dotazione tecnica in pianta organica pari a 72 unità, in servizio 53. Scopertura complessiva rispettivamente del 12,27% e del 13,3%. Ma per il gruppo di studio istituito con P.C.D. del 18.04.2019 occorrerebbero 17.716 unità in più (l'attuale scopertura salirebbe al 32,7%). Si propone pertanto lo scorrimento delle graduatorie degli idonei non vincitori ed un arruolamento straordinario di almeno tremila unità all'anno nel prossimo quinquennio, perché si teme che il piano di assunzioni previsto non coprirà completamente il *turn over* annuale : nei prossimi tre anni, infatti – spiega Moretti – il personale che andrà in quiescenza sarà più

(651) Cfr. relazione scritta depositata, DOC. N. 741.3

alto dei circa 1.000 poliziotti che ogni anno raggiunge l'età dei 60 anni e, inoltre, per il carico di lavoro notoriamente usurante, saranno molte di più le persone che andranno in pensione per motivi di salute ovvero che saranno riformate prima dei raggiunti limiti di età.

Per quanto riguarda le informazioni sulla situazione personale e familiare degli aspiranti all'ingresso nel Corpo, Moretti, nella relazione depositata, ha affermato che attualmente l'Amministrazione Penitenziaria procede all'arruolamento degli aspiranti anche quando le informazioni richieste alle Forze di Polizia territoriali non sono pervenute, ammettendo la loro assunzione « con riserva », compromettendo, così, la sicurezza degli istituti penitenziari nei casi in cui successivamente si riscontrano informazioni negative dei giovani arruolati che presentano storie personali o familiari segnate da contaminazioni con la criminalità organizzata.

In merito alla formazione e all'aggiornamento, nella relazione viene specificato che ogni anno viene approvato dal Capo DAP, su proposta del direttore generale della formazione nel quadro delle direttive del Ministro della giustizia, il piano annuale della formazione (PAF), il cui obiettivo è quello di offrire ai diversi operatori penitenziari gli strumenti di conoscenza per realizzare al meglio le finalità istituzionali del sistema dell'esecuzione penale. Tale piano, secondo l'audito, deve avere la priorità di sostenere l'ingresso in ciascuno dei due dipartimenti del personale assunto nel corso dell'anno e di garantire un aggiornamento del personale già immesso nel ruolo così da favorire non solo la contestualizzazione dei neo assunti, ma anche un processo di accompagnamento e rinnovamento organizzativo, all'interno del quale le stesse amministrazioni periferiche saranno partecipi degli interventi formativi. Quanto alla formazione decentrata, spetta ai provveditori presentare i piani annuali territoriali (PARF) dopo l'approvazione del PAF, seguendo le linee di quest'ultimo, che sono inviati al direttore generale della formazione per l'approvazione. In merito ha proposto che gli uffici regionali siano obbligati a fare formazione, che, a suo parere, appare infatti, trascurata in sede locale, che assicuri altresì al personale in servizio un minimo di ore di formazione obbligatoria, così come di addestramento al tiro ed alle tecniche operative pari, secondo il precetto normativo a 6 giornate all'anno (art. 22 L. n. 395/95).

Per quanto concerne l'equipaggiamento, secondo l'USPP le carenze sono ormai stratificate, tanto da difettare anche a livello di tesserino di riconoscimento e, addirittura, delle insegne di qualifica (i cc.dd. gradi) che sono stati modificati dal d.l. di riordino delle carriere e che, a distanza di anni, non sono state ancora realizzate e distribuite. Vengono segnalati ritardi per la fornitura del vestiario e carenze di taglie, per cui il personale sarebbe costretto ad operare con abbigliamento non sempre decoroso per il ruolo rivestito. Nella citata relazione, viene denunciata l'assenza totale di strumenti di difesa personale e/o di prevenzione da aggressioni e/o azioni violente dei detenuti nei confronti del personale e non solo, ma anche di strumenti tecnologici avanzati che possono individuare oggetti non consentiti (ad esempio telefoni cellulari) e/o mezzi di ricerca di sostanze stupefacenti sia prevenendone l'introduzione in carcere che rinvenendole nelle celle.

Per quanto concerne il G.O.M., nella relazione viene riferito che negli ultimi anni ha subito un preoccupante sottodimensionamento del contingente disponibile e che la pianta organica del d.m. 2 ottobre 2017, pari a 620 unità, si è dimostrata insufficiente a garantire la completa attuazione delle disposizioni vigenti. Il depauperamento, a parere dell'audito, « *fonda le sue radici nella totale assenza di stimoli motivazionali* ». Per Moretti, occorrono specifici strumenti che favoriscano l'appetibilità a prestare servizio al G.O.M., oltre a quelli in vigore di ottenere l'assegnazione di un punteggio annuale più elevato rispetto al normale riconosciuto per le sedi ordinarie, utile ai fini della mobilità nazionale, come potrebbe essere quello di un diritto di prelazione al trasferimento in una sede desiderata al termine di un determinato periodo di servizio prestato nel Gruppo, che purtroppo nel d.m. 30.07.2020 non è stato contemplato. Vengono segnalate problematiche minori rientranti nel benessere del personale, fra le quali l'inadeguatezza delle strutture alloggiative, carenti dei previsti canoni di conformità, l'obbligatorietà di fruizione dei pasti giornalieri presso le mense ordinarie di servizio, ove non di rado vengono somministrate le stesse pietanze per entrambi i pasti giornalieri con quantità non sempre sufficienti rispetto al fabbisogno, per cui il personale è costretto a provvedere a proprie spese al pasto serale. Tutto ciò, a parere dell'organizzazione sindacale incide sul grado motivazionale del personale in servizio di missione che, di contro, offre la propria disponibilità h.24 all'istituto operante in caso di necessità.

Nella relazione si fa riferimento anche alle numerose e sempre crescenti attività investigative delegate dall'autorità giudiziaria al N.I.C., circostanza che, secondo l'USPP, richiede una implementazione del numero degli addetti, sia a livello centrale sia periferico, oltre all'adozione di specifici percorsi di formazione e addestramento del personale di almeno tre mesi.

Viene, infine, fatto riferimento al servizio cinofilo della Polizia Penitenziaria, di cui vengono segnalate le criticità, tra le quali, ad esempio, l'inesistenza del distaccamento del servizio in ogni regione, compromettendo, in tal modo, il contrasto all'introduzione delle sostanze stupefacenti nelle carceri. Occorrerebbero, si legge nella relazione, unità cinofile in ogni istituto penitenziario per consentire un'adeguata attività di prevenzione e di contrasto al traffico delle sostanze stupefacenti in carcere.

Un punto della più volte citata relazione dell'USPP attiene alla gestione dei detenuti sottoposti al regime differenziato e di quelli ristretti in Alta Sicurezza. L'organizzazione sindacale rileva la criticità della situazione sia per la carenza organica del personale G.O.M., che non consente il corretto svolgimento delle attività delegate alla Polizia Penitenziaria, sia « *per un certo allargamento delle maglie delle limitazioni che invece sarebbero opportune nell'ambito del regime penitenziario a cui i soggetti sono sottoposti* » [(652)]. Anche sotto il profilo della gestione centralizzata (cioè la direzione generale dei detenuti e del trattamento che ne cura tutti

(652) *Idem.*

gli aspetti relativi alle posizioni giuridiche e ai trasferimenti da un istituto all'altro) « *la situazione è drammatica. Le 4 unità di polizia addette al Dap sono sobbarcate da un'infinità di incombenze che rendono il settore uno dei più stressati e pericolosamente avviato al tracollo, se non si interviene prontamente con innesti di altro personale preparato allo svolgimento di precipue attività* » [(653)].

Sul tema delle rivolte del marzo 2020, nella relazione in atti, vengono riferiti 30 milioni di euro di danni alle strutture, 13 morti tra i detenuti, decine di feriti tra il personale di Polizia Penitenziaria e « l*a mortificazione subita dalle decine di evasi* ». Le cause vengono reperite nell'insufficiente numero di personale impiegato, e nella conseguente mancata copertura di tutti i posti di servizio di vigilanza, nella scarsità di strumenti tecnologici utilizzata, nell'inesistente equipaggiamento degli agenti per fronteggiare simili situazioni, nella mancata realizzazione di nuclei di pronto intervento interno, nella eccessiva libertà di movimento concessa ai detenuti nelle sezioni, caratterizzate dalle cc.dd. « celle aperte », nella assenza di previsione di illeciti penali finalizzati a indicare e a punire specifici reati per chi commetti atti di violenza in carcere.

Conclude la relazione il tema dell'emergenza sanitaria. L'USPP denuncia che: il personale di Polizia Penitenziaria non è stato adeguatamente dotato di dispositivi di protezione, in particolare delle mascherine e delle tute di protezione; le sanificazioni degli ambienti di lavoro sono state eseguite, laddove sono state fatte, specie nei mesi iniziali, in numero insufficiente; il protocollo di prevenzione e di protezione anti Covid negli istituti penitenziari è stato redatto dopo 8 mesi dall'inizio della pandemia. L'organizzazione sindacale avrebbe auspicato un protocollo interministeriale elaborato congiuntamente dal Ministero della Giustizia e Ministero della Salute con efficacia su tutto il territorio nazionale, mentre si è intervenuti con un protocollo redatto dal direttore generale del personale e delle risorse del DAP (il capo del personale) e dalle organizzazioni sindacali, con poche indicazioni, per lo più di carattere generale (indossare le mascherine, mantenere il distanziamento, misurazione della temperatura, lavarsi le mani e areare i locali) e con la necessità di ulteriori protocolli di ogni singolo istituto penitenziario con i rappresentanti locali delle organizzazioni sindacali, il che lo renderebbe ancor meno tempestivo ed efficace, nonostante l'accumulato ritardo nella sua elaborazione. Quanto al piano vaccinale, nella relazione è evidenziato che mentre le altre Forze di Polizia (Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza) hanno proceduto prontamente alle vaccinazioni del loro personale, per la Polizia Penitenziaria si riscontrano iniziative a macchia di leopardo, perché affidato alle singole regioni [(654)].

[(653)] *Idem.*

[(654)] Si riporta il passaggio finale della relazione: « *Nel Lazio, per esempio, ancora non è iniziata la somministrazione dei vaccini e comunque, le notizie del piano vaccinale che dovrebbe essere avviato, dalle indiscrezioni che abbiamo ricevuto, non riguarderebbe l'intero personale di pol pen in servizio nella regione. L'incomprensibile apparente decisione della regione Lazio di vaccinare solo il personale che lavora nelle carceri ci lascia perplessi e sbigottiti perché non si comprende la differenza che passa tra la pol pen e le altre forze dell'ordine, dove tale distinzione non si è operata tra chi svolge servizi operativi e amministrativi, e perché si mette a rischio una*

10.1.g L'audizione del segretario nazionale dell'USPP – Coordinamento Dirigenti e Funzionari di Polizia Penitenziaria Francesco Laura

È stato audito il segretario nazionale dell'USPP – Coordinamento Dirigenti e Funzionari di Polizia Penitenziaria – Francesco Laura, che si è soffermato sugli aspetti che incidono sull'area dirigenziale della Polizia Penitenziaria, depositando anche un contributo scritto [(655)].

In particolare, ha ricordato di aver chiesto come organizzazione sindacale al Ministro della Giustizia Marta Cartabia, nel corso di un incontro avvenuto il 15 aprile 2020, di intervenire presso il Consiglio dei ministri, affinché si potesse procedere all'assunzione di 170 Funzionari della carriera dirigenziale del Corpo di Polizia Penitenziaria (Comandanti degli istituti penitenziari e dei Nuclei Traduzioni e Piantonamenti) in modo da consentire la presenza di un vertice del Corpo in ogni istituto e servizio, come punto di riferimento degli agenti e a garanzia, per l'Amministrazione Penitenziaria, di un più puntuale e corretto svolgimento delle attività delegate ad ogni istituto penitenziario sotto il profilo del mantenimento dell'ordine e della disciplina e, quindi, della sicurezza delle strutture, senza la quale, a suo giudizio, non si può garantire il trattamento rieducativo. Ha quindi proposto che in ogni carcere e servizio ci sia un Comandante di Reparto.

Nella relazione depositata [(656)], ha evidenziato la necessità di una maggiore autonomia operativa e gestionale dei Comandanti (oggi non possono autorizzare neanche un'ora di permesso di un agente), l'opportunità di stabilire precise regole di ingaggio per gli interventi operativi (in quanti si interviene, con quali modalità e con quale equipaggiamento) come quella di limitare gli oggetti consentiti ai detenuti nelle camere detentive. Laura ha segnalato che i Comandanti « *devono essere messi in condizione di poter svolgere il loro lavoro nell'ambito delle competenze dei Dirigenti del Corpo all'interno dell'area sicurezza degli istituti* »: per questo ha chiesto il riconoscimento della loro funzione e del loro ruolo mediante l'eliminazione della dipendenza gerarchica dai direttori delle carceri, che va sostituita con la dipendenza funzionale (come nella Polizia di Stato).

---

serie di attività che il personale che esegue compiti amministrativi svolge e svolgerà. Solo a Roma questi ultimi dovranno essere impiegati per la vigilanza ai concorsi del ministero della giustizia, per le visite mediche dei mesi di maggio, giugno e luglio di migliaia di aspiranti agenti di pol pen, per la sorveglianza dei detenuti della capitale impiegati per i lavori di pubblica utilità, per la formazione degli allievi presso la Scuola di Formazione "Giovanni Falcone", per le attività di tutela e scorta delle personalità sottoposte a protezione personale, per le attività di investigazione compiute dal personale del NIC che ha base a Roma e quello del GOM di Roma che dà il supporto operativo anche ai reparti 41-bis territoriali, per il personale che svolge servizio di vigilanza delle strutture di via Arenula, del Dap e di altri siti, come quello del Tribunale, per quel personale che,seppure in ufficio e non impiegato in queste attività, si trova in contatto con i visitatori di ogni genere che, a qualsiasi titolo, devono raggiungere il dicastero, il Dap e il provveditorato regionale ».

[(655)] Comitato XXI, riunione n. 6, audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell'Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, trascrizione del 21 aprile 2021.

[(656)] Relazione 21 aprile 2021, prot. n. 3905/CommAnt, DOC. N. 741.4

10.1.h L'audizione del segretario generale CISL-FP Massimo Vespia e del rappresentante della CISL-FP Mattia D'Ambrosio

Si è proceduto poi all'audizione del segretario generale CISL-FP Massimo Vespia [(657)], che alla domanda se le misure previste dal regime differenziato e quelle per il circuito Alta Sicurezza corrispondono alle finalità volute dalle norme, ha risposto dicendo che, nella pratica, ci sono diverse criticità, che mettono a repentaglio la loro concreta applicazione, quali quelle relative agli organici, all'equipaggiamento, alla formazione, e all'aggiornamento, come già riscontrato dagli auditi in precedenza. Anche lui ha evidenziato l'assenza nel Corpo dei ruoli tecnici del personale sanitario, emersa drammaticamente con l'avvento della pandemia: solo se si affrontano le problematiche esposte si può concretizzare il dettato normativo previsto dall'articolo 41-*bis* O.P., concetto ribadito anche dall'altro rappresentante della CISL-FP Mattia D'Ambrosio, che ha segnalato le difficoltà concrete, che più in generale si sono presentate con il passaggio della sanità penitenziaria alle regioni. In particolare si è soffermato sulla gestione dei detenuti psichiatrici, che dopo la chiusura degli O.P.G. (ospedali psichiatrici giudiziari) avrebbero dovuto essere ospitati nelle REMS, mentre molti sono ancora detenuti negli istituti penitenziari, con conseguenti ricadute sugli operatori penitenziari.

L'organizzazione sindacale ha successivamente inviato una relazione scritta [(658)] nella quale ha fornito informazioni e dati relativi al personale del G.O.M. e ai detenuti sottoposti al regime differenziato: al 21 luglio 2021 risultavano 754 detenuti sottoposti a questo particolare regime penitenziario, un numero che in relazione agli spazi a disposizione determina una condizione di *sovraffollamento*, tale da creare enormi difficoltà rispetto alla gestione dei circuiti penitenziari ordinari (come ad esempio la difficoltà dell'organizzare una semplice attività quale potrebbe sembrare quella dei gruppi di socialità). Le 754 persone detenute vengono gestite in 12 Strutture Penitenziarie (Nuoro – Sassari – Terni – Roma Rebibbia – Spoleto – Viterbo – Parma – L'Aquila – Novara – Cuneo – Tolmezzo – Milano Opera) ed il Gruppo Operativo Mobile, che ha l'onere di assicurare l'esclusiva attività, assolve ad ogni esigenza, compresa quella della propria Struttura Operativa Nazionale, con 619 unità di Polizia Penitenziaria, un numero assolutamente insufficiente a far fronte a quanto realmente serve. Sul punto viene segnalato che ben due gruppi di lavoro, che il DAP ha incaricato negli anni di valutare le reali esigenze di organico, avevano indicato in almeno 820 unità la dotazione necessaria del G.O.M., quando le persone detenute da gestire erano 620, e, in occasione dell'ultima valutazione, una previsione di circa 1000 unità, in base alla crescita del numero di utenza sottoposta al regime speciale penitenziario.

L'organizzazione sindacale ha rappresentato infine il fabbisogno formativo del personale di Polizia Penitenziaria impiegato nella specializza-

---

(657) Comitato XXI, riunione n. 6, audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell'Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, trascrizione del 21 aprile 2021.

(658) Relazione 21 luglio 2021, prot. n. 4280/CommAnt, DOC. N. 822.1

zione del G.O.M., personale che ha visto riservato l'ultimo corso di aggiornamento nel 2011, « *mentre è fondamentale investire sull'aggiornamento affinché sia approfondita la conoscenza della cultura malavitosa, della cultura mafiosa, anche rispetto alle modalità comunicative dirette ed indirette che bisogna osservare e contrastare. Su questi aspetti il DAP aveva avviato iniziative per specifici progetti formativi, con la collaborazione di esperti anche esterni alla stessa Amministrazione Penitenziaria, progetto che poi non è decollato* ». Formazione che andrebbe parimenti svolta anche per il personale della Dirigenza Penitenziaria che, di fatto, non ha mai ricevuto nessun coinvolgimento formativo specifico, nonostante operi anche in questo ruolo di responsabilità generale degli Istituti in una situazione di carente organico, tanto da costringere dirigenti penitenziari ad incarichi plurimi per più istituti di pena contemporaneamente [659].

10.1.i L'audizione del coordinatore nazionale FP-CGIL Stefano Branchi

È stato quindi audito il coordinatore nazionale FP-CGIL Stefano Branchi, che confermando quanto detto da quanti lo avevano preceduto, ha evidenziato che, se non c'è personale sufficiente, se manca l'equipaggiamento e la formazione, viene meno l'attività di *intelligence* all'interno degli istituti [660].

A suo parere, serve una progettazione e una definizione del ruolo della Polizia Penitenziaria e del carcere. A tal proposito, ha consegnato una proposta scritta [661] su un nuovo modello custodiale da applicare nelle carceri, in cui viene premesso che, nel 2012, il DAP, sollecitato dalle pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, adottò alcune nuove procedure e regole per mitigare le condizioni detentive: ci fu la creazione dell'Applicativo 15, che consentì di monitorare costantemente gli spazi detentivi in tutti gli istituti italiani per garantire i 3 metri quadrati all'interno della camera detentiva e di modificare l'organizzazione della vita detentiva con l' apertura delle camere di pernottamento per almeno otto ore al giorno, apertura non fine a sé stessa, ma che contemplasse l'ampliamento dell'offerta trattamentale. Accanto a queste misure, fu introdotta la sorveglianza dinamica, una nuova modalità di servizio operativo interno alle sezioni, che, tenendo conto della maggiore mobilità dei detenuti, potesse garantire i livelli di vigilanza interno, attraverso il controllo da remoto insieme ad un controllo in mobilità degli agenti. Da qui la rielaborazione dei servizi e turni di lavoro in uno con l'installazione di video camere controllate da postazioni fisse. Nei nuovi istituti il sistema di video sorveglianza era parte della progettazione, mentre nei vecchi istituti si è proceduto, spesso, con sistemi realizzati in economia. Pur essendo oggi presenti in tutte le strutture i sistemi di video sorveglianza, questi hanno differenze di efficienza ed efficacia che variano da istituto a istituto. Sono state modificate le

---

[659] *Idem.*

[660] Comitato XXI, riunione n. 6, audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell'Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, trascrizione del 21 aprile 2021.

[661] DOC. N. 741.1

destinazioni d'uso di alcuni istituti, alcuni destinati ad un livello custodiale minimo: qui è sperimentato pienamente il modello della sorveglianza dinamica insieme ad un ampliamento delle attività trattamenti in *house* ovvero sostenute dalla comunità esterna. Nell'elaborato scritto, si evidenzia che quando il progetto della sorveglianza dinamica era stato messo in campo, il numero delle presenze in carcere era sensibilmente diminuito anche in ragione dell'emanazione di norme deflative adottate con il d.l. 23 dicembre 2013 n. 146. [(662)] A dicembre 2013, la popolazione detenuta era pari a 62.536 unità, l'anno successivo era scesa a 52.164, per poi risalire nel 2016 a 54.653, nel 2017 a 57.608 fino al numero riferito al 2019 pari a 60.769 a fine dicembre, con notevoli difficoltà della gestione della vita quotidiana dei detenuti.

Nella proposta viene riportato un *excursus* storico-normativo penitenziario a cominciare dalla riforma dell'ordinamento penitenziario del 1975, che, nel suo contenuto fortemente innovativo rappresentava, nel panorama europeo e anche internazionale, un modello di legislazione illuminata ed in linea con gli *standard* internazionali. L'Italia, negli anni quaranta, scrive l'audito, aveva già adottato il modello operativo della sicurezza dinamica. Vengono richiamate le Regole penitenziarie europee, con le quali si riconosce l'importanza di mantenere all'interno delle prigioni l'ordine: all'articolo 49 si raccomanda che il buon ordine deve essere sempre mantenuto, tenendo in considerazione i requisiti della sicurezza (delle persone e degli ambienti) e della disciplina e, al tempo stesso, si deve fornire ai detenuti condizioni di vivibilità all'interno, nel rispetto della dignità umana, offrendo loro un completo programma di attività, in coerenza con l'articolo 25 delle stesse regole penitenziarie. Nell'elaborato, viene ricordato l'articolo 10 della Convenzione Internazionale sui diritti civili e politici, che tutte le persone private della libertà devono essere trattate con umanità e con rispetto per la dignità propria degli esseri umani. Infine, ha ricordato che con la legge n. 395 del 1990 il tema della sicurezza dinamica si rafforza, laddove, tra i compiti affidati al Corpo di Polizia Penitenziaria, è prevista la partecipazione « *anche nell'ambito dei gruppi di lavoro, alle attività di osservazione e trattamento rieducativo dei detenuti* » (articolo 5).

Nella citata proposta scritta, si afferma che la sicurezza dinamica da sempre è parte del nostro sistema organizzativo: le sue declinazioni vanno dal lavoro dell'*équipe* di osservazione e trattamento, alla categorizzazione dei detenuti in ragione di un sistema di valutazione del rischio – che viene valutato sempre all'atto di un nuovo ingresso in carcere – ai circuiti di sicurezza, al trattamento individualizzato, al patto trattamentale e alla progressione nel percorso di riabilitazione, alle sezioni *ex* articolo 32 reg. es., fino a giungere alle misure disciplinari ed all'applicazione dell'articolo 14-*bis* O.P. La metodologia della valutazione del rischio e della conseguente attività di monitoraggio rappresentano il caso paradigmatico del nostro sistema di declinazione della sicurezza dinamica, in cui la componente della

---

[(662)] « *Misure urgenti in teme di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione della popolazione carceraria* », convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2014 n. 10.

vigilanza integra e qualifica il percorso di osservazione del comportamento del detenuto, al quale concorrono tutti gli operatori. Da sempre il personale di Polizia Penitenziaria è attento ai comportamenti serbati dai detenuti, da sempre redige rapporti, scrive segnalazioni ed interloquisce con gli altri colleghi (anche con quelli di altri profili professionali) per conoscere meglio i detenuti e per comprenderne i comportamenti al fine di prevenire e impedire azioni, che possano mettere a rischio la sicurezza interna, ma anche per sostenere, guidare il detenuto entro un percorso conforme alle regole e per segnalare momenti di particolare difficoltà emotiva.

La proposta riporta, poi, l'analisi dei dati degli eventi critici: sono più frequenti nelle case circondariali che nelle case di reclusione, tra detenuti non definitivi, detenuti extra comunitari – molto spesso irregolari o con permessi di soggiorno scaduti – persone per le quali non solo il carcere ma il sistema sociale non è in grado di offrire un futuro (*in gergo si dice: non hanno nulla da perdere*). Gli eventi critici, si rileva nel contributo scritto, sono più numerosi dove sono poche le attività trattamenti, dove i detenuti trascorrono poco tempo fuori dalla sezione detentiva, dove le attività si riducono al gioco delle carte e alle partite con il calcio balilla. Si fa riferimento ad istituti che in ragione della loro collocazione territoriale non formano oggetto di interesse da parte delle istituzioni locali, che preferiscono non occuparsi del carcere, non volendo ricordare che nel capitolo di bilancio di loro competenza relativo alle attività sociali, il tema dell'inclusione di gruppi svantaggiati riguarda anche i detenuti. In questi casi la vita detentiva è affidata all'impegno solo ed esclusivo degli operatori penitenziari e qualche volta a volontari, spesso religiosi, che si occupano di alcune attività per carità cristiana. Il tema del disagio mentale non così grave da essere riconosciuto come patologia psichiatrica da presa in carico a cura della Asl competente: in questi casi c'è solo la Polizia Penitenziaria e gli operatori penitenziari.

Conseguentemente vengono formulate le seguenti proposte:

– Valorizzazione dei circuiti detentivi secondo la logica della progressione premiale e superamento ed evoluzione della vigilanza dinamica: in generale l'attuale organizzazione prevede la suddivisione in circuiti in funzione di tipologie di reato commessi e dell'appartenenza a sodalizi criminali. Il sovraffollamento ha fatto sì che la maggior parte degli istituti è diventata un raccoglitore di promiscuità, con ricadute in termini di sicurezza, di organizzazione e destinazione degli spazi, degli ambienti e dell'offerta trattamentale. Occorre specializzare gli istituti affinché siano funzionali ad un determinato circuito.

– Ad essa deve accompagnarsi la progressione premiale: primo obiettivo per il detenuto è quello del rispetto delle ordinarie regole di convivenza, assenza di gravi condotte contrarie all'ordine e alla sicurezza, la partecipazione ad un programma trattamentale con risultati positivi. A ciò potrebbe seguire un'organizzazione della vita detentiva con previsione di apertura minima della camera ed in questa fase la vigilanza dell'operatore di Polizia Penitenziaria deve essere attenta e costante. Nello *step* successivo il detenuto, che si è guadagnato la fiducia dell'amministrazione, può proseguire il suo programma, che si evolve, avendo a disposizione più

tempo da trascorrere fuori dalla camera in sezioni con detenuti del medesimo percorso, quindi selezionati, in funzione dei progressi ottenuti vincolati dalla accettazione di un nuovo patto trattamentale. La vigilanza verrà proporzionata alla tipologia di detenuti con cui l'operatore si confronta e pertanto si potrà definire « attenuata ».

– In caso di violazione del patto trattamentale o in presenza di condotte contrarie all'ordine e alla sicurezza o, peggio, in ipotesi di fatti di reato commessi durante la detenzione, il detenuto torna al primo livello o nelle sezioni *ex* articolo 32 reg. es., dove occorrerà adattare la struttura penitenziaria in termini di sicurezza, implementando la capacità di prevenzione e di contrasto agli eventi critici. A partire dall'esterno, il muro di cinta deve prevedere sistemi di anti scavalcamento e anti intrusione, impianti di video sorveglianza oltre a garantire le posizioni di sentinella protette. L'istituto dovrebbe essere dotato di impianto di allarme centralizzato. I cancelli di sbarramento devono essere in grado di arginare le azioni tumultuose. L'elettrificazione è utile per determinati sbarramenti, ma deve trovare compensazione con la sicurezza della struttura e del personale di Polizia Penitenziaria. Il personale di Polizia Penitenziaria deve essere dotato di strumenti in grado di metterlo in condizione di potersi difendere dalle aggressioni fisiche. Tra le dotazioni di armamento anche il *taser* elettrico. Durante le fasce orarie di apertura delle sezioni, la presenza del poliziotto è bene che venga assicurata in prossimità, ma da remoto e non all'interno, evitando inutili esposizioni a rischio. Postazioni in cui si possono osservare i detenuti senza avere il contatto diretto (telecamere).

– L'oggetto della rivisitazione verte sulla diversificazione su più livelli del tempo di apertura dei detenuti al di fuori delle camere.

– Il potenziamento dell'offerta delle attività lavorative diviene punto fondamentale: dà dignità alla condizione restrittiva e diviene strumento di opposizione all'assoggettamento intramurale alle influenze dei detenuti, che all'interno delle sezioni operano proselitismo rivolto alla perpetrazione criminale.

– In tema di circuiti detentivi la legge prevede che i singoli istituti devono avere caratteristiche differenziate in relazione alla posizione giuridica e alla necessità di trattamento individualizzato e di gruppo: ogni istituto deve essere specializzato nel percorso rieducativo dei ristretti appartenenti ad un singolo circuito.

– Edilizia penitenziaria: progetti per costruire nuovi istituti per dismettere quelli vetusti e non più rispondenti ai criteri di sicurezza e salubrità degli ambienti, prevedendo la manutenzione ordinaria e straordinaria. Anche gli spazi potranno essere rivalutati (per esempio realizzare piccole cucine a norma all'interno delle sezioni piuttosto che continuare a consentire di cucinare all'interno delle camere detentive con evidenti rischi per l'igiene e la sicurezza).

– Introduzione di strumenti tecnologici per migliorare il lavoro del poliziotto in sezione. Ad esempio le camere di pernottamento potrebbero essere provviste di *tablet* per cui ogni detenuto potrebbe avere un *account* attraverso il quale prenotare la spesa e pagarla direttamente dal suo conto

corrente o avere la possibilità di fare le cc.dd. domandine sul *tablet* ed inviarle direttamente all'ufficio preposto.

10.1.l L'audizione del segretario nazionale F.S.A. C.N.P.P. Domenico Pelliccia

Si è fatto seguito alla audizione del segretario nazionale F.S.A. C.N.P.P. Domenico Pelliccia, che ha risposto alle domande poste dai Commissari [(663)]. Ha affermato che negli anni '90 i circuiti funzionavano bene, perché veniva attuata la differenziazione della popolazione detenuta. Si è detto contrario alla schermatura degli istituti perché l'uso del *jammer* è dannoso per la salute delle persone. Ha affermato che il *taser* sarebbe di scarsa utilità in istituto, perché ha due dardi, assolutamente insufficiente a sedare una rivolta in sezione che può vedere la partecipazione anche di cento detenuti. Sarebbero più utili, a suo parere, attrezzature tecnologicamente avanzate, anche in modo passivo (come un allarme che arriva alla centrale). Ha riferito che l'organizzazione sindacale che rappresenta ha richiesto da tempo all'Amministrazione Penitenziaria che il personale venisse dotato di *body cam*, purtroppo senza successo.

L'audizione del segretario nazionale Pelliccia è proseguita e si è conclusa in seduta segreta.

10.1.m L'audizione del segretario nazionale Dir.Pol.Pen. Patrizia Caputo

È stata, infine, audita la dottoressa Patrizia Caputo [(664)], segretario nazionale Dir.Pol.Pen., che ha precisato trattarsi dell'unica associazione di categoria dei Dirigenti di Polizia Penitenziaria. Ha inviato successivamente anche una relazione scritta [(665)].

Ha evidenziato come i gravi deficit formativi, di reclutamento e di equipaggiamento della Polizia Penitenziaria sono ascrivibili ad una ultradecennale anomalia di fondo: l'innesto di un Corpo di polizia all'interno di una amministrazione sostanzialmente e strutturalmente civile.

Per quanto riguarda l'arruolamento, ha affermato che occorre un massiccio piano di assunzioni a tutti i livelli. In particolare, per quanto attiene l'area dirigenziale, ha riferito che mancano circa 200 unità, che occorrerà integrare con concorsi a cadenza biennale di almeno 40/50 unità, come avviene per la Polizia di Stato, al fine di garantire un graduale riciclo dei ruoli dirigenziali. In generale, ha asserito che l'attuale pianta organica è insufficiente, poiché la Polizia Penitenziaria ha implementato le sue funzioni, anche al di fuori dell'ambito intramurario: serve più dipartimenti, è presente nelle strutture interforze, fornisce un contributo fattivo nella lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo internazionale. Pertanto, secondo

---

(663) Comitato XXI, riunione n. 6, audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell'Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, trascrizione del 21 aprile 2021.

(664) Comitato XXI, riunione n. 6, audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell'Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, trascrizione del 21 aprile 2021.

(665) Relazione del 21 aprile 2021, Prot. n. 3909/CommAnt, DOC. n. 741.5

Caputo, la soluzione più praticabile e coerente, anche con il dettato costituzionale e la normativa europea, è quella di porre la Polizia Penitenziaria fuori dal DAP e dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità (DGMC), direttamente alle dipendenze del Ministro della Giustizia, in analogia a quanto avviene per la Guardia di Finanza e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, iniziando, così, a reclutarne gli appartenenti, formarli, organizzarli ed equipaggiarli come un Corpo di Polizia. La Polizia Penitenziaria deve andare verso la specializzazione dei suoi compiti rispetto a servizi specifici, al Corpo, cioè, devono restare affidate solo le traduzioni ed i piantonamenti, la vigilanza perimetrale e gli eventuali interventi di emergenza nei penitenziari, oltre agli altri compiti di polizia alle dipendenze dell'autorità giudiziaria o delle strutture interforze.

Per Caputo, bisogna avere il coraggio di chiarire cosa ci si aspetta dalla Polizia Penitenziaria: le donne e gli uomini del Corpo nel corso degli anni hanno saputo con grande professionalità interpretare il ruolo assegnato loro dalle novelle legislative, dimostrando specifica competenza in materia di sicurezza e adattandosi alle trasformazioni che la funzione della pena ha avuto nel corso degli anni. Oggi, però, nel quadro reso ancora più caotico dalla pandemia, si avverte una crisi di identità: il poliziotto monta in servizio con il timore e il timore crea disaffezione, demotivazione, assenteismo e, nei casi più gravi, fenomeni di *burn out* con inevitabili ricadute sulle *performance* lavorative e sul servizio offerto.

Per quanto riguarda la formazione e l'aggiornamento, Caputo ha ricordato che la formazione della Polizia Penitenziaria continua ad essere attribuita a personale civile. La Direzione della formazione registra una grave carenza di personale e di idee, con pesanti ricadute sulla formazione iniziale e continua dei poliziotti. Ha riferito che, nell'ultimo ventennio, in relazione alla scelta degli argomenti da trattare, l'Amministrazione Penitenziaria ha focalizzato poco l'attenzione su aspetti legati alla gestione della sicurezza in carcere, sull'equipaggiamento, sulle attività di polizia e sulla difesa personale. Infatti, non esistono protocolli operativi, regole standard sulla base delle quali intervenire nella gestione degli eventi critici. Oggi, ha riferito Caputo, le attività addestrative più operative sono, paradossalmente, quelle di addestramento formale, il quale si sostanzia fondamentalmente nelle attività di cerimonie, svolta per lo più nella formazione iniziale. Le esercitazioni di tiro al fuoco – che per legge dovrebbero essere svolte almeno sei volte l'anno – vengono ridotte, invece, nei casi migliori, ad una volta l'anno, nei casi più frequenti, a decine di anni di mancata esercitazione. Su tali criticità – ha rilevato – pesano sicuramente la carenza organica, la scarsa attenzione delle direzioni a tale attività, l'assenza di risorse per la gestione dei poligoni e la carenza di personale presso i poligoni stessi, oltre che, come detto, la mancanza di una cultura formativa di polizia. Pesa anche l'assenza di figure di polizia presso le scuole: basti pensare che quasi tutte le scuole non hanno al vertice appartenenti al Corpo (in qualche sede addirittura al vertice ci sono dei funzionari pedagogici).

Per quanto riguarda il discorso sull'armamento, Caputo ha asserito che formare un Corpo altamente specializzato, come quello della Polizia Penitenziaria, significa non solo fornire competenze in materia giuridica e

operativa, ma anche favorire l'acquisizione di abilità particolari nell'utilizzo delle armi, siano esse d'ordinanza o assegnate ad un particolare reparto; questo al fine di assicurare sia capacità elevate nello svolgimento del proprio lavoro, ma anche per garantire la tutela e la sicurezza dei cittadini [(666)].

La rappresentante sindacale è, poi, passata a rispondere in merito all'equipaggiamento e ha denunciato che, nonostante faccia parte dell'equipaggiamento di reparto anche materiale di ordine pubblico, non sono mai stati fatti, se non in casi sporadici, e a livello periferico, corsi su gestione dell'ordine pubblico e sull'uso di tale materiale. Ha aggiunto che attualmente il Corpo di Polizia Penitenziaria è dotato di un equipaggiamento obsoleto, ancora appartenente agli agenti di custodia, antecedente al 1990 e pertanto non più idoneo all'uso, con scarsa formazione del personale sull'uso dell'equipaggiamento a disposizione. L'immagine emblematica dello scarso equipaggiamento del Corpo di Polizia Penitenziaria è quella del poliziotto che indossa un casco della Polizia di Stato durante le rivolte del marzo 2020. Anche sotto questo aspetto, secondo Caputo, l'assenza di figure appartenenti al Corpo nei posti decisionali ha comportato tale situazione.

La rappresentante sindacale ha lamentato, inoltre, che attualmente un dirigente del Corpo non governa i suoi uomini, non può neanche autorizzare un giorno di congedo ordinario. La gestione del personale del reparto di Polizia fa capo ad un dirigente civile. Ha ricordato che, nel recente passato, durante i lavori del riordino delle carriere, la sua organizzazione sindacale insieme alle altre organizzazioni sindacali dell'area negoziale, aveva suggerito di risolvere tale anomalia, cercando di armonizzare le due anime dirigenziali, in ossequio ad un modello di amministrazione moderna, trasformando il vincolo gerarchico tra dirigenti penitenziari e dirigenti del Corpo in un vincolo funzionale (in analogia al rapporto prefetto – questore).

Ha chiesto e proposto che il Corpo di Polizia Penitenziaria abbia un proprio Dipartimento come le altre forze di polizia. L'istituzione di un

---

(666) Al fine di dare un quadro completo, sia pure sintetico, si riporta uno stralcio della relazione inviata dalla dottoressa Caputo, nella parte in cui puntualizza le armi in dotazione al Corpo:

« *I Poliziotti Penitenziari, come gli Agenti di Custodia prima di loro, hanno in dotazione individuale un'arma di ordinanza – una Beretta 92 FS cali. 9 mm. parabellum – dal momento in cui vengono immessi nel Corpo. Il regolamento stabilisce che per questa tipologia di arma sono obbligatorie sei esercitazioni individuali l'anno. Gli agenti in servizio nelle sezioni non portano nessun tipo di armamento; l'unico che può entrare in istituto è l'armamento speciale di reparto in caso di sommossa o di eventi critici per i quali è necessaria l'autorizzazione specifica da parte del direttore dell'istituto. Le armi in dotazione alla Polizia Penitenziaria, oggi, sono la pistola mitragliatrice Beretta M12, la Pistola Beretta 92 FS/SB, il fucile Benelli M4, la pistola mitragliatrice Heckler & Koch MP5 A5, il fucile Spas Franchi 12/70 e il fucile Heckler & Koch G3-PSG1. inoltre, il Corpo è dotato di armamenti speciali di reparto – utilizzati in specifiche attività – sfollagente, scudi protettivi anti-sommossa, caschi protettivi UBOTT e super UBOTT, maschere anti-gas, apparecchiature di lancio; per la segnalazione NOTAM, apparecchiatura di lancio HK per le segnalazioni luminose. Ognuna di queste armi è assegnata, a seconda delle esigenze di utilizzo, ad un particolare reparto. Tutte le armi sono depositate nelle armerie degli istituti e nelle armerie regionali dei Provveditorati. L'utilizzo di tutte le armi, dalla pistola di ordinanza all'armamento assegnato di reparto, è regolato dal Codice Penale – come per tutte le Forze di Polizia – e dal Regolamento di servizio del Corpo di Polizia Penitenziaria* ». Relazione del 21 aprile 2021, Prot. n. 3909/CommAnt, DOC. n. 741.5

Dipartimento del Corpo, secondo Caputo, costituirebbe la soluzione per ovviare a tutta una serie di problematiche attuali, riferibili alle frammentate competenze in materia di Polizia Penitenziaria: reclutamento, formazione, equipaggiamento, mobilità, avanzamenti di carriera, divise fra le varie direzioni generali del Dipartimento. Il Dipartimento del Corpo servirebbe, secondo l'audita, a concentrare in un unico organismo i settori funzionali all'assolvimento dei compiti istituzionali, con una sua più naturale allocazione alle dipendenze del Ministro della Giustizia.

Nella relazione inviata e acquisita in atti, Caputo ha denunciato il ritardo e l'inerzia dell'Amministrazione Penitenziaria nell'istituzione delle due Direzioni Generali, all'interno del DAP, riservate alla Polizia Penitenziaria. L'istituzione delle direzioni generali, più volte sollecitata dalle organizzazioni sindacali, avrebbe avuto positive ricadute in termini di equipaggiamento e specializzazione del Corpo. Era stato anche suggerito all'Amministrazione Penitenziaria di collocare al vertice di queste due direzioni generali, nelle more della nomina dei dirigenti generali del Corpo, i generali del disciolto corpo degli agenti di custodia o i generali di altre forze dell'ordine [(667)]. Inoltre ha denunciato il ritardo dell'Amministrazione Penitenziaria anche sull'aggiornamento del regolamento di servizio (d.p.r. del 82/99), normativa che non contemplava né le figure direttive né le figure dirigenziali del Corpo. Ad oggi i dirigenti del Corpo risultano assolutamente privi di funzioni, perché i superiori gerarchici sono rimasti i dirigenti penitenziari.

Ha altresì rappresentato che la gestione dell'emergenza pandemica ha fatto emergere per la Polizia Penitenziaria una regionalizzazione ed una frammentazione dell'azione sanitaria. Per Caputo ci sarebbe stata una scarsa valorizzazione dei ruoli tecnici: sarebbe stato sufficiente, a suo giudizio, un semplice corso abilitativo e potevano essere messi a disposizione i biologi del Corpo per effettuare i tamponi in modo da garantire uno *screening* preventivo e limitare i focolai sia nella prima che nelle successive ondate. A distanza di un anno dall'inizio della pandemia nessuna iniziativa in tal senso è stata presa. Ha lamentato che durante la pandemia il Corpo non ha potuto beneficiare di protocolli sanitari univoci e di direttive uniformi sul territorio nazionale. La Polizia di Stato, al contrario, ha potuto godere sin dai primi giorni della pandemia di direttive chiare fomite dalla Direzione Sanitaria. La Polizia Penitenziaria, purtroppo, ha dovuto basarsi sulle iniziative più o meno virtuose delle singole Asl. Per ovviare a tale problema, da tempo la DirPolPen e altre organizzazioni sindacali chiedono l'istituzione dei ruoli tecnici dei medici e del personale sanitario, in analogia alle altre Forze di Polizia.

Uno dei temi affrontati nella citata relazione è stato quello delle rivolte del marzo 2020. Si legge nella relazione: « *Le eclatanti e simultanee rivolte*

[(667)] d. lgs. 146/2000 così come modificato dal d. lgs. 172/19

« Art. 5-*bis.* (Direzioni generali della Polizia Penitenziaria). – 1. Presso il Dipartimento Amministrazione penitenziaria sono istituite la Direzione generale delle specialità del Corpo di Polizia Penitenziaria e la Direzione Generale dei servizi logistici e tecnici del Corpo di Polizia Penitenziaria, alle quali sono preposti: i dirigenti generali di Polizia Penitenziaria nominati a norma dell'articolo 13-*sexies* ».

iniziarono lo scorso 8 marzo in oltre 70 istituti penitenziari, a cui si aggiunsero 30 penitenziari che hanno avuto manifestazioni pacifiche. Le rivolte, come noto, provocarono 13 morti, numerosi feriti e quasi 20 milioni di danni. A seguito delle morti furono avviate indagini a seguito di presunti abusi. Secondo la magistratura di Modena, nondimeno, i decessi sono da ricondurre a overdose di metadone e benzodiazepine, in seguito al saccheggio della farmacia del Sant'Anna. Purtroppo le solite associazioni schierate ideologicamente continuano ad insinuare maltrattamenti a discapito della dignità di chi quelle rivolte le ha subite e sedate a mani nude, gettando discredito su un intero Corpo di polizia, senza che di contro da parte dell'amministrazione ci sia una presa di posizione netta a difesa della dignità dei suoi uomini e delle sue donne ».

Per quanto concerne il regime previsto dall'articolo 41-*bis* O.P. e il circuito dell'Alta Sicurezza la Dir.Pol.Pen. ha segnalato che, se si vuole seguitare a mantenere regimi speciali, occorre investire in risorse ed in formazione specifica per il personale che dovrà svolgere servizio in tali reparti, con un *training* più mirato e specialistico.

Secondo l'organizzazione sindacale, il sistema delle cc.dd. « celle aperte » ha mostrato tutta la sua fallacia: dal primo gennaio 2021 fino al giorno dell'audizione (21 aprile 2021) erano circa 200 le aggressioni al personale. Inoltre ha sottolineato che non sempre l'assenza di regole di sicurezza si traduce in spazi di libertà per i detenuti: al contrario, più semplicemente può tradursi in spazi di oppressione a danno dei detenuti più deboli.

Le due anime, trattamentale e securitaria, devono necessariamente coesistere, senza squilibri in un senso o in altro, sebbene negli ultimi trent'anni si è investito esclusivamente in trattamento, con scarsi risultati, e pochissimo in sicurezza, con altrettanti eclatanti pessimi risultati.

Si ritiene utile riportare le conclusioni che la Dir.Pol.Pen ha affidato alla relazione scritta: « *L'ordine e la disciplina sono a garanzia della sicurezza e quindi non solo della "sicurezza da"* » potenziali intrusioni, ma anche della « *sicurezza di* » poter esprimere in pieno la propria personalità, attraverso il patrimonio costituzionale dei diritti che sono garantiti anche nei confronti dei soggetti privati dalla libertà personale.

Ancora nella relazione si legge che: « *occorre capire che ruolo la Polizia Penitenziaria deve avere nel contesto inframurario, giacché è evidente che con una adeguata formazione multidisciplinare il Corpo può acquisire le competenze necessarie alla delicatissima doppia funzione di controllori e di osservatori di prossimità e di recupero sociale. La Polizia Penitenziaria deve gestire la sicurezza che viene salvaguardata non solo attraverso i servizi di prevenzione della vigilanza e sorveglianza, quali tipiche attività di polizia di sicurezza (il controllo dei detenuti, i circuiti penitenziari, l'accertamento numerico, la battitura delle inferriate e le perquisizioni, la gestione dei movimenti dei detenuti, il controllo degli ingressi e delle uscite di chiunque accede in Istituto, la vigilanza esterna del perimetro dei penitenziari, regime penitenziario e regime disciplinari, ecc.), ma pure per mezzo dei servizi di repressione tipici della polizia giudiziaria per mezzo del nucleo investigativo centrale, dei nuclei regionali*

e dei comandi dei reparti. E in tale prospettiva occorre avere presente che il carcere non è una realtà extraterritoriale e che disordini interni possono avere ripercussioni anche gravi sull'ordine pubblico e la sicurezza esterna, come le rivolte di marzo 2020 ci hanno mostrato. A livello sistemico, se la Polizia Penitenziaria assicura, come presidio di polizia, il mantenimento della sicurezza all'interno degli istituti penitenziari, indispensabile affinché l'esecuzione della pena sia effettiva e tenda alla finalità rieducativa propriamente riconosciuta dalla Costituzione, concorrendo così con le altre FF.OO. a salvaguardare la pubblica sicurezza, occorre far sì che: la Polizia Penitenziaria abbia una rappresentatività costante in tutti gli altri settori interforze (oltre alla DIA e all'Interpol dove già sono impiegati anche presso la Direzione Centrale dei Servizi Antidroga), che consentirebbe di rispondere alla sempre più avvertita esigenza di razionalizzare le potenzialità operative delle singole Forze di Polizia, ottimizzando l'impiego e la distribuzione delle risorse e competenze al fine di una migliore organizzazione dei rispettivi servizi; si attribuisca alla Polizia Penitenziaria, in coordinamento con le altre Forze di Polizia, la competenza di controllò dei soggetti in permessi premio, semilibertà, detenzione domiciliare o in misure alternative, la ricerca e la cattura degli evasi, la sicurezza dei collaboratori di giustizia; si attribuisca agli appartenenti alla carriera dei funzionari del Corpo di Polizia Penitenziaria, Comandanti di reparto e di servizi, la qualifica di ufficiali di pubblica sicurezza, limitatamente alle funzioni esercitate all'interno dell'istituto/servizio di appartenenza » [(668)].

[(668)] Relazione del 21 aprile 2021, Prot. n. 3909/CommAnt, DOC. n. 741.5

CAPITOLO XI
I RAPPRESENTANTI SINDACALI DELLA DIRIGENZA PENITENZIARIA

11.1 Le audizioni del dottor Antonio Galati, segretario nazionale del D.P.S., Dirigenza Penitenziaria Sindacalizzata, della dottoressa Carla Ciavarella coordinatrice nazionale FP – CGIL per il personale della carriera dirigenziale penitenziaria, del dottor Mattia D'Ambrosio, segretario nazionale CISL – FNS, Federazione Nazionale della Sicurezza e del dottor Rosario Tortorella, segretario nazionale Si.Di.Pe, Sindacato dei Dirigenti Penitenziari

Nella riunione del 21 luglio 2021, sono stati auditi i rappresentanti sindacali della Dirigenza Penitenziaria [(669)], ai quali sono state rivolte diverse domande, riguardanti il ruolo del direttore penitenziario, la formazione e l'aggiornamento, soprattutto per quanto riguarda il regime differenziato. Hanno fornito anche dei contributi scritti a completamento di quanto riferito in audizione al Comitato.

I rappresentanti sindacali hanno premesso che l'ordinamento penitenziario sin dal 1975 ha assegnato al Direttore d'istituto il ruolo di garanzia di attuazione del dettato costituzionale: da allora ad oggi il direttore dell'istituto penitenziario è chiamato ad assicurare la necessaria sintesi tra le esigenze di sicurezza e quelle trattamentali. È responsabile in via diretta di tutte le attività che si svolgono in carcere anche quelle nelle quali ha un ristretto margine di autonomia. La prima criticità segnalata è quella della carenza di organico: la pianta organica della Dirigenza penitenziaria prevede 300 unità; con i percorsi di pensionamento alla fine del 2021 si stimano in servizio 240 dirigenti con una carenza di organico pari a 60 unità; il 40% degli istituti penitenziari del territorio nazionale è sprovvisto di un direttore titolare, tra questi anche istituti dove sono ubicate le sezioni detentive destinate ai detenuti in regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. (ad esempio l'Istituto di Bancali (SS) dove c'è la dirigente in missione che è titolare dell'istituto di Nuoro sede anche di sezione *ex* articolo 41-*bis* O.P. e anche incaricata dell'istituto di Mamone). L'attuale consistenza degli organici è il risultato di 20 anni di assenza di concorsi dedicati (l'ultima immissione in ruolo infatti risale al 1997). Hanno riferito che, allo stato, sono circa 80 i posti di funzione mancanti (direttori e vice direttori) e che il programmato concorso per 46 posti da dirigente penitenziario non soddisferà le carenze organiche che, fino alla sua conclusione con l'immissione in ruolo dei vincitori, aumenteranno per via dei progressivi trattamenti di quiescenza.

[(669)] Comitato XXI, riunione n.12, audizione del dottor Antonio Galati, segretario nazionale del D.P.S., Dirigenza Penitenziaria Sindacalizzata, della dottoressa Carla Ciavarella coordinatrice nazionale Fp Cgil per il personale della carriera dirigenziale penitenziaria, del dottor Mattia D'Ambrosio, segretario nazionale CISL – FNS, Federazione Nazionale della Sicurezza e del dottor Rosario Tortorella, segretario nazionale Si.Di.Pe, Sindacato dei dirigenti penitenziari, verbale stenografico del 21 luglio 2021.

Gli auditi hanno rappresentato che i dirigenti penitenziari sono responsabili per legge della sicurezza dell'istituto, della gestione amministrativa contabile (sono anche funzionari delegati), della sicurezza dei luoghi di lavoro (a norma della legge 81/2008), rappresentanti di parte pubblica nelle contrattazioni sindacali decentrate e responsabili della gestione del personale, sono i presidenti dell'*équipe* di osservazione e trattamento, responsabili delle linee d'indirizzo delle azioni trattamentali e rieducative da realizzare nei confronti della popolazione detenuta, delle cui sorti restano sempre e comunque responsabili anche per le conseguenze di decisioni non direttamente a loro imputabili. Tutto questo senza tutela legale né assicurativa per l'esposizione a rischio legato alle responsabilità professionali che la legge attribuisce, perché alla dirigenza penitenziaria, riformata con la legge Madia del 2005 e con il decreto legislativo del 2006 che ne ha declinato i contenuti dell'ordinamento professionale, non ha fatto seguito il contratto. I rappresentanti sindacali hanno chiarito che questa mancata definizione contrattuale ha lasciato i dirigenti in un limbo operativo che, nonostante le disposizioni di legge ordinaria, ha di fatto indebolito il ruolo della dirigenza a fronte di un aumento esponenziale di responsabilità attribuite *ope legis,* ma non riconosciute e disciplinate anche al fine di prevedere le tutele.

A parere degli auditi la disciplina contrattuale deve essere realizzata come prima azione nel programma di riordino dell'amministrazione ed in parallelo con una riorganizzazione degli istituti penitenziari finalizzata ad istituire e disciplinare la figura e le competenze dei direttori delle diverse aree operative di cui si compone la struttura organizzativa di ogni istituto penitenziario (amministrativa, contabile, trattamentale e della sicurezza).

Hanno inoltre precisato che con il DPCM del 15 giugno 2015 n. 84 sono state accorpate le direzioni di istituti diversi e distanti, che originariamente avevano direzioni autonome, per cui un direttore si trova a gestire contemporaneamente più strutture penitenziarie. Ciò comporta sostanzialmente « *una gestione a distanza, comporta il fatto a volte di doversi affidare, comporta il fatto di dover verificare, una volta rientrato in quell'Istituto, che cosa effettivamente è accaduto e occuparsi della gestione amministrativa prevalentemente piuttosto che di quel lavoro di ascolto, di gestione reale, concreta e dialogante delle esigenze del personale e delle esigenze dei detenuti* ». [(670)]

Gli auditi hanno evidenziato che il direttore è responsabile sia della sicurezza sia del trattamento. Per la contemporanea gestione di più istituti, non potendo assicurare una presenza fisica in carcere, le sue funzioni vengono delegate ad altro personale della struttura: l'assenza oggettiva della direzione non consente quella analisi e quella progettualità che una struttura complessa come il carcere necessita.

Per quanto riguarda la formazione, hanno riferito che le attività formative riguardano altre materie, non specifiche in relazione alla gestione della sicurezza di detenuti di un certo spessore, anche perché i detenuti

---

[(670)] *Idem*, audizione della dottoressa Carla Ciavarella coordinatrice nazionale Fp Cgil per il personale della carriera dirigenziale penitenziaria, pag. 5

sottoposti al regime ex articolo 41-*bis* O.P. sono ospitati in pochissimi istituti e vengono gestiti nel concreto dal G.O.M., seppur sotto la titolarità della Direzione dell'istituto. È stato proposto di « *rafforzare la posizione del direttore rispetto alle interlocuzioni con l'autorità centrale deputata, che è la Direzione generale dei detenuti e del trattamento, perché il G.O.M. è una struttura che in qualche modo deve relazionarsi in modo continuativo con il direttore che è responsabile della struttura. Il rischio, altrimenti è che si creino gestioni asincrone che non fanno bene a un efficiente e efficace esercizio dell'azione amministrativa in ambito di esecuzione penale* » [(671)]. L'aggiornamento andrebbe svolto ogni due anni perché « *le mafie si aggiornano* » ed il personale rischia di rimanere indietro [(672)]. Sono stati svolti dei corsi di aggiornamento sui reclami giurisdizionali e vi è in programma uno sulla corrispondenza.

Nella sostanza il dirigente deve approfondire autonomamente. A loro avviso sarebbe necessario anche una specifica formazione del personale del G.O.M., soprattutto perché ad oggi viene assegnato al gruppo anche personale neo assunto. Hanno prospettato l'esigenza di uno più stretto rapporto tra tutti i soggetti istituzionali, che si occupano a vario titolo dei detenuti sottoposti al regime differenziato. Andrebbero, inoltre, riviste le disposizioni che l'Amministrazione Penitenziaria ha emanato con la circolare del 2 ottobre 2017: bisognerebbe emanare poche regole ma chiare ed eliminare quelle minuziose e di dettaglio.

Per quanto riguarda la situazione strutturale degli istituti, « *la manutenzione ordinaria risente di una endemica e costante perenne carenza di fondi* », per cui spesso si è costretti a rinviare lavori necessari e si provvede ad effettuare solo quelli non rinviabili, pertinenti alla sicurezza dell'istituto, avvalendosi della manodopera dei detenuti, che se da un lato è un bene perché si offre ai ristretti un'opportunità lavorativa, dall'altro, però, va a discapito della qualità. [(673)]

Hanno inoltre evidenziato che la maggior parte delle carceri sono state edificate prima della riforma dell'ordinamento penitenziario e dell'emanazione del regolamento di esecuzione, per cui erano state progettate con altre finalità e attualmente sono carenti di spazi comuni da fruire nella quotidianità.

A parere degli auditi, il sistema di garanzie, anche giurisdizionali, introdotte nel nostro Ordinamento per tutelare i diritti dei detenuti, ha aperto un nuovo ambito di competenza per il direttore dell'istituto penitenziario, che deve impegnarsi anche nella produzione di memorie scritte a difesa dell'Amministrazione Penitenziaria, chiamata in giudizio. II dirigente penitenziario ha un ruolo attivo nella difesa delle scelte operate dall'Amministrazione Penitenziaria.

---

(671) *Idem*, audizione del dottor Rosario Tortorella, segretario nazionale Si.Di.Pe, Sindacato dei dirigenti penitenziari, pag. 13.

(672) *Idem*, audizione del dottor Mattia D'Ambrosio, segretario nazionale CISL – FNS, Federazione Nazionale della Sicurezza, pag. 7.

(673) *Idem*, audizione del dottor Antonio Galati, segretario nazionale del D.P.S., Dirigenza Penitenziaria Sindacalizzata, pag. 3.

Hanno rappresentato che i margini di discrezionalità circa la gestione dei detenuti in regime speciale è molto ridotta, in quanto è il Dipartimento che decide e dispone in materia.

Inoltre, hanno riferito che può accadere che il dirigente direttore dell'istituto penitenziario, chiamato ad elaborare note difensive in nome e per conto dell'Amministrazione Penitenziaria, sia poi anche individuato dal Magistrato di sorveglianza come *commissario ad acta* per dare attuazione al dispositivo dell'ordinanza emanata all'esito del ricorso presentato dal detenuto: il dirigente penitenziario si trova ad agire quale organo di garanzia su disposizione del magistrato, per dare esecuzione ad un provvedimento, per il quale aveva motivato parere opposto al suo accoglimento.

Hanno evidenziato che le sezioni destinate ad ospitare detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis* O.P. non sono tutte uguali, così come sono diverse tra loro tutte le 190 strutture penitenziarie del territorio nazionale: ciascuna conserva proprie caratteristiche connesse alle scelte architettoniche risalenti agli anni della sua costruzione. Dette scelte possono non corrispondere agli standard attualmente richiesti, ma modificare tali assetti non è semplice, in ragione dei tempi necessari per gli adeguamenti strutturali (dalla progettazione alla realizzazione) e per la disponibilità dei fondi. In questo contesto le 12 sezioni destinate ad ospitare i detenuti in regime differenziato non fanno eccezione.

Hanno segnalato che spesso al dirigente penitenziario vengono contestate condizioni strutturali di detenzione, sulle quali, purtroppo, non esiste sufficiente autonomia decisionale e gestionale. Hanno spiegato, infatti, che la programmazione finanziaria, che il dirigente propone annualmente, viene poi valutata dal Provveditore regionale, che trasmette il programma finanziario per l'intera regione alla sede centrale del Dipartimento, responsabile della programmazione finanziaria a livello nazionale e anche delle scelte relative alla programmazione e relativo finanziamento delle manutenzioni straordinarie e di nuove costruzioni. Tutto questo, hanno concluso, per affermare che la struttura organizzativa si muove su diversi livelli di responsabilità, ma è il dirigente penitenziario in sede locale a dover rispondere anche di questo agli organi della magistratura.

Hanno prospettato, inoltre, alcune proposte al fine di ridurre la presenza di detenuti in carcere, soprattutto dei detenuti della media sicurezza: a loro giudizio andrebbero aggiunte previsioni normative che amplino le condizioni per l'accesso alle misure sostitutive ed alternative alla pena detentiva per i condannati con residuo pena inferiore ai 5 anni, a vantaggio di tutto il sistema penitenziario, che potrà, in tal modo, dedicarsi alla gestione, in sicurezza, dei percorsi trattamentali di coloro i quali hanno commesso gravi reati e che devono scontare lunghe pene detentive (i detenuti ristretti nei circuiti di Alta Sicurezza che oggi, invece, con la carenza di personale, anche del trattamento, non possono essere seguiti con la necessaria attenzione).

A questo proposito e concludendo sul tema delle criticità gestionali nell'ambito dell'Alta Sicurezza, hanno proposto di definire per legge, e non per disposizione amministrativa, la connotazione dell'Alta Sicurezza, per parlare quindi di « regime di Alta Sicurezza » e, quindi, di dare maggiore

definizione ed una disciplina giuridica (non più amministrativa) ai profili di pericolosità sociale, stabiliti all'atto dell'ingresso in istituto, sulla base del titolo del reato per il quale si è accusati ovvero condannati. Livelli di pericolosità valutati all'atto dell'ingresso in carcere, rivalutati al momento della condanna a pena detentiva passata in giudicato, anche sulla base del comportamento serbato in carcere, in ossequio al principio del trattamento individualizzato stabilito dal nostro ordinamento penitenziario.

Il percorso di permanenza in un determinato regime (graduato per livelli di pericolosità penitenziaria) non dovrebbe, a parer loro, basarsi solo sulle informazioni delle autorità giudiziarie e delle Forze dell'Ordine, ma anche e soprattutto sul lavoro dell'*équipe* di osservazione e trattamento (ad organico aumentato) che possa – come previsto già dall'ordinamento penitenziario – costruire un percorso trattamentale (di studio, lavoro, attività ricreative, incontri con il proprio nucleo familiare) che accompagni il detenuto per tutta la durata della pena e che preveda anche permessi premio e, infine, la fruizione di misure alternative, dove il livello del regime di sicurezza si attenuerebbe, consentendo una progressione nel percorso trattamentale in ragione dei risultati positivi via via raggiunti.

Sono state, quindi, prospettate criticità gestionali dei detenuti con malattie mentali o disagi psichici e più in generale del disagio sociale che in carcere è più marcato e che, purtroppo, paga l'assenza del servizio sociale, che, privo di sufficienti risorse, è impegnato prevalentemente nell'esecuzione penale esterna.

Hanno ribadito che il carcere è una realtà complessa, che, per far fronte alla sua funzione, necessita di un investimento sul personale di tutti i ruoli degli operatori penitenziari (dirigenti penitenziari, personale di Polizia Penitenziaria, educatori, assistenti sociali) perché in carcere, molto di più che in altri luoghi, si può lavorare bene solo se si realizza un clima di collaborazione e coordinamento positivi con tutte le diverse componenti professionali, che fanno capo all'Amministrazione Penitenziaria, ma anche con i servizi sanitari, che sono responsabili della tutela della salute dei detenuti. Al contrario, invece, le carenze di organico esistenti, che riguardano in pari misura tutte le figure professionali, il rischio di contagio, i contagi e le quarantene hanno prodotto enormi vuoti organizzativi, che nell'emergenza non è stato facile colmare. E, soprattutto, hanno evidenziato che alle carenze organizzative gestionali non si può solo sopperire con la presenza della Polizia Penitenziaria, che non può essere lasciata sola nella gestione quotidiana: la Polizia Penitenziaria è parte di un sistema organizzativo, quello dell'esecuzione penale, dove la componete sicurezza è solo una parte dell'intero sistema, fatto di altre componenti come bene ci indica la Costituzione.

Per facilitare tutto questo – hanno concluso – è necessario investire nelle risorse umane qualificate, che siano in grado di rappresentare la multidisciplinarità professionale, che per i percorsi trattamentali è una esigenza imprescindibile, necessaria per declinare in unica soluzione la funzione trattamentale in sicurezza e la tutela dei diritti ed il rispetto delle persone.

CAPITOLO XII
LE NUOVE FORME DI COMUNICAZIONE DELLE MAFIE

12.1 Premessa

Il Comitato ha voluto approfondire il linguaggio mafioso, che nella storia delle mafie ha costituito un elemento di identità e di identificazione delle organizzazioni criminali. Un linguaggio non solo gergale, caratterizzato dalla segretezza – strettamente collegata all'omertà – ma anche simbolico, fatto di segni, di segnali, che nel tempo si tramandano e tramutano in altre forme, anche digitali. Si è inteso capire come le mafie comunicano, come parlano, come diffondono il consenso, anche all'interno delle carceri, alla luce dei nuovi strumenti tecnologici e digitali.

Nell'era della comunicazione di massa e digitale sarebbe certamente un errore pensare che le mafie non possano comunicare attraverso il digitale.

Il Comitato ha inteso audire in merito il professore Marcello Ravveduto, docente di *Public & Digital History* presso l'Università di Salerno e componente del Consiglio Direttivo dell'Associazione italiana di *Public History*.

12.2 L'audizione del professore Marcello Ravveduto

Il Comitato ha audito il professor Ravveduto nella riunione n.9 del 16 giugno 2021.

Al professore è stato chiesto di spiegare come si è trasformato il linguaggio mafioso nell'era digitale.

L'audito ha premesso l'importanza di conoscere questo linguaggio, in quanto è ancora un elemento centrale per l'identificazione e la costruzione del consenso delle mafie nei territori. Ha spiegato che da numerosi studi scientifici è emerso che chi utilizza i social tende a replicare la propria identità e a renderla un vero e proprio brand. Chi ha atteggiamento mafioso e deve profilare questo elemento sui social, tende « *ad avere ad avere un atteggiamento che è quello tipico dei social brand yourself, rendi te stesso un marchio e a quel punto il me stesso, non esiste. Noi sappiamo che una delle dinamiche tipiche dei mafiosi è una sorta di fondamentalismo, è stato detto dagli studiosi dello psichismo mafioso, cioè io cedo la mia identità personale alla identità più grande, più vasta e più forte della mafia, per cui io sono io in quanto mafioso, per questo la mia identità personale diventa parte integrante del mio agire* ».

Ha riferito che, da una ricerca realizzata su 80 profili di *Facebook* dai 14 ai 24 anni di giovani camorristi o borderline, implicati in vicende criminali, a partire dal 2017, si è potuto notare che il loro network relazionale ha un orientamento affettivo. Le connessioni si stabiliscono tra persone simili in una logica localistica e parentale. Un mondo chiuso, in cui la condivisione di emozioni e valori replica le dinamiche del contesto di

ambigua appartenenza criminale. La strategia di identificazione è intrisa di « cultura del narcisismo », esaltata dalla pratica del *selfie*. Mostrano i loro volti e i loro corpi in atteggiamento *glamour* adoperando un linguaggio di « frasi fatte », copiate in giro dal web e risemantizzate dall'accoppiamento tra immagini e parole. Nel 90% dei casi indossano capi d'abbigliamento costosi della marca Dsquared2. Sembra che vogliano dimostrare il successo personale attraverso l'esibizione di indumenti esclusivi: chi non li indossa è fuori dal loro mondo. Ma, se si presta attenzione, si può notare che nella scheda anagrafica del profilo è inserita la dicitura « lavora presso Dsquared2 » oppure « manager presso Dsquared2 ». Che significa ? Un'ipotesi plausibile è che il *brand* commerciale simboleggi l'appartenenza ad un *brand* sociale. Si sfoggia la marca per sottolineare l'adesione a un'organizzazione d'*élite* a cui possono aderire in pochi. Anche i narcos messicani usano l'abbigliamento e alcune marche per indicare l'affiliazione a un Cartello. Senza dimenticare che lo stile mafioso ha conquistato un suo spazio nel mercato del lusso. L'autorappresentazione vuole mostrare una superiorità morale: il mafioso (o chi orbita intorno al clan) non è un delinquente comune, ha bisogno di essere riconosciuto per quello che è anche virtualmente. Un'altra pratica che rimane immutata nel passaggio dal reale al virtuale è l'esposizione dei tatuaggi. Su Facebook diventa un'attestazione di *status*, un marchio inciso sulla pelle. Così come si mostra il brand stampato sulla maglietta, allo stesso modo alcuni ragazzi esibiscono sul petto la scritta « LOVE », dove la prima lettera simboleggia una pistola, la seconda una granata, la terza un rasoio divaricato, la quarta un kalashnikov. Anche oggi, come in passato, è diffusa l'incisione di nomi di amici deceduti o di immagini religiose, ma a questi si affiancano figure inaspettate come Joker – il cattivo del fumetto Batman – e Benito Mussolini. Nel primo caso – ha spiegato l'audito – si sta comunicando il « posizionamento sociale »: sono il cattivo che deride la società e gode per la sofferenza dell'avversario. Nel secondo caso, non c'è nessun riferimento ideologico: il duce è la trasfigurazione della capacità di comandare, di mantenere l'ordine usando la violenza.

Il mondo delle mafie si replica nei social anche attraverso la traduzione del gergo in *emoji*: la siringa con la goccia di sangue è la metafora della trasfusione che sancisce un patto di fratellanza. Oltre alla siringa sanguinante, l'audito ha riferito che i simboli più usati sono la bomba esplodente, la pistola, il coltello, il pugno, il missile, l'angelo, la croce, il teschio, il fantasma, la foglia di marijuana, le tre scimmiette e molte altre spesso associate all'immagine del cuore. Ogni figura ha un significato diverso, in base al destinatario del post. L'icona, unita al testo, dà un'intonazione tipica del parlato, una qualificazione concettuale che rafforza l'empatia della relazione. Si possono adoperare gli stessi simboli, ma il senso del messaggio cambia a seconda dell'interlocutore: l'amico, il nemico, l'infame, l'ambiguo, il codardo, il ragazzo perbene, la comitiva, la paranza, la fidanzata, l'amante e così via. Inoltre, la frequenza d'uso di alcuni simboli è una risemantizzazione digitale del gergo mafioso: le *emoji* raffiguranti le armi (bombe, pistole, coltelli, il missile ecc.) appartengono all'iconografia dei videogiochi; i riferimenti alla fratellanza (il pugno, il sangue, la foglia

di marijuana ecc.) vengono dalla sfera dell'hip hop; altre ancora derivano dalla tradizione popolare (il teschio, il fantasma, le tre scimmiette) o dalla simbologia cattolica (l'angelo e la croce). Le icone acquistano una funzione polisemica, che racconta sia la mentalità individuale, sia quella del gruppo. La digitazione ibrida di parole e segni è un'innovazione della « Google generation » che sfrutta le *emoji*, partendo dal tradizionale gergo criminale, per tracciare i confini dell'etica mafiosa virtuale.

Con riferimento ai *social network,* il professore ha, inoltre, spiegato che, in *TikTok* si trova il caso della sezione Alta Sicurezza del carcere di Avellino, nella quale alcuni reclusi hanno introdotto uno *smartphone* per pubblicare video sul nuovo social *trendy*, dando luogo all'indagine delle Forze dell'ordine. Con l'esplosione determinata dal *lockdown* nel 2020, *TikTok* è diventato il *social medium* che ci consente per la prima volta di vedere come il mondo interno alle mafie si autorappresenta con le sue tendenze, i suoi tormentoni, le sue ossessioni, le sue aspirazioni e desideri di affermazione. Attraverso *TikTok* i mafiosi stanno creando un'identità *disintermediata*, che non ha più bisogno degli operatori dei media (giornalisti, scrittori, registi, sceneggiatori, fotografi ecc.) per essere raccontata. Si aggirano persino le regole interne di omertà e segretezza, annullando la forza del *clan* come corpo intermedio del crimine, per costruire un modello individuale di successo, fondato sullo stile di vita orgogliosamente criminale, che si coniuga nell'autoreferenzialità della *clip*, con l'idea di appartenere ad un mondo elitario, fatto di lusso e benessere da esibire come stimmate di un potere rappresentato come il set di una rivista di moda (anche quando si sfocia palesemente nel *trash*). Le mafie appaiono così come un *brand* di antica tradizione in grado di distribuire ricchezza alle fasce sociali marginali innalzandole allo stesso livello dei Vip che guadagnano facendo gli *influencer*.

L'altro aspetto importante, ha segnalato l'audito, « *è che la musica trap va ascoltata perchè ci possa piacere o meno, è una forma di letteratura bassa, che è in grado di raccontare un mondo che rischia di sfuggirci, che è frammentato ma che riesce a raccogliere le esperienze di violenza, di marginalità e di criminalità che ci sono sui territori. Non tanto e non solo sui territori meridionali ma dentro una dimensione periferica di marginalità che sdogana la violenza dentro le nuovissime generazioni il cui linguaggio diventa, anche attraverso la questione mediale, facilmente violento perché è un linguaggio mediato, mediale, quindi sembra essere virtuale, sembra non essere offensivo ... In realtà sta nel nostro ritardo cogliere questa esposizione ... cominciare a comprendere come le mafie parlano dentro e fuori i contesti carcerari, come quel linguaggio, quel gergo, che era nato agli inizi dell'ottocento per nascondere un mondo, oggi sia un linguaggio alla luce del sole anche se gergale, come questo linguaggio gergale diventi sempre più un linguaggio generazionale che si collega all'utilizzo di una simbologia generazionale che assume significati diversi criminali o di tendenza alla violenza a seconda dei messaggi, a seconda dei contesti, a seconda dei profili.*

Questo si fa solamente cominciando a studiare e cominciando a comprendere la primissima cosa: che una canzone trap, una canzone

neomelodica, che hanno contenuto criminale, un video che proviene da quel mondo non è trash, e non è folklore, è il modo di comunicare di un mondo che comincia per la prima volta con la dimensione della possibilità di tutti comunicare a tutti ad auto–comunicare il proprio comune immaginario, ad auto rappresentarlo. Non c'è più Sciascia, che lo racconta per loro, non c'è più Saviano che lo racconta per loro, lo raccontano da soli, hanno questa possibilità e lo raccontano da soli come un'epopea perché loro sanno bene che nella storia dell'immaginario delle mafie, queste sono state raccontate come un'epopea. Dunque queste narrazioni nascono già con un auto immaginario in riflesso, potremmo dire, e loro vanno alla ricerca addirittura di un'auto avveramento di questo immaginario, loro raccontano sé stessi come un'epopea nella speranza che lo sia, spingendo molto sull'idea che il loro è un mondo che funziona perché gli consente di vivere bene, perché è una impresa commerciale che funziona ... dunque bisogna studiare, bisogna arrivare, secondo me, a determinare la costruzione di un vero e proprio osservatorio nazionale su come si determinano e si costruiscono i linguaggi mediali delle mafie, su come i social rappresentano le mafie, su come si determina la nuova autorappresentazione delle mafie, su quali sono i temi che determinano quelli che sono il successo e le visualizzazioni di questi temi e vedere fino a che punto questi temi invadono la società in quanto temi del discorso pubblico e quanti alcuni di questi possano essere apologia di mafia ... Io credo che prima di tutto noi dovremmo cominciare a comprendere se c'è la possibilità di configurare una apologia di mafia, poi se siamo di fronte a un reato di opinione, ma questo lo possiamo capire solamente se noi costruiamo una casistica nella quale è possibile configurare un reato di opinione, l'altro è ancora sapere tutto questo ma consentire e difendere fino in fondo l'articolo 21 della Costituzione. Questi elementi devono stare in equilibrio e, secondo me, possono avere un correttivo molto forte se noi cominciamo a costruire una campagna di comunicazione avversativa a questo mondo. Cominciamo a porci il problema della media communication, della media education nelle scuole e non solo. Anche negli ambienti collaterali a quelli delle scuole e verso una generazione che utilizza ad intuizione, diciamo così, ad induzione anche potremmo dire, i social ».

12.3 La proposta di legge di modifica dell'articolo 414 del codice penale

L'attenzione verso queste nuove forme di comunicazione delle mafie ha dato luogo alla proposta di legge n. 2899 [(674)] che ha per oggetto la *« modifica all'articolo 414 del codice penale, in materia di circostanza aggravante dell'istigazione o dell'apologia riferite al delitto di associazione di tipo mafioso o a reati commessi da partecipanti ad associazioni di tale natura »*. Il principio ispiratore della proposta può essere sintetizzato in questo passaggio: « *Non si può più tollerare che messaggi così pericolosi vengano spacciati per arte e questo vale per la musica, per il cinema, per*

[(674)] A.C. n. 2899/2021 d'iniziativa dei Deputati Ascari, De Carlo, Mariani, Martinciglio, Romaniello, Spadoni, Termini e Villani.

i social network e per ogni altro mezzo di comunicazione di massa. Il principio della libertà di espressione, anche artistica, trova un limite laddove si istiga a compiere reati e ad esaltare un modello di società non fondata sul diritto. [...] Pertanto, di fronte a questi episodi sempre più frequenti in cui nel corso di manifestazioni pubbliche o religiose, o addirittura sui social network o con altri mezzi di comunicazione, si inneggia alla mafia facendo istigazione o apologia del delitto di mafia si propone di introdurre nell'ordinamento l'aggravante dell'istigazione o dell'apologia del delitto di associazione di tipo mafioso e delle sanzioni amministrative per gli operatori della comunicazione, al fine di punire tali condotte di grave disvalore sociale. Si configura quindi una fattispecie mutuata dall'apologia di fascismo ». [(675)]

La proposta di legge si compone di due articoli. L'articolo 1 modifica l'articolo 414 del codice penale, aggiungendo, dopo il quarto comma, altri due commi, volti a introdurre l'aggravante dell'istigazione o dell'apologia del delitto di associazione di tipo mafioso, per cui, salvo che il fatto costituisca più grave reato, se l'istigazione o l'apologia riguardano il delitto previsto dall'articolo 416-*bis* dello stesso codice o i delitti commessi da tali associazioni la pena è aumentata della metà. La pena è aumentata fino a due terzi, se il fatto è commesso durante o mediante spettacoli, manifestazioni o trasmissioni pubbliche o aperte al pubblico ovvero se il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici. In relazione ai fatti di cui al quinto comma non possono essere invocate, a esimente, ragioni o finalità di carattere artistico, letterario, storico o di costume. L'articolo 2 stabilisce che, quando il delitto di cui al quinto comma dell'articolo 414 del codice penale è commesso mediante l'utilizzo di *social network* ovvero mediante emittenti radio o televisive o per mezzo della stampa, il soggetto responsabile della divulgazione del contenuto non conforme al divieto di apologia previsto dal medesimo comma è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 10.000 euro e con l'obbligo di rettifica.

Dunque, sulla scia della convinzione che la libertà del pensiero non può più essere invocata quando l'espressione del pensiero si attua mediante un'offesa ai beni e ai diritti tutelati dalla nostra Carta costituzionale, come è emerso nell'audizione del professor Ravveduto [(676)], il Comitato ha ritenuto fondamentale e funzionale realizzare una ricerca scientifica con il progetto « *Come comunicano le mafie nell'era digitale ? Ricerca scientifica sulla costruzione e diffusione degli immaginari mediali tra libertà d'espressione e apologia delle mafie* », con l'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia.

Il progetto mira (va) a realizzare uno studio approfondito per cercare di cogliere il labile confine tra libertà d'espressione ed apologia mafiosa, garantendo il pieno rispetto dei diritti costituzionali. Una ricerca, in altre parole, per indagare le nuove forme di comunicazione delle mafie, ma anche il sedimentarsi di immaginari digitali capaci di trasferire e ampliare

---

[(675)] Comitato XXI, riunione n. 9 del 16 giugno 2021, audizione del professor Marcello Ravveduto.

[(676)] *Idem.*

nel virtuale atteggiamenti e mentalità caratterizzanti le mafie nella realtà fattuale.

Difatti, le parole dell'audito sono chiare sul punto: « Le *mafie sono un'ombra che prende consistenza grazie al rispecchiamento nei media. Il risultato di molteplici rifrazioni e rimbalzi tra specchi (media) diversi per grandezza, forma e posizione che rafforzano la logica frattale delle narrazioni. Un processo di agglutinazione che potrebbe essere definito effetto "stanza degli specchi". Nella "stanza degli specchi" »* – ha aggiunto il prof. Ravveduto – « *nessuna immagine elide la precedente, al contrario tutte concorrono ad ampliare l'immaginario delle mafie. Nel corso del tempo – dalla letteratura al teatro, dalla fotografia al cinema, dalla musica alla radio, dalla Tv al web – i media, intersecandosi, hanno prodotto un mastodontico immaginario delle mafie che si sviluppa grazie alla continua addizione dei supporti e alla moltiplicazione esponenziale dei messaggi. Il flusso di parole, suoni e immagini, passando da una piattaforma all'altra (dalla oralità alla carta stampata, dalla carta stampata all'impressione delle immagini, dalla impressione delle immagini alla pellicola, dalla pellicola alle frequenze televisive, dalle frequenze televisive al digitale), si aggrega in una seria infinita di catene di significato replicanti espressioni, situazioni e condizioni individuali e contestuali ».*

« Oggi la disintermediazione dei social » – ha concluso il docente – *« ha creato figurazioni autonome delle mafie che si alimentano all'interno del circuito autoreferenziale dei media. Queste rappresentazioni vanno studiate ed esaminate per comprendere come riescono a influenzare il discorso pubblico interponendosi tra realtà, memoria e immaginario ».*

La fine anticipata della legislatura non ha consentito lo sviluppo del progetto.

CAPITOLO XIII
« LIBERI DI SCEGLIERE »

13.1 L'audizione del dottor Roberto Di Bella, Presidente del tribunale per i minorenni di Catania

Il 26 gennaio 2021, nell'ambito del Gruppo di lavoro, in seguito Comitato XXI, sul « *Regime carcerario ai sensi dell'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario e sulle modalità di esecuzione della pena intramuraria in Alta Sicurezza* » nonché del X Comitato relativo all' « *Analisi dei programmi dei procedimenti di protezione testimoni e collaboratori di giustizia* », è stato audito il dottor Roberto Di Bella, presidente del tribunale per i minorenni di Catania, già presidente del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria [(677)].

L'audizione è stata funzionale a questo Comitato, poiché l'audito, attraverso il suo impegno personale nella qualità di magistrato prima e di presidente del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria poi, si è reso protagonista e promotore del progetto « Liberi di scegliere » riguardante la tutela dei minori di 'ndrangheta nella prassi giudiziaria del suddetto tribunale calabrese.

L'audito ha spiegato che *usando* l'intuizione ha esaminato il rapporto tra i minori appartenenti a famiglie di 'ndrangheta (o comunque vicini a tali ambienti) e il concreto pregiudizio evolutivo subito. Questo approccio ha spinto il suo ufficio giudiziario ad approfondire i vincoli familiari e la loro incidenza disfunzionale sul processo formativo del fanciullo, definendo i limiti della discrezionalità educativa dei genitori. In concreto, per garantire il diritto dei minori a ricevere un'educazione responsabile, conforme ai valori costituzionali, si è creata una trama di solidarietà educativa, che affianca i ragazzi nel cammino verso la loro « libertà di scegliere ».

Difatti, l'audito ha affermato che: « *io ho lavorato per 25 anni al tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, negli ultimi 10 da Presidente, e nel corso di questa lunga esperienza professionale, mi sono trovato a giudicare prima i padri, poi i figli, tutti appartenenti alle storiche di 'ndrangheta del territorio. Questo dato ci ha rafforzato nella convinzione che la cultura di 'ndrangheta si eredita all'interno della famiglia. Così, a partire dal 2012, abbiamo iniziato a adottare dei provvedimenti civili di decadenza o limitazione della responsabilità genitoriale e, nei casi estremi, di allontanamento dei minori dal nucleo familiare. Questo tipo di orientamento giurisprudenziale chiaramente ha degli agganci normativi ben solidi, non siamo degli avventurieri del diritto, ma ci muoviamo nell'ambito di una cornice normativa costituzionale e internazionale pattizia ben solida. Questi provvedimenti hanno comportato nei casi estremi l'allontanamento dei ragazzi dalla Calabria, con un obiettivo ben specifico, quello*

[(677)] Comitato X, riunione n. 19, e Comitato XXI, audizione del dott. Roberto Di Bella, trascrizione del 26 gennaio 2021.

di apprestare adeguate tutele per una regolare crescita psicofisica e, nel contempo, per consentire loro di sperimentare orizzonti culturali, sociali, psicologici, affettivi, diversi da quelli che respirano nel contesto di provenienza ... Abbiamo adottato molti provvedimenti che hanno riguardato più di 80 minori, ed è accaduto che ci siamo ritrovati a intercettare quasi involontariamente quello che potremmo definire un bisogno sociale, ovvero la sofferenza e la richiesta di aiuto di molte mamme. Ci siamo accorti che molte di queste donne sono provate dai lutti, dalle carcerazioni loro o dei loro familiari, ci siamo accorti che la 'ndrangheta e la criminalità organizzata provocano sofferenza non soltanto all'esterno, ma soprattutto all'interno della famiglia ... Diverse donne, quando hanno capito che i nostri provvedimenti non erano punitivi ma a tutela dei loro ragazzi, hanno fatto un passo avanti, alcune sono diventate collaboratrici di giustizia proprio con l'obiettivo di salvare i loro figli, altre invece ci hanno chiesto di allontanare i loro ragazzi dalla Calabria o di essere aiutate ad andare via dalla Calabria. Molte di loro non erano collaboratrici o testimoni di giustizia, non avevano apporti dichiarativi rilevanti da rendere alle procure della Repubblica, allora per queste donne non c'era una rete di tutela, c'è un vuoto normativo ... Questo è il tema del progetto Liberi di scegliere, il tema del progetto della proposta di legge Nesci. Abbiamo cercato con dei protocolli di colmare questa lacuna normativa perché mandando via i ragazzi, dovendo aiutare ad andare via anche le madri, perché molte di loro ci hanno chiesto di potersi ricongiungere ai loro figli, allontanarsi dal gioco criminale della famiglia, ci siamo accorti che non c'è una rete normativa di supporto ...Quindi abbiamo chiesto aiuto a Libera, a don Ciotti, e all'avvocato Enza Rando, e con il volontariato qualificato antimafia, abbiamo poco a poco cominciato a creare delle prassi virtuose di accoglienza. Andavano via prima i ragazzi, poi le mamme, interi nuclei familiari. Ad oggi sono quasi 25 nuclei familiari ad essere andati via dalla Calabria e non tutti sono entrati nel sistema di protezione perché, come dicevo, non tutte le donne che sono andate via avevano apporti dichiarativi da rendere » [(678)].

Questa prassi virtuosa – ha spiegato l'audito – « *è diventata un protocollo governativo* » [(679)].

L'ultima versione del protocollo è stata firmata lo scorso 31 luglio 2020 ed è stata sottoscritta da 5 ministri: il Ministro della giustizia, il Ministro dell'interno, il Ministro della famiglia, il Ministro dell'Istruzione e il Ministro dell'Università, poi ancora dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, dagli Uffici giudiziari minorili di Reggio Calabria, dalla procura di Reggio Calabria e dalla Conferenza episcopale italiana, che finanzia questo progetto con i fondi dell'8 per mille. Al primo punto del documento, l'impegno di strutture e di risorse per la creazione di una rete specializzata – giudici, assistenti sociali, psicologi, forze dell'ordine, famiglie affidatarie, case famiglia, strutture comunitarie – in grado di af-

---

(678) *Idem*, pagg. 2 e 3.
(679) *Idem*, pag. 3.

frontare puntualmente ogni caso e di dialogare con i familiari detenuti, nel tentativo di coinvolgerli nel nuovo percorso dei figli.

Secondo il dottor Di Bella, « *I protocolli hanno carattere estemporaneo, per dare continuità giuridica sociale e soprattutto normativa al progetto servirebbe una legge. La proposta di legge Nesci, che è stata fatta anche sulla base della rete di accoglienza di protezione che abbiamo creato, è già un punto di partenza molto significativo ... proprio per questo abbiamo inserito anche il Ministero dell'istruzione e il Ministero dell'Università, perché noi riteniamo che l'aspetto culturale sia fondamentale, i tribunali, l'autorità giudiziaria intervengono su situazioni che sono già patologiche, ma la prevenzione primaria la deve fare la scuola. Allora abbiamo pensato, di concerto con i rappresentanti del Ministero dell'istruzione e dell'Università, di fare conoscere il progetto Liberi di scegliere, quindi parlare di criminalità organizzata e degli effetti deleteri che la stessa provoca sulla vita di tutti noi, nelle scuole in modo capillare. Il Ministero dell'istruzione sta inoltre finanziando con dei sussidi scolastici i ragazzi che vogliono studiare ma che non hanno le possibilità, la stessa cosa sta facendo il Ministero dell'Università che sta sensibilizzando i vari atenei ad affrontare il tema specifico della devianza minorile e della criminalità organizzata, perché l'accademia forma le classi dirigenti del futuro, allora è bene che ci sia una sensibilizzazione sul tema* » [(680)].

L'aspetto fondamentale è fondato sui circuiti comunicativi tra uffici giudiziari. Spiega l'audito: « *al momento non esiste una norma che prevede dei circuiti comunicativi tra uffici giudiziari in questi contesti. Noi siamo potuti intervenire in tante situazioni tempestivamente grazie alle segnalazioni che la procura della Repubblica di Reggio Calabria ci ha fatto in costanza e in concomitanza alle indagini penali a carico dei maggiorenni. Ad esempio, se da una intercettazione ambientale o telefonica emergeva una situazione di pregiudizio per un minore, anche non costituente reato, noi avevamo subito la comunicazione da parte della Repubblica ordinaria che ci consentiva, evitando vuoti di tutela, di intervenire tempestivamente in un'ottica di bilanciamento tra l'esigenza di segretezza dell'indagine penale e quella di tutela del minorenne coinvolto, esigenze di tutela che non sono subvalenti ... Un primo punto importante sarebbe quello di normare questo circuito comunicativo che, al momento si fonda su dei protocolli, su delle buone volontà e sulla risoluzione del Consiglio superiore della magistratura, perché questo è intervenuto, il 31 ottobre 2017, cristallizzando e dando linee direttive agli uffici sul prototipo del progetto Liberi di scegliere. Chiaramente una modifica normativa a costo zero, che prevede questo circuito comunicativo tra uffici giudiziari ordinari e minorili, consentirebbe di uniformare le prassi su tutto il territorio nazionale, soprattutto consentirebbe agli uffici giudiziari minorili di intervenire tempestivamente ... Al momento esiste soltanto una disposizione per cui la Commissione centrale per le speciali misure di protezione, ogniqualvolta ci siano minori affidati anche a persone non incluse nel programma di*

---

(680) *Idem*, pagg. 4 e 5.

protezione, ne dà comunicazione agli uffici giudiziari minorili. Si tratta di una comunicazione che avviene tardivamente, in queste situazioni la tempestività è fondamentale » [(681)].

L'audito ha illustrato un'altra prassi d'intervento, affermando che*: « siamo intervenuti a tutela di minorenni figli di testimoni o collaboratori di giustizia nei casi in cui uno dei due genitori non era inserito nella proposta di protezione perché intraneo o contiguo alla criminalità organizzata. Anche questa prassi di intervento nasce dal protocollo Liberi di scegliere, che purtroppo ha una genesi molto triste che è quella del suicidio, forse omicidio, della famosa Maria Concetta Cacciola, donna che aveva iniziato un percorso di testimonianza con la giustizia. Era stata allontanata dalla Calabria e messa in protezione ma i figli erano rimasti in Calabria con i suoi genitori, i quali non hanno avuto scrupoli nell'utilizzare questi bambini come strumento di pressione al limite del maltrattamento, per costringere il testimone di giustizia a ritrattare e a recedere dal percorso di legalità intrapreso. È accaduto che questa povera ragazza tornò in Calabria, una vicenda tristemente nota, poi morì dopo un mese, un mese e mezzo, ingerendo acido muriatico. Si è suicidata o l'hanno suicidata »* [(682)].

L'audito si è soffermato anche in merito alla concreta attuazione del programma di protezione nei confronti dei minori, segnalando che: « *tra 6.000 tra testimoni e collaboratori di giustizia quasi 2.000 sono minorenni e per questi ultimi ci sono in tutto 3–4 psicologi del Servizio centrale di protezione ...Il Sistema di protezione, secondo me, ha delle lacune che cominciano già nella fase iniziale ...quando c'è la proposta di protezione da parte del procuratore della Repubblica, le misure urgenti, immediate, vengono adottate dal prefetto. In questa fase che è anche decisiva e la più delicata, in cui c'è la scelta di collaborare e si viene subito spostati in una località protetta. In questa fase mi è stato raccontato da tanti collaboratori e testimoni che si viene messi, ad esempio, in alberghi dove si resta per lungo tempo e non c'è una assistenza psicologica, i bambini spesso non vanno a scuola. La fase che intercorre tra la proposta di inserimento nel programma di protezione e la delibera della Commissione centrale. È di 2-3-4 mesi, un tempo lunghissimo per chi si trova in una situazione di limbo, soprattutto in questa fase non c'è una adeguata assistenza psicologica e spesso i ragazzi non vanno a scuola. C'è una disposizione, mi sembra che sia l'articolo 17 del Testo sui testimoni di giustizia del '91, che prevede che il capo della polizia può stanziare dei fondi ad hoc per garantire eventualmente l'assistenza psicologica o l'inserimento scolastico. È normativa eccezionale, io credo invece che già nella prima fase dell'inizio della collaborazione, l'assistenza psicologica è fondamentale ... Per quel che riguarda i minori c'è un decreto ministeriale del 2005 che prevede che il Servizio centrale di protezione può avvalersi della collaborazione del Dipartimento giustizia minorile o delle Asp del territorio. Il Dipartimento giustizia minorile non ha psicologi in carico, se non in casi*

---

(681) *Idem*, pag. 5.

(682) *Idem*, pagg. 6 e 7.

eccezionali, un bambino di 10–11 anni che viene allontanato dal suo territorio, deve innanzitutto assumere subito un nominativo diverso, deve fingere sulla sua identità con i compagni di scuola, deve fingere sulla sua vita quando ha incontri protetti con i familiari che restano in Calabria o in Sicilia, vi rendete conto che è un peso già difficile da sostenere per un adulto, per un bambino di 10–11 anni è veramente un peso enorme. Pensare che l'assistenza psicologica si possa fare una o due volte al mese mandando il bambino a un consultorio familiare è una cosa che non regge. Servirebbero degli psicologi specializzati, che si occupano soltanto di questo settore, che abbiano chiare quelle che sono le dinamiche criminali di certe realtà e che possono muoversi anche svincolati da orari d'ufficio, perché il bambino che va all'Asp a fare la fila al consultorio familiare, secondo me, non funziona. Servirebbe un approccio diverso, con sedute anche di psicoterapia quando sono richieste costanti più volte a settimana e sganciate da ambulatori pubblici che, oltretutto, sono anche potenzialmente pericolosi. Per questo credo che si debba ripensare a questo aspetto, l'assistenza psicologica fondamentale per garantire la tenuta dei minorenni, quindi dei loro familiari, che sono i collaboratori e i testimoni di giustizia. Se non si ha una visione prospettica e chiara di queste situazioni, penso che il sistema abbia molti momenti di crisi » [(683)].

Durante l'audizione, il dottor Di Bella ha ritenuto opportuno illustrare le richieste rivolte ai detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* O.P., in riferimento ai figli minori anche per i colloqui, soprattutto nel periodo della pandemia COVID/19: « *Noi abbiamo chiesto a dei detenuti che sono al 41–bis di dare un contributo al percorso di emancipazione dei loro figli, di spiegare ai ragazzi loro, con le loro parole, i motivi per cui sono detenuti, per cui hanno avuto delle condanne. È questo quello che stiamo cercando di fare e in questa ottica, anche i colloqui via Skype possono essere utili, fermo restando che ci sono delle norme costituzionali che non possono essere violate. Però credo che ci sono tanti bambini, durante la situazione di pandemia a maggior ragione, di 5-6-7 anni che non possono spostarsi continuamente a Spoleto, a Tolmezzo del Friuli, in Sardegna, i carceri di massima sicurezza, quelli del 41–bis, sono tutti nel nord Italia o in Sardegna. Non tutti hanno le possibilità fisiche, di salute, economiche per poter affrontare questi viaggi, io credo che le video chiamate organizzate in tutta sicurezza, ad esempio in una caserma dei carabinieri, possano tranquillamente essere sostitutive dei colloqui in presenza. D'altronde sono tutti colloqui che vengono videoregistrati, c'è la possibilità di interromperli in qualunque momento, e noi li stiamo utilizzando proprio per il processo rieducativo dei ragazzi e dei minorenni, ma anche dei genitori che dimostrano segnali di resipiscenza. Al riguardo la norma del 41–bis non prevede la possibilità dei colloqui sostituiti via Skype, il tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, l'ordinanza l'ho scritta io, ha sollevato una questione di legittimità costituzionale di questa norma, solo che il 9 marzo la Corte costituzionale deciderà. Anche su questo io*

[(683)] *Idem*, pag. 10 e 11.

penso, sia per una esigenza di umanità, ma anche per una prospettiva rieducativa e del condannato e del figlio minorenne, è una piccola modifica che potrebbe essere sicuramente apportata. Oltretutto, i colloqui via Skype sono già previsti per i detenuti della media sicurezza, io credo che con i dovuti accorgimenti non ci dovrebbero essere problemi di sicurezza » [(684)].

Sulla risonanza ed i benefici del progetto, l'audito ha affermato che: *« Il progetto Liberi di scegliere ha avuto un'eco internazionale. Se voi guardate su Internet sono stato invitato all'Università di Harvard, proprio nelle settimane scorse, è studiato al Trinity College di Dublino, moltissime Università o esperti di sociologia e criminologia se ne stanno occupando, c'è una eco mediatica internazionale molto importante. Credo che i giornalisti e gli studiosi stranieri lo stanno approfondendo e lo ritengono uno strumento molto utile da poter applicare anche in altre realtà, non soltanto a quelle legate alla criminalità organizzata locale. Io spero che ci sia la stessa attenzione all'interno, io credo che sicuramente la cristallizzazione in norma potrebbe dare continuità giuridica sociale e anche culturale a questo progetto di cui stanno beneficiando tanti ragazzi, tante mamme, tanti nuclei familiari che adesso possono coltivare e alimentare sogni di speranza laddove sembrava che non ve ne fossero. Credo anche che sia molto importante, da un punto di vista emotivo mediatico programmare qualcosa, ad esempio la fiction Liberi di scegliere ha toccato le corde emotive di moltissimi adolescenti, di molte mamme. Vi dico che questo film ha favorito la nostra azione giudiziaria perché tanti ragazzi si sono fatti sotto, nelle scuole tanti ragazzi hanno chiesto aiuto alle insegnanti, tante mamme sono venute a chiederci aiuto per i loro figli e so che anche dei detenuti che lo hanno visto lo hanno apprezzato. La chiave del successo di questo film, a cui ho dato un contributo gratuito alla sceneggiatura insieme a Monica Zapelli, che è anche la coautrice del mio libro, è stata che l'obiettivo era quello di demistificare il modello e il mito mafioso che affascina gli adolescenti »* [(685)].

Infine è opportuno rilevare che, come ampliamento del progetto presentato dell'audito, nel 2021, presso la Prefettura di Catania, è stato istituito l'Osservatorio Metropolitano [(686)] di coordinamento e monitoraggio per la pianificazione degli interventi e delle strategie, nei quartieri più disagiati del territorio catanese. Hanno aderito al suddetto Osservatorio il Comune di Catania, la Procura presso il Tribunale dei minori, l'Università di Catania, le Forze dell'Ordine, l'Ufficio Scolastico Regionale, l'Ufficio Servizio Sociale per i minorenni dell'Amministrazione della Giustizia, l'Ispettorato del lavoro, nonché la Curia di Catania. Vi hanno preso parte, altresì, alcune associazioni onlus e centri di aggregazione, in particolare l'Associazione Talità kum, il Polo educativo « *Villa Fazio* », la Misericordia di Librino, la Rete Piattaforma per Librino, l'Associazione « Libera », nonché il parroco della parrocchia « *Resurrezione del Signore* » attiva nel

---

(684) *Idem*, pagg. 13 e 14.

(685) *Idem*, pag. 15.

(686) Il primo embrione nasce a Reggio Calabria, diventato, poi, il progetto « Liberi di scegliere ».

quartiere. La finalità essenziale dell'accordo è creare una rete tra istituzioni ed associazioni operanti sul territorio, a partire da quelle di carattere religioso, quelle di ordine sociale, centri di aggregazione e formazione educativa per costruire insieme nuovi percorsi formativi di educazione civica. L'audito, sul punto, ha precisato che: « *L'obiettivo è creare una cabina di regia, di monitoraggio, di osservazione di quelle che sono le dinamiche minorili nei territori, mappare le aree a rischio, vedere quelli che sono le esigenze e i bisogni formativi e pianificare delle strategie di intervento. Pianificarle nell'immediato ma anche fungere da stimolo ai governanti e alla classe politica* » [(687)].

A seguito dell'audizione è stata presentata un'interrogazione parlamentare nella quale l'interrogante (on. Ascari) ha chiesto al Ministro dell'interno di promuovere pronte ed adeguate iniziative sull'argomento. [(688)]

[(687)] Comitato X, riunione n. 19, e Comitato XXI, audizione in videoconferenza del dottor Roberto Di Bella, trascrizione del 26 gennaio 2021, pag. 17.

[(688)] Interrogazione a risposta orale 3-02055 presentata dall'on. Ascari, presentata alla Camera dei deputati il 17 febbraio 2021, seduta n. 458: *« Al Ministro dell'interno. Per sapere: Premesso che: con il coordinamento della prefettura di Catania, il 14 gennaio 2021, è stato siglato un importante accordo tra i vari soggetti istituzionali e sociali competenti, e le diocesi di Catania, Acireale e Caltagirone, con il quale si è provveduto a costituire presso la stessa prefettura della città un Osservatorio metropolitano per il monitoraggio del fenomeno della devianza giovanile nell'area cittadina per favorire la cura delle esigenze educative e di inserimento sociale dei ragazzi con l'obiettivo di assicurare la piena attuazione delle funzioni di tutela dei minorenni o dei giovani adulti destinatari di provvedimenti giudiziari; l'accordo trae origine dalla pregressa collaborazione avviata in Calabria tra il prefetto della città e il presidente del tribunale per i minorenni, Di Bella, culminata nella preparazione del progetto "Liberi di scegliere"; l'accordo si propone di favorire progettualità condivise e modalità operative integrate tra gli attori istituzionali per il perseguimento dei seguenti obiettivi: il recupero culturale dei quartieri della città di Catania e dei comuni dell'area metropolitana, afflitti da povertà educativa e criticità sociali, substrato della devianza giovanile; la programmazione di strategie di contrasto della dispersione scolastica e l'elaborazione di interventi di inclusione sociale, culturale e lavorativa in favore dei minorenni o dei giovani adulti provenienti da contesti familiari e ambientali degradati della città metropolitana; il coinvolgimento operativo delle forze dell'ordine nelle attività di recupero dei minorenni e dei giovani adulti destinatari di provvedimenti giudiziari; la pianificazione di interventi volti a favorire il cosiddetto tempo pieno nelle scuole delle aree degradate della città metropolitana e l'istituzione di centri di aggregazione culturale anche con l'intervento e l'importante contributo delle diocesi e delle associazioni del terzo settore; la rilevazione dell'andamento dell'anno scolastico negli istituti di formazione professionale per i giovani in età scolare in ragione dell'esigenza di assicurare che ragazzi esposti al rischio del "reclutamento" della criminalità siano invece impegnati in attività educative e professionalizzanti. L'accordo prevede anche un circuito comunicativo fra la procura distrettuale di Catania, il tribunale e la procura per i minorenni e le forze di polizia con l'obiettivo di realizzare interventi giudiziari coordinati a tutela degli stessi minorenni disagiati, autori o vittime di reati, della città metropolitana, territorio caratterizzato dalla capillare presenza di organizzazioni criminali e da condizioni di fragilità e criticità sociale e culturale che sostanziano fattori gravemente turbativi della crescita dei giovani; questo è un accordo di rilevante importanza, in quanto, grazie al circuito comunicativo che si instaurerà tra i vari soggetti istituzionali firmatari dell'accordo, sarà più facile intervenire, tempestivamente, in quelle aree della città individuate come maggiormente esposte e critiche, ossia laddove si ravviseranno situazioni di pregiudizio e di criticità per i ragazzi coinvolti in attività criminali o che possono trovarsi soli o in condizione di devianza o per i figli dei collaboratori di giustizia che si trovano a vivere con un familiare che non ha condiviso la scelta di rompere con il passato; questo accordo interistituzionale vuole segnare un deciso cambio di passo nelle strategie di prevenzione e recupero degli stessi giovani, specie in questo periodo in cui l'attuale emergenza sanitaria pare aver accentuato le criticità sociali e le situazioni di devianza tra i giovani; l'attenzione dedicata alla questione minorile è cruciale per prosciugare quel bacino che alimenta il modello mafioso, nella speranza di un rinnovamento culturale e sociale dei giovani soprattutto di quelli meno fortunati; in attuazione di quanto disposto dagli articoli 2 e 3 della Costituzione, occorre assicurare la piena tutela dei diritti dei soggetti minorenni dei territori delle varie città caratterizzate da rilevanti criticità sotto il profilo economico e socio-culturale, oltre che dalla capillare presenza di organizzazioni*

CAPITOLO XIV
UN NUOVO STRUMENTO DI CONTRASTO ALLE MAFIE: LE VERIFICHE SUL PATRIMONIO DEI DETENUTI SOTTOPOSTI AL REGIME PREVISTO DALL'ARTICOLO 41-*BIS* O.P.

14.1 L'audizione del dottor Gianfranco Donadio, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lagonegro

Il 2 marzo 2021, nell'ambito del Gruppo di lavoro, in seguito Comitato XXI, sul « Regime carcerario ai sensi dell'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario e sulle modalità di esecuzione della pena intramuraria in Alta Sicurezza » è stato audito anche il dottor Gianfranco Donadio, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lagonegro [(689)].

L'audito ha introdotto la sua esposizione tracciando, per linee generali, il regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. soffermandosi in particolare*, « su un aspetto tuttora non centrale della questione dei rischi conseguenti alla sussistenza di collegamenti del soggetto ristretto con associazioni criminali, siano esse mafiose o siano esse terroristiche. Il problema è quello della perpetuazione del vincolo che rappresenta il canone principale della esigenza trattamentale in deroga e che giustifica, per molti versi, il particolare che a volte assume profili particolarmente penetranti ... E questa prospettiva secondo me merita una rimeditazione complessiva, in quanto la perpetuazione del vicolo, soprattutto in organizzazioni particolarmente articolate ... dove esiste una sorta di divisione del lavoro sociale e criminale, non può essere certo unicamente ascritta alla capacità egemonico di direzione dei soggetti ristretti ... Occorre ragionare, secondo me, proprio sul profilo dell'attualità di questo processo di accumulazione e distribuzione di valore criminale, che rende attuale e costante, addirittura espansivo in certi casi, il potenziale criminogeno del vincolo associativo, addirittura a prescindere dal ruolo dei soggetti apicali ristretti in regime di 41-bis. Naturalmente vi è sempre una cerchia più ristretta, individualizzante, di questa strategia di prevenzione e cioè la capacità di governo da parte del soggetto ristretto di quei processi di accumulazione e di distribuzione di valore. Non una egemonia di tipo organizzativo, ma un'egemonia di tipo manageriale, per dare indicazioni, gestire gli affari, assicurarsi e*

---

criminali a struttura familiare o che comunque si avvalgono di soggetti minorenni per la perpetrazione di delitti; appare, dunque, necessaria e indifferibile la realizzazione di una strategia condivisa e permanente, attraverso l'istituzione di un Osservatorio simile a quello citato, presso ogni prefettura, fra i vari soggetti istituzionali e sociali competenti, volta a favorire dei percorsi di inclusione sociale, culturale e lavorativa nonché a preservare l'integrità morale, fisica e psichica dei minori dei quartieri a rischio delle città con conseguente riqualificazione culturale dei territori –: se il Ministro interrogato, nell'ambito delle proprie competenze, sia a conoscenza dei fatti sopra esposti e se ritenga opportuno adoperarsi – anche attraverso opportune iniziative normative e d'intesa con altri soggetti istituzionali competenti – per addivenire all'istituzione di un Osservatorio permanente e analogo a quello descritto in premessa presso ogni prefettura del territorio nazionale ».

[(689)] Gruppo di lavoro, in seguito Comitato XXI, riunione n. 3, audizione del dottor Gianfranco Donadio, trascrizione del 2 marzo 2021.

vigilare sulla prosecuzione e sul buon andamento delle attività economiche e finanziarie dell'organizzazione. In altri termini. E come elidere questo che, a mio sommesso avviso, è il massimo rischio di perpetuazione del ruolo egemone dei capi ristretti al 41-bis ... Già nella Rognoni-La Torre si ritenne che una complementare azione di destrutturazione del patrimonio dei soggetti condannati per delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, potesse essere una strategia complementare, ma di grande peso, di grande rilievo per evitare il rischio, a volte molto alto, di perpetuazione di vincoli di governo delle strutture ».

L'audito, durante la sua esposizione, ha illustrato un metodo di contrasto alle mafie, costruito attraverso la propria pregressa esperienza lavorativa: *« Io credo che muovendo dalla induzione del legislatore dell'82, si possa in concreto prendere in considerazione la possibilità di definire una serie di norme, di azione, organizzate e finalizzate a personalizzare l'indagine economico e finanziaria e patrimoniale nei confronti dei soggetti ristretti e ovviamente delle persone che ad esse immediatamente possano essere ricondotte, per motivi scaturenti dai vincoli coniugali, di parentela e di affinità, fino ad arrivare a individuare quell'ulteriore profilo significativo del quadro relazionale comprendente le cosiddette persone vicine, che a volte sono delle persone che si trovano di fatto in una situazione, diciamo, di forte collegamento con il soggetto ristretto. Questo vuol in altri termini che dal punto di vista della strategia rivolta a interrompere diciamo il legame criminogeno si può guardare alla risposta patrimoniale, al contrasto economico e finanziario, come una politica trattamentale e di pari livello rispetto a quella, diciamo, meramente restrittiva. Quindi non vedo alcun ostacolo a fondare un sistema e non facoltativo, ma obbligatorio di indagini patrimoniali nei confronti dei soggetti ristretti al regime di cui all'articolo 41-bis e delle persone, in senso lato, vicine, legate cioè a questi soggetti da vincoli di natura criminale, parentale. Si tratta ora di fare una seconda riflessione, se si accede a riconoscere al contrasto finanziario e patrimoniale obbligatorio, per legge naturalmente, nei confronti di queste categorie di soggetti ristretti sulle norme di azione o se preferite sulla copertura amministrativa di questo vero e proprio obbligo di indagine patrimoniale. E collocare e dare, diciamo, l'organizzazione degli apparati e della Polizia giudiziaria per verificare a quali soggetti attivi possa essere demandata questa visione ... Quindi innanzitutto si tratterà di organizzare questo specifico aspetto dell'azione investigativa, in maniera razionale e in maniera trasparente. Nulla toglie che l'immersione diciamo in questo mondo così ampio, così complesso di profili criminali che non vengono poi adeguatamente sfruttati, possa risultare come una forma di attenuazione del trattamento e non di accentuazione del trattamento. Peraltro è chiaro che il 41-bis non è una forma di rafforzamento della pena, di aggravamento della pena, super punizione ... è una strategia di politica di prevenzione che vuole evitare che il carcere resti non solo il luogo dell'egemonia e del comando, ma che resti una poltrona del consiglio di amministrazione. Io vorrei dare questa immagine ... più suggestiva, giornalistica, ma credo convince ... Non tanto il ruolo di comando inteso nel senso gerarchico, inteso in senso organizzativo e militare, ma quello che deve essere eliminato*

attraverso questo strumento integrato, di contrasto economico, di indagine economica finanziaria è lo scranno di consigliere di amministrazione di un'impresa e per eliminare questo scranno bisogna certamente impedire i collegamenti, ma soprattutto colpire per evitare ridurre il capitale operativo delle imprese. Tolto il capitale operativo dell'impresa equivale ai grandi patrimoni controllati dei soggetti che si trovano al vertice dell'impresa criminale. La pericolosità non è stata diciamo dalle ore di aria, dai percorsi angusti delle aree riservate, dalla limitazione del numero dei contatti, dei colloqui, delle telefonate. La pericolosità è data dal potenziale, che queste organizzazioni riescono ad esprimere anche se i loro capi sono ristretti e dalla somma probabilità che comunque, malgrado i sistemi diciamo di vigilanza messi in campo, malgrado tutto ciò, quello scranno del consiglio di amministrazione sia ancora un punto di riferimento per l'operatività e per l'atteggiamento degli associati. Colpire il patrimonio e organizzare il colpo, diciamo, il contrasto al patrimonio sotto il profilo economico e finanziario, muovendo dalla approfondita verifica del profilo economico e finanziario dei soggetti.... Secondo me questa è una sfida molto interessante che può essere come dicevo poc'anzi deputata non a un meccanismo di competenze spalmate, ma concentrata nelle mani di un organismo specializzato, una vera e propria task force, con obiettivi e bilanci, preventivi ... Tutto questo naturalmente va riportato nella cornice istituzionale, nella cornice ordinamentale che possa essere facilmente distinto nell'ambito dell'ordinamento un ruolo attivo della Procura nazionale antimafia e antiterrorismo, sia come soggetto che riceve da questa ipotetica task force i dati, le notizie, le informazioni utili ad addivenire all'esercizio dell'azione di prevenzione, ad addivenire all'individuazione di assetti finanziati da colpire con gli strumenti, ovviamente, propri della confisca e ... del sequestro, ma anche come vera e propria cabina di regia e di governo delle indagini patrimoniali, specializzate e finalizzate ... tipicamente a definirle in questo modo, attraverso l'esercizio ordinario dei poteri di impulso nei confronti dell'Autorità giudiziaria ordinaria ... Che è un regime, come dicevo all'inizio, particolarmente intenso, particolarmente complesso, ma sempre al limite, cioè sempre al limite ... rispetto ai principi costituzionali, che tutelano gli individui. ... suscettibile di continua rivisitazione e controllo giurisdizionale, finora la giurisprudenza ha avuto questa efficacia direi positivamente di limitare gli eccessi trattamentali, ma quando il trattamento persiste, lungamente nel tempo, anche alla luce della giurisprudenza in materia di diritti dell'uomo, noi potremmo da un momento all'altro verificare, diciamo, criticità e condizioni di stress del sistema trattamentale del 41-bis. Quindi bisogna strategicamente riposizionare quelle esigenze di prevenzione in una prospettiva più ampia, ... di trattamento dell'individuo e di pari pasi rispetto alle strategie di contrasto della posizione economica e finanziaria del soggetto ristretto ... ».

A domanda specifica, l'audito ha riferito che: « *all'epoca in cui ho avuto l'onore di lavorare in Procura nazionale antimafia, all'epoca ero Procuratore aggiunto, mi occupavo di questioni relative allo stragismo, degli anni '89-'94, e con il consenso del Presidente Grasso cominciamo a rivisitare le posizioni dei soggetti condannati all'ergastolo, per il delitto di*

strage e per ciascuno dei quali osservare il tipo di disposto sul piano delle indagini economico e finanziarie. E mi ricordo che con il metodo empirico, che poi è il metodo migliore per scrutare la realtà, cominciammo a esaminare una serie di posizioni. Tra queste in particolare una, di soggetto condannato all'ergastolo, per le stragi continentali che non era stato di fatto attinto da indagini patrimoniali. Quando ai sensi dell'articolo 371-bis il Procuratore nazionale antimafia richiese alle forze di Polizia di fornire dati, notizie e informazioni sul profilo economico e finanziario di costui, cioè dell'ergastolano condannato per strage, nell'arco di pochi mesi vennero fuori risultati investigativi importati e in capo a persone vicine al condannato per stragi ... venne individuata la titolarità di importanti assetti immobiliari, un vero e proprio tesoro, che venne poi, ricordo bene, dal Nucleo di Polizia tributaria della Guardia di Finanza di Palermo individuato e fatto oggetto di specifiche informative, che condussero l'Autorità giudiziaria al sequestro e alla confisca di quei beni. Fu quella sorta di atto che consentì di verificare che quando si organizzano e si finalizzano accertamenti mirati nei confronti di soggetti indubbiamente al vertice delle organizzazioni criminali, i risultati si ottengono. Quell'esperienza mi ha fatto sempre meditare sulla necessità di una cabina di regia, organizzata in maniera da rendere effettiva l'indagine patrimoniale e finanziaria. Perché una cosa è la previsione astratta o normativa, una cosa è quella che i francesi chiamano ..., la copertura amministrativa, cioè, una cosa è il piano del principio e della norma, una cosa è il piano dell'effettività delle risposte. Io ho immaginato questa proposta che è solamente, come dire, una bozza, che è meritevole ovviamente di essere accuratamente rivisitata, per l'organizzazione di una task force, ... non eversiva rispetto al sistema attuale, ma incardinata nei collegamenti ordinari con l'Autorità giudiziaria e in particolare incardinata, direi, in maniera specifica con la Procura nazionale antimafia e antiterrorismo, potrà consentire in concreto di verificare se nei confronti dei grandi boss quelle indagini patrimoniali furono fatte. Furono fatte completamente, furono solo iniziate ... Non esistono, vorrei aggiungere purtroppo, le condizioni per una evoluzione, diciamo, per un superamento, vorrei introdurre questa categoria, del sistema del 41-bis. Esistono, però, le condizioni per il completamento e l'integrazione della strategia del 41-bis in una strategia più ampia, che vorrei ... di dedicato contrasto economico e finanziario ai soggetti in quel regime. E maggiori saranno i risultati, cioè le indagini rivolte a sequestrare e a confiscare i beni dei soggetti sottoposti al 41-bis e vorrei aggiungere mestamente a volte dimenticati al 41-bis, tanto più sarà positivo questo circuito, tanto più effettivamente si potranno ridefinire, diciamo, i limiti, i confini e l'operatività anche temporale del regime. Al momento queste condizioni non ci sono, bisogna costruirle per guadagnare indubbiamente punti sul percorso della tutela dell'individualità e dei diritti della persona, ce lo impone la Carta Costituzionale, ma per guadagnare punti sul percorso della effettività della risposta ... perché un boss ristretto, ma ancora in grado di gestire, attraverso contatti di ogni natura e ce ne sono tanti, purtroppo, malgrado l'apparente rigore, il ciclo di produzione e di accumulazione e di scambio di capitali e di risorse criminali e un boss che

può essere ridotto a due ore di socialità al giorno, ma resterà sempre un boss potente e influente. Per diminuire il peso strategico dei capi della criminalità organizzata bisogna puntare diritto ad indagini patrimoniali che ne attenuino, diciamo, e riducano e circoscrivano il peso economico e finanziario. l'esempio di quel soggetto ergastolano mi torna sempre alla mente. Mi sono sempre richiesto se una norma di legge, un sistema e un apparato all'uopo deputato scendessero in campo per fare i conti nelle tasche dei grandi boss, se attraverso questa strada non sia più facile delimitarne e ridurne diciamo l'influenza. Poi naturalmente vi è il ciclo di produzione della ricchezza criminale, che è un ciclo quasi macroeconomico, di grande respiro e la risposta repressiva è pur sempre una risposta selettiva, non può essere una risposta generalizzata, perché sappiamo tutti quanto è complesso destrutturare un'organizzazione criminale e quante chances di ricostituzione, l'organizzazione criminale riesca a mettere in campo, malgrado gli arresti, malgrado i numerosi arresti. Però l'interruzione del ciclo di accumulazione e di distribuzione del capitale criminale, a mio sommesso avviso, ha perlomeno lo stesso valore, lo stesso peso e induce certamente lo stesso timore di una lunghissima carcerazione ».

Tale suggerimento, è stato travasato nella proposta di legge n. 3187 ad iniziativa dei deputati Ascari, Cataldi e Scanu, riguardante le « *Modifiche all'articolo 25 della legge 13 settembre 1982, n. 646, in materia di verifica della posizione fiscale, economica e patrimoniale dei detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione di cui all'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354* », presentata il 1° luglio 2021 [(690)].

[(690)] Nel discorso di presentazione della suddetta proposta di legge, la prima firmataria, deputata Stefania Ascari, Presidente di questo Comitato, già Gruppo di lavoro, ha segnalato che: « *Tra i compiti istituzionali attribuiti a un componente della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, qual è la prima firmataria della presente proposta di legge, vi è quello di verificare lo stato di attuazione degli strumenti legislativi di contrasto alle mafie, tra cui quello del regime speciale di detenzione di cui all'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, al fine di proporre e sollecitare le iniziative di carattere legislativo che si ritengono necessarie per rafforzarne l'efficacia. Alla data del 31 dicembre 2020 risultano presenti 759 soggetti sottoposti al citato regime speciale (secondo la relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2020). Nonostante alcuni capi mafia siano sottoposti a tale regime, spesso gli organi di informazione rilevano che molti di loro sarebbero liberi di gestire i propri affari dal carcere e dare ordini ai loro affiliati in stato di libertà, incrementando così la loro capacità economico-patrimoniale e quella dell'associazione di riferimento. Di fronte a questi episodi ci si chiede come sia possibile che avvenga tutto ciò, considerate le "maglie strette" del cosiddetto "regime del carcere duro", di cui al comma 2 del citato articolo 41-bis, che fin dalla sua introduzione, durante gli anni delle stragi di mafia, si è posto l'obiettivo di congelare la leadership degli esponenti di primo piano delle organizzazioni criminali, recidendo il rapporto tra il carcere e l'esterno. Il regime speciale di detenzione previsto dall'articolo 41-bis rappresenta uno strumento fondamentale che merita una costante attenzione, specie in questo attuale momento storico* ».

Inoltre ha evidenziato a gran voce che: « *nell'ambito di un'efficace politica antimafia, un ruolo certo e importante deve essere attribuito non solo all'aspetto sanzionatorio della pena, ma anche ai meccanismi che sono in grado di spezzare, concretamente, il legame esistente tra il singolo e l'associazione criminale di appartenenza, affinché si possa rendere effettiva la funzione intimidatrice e deterrente della pena. Tra questi meccanismi, uno è quello di effettuare delle verifiche sulla posizione economico-patrimoniale dei soggetti sottoposti al regime speciale attraverso le quali riuscire a comprendere se la capacità economico-patrimoniale degli stessi e delle associazioni di riferimento abbia subìto dei consistenti incrementi, anche durante la detenzione, dai quali poter desumere che gli esponenti di spicco delle mafie continuano a esercitare il loro potere anche dall'interno allo scopo di intervenire immediatamente e di recidere il loro legame economico con l'esterno.*

CAPITOLO XV
CONSIDERAZIONI FINALI E PROPOSTE

L'importanza e la rilevanza del sistema penitenziario, in particolare del regime previsto dall'articolo 41-*bis* O.P., ai fini della prevenzione e del contrasto alle mafie, ha spinto la Commissione a compiere un'inchiesta parlamentare per verificare la concreta applicazione dell'istituto, per accertarne la congruità al dettato normativo e l'efficacia rispetto alle finalità di prevenzione che lo stesso deve perseguire. Se è pur vero che per il detenuto sottoposto al regime previsto dall'articolo 41-*bis* O.P. c'è un diritto del singolo che va salvaguardato, c'è anche una più ampia logica di giustizia di cui non si possono dimenticare le profonde e indiscutibili ragioni: la pericolosità dei capimafia che spesso rimane intatta anche in costanza di detenzione. Il fine ultimo che ha animato il legislatore all'impiego dello strumento del regime differenziato per contrastare le mafie è proprio quello di tutelare la collettività, privando i sodalizi dell'apporto dei loro capi, impedendo le comunicazioni dei *boss* con l'esterno e gli altri affiliati, in modo da annichilire il loro potere, la loro carica criminale e il carisma che deriva loro dalla perpetuazione del potere anche dal carcere.

Alla luce delle considerazioni esposte, riteniamo necessario e urgente presentare questa proposta di legge, composta da un solo articolo, con il quale si propongono alcune modifiche ai commi 1 e 3 dell'articolo 25 della legge n. 646 del 1982, al fine di rafforzare gli strumenti legislativi di intervento contro la criminalità mafiosa. Tali modifiche consentono di rendere applicabili le "verifiche della posizione fiscale, economica e patrimoniale " di cui allo stesso articolo 25 anche ai soggetti sottoposti al regime speciale di detenzione di cui all'articolo 41-bis della legge n. 354 del 1975, consentendo: 1) di estendere gli accertamenti al coniuge, ai figli e a coloro che nell'ultimo quinquennio hanno convissuto con i soggetti detenuti o internati nonché alle persone fisiche o giuridiche, società, consorzi o associazioni, del cui patrimonio gli stessi soggetti risultino poter disporre in tutto o in parte, direttamente o indirettamente, ovvero dei quali siano amministratori o ne determino in qualsiasi modo scelte e indirizzi; 2) ai militari del Corpo della Guardia di finanza di avvalersi dei poteri e delle facoltà previsti dall'articolo 2 del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68, dall'articolo 19, comma 4, del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché di quelli attribuiti al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza ai sensi del decreto legislativo 21 novembre 2011, n. 231. Si ritiene, inoltre, necessario – al fine di consentire l'esecuzione delle verifiche nei confronti dei soggetti destinatari di un provvedimento di cui all'articolo 41-bis della legge n. 354 del 1975 – integrare il comma 3 del citato articolo 25 nel senso di prevedere la trasmissione di una copia del decreto del Ministro della giustizia di adozione del citato regime speciale di detenzione al competente Nucleo di polizia economico-finanziaria, similmente a quanto previsto dal medesimo comma 3 in relazione alle sentenze e ai provvedimenti di applicazione delle misure di prevenzione. Lo scopo che ci si prefigge con la presente proposta di legge è quello di impedire che i membri di vertice in stato di detenzione speciale si sensi dell'articolo 41-bis della legge n. 354 del 1975 possano continuare a controllare le attività illecite di carattere economico dell'organizzazione impartendo, dall'interno del carcere, ordini e direttive agli affiliati in stato di libertà. L'estensione della verifica della posizione fiscale, economica e patrimoniale di cui all'articolo 25 della legge n. 646 del 1982 anche ai soggetti sottoposti al regime speciale di detenzione di cui all'articolo 41-bis della legge n. 354 del 1975 rappresenterebbe uno strumento importante per la funzione deterrente che essa avrebbe, in quanto consentirebbe di indebolire la capacità economico-patrimoniale delle mafie recidendo, al contempo, il legame tra l'associazione criminale e i suoi affiliati, che non avrebbero la possibilità di continuare a gestire il patrimonio economico-finanziario dei loro capi, soggetti a verifica ai sensi del novellato articolo 25. Infine, si fornirebbe agli organi investigativi e alla magistratura un ulteriore fondamentale mezzo di supporto nella lotta alla criminalità mafiosa a cui essi sono dediti tutti i giorni ».

Nell'ambito dell'esecuzione penale contribuisce all'attività di contrasto alla criminalità organizzata e rafforza la tutela sociale il circuito dell'Alta Sicurezza, scaturito dalla necessità di far rimanere distinti i soggetti appartenenti alla criminalità organizzata da coloro che possono definirsi espressione della criminalità comune.

Una attenta gestione dei detenuti appartenenti all'Alta Sicurezza è, infatti, fondamentale per sventare le molteplici insidie presenti nei fenomeni criminali collettivi, che hanno un *modus procedendi* di aggregazione, sottomissione e uso spregiudicato della forza, derivante dal vincolo associativo, che tendono a replicare all'interno degli istituti di pena con le stesse modalità esplicate all'esterno dall'organizzazione di appartenenza: da qui l'esigenza di effettuare una ripartizione della popolazione detenuta, che tenga distinti non solo i detenuti comuni da quelli appartenenti all'Alta Sicurezza, ma, tra questi ultimi, anche i soggetti più pericolosi ovvero al vertice delle organizzazioni dai loro affiliati.

La *ratio* del circuito dell'Alta Sicurezza ha come obiettivi l'allocazione in sezioni particolarmente sicure dei detenuti socialmente pericolosi, la loro sottoposizione a maggiori controlli e l'adozione di speciali cautele nella fruizione degli istituti trattamentali, così come definiti dalle norme. È, dunque, mirato ad evitare influenze negative tra i detenuti, per prevenire il pericolo che appartenenti al crimine organizzato possano svolgere attività di proselitismo nei confronti degli altri ristretti per reati non associativi.

L'attività di inchiesta, svolta soprattutto attraverso l'acquisizione diretta delle informazioni dalla viva voce degli operatori penitenziari che quotidianamente vivono la realtà carceraria, ha evidenziato, purtroppo, diversi aspetti di criticità e di debolezza degli strumenti penitenziari special-preventivi, come appunto il regime differenziato e il circuito dell'Alta Sicurezza.

È stata acclarata, fin dalle prime acquisizioni, la grave criticità riguardante le strutture che ospitano reparti per detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* O.P.: tali strutture detentive non sono idonee a garantire la separazione di e tra questi detenuti, come invece previsto dalla legge.

Attualmente sono 12 gli istituti adibiti ad avere al loro interno le sezioni dedicate al regime previsto dall'articolo 41-*bis* O.P., che ospitano detenuti, che, per espressa disposizione normativa, devono essere allocati in istituti ad essi dedicati o sezioni ad essi dedicati preferibilmente costruiti in regioni insulari. Solo due istituti invece sono presenti sulle isole: Sassari e Nuoro, anche se quest'ultimo ha due piccole sezioni estrapolate all'interno di un istituto penitenziario dedicato comunque alla media sicurezza, mentre gli altri dieci reparti, destinati ad ospitare detenuti sottoposti al regime *ex* articolo 41-*bis* O.P., sono stati individuati in istituti penitenziari – che siano essi case di reclusione come Spoleto o case circondariali come Novara – progettati per la gestione di detenuti di media sicurezza o alta sicurezza. I reparti sono stati adattati, perché erano strutture costruite per altre finalità: sono quasi tutti *ex* sezioni femminili, che non garantiscono la separazione tra i gruppi diversi di appartenenza, con tutto ciò che ne consegue.

L'unica struttura pienamente aderente al dettato normativo è, allo stato, solo quella di Sassari, distinta per moduli da quattro stanze su linea, con sala socialità e passeggi dedicati. Ogni gruppo di socialità è separato dai restanti altri e non vi sono interazioni di sorta tra i distinti gruppi di detenuti ivi ristretti.

La legge dispone che i detenuti non dovrebbero nemmeno incontrarsi, salvo che tra appartenenti al medesimo gruppo di socialità. Invece, proprio per ragioni strutturali degli istituti, sono allocati in camere detentive una di fronte all'altra, nello stesso corridoio, con i cosiddetti blindati aperti e, quindi, con la possibilità di comunicare. I detenuti, dunque, non solo si possono vedere, stando uno di fronte all'altro, ma, parlando ad alta voce all'interno della propria camera, possono essere sentiti anche dal compagno di pena che sta a fianco, anche se appartiene ad un altro gruppo di socialità, e, in tal modo, possono comunicare tra loro. Oppure, addirittura, ci sono stati dei passaggi di comunicazione tra un piano e l'altro all'interno dello stesso istituto, perché le camere sono poste verticalmente una al di sopra dell'altra, con finestre che affacciano, in alcuni casi, sui cortili passeggio, per cui i detenuti possono vedere e sentire gli altri gruppi di detenuti durante le ore trascorse all'aperto. Dall'inchiesta svolta, è risultato, ancora, che in uno dei reparti – composto tra l'altro da un'unica sezione – le stanze non solo sono una di fronte a l'altra, ma sono separate da un corridoio stretto appena un metro e mezzo, che quasi agevola la comunicazione fraudolenta, perché può essere sufficiente parlare anche a bassa voce, comunicare con un'espressione del volto o con segnali del corpo, non sempre facili da carpire e da interpretare dal personale del G.O.M.

Va, inoltre, considerato che, quando i gruppi di socialità sono composti da tre persone, è quasi inevitabile che parlino tra loro detenuti appartenenti a differenti gruppi di socialità.

È fatto, ormai, notorio che i detenuti usino stratagemmi tali per cui fingono di parlare con il compagno di gruppo, ma in realtà conversano con un altro detenuto. Tale anomalia strutturale favorisce anche i « lanci » e i passaggi di generi, consentiti o meno, ma che vengono fatti fuori dagli orari stabiliti dal regolamento interno dell'istituto.

Ci sono limiti strutturali anche per i cortili destinati al passeggio così come per le sale colloqui, anch'esse adattate e a volte implementate, ma sempre con strutture non fatte *ad hoc*.

Pur con il divieto di comunicare, ci sono momenti della vita carceraria (come andare alle docce o al colloquio o al passeggio) in cui ci sono possibilità d'incontro, di rapidi passaggi di messaggi e di scambi.

L'esito dell'inchiesta ha dimostrato, in fatto, la possibilità di comunicazione.

È, dunque, un problema strutturale, che non è mai stato affrontato in maniera completa. Si potrebbe risolvere solo con una politica di investimento sull'edilizia carceraria tale da consentire la costruzione di nuove strutture, dove, realmente, non ci siano possibilità né di incontro né di colloquio tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, per poter far sì che la separazione prevista dalla legge sia effettiva, per mantenere la finalità dell'istituto e dargli efficacia.

Dall'inchiesta svolta è risultato, inoltre, che diversi istituti carcerari sono organizzati al proprio interno in più circuiti. Addirittura alcuni, come Spoleto, che, oltre alla media e all'alta sicurezza, ospita anche il reparto *ex* articolo 41-*bis* O.P., con ricadute in termini di sicurezza, di organizzazione e destinazione degli spazi, degli ambienti e dell'offerta trattamentale. Sarebbe, pertanto, da evitare che in uno stesso carcere coesistano sezioni di media ed alta sicurezza, considerato che richiedono, di norma, diversi livelli di sicurezza e di trattamento e che la loro commistione nello stesso istituto genera dispersione di conoscenza e di professionalità per gli operatori penitenziari.

L'inchiesta ha messo ancor più in evidenza la condizione delle carceri italiane che quotidianamente vivono situazioni più che allarmanti, che mettono a repentaglio la sicurezza interna ed esterna. Sono noti anche alle cronache i frequenti tentativi di introduzione e/o rinvenimenti di cellulari, di droga e il compimento di vari traffici illeciti, con cui si devono misurare ogni giorno quanti operano nel carcere. Lo Stato ha il dovere di rispondere adeguatamente anche per tutelare l'incolumità e l'attività di chi presta un servizio indispensabile per la collettività.

La Polizia Penitenziaria, dunque, deve essere messa in condizione di svolgere il proprio lavoro in sicurezza. A tal fine deve essere assicurata la copertura della pianta organica, la formazione e l'aggiornamento professionale, l'addestramento e l'equipaggiamento.

Gli esiti dell'inchiesta hanno acclarato che l'attuale pianta organica è gravemente insufficiente considerato che al Corpo sono state affidate specifiche funzioni anche al di fuori dell'ambito intramurario. La Polizia Penitenziaria, infatti, serve più dipartimenti, è presente nelle strutture interforze, fornisce un contributo fattivo nella lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo internazionale, è presente negli uffici giudiziari e nella Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo. In particolare, la carenza organica del G.O.M. non permette di poter fare una vera attività di osservazione. Attività che non è volta solo ai detenuti, ma è diretta anche allo stesso personale operante: ciascun appartenente al Gruppo deve essere messo nelle condizioni di poter osservare anche l'attività del collega, al fine di garantire il corretto adempimento del servizio e allo stesso tempo di tutelare lo stesso agente da tentativi di intimidazione e di corruzione eventualmente messi in atto da detenuti, di cui è notoria la capacità criminale. Le accresciute competenze del G.O.M., a seguito delle disposizioni emanate con il nuovo decreto organizzativo, rendono ancor più necessario un incremento organico di personale.

È altresì emerso, quanto alla formazione del Corpo, che, in relazione alla scelta degli argomenti da trattare, l'Amministrazione penitenziaria ha focalizzato poco l'attenzione su aspetti legati alla gestione della sicurezza in carcere, e cioè sulle attività di polizia e sulla difesa personale. Non esistono protocolli operativi, regole *standard* sulla base delle quali intervenire nella gestione degli eventi critici. In particolare, ha destato perplessità il fatto che non siano stati effettuati corsi di aggiornamento per il personale del G.O.M. e che non vengano svolti percorsi di formazione specifici per il personale che accede al Gruppo. Anzi, è stato appurato che

entrano a far parte del Gruppo anche agenti neoassunti, senza esperienza e senza conoscenza della cultura mafiosa, anche rispetto alle modalità comunicative dirette ed indirette che il G.O.M. deve osservare e contrastare.

È risultato, inoltre, che attualmente il Corpo di Polizia Penitenziaria è dotato di un equipaggiamento obsoleto, ancora appartenente agli agenti di custodia, antecedente al 1990 e, pertanto, non più idoneo all'uso. Le carenze riscontrate sono state molteplici, dall'assenza del tesserino di riconoscimento e addirittura delle insegne di qualifica (i cc.dd. gradi) ai ritardi per la fornitura del vestiario e alle carenze di taglie, per cui il personale sarebbe costretto ad operare con abbigliamento non sempre decoroso per il ruolo rivestito. Appare preoccupante l'assenza totale di strumenti di difesa personale, di prevenzione da aggressioni e/o azioni violente dei detenuti nei confronti del personale, ma anche di strumenti tecnologici avanzati, che possono individuare oggetti non consentiti (ad esempio telefoni cellulari) o mezzi di ricerca di sostanze stupefacenti sia per prevenire l'introduzione in carcere che il rinvenimento delle stesse nelle celle. È risultata anche una scarsa formazione sull'uso corretto dell'equipaggiamento.

L'attività di inchiesta ha riguardato anche un'altra specialità del Corpo, il N.I.C., organo investigativo della Polizia Penitenziaria con competenza sia sulla criminalità organizzata sia sul terrorismo. Il N.I.C., oltre a coordinare operativamente le attività di indagine delle 11 articolazioni regionali, è anche un osservatorio investigativo privilegiato, che attraverso l'analisi e il raccordo informativo studia le dinamiche dei fenomeni criminali, del terrorismo interno, del terrorismo internazionale e della radicalizzazione e del proselitismo in carcere, a tutela della sicurezza penitenziaria e pubblica. Le citate attività investigative, che trovano genesi ovvero prosecuzione e sviluppo in ambito penitenziario, elevano la Polizia penitenziaria a osservatore privilegiato e specializzato della fenomenologia e dell'evoluzione di quei fattori connotanti le consorterie mafiose e in particolare le manifestazioni di nuovi sodalizi criminali, in quanto può disporre non solo dell'enorme patrimonio informativo sui profili criminali presenti negli istituti penitenziari, ma anche, e soprattutto, delle particolari chiavi di lettura investigativa delle dinamiche criminali tipiche ed esclusive della condizione intramuraria. Si consideri, inoltre, l'altrettanto importante e accresciuto ruolo assunto dalla Polizia Penitenziaria anche nell'attività di monitoraggio e di analisi del fenomeno del proselitismo e della radicalizzazione violenta di matrice religiosa, volta al contrasto del terrorismo interno ed internazionale. Attività consolidata con la presenza permanente del N.I.C. in seno alle riunioni del Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (C.AS.A.).

L'attuale disarmonia normativa emersa dall'inchiesta – riferita all'assetto organizzativo per l'esercizio e il disimpegno delle funzioni di polizia giudiziaria della Polizia Penitenziaria – rappresenta un ostacolo, formale e sostanziale, al compiuto e più efficace rapporto sinallagmatico con i Servizi Centrali delle altre Forze di Polizia – è superabile con l'inserimento della Polizia Penitenziaria nel novero dei Servizi centrali e interprovinciali di polizia giudiziaria, modificando l'articolo 12 del decreto legge n. 152 del

1991, convertito in legge n. 203 del 1991. Inserimento che consentirebbe alla Polizia Penitenziaria sia di ottenere utili strumenti investigativi tipici dei Servizi centrali di polizia giudiziaria sia di rafforzare e formalizzare, di fatto, il coordinamento, soprattutto nelle specialistiche investigazioni che il N.I.C. svolge su tutto il territorio nazionale su numerosi detenuti appartenenti alle consorterie criminali, che, anche dalle varie sedi penitenziarie, continuano a controllare il territorio, i rispettivi sodali, a gestire le proprie attività illecite e ad allacciare patti scellerati con altre consorterie. L'inclusione consentirebbe, in particolare, il necessario collegamento delle attività investigative poste in essere sull'intero territorio nazionale e svolte dalla Polizia Penitenziaria, che, come noto, è articolata in molteplici presidi, tra i quali si annoverano, solo per citarne alcuni, i Comandi dei Reparti presso gli Istituti penitenziari per adulti e minori, i Nuclei Traduzioni e Piantonamenti, i Nuclei di Polizia penitenziaria presso gli Uffici di Esecuzione penale esterna e i Nuclei di Polizia penitenziaria aeroportuali di stanza in alcuni aeroporti.

L'inchiesta ha evidenziato anche che il 40% degli istituti penitenziari del territorio nazionale è sprovvisto di un direttore titolare, tra questi anche istituti dove sono ubicate le sezioni detentive destinate ai detenuti in regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. (ad esempio l'Istituto di Sassari dove c'è la dirigente in missione che è titolare dell'istituto di Nuoro, sede anche di sezione *ex* articolo 41-*bis* O.P., e incaricata altresì dell'istituto di Mamone). Il direttore è responsabile sia della sicurezza sia del trattamento: l'assenza oggettiva della direzione non consente quella analisi e quella progettualità che una struttura complessa come il carcere necessita. In concreto accade che un direttore, dovendo di fatto gestire più istituti, non può assicurare una presenza fisica in istituto, non è nelle condizioni di conoscere direttamente ciò che accade nell'istituto – può solo verificarlo successivamente – non può occuparsi quotidianamente della gestione e delle esigenze del personale, non ha il contatto diretto con i detenuti: le sue funzioni vengono di fatto delegate ad altro personale della struttura.

Ancora. Le risultanze istruttorie hanno evidenziato che sono presenti negli istituti penitenziari solo 780 unità di educatori a fronte di una popolazione detenuta di circa 53.000 ristretti. È di tutta evidenza la difficoltà ad adempiere ai gravosi compiti che onerano la figura dell'educatore, coinvolto a tutto tondo nelle attività di accoglienza, di conoscenza e di progettualità, interna ed esterna, che riguardano il detenuto. Attività importante che si riversa nel documento di sintesi, fondamentale strumento di conoscenza del detenuto per la magistratura di sorveglianza. Si ricorda che anche per i detenuti sottoposti al regime differenziato va redatta la relazione di sintesi ai fini della proroga o della cessazione del citato regime, ma ancor più oggi andrà redatta, alla luce dei recenti arresti della Corte Costituzionale (come, per tutte, sentenza n. 253 del 2019, pronunciata a proposito della concedibilità dei permessi premio *ex* articolo 30-*ter* O.P. ai condannati per i delitti ricompresi al 1 comma, dell'articolo 4-*bis* O.P.), anche per l'accesso ai benefici di legge.

L'inchiesta della Commissione ha rilevato, però, che non è stata ancora messa in atto un'offerta trattamentale *ad hoc* per i detenuti sottoposti al

regime differenziato o comunque ristretti per reati *ex* articolo 4-*bis* O.P. che non può limitarsi ai *classici* elementi del trattamento. Vi è, pertanto, la necessità di un potenziamento dell'offerta trattamentale destinata ai soggetti inseriti nell'ambito del circuito di Alta Sicurezza e/o sottoposti al regime differenziato, al fine di acquisire più significativi esiti del percorso intramurario, da rappresentare al magistrato di sorveglianza per la valutazione dei requisiti soggettivi occorrenti per la concessione del permesso premio. In considerazione di questa nuova premialità, che è una novità per i detenuti condannati per questo tipo di reati, si viene a determinare una situazione di incentivazione al coinvolgimento nelle attività trattamentali dei detenuti ristretti in alta sicurezza. Di tal guisa, l'offerta trattamentale potrà anche dispiegare le sue potenzialità di promozione della modificazione degli atteggiamenti e delle condizioni, che sono stati di ostacolo alla costruttiva partecipazione sociale, anche per questa tipologia di detenuti. Diversamente, si corre il serio rischio di rappresentare alla magistratura di sorveglianza esiti dell'osservazione che non corrispondano davvero alla realtà, perché è stato riscontrato, in alcuni casi, di disporre uno spaccato conoscitivo parziale, essendo deficitaria la circolarità dell'informazione e della conoscenza.

Nell'ottica di omogeneizzare il regime custodiale speciale, con la circolare n. 3676/6126 del 2.10.2017, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha impartito agli Istituti Penitenziari, che ospitano i detenuti del circuito differenziato, specifiche linee precettive per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Il riscontro fattuale della concreta applicazione della stessa, svolto nel corso dell'inchiesta, ha fatto emergere che tale fonte normativa terziaria è stata oggetto di sostanziali modificazioni, a causa dell'intervento della magistratura di sorveglianza *ex* articolo 35-*bis* O. P., che, di fatto, ha creato differenziazioni tra la popolazione detenuta, anche con evidenti disparità tra istituti di pena e, cosa ancor peggiore, tra i soggetti ricorrenti per il medesimo gravame, anche se appartenenti allo stesso gruppo di socialità. Inoltre, il reclamo *ex* articolo 35-*bis* O.P. prevede anche il giudizio di ottemperanza, strumento molto utilizzato dai detenuti, che in tal modo, hanno, di fatto, disarticolato la circolare del 2017 e l'organizzazione interna del regime differenziato, con conseguenti ricadute sulle scelte e sull'operato delle singole Direzioni.

Le acquisizioni istruttorie hanno evidenziato una criticità organizzativa dell'Amministrazione centrale, che non sempre è stata in grado di far fronte alla mole delle impugnazioni proposte dai detenuti, per la carenza di personale assegnato al Servizio Reclami, dedicato appunto al compimento di dette attività, sottovalutando il ruolo strategico di questo servizio. I detenuti del circuito differenziato, per il tramite di competenti avvocati esperti di contenzioso penitenziario, consapevoli delle lunghe pene detentive comminate e passate in giudicato, stanno cercando di *alleggerire* l'esecuzione della carcerazione, utilizzando proprio lo strumento del reclamo giurisdizionale.

Tema centrale oggetto dell'inchiesta svolta è stato quello della « *sorveglianza dinamica* » – quale modalità di lavoro del personale della Polizia Penitenziaria, con un controllo remoto a mezzo di sistemi di videosorve-

glianza – strettamente connesso alla « *detenzione a camere aperte* », che hanno investito in profondità le concrete modalità di vita delle comunità penitenziarie.

In primo luogo, infatti, è cambiata la quotidianità dei detenuti che, in generale, trascorrono un numero di ore fuori dalle camere di pernottamento maggiore rispetto al passato e, in molti casi, sono ammessi a godere di un'ampia e autonoma possibilità di movimento nelle sezioni e nei reparti.

In secondo luogo, anche il personale penitenziario è stato ampiamente coinvolto in questo processo di rinnovamento, venendo chiamato a modificare, talvolta assai incisivamente, prassi operative e schemi organizzativi ai quali era da tempo abituato; modificazioni che il personale tutto ha saputo rendere concrete nel quotidiano espletamento del proprio mandato istituzionale.

Tuttavia, vanno segnalati gli obiettivi che sono stati mancati e le scelte rivelatesi sbagliate, concernenti le nuove modalità di detenzione e di sorveglianza, diramate negli ultimi anni dall'Amministrazione penitenziaria.

Quanto alle ragioni della vasta opera di riforma, non può negarsi che fra queste vi sia stata la « crisi da sovraffollamento » del sistema penitenziario italiano, sottolineata dalle due note sentenze – del 2009 e del 2013 – della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Dunque, è chiaro che il percorso riformatore sia stato incentivato dalle sanzioni provenienti dal contesto internazionale. La scelta operata dall'Amministrazione penitenziaria lascia, inoltre, facilmente intendere che l'applicazione della « sorveglianza dinamica » sia stato un *escamotage* per sopperire alla cronica mancanza di risorse umane.

Sin dalla circolare 25 novembre 2011 [(691)] l'Amministrazione ha fatto ricorrente richiamo ad alcuni concetti. Fra questi spiccano per la loro centralità: la necessità di concentrarsi sul circuito penitenziario della « *media sicurezza* », in precedenza oggetto di una disciplina incompleta e lacunosa da parte delle circolari dipartimentali; la valorizzazione della « *responsabilità* » del detenuto (verso l'istituzione penitenziaria, cui deve rispondere rispettandone le regole, verso le offerte rieducative, che ogni istituto definisce nel progetto pedagogico, verso la vittima e la società nel suo complesso, nei confronti delle quali deve porre in essere un lavoro di rivisitazione critica della propria condotta); il superamento del « *criterio di perimetrazione* » della vita penitenziaria all'interno della camera di pernottamento; la particolare attenzione e cautela nei confronti dei soggetti « *nuovi giunti* », mantenendo in vigore o rafforzando le disposizioni già precedentemente emanate a tutela di tale delicata categoria di persone detenute; la valorizzazione dell'*osservazione* della persona ristretta e, quindi, della *valutazione individualizzata* e non standardizzata in base a criteri predeterminati; una nuova e più dinamica impostazione della sicurezza interna, in linea con i compiti di polizia svolti all'esterno, dunque meno incentrata sull'idea di « *posto di servizio fisso* »; la valorizzazione

---

[(691)] Cfr. circolare DAP n. 3594/6044 del 25 novembre 2011, *Modalità di esecuzione della pena. Un nuovo modello di trattamento che comprenda sicurezza, accoglienza e rieducazione*.

delle *attività di tipo informativo* sui detenuti da svilupparsi in simbiosi con un *controllo dinamico delle strutture aperte*.

Orbene, quelle appena elencate sono le « costanti », gli elementi di lunga durata, della strategia dell'Amministrazione penitenziaria. Tuttavia, non può negarsi che, nel susseguirsi di numerose direttive, vi sia stato un alternarsi della centralità di alcuni elementi a discapito degli altri, inclinandosi talvolta a valorizzare particolarmente alcuni obiettivi e, contestualmente, a ridurre notevolmente l'importanza di altri.

Dall'inchiesta è emerso, in particolare, che, negli ultimi anni, si è ecceduto nel cercare di massimizzare il numero di detenuti ammessi a forme di detenzione « aperta » (aggettivo, quest'ultimo, caratterizzato da un significativo margine di ambiguità), ponendo minore attenzione a profili di sicurezza e di più approfondita valutazione del senso di responsabilità realmente dimostrato dagli interessati. Tale libertà di movimento non era prevista nel 2011 in modo generalizzato e indistinto per tutti i detenuti, essendone tassativamente esclusi i detenuti appartenenti al circuito dell'Alta Sicurezza o ristretti al regime differenziato. Inoltre, anche nell'ambito delle persone assegnate al circuito di media sicurezza, l'ammissione alla detenzione aperta era riservata soltanto a quei soggetti che, in base a una serie di criteri, dettagliatamente elencati dalla circolare, potevano ritenersi compatibili con il nuovo modello. Successivamente, sono intervenute diverse circolari, che hanno comportato una più ampia e meno selettiva diffusione della modalità di organizzazione, fondata sulla maggiore libertà di movimento. Il che ha contribuito a generare conseguenze negative, sulle quali è assolutamente prioritario intervenire. Non può negarsi, infatti, il dato del costante incremento delle aggressioni fisiche poste in essere dai detenuti a danno del personale penitenziario, l'aumento dei reati commessi dentro le carceri e degli eventi critici, dei gesti auto ed etero lesivi da parte dei detenuti, l'aggravarsi del fenomeno dei suicidi.

Su questo punto occorre evitare conclusioni troppo nette e semplicistiche. Invero, l'analisi di realtà complesse e soggette all'influenza di molteplici fattori impone sempre una ragionata prudenza. Non si vuole, quindi, affermare una corrispondenza automatica ed esclusiva fra maggiore libertà di movimento dei detenuti e minore sicurezza degli operatori e dei detenuti. Tuttavia, appare doveroso intervenire, per correggere quello che evidentemente appare come un punto debole del sistema, cioè l'ammissione a modelli detentivi caratterizzati da ampia libertà di movimento in maniera tendenzialmente automatica, poiché non preceduta da un adeguato periodo di attenta osservazione preventiva del detenuto unita alle insufficienti estromissioni dalle sezioni maggiormente « aperte » dei soggetti mostratisi non meritevoli della fiducia loro riconosciuta.

L'indagine è andata oltre l'aspetto puramente detentivo ed ha attenzionato anche il tema dei minori, figli di esponenti mafiosi, al fine di prevenire che violenza, « onore » e omertà siano codici da introitare e rispettare. La cultura mafiosa, infatti, spesso non si sceglie, si eredita. Purtroppo, ancora oggi tanti ragazzi sono intrappolati nelle maglie della *sub* cultura mafiosa, così come le loro madri, che restano succubi all'interno del

giogo criminale della famiglia mafiosa. La mafia provoca sofferenza non solo all'esterno, ma anche all'interno, nelle famiglie.

Lo Stato e le Istituzioni devono mettere in atto una concreta attività di prevenzione e un poderoso piano di interventi mirati per offrire una vita alternativa alle nuove generazioni. Un investimento per il futuro.

L'inchiesta ha, inoltre, messo in luce che le mafie sanno stare al passo con i tempi, adeguando le loro *pressioni* ai nuovi strumenti tecnologici, come ai *social* e alla musica. Possono, così, diffondere messaggi amplificando la platea dei destinatari e influenzare il discorso pubblico criminale.

Tanti giovani e giovanissimi in situazione di disagio sociale entrano nei *clan* con spirito imitativo, influenzati anche dalle canzoni, che sempre più spesso esaltano la mafia e la vita agiata dei vari *boss*. I mafiosi postano immagini sui *social*, postano *selfie*, in cui viene « costruita » l'immagine di un « sé mafioso », un vero e proprio immaginario iconografico. La mafia si racconta dentro *TikTok*, diventa tendenza, diventa *normalizzazione* del messaggio perché viene replicata. Una globalizzazione di immaginari violenti e degli immaginari criminali.

L'attività compiuta ha posto, infine, in evidenza che alcuni esponenti di vertice delle organizzazioni mafiose, nonostante siano sottoposti al regime differenziato, sono in grado di gestire impunemente i propri affari dal carcere e dare ordini ai loro affiliati in stato di libertà, incrementando così la loro capacità economico-patrimoniale e quella dell'associazione di riferimento. Nell'ambito di un'efficace politica antimafia, un ruolo certo e importante deve essere attribuito alle verifiche sulla posizione economico-patrimoniale dei soggetti sottoposti al regime speciale, per comprendere se la capacità economico-patrimoniale degli stessi si sia accresciuta, anche durante la detenzione, e, quindi, poter desumere che stiano continuando a esercitare il loro potere anche dall'interno, allo scopo di intervenire immediatamente e di recidere il loro legame economico con l'esterno.

In conclusione, all'esito dell'inchiesta svolta questa Commissione parlamentare sottopone all'attenzione del Parlamento e del Governo le seguenti riflessioni e proposte:

Occorre una massiccia politica di investimento per l'edilizia penitenziaria. Gli istituti di pena necessitano di manutenzione ordinaria, da effettuarsi in maniera costante. È necessario, altresì, realizzare all'interno degli istituti penitenziari interventi per attuare, almeno, le previsioni dell'ordinamento penitenziario (ad es. dotare ogni stanza di pernottamento di un bagno separato, possibilmente anche con doccia e acqua calda).

Quanto alle strutture che ospitano i detenuti sottoposti al regime differenziato, bisogna costruire istituti come quello di Sassari o come dovrebbe essere quello di Cagliari, di cui questa Commissione sollecita l'ultimazione dei lavori – protrattisi oramai da troppo tempo e non più procrastinabili – per una prossima apertura.

Per ovviare a tale inadempimento in maniera più rapida la Commissione propone di allocare i 750 detenuti sottoposti al regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. negli istituti già esistenti che dispongono di sezioni con stanze detentive solo da un lato del corridoio, come per esempio l'istituto di Modena. Quanto sopra, in attesa che vengano ultimati i lavori nel carcere

di Cagliari o che vengano progettati nuovi istituti sul modello di quello previsto dal legislatore.

Occorre specializzare gli istituti affinché siano funzionali ad un determinato circuito. Sarebbe quanto mai opportuno provvedere ad una riorganizzazione degli istituti a seconda della tipologia di reato e di pericolosità della popolazione detenuta, prevedendo istituti di massima e media sicurezza, nonché a custodia attenuata, dove destinare i detenuti con fine pena breve, cioè prossimi alla liberazione, e che hanno tenuto una condotta regolare. In tal modo si potrebbe differenziare la formazione del personale e prevedere percorsi detentivi mirati per i detenuti.

Il Corpo di Polizia Penitenziaria deve essere al centro del sistema carcerario.

I concorsi per le nuove assunzioni e quelli per gli avanzamenti da un ruolo a un altro vanno indetti con cadenza annuale.

In particolare, bisogna studiare e prevedere degli incentivi, non solo di natura economica, per stimolare il personale a partecipare agli interpelli per accedere al G.O.M., previa puntuale e approfondita verifica della loro situazione personale e familiare, in particolar modo in relazione a eventuali rapporti di parentela e/o di frequentazione tra i futuri membri del G.O.M. e i soggetti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* O.P. ovvero con soggetti a loro collegati da vincoli di parentela o di appartenenza alla stessa consorteria criminale o loro familiari, o con soggetti comunque sottoposti al controllo di questo reparto speciale. Sarebbe, inoltre, opportuna una riflessione sulle modalità di accesso al Gruppo per valutare se riservare una aliquota di personale alla scelta – e quindi con chiamata diretta – del Direttore del Gruppo Operativo Mobile, considerata la necessità di avere nel reparto personale di fiducia, esperto, che si possa rapportare col coordinatore, così come, viceversa, il coordinatore possa fare affidamento su queste figure che non possono essere certamente reperite solo con l'interpello, per la delicatezza e la rilevanza del servizio svolto.

Necessita inoltre una formazione ancor più qualificata, con periodici corsi di aggiornamento.

Bisogna investire in risorse ed in formazione specifica per il personale che dovrà svolgere servizio nei reparti che ospitano detenuti sottoposti al regime *ex* articolo 41-*bis* O.P., con un *training* più mirato e specialistico.

Per rendere adeguato l'equipaggiamento, da un lato, vanno operati acquisti con maggiore costanza, dall'altro, si deve investire su tecnologie moderne.

Bisogna prevedere corsi di formazione, di aggiornamento e di addestramento, da rendere obbligatori, con cadenza periodica, per tutti gli appartenenti al Corpo.

La Commissione ritiene, infatti, che se non c'è personale sufficiente, se manca l'equipaggiamento, la formazione e l'aggiornamento, viene meno la sicurezza e l'attività di *intelligence* all'interno degli istituti.

La Commissione propone l'inserimento della Polizia Penitenziaria nel novero dei servizi centrali e interprovinciali di polizia giudiziaria, con la modifica dell'articolo 12 del decreto-legge n. 152 del 1991, convertito in legge n. 203 del 1991.

La Commissione ritiene non rinviabile la nomina di un direttore titolare per gli istituti che ospitano detenuti sottoposti al regime differenziato. Questa, in realtà, dovrebbe essere la regola valevole per tutti gli istituti penitenziari, ma la Commissione ricorda che il regime previsto dall'articolo 41-*bis* O.P. è uno strumento di lotta alle mafie e non solo una semplice modalità di esecuzione della pena. È inaccettabile che l'Amministrazione penitenziaria non sia riuscita a nominare i direttori titolari degli istituti all'uopo dedicati, tenuto conto, altresì, dell'esiguo numero (12) delle carceri che ospitano ristretti in regime differenziato.

Vanno, altresì, implementati i corsi di formazione e di aggiornamento per i direttori di istituto che ospitano detenuti sottoposti al regime *ex* articolo 41-*bis* O.P.

Del pari, in ogni carcere e servizio deve essere presente un Comandante di Reparto, in modo da consentire la presenza di un vertice del Corpo, come punto di riferimento degli agenti e a garanzia per l'Amministrazione penitenziaria di un più puntuale e corretto svolgimento delle attività delegate ad ogni istituto penitenziario, sotto il profilo del mantenimento dell'ordine e della disciplina e, quindi, della sicurezza delle strutture, senza la quale, non si può garantire il trattamento rieducativo.

Occorre il potenziamento organico degli educatori penitenziari e una loro formazione professionale specifica. La Commissione propone di provvedere a breve termine all'espletamento di concorsi al fine di colmare i vuoti di organico e di garantire un'offerta trattamentale differenziata verso i detenuti sottoposti al regime *ex* articolo 41-*bis* O.P., che non può limitarsi ai *classici* elementi del trattamento.

Di conseguenza, andrà formato anche l'educatore penitenziario ad una conoscenza più pregnante del detenuto ristretto in tali circuiti e, più in generale, ad una conoscenza delle radici culturali, familiari e sociali del fenomeno mafioso.

Occorre procedere ad una adeguata modifica della circolare 2 ottobre 2017. La suddetta circolare nella sua applicazione ha dato corso ad un numero davvero rilevante di reclami da parte dei detenuti che, oltre ad aver ulteriormente aggravato il carico di lavoro all'Amministrazione penitenziaria e alla competente magistratura, ha comportato conseguenti decisioni degli uffici e dei tribunali di sorveglianza non sempre uniformi, a causa di diverse disposizioni di dettaglio inserite nella stessa. La ricaduta in negativo è stata quella di rendere il regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. un regime ibrido, ove permangono formalmente delle restrizioni, ma alcune risultano avere maglie più ampie, che non garantiscono una vera tenuta di prevenzione e, quindi, di sicurezza anche della società civile. La nuova auspicata circolare dovrebbe contenere disposizioni generali, chiare ed inequivocabili, mirate alle finalità di prevenzione e di sicurezza interna ed esterna, proprie del regime differenziato, anche al fine di uniformare la gestione di tutti i detenuti appartenenti al circuito previsto dall'articolo 41-*bis* O.P.

È necessario dotare il Servizio Reclami presso la Direzione generale dei Detenuti e del Trattamento del DAP di ulteriore personale, con specifiche competenze in materia di trattazione del contenzioso *ex* articoli

35-*bis* e 35-*ter* O.P., atteso il tecnicismo richiesto e tenuto conto della rilevanza strategica rivestita dal Servizio.

La Commissione, inoltre, suggerisce all'Amministrazione penitenziaria una nuova modalità organizzativa in materia di gestione dei reclami. La Direzione generale dei detenuti e del trattamento potrebbe avocare a sé le situazioni più delicate e complesse, ossia ad efficacia collettiva [(692)], ed istituire in ogni Direzione di istituto con reparto destinato al regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. un ufficio specifico del contenzioso dedicato a tale delicatissimo incarico, che possa essere parte già nella fase istruttoria del procedimento di sorveglianza, producendo *« osservazioni e richieste »*, come richiesto dalla legge.

Un carcere moderno deve garantire sicurezza e diritti individuali. È, dunque, necessario operare una rivisitazione dell'attuale modello detentivo (sorveglianza dinamica), strutturandolo in moduli differenti, soprattutto in relazione alla libertà di movimento nella struttura detentiva che viene concessa ai ristretti, ai quali deve corrispondere un'adeguata modalità di impiego del personale (sicurezza dinamica). Modalità che si dovrà sempre caratterizzare per il ruolo del poliziotto penitenziario quale parte attiva dell'osservazione del detenuto. Sarà irrinunciabile la conoscenza dei detenuti da parte di tutti gli operatori, anche al fine di comprendere gli umori dei ristretti e di comprendere quanto prima possibile se sono in fase di gestazione aggressioni, rivolte, tentativi di evasione o altri gravi eventi critici. Un nuovo modello in cui il personale dell'Amministrazione penitenziaria contribuisca in maniera incisiva a garantire la sicurezza dell'istituto mediante la buona conoscenza delle persone delle quali ha la custodia. Il che è possibile, laddove gli appartenenti all'Amministrazione e i ristretti abbiano positivi contatti e relazioni professionali, basate sull'autorevolezza, fermezza, lealtà e senso di equità dei rappresentanti dello Stato.

Un clima di buone e costanti relazioni professionali con la popolazione detenuta consente agli operatori, da un lato, di acquisire e condividere al meglio gli elementi di conoscenza delle condizioni, dei problemi individuali e dei rischi che ciascun detenuto presenta, dall'altro, di alimentare più efficacemente il sistema di *intelligence* penitenziaria.

Il « dinamismo » della sicurezza in esame, dunque, non è tanto di tipo fisico, non consiste necessariamente nel fatto che il personale si muova in pattuglie per la struttura penitenziaria. A ben vedere, tale dinamismo è di tipo relazionale e riguarda l'atteggiamento del personale che non deve essere passivo o fisicamente totalmente distante dai ristretti, ma al contrario deve cogliere tutte le occasioni possibili per entrare in contatto con i detenuti, in modo da intrattenere buoni rapporti con questi e tenersi aggiornato sui loro umori e i loro stati d'animo.

---

(692) Come, ad esempio, la recente questione della definizione di « *generi ed oggetti di modico valore* », a seguito della sentenza n. 97/2020 della Corte di cassazione, rimessa invece alla discrezionalità della periferia, che ha generato confusione e disomogeneità, poiché ogni Direzione ha regolamentato la materia con la più ampia discrezionalità.

La sicurezza dinamica si realizza al meglio anche mediante l'impiego del tempo da parte dei detenuti in attività costruttive che agevolino il loro reinserimento sociale e comunque migliorino la loro quotidianità.

In altri termini, dunque, la sicurezza dinamica si traduce nella capacità degli operatori penitenziari di acquisire e far circolare adeguatamente le informazioni inerenti ai detenuti nonché di metterle in relazione, da un lato, con le opportunità trattamentali disponibili, dall'altro, con la prontezza del sistema nel prevenire eventuali eventi critici e, nel caso, a contenerli.

La Commissione, infine, propone di estendere il progetto « Liberi di Scegliere » – attualmente presente solo in Calabria e sviluppatosi nel 2021 con l'istituzione dell'Osservatorio Metropolitano di coordinamento della pianificazione degli interventi e delle strategie nei quartieri più disagiati nel territorio catanese – anche ad altre regioni ad alta densità criminale, posto che allontanare i ragazzi dagli ambienti malavitosi significa investire sulle future generazioni.

Sollecita le Prefetture ad istituire un Osservatorio contro la devianza minorile per monitorare la dispersione scolastica e contrastare la povertà educativa sul territorio, al fine di mettere in atto degli interventi preventivi.

A tali fini propone che nelle scuole sia svolta una sensibilizzazione sul linguaggio usato dalle mafie sui *social* e nei testi musicali.

Suggerisce alle Università degli studi di istituire un corso sulle radici del linguaggio mafioso e sulle sue evoluzioni, anche di natura tecnologica.

In conclusione, auspica che la Commissione Antimafia della prossima legislatura dia seguito al progetto riguardante il diritto alla salute del detenuto, in particolare dei ristretti in regime differenziato e in Alta Sicurezza.

Infine, la Commissione non può esimersi dall'esprimere forti preoccupazioni per la mancata riforma dell'articolo 4-*bis* O.P.

PAGINA BIANCA

SEZ. IV-*BIS* DELLA RELAZIONE FINALE

IL COINVOLGIMENTO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NEL COSIDDETTO « MASSACRO DI PONTICELLI » DEL 2 LUGLIO 1983

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Proponente: **onorevole ASCARI**)

PAGINA BIANCA

INDICE

1. La morte delle bambine e le prime indagini Pag.1203

2. Carmine Mastrillo: il supertestimone ..... » 1208

3. Mastrillo: la versione finale del massacro ..... » 1218

3.1. Arma del delitto e dinamica omicidiaria ..... » 1219

3.2. Il luogo del delitto ..... » 1220

3.3. Rispondenza cronologica ..... » 1220

3.4. I mezzi per trasportare i corpi ..... » 1221

4. Mario Incarnato: il pentito ..... » 1223

5. Le riferite omissioni, intimidazioni e torture ..... » 1226

6. La posizione della camorra ..... » 1239

7. Conclusioni ..... » 1242

7.1. La conduzione delle indagini e il ruolo dei pentiti .... » 1242

7.2. L'ambiente carcerario e i reati infamanti ..... » 1245

7.3. Il lascito alla futura Commissione ..... » 1246

PAGINA BIANCA

SEZIONE IV-*bis*

Il coinvolgimento della criminalità organizzata nel cosiddetto « massacro di PONTICELLI » del 2 luglio 1983

1. *La morte delle bambine e le prime indagini*

Il massacro di Ponticelli, avvenuto nella notte tra il 2 e il 3 luglio del 1983, è una delle storie di cronaca più cruente che il nostro paese ricordi. Barbara Sellini, di sette anni, e Nunzia Munizzi, di undici anni, ne furono le sfortunate protagoniste: seviziate, barbaramente uccise e poi bruciate.

Il teatro della vicenda fu l'immediata periferia di Napoli degli anni '80. I cadaveri delle bambine, terribilmente sfigurati, furono trovati a ridosso di una sopraelevata che copre l'alveo Pollena di Volla, una strada che attualmente collega la città con i paesi vesuviani ma che allora, non ancora ultimata, era stata trasformata in una sorta di discarica e veniva impiegata per le corse clandestine di cavalli.

Fu proprio lì, tra le sterpaglie e la spazzatura, che la mattina del 3 luglio 1983, agli occhi delle forze dell'ordine accorse sul posto su segnalazione di alcuni ragazzi del luogo, si presentò uno spettacolo agghiacciante: i corpicini straziati e strappati alla vita delle due bambine.

La perizia medico legale d'ufficio stabilì che le vittime erano state ripetutamente colpite con un coltello a serramanico, da un'unica persona, un « sadico », che le aveva seviziate allo scopo di imporre loro sofferenza [(693)]. L'allarme scattò intorno alle 20.00 del 2 luglio 1983, allorché le piccole non fecero ritorno a casa: tutti gli abitanti del rione nel quale le bambine vivevano (rione *Incis*) organizzarono squadroni per effettuare le ricerche e setacciarono tutte le campagne vicine senza, però, ottenere alcun risultato.

Le bambine sembravano essersi dissolte nel nulla.

Dopo una notte tormentata, alle ore 12 del giorno seguente, si ebbe l'epilogo con il rinvenimento dei due piccoli cadaveri, parzialmente bruciati.

Antonella Mastrillo, compagna di banco di Nunzia Munizzi, subito dopo la tragica notizia, rivelò spontaneamente alcuni particolari significativi alla madre di Barbara Sellini: asserì di aver visto, la sera del 2 luglio dopo le ore 19.00, Barbara e Nunzia allontanarsi dal quartiere e salire (nei pressi della pizzeria La Siesta) su una fiat 500 blu [(694)]. Anche Paolo Carrabba, amico delle bambine uccise, riferì [(695)] di avere ricevuto il medesimo racconto da Antonella Mastrillo la sera stessa della loro scomparsa.

[(693)] Cfr. doc. 1248.2, Relazioni di perizia medico legale depositate dal prof. Alfonso Zarone nel procedimento n. 9627/7c/83 della procura della Repubblica di Napoli, in data 30 luglio 1983.

[(694)] Cfr. doc. 1248.2, verbale di informazioni rese da Grotta Mirella e Sellini Gennaro in data 6 luglio 1983; cfr. doc. 1248.2 verbali di Antonella Mastrillo del 5,6,7, 29 luglio, 3,16 e 23 agosto 1983.

[(695)] Cfr. doc. 1248.2 verbali di informazioni rese da Paolo Carrabba il 5 e il 29 luglio 1983.

A distanza di pochi giorni gli inquirenti scoprirono che al fatale appuntamento doveva partecipare anche una terza bambina di nome Silvana Sasso, che si era salvata solo perché i suoi familiari non avevano voluto che lei, già trattenutasi a lungo nel cortile del palazzo, uscisse nuovamente. La piccola Silvana nelle deposizioni rese confermò che le due amichette, invitandola ad andare con loro, le avevano segretamente rivelato che la sera del 2 luglio dovevano recarsi ad un appuntamento con un ragazzo più grande che voleva offrire loro « *un gelato o qualcos'altro* » [(696)] e fornì, altresì, nuovi particolari: Barbara e Nunzia solevano frequentare da un pò di tempo un certo Gino che, spesso, offriva loro un gelato e con lui avrebbero dovuto incontrarsi quella sera. Gino, che usava una Fiat 500 di colore verde scuro, presentava le seguenti caratteristiche fisiche: alto circa 1,75 mt., di corporatura robusta, con capelli biondi e lisci, baffetti sottili ed efelidi al viso. A causa della possenza fisica e delle lentiggini Barbara e Nunzia gli avevano dato l'appellativo di « Tarzan tutte lentiggini ». Silvana sapeva che l'auto era una Fiat 500 per averla vista e perché così le aveva raccontato la sua amica, Barbara Sellini.

Le indagini seguirono la pista tracciata dai piccoli testimoni. La polizia setacciò la zona alla ricerca di « Tarzan ». Intanto, allo scopo di collaborare nell'individuazione del feroce assassino, persone del luogo che in precedenza avevano subìto tentativi di violenza sessuale o che erano a conoscenza di eventi analoghi, si decisero a presentare denuncia. Le indicazioni fornite permisero agli inquirenti di individuare un uomo [(697)], i cui tratti somatici corrispondevano sommariamente a quelli descritti dalla piccola Silvana Sasso [(698)] e che, a causa della corporatura robusta, veniva chiamato dai conoscenti « Maciste », un soprannome che richiamava quello attribuitogli dalle piccole.

Fermato e interrogato [(699)], questi affermò di non avere un lavoro stabile, di dedicarsi saltuariamente alla vendita di statuine e immagini sacre presso i negozi di vari quartieri, compreso quello di Ponticelli; asserì che aveva l'abitudine di farsi chiamare Luigi e di aver familiarizzato con i bambini della zona, di esser stato nel rione *Incis* per motivi di lavoro nel pomeriggio del 2 luglio e che quel giorno non era insieme all'amico con cui era solito accompagnarsi nell'espletare tale attività. Puntualizzò inoltre di aver parcheggiato la sua macchina, una Fiat 500 blu con un fanale rotto, nella stessa zona in cui si erano perse le tracce di Nunzia e Barbara, sostenendo peraltro di essersi trattenuto a parlare con due ragazzine e di essere poi rientrato a casa intorno alle 17.30-18.00. Dichiarò, infine, di avere una forte attrazione verso i bambini e di porre in essere condotte violente e sessualmente deviate a causa dell'abuso di sostanze alcoliche. Riferì, dunque, anche circostanze gravemente indizianti contro di sé e tra queste anche quella di aver appreso dai giornali, pur essendo quasi analfabeta, la notizia riguardante la morte delle due bambine e di avere visto

---

(696) Cfr. doc. 1248.2, verbali di informazioni rese da Silvana Sasso il 6 luglio 1983 ore 11,40, 17.00, 21.10 e 23.50.

(697) Corrado Enrico.

(698) Cfr.doc. 1248.2, verbali di informazioni rese da Giovanna Civitillo del 7 luglio 1983.

(699) Cfr. doc. 1248.2, dichiarazioni di Enrico Corrado del giorno 8 luglio 1983.

sugli stessi la foto dei due corpicini abbracciati e carbonizzati. Davanti alla Commissione Giuseppe La Rocca ha riferito che tali foto non furono mai pubblicate [(700)].

Su « Maciste » pesavano gravi sospetti e tutto sembrava coincidere, ma in questo momento così delicato per l'evoluzione dei fatti, gli inquirenti commisero gravi leggerezze che compromisero e sviarono le successive indagini. Al predetto non fu sequestrata l'auto e lo stesso non fu immediatamente arrestato nonostante la moglie, nel rendere sommarie informazioni alla Polizia [(701)], avesse smentito l'alibi da lui offerto. L'uomo dichiarò [(702)] infatti di essere rincasato alle ore 18:00; la moglie asserì, invece, che il coniuge era ritornato tra le 20:30 e le 21:00. Gli indizi gravi contro questo soggetto erano presenti già nelle prime fasi delle indagini. Gli amici delle sfortunate vittime avevano fornito precise informazioni riguardo le loro frequentazioni, e avevano offerto una dettagliata descrizione delle ultime ore di vita delle piccoline fino al momento in cui le stesse si erano allontanate con l'uomo sconosciuto nell'utilitaria scura.

La tipologia dell'omicidio, preceduto dall'adescamento di due minorenni e dalla violenza sessuale in danno di Nunzia Munizzi [(703)], era certamente compatibile con il carattere sessualmente deviato e violento di « Maciste », quale emergente dalle sue stesse dichiarazioni; le sue fattezze fisiche corrispondevano significativamente a quelle del giovane che, secondo il racconto delle amiche, aveva dato appuntamento alle bambine per la sera del 2 luglio; « Maciste », inoltre, per sua stessa ammissione, era stato presente nel Rione *Incis* poco prima della loro scomparsa. Infine, egli disponeva di una Fiat 500 di colore blu e la stessa risultava mancante di un fanalino, particolare riferito, secondo il racconto della mamma di Barbara, anche da Antonella Mastrillo all'amico Paolo Carrabba [(704)].

Nella sfera dei possibili sospettati, però, non si indagò approfonditamente.

Nello stesso isolato delle vittime, abitava anche un altro ragazzo [(705)] con evidenti e conosciuti problemi di natura psicologica legati, soprattutto, alla sfera sessuale. Questi, poco tempo prima dell'omicidio delle due bambine, era stato accusato di violenza in danno di un minore, addirittura un bambino di quattro anni [(706)], e due mesi prima aveva tentato di violentare sua sorella Angela, infliggendole numerose coltellate [(707)]. Secondo quanto riferito da Schiavo Luigi alla Commissione e riportato negli articoli di stampa dell'epoca [(708)], il giovane si sarebbe suicidato nel 1986, gettandosi

---

(700) Cfr. resoconto stenografico n. 182 del 9 giugno 2022, audizione di Giuseppe La Rocca.

(701) Cfr. doc. 1248.2, verbale di informazioni rese da Ida Fusco il giorno 8 luglio 1983.

(702) Cfr. doc. 1248.2, verbale di informazioni rese da Corrado Enrico alla Squadra Mobile Questura di Napoli 8.07.1983.

(703) Cfr. doc. 1248.2, relazione di perizia medico legale già citata.

(704) Cfr. doc. 1248.2, verbale di informazioni rese da Grotta Mirella il 29 luglio 1983.

(705) Anzovino Luigi.

(706) Cfr. resoconto stenografico n. 182 del 9 giugno 2022, audizione di Schiavo Luigi.

(707) Cfr. doc. 1248.2, sentenza emessa dalla Corte d'Assise di Napoli in data 11 aprile 1986, pag. 44. Cfr., altresì, doc. 1248.2, relazione di perizia medico legale sulle lesioni riportate da Anzovino Angela con forti analogie a quelle presenti sui corpi di Barbara Sellini e Nunzia Munizzi.

(708) Cfr. doc. 1248.2.

da una finestra della sua abitazione, dopo che i carabinieri avevano suonato alla sua porta per ricondurlo al soggiorno obbligato dal quale era fuggito circa una settimana prima [(709)]. Anche quest'ultimo, comunque, aveva riferito di avere visto le due bambine allontanarsi dal Rione *Incis* la sera del 2 luglio 1983, seguite a circa 20 metri da una Fiat 500 di colore blu [(710)].

Vi era, inoltre, un altro ragazzo della zona, indicato come colui che il giorno precedente il delitto si era intrattenuto a parlare con le due bambine nel rione *Incis*, unitamente ad altro giovane, alto, robusto e con baffi non folti [(711)]. Questi, individuato dai carabinieri in Vincenzo Esposito, dapprima rendeva dichiarazioni false circa i propri movimenti nei giorni 1 e 2 luglio 1983 e poi, smentito dai testimoni escussi, ammetteva di essersi trovato con le due bambine, unitamente al cognato il giorno primo luglio 1983, e muoveva esplicite accuse nei confronti dei fratelli Salvatore e Giuseppe La Rocca e di un « muratore di san Giorgio » (poi identificato in Ciro Imperante): costoro, a suo dire, alla presenza anche di Carmine Mastrillo, il primo luglio avevano dato appuntamento alle bambine per il giorno seguente e, inoltre, ben conoscevano il luogo ove erano stati rinvenuti i due corpicini semicarbonizzati, per averglielo lui indicato, in quanto suo fratello, ivi, faceva correre i cavalli.

Richieste al medesimo informazioni in merito alla vettura Fiat 500 di colore blu, egli asseriva di avere notato nel pomeriggio del primo luglio un'autovettura di quel tipo e colore, con la scritta *vendesi* in possesso di un giovane da lui non conosciuto dell'apparente età di 24/25 anni, alto circa m. 1,72 con spalle larghe, capelli castani ondulati, baffetti non folti e vistose lentiggini [(712)].

Il giovane veniva tratto in arresto per favoreggiamento e sospettato di essere coinvolto nell'omicidio stesso sia a causa del falso alibi e dei suoi comportamenti reticenti, ritenuti in un primo momento anche calunniosi proprio nei confronti dei tre ragazzi che verranno poi, invece condannati, che a causa delle dichiarazioni rese da un testimone [(713)].

Anche la sua famiglia, inoltre, disponeva di una Fiat 500 di colore blu.

Nuovamente interrogato, il ragazzo riferiva della presenza nel pomeriggio del primo luglio, quando i suoi amici avevano dato appuntamento alle bambine (appuntamento, invero, assunto con un generico « *andate via che dopo ci vediamo* »), oltre che dei fratelli La Rocca, di Gino Schiavo, del *muratore di S. Giorgio* e di Carmine Mastrillo, anche di un giovane biondo, con baffetti, possessore di una 500 blu, con fanalino rotto e la scritta « vendesi » [(714)].

L'efferatezza e la ferocia di questo delitto produssero un livello di tensione altissimo e ancora alla fine del mese di agosto nessun elemento

---

(709) Cfr. resoconto stenografico n. 182 del 9 giugno 2022, audizione di Schiavo Luigi.
(710) Cfr. Sentenza emessa dalla Corte d'Assise di Napoli in data 11 aprile 1986, pag. 13.
(711) Cfr. doc. 1248.2, verbale di informazioni rese da Ernesto Anzovino il 30 luglio 1983.
(712) Cfr. doc 1248.2, verbale di arresto di Vincenzo Esposito del 3 agosto 1983.
(713) Cfr. doc. 1248.2, verbale di informazioni rese da Ernesto Anzovino il 30 luglio 1983.
(714) Cfr. doc. 1248.2, Sentenza emessa dalla Corte d'Assise di Napoli il giorno 11 aprile 1986, pag. 19.

concreto era stato raccolto per consentire l'individuazione dei responsabili dell'efferato delitto [(715)].

La città di Napoli, nonostante fosse abituata allo scorrere del sangue per l'interminabile guerra di camorra, rimase sconvolta e fortemente spaventata all'idea che potesse esistere un « mostro ». Il colpevole doveva essere consegnato presto alla giustizia affinché la paura potesse lasciar posto alla rabbia.

Trascorso del tempo durante il quale non venne diffusa alcuna notizia sul caso, il Presidente della Repubblica Sandro Pertini dichiarò pubblicamente che il caso non avrebbe dovuto essere archiviato facendo intendere che era necessario trovare i colpevoli dell'orrendo delitto in breve tempo [(716)].

Di lì a poco, il 3 settembre 1983 le indagini si conclusero con l'arresto per il duplice brutale omicidio di tre dei quattro giovani indicati da Vincenzo Esposito: Imperante Ciro, La Rocca Giuseppe e Schiavo Luigi. Tratti a giudizio vennero condannati all'ergastolo con sentenza ormai definitiva e da quasi quarant'anni sono considerati, nonostante si siano da sempre proclamati innocenti, « i mostri di Ponticelli ».

Gli inquirenti, sin dall'inizio delle indagini, vollero avvalersi della collaborazione di Carmine Mastrillo, considerato dalle Forze dell'ordine persona a conoscenza dei fatti. Il ragazzo, infatti, era fratello della teste Antonella Mastrillo (amica delle bambine scomparse), e assiduo frequentatore del Rione *Incis* anche per il fatto che, essendo privo di una gamba, non lavorava. Il giovane, però, non aveva mai reso notizie precise sui fatti e sin dai primi interrogatori aveva affermato di non poter fornire elementi utili alle indagini, perché non erano a sua conoscenza, e di non poter indicare persone che avessero in qualche modo generato in lui sospetti.

Solo in un secondo momento, dietro le pressioni degli inquirenti e, come si dirà, dopo essere stato avvicinato nella caserma Pastrengo di Napoli dal pentito Mario Incarnato, *ex* reggente della *nuova camorra organizzata* a Ponticelli, Carmine Mastrillo offrì una circostanziata, seppure a giudizio della Commissione non del tutto logica, ricostruzione dei fatti, accusando esplicitamente i tre giovani di avere violentato e ucciso le bambine e di averne bruciato i corpi con l'aiuto di Salvatore La Rocca.

A ciò si aggiunse la confessione di Salvatore La Rocca, fratello di Giuseppe, che dopo essere stato arrestato e dopo avere avuto un confronto con Carmine Mastrillo, confermò l'accusa a lui mossa di occultamento di cadavere, riconoscendo le responsabilità degli altri accusati per il grave duplice omicidio. Nocella Vincenza, sua fidanzata, ritrattò le dichiarazioni che aveva in precedenza reso e che avevano confermato l'alibi di Salvatore. Entrambi, alla prima occasione, ritrattarono nuovamente le ultime dichiarazioni denunciando, Salvatore La Rocca, i gravi abusi subiti in caserma.

Anche altri due testimoni, Formisano Andrea e Schiavo Antonello, che avevano confermato gli alibi di Luigi Schiavo e Ciro Imperante, vennero arrestati per falsa testimonianza e tornarono in libertà (provvisoria) solo dopo la ritrattazione delle prime dichiarazioni.

---

(715) Cfr doc. 1248.2, rapporto giudiziario del 26 agosto 1983.

(716) Cfr. resoconto stenografico n. 182 del 9 giugno 2022, audizione di Luigi Schiavo.

La confessione di Salvatore La Rocca, « la regina di tutte le prove », ormai, conferiva veridicità alla testimonianza di Mastrillo e corroborava il teorema accusatorio.

La stampa si attivò a diffondere la notizia con estrema rapidità e poca accuratezza, abbracciando, forse troppo velocemente, la posizione dell'accusa. Tutto ciò suscitò un forte clamore nell'opinione pubblica che, sconcertata dall'efferato delitto e desiderosa di dare un volto ai colpevoli, si schierò con gli inquirenti. Quei tre giovani ragazzi, presunti innocenti fino a prova contraria, erano dunque divenuti i « mostri di Ponticelli ».

Su tale premessa si basò l'intero percorso giudiziario.

Le testimonianze acquisite durante la fase dell'istruttoria furono molteplici ma le versioni furono spesso modificate [(717)]: si allinearono, volta per volta, alle intenzioni e alle attese degli inquirenti. Carmine Mastrillo, quando fu chiamato a deporre davanti alla Corte d'Assise, in un primo momento manifestò l'intento di ritrattare affermando di essere stato indotto a dichiarare il falso a causa delle pressanti minacce d'arresto ricevute e che, peraltro, si erano, poi, effettivamente concretizzate.

Il suo tentativo di rendere diverse dichiarazioni si arrestò di fronte ad una nuova minaccia di arresto avvenuta in aula su richiesta del pubblico ministero, convinto che la ritrattazione integrasse una falsa testimonianza [(718)].

2. *Carmine Mastrillo: il supertestimone*

Carmine Mastrillo nel 1983 aveva 19 anni e viveva con la famiglia nel rione *Incis*.

Il ragazzo fu vittima di un incidente stradale che gli causò l'amputazione della gamba sinistra [(719)]. La famiglia era poco abbiente e molto numerosa; egli aveva vissuto un'esperienza scolastica con scarso profitto tanto che, dopo esser stato bocciato più volte, quindicenne, aveva abbandonato gli studi conseguendo soltanto la licenza elementare. La bassa scolarizzazione e il *deficit* fisico gli impedirono di trovare un lavoro [(720)] e per questo era solito trascorrere la maggior parte del suo tempo trattenendosi in strada.

La disabilità, lo svantaggio socio-economico e il disagio scolastico non gli fornirono adeguati strumenti per poter fronteggiare in maniera equilibrata la situazione giudiziaria in cui si trovò coinvolto. Invece, sin dall'inizio delle indagini, gli investigatori ritennero utile avvalersi della sua collaborazione proprio perché, non essendo impegnato in nessuna attività lavorativa, trascorreva gran parte del suo tempo nello spiazzo antistante all'« isolato 45 » del rione *Incis* ed anche perché era il fratello di Antonella Mastrillo, amica delle vittime e testimone dell'allontanamento delle bambine, e poteva, quindi, essere a conoscenza dei fatti.

[(717)] Cfr. doc 1248.2, verbali delle udienze svolte davanti alla Corte d'Assise di Napoli.

[(718)] Cfr. doc 1248.2, verbale dell'udienza svoltasi nel mese di marzo 1986 (non è leggibile la data esatta) davanti alla Corte d'Assise di Napoli.

[(719)] Cfr. resoconto stenografico n. 182 del 9 giugno 2022, audizione di Schiavo Luigi; cfr., anche, doc. 1248.2: dichiarazioni di Carmine Mastrillo del 5 luglio 1983.

[(720)] Cfr. doc. 1248.2, dichiarazioni di Carmine Mastrillo del 5 luglio 1983.

Nella relazione di servizio della Compagnia dei carabinieri di Poggioreale datata 20 luglio 1983 [721] si legge infatti: « *noi sottoscritti Ufficiali di PG del suddetto comando e nucleo operativo gruppo CC Napoli I riferiamo a chi di dovere quanto segue. Verso le ore 18,00 del 20/07/1983 ci recavamo al rione Incis di Ponticelli per contattare Mastrillo Carmine al quale avevamo dato il compito di svolgere degli accertamenti unitamente ai suoi amici. Ivi giunti non lo trovavamo sul posto ed interpellata la madre riferiva che il figlio si trovava al mare e che sarebbe tornato più tardi* ».

Luigi Schiavo [722], audito dalla Commissione ha riferito, che il giorno 8 luglio del 1983, Mastrillo si recò presso la sua abitazione accompagnato dai carabinieri i quali, a scopo investigativo, chiesero allo Schiavo se avesse notato una Fiat 500 di colore blu nel rione *Incis*: « *Hanno preso Carmine Mastrillo per dire agli inquirenti chi erano le persone che frequentavano quel rione e lui, l'8 luglio, mi ha portato i carabinieri a casa. Quando sono venuti i carabinieri a casa, c'era anche Carmine Mastrillo. Ma questa è una cosa assurda, perché se, come dice lui, io l'avrei minacciato, il 3 settembre, l'8 luglio si presenta a casa mia con i carabinieri ? [...] Carmine Mastrillo è un ragazzo che non aveva una gamba, a causa di un incidente. Lui viene a casa mia accompagnando questi Carabinieri. Dice: qui abita Luigi Schiavo e poi resta anche lui. I carabinieri mi fanno una domanda: se io avevo visto una 500 blu. Io ho risposto di non aver visto nessuna 500 blu. Basta così e sono andati via.* »

Mastrillo e i suoi familiari, però, sin dalle fasi iniziali dell'inchiesta, manifestarono forti resistenze a collaborare con la giustizia, assumendo un comportamento falsamente collaborativo e poco leale nei confronti delle forze dell'ordine, soprattutto quando i fatti relativi all'omicidio potevano coinvolgerli direttamente o, nel loro modo di valutarli, procurar loro un nocumento.

Il dovere morale di rendere giustizia alle vittime fu soverchiato dalla volontà di autotutelarsi.

Nelle prime fasi dell'inchiesta, attraverso le dichiarazioni rese da Paolo Carrabba (amico delle vittime) e da Grotta Mirella (madre di Barbara Sellini), gli inquirenti scoprirono che Antonella Mastrillo (di anni 11) era a conoscenza di informazioni molto utili per dare un impulso alle indagini. Antonella, infatti, aveva riferito ad entrambi di avere visto le due bambine allontanarsi dal rione *Incis* e prendere posto a bordo di una Fiat 500 blu, intorno alle ore 19.30 del 2 luglio e ciò risultava del tutto coerente con le dichiarazioni di Silvana Sasso, amica delle bambine, che avrebbe dovuto prendere parte all'incontro organizzato per quella sera con tale Gino che utilizzava una Fiat 500 verde scuro [723].

Grotta Mirella, madre di Barbara Sellini riferendosi al giorno in cui furono ritrovati i corpi delle due bambine affermava: « *domenica pomeriggio, verso le ore 21:00 circa vennero alla mia abitazione un'amichetta*

---

[721] Cfr. doc. 1248.2.

[722] Cfr. resoconto stenografico n. 182 del 9 giugno 2022; audizione di Ciro Imperante, Giuseppe La Rocca e Luigi Schiavo.

[723] Cfr. verbale di informazioni rese da Silvana Sasso il 6 luglio 1983 alle ore 17.00.

di mia figlia a nome di Mastrillo Antonella e la di lei madre della quale non conosco il nome, è una donna di grossa corporatura e alta, con dei segni di screpolatura alle braccia, per darmi le condoglianze. Alle mie rimostranze circa l'episodio accaduto, l'Antonella spontaneamente mi disse queste testuali parole: "Io ho visto Barbara e Nunzia mentre si avviavano nel viale del rione Incis, andando verso l'esterno, ho chiamato Nunzia e le ho detto – dove stai andando ? Alla mia domanda Barbara si stava girando quando Nunzia le girò la testa in avanti. Io per curiosità le ho seguite ed ho visto che si avviavano verso la pizzeria ove vi era una Fiat 500 scura che le ha fatte salire aprendo la portiera a fianco del guidatore". Io subito mi sono interessata a quello che stava dicendo la Antonella chiedendo maggiori particolari. A questo punto ho avuto la netta sensazione che la madre di Antonella la toccava con il gomito come per dirle di non parlare più. Infatti la bambina subito dopo alle mie incessanti domande sull'episodio della Fiat 500 scura modificò la versione dicendo che aveva visto le due bambine sino a vicino alla pizzeria e non disse più di aver visto l'autovettura » [(724)].

Sentita dagli inquirenti. la piccola Antonella, in un primo momento, negò la circostanza.

Carrabba Paolo, amico delle due bambine, riferì, invece, come già accennato, di avere appreso da Antonella Mastrillo che Barbara e Nunzia si erano avviate a piedi, verso le 19.30 del 2 luglio, verso la pizzeria Siesta per poi prendere poso a bordo di una Fiat 500 blu [(725)].

Le dichiarazioni di Carrabba rendono estremamente credibile quanto riferito da Grotta Mirella, madre di una delle vittime e certamente speranzosa di giungere alla verità, e inducono a ritenere che Antonella Mastrillo, che all'epoca dei fatti aveva 11 anni, fosse stata condizionata dall'ambiente familiare in cui viveva e indotta a tacere quanto a sua conoscenza.

La bambina venne sentita sette volte dagli inquirenti [(726)]: dapprima negò di avere riferito alla mamma di Barbara Sellini la circostanza della Fiat 500 e, poi, rese informazioni parziali e fortemente contraddittorie. Dall'analisi delle dichiarazioni rese nel tempo da Antonella Mastrillo emerge, con evidenza, il suo timore e risulta certo che ella, dopo essere stata richiamata da sua madre al silenzio, tacque agli inquirenti informazioni preziose di cui era portatrice e che aveva invece spontaneamente riferito alla signora Sellini il giorno della scoperta della morte delle sue amiche.

Antonella, sentita dai carabinieri il 5 luglio [(727)], disse di aver visto Nunzia e Barbara allontanarsi verso la pizzeria La Siesta ma negò di avere visto una Fiat 500 blu: « *non ho visto se le due bambine salissero su di una autovettura o sul pullman che passa nella via. Non ricordo se vi erano auto in sosta, anzi preciso sono sicura che dove stavano le due mie amiche quando io le vidi, non vi erano auto in sosta, però non so dirvi se ve ne*

---

(724) Cfr. doc. 1248.2, verbale di informazioni rese da Mirella Grotta alla Compagnia Carabinieri di Torre del Greco il 6.07.1983.

(725) Cfr. Sentenza emessa dalla Corte d'Assise di Napoli il giorno 11 aprile 1986, pag. 6.

(726) Il 5, 6 , 7 e 29 luglio, il 3, 16 e 23 agosto 1983.

(727) Cfr. doc. 1248.2.

fossero più avanti perchè non si vede bene essendovi una curva della strada ».

Sentita in Questura il 6 luglio 1983 [(728)] confermò dette dichiarazioni. Il 7 luglio [(729)], interrogata presso gli uffici della caserma dei Carabinieri di Cercola, negò di aver visto le bambine prender posto sull'utilitaria escludendo di avere mai visto una Fiat 500 e riferendo di aver appreso di essa dalla signora Sellini. Alla domanda dei militari (« *lei in un precedente atto ebbe a dichiarare che la sera dell'allontanamento delle due bambine Nunzia e Barbara aveva notato che le stesse si dirigevano verso la pizzeria La Siesta e che a nulla valse il suo richiamo per sapere dove andavano. Non avrebbe visto altro ed ha continuato a percorrere la strada di via Madonnelle nella direzione opposta alle due bambine. Noi militari verbalizzanti siamo venuti a conoscenza che lei in occasione di una visita di condoglianze fatta alla madre di Barbara unitamente a sua madre, ed anche il giorno successivo, ebbe a dire alla mamma di Barbara che aveva visto le due bambine salire a bordo a bordo di un'autovettura 500 che si trovava ferma nei pressi della pizzeria. Che cosa ha da dirci in proposito ?* »), così rispondeva: « *nego assolutamente di aver detto alla mamma di Barbara che le due bambine erano salite a bordo di una Fiat 500. Questa autovettura non è stata per niente da me notata. Fu proprio la mamma di Barbara a dire che le bambine erano salite a bordo di una 500. Non vi so dire da chi lo ha appreso* ».

Il 29 luglio la minore venne sentita dal pubblico ministero [(730)]. Si trascrive di seguito il relativo verbale che documenta il disagio di Antonella Mastrillo ed il percorso che la condusse a confermare, pur se solo in parte, le dichiarazioni rese alla mamma di Barbara Sellini il giorno dopo la scomparsa delle bambine: *« confermo le mie precedenti dichiarazioni. Non vidi Barbara e Nunzia salire su una Fiat 500 né su alcuna macchina. Nego assolutamente di aver riferito tale particolare a Paolo Carrabba e alla mamma di Barbara. Si dà atto che la teste invitata ripetutamente a dire la verità scoppia a piangere e dice di aver paura. Invitata ancora a dire la verità la teste dichiara: io stavo andando a comprare il pane quando vidi Barbara e Nunzia che si dirigevano nella direzione opposta alla mia. Chiamai Nunzia ma si voltò Barbara, allora Nunzia afferrò bruscamente la faccia di Barbara e la fece rigirare. Io, incuriosita da quel fatto continuai a seguire con lo sguardo le mie amiche. Vidi che ad un certo punto attraversarono la strada e si diressero in un punto ove c'erano alcune macchine esposte in vendita. In mezzo a queste macchine vi era pure una Fiat 500 blu, che aveva il finestrino abbassato. Non vidi nessuno all'interno dell'autovettura, però non sono sicura che non ci fosse nessuno, perché ricordo bene che il finestrino era abbassato e quindi poteva esserci dentro qualcuno che io non notai. Vidi che Barbara e Nunzia si fermarono vicino alla Fiat 500, ma non le vidi salire. Continuai a guardare e vidi che le bambine rimasero ferme vicino alla 500 ma ripeto, non le vidi salire. È vero*

[(728)] Cfr. doc. 1248.2.
[(729)] Cfr. doc. 1248.2.
[(730)] Cfr. doc. 1248.2..

che io raccontai il particolare della Fiat 500 in presenza della mamma di Barbara; lo feci il lunedì successivo alla scoperta dei due corpi [...] ».

La piccola Antonella, dunque, condizionata dalla propria famiglia, aveva certamente sottaciuto agli inquirenti la circostanza, ritenuta evidentemente importante, della presenza di una Fiat 500 vicino alle due bambine poco prima della loro scomparsa. E la convergenza tra quanto riferito da Grotta Mirella e Carrabba Paolo rende estremamente credibile quanto dichiarato da quest'ultimo, ossia il fatto che le due bambine erano state viste dall'amica salire a bordo di una Fiat 500 blu.

Ritiene la Commissione che proprio il condizionamento familiare e il timore delle conseguenze delle proprie dichiarazioni sia alla base delle contraddittorie dichiarazioni rese dalla bambina nei verbali successivi, ove ella assumerà una posizione difensiva rendendo testimonianze fortemente divergenti e prive di riscontri oggettivi.

Il 3 agosto sentita dai carabinieri del Gruppo Napoli I^ [(731)], sosterrà infatti: « *Sabato 2 luglio 1983 verso le ore 19.00-19.10, mentre mi recavo dal salumiere del rione, vidi sulla strada adiacente del rione Incis, in direzione di Volla le bambine Barbara e Nunzia costeggiare un marciapiede su cui vi erano delle macchine esposte per la vendita tra cui una fiat 500 di colore blu, assicurata da una lunga catena, cioè le macchine stavano sul marciapiede e la catena le conteneva per non farle prendere da chicchessia. La predetta fiat 500 aveva un cartello esposto sul parabrezza con la scritta vendesi. Ritornando a Barbara e Nunzia, costoro camminavano lungo la catena verso Volla. Chiamai Nunzia, ma costei pur vedendomi non si fermò con Barbara. Domenica 3 luglio, allorquando si venne a sapere del gravissimo fatto delittuoso e cioè che le due bambine erano state uccise, andai con mamma a casa di Barbara per farle le condoglianze. La genitrice di Barbara disse che era stata una 500 blu a portar via le due bambine* ».

Le dichiarazioni di Antonella Mastrillo appaiono fuorvianti e poco genuine: i carabinieri appurarono che nella zona indicata dalla bambina vi era, effettivamente, un rivenditore di auto usate ma esso non aveva mai avuto una Fiat 500 blu in vendita.

Il 23 agosto sentita nuovamente dal pubblico ministero [(732)] dichiarerà: « *dopo che Barbara e Nunzia si fermarono vicino alla 500 io me ne andai a comprare il pane e da allora non le ho più viste* ».

Antonella Mastrillo è la sorella di Carmine che, seppur in apparenza impegnato ad aiutare gli investigatori nell'individuazione dell'assassino, sentito in Questura il 5 luglio 1983 [(733)] adottò lo stesso comportamento reticente dei suoi familiari dichiarando, del tutto inverosimilmente, di non sapere nulla dell'incontro tra la sorella e le due bambine la sera del delitto*: « non sono al corrente che poche ore prima della scomparsa di Barbara e Nunzia, mia sorella Antonella aveva incontrato le due bambine* ».

In realtà ritiene la Commissione che lo scopo prioritario di Carmine e, invero, di tutta la famiglia Mastrillo, sia sempre stato quello di tutelarsi

---

(731) Cfr. doc. 1248.2
(732) Cfr. doc. 1248.2.
(733) Cfr. doc. 1248.2.

dalle possibili conseguenze e dai rischi connessi al rilascio di informazioni alle forze dell'ordine, e che abbia, perciò tentato di minimizzare o negare i fatti a sua conoscenza.

È doveroso domandarsi cosa possa avere indotto la famiglia Mastrillo ad evitare di fornire il proprio contributo agli investigatori: una evidente mancanza del senso della morale e della giustizia, o una forza intimidatrice diretta o indiretta che impediva loro di collaborare in maniera onesta e congrua nella ricerca della verità ?

L'analisi dell'evoluzione dell'apporto dichiarativo di Carmine Mastrillo consente di delineare due diverse fasi. Nella prima egli viene sentito dagli investigatori quale semplice frequentatore del rione non coinvolto direttamente nei fatti: egli fornisce informazioni sui ragazzi del quartiere e dice di non poter indirizzare verso nessuno i suoi sospetti, asserendo di non conoscere « *Tarzan tutte lentiggini* ». Afferma di conoscere bene Barbara e Nunzia perché amiche di sua sorella Antonella, di trattenersi spesso nel piazzale del rione *Incis* per ascoltare musica attraverso gli impianti stereo installati in varie autovetture insieme ad amici, sia del posto che non residenti, e di avere notato le bambine salire a bordo delle suddette autovetture e giocare con gli occupanti.

Tra i più assidui frequentatori del rione descrive i seguenti soggetti: suo cugino Pietro Pisano, Carmine, Genny, Anna, un certo Salvatore proprietario di un maggiolone, Salvatore La Rocca proprietario di una Fiat 127 beige e Giuseppe La Rocca proprietario di una vespa e di una Fiat 500 bianca.

Un particolare degno di nota è che non indica né Luigi Schiavo né Ciro Imperante tra i frequentatori del rione e sostiene che l'auto di Giuseppe La Rocca (« *Giuseppe da San Giorgio – Barra* »), che successivamente indicherà come il mezzo del quale i tre condannati si sono serviti per compiere l'omicidio, in realtà, era in riparazione [(734)].

La seconda fase ha avvio dopo le accuse mosse da Vincenzo Esposito e vede, via via, incrementare il livello di *stress* di Mastrillo perché gli investigatori lo coinvolgono in maniera più fattiva nelle indagini, esponendolo significativamente.

Gli inquirenti avevano appreso da Ernesto Anzovino [(735)] che Vincenzo Esposito, il giorno antecedente il delitto, aveva dialogato con le vittime unitamente ad un altro ragazzo alto e con baffetti di colore scuro. Interrogato, Esposito aveva reso dichiarazioni false in merito ai suoi movimenti nel giorno del delitto [(736)] e, a fronte della contestazione del suo alibi, smentito dalle dichiarazioni dei testimoni da lui indicati, comprendendo la grave situazione in cui si trovava e percependo i sospetti dei militari che lo interrogavano, accusava alcuni dei ragazzi che frequentavano la zona ed in particolare i fratelli Giuseppe e Salvatore La Rocca, Luigi

---

[(734)] Cfr. doc. 1248.2, verbale delle dichiarazioni rese da Carmine Mastrillo il 5 e 6 luglio 1983.

[(735)] Vedi *supra.*

[(736)] Cfr. doc. 1248.2, verbale di arresto di esposito Vincenzo del 3 agosto 1983.

Schiavo, Imperante Ciro, indicando anche Mastrillo Carmine come persona a conoscenza dell'accaduto.

Affermava che i primi tre « *miravano solo ad adescare ragazzine* » e che Ciro Imperante aveva un coltello [(737)].

La figura di Vincenzo Esposito è oltremodo complessa e questi venne ritenuto dai carabinieri estremamente sospetto non solo perché sembrava avere accusato altri per allontanare i sospetti da sé [(738)], ma anche perché aveva la disponibilità di una Fiat 500 blu, di proprietà del fratello Luigi [(739)], e perché conosceva benissimo il luogo dove erano stati occultati i cadaveri delle bambine, cioè la strada dove, per sua stessa ammissione [(740)], suo fratello Pasquale organizzava corse clandestine di cavalli. I carabinieri nel rapporto sulle indagini del 23 agosto scrivevano: « *La posizione dell'esposito Vincenzo in questa vicenda delittuosa appare oltremodo complicata, specialmente in ordine al suo comportamento reticente. Egli viene riconosciuto dal minore Anzovino Ernesto per uno dei due giovani che la sera del 1 luglio 1983 stava parlando con le minori Barbara e Nunzia nel rione INCIS. Inoltre, non a caso, cerca una via di scampo, creandosi un alibi per il giorno 2 luglio 1983, allorquando scomparvero le ragazze, alibi smontato dai suoi datori di lavoro. Allorquando si inseriva nelle indagini la Fiat 500 di colore bleu, con la quale sarebbero state portate via le bambine, l'Esposito nella sua dichiarazione del 1° agosto 1983 ore 9.50 ammetteva di avere visto la predetta auto e faceva una dettagliata descrizione dell'automezzo e del conducente, ma non indica altri particolari per l'identificazione del giovane che la pilotava. Infine in ogni maniera, ha cercato di scrollarsi di dosso ogni sospetto accusando i fratelli Giuseppe e Salvatore La Rocca, Schiavo Luigi e Imperante Antonio, per coloro che venerdì 1° luglio 1983 avevano dato appuntamento alle due ragazze. A carico dei suddetti forniva altre circostanze per far rafforzare i sospetti sui predetti giovani. Alla stregua delle presenti indagini, sulla scorta degli atti assunti e del comportamento dell'Esposito Vincenzo, si ritiene, e non può essere altrimenti dato le circostanze, che il predetto abbia preso parte attiva alla commissione dell'efferato delitto o nella minore delle ipotesi sia a conoscenza dei fatti* » [(741)].

Il 30 luglio alle ore 8.00 [(742)] Carmine Mastrillo venne sentito dai carabinieri e, indicò Vincenzo Esposito come frequentatore del rione *Incis*. Lo stesso giorno alle ore 22.30 [(743)] sentito nuovamente dagli investigatori e posto a confronto con Esposito – che aveva, come detto, reso dichiarazioni gravemente indizianti a carico di Giuseppe La Rocca, Luigi Schiavo e del « *muratore di San Giorgio a Cremano* » – rese le seguenti dichia-

---

(737) Cfr. doc. 1248.2, verbale delle dichiarazioni rese da Vincenzo Esposito il 30 Luglio 1983 alle ore 17.00.

(738) Cfr. doc. 1248.2, verbale di arresto di Vincenzo Esposito del 3 agosto 1983.

(739) Cfr. doc. 1248.2, rapporto dei carabinieri – Gruppo Napoli I del 23 agosto 1983.

(740) Cfr. doc. 1248.2, verbale di arresto di Vincenzo Esposito del 3 agosto 1983 e dichiarazioni rese da Vincenzo Esposito il 30 luglio 1982.

(741) Cfr. doc. 1248.2, rapporto dei carabinieri – Gruppo Napoli I del 23 agosto 1983.

(742) Cfr. doc. 1248.2, verbale di dichiarazioni rese da Carmine Mastrillo il 30 luglio 1983.

(743) Cfr. doc. 1248.2, verbale di dichiarazioni rese da Carmine Mastrillo e confronto con Vincenzo esposito del 30 luglio 1983.

razioni: « *non mi ricordo, anzi non mi risulta che i fratelli La Rocca abbiano parlato con Barbara e Nunzia.*

Domanda: volete dirci se con i fratelli La Rocca vi erano anche Schiavo Luigi ed un muratore di San Giorgio a Cremano ?

Risposta: Non mi consta.

A questo punto, dovendo chiarire alcune divergenze convochiamo Esposito Vincenzo, il quale, a specifica domanda riferisce.

Domanda: signor Esposito, confermate al qui presente Mastrillo Carmine, che all'incontro delle ore 16,30 del 1° luglio 1983 stavate, voi, con vostro cognato, Schiavo Luigi ed il muratore di San Giorgio a Cremano, con i fratelli Giuseppe e Salvatore La Rocca ?

Risposta: confermo la circostanza. Domanda rivolta al Mastrillo.

Avete sentito la risposta fornita dall'Esposito ed in merito cosa rispondete ?

Risposta: Non mi ricordo con precisione. Tuttavia rammento che oltre ai predetti fratelli La Rocca Giuseppe e Salvatore, Gigino Schiavo, Ciro Bossa ed altri giovani, mi ricordo che in quella settimana ho visto anche un giovane di San Giorgio a Cremano, che esplica attività di muratore. Di massima con Barbara e Nunzia parlavano i fratelli La Rocca. Non ricordo se con le predette parlava anche il muratore di nome Peppe ».

I contenuti emersi da quest'ultimo resoconto rendono evidente come Carmine Mastrillo, durante il confronto, aderì immediatamente alla posizione dell'Esposito, pur continuando ad affermare di non ricordare con precisione le circostanze da lui riferite.

Sentito dal pubblico ministero il successivo 10 agosto [(744)], egli dichiarerà: *« Voglio precisare che io ogni giorno mi trattengo nel rione con i miei amici, quindi potrei anche confondere un giorno con un altro. Voglio fare presente anche che da luglio vado tutti i giorni al mare a Sangiovanni, per cui (nel rione) scendo a trattenermi con gli amici solo verso le 19,00 quindi escludo di essermi incontrato con gli amici verso le ore 16,30 del 1° luglio 1983, era più tardi.*

Ricordo che il Sabato 2 luglio e la domenica 3 luglio non sono andato al mare. Non ricordo altri particolari oltre quelli riferiti ai CC. in ordine al 1° luglio 1983.

Come ho detto incontro i miei amici tutti i giorni, quindi mi è difficile ricordare chi abbia incontrato in un giorno determinato.

Non ricordo se il 1° luglio 1983 vennero dei bambini a giocare vicino alla macchina. Posso solo dire che ogni giorno si avvicinavano a noi i bambini del rione [...] ».

Il 2 settembre venne sentito nuovamente dal pubblico ministero [(745)] e, dopo che gli venne intimato di dire la verità e gli furono rivolte minacce d'arresto per reticenza e falsa testimonianza, il ragazzo affermò: « *Io stavo al capolinea del 18 rosso, fermo sulla panchina verso le ore 18.30, stavo solo. Sono venute da me due bambine di circa 10 anni ciascuna, una con capelli lunghi snella, occhi celesti; l'altra invece era un po' più alta con*

---

(744) Cfr. doc. 1248.2, verbale di dichiarazioni rese da Carmine Mastrillo il 10 agosto 1983.

(745) Cfr. doc. 1248.2, verbale di dichiarazioni rese da Carmine Mastrillo il 2 settembre 1983.

capelli corti, di colore castano chiaro, corporatura normale, si sono avvicinate a me chiedendomi se ero il fratello di Antonella Mastrillo, io ho detto di sì. Loro allora mi hanno detto: "guarda che Enzo sa tutto, perché è stato lui a dare l'appuntamento alle due bambine". Io ho chiesto voi come lo sapete, e loro mi hanno risposto: "Noi stavamo proprio lì vicino". Mi hanno detto che questo appuntamento Enzo lo aveva dato alle due bambine davanti al bar. Le bambine, dopo avermi fatto questo racconto, sono andate via, continuando nella strada verso il bar.

Io mi trovavo in quel posto perché ogni tanto vado a farmi una passeggiata in quel posto. Le due bimbe ogni tanto le ho viste in compagnia di Barbara e Nunzia e di mia sorella Antonella.

La S.V. mi chiede se le bambine hanno detto qualche cosa in più oltre le parole da voi riferite. Vi rispondo che hanno parlato solo di una macchina chiara, la S.V. mi richiede di precisare il discorso delle bimbe. Le due bambine, delle quali una portava una camicia con delle pieghe rigonfiamento e, l'altra una maglietta celestina, mi fecero il discorso di cui ho parlato sopra e mi parlavano di Enzo e della macchina chiara. Io ho pensato ad Esposito Vincenzo.

La S.V. mi, chiede di precisare il mio comportamento dopo il racconto delle due bambine. In effetti sono tornato a casa e non ho raccontato a nessuno di quanto riferitomi dalle bambine. La S.V. mi chiede perché non ho riferito questo racconto delle bambine. Io vi rispondo: per paura.

La S.V. mi chiede per paura di chi ? Vi rispondo: di qualche familiare di Enzo.

La S.V. mi chiede se conosco i familiari di questo Enzo ? Vi rispondo che conosco il fratello Pasquale che fa il fruttivendolo ed a volte sta con noi, nonché il cognato di cui non ricordo il nome. La S.V. mi chiede che tipi sono questi familiari di Esposito ed io vi rispondo: posso solo dire che Pasquale è un tipo scherzoso.

La S.V. mi chiede se mi risulta se i familiari dello Esposito hanno avuto a che fare con la Giustizia: vi rispondo che non mi risulta. La S.V. mi contesta che quanto ho dichiarato non è credibile. Mi contesta che sono stato sentito più volte come teste in epoca successivo di queste due [... incomprensibile] e che sono stato più volte invitato a dire il vero è non ho fatto mai riferimento a quest'episodio. Vi rispondo: che avevo paura. La S.V. mi chiede se le due amiche erano solo amiche o anche compagne di scuola di mia sorella Antonella. Vi rispondo: "le due ragazze risposero di essere compagne di mia sorella Antonella". Io le due bambine le vedevo "là dietro" in compagnia di Nunzia e Barbara, Silvana e mia sorella. La S.V. mi chiede se so il nome di queste bambine. Vi rispondo di no e che durante il colloquio e né in altre occasioni ho mai sentito il nome di queste bambine.

La S.V. mi chiede perché non ho parlato di questa vicenda ai miei amici, in particolare a La Rocca e Schiavo Luigi. Vi rispondo che non ho parlato sempre per paura.

La S.V. Mi chiede ancora della gita al mare fatta con La Rocca Salvatore ed Esposito Vincenzo ed un certo Lello di cui ho parlato sopra. Questo Lello abitava prima a S. Giovanni ed ora a Portici.

Questo Lello è più basso di me, senza baffi, con brufoletti sul viso.

La S.V. ancora una volta mi invita a dire la verità, dal momento che il racconto che ho fatto sopra circa l'incontro con le due ragazzine, non appare per niente credibile.

A questo punto il teste dichiara: in effetti ho detto il falso in questa circostanza. Questo incontro con queste due ragazzine non c'è mai stato. La S.V. mi invita a allora a raccontare tutto quello che io so su questa grave vicenda e a spiegare perché ho reso questa falsa dichiarazione e a dire una buona volta chi è il ragazzo, che le bimbe del Rione chiamavano "TARZAN". Vi rispondo: il racconto delle bimbe l'ho fatto perché non sapevo cosa dire.

La S.V. mi chiede perché l'ho fatto in modo che fosse accusato proprio Enzo Esposito. Vi rispondo non lo so. Circa il Tarzan vi dico ancora una volta che non so chi è.

Non ricordo che la sera del 1Luglio, io e i due La Rocca, Schiavo Luigi questo "TARZAN" prendemmo un appuntamento con Barbara, Nunzia e Silvanella. Prendo atto che Anzovino Ernesto ha dichiarato che il "TARZAN" era spesso in mia compagnia, Vi rispondo che non è vero.

A questo punto, apparendo il teste chiaramente reticente, ne viene ordinato l'arresto ».

Carmine Mastrillo venne condotto alla caserma Pastrengo e ivi trattenuto: privo di una gamba e certamente in difficoltà, rimase in custodia per due giorni.

La Commissione ritiene di dovere considerare due aspetti. In primo luogo, sarebbe stato necessario verificare in maniera approfondita le dichiarazioni rese da Carmine Mastrillo il 2 settembre, per accertare se il ragazzo potesse sentirsi realmente intimorito dalla famiglia di Esposito Vincenzo, verificando l'eventuale collegamento dei familiari di quest'ultimo con la criminalità organizzata, anche in considerazione di quanto riferito dallo stesso Esposito in merito all'organizzazione da parte del fratello di corse clandestine e del fatto che, tale attività è, solitamente, appannaggio della malavita organizzata.

Inoltre si sarebbe dovuta considerare e approfondire, nel corso delle investigazioni, la coincidenza del racconto delle due bambine di cui aveva parlato Carmine Mastrillo circa il possibile ruolo di Vincenzo Esposito, con quanto riferito da Antonella Mastrillo nel verbale di sommarie informazioni testimoniali del 16 agosto [(746)]: « *il giovane effigiato nella foto contrassegnata con il numero 3 e che voi carabinieri dite chiamarsi Esposito Vincenzo, è stato da me notato sulla panchina ubicata di fronte al bar del rione verso le ore 17.30 di qualche giorno prima della scomparsa delle mie due amiche Barbara e Nunzia* ».

Tutto ciò non è stato fatto e il giorno 3 settembre Carmine Mastrillo divenne il supertestimone del massacro di Ponticelli.

---

(746) Cfr. doc. 1248.2, verbale di dichiarazioni rese da Antonella Mastrillo il 16 agosto 1983.

3. *Carmine Mastrillo: la versione finale del massacro*

Interrogato dal pubblico ministero ed in stato di arresto dal giorno precedente, il 3 settembre 1983 Carmine Mastrillo fornì il proprio racconto dell'orrendo delitto [(747)], adeguando le sue dichiarazioni a quanto aveva riferito Vincenzo Esposito e alle incongruenze che gli venivano evidenziate dall'inquirente. Di seguito la descrizione dell'omicidio come riferita dal giovane.

Venerdì 1° luglio 1983 aveva incontrato Giuseppe La Rocca, che si trovava sulla sua vespa nera, e Schiavo Luigi, che era a bordo del suo motorino blu, e i due lo avevano invitato a partecipare ad un appuntamento fissato per l'indomani sera alle 19.00 con due o tre bambine, tra le quali vi era la piccola Nunzia. Non aveva accettato l'invito ma aveva saputo in seguito che il sabato precedente le bambine erano state condotte di fronte al cinema Volla da Giuseppe La Rocca a bordo della sua Fiat 500 bianca (con una striscia blu nella parte posteriore), unitamente a Luigi Schiavo e Ciro Imperante. Era stato proprio quest'ultimo, robusto con baffetti e lentiggini, a raccontargli il successivo 4 Luglio che i suoi compagni avevano violentato le bambine (Luigi Schiavo si era congiunto con Nunzia e Giuseppe La Rocca con Barbara), mentre Ciro Imperante le teneva ferme e che, spaventati dalle urla e dalla cospicua emorragia della piccola Sellini, presi entrambi da un *raptus* omicidiario, le avevano uccise. Carmine Mastrillo diceva, altresì, di non avere saputo come le bambine fossero state uccise.

A seguito delle molteplici contestazioni mossegli dal pubblico ministero Mastrillo affermava che verso le 20.30 di sabato 2 luglio era stato raggiunto nella discoteca ove si trovava da Giuseppe e Salvatore La Rocca, Gino Schiavo e Ciro Imperante. I quattro erano sulla Fiat 500 di Giuseppe La Rocca e lo avevano invitato a salire sull'auto. Era stato quello il momento in cui, di fronte alla disperazione di Salvatore, Ciro Imperante gli aveva raccontato quanto accaduto poco prima, minacciandolo di non rivelare quanto gli veniva raccontato: le bambine erano state violentate e Giuseppe La Rocca, spaventato per la copiosa perdita di sangue di Barbara e per le urla di Nunzia, aveva colpito le due bambine con un ferro trovato sul posto. I piccoli corpi, ormai senza vita, erano stati trasportati al canalone con la Fiat 500; quindi i tre giovani si erano allontanati per prendere la benzina con la quale, una volta tornati, avevano poi dato fuoco ai corpicini. Tutto l'accaduto si era svolto tra le 19.30 e le 20.30 di un sabato di luglio, e dunque alla luce del giorno, in luoghi assolutamente non isolati.

Mastrillo precisava, infine, che quando gli era stato proposto di partecipare all'appuntamento con le bambine era presente, oltre a Luigi Schiavo e Giuseppe La Rocca, anche l'altro giovane, poi individuato in Ciro Imperante e che, il lunedì successivo al ritrovamento dei corpi, aveva incontrato nuovamente i tre ragazzi che si trovavano a bordo della medesima Fiat 500 di Giuseppe La Rocca. Si era allontanato da loro dopo che erano stati raggiunti da Vincenzo Esposito.

[(747)] Cfr. doc. 1248.2, verbale di dichiarazioni rese da Carmine Mastrillo il 3 settembre 1983.

A conclusione dell'interrogatorio Carmine Mastrillo veniva rimesso in libertà [748].

Il racconto reso da quest'ultimo, a giudizio della Commissione, presenta rilevanti incongruenze ed illogicità, di cui si darà a breve conto.

Al racconto di Carmine Mastrillo, presto, si adeguava la confessione di Salvatore La Rocca, che forniva agli inquirenti ulteriori dettagli sul proprio ruolo: non potendo trasportare da soli i corpi privi di vita delle vittime, suo fratello e i due compagni lo avevano raggiunto a casa della fidanzata Vincenza Nocella ed egli si era prestato ad aiutarli. Avevano raggiunto il luogo ove si trovavano i corpi delle bambine – luogo che egli non era in grado di indicare – li avevano caricati nel portabagagli della sua Fiat 127 e li avevano poi trasportati presso il canalone, dove avevano dato loro fuoco con della benzina.

Tale racconto diverrà poi la verità giudiziaria affermata nella sentenza di condanna, ormai definitiva, emessa nei confronti dei quattro ragazzi.

3.1. Arma del delitto e dinamica omicidiaria

Carmine Mastrillo, al pari di Salvatore La Rocca, descrisse un omicidio d'impeto commesso materialmente da Giuseppe La Rocca per far fronte ad una situazione per lui inattesa, ossia le urla delle bambine vittime di violenza sessuale e la copiosa perdita di sangue di Barbara.

Non fu, invero, possibile appurare se Barbara Sellini avesse effettivamente subito violenza sessuale, a causa della totale distruzione degli organi genitali esterni ed interni della bambina.

Tuttavia, vennero rinvenuti, ancora indosso alla bambina, frammenti di mutandine ed essi non presentavano tracce di sangue.

La lesione contusiva del canale vaginale riscontrata su Nunzia Munizzi indusse a ritenere che la piccola aveva invece subito violenza sessuale, benché l'assenza di liquido seminale nel cavo vaginale dimostrò che il soggetto non aveva raggiunto l'orgasmo, almeno nella fase del congiungimento carnale. Non si escluse che la deflorazione fosse avvenuta per brutale immissione di un corpo estraneo [749].

La presenza su entrambe le vittime di lesioni causate da colpi alla testa e di ferite superficiali plurime su varie parti del corpo dimostravano, a giudizio del perito medico legale che eseguì l'autopsia sui cadaveri, che si era trattato di un omicidio sadico.

Anche la presenza di molteplici ferite sul corpo delle bambine provocate con colpi vibrati anche in sedi non vitali e senza particolare veemenza (tanto che gli stessi cagionarono ferite superficiali [750]) non sembra compatibile (pur considerando la possibile diversa inclinazione della lama e le varie forme di resistenza del tessuto corporeo) con l'impeto delittuoso descritto, apparendo piuttosto da ricondurre, come in effetti

---

[748] Cfr. doc. 1248.2, verbale di esame testimoniale di Carmine Mastrillo del 3 settembre 1983.

[749] Cfr. doc. 1248.2, relazione di perizia medico legale.

[750] Cfr. doc. 1248.2, relazione di perizia medico legale.

asserito dal medico legale con giudizio condiviso dalla Commissione, ad una azione sadica, pacata e consapevole.

Né convince la spiegazione che di questi colpi – diversi da quelli che, penetrando a fondo nei piccoli corpi, avevano attinto le bambine ledendo organi vitali e cagionandone la morte – è stata data in sentenza laddove, nell'intento di adattare i fatti ad un giudizio piuttosto che far discendere questo dai primi, si giustificavano tali ferite « *con le esposte altre ragioni: una pluralità di mani per legare in maniera più salda (anche alla luce del substrato culturale degli imputati) i tre prevenuti all'omicidio, per reciproca diffidenza, o anche per simulare un reato diverso* » [(751)].

Deve a ciò aggiungersi che l'arma del delitto non fu mai trovata e che Mastrillo indicò, quale mezzo usato, un ferro trovato sul posto.

La Commissione osserva a tal riguardo come l'impiego di un ferro non sia compatibile con le ferite riscontrate sul corpo delle vittime che, secondo quanto risulta dalla relazione medico legale, furono invece prodotte da un'arma da punta e taglio, verosimilmente un coltello a serramanico.

Deve sottolinearsi come, singolarmente, dopo il fallimento del suo alibi, proprio ad un coltello di tal fatta fece riferimento Vincenzo Esposito – conoscendone, evidentemente, la rilevanza in relazione al delitto – per attribuirne la disponibilità al *muratore di San Giorgio a Cremano*, poi individuato in Ciro Imperante [(752)].

3.2 Il luogo del delitto

Il delitto, secondo la ricostruzione di Carmine Mastrillo accolta in sentenza, fu consumato in un fondo terriero poco distante dal luogo di rinvenimento dei cadaveri. Tuttavia, i proprietari del fondo, pochi giorni dopo il massacro fornirono informazioni che avrebbero dovuto sollevare dubbi sulla esatta individuazione del luogo del delitto. Sentiti dai carabinieri ivi giunti in occasione di una vasta e accurata perlustrazione, gli stessi dichiararono di non aver notato nella loro campagna alcuna traccia che potesse far risalire al duplice omicidio (né terreno rimosso, né erba calpestata, né tracce ematiche) benché per loro abitudine, nel periodo estivo, usassero trattenervisi fino alle ore 19.00-20.00 (perché impegnati nella raccolta di frutta e ortaggi) per poi recarsi nella loro abitazione adiacente alla campagna stessa.

Le piogge di quel giorno [(753)] avrebbero potuto cancellare, forse, le tracce di sangue ma non certo sovrastare le urla disperate delle due bambine.

3.3 Rispondenza cronologica

I tempi per l'esecuzione del delitto risultanti dalla descrizione fornita da Carmine Mastrillo sono troppo brevi e le modalità d'azione risultano

---

(751) Cfr. sentenza emessa dalla Corte d'Assise di Napoli l'11 aprile 1986, pag. 74.

(752) Cfr. doc. 1248.2, dichiarazioni rese da Vincenzo Esposito il 30 luglio 1983 alle ore 17.00.

(753) Cfr. sentenza emessa dalla Corte d'Assise di Napoli l'11 aprile 1986.

piuttosto fantasiose: in meno di un'ora e alla luce del giorno (data la stagione e l'ora legale vigente), i tre giovani avrebbero prelevato le bambine nei pressi della loro abitazione per condurle in un luogo appartato, le avrebbero violentate, colpite al capo, poi ferite ripetutamente con atti all'apparenza sadici (azioni lente e vulneranti, considerando il numero delle lesioni inferte), quindi, brutalmente uccise con colpi ad organi vitali, per poi trasportare i piccoli corpi senza vita in altro luogo. Dopo avere effettuato (forse [(754)]) un primo spostamento dei cadaveri con la Fiat 500, si sarebbero recati da Salvatore La Rocca per chiedere aiuto; ritornati quindi, sul luogo del delitto avrebbero caricato i corpi nel bagagliaio della Fiat 127 per raggiungere un luogo diverso, a quell'ora ancora più frequentato rispetto al luogo del delitto, dove avrebbero bruciato i cadaveri mediante la benzina estratta dalla Fiat 500 di Giuseppe La Rocca. Si sarebbero, infine, recati da Carmine Mastrillo, raggiungendolo presso una discoteca, luogo ovviamente piuttosto frequentato, con autovettura ed abiti imbrattati di sangue (di cospicua entità, data la modalità dell'omicidio), per intimargli minacciosamente di non raccontare quanto a sua conoscenza circa l'appuntamento di quella sera.

Il tempo a loro disposizione era troppo breve per poter compiere tutte queste azioni. Durante il processo non fu condotto nessun esperimento giudiziale e non si appurò, pertanto, se gli imputati nell'arco di tempo intercorrente al massimo tra le 19.10 e le 20.30, e cioè in poco più di un'ora avessero potuto compiere quanto gli era stato attribuito.

Del tutto illogico e inverosimile, poi, a giudizio della Commissione, il fatto che, non avendo avuto il tempo di cambiarsi né quello di pulire l'auto su cui erano stati trasportati i corpi delle bambine, certamente grondanti di sangue, i tre giovani si fossero recati addirittura in una discoteca dove Giuseppe sarebbe entrato per chiamare Carmine Mastrillo.

Né sembra possibile che, sia quest'ultimo (salito sull'auto ove erano stati trasportati i corpi per ascoltare il racconto dell'accaduto) che Salvatore La Rocca, nulla abbiano riferito in merito al macabro spettacolo che doveva essersi presentato ai loro occhi in ragione della inevitabile presenza, tanto sull'auto quanto sugli abiti dei tre ragazzi, di tracce visibili dell'orrendo delitto appena commesso. Si tratta di immagini che non facilmente possono essere cancellate, soprattutto per chi, come i due testimoni, non è aduso al crimine e, dunque, a scene di quel genere.

3.4 I mezzi per trasportare i corpi

Le auto utilizzate per compiere il delitto non potevano essere quelle indicate nelle dichiarazioni citate, come pure ritenuto dai giudici nella sentenza di condanna. Secondo la ricostruzione dei fatti compiuta dai giudici della Corte d'Assise, Nunzia e Barbara furono condotte con la 500 bianca di Giuseppe La Rocca, dalla pizzeria « La Siesta », alla località dove vennero violentate e uccise; i corpi privi di vita furono poi trasportati

---

[(754)] Cfr. sul punto doc. 1248.2, verbale di dichiarazioni di Carmine Mastrillo in data 3 settembre 1983.

all'alveo Pollena Di Volla con la Fiat 127 di colore beige di Salvatore La Rocca.

Nella 500 bianca non fu trovato nessun tipo di traccia che potesse essere ricondotta al delitto.

L'autovettura in oggetto non veniva utilizzata da molto tempo da Giuseppe La Rocca perché non marciante come, peraltro, affermato da Mastrillo Carmine nelle sommarie informazioni rese il 6 luglio 1983 e dallo stesso La Rocca nel corso della sua audizione davanti alla Commissione [(755)] .

La Fiat 127 fu accuratamente ispezionata dalla sezione scientifica dei Carabinieri che repertarono:

– una lettera, macchiata e indirizzata ad un amico detenuto, nella quale La Rocca, (insieme alla fidanzata Vincenza Nocella) scriveva delle due bambine uccise e diceva di esser stato fermato e rilasciato dalla Questura di Napoli.

– un gettone telefonico e un braccialetto da polso.

– formazioni pilifere e un fazzoletto con una piccola macchia di sangue.

Per valutare se le formazioni pilifere fossero compatibili con quelle delle vittime e per accertare se la lettera e il fazzoletto fossero imbrattati di sangue umano e al fine di individuarne eventualmente il gruppo di appartenenza fu disposta l'esumazione dei corpi delle piccole.

Il professor Romano [(756)], perito d'ufficio, stabilì che:

– la busta non era macchiata di sangue;

– le formazioni pilifere erano capelli, ma non appartenevano alle vittime;

– la macchia sul fazzoletto era di sangue del gruppo A e la Sellini poteva avere sangue di gruppo A.

Secondo la sentenza, l'autovettura fu ripulita successivamente all'omicidio e quel fazzoletto, recante tracce *sfumate* di sangue, era stato impiegato per pulire il mezzo.

Va ora sottolineato che se Salvatore La Rocca avesse realmente trasportato i corpi con la Fiat 127, si sarebbe sicuramente preoccupato di non lasciare alcun tipo di traccia.

Considerando che dal delitto all'arresto trascorsero due mesi durante i quali egli era stato interrogato dalle forze dell'ordine, il ragazzo avrebbe avuto tutto il tempo a disposizione per evitare che si potessero trovare prove compromettenti a suo carico e per pulire con cura l'autovettura, accertandosi che in essa non ci fossero il fazzoletto con tracce di sangue, i capelli femminili e la lettera al detenuto nella quale egli raccontava, riferendo di esser stato fermato e poi rilasciato dalla Polizia, proprio della compromettente vicenda.

---

(755) Cfr. resoconto stenografico n. 182 del 9 giugno 2022, audizione di Ciro Imperante, Giuseppe La Rocca e Luigi Schiavo.

(756) Cfr. doc. 1248.2, relazione di perizia medico legale redatta dai professori Carlo Romano, Mario De Robertis e Claudio Buccelli.

Data inoltre la tipologia del delitto e il numero di coltellate inferte alle vittime che produssero una ingente perdita ematica [(757)], si sarebbe certamente avuto un riversamento di sangue sulle superfici dei sedili, negli interstizi, nel bagagliaio o sul pavimento dell'auto, che difficilmente avrebbe potuto essere eliminato.

La sezione scientifica dell'Arma, invece, non riscontrò alcuna traccia di sangue.

Nessun rilievo può essere attribuito, contrariamente a quanto ritenuto in sentenza [(758)], al gruppo sanguigno delle tracce presenti sul fazzoletto, atteso che Giuseppe La Rocca aveva lo stesso gruppo sanguigno della piccola Barbara e che egli dichiarò di essersi ferito e di aver tamponato la piccola fuoriuscita di sangue con il sopra citato fazzoletto. Su di esso non fu condotto alcun approfondimento, per stabilire il sesso o comparare le tracce genetiche, accertamenti impossibili all'epoca, ma che avrebbero assunto forte rilevanza ai fini della completezza nella raccolta delle prove.

4. *Mario Incarnato: il pentito*

Il 29 maggio del 1982 il Parlamento italiano aveva votato la cosiddetta « legge sui pentiti » [(759)] che prevedeva possibili riduzioni della pena per chi avesse deciso di collaborare con lo Stato nella lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata.

Negli anni successivi molti affiliati alle organizzazioni criminali decisero di collaborare con la giustizia pur se alcuni di loro erano animati dall'unico fine di beneficiare dei vantaggi personali connessi a tale scelta. Tale strumentalizzazione di una normativa al suo esordio e ancora molto lacunosa ed « imperfetta », fu all'origine di gravissimi errori giudiziari. Uno di essi, tra i più clamorosi nella storia del nostro paese, fu quello che coinvolse il giornalista ed attore televisivo Enzo Tortora [(760)].

Ad accusare Tortora furono, dapprima, Giovanni Pandico e Pasquale Barra: presto, a costoro si associarono un'altra decina di pentiti e le loro accuse, inizialmente generiche e piene di contraddizioni, divennero con il tempo sempre più dettagliate e convergenti, non essendo previsto alcun divieto per i dichiaranti di parlare tra di loro e di scambiarsi opinioni. Ciò era possibile anche durante i processi, per esempio, quando si ritrovavano tutti nella stessa cella.

Uno dei componenti della Corte d'Appello che mandò assolto Enzo Tortora con quella che, all'epoca, si definiva « formula piena » dichiarò di ritenere che « *Tortora fu tirato in ballo per una vendetta del pentito Pandico. Che, in precedenza, aveva minacciato di rovinarlo perché lui non aveva voluto pubblicizzare su Portobello alcuni centrini ricamati in carcere*

---

(757) Anche al momento del rinvenimento dal corpo della bambina uscì del sangue: cfr. doc. 1248.2.

(758) Cfr. sentenza emessa dalla Corte d'Assise di Napoli l'11 aprile 1986.

(759) Legge 29 maggio 1982 n. 304.

(760) Giorgio Bocca, ha definito la vicenda di Enzo Tortora, arrestato e condannato in primo grado, « *il più grande esempio di macelleria giudiziaria all'ingrosso effettuata nel nostro paese* ».

da un detenuto amico del pentito. Poi altri collaboratori adottarono la stessa linea [....]. I collaboratori chiamavano la caserma Grand Hotel Pastrengo. Sono state trovate foto che ritraggono Melluso a letto con la sua fidanzata e risulta dalle intercettazioni persino che il pentito Barra faceva le estorsioni dall'interno della caserma ... » [(761)].

Proprio perché non si aveva nulla da perdere ma tutto da guadagnare, nel processo a Enzo Tortora furono circa quindici i pentiti che ne fecero il nome.

Tra gli accusatori di Tortora vi fu il pentito Mario Incarnato, pluriomicida e già capo zona di Ponticelli.

Incarnato, figura molto controversa nello scenario del pentitismo napoletano, nel 1986 ritrattò, definitivamente, le accuse che precedentemente aveva rivolto a Tortora e si arrogò il merito di aver indicato agli inquirenti gli assassini di Barbara Sellini e Nunzia Munizzi, cioè Ciro Imperante, Giuseppe La Rocca e Luigi Schiavo.

Mediante l'analisi degli articoli pubblicati dal quotidiano *La Repubblica* a partire dal 1984, è stato possibile operare una ricostruzione del percorso collaborativo di Mario Incarnato, ed in particolare delle dichiarazioni che egli rese ai magistrati con riferimento ad Enzo Tortora.

Sino al marzo del 1985 il collaboratore accusava Tortora. Il 15 marzo propose una prima ritrattazione, affermando, secondo quanto riportato dalla stampa dell'epoca [(762)]: « *Pandico è un megalomane e Melluso non ha mai fatto parte della camorra. Di Tortora non sanno niente. Darò io le prove della sua innocenza. Non è giusto che un innocente resti in carcere. Lo accusano anche altri ? No, hanno detto cose sentite in carcere* ».

Analoga la posizione di Mario Incarnato come menzionata in un articolo del 22 giugno del 1985: « *a Santa Maria Capua Vetere dove è in corso un altro processo, Mario Incarnato uno dei pentiti che accusano Tortora, dichiara: vi darò prova della sua innocenza. Sono passati tre mesi, Incarnato si è sempre rifiutato di deporre a Poggioreale, ma quello è il primo segnale del boicottaggio del processo deciso da un folto gruppo di dissociati i cui familiari non sarebbero adeguatamente protetti* » [(763)].

Il 5 febbraio 1986 durante un'udienza del processo d'appello che vedeva imputati molti camorristi, Incarnato – secondo quanto riportato dalla stampa [(764)]– si vantò di essere a conoscenza dei nomi che costituivano il « terzo livello » della *camorra*, denunciando il disinteresse della magistratura e gli ostacoli opposti a tali indagini dalle istituzioni. È in questa occasione che egli rivendica il suo ruolo nella indicazione dei responsabili dell'orribile crimine di Ponticelli: « *Il terzo livello della camorra esiste. Noi dissociati conosciamo i nomi degli insospettabili, il loro ruolo, le responsabilità. Tuttavia, nessuno sembra interessato a saperne di più. Appena uno*

---

(761) Cfr. doc. 1248.2, articolo « La Repubblica », 22 luglio 1985; cfr. anche ANSA 21 luglio 1985.

(762) Cfr. doc. 1248.2, articolo « La Repubblica » del 15 marzo 1985 « Le nuove accuse di Melluso » di Franco Coppola.

(763) Cfr. doc. 1248.2, articolo « La Repubblica » del 22 giugno 1985 « Ecco perchè accusiamo Tortora » di Franco Coppola.

(764) Cfr. doc. 1248.2, articolo de « La Repubblica » del 5 febbraio1986 « *Il terzo livello c'è quei nomi insospettabili io li conosco tutti* » di Giuseppe D'Avanzo.

di noi accenna alla questione raccoglie soltanto il fastidio dei giudici, le pressioni delle guardie nelle carceri e le minacce dei poliziotti nelle celle di sicurezza dei Palazzi di Giustizia [....] Mario Incarnato valeva qualche cosa quando ha indicato in Ciro Imperante, Luigi Schiavo e Giuseppe La Rocca gli assassini delle bambine di Ponticelli che è la mia "zona". Sono "buono" quando accuso i guaglioni che spacciano la droga, fanno il lotto clandestino, rapinano i Tir. Non sono più "buono" quando parlo di aree edificabili, piani regolatori, poliziotti corrotti, sindaci che con noi ci stavano Quante cose si capirebbero da questa circostanza ».

Dunque, Incarnato dichiarò di essere colui che aveva indicato in Ciro Imperante, Luigi Schiavo e Giuseppe La Rocca gli assassini delle bambine di Ponticelli.

Non è dato sapere come egli potesse essere a conoscenza di tale delitto e in possesso di elementi per individuarne i responsabili e fornirne indicazione agli inquirenti. Né, d'altra parte, vi è traccia delle dichiarazioni di Incarnato agli atti dei procedimenti a carico dei tre ragazzi di Ponticelli esaminati dalla Commissione.

Risulta, invece, la presenza di Mario Incarnato nella caserma Pastrengo di Napoli, la stessa dove vennero trattenuti Carmine Mastrillo e Salvatore La Rocca nei giorni immediatamente precedenti a quello in cui resero le gravi dichiarazioni di accusa nei confronti dei giovani poi condannati.

Con loro era anche Luigi Schiavo.

Nelle dichiarazioni rese davanti a questa Commissione [(765)] quest'ultimo ha affermato che dal primo settembre 1983 fu posto in stato di arresto presso la caserma Pastrengo di Napoli e che fu accompagnato da carabinieri in divisa, unitamente a Carmine Mastrillo, presso un ufficio della sopracitata caserma per essere interrogato da un uomo in abiti borghesi, riconosciuto solo successivamente in Mario Incarnato. Questi, dopo avergli intimato di confessare e aver ricevuto il suo diniego, lo picchiò ripetutamente e con violenza, tanto che, con una testata, gli ruppe i denti: « *Questi carabinieri mi fecero fare un giro per la caserma e mi portarono in una stanza in cui vidi Carmine Mastrillo, che era seduto ad una scrivania. Da questa stanza esce una persona, che portava un pantaloncino corto e una canottiera gialla, con baffetti e tatuaggi.*

Io pensavo fosse un carabiniere in borghese. Questa persona viene vicino a me, che ero fuori dalla porta, mentre Carmine era dentro, mi tocca il mento e mi chiede: ma perché non confessi ? Io risposi che non sapevo niente, che cosa dovevo confessare ? Non appena ho detto queste parole, lui mi ha dato una scarica di cazzotti e pugni e poi, alla fine, mi ha dato una testata in faccia che mi ha rotto i denti. Io non sapevo chi fosse questa persona. Ci hanno arrestato il 5 settembre e ci hanno portato a Poggioreale. Il primo mese non avevamo la televisione. Ad ottobre ci hanno dato la televisione in cella. Stavamo seguendo il telegiornale di Canale 21. Parlavano di camorra e dell'omicidio, avvenuto negli anni Ottanta nel carcere di Poggioreale, del direttore del carcere, perché iniziava il processo

---

(765) Cfr. resoconto stenografico n. 182 del 9 giugno 2022, audizione di Ciro Imperante, Giuseppe La Rocca e Luigi Schiavo.

a Santa Maria Capua Vetere. Sullo schermo vedo questa persona, dentro una gabbia, e mi è tornato subito in mente. Purtroppo, come immagino capiti anche a voi, se qualcuno vi dà uno schiaffo, non penso che voi lo dimenticate. Possono passare anche mesi, ma voi ricorderete la persona che vi ha fatto del male. Io, quando ho visto questa persona, l'ho riconosciuta subito. Ho chiamato i miei compagni e ho detto loro: Peppe, Ciro venite qua. È questo che mi ha picchiato in caserma, che mi ha dato la testata in faccia. Il soggetto in questione era Mario Incarnato, un pentito di camorra, che era stato accusato per l'omicidio del direttore del carcere di Poggioreale negli anni Ottanta ».

Anche Carmine Mastrillo parlò in maniera disinvolta del coinvolgimento di Incarnato e del ruolo che il pentito ebbe nel « convincerlo » a dire la verità nei tragici giorni in cui era trattenuto nella caserma Pastrengo. Intervistato durante la trasmissione « *Giallo* » condotta da Enzo Tortora e andata in onda su Rai 2 nel 1987 [(766)] dichiarò: « *È vero che lei è stato in cella con un pentito, Mario Incarnato ? Sì, ma non mi ha detto di dire questo, questo o quest'altro. Non lo so, mi ha dato una mano...a dire la verità... Dì la verità che la tua coscienza sarà pulita. E basta. E poi non mi ha ripetuto gli devi dire questo, devi dire quell'altro, come dice la gente... come c'è scritto su... No, non ha detto niente di questo. Mi ha aiutato solamente, anzi mi ha dato anche diecimila lire, perché io sono stato tre giorni in caserma senza mangiare* ».

Mastrillo ha dimostrato, quindi, assoluta riconoscenza nei confronti di Mario Incarnato: lo ha descritto come un uomo dalle indubbie qualità morali che l'ha guidato a dire la verità e a « pulirsi la coscienza ».

5. *Le riferite omissioni, intimidazioni e torture*

Oltre all'intervento attivo di Mario Incarnato nella caserma Pastrengo, secondo il racconto reso davanti alla Commissione, si sarebbero verificati altri fatti che richiedono doveroso approfondimento: interrogatori e ricognizioni di persona, quali elementi a discarico dei tre condannati, mai verbalizzati o, addirittura, omessi dagli inquirenti quando non in linea con l'ipotesi accusatoria.

Giuseppe La Rocca ha asserito [(767)] che la prima volta in cui fu convocato dai carabinieri presso la caserma di Poggioreale risale al giorno 18 luglio 1983; non è presente nel fascicolo processuale alcun documento che attesti tale convocazione e non risultano verbalizzate le dichiarazioni in quella occasione rese dal predetto: « *Il giorno 18 luglio vengo chiamato per la prima volta. Io abito in una casa al piano rialzato; ricordo che c'erano mia mamma e mio padre fuori al balcone. Io arrivavo da Napoli, perché ero andato a comprare un pantalone, e mi dissero di non andare via perché erano venuti i carabinieri che volevano parlare. Arriva questa macchina, una 127. Mi mettono in macchina e mi portano via, per andare alla*

---

(766) Cfr. doc. 1248.2.

(767) Cfr. resoconto stenografico n. 182 del 9 giugno 2022; audizione di Ciro Imperante, Giuseppe La Rocca e Luigi Schiavo.

caserma di Poggioreale. Metto piede in questa caserma ed ero tranquillo, perché non avevo motivi per non esserlo. Anzi, ora mi dispiace, perché oltretutto i carabinieri li ho sempre rispettati, li ho sempre ritenuti persone che aiutavano gli altri. In caserma mi fanno sedere e la prima cosa che mi chiedono è: che sigarette fumi ? Io risposi che fumavo le Merit, ma non finisco nemmeno di dirlo che mi arriva un cazzotto dietro la testa. Non lo posso dimenticare. Non riuscivo a capire cosa fosse successo. Non è vero che tu fumi le Merit, mi dissero. Io non sapevo nemmeno perché stavano parlando di sigarette. Dicono: tu fumi le Kim. No, io fumo le Merit [...]. Sono stato sentito il 18 luglio in caserma. Quel verbale non c'è più. Sono stato interrogato e, come raccontavo prima, mi hanno dato pure i cazzotti in testa. Questo verbale, però, non c'è. Se lei guarda i vari verbali, tra le mie varie deposizioni, vedrà scritto "in atti già generalizzato", però l'atto generalizzato non c'è. È il 18 luglio: è lì che sono stato generalizzato. Quando sono uscito da questa caserma, io ho visto che nell'altra camera c'era Mastrillo Carmine. C'era anche mio fratello, Salvatore. A quel punto siamo usciti. Ci chiedevamo: ma che è successo ? ».

Luigi Schiavo**,** in linea con quanto dichiarato da Giuseppe La Rocca, ha affermato [(768)]: « *Il 19 luglio vengono di nuovo i carabinieri a casa. Ricordo ancora il nome del maresciallo, che si chiamava Di Guida. Questi viene a casa e dice: Schiavo devi venire in caserma. Io vado in questa caserma, a via Stadera a Poggioreale, e appena entro mi fanno una domanda. Della 500 blu non mi hanno più chiesto, ma mi fanno una domanda specifica, chiedendomi che sigarette fumavo. Io rispondo di non aver mai fumato in vita mia. Dopodiché mi spogliano, mi fanno togliere la maglietta per vedere se portavo qualche segno addosso. Fatto questo, mi hanno messo in macchina e mi hanno riaccompagnato a casa. Però, di questo non hanno verbalizzato niente ».*

Effettivamente, dagli atti messi a disposizione della Commissione, in data 18 (o 19) luglio 1983 risulta solo il verbale delle dichiarazioni rese da Salvatore La Rocca.

Ma non fu questa la sola omissione.

Luigi Schiavo, davanti alla Commissione [(769)], ha dichiarato: « *Io sono stato chiamato di nuovo alla caserma Pastrengo il 31 luglio 1983. Mi trattengono in caserma 36 ore. Mi chiudono in una camera di sicurezza, senza darmi da mangiare. Dopo 36 ore, mi vengono a prendere in questa camera di sicurezza, che si trovava giù negli scantinati, e mi portano al secondo piano. Viene il maresciallo Mastroianni a prendermi e mi porta su. Mentre facevamo il percorso per arrivare al secondo piano, mi dice: tu adesso devi fare un confronto con una bambina, che si chiama Sasso Silvana. E disse queste testuali parole: se questa bambina ti riconosce, tu non rivedrai più la luce del sole. Io dissi: maresciallo, guardi, la mia coscienza è pulita, io non ho*

---

(768) Cfr. resoconto stenografico n. 182 del 9 giugno 2022; audizione di Ciro Imperante, Giuseppe La Rocca e Luigi Schiavo.

(769) Cfr. resoconto stenografico n. 182 del 9 giugno 2022, audizione di Ciro Imperante, Giuseppe La Rocca e Luigi Schiavo.

fatto niente. Arrivato sopra, mi portano in una stanza e mi fanno fare questo confronto, attraverso uno specchio, all'americana. E questa bambina non mi riconosce [...]. Sasso Silvana non ha riconosciuto nessuna delle persone dietro allo specchio. I carabinieri, non convinti, mi portano in un'altra stanza, dove c'era un tavolo. Io sedevo da un lato e Sasso Silvana stava di fronte a me. Mi fanno questa domanda: tu conosci questa bambina ? Io risposi: no, non l'ho mai vista. La stessa domanda la pongono a Sasso Silvana, la quale dice: no, non lo conosco; e aggiunge: quello aveva baffetti, capelli biondi e lentiggini. Così, quel giorno, mi hanno lasciato andare. Però, questo confronto non è stato verbalizzato. No, non è stato redatto nessun verbale. Infatti, quando mi hanno rilasciato, dopo 36 ore, il maresciallo Mastroianni mi ha dato un biglietto, con il suo numero di telefono e la sua firma, dicendomi: se casomai sei in giro e vedi questa 500 e una persona con questi tratti somatici mi fai un una telefonata. Io questo biglietto l'ho messo nel portafoglio. Quando mi hanno arrestato e sono uscito dal carcere per decorrenza dei termini, ho ritrovato questo biglietto. Quando abbiamo fatto il processo di primo grado io ho riferito alla Corte di questo particolare. Il Mastroianni, quando lo hanno interrogato, all'inizio ha negato, dicendo che non era vero quello che stavo affermando. Allora io mi alzo, prendo questo biglietto con il suo numero di telefono e la sua firma e lo consegno al presidente. Questo presidente convoca il Mastroianni per verificare se quella firma fosse la sua. Lui disse: sì, è mia, adesso mi ricordo, è vero quello che sta dicendo l'imputato. Il presidente della Corte chiese come mai non avesse verbalizzato questo incontro. Egli disse: non lo ritenevamo opportuno. Questa per me, signor Presidente, è una cosa gravissima. Il confronto con Sasso Silvana per me è importantissimo. Per me è il perno principale di questo processo, perché questa bambina conosceva la persona con cui dovevano andare e ha indicato dei tratti e delle specificazioni ».

Effettivamente, tale circostanza emerse nel corso dello svolgimento del primo grado di giudizio e nella sentenza emessa dal tribunale [(770)] sono riportate le dichiarazioni di Luigi Schiavo, che lamenta la mancata verbalizzazione del suo incontro con Silvana Sasso dentro la caserma Pastrengo e, soprattutto, denuncia il fatto che non fosse stata lasciata traccia del mancato riconoscimento di Luigi Schiavo da parte della piccola.

Risulta agli atti [(771)] del procedimento trasmessi alla Commissione, un « *verbale di esame di testimonio senza giuramento* » reso da Silvana Sasso il 23 agosto 1983: in esso la bambina dichiara di avere osservato in Caserma, in una data imprecisata, alcuni ragazzi – dei quali non indica i nomi – e di non avere riconosciuto nessuno di loro. Non è specificato di chi si trattasse, certo non di Vincenzo Esposito e dei suoi familiari, che saranno sottoposti al riconoscimento della bambina il successivo 4 settembre 1983.

---

(770) Cfr. sentenza emessa dalla Corte d'assise di Napoli il 11 aprile 1986, pag. 63.
(771) Doc. 1248.2.

Ritiene la Commissione che tale circostanza sia certamente da approfondire, al pari delle altre esposte, apparendo di particolare gravità, soprattutto, l'omessa verbalizzazione di un atto istruttorio di particolare interesse per la difesa.

Imperante, La Rocca e Schiavo hanno riferito alla Commissione, inoltre, episodi di violenza molto gravi avvenuti nel periodo trascorso all'interno della caserma Pastrengo, non solo nei loro confronti ma anche verso tutti coloro che confermavano i loro alibi.

A tal proposito Luigi Schiavo rammenta che, nel corso di uno dei massacranti interrogatori a cui venne sottoposto, il maggiore Amoroso dichiarò che « *avevano carta bianca dal giudice e che potevano fare quello che volevano. Ci hanno massacrato di botte. Io non ce la facevo più* ».

Ha affermato di aver subito vere e proprie torture all'interno della caserma Pastrengo finalizzate ad estorcergli una confessione. Riferisce di essere stato deprivato del sonno, frustato, picchiato con calci e pugni, di aver subito bruciature di sigarette e la frattura di un dito. Ha asserito, inoltre, che quando fu accompagnato presso la casa circondariale di Poggioreale i Carabinieri dovettero dargli un cambio d'abito perché la sua maglia era strappata e molto sporca di sangue. La maglietta che gli fornirono i militari si sporcò lo stesso e, benché l'ufficiale avesse istruito i suoi uomini a coprire con la mano la macchia ematica, nel camminare, il carabiniere cambiò posizione e le telecamere e i fotografi consentirono la conservazione di quei particolari.

Di seguito si riportano le fotografie di Luigi Schiavo, scattate all'uscita della caserma Pastrengo il 5 settembre 1983.

Si nota la macchia sulla maglietta, in un caso coperta dalla mano del carabiniere, e una fasciatura al dito.



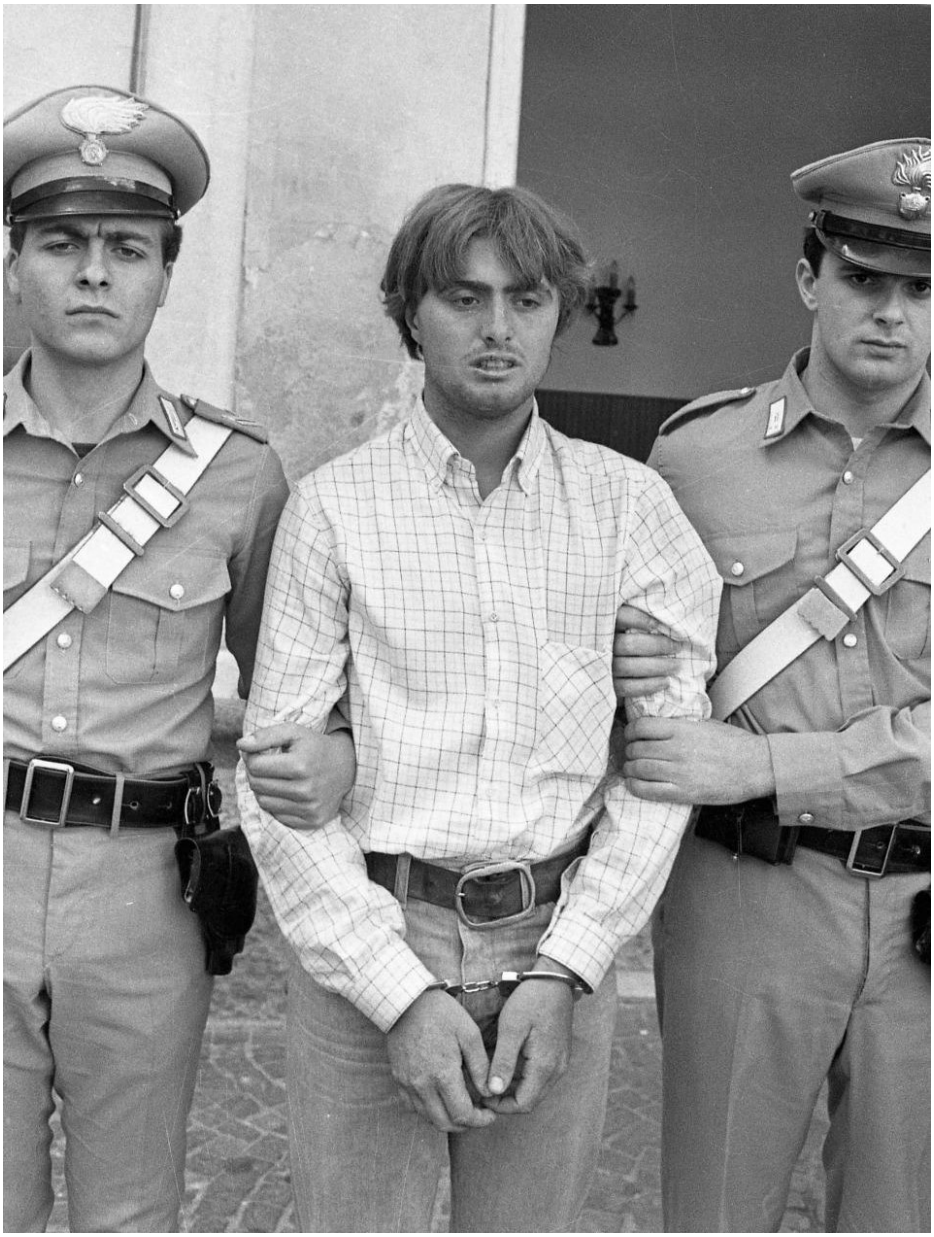


Giuseppe La Rocca ha riferito alla Commissione di essere stato ridotto quasi in fin di vita a causa delle continue percosse e di avere tentato più volte di farsi proteggere dal magistrato il quale, invece, non gli diede alcun ascolto: « *Mi hanno massacrato. Io ve lo dico e potete anche non crederci: sono stato massacrato di botte. Io non mangiavo, non mi davano da mangiare. Se guardate i verbali, sono stati fatti tutti dopo mezzanotte. La mattina solo mazzate e frustate, buttato a terra. A un certo punto, sono svenuto. Sono caduto a terra, perché non ce la facevo più, per le mazzate che avevo ricevuto. C'era, secondo loro, la confessione di mio fratello. Visto che ormai non ero più un testimone, ma ero diventato un accusato, colui che aveva ammazzato le bambine, dicevano: tuo fratello ha confessato e quindi devi confessare anche tu. Io, però, non sapevo niente. Ripetevo: ma che vi devo confessare, se non so niente ? Io non so niente ! Sono caduto a terra e lì sono rimasto. Non riuscivo a capire più niente. Sentivo voci, mi rimbombava la testa. A un certo punto, arrivarono in questa stanza il maresciallo Mastroianni e il maggiore Amoroso e dissero: fermatevi ! Chiamate immediatamente un medico. Chiamarono un medico. Veniva da fuori, non so chi fosse, si inginocchiò. Io sentivo, capivo, ma non avevo più le forze. Il dottore mi visitò e disse queste testuali parole: fermatevi ! Fermatevi, che questo sta per morire ! Queste furono le parole: fermatevi ! Il maresciallo Mastroianni, vicino ai carabinieri, disse: fermatevi qui. Basta ! ».*

Anche Giuseppe La Rocca ricevette un cambio di abiti dai carabinieri e, a suo dire, la camicia a maniche lunghe indossata al momento

della traduzione al carcere di Poggioreale (NA), serviva per coprire le contusioni sulle braccia determinate dalla necessità di difendersi per evitare i colpi vibrati al viso ed in altre parti del corpo: « *Io ero quasi morto. Me ne ero accorto, non ce la facevo più ! Però, ce l'ho fatta ugualmente. Mi sono rialzato piano piano. Loro mi hanno portato in bagno, mi hanno pulito con una spugna, trovata lì a terra, mi hanno tolto tutto il sangue, mi hanno messo in piedi e mi hanno dato una camicia a maniche lunghe. Ogni qualvolta mi dovevo difendere, cercavo di difendermi sempre così, cercavo di ripararmi e quindi questi due punti ormai erano rovinati e sanguinanti. Mi tolsero la maglietta a mezze maniche, eravamo in estate, e mi diedero una camicia a maniche lunghe, per coprire tutto* ».

La foto che segue rappresenta Giuseppe La Rocca all'uscita dalla caserma Pastrengo il 5 settembre 1983.



Ciro Imperante ha riferito di essere stato interrogato una prima volta a fine luglio. In tale occasione era stato prelevato dai carabinieri in borghese mentre si trovava in spiaggia al mare a Castel Volturno e portato alla caserma di Poggioreale, con il solo costume da bagno e scalzo. Terminato l'interrogatorio fu fatto uscire dalla caserma senza che neppure gli fosse permesso di telefonare perché qualcuno lo potesse accompagnare a casa. Successivamente, si presentò presso la caserma Pastrengo su richiesta dei carabinieri che affermavano che altrimenti non avrebbero rilasciato il fratello. Arrivato alla caserma venne subito minacciato violentemente e chiuso in una cella: « *Arrivato in caserma [...] Ho incrociato un carabiniere in borghese che mi ha puntato subito una pistola alla tempia e me l'ha*

premuta fino a farmi male. Io mi chiesi dove fossi capitato e rimasi molto spaventato ».

Durante i giorni passati alla caserma Pastrengo, Imperante venne sottoposto a una ricognizione di persona da parte di Salvatore La Rocca che, peraltro, conosceva personalmente da anni. In tale circostanza, ha riferito Ciro Imperante alla Commissione, egli vide le condizioni fisiche in cui versava Salvatore: « *La notte del 3 settembre in caserma mi misero in fila insieme ad altri miei conoscenti, con il giudice Miller a tavolino; fecero entrare Salvatore La Rocca, accompagnato da due carabinieri che lo reggevano, perché praticamente era un sacco vuoto. Quando l'ho visto sono rimasto scioccato, perché sembrava una delle immagini di Auschwitz, una cosa assurda. Il giudice Miller chiese a Salvatore di indicargli chi fosse Imperante Ciro: questo disse e non come sta scritto lì sopra. Salvatore puntò il dito verso di me, ma era normale, visto che mi conosceva da tanti anni. Ripeto, in quella circostanza ho visto Salvatore in condizioni davvero pietose ».*

Tutte le persone che potevano confermare l'alibi di Imperante furono minacciate di arresto, ed alcune, sebbene non abbiano mai ritrattato confermando la loro versione in udienza, non sono mai state incriminate per falsa testimonianza a differenza di molti altri testimoni.

Salvatore La Rocca, fratello di Giuseppe affermò da subito di aver subito violenze volte ad estorcergli una confessione. Il ragazzo, dopo avere ammesso di aver concorso a distruggere i cadaveri delle due bambine, ritrattò subito denunciando gli abusi subiti in caserma e facendo esibire in giudizio le certificazioni mediche formate all'ingresso in carcere [(772)]. Dichiarò di aver subito violenze e minacce inaudite, tali da spingerlo a tentare di lanciarsi da una finestra della caserma. Disse inoltre, che i carabinieri gli avevano infilato più volte una penna nell'orecchio: egli subì la perforazione del timpano e un successivo intervento chirurgico e, attualmente, secondo quanto riferito dal fratello alla Commissione, presenta problemi all'udito

Lo stesso fu anche sottoposto, in data 14 marzo 1986 [(773)], ad una perizia d'ufficio per valutare il suo stato mentale. I medici definirono la sua personalità come: « *timida, chiusa, ingenua, estremamente sensibile alle influenze esterne che coinvolgono la sfera dell'emotività, lo scarso sviluppo della volitività, definibile come una condizione di debolezza del carattere ».*

I medici osservarono la compatibilità delle dichiarazioni di Salvatore La Rocca, circa la sua incapacità a resistere a metodi di esame « non ortodossi », coi tratti di personalità che essi stessi misero in evidenza affermando che era necessario valutare la veridicità del suo racconto in merito alle percosse subite e le lesioni patite.

In molti verbali, infatti, si legge: « *viene data al teste una pausa di riflessione* » dove più che riflettere, il teste, come riferito dagli auditi, era intimidito, percosso e torturato.

---

(772) Cfr. doc. 1248.2, certificazione visita medica ingresso in carcere.

(773) Doc. 1248.2, relazione di consulenza tecnica medico legale del dott. Raccioppoli e del dott. De Maffin.

Ciò accadde, stando a quanto dichiarato da Luigi Schiavo alla Commissione, anche a Formisano Andrea che, sentito dalla difesa ai fini del giudizio di revisione, asserì di essere stato costretto a ritrattare le proprie dichiarazioni che confermavano l'alibi di Luigi Schiavo.

Formisano Andrea aveva dichiarato di aver trascorso la serata del 2 luglio 1983 (giorno del delitto) in compagnia di Luigi Schiavo. Il ragazzo era, poi, stato interrogato il 3 settembre dal pubblico ministero presso la caserma dei carabinieri Pastrengo e venne arrestato per reticenza e falsa testimonianza. Il successivo 7 settembre fu sentito, nuovamente, dal medesimo pubblico ministero presso il carcere di Poggioreale e, per ottenere la libertà, ritrattò le sue dichiarazioni, privando dell'alibi il suo amico.

Quel che è certo è che la gran parte delle dichiarazioni sulle quali sostanzialmente poggia la condanna degli imputati sono state acquisite a seguito dell'arresto o dell'incriminazione dei testimoni; è del pari certo che molti di loro hanno denunciato di avere subito intimidazioni e violenze all'interno della caserma Pastrengo.

È dunque inevitabile domandarsi se le pressioni di Mario Incarnato unitamente al metodo impiegato dagli investigatori possano essere all'origine delle dichiarazioni accusatorie cui è faticosamente giunto anche Carmine Mastrillo dopo essere stato arrestato. Ciò ancor più alla luce del tentativo di ritrattazione operato da quest'ultimo nel corso del giudizio.

Luigi Schiavo, davanti alla Commissione parlamentare antimafia, ha rammentato che prima che si celebrasse una delle udienze del procedimento a suo carico, era stato avvicinato da Carmine Mastrillo – che avrebbe dovuto rendere di lì a poco la sua deposizione nel processo – e dalla madre di questi. Entrambi lo avevano tranquillizzato dicendogli che Carmine avrebbe detto la verità, ritrattando le accuse che aveva in precedenza elevato nei suoi confronti.

In effetti, il ragazzo durante il processo di primo grado, interrogato dai giudici, disse di provare un forte rimorso e ritrattò tutte le accuse a carico dei tre imputati sostenendo di aver inventato solo falsità per sottrarsi al disagio fisico in cui versava, alle pressioni e alle continue minacce d'arresto.

La sua ritrattazione non venne ben accolta: infatti, il giudice lo ammonì severamente e lo minacciò d'arresto per l'imputazione di falsa testimonianza e sua madre, presente in aula che sino a quel momento aveva taciuto, urlò nervosamente di non ritrattare e dire la verità, all'evidente fine di evitare la sua carcerazione. Spaventato dalle ammonizioni dei giudici e sollecitato dalle richieste della mamma, Carmine Mastrillo ribadì le gravi accuse in danno dei ragazzi e dichiarò, per giustificare il suo comportamento, di aver tentato di ritrattare perché aveva ricevuto minacce telefoniche che lo esortavano a smentire le accuse mosse nei confronti degli imputati [(774)]: « *Sono amico dei fratelli Salvatore e Giuseppe La Rocca e ricordo di come andai un paio di volte a casa loro prima dei delitti per cui è processo. Non confermo le mie accuse a carico degli attuali imputati.*

[(774)] Cfr. doc. 1248.2, deposizione di Mastrillo Carmine udienza 21/03/1986.

Quando deposi contro di loro ... avevo 39 gradi di febbre. A questo punto il Presidente comincia a contestare al teste il contenuto della sua deposizione resa il 03.09.1983 al P.M.

Il teste ADR: Ammetto di aver detto, parlato, al P.M. di un incontro che sarebbe avvenuto verso le ore 18.30 del 01 luglio tra me, Giuseppe La Rocca e Schiavo Luigi. Riferivo anche che i miei amici mi avevano invitato ad un appuntamento del giorno due (luglio ndr) con due o tre ragazze tra le quali Nunzia. Le mie dichiarazioni però non rispondevano a verità ed io le resi perché, oltre ad avere la febbre, ero stato intimorito dalle guardie, comunque [...] che mi avevano interrogato presso la Questura centrale.

Fui interrogato intimorito dalle guardie l'ultima volta circa venti minuti prima di comparire davanti al magistrato.

Il giudice mi aveva detto che mi avrebbe spedito in galera se non avessi detto la verità, aggiungendo che mi avrebbero trattenuto in camera di sicurezza.

A contestazione risponde: ammetto di aver detto delle bugie al magistrato dopo essere stato intimorito dal giudice ma non ce la facevo più.

ADR: Il giudice mi disse genericamente che io dovevo dichiarare la verità ma non mi suggerivano di accusare determinate persone.

ADR: La verità è che io nel pomeriggio del 01.07.1983, Peppe La Rocca e Gigi Schiavo (non li ho visti) e quindi nessun invito potevo ricevere da loro.

ADR: E' falso anche l'episodio dell'incontro che avrei avuto il 04 luglio con Gino e Peppe e un altro ragazzo, ai quali avrei chiesto se si erano divertiti.

Questo incontro non si verificò affatto, neppure in una settimana successiva. Quindi è tutto falso il racconto che io ho attribuito al terzo giovane in occasione del preteso incontro del 04 luglio.

ADR: Non è vero che la sera del 02.07.1983 mentre stavo in discoteca fui raggiunto da Peppe La Rocca. Io non ho visto affatto quella sera né Peppe La Rocca, né gli altri due imputati.

Nessuno mi invitò ad uscire fuori dalla discoteca.

Rimasi nella discoteca fino alle ore (20.30) dopo che mi recai verso casa restando sotto casa con degli amici una ventina di minuti.

La mia casa dista due o tre chilometri dalla discoteca. Io percorsi a piedi la distanza che separa la discoteca da casa mia con una ragazza di nome Enza, diversa da Enza Nocella, con mio cugino Pietro Pisano e tale Genny che è un giovane di Volla che non so meglio indicare.

Non incontrai gli altri imputati che non ho visto per tutta la serata. Tutti i fatti e la circostanza da me invece riferite nella deposizione al P.M. nel corso delle mie deposizioni del 03.09.1983 furono, vennero, inventate completamente da me.

ADR: Io avevo concepito la decisione di raccontare tutta quella bugia per essere stato intimorito dalle guardie circa venti minuti prima e senza avere avuto nel frattempo colloqui con altri.

A domanda del P.M. risponde: Man mano che il giudice mi interrogava dalla mia mente uscivano cose assurde, anche i nomi, tempi e luoghi, senza che il magistrato mi suggerisse nulla.

A contestazione risponde: Sempre per effetto di paura insistetti nelle mie menzogne anche quando fui messo a confronto lo stesso giorno con La Rocca Salvatore.

Avevo ancora paura pensando a quello che mi avevano detto le guardie.

ADR: Non avevo invece paura di una eventuale vendetta dei giovani che io calunniavo. Ripeto che ancora le guardie mi avevano costretto a quell'atteggiamento intimidendomi.

ADR: Insistetti sulle mie false accuse anche la notte del giorno quattro successiva in sede di confronto con La Rocca Giuseppe sempre per la paura che continuavo ad avere in seguito alle intimidazioni delle guardie. Anche l'intera mia deposizione del giorno 12.09.1983 allo stesso P.M. è un cumulo di bugie [...] che rispondeva a verità nel corso di quella testimonianza riferendo l'incontro del lunedì 03 luglio successivo ai delitti fra Gino, Peppe, Ciro ed Esposito Vincenzo presso l'isolato 45 del Rione INCIS di Ponticelli.

ADR: Sempre per paura io procedetti al riconoscimento di Imperante Ciro che era d'altronde l'unico giovane da me conosciuto tra i tre presenti nella sala dove venni portato.

ADR: Non ho avuto contatti nel tempo successivo alle mie accuse intercorso né con gli imputati né con le loro famiglie. Mi sono indotto a ritrattare tutto perché non ho proprio dormito tutti questi anni per il rimorso. Infatti non ho mangiato neppure. Fatto notare il suo aspetto abbastanza florido, il teste dichiara più precisamente: Sto mangiando poco e su ciò potete interpellare anche mia madre. Provavo rimorso per tutti questo tre anni subito dopo la serie delle mie false accuse.

A contestazione risponde: Ammetto di aver ribadito le mie accuse contro gli imputati anche dinanzi al giudice istruttore nella deposizione del 02.03.1983, ma sebbene sentissi un rimorso per la mia calunnia, ero ancora dominato dalla paura, pur non avendo subito altre intimidazioni. E' vero quanto da me dichiarato in merito all'incontro probabilmente l'11 luglio e non il 04 luglio come ho detto sempre fra Beppe, Gino, Ciro ed Esposito Vincenzo.

O meglio sono sicuro che all'incontro partecipò Beppe La Rocca e Gino Schiavo, ma non ricordo con contezza se vi prese parte anche Ciro Imperante.

ADR: Anche tutto quello che dichiarai prima delle accuse contro gli attuali imputati, nella fase anteriore delle indagini, fu un complesso di bugie.

ADR: Ammetto di essere stato impaurito prima del 03.09.1983 e tuttavia non ho sempre raccontato delle menzogne.

ADR: Ammetto che ogni qual volta mi interrogavano fin dalle prime dichiarazioni i Carabinieri e guardie mi hanno sempre esortato a dire la verità con l'avviso che in caso contrario mi avrebbero mandato in galera, perché già nutrivo paura al solo sentire nominare la galera.

ADR: Il 03.09.1983 prima di essere sentito dal P.M., circa venti minuti prima, i Carabinieri o guardie mi mostrarono il mandato di cattura a mio

carico e da quel momento la paura aumentò per cui venni ad accusare gli attuali imputati.

All'atto delle deposizioni che resi al magistrato il 21 luglio ed il 10 agosto 1983 accusai i quattro imputati perché io avevo tanta paura.

ADR: Escludo di aver parlato con Nocella Vincenza il 03.09.1983 pur avendola vista sulla caserma dei Carabinieri dove venni assunto a verbale non ricordo se prima o dopo la mia deposizione.

ADR: Non ricordo a quale ora quel giorno incominciai ad accusare gli imputati attuali, mi sembra che stava scendendo la sera.

ADR: Non so spiegare come mai Nocella Vincenza nella stessa data del 03.09.1983 alle ore 15.00 avrebbe espresso le stesse accuse con le stesse modalità a carico degli attuali imputati. Non ricordo di essere stato sentito dal magistrato il 02 luglio.

Si dà atto che nel corso dell'odierna deposizione del teste Mastrillo Carmine questi è stato ripetutamente ammonito di dire la verità. A questo punto chiede ordinarsi l'arresto immediato del teste ai sensi dell'art. 435 c.p.p. con le trascrizioni del relativo verbale al suo ufficio al fine di procedere nei suoi confronti per i delitti di falsa testimonianza ed auto-calunnia, in dipendenza delle sue odierne dichiarazioni, e più precisamente in relazione alle seguenti imputazioni:

a) art. 372 c.p. perché deponendo dinanzi alla Prima Sezione della Corte d'Assise affermava falsamente di aver inventato di sana pianta le circostanze da lui dedotte come teste negli interrogatori resi in istruttori del 03.09.1983, del 12.09.1983 e del 02.03.1984 nel procedimento penale promosso a carico di La Rocca Giuseppe ed altri.

b) del reato p.p. dall'art. 369 c.p. perché deponendo dinanzi alla Prima Sezione della Corte d'Assise rendendo le dichiarazioni di cui al capo a) incolpava se stesso di aver gratuitamente calunniato La Rocca Giuseppe, Imperante Ciro e Schiavo Luigi del reato di omicidio volontario, violenza carnale e soppressione di cadaveri. Napoli, 21.03.1986

Il Presidente ancora una volta diffida il teste a dire la verità richiamandolo sulle responsabilità di ordine penale conseguenti a mendaci dichiarazioni penali e morali.

Si dà atto che il teste, visibilmente turbato, è scoppiato a piangere poi in prima istanza dichiara sommariamente: Sono stati loro. Il teste aggiunge ancora: non ho detto la verità alla S.V. perché ho ricevuto in questi giorni telefonate da parte di uomini che non sono in grado di riconoscere in base alle voci, si trattava di voci a lui sconosciute. Ritrattando quanto dichiarato oggi a questa Corte, confermo tutte le accuse già espresse a partire dal 03.09.1983 in sede di istruttoria a carico degli attuali imputati.

Le accuse in questione sono tutte veritiere, io non ho aggiunto niente di mia fantasia nei sei interrogatori, su quello che avevo visto e sentito.

L'ultima minaccia per telefono mi è pervenuta ieri sera verso le ore 10.00 sempre a casa mia.

Le minacce rivoltemi consistevano sempre nel dirmi anche ieri, come nelle occasioni precedenti, nel fatto che io avrei fatto una brutta fine se avessi detto la verità.

Confermo pertanto le mie dichiarazioni rese al giudice istruttore in merito all'incontro che ebbi il 01.07.1983 con Gino e Beppe e al loro invito a partecipare ad un appuntamento che avrebbero preso con alcune bambine tra le quali Nunzia Munizzi. Confermo altresì tutte le circostanze inerenti all'episodio avvenuto il 02.07.1983 davanti alla discoteca Eco Club, con tutti i riferimenti e le rivelazioni che mi furono fatti in quell'occasione dagli attuali imputati e alle minacce che ricevetti sempre quella sera da Imperante Ciro, avendomi questo detto che me l'avrebbe fatta pagare cara se avessi parlato.

ADR: Davanti alla discoteca fu Peppe a parlarmi e a raccontarmi quello che gli altri, Ciro Imperante, Gino, avevano fatto alla piccola Barbara e Nunzia. Salvatore era presente in macchina ma non fu nominato da Peppe come uno degli autori dei fatti.

Spontaneamente aggiunge: Sono sempre stato esortato a dire la verità ma stamani la paura è prevalsa e perciò avevo ritrattato le mie accuse [...] ».

I giudici, secondo quanto riferito da Luigi Schiavo alla Commissione, impedirono lo svolgimento di un adeguato controesame del teste e disposero che Mastrillo fosse scortato a casa dai carabinieri

Un articolo di un quotidiano pubblicato in quei giorni [(775)] descrive molto bene lo stato d'animo di Mastrillo e l'atteggiamento di sua madre: « *Chiedo che Carmine Mastrillo venga arrestato per il reato di falsa testimonianza e autocalunnia ». Alle parole del pubblico ministero ... Mastrillo è scoppiato in lacrime, si affretta a ritrattare la deposizione appena resa ai giudici. « Ho avuto minacce signor presidente. Mi hanno costretto lo giuro » Ansima, è concitato, non avrebbe mai voluto aver deposto in quel modo fino a cinque minuti prima. È bastata la parola « galera » per terrorizzarlo. « Devi dire la verità, solo la verità » Grida una voce in fondo all'aula. È la madre del Mastrillo. In sua compagnia c'è il marito [...]. Nei corridoi del tribunale la ressa è enorme Nunzio Mastrillo viene colto da malore. La madre del Mastrillo ha una forte crisi di nervi. Giunge la Guardia di Finanza. « Non lo arrestano signora, si tranquillizzi. Sta ritrattando* ».

Il metodo impiegato non consentì, forse, un effettivo accertamento della verità: Mastrillo Carmine, in tutto l'*iter* giudiziario, ha sempre mostrato una forte debolezza ed uno scarso senso della morale. In lui prevalse, sempre, la necessità di tutelarsi a scapito del senso di lealtà e del dovere di rivelare la verità. Un soggetto visibilmente problematico che intraprese, probabilmente, un sentiero tortuoso di denuncia e ritrattazione, a seconda che nel suo foro interno prevalesse un senso d'angoscia e di paura indotto dall'esterno o il senso di lealtà e il dovere di verità, nel momento in cui era la sua morale privata a prevalere.

L'esigenza di un più compiuto accertamento dei fatti emerge con evidenza, anche in considerazione del fatto che anche molti altri dei testimoni a discarico dei tre imputati furono minacciati d'arresto o addi-

---

[(775)] Cfr. doc. 1248.2, articolo pubblicato sul quotidiano « il Mattino » 26/03/1986.

rittura arrestati durante le udienze processuali: Croce Spiridione, Piemonte Cira, Nocella Vincenza ed altri.

6. *La posizione della camorra*

Il 30 Gennaio 1986 Imperante, La Rocca e Schiavo vennero scarcerati per decorrenza dei termini della custodia preventiva e assegnati al soggiorno obbligato in piccoli paesi del salernitano (Castel Civita, Postiglione e Bellosguardo in provincia di Salerno). Tale provvedimento determinò lo sdegno della signora Grotta Mirella (madre di Barbara Sellini) che scrisse una lettera al Presidente della Repubblica Cossiga e provocò l'intervento del ministro Martinazzoli che chiese spiegazioni relative ai ritardi del processo [(776)]. Nei comuni di Castel Civita, Postiglione e Bellosguardo si scatenò, parallelamente, una vera e propria sommossa popolare: strade sbarrate da tronchi e falò, negozi chiusi, scioperi degli studenti, marce presso le caserme dei Carabinieri e gli uffici comunali, striscioni e cori da stadio che intimavano agli imputati di andar via. I magistrati furono costretti a trasferire i tre ragazzi in altre località.

Nel 1987, dopo solo quindici mesi, si conclusero i tre gradi di giudizio e i tre condannati vennero trasferiti presso la casa di reclusione di Maiano a Spoleto (PG).

Nel carcere di Maiano i tre detenuti trovarono, stranamente, la solidarietà da parte dei camorristi.

La Rocca Giuseppe ha riferito alla Commissione [(777)] che durante i primi tempi di permanenza in carcere fu avvicinato da un emissario di Raffaele Cutolo, che gli riferì che erano state compiute delle « indagini parallele » sul loro caso oltre che una riunione dei vertici della *nuova camorra organizzata* la quale aveva decretato la loro innocenza: « *Per quanto riguarda la camorra, avevamo capito che c'era qualcosa di strano. I camorristi in carcere ci salutavano. Nessuno ci diceva niente di male; incontrai addirittura il camorrista Pasquale Galasso nel carcere di Fuorni, quando andai a dare l'ultimo saluto a mio zio che stava per morire. Pasquale Galasso venne alla mia cella e, dandomi la mano, mi disse di stare tranquilli, che non ci avrebbe toccato nessuno, perché sapevano che eravamo innocenti. Questo, però, fu un caso. Facendo invece un passo indietro, nel carcere di Maiano, un giorno venne vicino alla cella uno, non sapevo neanche chi fosse, il quale mi disse che lo mandava don Raffaele Cutolo. Cutolo voleva sapessimo che era stata fatta una riunione tra camorristi per decidere se noi dovessimo morire o campare. In base alla loro indagine, questo è quello che mi è stato detto e che ripeto, noi eravamo innocenti e nessuno doveva toccarci in carcere. Disse quindi: ha detto don Raffaele Cutolo di stare tranquilli; nessuno vi toccherà. Effettivamente, in tutti questi anni non ho mai preso uno schiaffo, in carcere e neanche fuori, quando sappiamo che, se uno entra in un carcere per una semplice violenza carnale, se la vede brutta* »

[(776)] Cfr. doc.1248.2, articoli stampa dell'epoca.

[(777)] Cfr. resoconto stenografico n. 182 del 9 giugno 2022; audizione di Ciro Imperante, Giuseppe La Rocca e Luigi Schiavo.

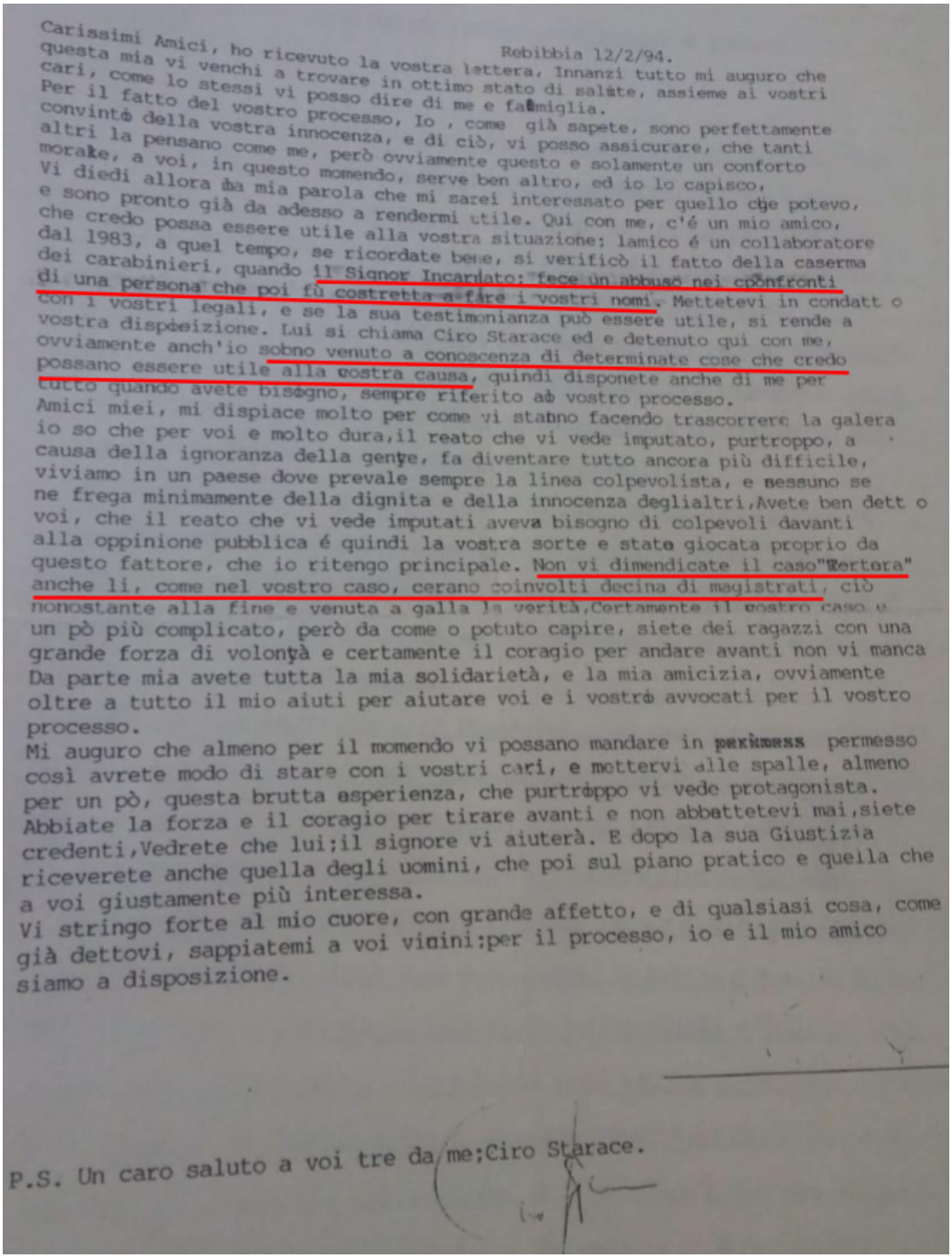
Nella casa di reclusione di Maiano i tre condannati vennero impegnati in qualità di lavoranti e avendo possibilità di attraversare o lavorare presso le altre sezioni del carcere, incontrarono Ciro Sarno detto *o' sindaco, ex* capo *clan* della zona di Ponticelli e delle zone limitrofe dell'omonimo sodalizio, poi divenuto collaboratore di giustizia. Così ha riferito Giuseppe La Rocca davanti alla Commissione: « *Ciro Sarno, che noi abbiamo incontrato nel carcere di Maiano e che adesso so essere un collaboratore di giustizia, era il boss di Ponticelli, dove sono state uccise le bambine; comandava tutta quella zona. Ciro Sarno è uno di quelli che ci ha sempre protetto, in ogni maniera. Non lo so perché, non ve lo so dire. Vi so dire che, effettivamente, noi siamo stati protetti. Siamo stati graziati. Non ho avuto un solo schiaffo, né io, né gli altri due, ma, anzi, un grandissimo rispetto* ».

Giuseppe La Rocca ha affermato, inoltre, che durante un breve periodo di permanenza presso il carcere di Fuorni (SA), fu avvicinato da Pasquale Galasso, uno tra i più noti capi della *camorra* e poi tra i più importanti collaboratori di giustizia, che gli disse « *di stare tranquilli, che non ci avrebbe toccato nessuno, perché sapevano che eravamo innocenti* » [(778)].

La collaborazione prestata da Mario Incarnato nella caserma Pastrengo e la distanza che la *camorra* palesò rispetto al teorema accusatorio rivendicato poi, dal pentito stesso, troverebbero conferma attraverso l'intervento di Andrea Delli Paoli detto *'o Monaco*, originario di Caivano, contiguo al clan Moccia, poi diventato collaboratore di giustizia. I tre condannati lo incontrarono presso la casa di reclusione di Maiano: « *C'era anche un camorrista, Andrea Delli Paoli, con il quale avevamo fatto amicizia, visto che non c'era gente migliore. Anzi, in certi casi dovevi fare amicizia. Un giorno Delli Paoli fu chiamato dalla DIA; quando risalì, ci disse che sarebbe andato via: ragazzi, vi lascio perché mi devo pentire, perché mi stanno accusando di altri reati e a questo punto – ricordo ancora le parole che usò – scendo anch'io da questo treno. Però, voglio promettervi una cosa; dovunque io vada, se vengo a sapere qualcosa in merito al vostro caso o su ciò che è successo in quella caserma, vi prometto che vi scrivo. E così fu. Nel 1994 mi arrivò una lettera in cui, in breve, si diceva: ciao ragazzi, sono Andrea Delli Paoli. Come vi avevo promesso all'epoca, sono venuto a conoscenza di alcuni fatti che possono riguardarvi. Qui davanti a me c'è un certo Ciro Starace (un altro camorrista), che dice di sapere tutto in merito a quello che è successo nella caserma Pastrengo e su Mario Incarnato. Quindi, mettetevi in moto. Anch'io sono in possesso di alcune informazioni che vi possono essere utili* ».

---

(778) Cfr. resoconto stenografico n. 182 del 9 giugno 2022; audizione di Ciro Imperante, Giuseppe La Rocca e Luigi Schiavo.



Carissimi Amici, ho ricevuto la vostra lettera, Innanzi tutto mi auguro che
questa mia vi venchi a trovare in ottimo stato di salute, assieme ai vostri
cari, come lo stessi vi posso dire di me e famiglia.
Per il fatto del vostro processo, Io , come già sapete, sono perfettamente
convinto della vostra innocenza, e di ciò, vi posso assicurare, che tanti
altri la pensano come me, però ovviamente questo e solamente un conforto
morale, a voi, in questo momendo, serve ben altro, ed io lo capisco,
Vi diedi allora la mia parola che mi sarei interessato per quello che potevo,
e sono pronto già da adesso a rendermi utile. Qui con me, c'é un mio amico,
che credo possa essere utile alla vostra situazione; lamico é un collaboratore
dal 1983, a quel tempo, se ricordate bene, si verificò il fatto della caserma
dei carabinieri, quando il Signor Incarlato: fece un abbuso nei cpnfronti
di una persona che poi fù costretta a fare i vostri nomi. Mettetevi in condatt o
con i vostri legali, e se la sua testimonianza può essere utile, si rende a
vostra dispoeizione. Lui si chiama Ciro Starace ed e detenuto qui con me,
ovviamente anch'io sobno venuto a conoscenza di determinate cose che credo
possano essere utile alla vostra causa, quindi disponete anche di me per
tutto quando avete bisogno, sempre riferito ab vostro processo.
Amici miei, mi dispiace molto per come vi stanno facendo trascorrere la galera
io so che per voi e molto dura,il reato che vi vede imputato, purtroppo, a
causa della ignoranza della gente, fa diventare tutto ancora più difficile,
viviamo in un paese dove prevale sempre la linea colpevolista, e nessuno se
ne frega minimamente della dignita e della innocenza deglialtri,Avete ben dett o
voi, che il reato che vi vede imputati aveva bisogno di colpevoli davanti
alla oppinione pubblica é quindi la vostra sorte e stata giocata proprio da
questo fattore, che io ritengo principale. Non vi dimendicate il caso"Tortora"
anche li, come nel vostro caso, cerano coinvolti decina di magistrati, ciò
nonostante alla fine e venuta a galla la verità,Certamente il vostro caso e
un pò più complicato, però da come o potuto capire, siete dei ragazzi con una
grande forza di volontà e certamente il coragio per andare avanti non vi manca
Da parte mia avete tutta la mia solidarietà, e la mia amicizia, ovviamente
oltre a tutto il mio aiuti per aiutare voi e i vostri avvocati per il vostro
processo.
Mi auguro che almeno per il momendo vi possano mandare in ~~permesso~~ permesso
così avrete modo di stare con i vostri cari, e mettervi alle spalle, almeno
per un pò, questa brutta esperienza, che purtroppo vi vede protagonista.
Abbiate la forza e il coragio per tirare avanti e non abbattetevi mai,siete
credenti,Vedrete che lui;il signore vi aiuterà. E dopo la sua Giustizia
riceverete anche quella degli uomini, che poi sul piano pratico e quella che
a voi giustamente più interessa.
Vi stringo forte al mio cuore, con grande affetto, e di qualsiasi cosa, come
già dettovi, sappiatemi a voi vicini;per il processo, io e il mio amico
siamo a disposizione.

Robbbia 12/2/94.

P.S. Un caro saluto a voi tre da me;Ciro Starace.

Lettera inviata da Delli Paoli ai tre condannati nel 1994.

Ciro Starace, elemento di spicco della *nuova camorra organizzata* di Raffaele Cutolo, poi pentitosi secondo quanto sostenuto nella missiva di Delli Paoli, era a conoscenza di quanto accaduto all'interno della caserma Pastrengo, della condotta (un asserito « abuso ») di Mario Incarnato, a seguito della quale una persona era stata costretta a fare i nomi dei ragazzi condannati. Ciro Starace faceva un esplicito riferimento alla vicenda di

Enzo Tortora rappresentando, pertanto, un « filo rosso » che avrebbe legato le due vicende.

7. *Conclusioni*

7.1. La conduzione delle indagini e il ruolo dei pentiti

Durante gli anni 'ottanta ogni quartiere del napoletano faceva riferimento ad un « *capo zona* di *camorra* » che godeva del consenso sociale di numerose famiglie, non solo per l'intimidazione che poteva esercitare ma, anche, per la capacità di intercettare i bisogni della popolazione in maniera più efficace rispetto alle istituzioni.

Sia i problemi di ordine materiale, che le questioni di natura relazionale venivano, spesso, risolti dal « capopopolo » di turno. Se vi erano parti in causa, lo stesso, o difendeva la posizione che riteneva più valida o favoriva, arbitrariamente, una delle parti attraverso le minacce e la sopraffazione.

Sul territorio si era, quindi, affermata l'esistenza di una contro-cultura della legalità ben radicata, strutturata e rispettata che si poneva in antitesi totale o parziale con le leggi dello Stato.

Questa particolare condizione civica locale determinava nella popolazione un comportamento omertoso e poco collaborativo con la giustizia.

Incarnato era, secondo quanto risulta dall'articolo di stampa richiamato, il capo zona di Ponticelli. Egli conosceva bene il territorio dove si sono svolti i fatti e da cui provenivano tutti i testimoni. Era conosciuto e temuto e nel clima di quegli anni rappresentava un'autorità riconosciuta nel quartiere.

Il massacro delle due bambine risultò essere uno dei primi casi mediatici della storia criminale italiana: i giornali nazionali veicolarono una straordinaria pressione sulla vicenda, che si ripercosse sulla politica fino all'intervento dell'allora Presidente della Repubblica. Era forte l'esigenza di consegnare in tempi brevi il colpevole alla giustizia.

Le forze dell'ordine per molto tempo brancolarono nel buio. Gli operatori furono incapaci di sviluppare un quadro investigativo che partisse dagli unici elementi oggettivi presenti: le risultanze delle attività tecniche del sopralluogo e le considerazioni medico legali sui corpi delle vittime. Essi affrontarono un caso di duplice omicidio a matrice sadica con le metodologie di indagine utilizzate abitualmente per i delitti di *camorra*. In questo momento di grande disorientamento per magistratura e forze dell'ordine, apparve forse un'opportunità da sfruttare la presenza proprio di Incarnato, *capo zona* di Ponticelli, quale stimolo per i testimoni e pressione per gli indagati. In questo modo a settembre, in poco più di tre giorni, si risolse il caso.

All'interno della caserma Pastrengo di Napoli, secondo quello che emerge dal racconto degli auditi, sembrerebbero essersi stabiliti rapporti di connivenza tra forze dell'ordine e i pentiti. Questi ultimi vivevano in

completa libertà di movimento e autonomia operativa, tanto che vi furono estorsioni perpetrate direttamente con l'utilizzo dei telefoni degli uffici [779].

E, sembrerebbe, i pentiti venivano coinvolti attivamente nella risoluzione dei casi ed utilizzati per convincere i testimoni a fare dichiarazioni e gli indiziati a confessare.

Anche le metodologie, narrate dai tre condannati, con cui si assunsero testimonianze e confessioni all'interno della stessa caserma mostrano caratteristiche ben lontane dai metodi investigativi di cui dovrebbero fare uso gli inquirenti e ciò appare grave almeno quanto il dubbio, indotto dalle dichiarazioni degli auditi e dalla ricostruzione della vicenda, che tali attività venissero demandate proprio ai pentiti o fossero effettuate con la collaborazione di questi.

I tre condannati hanno dichiarato, anche nel corso del giudizio, di aver subito percosse e torture da soggetti in borghese e riferito come la stesura dei verbali venisse interrotta quando le dichiarazioni rese dal teste o dall'indagato non erano conformi a quanto ci si attendesse.

L'intervento di Mario Incarnato nella decisione del supertestimone Mastrillo di raccontare quei fatti è in contrasto con le evidenze giudiziarie e investigative che non ne fanno menzione alcuna. E il racconto dei fatti fornito da Mastrillo ha una successione di eventi e tempistiche che appaiono attribuibili a criminali professionisti piuttosto che a degli sprovveduti che si trovarono, inaspettatamente, a dover gestire i due cadaveri di due bambine. È, anzi, plausibile che la dinamica omicidiaria e le azioni successive tese ad occultare i cadaveri siano state indicate a Mastrillo proprio da Incarnato o da altri esperti di siffatte condotte, durante la sua restrizione nella caserma Pastrengo.

In tale chiave va letto il racconto del solerte e freddo intervento di Salvatore La Rocca, fratello di Giuseppe, chiamato per dare aiuto nel fare sparire i cadaveri: egli si mostra più come una persona avvezza al delitto, un compartecipe di un gruppo criminale, che un carpentiere incensurato, chiamato all'improvviso mentre si trovava a cena con la famiglia della fidanzata.

Allo stesso modo deve leggersi il ricorso alle minacce per convincere Carmine Mastrillo a non parlare. Tale metodo non sembra riconducibile alla condotta sino ad allora tenuta dai condannati, tutti incensurati; né, d'altra parte, le minacce avrebbero potuto sortire alcun effetto, considerato che nessuno dei tre condannati godeva di quel prestigio criminale derivato da un vissuto delinquenziale o da legami pericolosi, che potesse far temere un effettivo rischio di ritorsione.

Va detto che, in quegli anni, il pentitismo era una ghiotta opportunità per i criminali, soprattutto perché non era ancora stata introdotta la legge che avrebbe portato lo Stato a farsi carico economicamente dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari, garantendogli una serie di benefici. In quel clima, quindi, i pentiti erano soliti vendersi al miglior offerente e non di

---

[779] Cfr. doc. 1248.2, articoli di stampa.

rado è accaduto che abbiano accusato di reati gravi persone estranee ai fatti contestati, in cambio di denaro da parte dei veri colpevoli.

Quel che emerge da una pur incompleta analisi della vicenda in esame è che soggetti fortemente indiziati di questo delitto siano stati completamente ignorati ovvero arrestati e poi rilasciati senza che la loro posizione si stata realmente vagliata; mentre per i tre condannati sembra essere stato creato un sistema di forze interagenti, finalizzato a forzare le prove per farle convergere a loro carico.

La narrazione della colpevolezza di Imperante, La Rocca e Schiavo, costruita all'interno di una cella di sicurezza da un diciottenne arrestato per avere reso dichiarazioni discordanti da quelle di altro indiziato, in balia di altri e forse del capo zona di *camorra*, Mario Incarnato, potrebbe avere turbato profondamente il genuino sviluppo delle acquisizioni testimoniali.

Tutti coloro che tentarono di sostenere la posizione dei tre condannati vennero arrestati per falsa testimonianza oppure sottoposti a minacce di arresto. E gli incolpati pesantemente percossi per ottenerne la confessione.

È indubbia l'alterazione della capacità di autodeterminazione di tutti i dichiaranti.

Non tutte le attività d'indagine vennero poste a disposizione della difesa e dei giudici che furono chiamati a valutare la colpevolezza degli imputati.

All'indomani dell'agghiacciante sterminio delle due bambine, non solo Ponticelli, ma l'intera città di Napoli piombò in un clima di tangibile paura.

L'idea che tra le strade della città potesse aggirarsi un *orco* capace di azioni tanto spregevoli, gettò l'opinione pubblica in preda ad un incontenibile stato di apprensione. La tensione era alle stelle e le pressioni alle quali erano sottoposti gli organi inquirenti erano plurime e fortissime.

Consegnare alla giustizia non uno, ma ben tre colpevoli, significava ordire quel genere di « lieto fine » nel quale tutti speravano. Civili, magistratura, forze dell'ordine, politica. Inoltre, essendo i tre giovani estranei alle dinamiche camorristiche, nessuno sarebbe stato esposto al pericolo di ritorsioni o vendette. E' facile comprendere quanti e quali elementi indussero la scelta di puntare il dito contro i tre ragazzi. Ben diverso sarebbe stato indicare Vincenzo Esposito, il cui fratello poteva essere in qualche modo collegato con la malavita organizzata del luogo (se non altro per essere egli uno degli organizzatori delle corse di cavali clandestine).

Contestualmente all'assassinio delle due bambine, il quartiere era presidiato dalle forze dell'ordine. In quegli anni, per giunta, era in corso la guerra di *camorra* tra la *nuova camorra organizzata* di Cutolo e la *nuova famiglia*.

Un'associazione di fatti che non potevano convivere armonicamente nello stesso contesto, in quanto la *camorra* necessitava di ritrovare quella discrezione necessaria per continuare a compiere traffici illeciti, ma anche per poter pianificare ed eseguire agguati ed azioni criminali efferate, volte a favorire l'ascesa di un clan piuttosto che dell'altro.

7.2. L'ambiente carcerario e i reati infamanti

La posizione di Mario Incarnato si scontrò con i camorristi della *nuova camorra organizzata* che i tre condannati, poi, incontrarono in carcere.

La *camorra* ha sempre avuto un rapporto del tutto particolare con l'ambiente carcerario.

Si tratta di un rapporto che risale assai indietro nel tempo e che si fonda probabilmente sulle capacità di governo del disordine sociale che è proprio della *camorra* e che garantiva l'ordine nelle carceri in cambio di trattamenti particolarmente privilegiati.

Nella cultura camorrista, inoltre, entrare in carcere è un segno di valore, significa che si sono commessi reati gravi ed è abituale vantarsi delle detenzioni subite.

Nel corso delle istruttorie per i processi alla *nuova camorra organizzata* e alla *nuova famiglia* è emerso come il carcere fosse luogo di affiliazione e di regolamento di conti; luogo, addirittura, dove si impediva l'ingresso in cella a detenuti non affiliati, si chiedevano e ottenevano informazioni sugli « infami » o « indegni » da eliminare.

Come emerso nel corso della loro audizione dinanzi alla Commissione, i tre condannati per l'omicidio delle due bambine di Ponticelli, durante l'intero periodo di detenzione, hanno beneficiato della protezione e della solidarietà degli altri detenuti.

Un fatto anomalo per soggetti accusati di aver abusato sessualmente e poi ucciso due bambine.

Negli anni in cui avvenne l'omicidio delle piccole Barbara e Nunzia, come la maggior parte dei quartieri e dei comuni dell'area napoletana, Ponticelli era sotto il dominio della *nuova camorra organizzata* del *boss* Raffaele Cutolo.

Il codice d'onore imposto dal *boss* di Ottaviano imponeva delle regole precise, severe ed intransigenti, tra le quali un *dictat* perentorio: i bambini non si toccano. Pertanto, nessuna attenuante veniva garantita ai pedofili e agli autori di infanticidi che pagavano con la vita l'orrore di essersi macchiati di un reato tanto riprovevole.

Una regola introdotta con l'intento di imprimere un elevato senso morale ai sodali del *clan*, chiamati ad adottare una condotta esemplare per beneficiare di una reputazione rispettabile, condizione necessaria per i vecchi uomini d'onore, perché tale da assicurare, agli occhi della gente comune, consenso, stima ed ammirazione verso la *camorra* e i suoi interpreti.

Inoltre, era ben chiaro l'intento perseguito dalla *camorra* di sovrapporsi alla giustizia ordinaria, impartendo la punizione più estrema, non prevista, per giunta, dalla legislatura italiana. Un *modus operandi* che prevedeva per gli autori di tali crimini la condanna a morte: il verdetto più invocato, a furore di popolo, al cospetto di crimini di tal fatta, soprattutto se perpetrati ai danni di bambini.

Una politica che concorreva, e non poco, ad incrementare consensi e fascinazione intorno alle trame camorristiche, soprattutto tra la gente comune, che si traducevano in omertà e connivenza.

Due anni prima del duplice omicidio di Ponticelli, il cadavere della tredicenne Raffaella Esposito fu ritrovato, due mesi dopo la sua sparizione, in un pozzo nel comune vesuviano di Ottaviano. In quella circostanza, durante i mesi di agonia, segnati dalle serrate ricerche della piccola, di cui si persero le tracce all'uscita di scuola mentre percorreva a piedi la strada per fare ritorno a casa, gli emissari del *clan* di Cutolo diramarono a mezzo stampa un messaggio esplicito: « *Noi uomini di Cutolo non ammettiamo che si tocchino i bambini. Liberate la piccola, sennò pagherete* ».

Un *ultimatum* che non sortì effetto, in quanto della piccola Raffaella non si ebbero notizie per svariate settimane, fino a quando il suo cadavere venne ritrovato in un pozzo, nel comune-simbolo dell'egemonia del *boss* Raffaele Cutolo.

Un'insegnante riferì di aver visto quel giorno la bambina salire su un'autovettura di colore rosso. Un indizio che portò gli inquirenti a mettersi sulle tracce di Giovanni Castiello, proprietario di una 127 rossa. Tuttavia, gli indizi a suo carico non si rivelarono sufficienti per tenere in piedi l'impianto accusatorio e l'uomo venne scarcerato. Ciò nonostante, Castiello venne giustiziato e il *clan* di Cutolo rivendicò l'omicidio con un messaggio breve, ma incisivo: « *Giustizia è fatta* » [(780)].

Giuseppe La Rocca, Ciro Imperante e Luigi Schiavo hanno riferito invece che fu proprio un emissario di Cutolo a far giungere loro la notizia che il *boss* di Ottaviano sosteneva la loro innocenza, cosa che fecero personalmente anche il camorrista Pasquale Galasso e il *boss* di Ponticelli, Ciro Sarno, detenuto a Spoleto.

7.3. Il lascito alla futura Commissione

L'anticipata cessazione della XVIII Legislatura non ha consentito di accertare quale sia stato il ruolo che la *camorra* o, in particolare, i pentiti abbiano avuto in questo caso nè di svolgere i necessari approfondimenti al fine di verificare le modalità effettive con le quali sono state condotte le indagini e se siano stati occultati atti favorevoli agli indagati; non è stato infine possibile verificare se, da parte di alcuno, siano state esercitate pressioni al fine di nascondere qualcosa o, addirittura, coprire il vero colpevole di questo efferato delitto.

Si auspica che l'inchiesta appena avviata, sia portata avanti dalla Commissione parlamentare Antimafia, ove essa verrà costituita anche nella XIX Legislatura.

Al fine di fare luce sugli eventi, sarebbe necessario procedere all'audizione di tutti i testimoni che avevano reso dichiarazioni in favore degli imputati – per accertare quale sia stato il metodo impiegato nel corso dei loro interrogatori (Andrea Formisano, Croce Spiridione, Aniello Schiavo, Paolo Carrabba, Franco Novellino, Anna Novellino, Giuseppina Corsani, Rosa Irollo, Anna Irollo, Piemonte Cira, detta Loredana, Vincenza Nocella) – nonché dei testimoni che potrebbero riferire in merito all'orario del bruciamento dei corpi delle bambine (Cosimo Sparano, Ciro Di Costanzo,

---

[(780)] Cfr. doc. 1248.2, articoli di stampa.

Palma Rosa Nardiello, Angela Santoro). Si dovrebbe procedere altresì all'audizione di Carmine Mastrillo, dei collaboratori di giustizia Mario Incarnato, Ciro Starace, Andrea Delli Paoli e Pasquale Galasso nonché dei militari che prestarono servizio in quel periodo presso la caserma Pastrengo di Napoli.

PAGINA BIANCA

SEZ. V DELLA RELAZIONE FINALE

« SVILUPPO DELL'ATTIVITÀ DI CONTRASTO SUL PIANO DELLA CULTURA ANTIMAFIA E DELL'ANTIMAFIA SOCIALE E CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL RUOLO DELLE UNIVERSITÀ »

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Proponenti: **deputato Lattanzio e senatore Marco Pellegrini**)

PAGINA BIANCA

SEZIONE V

Sviluppo dell'attività di contrasto sul piano della cultura antimafia e dell'antimafia sociale e con particolare riferimento al ruolo delle Università

È sufficiente passare in rassegna i compiti attribuiti alla Commissione parlamentare antimafia dalla legge istitutiva n. 99 del 2018, in particolare quanto previsto nell'articolo 1, per individuare il potenziale conoscitivo che la ricerca scientifica universitaria è in grado di assicurare. L'articolo 1, comma 1, lettera *l)* fa riferimento al compito attribuito alla Commissione di « accertare e valutare la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni, comprese quelle istituzionali, approfondendo, a questo fine, la conoscenza delle caratteristiche economiche, sociali e culturali delle aree di origine e di espansione delle organizzazioni criminali ». Tali tematiche sono state oggetto di contributi scientifici prodotti nel tempo con approfondimenti effettuati da diverse prospettive disciplinari (per esempio sociologiche, giuridiche, storiche, economiche).

L'articolo 7, comma 3, della legge istitutiva prevede, altresì, la possibilità, per la Commissione, di attivare collaborazioni con le università nello svolgimento delle proprie attività. La Commissione ha utilizzato tale opportunità con diverse modalità di collaborazione: audizioni di docenti universitari sia in plenaria sia nelle riunioni dei singoli comitati istituiti per approfondire specifiche tematiche [(781)]; convegni e seminari organizzati dagli atenei che hanno visto la partecipazione del Presidente della Commissione e dei parlamentari che la compongono; richiesta a singoli ricercatori o gruppi di ricerca di specifiche analisi a supporto delle attività della medesima e dei comitati in essa operanti [(782)]; nomina di docenti universitari quali consulenti.

---

(781) Ai sensi dell'articolo 3 della citata legge n. 99 del 2018 e del « Regolamento interno per il funzionamento dei comitati » che svolgono attività a carattere istruttorio per conto della Commissione.

(782) Tra questi possono essere ricordati i contributi: della prof.ssa Stefania Pellegrini dell'Università degli studi di Bologna a supporto dei lavori del IX « Comitato per l'analisi delle procedure di gestione dei beni confiscati e sequestrati », presieduto dall'On. Erik Umberto Pretto, per la « Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati », con allegato « Vademecum per gli enti locali per il riutilizzo e la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati » (*Doc.* XXIII, n. 15) — approvata dalla Commissione il 5 agosto 2021 e trasmessa alla camere il 7 settembre 2021 — ; del prof. Nando Dalla Chiesa, delegato del Rettore dell'Università degli studi di Milano, e dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata, con riferimento al progetto « Come il fenomeno mafioso si è evoluto nel tempo e come ha influenzato il contesto sociale ed economico nazionale ed internazionale. Quali i possibili scenari futuri », in cui si tiene conto dei contributi dalla commissioni parlamentari antimafia che si sono succedute nel tempo (progetto che prevede una seconda fase di esecuzione); del Laboratorio interdisciplinare di ricerca sulle mafie e la corruzione del Dipartimento di scienze sociali dell'Università Federico II di Napoli, che con il coordinamento dei consulenti della Commissione proff. Stefano D'Alfonso, Anna Maria Zaccaria e del magistrato in quiescenza Aldo De Chiara, ha contribuito ai lavori del XV Comitato, denominato « Aspetti e problematiche connessi alla criminalità organizzata nella Regione Puglia », coordinato dal Senatore Marco Pellegrini — tale attività è stata altresì supportata dall'Ateneo attraverso uno specifico finanziamento che ha previsto anche l'istituzione di due assegni post dottorato per lo svolgimento di attività di ricerca di durata annuale, tutt'ora in corso d'opera, l'uno sul tema *de qua*, l'altro avente a oggetto i due temi « Mafie e

La Commissione ritiene che alla sistematicità della presenza mafiosa nel nostro Paese debba contrapporsi una sistematicità della lotta alle mafie. Così, nel più ampio e complesso sistema antimafia, declinabile nell'antimafia istituzionale (ad esempio quella di specifica competenza delle commissioni antimafia, degli organismi giudiziari, della DNAA e delle DDA, delle forze dell'ordine e prefetture) o della società civile (le associazioni, si pensi a Libera, o le parrocchie) anche all'Accademia deve riconoscersi un importante ruolo – formale, sostanziale e anche simbolico – in considerazione delle tre missioni che ne qualificano l'azione: insegnamento, ricerca e terza missione.

L'impegno assunto nella precedente legislatura – a suo tempo formalizzato in un Protocollo di intesa che sanciva la collaborazione tra Commissione antimafia e Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), con il quale l'Accademia si impegnava a realizzare l'anagrafe degli insegnamenti e della ricerca universitaria in Italia – è stato rinnovato nella corrente legislatura, attraverso la condivisione e il patrocinio del progetto scientifico "*L'università nella lotta alle mafie. La formazione e la ricerca*" [(783)]. Il lavoro è stato realizzato con la Conferenza dei rettori delle università italiane, nell'alveo di una collaborazione istituzionale autorevole quanto necessaria, senza la quale non si sarebbe potuti addivenire né alla raccolta dei dati relativi agli insegnamenti né delle pubblicazioni scientifiche [(784)].

Il lavoro svolto è frutto dell'impegno di ventinove studiosi strutturati in diversi atenei del nord, del centro e del sud Italia [(785)], afferenti a diverse macro discipline, in particolare: sociologia, diritto, psicologia, economia, statistica, storia, scienza politica, scienze mediche, lingua, letteratura, teatro e televisione, architettura e ingegneria, geografia, antropologia.

Appare utile in tale sede richiamare sinteticamente alcune delle considerazioni acquisite e discusse da questa Commissione nell'audizione dei due curatori [(786)], in occasione della quale non solo si prende atto dello stato dell'arte dell'impegno universitario sui temi delle mafie ma ci si sofferma anche,

---

libere professioni e il ruolo dell'Università nella lotta alle mafie » (per lo specifico contributo sulle mafie pugliesi si rinvia alla parte della relazione dedicata); del prof. Marcello Ravveduto, che ha presentato per l'università degli studi di Modena e Reggio Emilia un progetto da realizzare sul tema di grande attualità: « Come comunicano le mafie nell'era digitale ? Ricerca scientifica sulla costruzione e diffusione degli immaginari mediali tra libertà d'espressione e apologia delle mafie ».

(783) Si tratta del volume curato dal consulente di questa Commissione, prof. Stefano D'Alfonso e dal prof. Gaetano Manfredi, quand'egli ricopriva l'incarico di Ministro della ricerca e dell'università, pubblicato nella Serie *Mafie e Corruzione*, Donzelli editore, 2021.

(784) La pubblicazione è accessibile anche gratuitamente nel formato *e-book*, al pari delle stesse banche dati; nel mese di settembre 2022 sarà inoltre disponibile la versione in lingua inglese *Universities in the fight against mafias. Research, teaching and training*, edited by S. D'ALFONSO and G. MANFREDI, sia in formato cartaceo sia in formato digitale Open Access, editore fedOAPress — Federico II University Press.

(785) Il riferimento è a: Antonio Acconcia, Giuseppe Amarelli, Elena Breno, Mara Chiara Calò, Paolo Canonico, Vincenzo Caputo, Carolina Castellano, Stefano Consiglio, Stefano D'Alfonso, Daniela De Leo, Ernesto De Nito, Federico Esposito, Serena Forlati, Orsetta Giolo, Giovanni Giuffrida, Gabriella Gribaudi, Francesco Introna, Gaetano Manfredi, Gianluigi Mangia, Giuseppe Muti, Maura Ranieri, Pasquale Sabbatino, Attilio Scaglione, Rocco Sciarrone, Giovanni Starace, Andrea Tomo, Alberto Vannucci, Antonio Vesco, Anna Maria Zaccaria.

(786) *Cfr.* resoconto stenografico n. 153 del 2 dicembre 2021, audizione del prof. Gaetano Manfredi e del prof. Stefano D'Alfonso sugli esiti della ricerca « L'Università nella lotta alla mafia ».

in prospettiva, sul ruolo dell'università italiana, sul suo posizionamento e sulla sua riconoscibilità, anche simbolica, nell'arcipelago dell'antimafia.

Per la prima volta – attraverso questa collaborazione istituzionale tra università italiane, CRUI e Commissione parlamentare antimafia – è stato mappato l'impegno universitario, partendo dai dati e arricchendo la riflessione attraverso un approccio qualitativo. A oggi è disponibile un'anagrafe della didattica, frutto della somministrazione di questionari a tutti gli atenei italiani, che ha consentito, più specificamente, di acquisire i dati concernenti: gli insegnamenti nei corsi di laurea dedicati allo studio delle mafie della criminalità organizzata; le strutture dedicate (laboratori, osservatori e centri di ricerca); la formazione post-laurea (scuole di dottorato, master e corsi di alta formazione); alcune attività di terza missione, quali, ad esempio, le *summer* e *winter school.*

La Commissione, tra i diversi risultati conseguiti, ha preso atto della maggiore presenza delle attività di insegnamento dei temi delle mafie nelle regioni settentrionali e nei cosiddetti mega atenei. Questa caratterizzazione territoriale potrebbe trovare una spiegazione – assieme ad altri fattori – nell'accresciuta consapevolezza, in alcune regioni del nord, della presenza mafiosa, con conseguenti effetti sugli insegnamenti, per esempio come risulta dall'impegno profuso da università quali quelle statali di Milano, Torino e Bologna. Tale dato, però, non trova corrispondenza con quello riferito ai laboratori di ricerca o alla produzione scientifica, che vede, complessivamente, negli studiosi e atenei meridionali un impegno maggiore e costante nel tempo.

Un altro dato sul quale occorrerebbe prestare attenzione è quello relativo all'offerta formativa avente natura interdisciplinare. Questa caratteristica è molto apprezzata nella ricerca come nell'insegnamento in considerazione della complessità dello stesso fenomeno mafioso.

Negli anni che il Gruppo di ricerca ha preso in considerazione [(787)] si è potuto verificare un andamento altalenante tra gli atenei del nord, del centro e del sud, che si stabilizza nel lungo periodo, e che trova una significativa valorizzazione nel dottorato di ricerca specializzato sulla criminalità organizzata che ha sede amministrativa nell'Università degli studi di Milano e a cui aderiscono docenti di diversi atenei [(788)].

Un ulteriore dato interessante concerne il fondamentale apporto derivante dai partenariati nei percorsi di alta formazione, tra atenei e soggetti quali, ad esempio, organismi giudiziari e forze di polizia, ANAC, associazioni e fondazioni, enti pubblici e privati, importanti per il finanziamento delle eventuali borse di studio.

Il secondo macro tema di precipuo interesse per la Commissione ha ad oggetto la « ricerca universitaria », che ha trovato una specifica analisi a partire dall'Anagrafe della ricerca in tema di mafie, realizzata dalla CRUI e dal Laboratorio interdisciplinare di ricerca su mafie e corruzione (LIRMAC)

---

(787) Nel 2017 con la somministrazione di questionari e fino al 2020 attraverso i siti *web* di ateneo.

(788) Il riferimento è al dottorato che nasce con il coordinamento del prof. Fernando dalla Chiesa, istituito in attuazione di quanto previsto nel citato Protocollo di intesa stipulato tra commissione antimafia e CRUI nella XVII legislatura.

del Dipartimento di scienze sociali dell'Università degli studi di Napoli Federico II, in collaborazione con gli atenei italiani, nell'ambito del progetto U-Gov-Iris. È stato creato un catalogo in tema di mafie attraverso la ricerca di parole chiave utilizzate per l'estrazione dei prodotti scientifici [(789)]. Si è tenuto quindi conto dei contributi elaborati da docenti e ricercatori e, in parte, da studiosi non strutturati (es. dottori di ricerca). Le tipologie di prodotti considerati sono: gli articoli in rivista, i saggi in volume, le monografie o curatele, gli atti di convegno, le tesi di dottorato e altri quali, ad esempio, le recensioni, i report, le comunicazioni ed altro.

Questa Anagrafe fornisce, in sostanza, una banca dati (un semplice file excel), di facile e gratuito accesso, che permette di svolgere ricerche per parole chiave, consentendo di individuare le pubblicazioni su determinati temi (ad esempio: beni confiscati, concorso esterno o approfondimenti su singole tipologie di associazioni mafiose), gli autori e gli atenei di riferimento. In termini pratici, e nella prospettiva di sistema cui si faceva riferimento, gli studiosi, le istituzioni, gli organismi giudiziari e investigativi, i giornalisti, i rappresentanti del mondo delle associazioni e, più in generale, i cittadini potranno facilmente risalire all'impegno scientifico prodotto negli anni ed eventualmente attivarsi per contattare gli autori, i laboratori e gli atenei.

Avuto riguardo ai profili più strettamente scientifici, la Commissione prende atto che all'agevole accesso a tali informazioni potrà conseguire una riduzione delle fisiologiche 'barriere disciplinari' che, come noto, limitano la conoscenza della produzione scientifica e l'individuazione degli esperti di settore e dei gruppi di lavoro (ad esempio, nei laboratori) ai quali rivolgersi in presenza delle più diverse esigenze di approfondimento (per esempio a fini di produzione legislativa o di approfondimento nelle sedi giudiziarie).

Evidentemente ciò va anche a vantaggio del lavoro che si svolge proprio nel consesso politico-istituzionale di questa Commissione.

La Commissione prende atto, inoltre, dell'ulteriore importante obiettivo della messa a disposizione di un'informazione dettagliata, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, della produzione scientifica italiana; infatti, come illustrato alla Commissione, nel lavoro pubblicato i ricercatori impegnati si soffermano, nell'ambito dei macro settori disciplinari d'afferenza e, in alcuni casi, nei singoli settori scientifico disciplinari, sia sui temi di ricerca maggiormente approfonditi sia su quelli sottovalutati e che invece meriterebbero una puntuale e ampia trattazione; infine sulle ragioni (per esempio storiche o di contesto politico e criminale) che caratterizzano l'impegno scientifico, anche in relazione alla distribuzione temporale dei prodotti (quali la maggiore attenzione che si è registrata a seguito dell'approvazione del Codice antimafia o di particolari eventi).

In questa Relazione si riportano anche alcune rappresentazioni, ritenute interessanti per la Commissione, delle caratteristiche dell'impegno scientifico: per esempio, il peso del contributo in termini percentuali delle singole scienze (fig. 1) o la distribuzione dei prodotti della ricerca su base regionale (fig. 2) [(790)].

[(789)] Più specificamente i termini e le espressioni sono: mafi*; cosa nostra; camorr*; 'ndranghet*; organized crime; concorso esterno; area grigia.

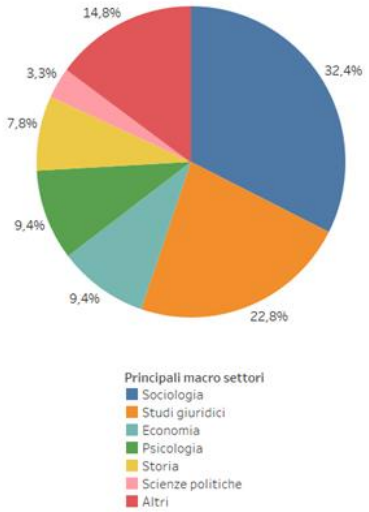


Figura 1.

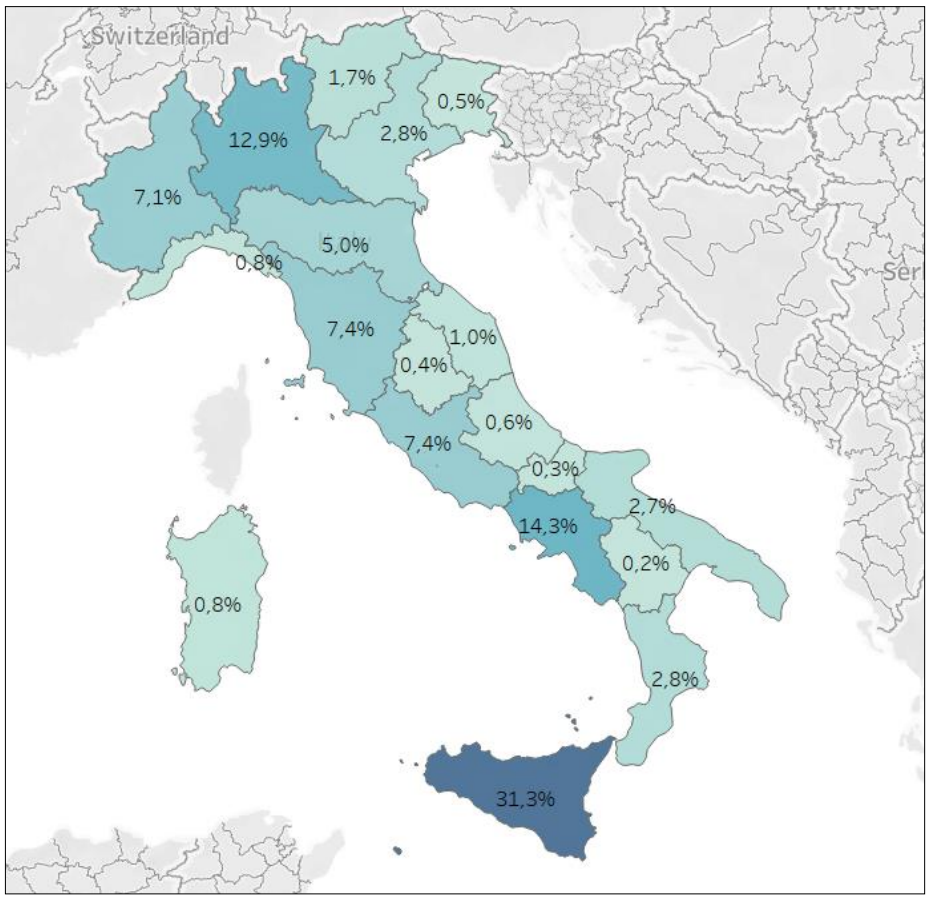


Figura 2.

(790) Tratte dal volume S. D'Alfonso e G. Manfredi (a cura di), *L'università nella lotta alle mafie*, cit., p. 87 e 58.

Ritornando ai numeri, si registrano, negli ultimi venti anni, almeno 1.000 ricercatori universitari impegnati scientificamente sui temi delle mafie, afferenti a circa 100 diversi settori scientifico disciplinari. Si tratta di un impegno importante che attesta il livello di attenzione scientifica che gli studiosi e, più in generale, gli atenei hanno dimostrato negli anni.

Vi è però una caratteristica che merita di essere richiamata in questa sede, un dato che lascia trasparire una criticità di fondo: la presenza di studiosi che risultano essere tra i pochi, nel proprio settore disciplinare, che lavorano senza collegamenti con reti e gruppi di ricerca. Infatti, mentre è fisiologico per i sociologi o gli storici riconoscersi come parte di una comunità informale impegnata sui temi delle mafie, occorre, invece, porre rimedio all'isolamento degli altri. Solo mettendo a sistema le diverse metodologie, prospettive e risultati d'analisi si può rafforzare il ruolo dell'Accademia nella lotta alle mafie, in collaborazione con tutti gli altri operatori del settore, istituzionali e della società civile.

Questa analisi e i risultati conseguiti attraverso l'anagrafe contribuiscono a processi di selezione nell'individuazione degli studiosi maggiormente competenti, che all'occorrenza potranno essere selezionati adottando criteri meritocratici, e che saranno in grado di soddisfare le più diverse necessità di approfondimento.

Nel corso dell'audizione del 2 dicembre 2021, il prof. D'Alfonso [(791)] ha rappresentato come, a oggi, non sia presente nel nostro Paese un soggetto di matrice accademica riconoscibile, autonomo che possa assurgere ad autorevole riferimento, in ambito istituzionale e della società civile, sui temi delle mafie e dell'antimafia.

Le università degli studi di Bologna, Milano, Napoli Federico II, Pisa e Torino sono impegnate nella realizzazione di una progettualità che va in tale direzione, e che evidentemente sarà condivisa nelle singole fasi di realizzazione con gli studiosi delle mafie dei diversi atenei italiani. L'obiettivo, ampiamente condiviso dalla Commissione, è portare alla formalizzazione di un impegno comune, in una forma associativa rivolta all'istituzione di una « società scientifica » sui temi delle mafie e dell'antimafia.

Tale volontà di maggiore identificazione di una comunità i cui prodotti scientifici sono la linfa vitale per l'insegnamento e le attività di terza missione – a supporto dei cittadini, dei giovani, degli studenti non solo delle università ma anche delle scuole, degli insegnanti, così come delle amministrazioni pubbliche e dei privati – determinerebbe un'innovazione sul piano istituzionale, accademico e politico. Non di meno, gli effetti della istituzione di una società scientifica potrebbero anche sostenere un processo ampio, ricomprendente tutte le differenti discipline scientifiche, che potrebbe portare a superare, in taluni casi, una certa diffidenza verso lo studio su tali temi, talvolta riconosciuti come minoritari e marginali e pertanto non apprezzati da alcune comunità scientifiche [(792)]. Si tratterebbe, nella sostanza, di formalizzare e dare nuova linfa a una « comunità epistemica » già esistente, che associ la condivisione di un insieme di credenze valoriali e

---

(791) *Cfr.* resoconto stenografico n. 152, audizione del 2 dicembre 2021, già citato.

(792) Ibidem, pagg. 17-18.

principi normativi all'istanza di una potenziale applicazione in chiave di riforma delle conoscenze prodotte. Gli studiosi universitari rinverrebbero in una struttura quale, appunto, una società scientifica dedicata, il luogo ideale di confronto a sostegno di percorsi di promozione di forme di cooperazione istituzionale, attraverso il sostegno di reti di incontro, comunicazione e scambio di esperienze e iniziative che possa servire da agile infrastruttura per elaborazioni progettuali – anche di respiro sovranazionale – e iniziative di ricerca.

La Commissione ritiene che l'Accademia italiana molto abbia fatto e auspica che il suo contributo – fondamentale dal punto di vista formativo, divulgativo e, soprattutto scientifico – venga valorizzato anche nel prossimo futuro. In tal senso il lavoro si dovrebbe porre in continuità ideale con quanto fatto in questa e nella precedente legislatura, continuando le collaborazioni dentro e fuori le aule parlamentari e mettendo a sistema non solo il lavoro dei singoli studiosi (per le specifiche conoscenze e competenze) ma, soprattutto, dei gruppi di lavoro e dei laboratori universitari, in particolare quelli che si caratterizzano per l'applicazione di una metodologia interdisciplinare.

Un ruolo fondamentale dovrebbe essere esercitato ancora dalla CRUI per sensibilizzare, attraverso gli atenei, su tutto il territorio nazionale, percorsi di formazione della coscienza dei cittadini e degli studenti in quanto futura classe dirigente del Paese.

Vanno ricordati gli approfondimenti sviluppati nel XX Comitato [(793)] e la proposta formulata di istituire un tavolo di lavoro tra la CRUI e l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), finalizzato alla realizzazione di un'ulteriore banca dati sugli insegnamenti universitari in tema di mafie e legalità. Si auspica che il lavoro prosegua e conduca all'aggiornamento e all'ampliamento dei dati già acquisiti nella precedente attività svolta su iniziativa della Commissione parlamentare antimafia, dalla CRUI e dal LIRMAC.

La Commissione, inoltre, intende sottolineare come l'interdisciplinarità scientifica sia necessaria.

Invero, i fenomeni mafiosi nel loro concreto strutturarsi e svilupparsi per essere compresi necessitano di un'osservazione critica riprodotta attraverso diversi angoli visuali, peculiari delle tante discipline scientifiche che nell'accademia possono trovare collocazione e sintesi: non solo le tradizionali discipline, quindi, ma anche quelle meno note ma non per questo meno necessarie.

Ulteriore nuova prospettiva sulla quale la Commissione chiede all'Accademia di porre attenzione potrebbe essere quella della progettazione di un sistema che metta in rete i Comuni, valorizzando le buone pratiche e sostenendo nuove progettualità.

Tra i temi specifici sui quali la Commissione auspica che gli studiosi prestino particolare attenzione vi sono: l'impatto economico della presenza mafiosa, sia in termini attuali sia potenziali, ad esempio sulla presenza

---

[(793)] « Comitato per la prevenzione e la repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria », presieduto dall'onorevole Lattanzio.

mafiosa nei territori in termini di disincentivazione agli investimenti; i profili culturali e simbolici; l'impatto della produzione di film e serie sull'immaginario collettivo con il conseguente rischio di emulazione e mitizzazione di 'cattivi eroi', argomento, come noto, particolarmente sentito.