

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

S O M M A R I O

COMITATO II – RAPPORTI TRA MAFIE E POTERE POLITICO: LA TRATTATIVA STATO MAFIA; L'ATTACCO ALLE ISTITUZIONI E LA STAGIONE DELLE STRAGI E DEI DEPISTAGGI; LE INFILTRAZIONI MAFIOSE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	89
COMITATO XII – RAPPORTI TRA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E LOGGE MASSONICHE	89
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI PARLAMENTARI	89
Sulla pubblicità dei lavori	89
Seguito dell'esame di una proposta di relazione sull'ergastolo ostativo	89
ALLEGATO (<i>Relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario e le conseguenze derivanti dall'ordinanza della Corte costituzionale n. 97 del 2021</i>)	91

COMITATO II – RAPPORTI TRA MAFIE E POTERE POLITICO: LA TRATTATIVA STATO MAFIA; L'ATTACCO ALLE ISTITUZIONI E LA STAGIONE DELLE STRAGI E DEI DEPISTAGGI; LE INFILTRAZIONI MAFIOSE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Martedì 29 marzo 2022. – Coordinatore: GIARRUSSO (Misto).

Il Comitato si è riunito dalle 11.03 alle 11.56.

COMITATO XII – RAPPORTI TRA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E LOGGE MASSONICHE

Martedì 29 marzo 2022. – Coordinatrice: CORRADO (Misto).

Il Comitato si è riunito dalle 14.15 alle 15.54.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI PARLAMENTARI

Martedì 29 marzo 2022. – Presidenza del Presidente MORRA.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 18.41 alle 19.20.

Martedì 29 marzo 2022. – Presidenza del presidente MORRA indi del presidente f.f. GRASSO.

La seduta comincia alle 19.26.

Sulla pubblicità dei lavori.

Il PRESIDENTE fornisce informazioni sul regime di pubblicità dei lavori.

Seguito dell'esame di una proposta di relazione sull'ergastolo ostativo.

Il PRESIDENTE introduce il seguito dell'esame della proposta di relazione sull'ergastolo ostativo. Ricorda che alle ore 14 di oggi è scaduto il termine per la presentazione degli emendamenti. Comunica che l'onorevole Ferro ha chiesto di rinviare alla

seduta di domani l'illustrazione e la votazione degli emendamenti presentati dal proprio gruppo (*vedi allegato*) (non essendovi obiezioni la richiesta si intende approvata).

I correlatori GRASSO (Misto-LeU-Eco) e ASCARI (M5S) precisano che l'emendamento 10.1 non introduce alcuna modifica alle proposte di riforma normativa ma apporta solo un'integrazione a quanto riferito sull'istruttoria svolta dalla Commissione.

I deputati BARTOLOZZI (Misto) e CONTE (LEU) intervengono per formulare alcune ipotesi di coordinamento tra la proposta di relazione e i lavori in corso alla Camera dei deputati in merito al disegno di legge sull'ergastolo ostativo.

Il Presidente f.f. GRASSO rinvia il seguito dell'esame e dichiara conclusa la seduta.

La riunione termina alle 19.43.

ALLEGATO

Relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario e le conseguenze derivanti dall'ordinanza della Corte costituzionale n. 97 del 2021.

EMENDAMENTI

Il paragrafo 10.4 è interamente sostituito dal seguente testo:

10.4 – L'audizione del consigliere Sebastiano Ardita.

Il Consigliere Sebastiano Ardita, che ha depositato relazione scritta, nel corso dell'audizione svolta il 15 marzo 2022 ha preliminarmente ricordato che la norma di cui all'articolo 4-bis O.P., scritta da Giovanni Falcone quando ricopriva l'incarico di Direttore Generale degli Affari penali del Ministero della Giustizia, aveva una struttura semplice.

Nella prima fascia erano previsti reati di criminalità organizzata, terrorismo, mafia, associazione finalizzata al traffico di stupefacenti per i quali il detenuto doveva fornire la prova positiva di non avere più legami con la criminalità organizzata.

Nella seconda fascia venivano ricompresi i reati gravi ma non di contesto organizzato, e cioè i reati di omicidio, rapina, estorsione, detenzione e spaccio di ingenti quantità di stupefacenti: per chi avesse riportato condanna per tali delitti, era sufficiente la prova dell'assenza di rapporti con organizzazioni di tipo mafioso.

La norma, strumento di lotta alla criminalità organizzata, nel corso degli anni ha poi subito quindici modifiche, una sola delle quali determinata dalla pronuncia della Corte Costituzionale sulla collaborazione impossibile, così perdendo la sua struttura e scopo originari.

Nell'esaminare il testo in discussione alla Camera al momento dell'audizione, l'audito ha sottolineato lo 'sforzo normativo importante' compiuto dal legislatore che, aderendo alle indicazioni fornite nelle stesse pronunce della Corte Costituzionale

che hanno imposto la modifica, ha inteso rendere difficile l'accesso ai benefici penitenziari per i detenuti non collaboranti.

Il consigliere Ardita ha tuttavia indicato il rischio insito nella formulazione del nuovo comma 1-bis dell'articolo 4-bis O.P.: la norma dovrebbe limitarsi ad introdurre infatti a carico del detenuto istante un onere probatorio positivo molto difficile, richiedendo al medesimo di allegare elementi specifici che consentano di escludere non soltanto l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva e con il contesto nel quale il reato è stato commesso, ma anche il pericolo di ripristino di tali collegamenti. Nel testo è però contenuto un elenco di 'indici sintomatici' delle predette situazioni che nella pratica applicazione giurisprudenziale, a fronte della difficoltà di dare un contenuto al principio oggettivo fondamentale imposto dalla norma – la richiesta di allegazione di elementi che escludano l'attualità di collegamenti e il pericolo di ripristino dei medesimi –, risultano estremamente pericolosi in quanto rischiano di esaurirne la portata, peraltro con requisiti di cui possono facilmente dotarsi coloro che non hanno affatto rescisso i legami con la criminalità organizzata.

Tale sforzo di semplificazione e le ulteriori descrizioni normative dei possibili elementi oggetto di allegazione da parte dell'istante e di valutazione da parte del giudice, secondo il consigliere Ardita potrebbero addirittura prestarsi a strumentalizzazioni e finire con l'avvantaggiare proprio i soggetti che hanno ancora collegamenti con le organizzazioni criminali di provenienza o che possono ripristinarli.

Opererebbero in tal senso, ad avviso dell'audito, la indicazione e la valenza at-

tribuiti a iniziative risarcitorie o di giustizia riparativa in quanto la disponibilità di denaro è tipica dei sodali delle associazioni; o anche la menzione di percorsi di revisione critica della condotta criminosa, indice, quest'ultimo, in contrasto peraltro con l'esclusione della rilevanza della mera dichiarazione di dissociazione sancita appena prima nel medesimo testo.

Proprio i possibili indici normativi di valutazione del comportamento del detenuto e gli elementi 'tipizzati' nell'elencazione legislativa sono elementi che sistematicamente corredo tutte le istanze dei detenuti in questione e che non tengono conto della realtà di « Cosa Nostra » e delle altre mafie che « sono organizzazioni basate sulla falsità, sulla rappresentazione teatrale delle situazioni che si verificano e sull'assunzione di ruoli apparenti e di comune perbenismo ».

L'auditore ha quindi sottolineato come siano importanti per l'efficacia di una norma la semplicità e chiarezza della stessa, senza l'affastellamento di esempi e di possibili contenuti delle motivazioni, rilevando come sia fondamentale evitare che, dopo l'enunciazione di un criterio rigoroso ed obiettivo, allo stesso segua una elencazione di possibili indici sintomatici che rischiano invece di esaurirne il contenuto, ampliandone conseguentemente il raggio di applicazione: è altrimenti assai concreto il rischio che la 'valvola' che il legislatore ha dovuto prevedere per superare l'incostituzionalità della presunzione assoluta contenuta nell'articolo 4-bis O.P. si traduca in una falla enorme, che si tradurrebbe nella sostanziale 'caduta' del cosiddetto ergastolo ostativo e dell'intero sistema previsto dall'articolo 4-bis.

Il consigliere Ardita ha poi evidenziato gli aspetti positivi del testo di modifica nella parte in cui prevede la circolarità delle notizie tra organi giudiziari (Magistratura di Sorveglianza, DDA e DNA) e amministrativi (COSP, DAP-Ministero della giustizia), la estensione della partecipazione alle udienze del tribunale di sorveglianza del pubblico ministero del Tribunale che ha pronunciato la sentenza, l'aumento di pena scontata per accedere alla liberazione con-

dizionale ed ha affermato la necessità dell'unicità della giurisdizione nel giudicare sull'ergastolo ostativo.

Ad avviso dell'auditore, la concentrazione della competenza presso il Tribunale di Sorveglianza di Roma con giurisdizione nazionale eliminerebbe il rischio di orientamenti giurisprudenziali eterogenei o di valutazioni difformi in presenza di situazioni analoghe: gli associati del medesimo clan, condannati e detenuti in regioni diverse, sarebbero soggetti alla valutazione di Tribunali di sorveglianza differenti con il concreto rischio, a fronte anche di una norma di difficile interpretazione, di decisioni diverse e contrastanti.

Ha infatti ricordato come in analoga materia riguardante i giudizi di impugnazione dei provvedimenti ministeriali 41-bis – in ordine ai quali era necessario effettuare lo stesso tipo di accertamento – solo accentrando su un unico tribunale di Sorveglianza è impedita una eterogeneità di decisioni che stava portando ad una compromissione grave della tenuta del regime speciale.

L'auditore ha infatti sottolineato come risultato fondamentale, nel giudizio prodromico alla concessione dei benefici, più che l'apprezzamento della « capacità/inidoneità del detenuto di collegarsi con l'esterno », un giudizio sullo stato di « salute » dell'associazione mafiosa e della capacità della medesima di infiltrarsi nelle carceri e di raggiungere i propri sodali.

Ha poi ribadito che, se l'articolo 4-bis, comma 1, O.P. non fosse stato 'snaturato' con l'inclusione di una congerie eterogenea di reati, risulterebbe molto più agevole la concentrazione della competenza nel Tribunale di sorveglianza di Roma che garantirebbe l'uniformità della giurisdizione.

L'auditore si è poi soffermato sul regime del 41-bis O.P. e sull'alta sicurezza, evidenziando che « il Parlamento continua a scrivere leggi confuse e senza memoria mentre la mafia comanda in carcere. Sull'ergastolo ostativo e sulla prevenzione della mafia in carcere siamo tornati alla base come nel gioco dell'oca ». Quanto accaduto nell'istituto di Santa Maria Capua Vetere « mostra l'abbandono da parte dello Stato degli ope-

ratori sul territorio che per anni hanno denunciato e che ad un certo punto si sono fatti giustizia da sé; non si tratta di mele marce, qui erano coinvolti tutti» ed ha sottolineato come le carceri siano il bastione su cui si fonda lo stato di diritto; che la mafia comanda in carcere e che la cosiddetta sorveglianza dinamica, affidata alla polizia penitenziaria, il cui organico è ridottissimo, ha determinato la perdita del controllo dello Stato sulla sicurezza interna e un governo delle carceri basato su gerarchie criminali.

Ha concluso ribadendo la necessità di una legge chiara e di una procedura snella per la « tenuta » della normativa contenuta nell'articolo 4-bis, che, come denota la sua origine, costituisce uno strumento fondamentale del contrasto alla criminalità mafiosa.

10.1. I relatori.

A pagina 30, quart'ultima riga, modificare ove occorra inserendo il seguente testo: « appare opportuno che la condanna per reati gravi e di criminalità organizzata siano comunque ostativi per taluni benefici penitenziari (come è allo stato per la detenzione domiciliare) e quindi che non tutti i benefici **siano concedibili** in ragione della **particolare pericolosità** del soggetto; si badi bene, pericolosità che è tale non esclusivamente in funzione d'un profilo personale del detenuto, ma anche e soprattutto in ragione della *gravità del delitto commesso*. In caso si ritenga opportuno consentire l'accesso a tutti i benefici, **occorre comunque meglio valorizzare l'idea delle quote di pena significativamente maggiorate** che occorre avere espiato in regime carcerario ordinario per poter ottenere l'ammissione al circuito penitenziario esterno. Si potrebbe anche valutare, per i condannati per reati di prima fascia, di escludere dal computo della pena espiata la **liberazione anticipata** concessa ai fini del *quantum* di pena richiesto per l'accesso ai benefici fino all'espiazione del reato ostativo. ».

14.1. Ferro, Iannone, Ciriani.

A pagina 34, secondo capoverso, modificare ove occorra inserendo il seguente testo:

« sarebbe auspicabile ipotizzare che il secondo grado nel merito venga valutato sempre dal **Tribunale di Sorveglianza in diversa composizione**. Anche in tal caso andrebbero valorizzati i pareri della procura nazionale antimafia, nel senso di cui si è detto al punto 2) che precede. ».

14.2. Ferro, Iannone, Ciriani.

A pagina 34, settimo capoverso, modificare ove occorra inserendo il seguente testo: « **sarebbe preferibile riservare anche tali decisioni sempre ad un giudice in composizione collegiale.** ».

14.3. Ferro, Iannone, Ciriani.

A pagina 34, ultimo capoverso, modificare ove occorra inserendo il seguente testo: « sarebbe auspicabile **escludere** la possibilità della concessione di benefici penitenziari **in via provvisoria**, quanto meno per i delitti di cui alla prima fascia. Ove non fosse possibile, prevedere **comunque il regime probatorio rafforzato anche nella fase cautelare**: in quest'ottica potrebbero essere valorizzati i pareri delle procure antimafia; nel senso che andrebbe sempre richiesto un parere ed il parere in questione dovrebbe implicare un vincolo per il giudice di conformare la propria decisione al contenuto dell'informativa, potendosi eventualmente discostare solo sulla base di un onere di motivazione rafforzato. ».

14.4. Ferro, Iannone, Ciriani.

Sostituire a pagina 36 il secondo punto, dalle parole « - valuti di operare.. » alle parole « ... non siano in tale ambito », con il seguente testo: « - reintroduca le fasce di reati all'interno dei delitti ricompresi nell'articolo 4-bis O.P. vigente, distinguendo tra reati di prima fascia e di seconda fascia, prevedendo un regime probatorio diverso, in conformità al ragionamento fatto dalla stessa Corte e da quanto emerso in sede di audizioni, atteso che la Corte Costituzionale ha più volte ribadito che l'articolo 4-bis 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 primo comma dell'articolo 1 in tale ambito non hanno a che fare necessariamente con tale criminalità organizzata o che hanno natura monosoggettiva: infatti nel primo comma dell'articolo 4-*bis* O.P. figurano i reati di prostituzione minorile e pornografia minorile, di violenza sessuale di gruppo, di favoreggiamento all'immigrazione clandestina e quasi tutti i reati contro la pubblica amministrazione. ».

14.5. Ferro, Iannone, Ciriani.

Alla fine dell'elenco, a pagina 37, come ultimo punto, inserire: « La proposta della

Commissione fa solo degli accenni all'opportunità che la concessione dei benefici debba prevedere **anche prescrizioni peculiari**, che invece si ritengono assolutamente necessarie. In questa prospettiva si ritiene necessario "normativizzare" l'introduzione di prescrizioni peculiari che governino il periodo di libertà del soggetto ammesso al beneficio, tra cui prescrizioni **inibitorie specifiche** (quali ad es. inibizioni rispetto al rientro in alcuni territori ove operano gruppi mafiosi) oltreché prescrizioni di **tipo riparatorio** (ivi compresa la disponibilità del condannato ad adoperarsi in iniziative pubbliche di contrasto alla criminalità organizzata). Andrebbe altresì introdotta una norma che preveda che venga valutata la **idoneità del domicilio** dove il condannato intenda eseguire i benefici richiesti. ».

14.6. Ferro, Iannone, Ciriani.