

l'ineleggibilità dell'amministratore, limitatamente al turno di elezioni immediatamente successivo, secondo le regole dei procedimenti di volontaria giurisdizione in materia di stato delle persone.

Tutela giurisdizionale

Ferme restando le regole generali in materia di ricorribilità degli atti amministrativi ed in considerazione della necessità di ottenere l'uniformità di trattamento giudiziario delle vicende relative allo scioglimento degli enti locali, si propone l'introduzione di una deroga ai principi generali in materia di competenza dei Tribunali amministrativi regionali con riferimento alla territorialità dell'evento.

Detta deroga prevede la devoluzione al Tribunale amministrativo regionale con sede a Roma la competenza a decidere sui ricorsi avverso i decreti di scioglimento dei Consigli degli enti locali, nonché la competenza a decidere sui ricorsi avverso i provvedimenti ministeriali di nomina del commissario straordinario per le funzioni gestionali ed amministrative dell'ente.

Al documento della Commissione non ha fatto seguito alcun cenno di interesse al fenomeno da parte della maggioranza di Governo, alcuna iniziativa tesa ad adeguare la normativa che è in vigore da circa quindici anni praticamente immutata, se si fa eccezione delle lievissime modifiche intervenute, in un periodo interessato da interventi normativi di sostanziale modifica nel settore della pubblica amministrazione.

Eppure, lo scioglimento degli enti locali a seguito di condizionamento o infiltrazione mafiosa non è argomento di poco conto.

Si tratta, infatti, di agire su fattori che in via immediata e diretta entrano in contatto con la vita delle comunità amministrative, influenzandola; si tratta di delimitare le possibilità che la criminalità organizzata imponga i propri voleri agli amministratori in danno dei cittadini.

Non è argomento di poco conto. Ma ciò non è apparso sufficiente alla maggioranza di Governo per tentare almeno di intraprendere un'azione di rinnovamento nell'interesse delle comunità locali, innanzitutto, e in definitiva del Paese intero.

NUOVE PROSPETTIVE DI INTERVENTO PER LE COMUNITÀ AGGREDITE DALLE MAFIE

È opportuno ricordare che, in una prima fase storica, il movimento antimafia nel nostro Paese, ha guardato agli enti locali secondo una prospettiva prevalentemente difensiva e di tutela: occorreva – come occorre, alla luce di quanto più avanti si è detto – preservare i comuni, le province e gli altri enti locali dalle infiltrazioni e dai condizionamenti della mafia.

I numerosissimi provvedimenti di scioglimento, infatti, hanno contribuito a svelare il dominio criminale sugli appalti, l'influenza sulla pubblica amministrazione, il clientelismo, l'abusivismo.

Tuttavia quelle iniziative non hanno portato ad un rinnovamento effettivo delle amministrazioni locali. Questo versante abbisogna di urgenti innovazioni: la legge sullo scioglimento dei comuni per infiltrazione mafiosa deve essere quanto prima riformata, anche secondo le indicazioni prima indicate della relazione della Commissione sull'argomento.

Ma la legislazione del nostro Paese deve aprirsi ad una altra dimensione di intervento che consideri il danno arrecato alle comunità locali dalla presenza oppressiva delle organizzazioni criminali di tipo mafioso. Una dimensione positiva e propositiva, che è già stata dall'opposizione posta all'attenzione del Parlamento con la proposta di legge n. 5156 Camera (onorevole Marco Minniti). E, infatti, nell'ordinamento giuridico italiano le previsioni normative di risarcimento e di tutela, apprestate in relazione ai delitti di criminalità organizzata, seguono normalmente una prospettiva individuale e guardano, in specie, alle situazioni soggettive delle singole vittime dei reati di criminalità organizzata.

La sede di questa tutela è individuata di regola nell'ambito del procedimento penale, anche se vi sono forme di sostegno che si realizzano al di fuori del processo, come accade, ad esempio, in relazione a specifiche attività illecite realizzate in danno di determinate categorie (*racket*, estorsioni, usura ecc.).

E anche in questi casi si tratta di provvidenze concesse direttamente ai privati cittadini in conseguenza del danno subito per l'altrui fatto illecito.

Non è stata finora sufficientemente considerata dal legislatore, la dimensione collettiva degli effetti dannosi arrecati alle comunità locali dall'attività delittuosa di associazioni criminali di stampo mafioso, in specie di quelle storicamente radicate in determinati territori.

Sotto questo profilo, va osservato che l'ordinamento offre all'ente esponenziale della comunità - ad esempio un'amministrazione comunale - di costituirsi parte civile nel procedimento penale contro il singolo autore del delitto o contro i singoli componenti l'associazione criminale. Ma è del tutto evidente la inadeguatezza di un siffatto percorso, peraltro limitato ad una prospettiva civilistica di risarcimento del danno, ma ben lontana - anche giuridicamente - dalla possibilità di considerare gli effetti, indiretti ma devastanti, che al tessuto economico e sociale di quel territorio arreca l'azione delle organizzazioni criminali.

Anche gli interventi normativi a livello europeo, in particolare la decisione quadro 2001/220/GAI del 15 marzo 2001 adottata dal Consiglio dell'Unione europea, si muovono nella medesima direzione - individualistica, per così dire - laddove individua uno *standard* minimo di diritti che ciascun Paese membro deve garantire alle singole vittime del reato.

L'approccio europeo a tematiche di questo tipo, non ha, tuttavia, preso in esame la dimensione collettiva del danno che sul piano economico, sociale e culturale deriva alle comunità locali dalle attività delittuose della criminalità organizzata e di stampo mafioso.

L'Italia, com'è noto, ha adottato, finora, misure e forme di assistenza, sostegno e informazione a favore di determinate vittime dei delitti di mafia.

Nell'attuale assetto legislativo è infatti rinvenibile una pluralità di disposizioni emanate a tutela delle vittime di specifici reati, peraltro prive di meccanismi di coordinamento (Fondo di solidarietà per le vittime di richieste estorsive e di usura, istituito con decreto del Presidente della Repubblica 16 agosto 1999, n. 455 ai sensi dell'articolo 21 della legge 23 febbraio 1999, n. 44; Fondo per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata approvato con decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 1999, n. 510, in attuazione delle norme previste dalla legge 20 ottobre 1990, n. 302; Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, istituito con legge 22 dicembre 1999, n. 512 - regolamento di attuazione con decreto del Presidente della Repubblica n. 284 del 28 maggio 2001; Fondo di garanzia per le vittime della caccia; Fondo di garanzia per le vittime della strada).

Si tratta sempre di provvidenze elargite, a determinate condizioni, nella prospettiva di reintegrare il patrimonio e le risorse economiche del singolo, anche per consentire, ove necessario, la ripresa delle iniziative economiche frustrate dalla azione criminale.

Tali previsioni legislative non affrontano dunque la necessità di un intervento dello Stato finalizzato ad incentivare lo sviluppo di iniziative di ordine sociale, economico e culturale che, specie nelle zone e nei comuni di tradizionale insediamento criminale, non hanno modo di dispiegarsi, proprio a motivo della vessazione e della oppressione delle organizzazioni criminali.

E infatti, le caratteristiche dell'agire mafioso, com'è pacificamente dimostrato dall'esperienza storica di questi decenni, trascendono la dimensione individuale degli interessi economici e patrimoniali oggetto delle aggressioni.

Di norma, l'offesa al singolo soggetto si iscrive nel piano di un'attività criminale che supera la dimensione strettamente privata come si evince dagli obiettivi perseguiti dalle organizzazioni criminali, specie di tipo mafioso: dal condizionamento delle amministrazioni, all'orientamento illecito del voto, al controllo dei servizi pubblici, alla penetrazione nell'economia e nella finanza ecc.

Gli effetti dannosi che da quell'azione derivano sul piano economico, culturale e sociale sono di tutta evidenza: gli imprenditori non investono, i giovani facilmente vengono avviluppati nella trama delle attività illecite, gli enti locali sono appesantiti da una presenza mafiosa invasiva, si affermano modelli culturali distorti.

E peraltro i positivi risultati del contrasto giudiziario non possono assicurare, se non in modo indiretto e mediato e comunque minimo, gli effetti benefici e mitigatori del danno «sociale» determinato dall'aggressione mafiosa.

Da qui la necessità di allargare il raggio di intervento della normativa antimafia e ricomprendere iniziative volte direttamente e specificamente al sostegno delle comunità aggredite dalla criminalità organizzata.

Si tratta di avviare un progetto integrato, in grado di aggiungere alla dimensione repressivo-giudiziaria, percorsi ulteriori capaci di offrire alle comunità più direttamente vessate dall'azione criminale, strumenti e risorse capaci di incidere fortemente sul loro tessuto economico-sociale.

Per fare questo è necessario che all'azione repressiva se ne affianchi una propositiva finalizzata espressamente al recupero delle energie sociali e culturali minate nel loro sviluppo dall'oppressione criminale.

Sul piano strettamente normativo e sul piano politico, occorre dare rilevanza e riconoscimento giuridico alle situazioni di danno arrecato alle popolazioni e alle comunità di determinate aree geografiche in conseguenza dell'azione delittuosa di associazioni caratterizzate dai requisiti di cui all'articolo 416-*bis*.

In questa prospettiva, in realtà, si muove, con tutti i suoi ben noti limiti, la legislazione in materia di destinazione sociale dei beni confiscati alle organizzazioni criminali: ma è del tutto evidente che si tratta di interventi non idonei a reintegrare i danni arrecati a quella comunità dal crimine organizzato.

E tuttavia, laddove effettivamente realizzata, la destinazione sociale dei beni conserva un grande valore simbolico e di risarcimento della comunità, seppure in una chiave del tutto differente, come ben si comprende, da quella che qui si sostiene.

Comunità locale aggredita dalla criminalità organizzata è sicuramente quella i cui enti esponenziali abbiano subito un procedimento ai sensi della legge n. 55 del 1990, tanto nel caso in cui vi sia stato lo scioglimento dell'ente per infiltrazione mafiosa, quanto nel caso in cui non si sia pervenuti a tale determinazione ma risultino tentate le infiltrazioni o i condizionamenti. Ma vanno considerati «aggrediti dalla criminalità organizzata» anche gli enti nel cui ambito territoriale siano insediati gruppi di persone sottoposte dall'A.G. a procedimento penale per delitti di criminalità organizzata e/o mafiosa, insediamento riconosciuto con sentenza passata in giudicato, ovvero verificato in esito ad uno specifico procedimento istruito dal Prefetto.

Va dunque affermata la necessità di un progetto di interventi in favore delle realtà territoriali vessate dal crimine organizzato, con l'obiettivo di reintegrare le risorse e le energie che non si dispiegano a causa della azione mafiosa. La Commissione parlamentare della prossima legislatura dovrà dunque considerare l'idea di istituire un Fondo nazionale per le comunità aggredite dalla criminalità organizzata attraverso il quale approntare strumenti di intervento e risorse finanziarie che consentano di avviare nelle realtà territoriali che subiscono o abbiano subito gli effetti deleteri della persistente azione di associazioni mafiose, progetti di recupero delle condizioni di piena agibilità della iniziativa economica, culturale e civile.

Un Fondo al quale possano accedere i comuni, le province, le associazioni e i privati delle comunità aggredite con la presentazione di pro-

getti specifici nei settori dell'industria, commercio, artigianato, della formazione professionali e della promozione culturale, sociale e sportiva finalizzata alla educazione alla legalità.

L'ANTIMAFIA DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI

L'obiettivo dello sradicamento definitivo delle mafie, non potrà essere raggiunto senza il contributo fondamentale delle regioni e degli enti locali per i quali, a partire dalla prossima legislatura, occorrerà delineare un ruolo diverso e più incisivo nella battaglia contro la criminalità organizzata e mafiosa.

Il futuro dell'antimafia dipende anche dalla capacità – sul piano politico e culturale, ma anche nella concreta strumentazione normativa – di far divenire gli enti locali e, soprattutto, le regioni, protagonisti di primo piano nella difesa dei cittadini dalle aggressioni delle mafie.

Nelle diverse proposte di merito che questa relazione avanza – dalla prevenzione antimafia negli appalti ai beni confiscati, dal codice etico alle normative sullo scioglimento, alle attività di raccordo con la società civile e con la cosiddetta antimafia sociale – sono già delineate alcuni spunti per la definizione delle caratteristiche di questo nuovo ruolo antimafia delle regioni e degli enti locali.

Siamo convinti che occorra mettere al centro della riflessione culturale e politica, a partire dalla Commissione parlamentare antimafia della prossima legislatura, proprio l'iniziativa e il ruolo di regioni, province e comuni.

Occorre tuttavia attribuire e sviluppare anche sul piano della legislazione un ruolo propulsivo dell'iniziativa antimafia di comuni, province e regioni.

Su questo terreno, è straordinariamente aperto lo scenario delle opportunità per le iniziative di ordine legislativo e amministrativo da parte di regioni, comuni e province.

Le regioni e le autonomie locali, promuovono, organizzano e curano forme di intervento economico a sostegno delle iniziative di soggetti pubblici e privati, singoli o associati, volte favorire nei territori delle comunità aggredite dalla criminalità organizzata, opere e attività di ordine economico, sociale e culturale, finalizzate a favorire opportunità occupazionali, a migliorare le condizioni di vita sociale e l'offerta di formazione culturale.

Le regioni. Esse oggi sono dotate di poteri normativi e di intervento assolutamente importanti e decisivi: non possono essere tenute fuori dalla battaglia contro le mafie, come forse ancora accade in molte realtà del nostro Paese.

Indichiamo qui alcuni temi del dibattito sul quale vorremmo impegnate, nel doveroso rispetto delle autonomie locali, tutte le forze della politica e della società, civile al fine di favorire l'elaborazione e l'approvazione di adeguate normative regionali sui temi del contrasto alle mafie.

Indichiamo alcune delle linee di intervento degli enti regionali:

- nella materia degli appalti, con riguardo speciale alla riduzione delle stazioni appaltanti;
- in tema di protocolli di legalità e clausole di prevenzione delle infiltrazioni mafiose negli appalti e nelle commesse pubbliche con normative regionali che facciano tesoro delle esperienze già avviate sul campo, dando veste legislativa razionale ed organica alla materia;
- nel campo dei beni confiscati, adottando le iniziative normative ed amministrative di sostegno e di incentivazione delle attività finalizzate all'uso sociale dei beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali;
- nella materia del contrasto al *racket* delle estorsioni e dell'usura, con normative di rafforzamento dell'associazionismo locale con adeguate forme di finanziamento e incentivazione delle iniziative;
- nel campo della promozione della cultura della legalità, anche attingendo al patrimonio normativo già esistente in diverse regioni;
- nel settore dei finanziamenti europei alla prevenzione e alla lotta antimafia mediante una adeguata programmazione delle attività delle singole regioni;
- disciplina del decentramento delle iniziative antimafia della regione alle province e ai comuni;
- il coordinamento delle attività antimafia delle regioni, specie tra le quelle meridionali, di tradizionale insediamento mafioso. Sono solo alcuni dei temi del confronto.

Molte regioni si sono dotate di leggi e strumenti per favorire la cultura della legalità e per combattere la diffusione della criminalità. Manca tuttavia un monitoraggio e una valutazione complessiva delle diverse iniziative, compito cui ben potrebbe attendere la Commissione della prossima legislatura.

Intanto, alcune osservazioni sulle normative vigenti. L'Assemblea siciliana ha posto nello Statuto della regione il principio del «ripudio della mafia». L'iniziativa è importante specie se orienterà la legislazione e la conseguente azione amministrativa delle regioni e degli enti locali siciliani. Intanto, benché tutto sia pronto sul piano normativo, non vengono ridotte le stazioni appaltanti di quella regione, fatto questo che era già stato denunciato nella relazione conclusiva della Commissione antimafia della XIII legislatura, a firma del Presidente onorevole Giuseppe Lumia.

Quanto alle altre regioni: in Puglia, nella scorsa legislatura, era stata istituita una Commissione consiliare per la promozione della legalità, la quale, tuttavia, non ha avuto modo di operare concretamente.

La nuova Giunta regionale della Calabria ha subito istituito una consulta osservatorio tecnico che affiancherà il Presidente della regione nelle attività antimafia: è un buon inizio. Ovviamente non basta.

La stessa Regione Lazio ha istituito un osservatorio regionale sulla sicurezza, affidandone la presidenza al professor Enzo Cicone, consulente della Commissione.

Numerose ed importanti le iniziative promosse dalla Regione Campania. Ma anche la Toscana, il Piemonte e ancora altre regioni hanno adottato iniziative nella materia *de qua*.

Appare dunque necessario un momento di riflessione comune delle regioni, specie meridionali, sulla legislazione e sulle iniziative da intraprendere per dare razionalità agli strumenti, coordinamento e integrazione degli interventi nella lotta antimafia.

A tal riguardo potrebbero essere utili delle conferenze regionali sulla lotta alle mafie, per fare il punto sui programmi delle regioni in questa materia. Saranno opportune anche forme di coordinamento tra le regioni più esposte alla criminalità organizzata, al fine di confrontare le differenti iniziative legislative e amministrative. Ma anche per offrire spunti e contributi reciproci in ordine alla programmazione e alla realizzazione del lavoro nei prossimi anni.

Stabilire sinergie dello Stato con le regioni nella lotta alle mafie oggi è possibile; tocca alla politica, in primo luogo alla *Commissione parlamentare antimafia della prossima legislatura* sollecitare, spingere, indirizzare, indicare le strade da percorrere.

Comuni e province

Questi enti locali sono già oggi protagonisti importanti della lotta antimafia. Essi realizzano iniziative che, peraltro, si muovono in settori non compiutamente disciplinati sul piano della legislazione nazionale.

Si pensi alle attività del Comune di Napoli (e della Regione Campania) in materia di anti-*racket* e anti-usura, ai regolamenti in materia di appalti, alle misure dissuasive per chi non denuncia il pizzo o la pressione mafiosa cui consegue la revoca unilaterale dell'appalto per l'impresa aggiudicatrice che subisce passivamente l'infiltrazione, alla promozione di fondi comunali, provinciali e regionali, di sostegno alle vittime della violenza mafiosa.

Abbiamo sottolineato la necessità di rilanciare ed estendere l'esperienza dei «protocolli di legalità» di nuova generazione, quelle intese, prevalentemente su scala provinciale, promosse dai Prefetti, per il monitoraggio dei fenomeni di infiltrazione criminale nella vita economica.

Ecco anche i comuni, che sono vicini ai cittadini e conoscono il territorio, devono promuovere intese, accordi, patti tra i soggetti sociali ed istituzionali interessati alla legalità.

In un certo senso sarà necessario *delocalizzare* per così dire, l'azione di controllo antimafia, vigilare da vicino le procedure di appalto e, dopo l'aggiudicazione, seguire i cantieri, le imprese che subappaltano.

La via da generalizzare è quella percorsa da quelle realtà territoriali che hanno stabilito circuiti virtuosi tra enti locali e i comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, al fine di raccordare l'azione in sede locale con quella dello Stato.

Una rete di controllo delle istituzioni locali alla quale deve affiancarsi l'iniziativa della società, le associazioni di imprenditori e commercianti, la cooperazione, i sindacati, il volontariato e i movimenti antimafia.

Un'attività di controllo, prevenzione e denuncia, per la quale occorrono risorse umane, finanziarie e tecnologiche.

Lo Stato, ma anche le regioni devono farsi carico di iniziative legislative sul ruolo nuovo e propulsivo che i comuni e gli enti locali hanno già avviato sul campo, nella battaglia contro le mafie.

ARTICOLO 41-BIS. - LE MINACCE DEI BOSS. - L'ATTEGGIAMENTO CONTRADDITTORIO DEL GOVERNO

La disciplina del regime di massima sicurezza applicabile ai detenuti, imputati di reati di particolare gravità (articolo 4-bis legge 26 luglio 1975, n. 354) è contenuta nell'articolo 41-bis della legge di ordinamento penitenziario, nelle forme in cui fu introdotto, in via temporanea, dall'articolo 19 del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306.

Sulla delicata e complessa questione della riforma di questo istituto, le proposte della opposizione hanno portato la Commissione parlamentare antimafia ad offrire al Parlamento importanti indicazioni per rendere effettivo, equilibrato e stabile, questo decisivo strumento di interruzione dei rapporti tra capi detenuti e mafiosi in libertà.

Quello del regime detentivo differenziato è un istituto giustamente molto temuto dai criminali mafiosi che, infatti, non hanno mai perso occasione per imbastire azioni delittuose - e tra queste le stesse stragi mafiose del biennio 92-93 - tese alla cancellazione dell'articolo 41-bis dalle leggi dello Stato.

La caratteristica precipua del regime di detenzione previsto dall'originaria formulazione dell'articolo 41-bis è stata quella della temporaneità: la sua vigenza, infatti, è stata assicurata per quasi dieci anni da ripetuti provvedimenti legislativi di proroga.

Con l'approssimarsi della scadenza del 31 dicembre 2002 furono presentati in Parlamento distinti disegni di legge. Quelli proposti dall'opposizione (onorevole Fassino e altri, atto Camera n. 2781, e senatore Angius e altri, atto Senato n. 1440), accanto ad istituti di maggiore garanzia e di diversificazione dei regimi di detenzione, si caratterizzavano per la proposta di stabilizzare nell'ordinamento giuridico il regime detentivo speciale.

Differente era l'orientamento del governo Berlusconi.

Il disegno di legge presentato dal ministro della giustizia Roberto Castelli (atto Senato n. 1487) infatti non prevedeva la stabilizzazione dell'istituto, poiché fissava la data finale di efficacia della normativa al termine della legislatura.

Il carattere di temporaneità della normativa del 41-bis era dunque sostenuta dal governo Berlusconi, benché una siffatta soluzione fosse stata negativamente valutata dalle Forze dell'ordine e dalla Magistratura impegnate su questo fronte.

Sulla scorta della relazione del senatore Alberto Maritati, la Commissione ha definito e approvato all'unanimità nella seduta del 18 luglio 2002 ai sensi dell'articolo 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, un documento di sintesi sulle questioni emerse in sede di applicazione della normativa vigente in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, nonché sulle proposte di modifica avanzate in materia.

L'importante documento ha indicato tra i punti qualificanti la stabilizzazione dell'istituto nel nostro ordinamento giuridico, l'estensione della sua applicabilità ad altre categorie di pericolosi criminali, come i trafficanti di esseri umani, ed una più adeguata e garantita disciplina dell'istituto in sintonia con le indicazioni della Corte Costituzionale.

Va sottolineato che il confronto in Commissione avveniva mentre dalle carceri i *boss* mafiosi rivendicavano esplicitamente la definitiva cancellazione della normativa in scadenza, sia attraverso la lettera del noto capomafia detenuto in regime di 41-*bis* Leoluca Bagarella, il quale affermava di parlare a nome di tutti i detenuti del penitenziario dell'Aquila, sia mediante le vivaci proteste avviate contestualmente nelle diverse sezioni penitenziarie del territorio nazionale.

Peraltro, nella seduta del 6 giugno 2002, l'opposizione avanzava la richiesta di un puntuale accertamento da parte della Commissione dei rapporti tra i mafiosi detenuti in regime di articolo 41-*bis*.

Le iniziative dell'ala detenuta di «Cosa Nostra» erano dichiaratamente mirate a sollecitare presso ben determinati settori della maggioranza parlamentare il mantenimento di impegni che, secondo quei mafiosi detenuti, erano stati precedentemente assunti.

A tal riguardo va ricordato che proprio il Sisde, come ampiamente riferito dai mezzi di informazione, aveva segnalato il pericolo che taluni parlamentari della maggioranza, avvocati difensori di capi di organizzazioni mafiose in diversi processi, potessero essere oggetto di attentati a causa di mancate riforme legislative promesse in favore dei detenuti.

Le stesse verifiche e i dati informativi acquisiti dalla Commissione, peraltro, hanno confermato i segnali in tal senso giunti al Servizio diretto dal generale Mario Mori, audito dalla Commissione nei giorni 1 e 3 ottobre 2002.

D'altro canto deve ricordarsi che una parte del gruppo dirigente di «Cosa Nostra» (da Aglieri a Madonna e fino a Biondino) aveva prospettato una ingannevole ipotesi di dissociazione e di trattativa con lo Stato che potesse consentire ai mafiosi – tanto all'interno del carcere quanto fuori – condizioni di normale vivibilità, in cambio di una sorte di tregua dell'attacco criminale.

In realtà si è compreso che il vero obiettivo di questi mafiosi era la revisione dei processi, o l'intervento su parti significative del codice di procedura penale come lo svuotamento dell'articolo 192, che nella loro ottica avrebbe dovuto portare anche attraverso la revisione di processi ormai definiti, alla scarcerazione o alla riduzione di pena per molti mafiosi attualmente condannati all'ergastolo e ristretti in regime di 41-*bis*.

A fronte di ambigui atteggiamenti di disponibilità di esponenti della maggioranza parlamentare e del Governo, ferma e decisa è stata la denuncia che nella Commissione parlamentare antimafia è venuta dall'opposizione che ha ribadito l'assoluta irricevibilità di quella proposte.

La scelta della definitiva stabilizzazione nell'ordinamento giuridico dell'istituto di cui all'articolo 41-*bis* è stata dunque affermata per la prima volta in sede parlamentare da questa Commissione sulla scorta della proposta dell'opposizione.

All'esito di un dibattito impegnato e approfondito, infatti, la Commissione, in data 18 luglio 2002, ha approvato all'unanimità un documento di indirizzo che ha positivamente orientato il Parlamento nella definizione della riforma del regime detentivo differenziato.

Questi i principi essenziali stabiliti nel documento:

1. stabilizzazione della previsione dell'istituto del regime di massima sicurezza nell'ordinamento giuridico; così da evitare l'anomalia della temporaneità della disposizione, certo non funzionale alla sua efficacia intimidatoria;

2. più adeguata e garantita disciplina dell'istituto, con la specificazione per legge delle regole e dei contenuti del regime detentivo differenziato;

3. estensione del termine di validità del decreto e delle proroghe e definizione dei presupposti per la prima applicazione e per le proroghe;

4. compiuta regolamentazione del controllo giurisdizionale, sia con riferimento alla legittimazione al reclamo, estesa al difensore, sia con riguardo all'Autorità giudiziaria competente;

5. ridefinizione dei presupposti applicativi del regime speciale relativamente ai soggetti destinatari, con l'estensione della sua applicabilità ad altre categorie di pericolosi criminali, come i trafficanti di esseri umani.

Il documento, dunque, afferma principi e linee di riforma della normativa, entro le cui coordinate il Parlamento ha potuto delineare una disciplina equilibrata e stabile del regime di detenzione speciale, mirata a garantire, ad un tempo, le esigenze di sicurezza e di prevenzione del crimine e i diritti del cittadino detenuto alla stregua degli insegnamenti affermati dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Con legge 23 dicembre 2002, n. 279, il Parlamento ha infine approvato a larga maggioranza – e in tempi significativamente rapidi – la riforma della normativa concernente il trattamento penitenziario differenziato, facendo proprio l'impianto indicato dalla Commissione.

L'entrata in vigore della nuova legge ha determinato la proposizione di un maggior numero di ricorsi rispetto al passato, proprio in relazione alle maggiori opportunità offerte dalla legge n. 279 del 2002.

E, tuttavia, nel corso dell'intero anno 2003 l'andamento delle decisioni dei Tribunali di sorveglianza sui reclami proposti avverso i decreti ministeriali segnalava un altissimo e preoccupante numero di declaratorie di inefficacia. Una siffatta situazione determinava un'iniziativa della Com-

missione volta a valutare la congruità della nuova normativa, l'adeguatezza dell'azione dei pubblici poteri interessati e, dunque, le cause di un così alto numero di annullamenti.

Disposta l'acquisizione della documentazione, il senatore Alberto Maritati, nella seduta del 23 marzo 2004 ha svolto una relazione illustrativa delle prassi applicative della nuova legge, individuando e proponendo al dibattito della Commissione le questioni sulle quali appariva necessaria l'espressione di un indirizzo da parte dell'organismo parlamentare.

Sui temi e sulle questioni poste in luce dal lavoro della Commissione, veniva richiamata la necessità di una interlocuzione con il Ministro della giustizia, che ha la responsabilità politica dell'attuazione del regime detentivo differenziato, al fine di dare risposta alle numerose questioni sollevate nel corso del dibattito e segnalate nella presente relazione.

In particolare era sottolineata la necessità di *«far seguire in sede applicativa una linea di rigore»* a partire dalla rivisitazione della organizzazione dell'efficacia del 41-bis alla luce dei risultati degli accertamenti richiesti alla DNA e al DAP, al fine di evitare smagliature nel sistema.

La Commissione aveva espresso la «forte preoccupazione per la possibilità che la gestione difettosa delle diverse opportunità concesse dalla nuova legge (socialità, numero di colloqui, di telefonate, ecc.) possa determinare, al di là della inadeguatezza di singole previsioni, un indebolimento dell'efficacia operativa del presidio del 41-bis.

Riguardo a questo aspetto, occorre innanzitutto fornire adeguato rilievo ai fenomeni che hanno accompagnato il periodo di discussione e di approvazione in Parlamento della legge n. 279 del 23 dicembre 2002, con ciò facendo riferimento sia ai fenomeni di protesta, sia alla cessazione di tali proteste. Di seguito, bisogna esplicitare le prescrizioni in cui si è sostanziata l'applicazione pratica della citata legge n. 279, al fine di comprendere se non risiedano proprio in esse i motivi della cessazione delle proteste dei detenuti».

Con tale finalità, non è inutile ricordare il proclama fatto il 12 luglio 2002 da Leoluca Bagarella davanti ai giudici della Corte d'Assise di Trapani (*«Parlo a nome di tutti i detenuti ristretti all'Aquila sottoposti al regime del 41-bis, stanchi di essere strumentalizzati, umiliati, vessati e usati come merce di scambio... Siamo stati presi in giro... Le promesse non sono state mantenute... Intendiamo informare anche questa Corte che dal primo luglio abbiamo avviato una protesta civile e pacifica che comprende la riduzione dell'ora d'aria e del vitto»*) o il messaggio-proclama firmato nel 2002 da Cristoforo «Fifetto» Cannella, anch'egli ristretto con il regime dell'articolo 41-bis, ma nel carcere di Novara (*«Dove sono gli 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?»*), o ancora gli altri tentativi di aprire una «trattativa» con lo Stato, tra i quali v'è stata la proposta di Aglieri per una soluzione morbida del regime di cui all'articolo 41-bis.

Né si possono dimenticare le proteste che nell'estate del 2002, quando si avvicinava il momento della decisione sul rinnovo del regime di detenzione e già si discuteva dell'opportunità di stabilizzare il sistema, condussero circa 300 detenuti soggetti al regime del 41-*bis* in varie carceri (Spoleto, Novara, L'Aquila, Ascoli Piceno, Rebibbia, Viterbo ecc.), rifiutando il vitto dell'Amministrazione penitenziaria e riducendosi l'ora d'aria; o, ancora, lo striscione con la scritta «Uniti contro il 41-*bis*. Berlusconi dimentica la Sicilia», esposto da tifosi della squadra del Palermo allo stadio della Favorita il 22 dicembre 2002, nel corso dell'incontro di calcio Palermo-Ascoli, tenuto conto che le successive indagini condotte dalla Questura di Palermo sul conto di Giuseppe Urso, cognato del *boss* Cosimo Vernengo (condannato all'ergastolo per la strage di via D'Amelio), hanno consentito di accertare che furono i *boss* di Brancaccio ad ordinare l'esposizione dello striscione.

Ed, inoltre, lo striscione esposto allo stadio il 12 gennaio 2003 con cui i tifosi *ultras* del Bologna esprimevano solidarietà agli *ultras* del Palermo con la scritta «Per la libertà di espressione solidarietà agli *ultras* palermitani».

Questo accadeva prima che venisse emanata la legge che, nel 2002, ha riordinato il regime dell'articolo 41-*bis*.

Poi, è calato il silenzio, sono cessate le proteste violente ed eclatanti, non ci sono stati più proclami, né tentativi di «trattativa».

Viene, anzi, da sottolineare la controversa questione, emersa anche nel corso della missione svolta a Trapani, relativa alle indagini condotte in ordine agli equivoci messaggi di congratulazioni che il *boss* mazarese Mariano Agate, ristretto in regime di 41-*bis*, avrebbe inviato all'esterno del carcere all'indirizzo di coloro che avevano modificato la legge.

Ebbene, la Commissione non sa se tali messaggi fossero ironici, come sostenuto dal Procuratore di Palermo, o di effettivo apprezzamento. Resta il dato oggettivo rappresentato da un capo di «Cosa Nostra» come Mariano Agate che tiene sotto osservazione costante l'andamento della legge di modifica del 41-*bis*; tale dato non può non stimolare a porre in essere tutti gli approfondimenti necessari ad evitare di venire inopinatamente incontro alle aspirazioni dei mafiosi.

Ciò impone la massima attenzione da parte della Magistratura, dell'amministrazione penitenziaria e delle Forze di polizia. Da questo punto di vista occorre garantire la massima osservanza delle disposizioni contenute nella circolare emanata dal DAP nell'ottobre 2003, quando, evidentemente, erano in atto prassi non conformi alla nuova legge n. 279 del 2002 (come per la socialità, permessa addirittura per gruppi superiori a 5 o per i soggetti ammessi ai colloqui ecc.).

Accanto ad una disciplina applicativa adeguata è indispensabile poi assicurare un costante monitoraggio delle forme sempre diverse che le organizzazioni mafiose non smettono di ricercare e di praticare per mantenere i rapporti con i *boss* detenuti.

Nel corso del dibattito della Commissione è stato posto in risalto il numero e la qualità delle segnalazioni di tentativi di elusione praticati in molti istituti penitenziari.

Dal canto suo la Direzione nazionale antimafia ha riferito, in esito al monitoraggio richiesto dalla Commissione, le numerose e ricorrenti modalità utilizzate dai detenuti per vanificare le restrizioni imposte dal regime detentivo di cui al 41-bis.

Il quadro descritto evidenzia la necessità di rafforzare l'azione dell'amministrazione, al fine di garantire costantemente la corretta e uniforme applicazione delle regole contenute nella legge di riforma.

In realtà, la relazione del senatore Maritati, nella parte conclusiva ha indicato alcune precise proposte. «... *L'esame delle vicende applicative della nuova legge condotto dalla Commissione nell'ambito della inchiesta ha evidenziato carenze dell'apparato di contrasto preventivo e repressivo al crimine organizzato, specie in relazione all'adeguatezza delle attività investigative e al coordinamento giudiziario.*

Accade, infatti, che dopo la condanna inflitta agli appartenenti alle varie organizzazioni criminali l'attenzione investigativa verso il detenuto venga attenuata perché l'impegno di indagine è rivolto verso le attività criminali attuali, sistematicamente consumate dai nuovi adepti ai sodalizi criminali e da quelli che residuano in stato di libertà.

Il criminale mafioso, pure fatto oggetto di uno speciale trattamento all'interno del carcere, non è più destinatario di una specifica e, soprattutto, stabile verifica sulla persistenza di suoi legami con l'organizzazione all'esterno. A fronte di tale situazione fa invece riscontro il mantenimento del vincolo delle organizzazioni criminali con gli associati detenuti.

Come rilevava il documento della Commissione parlamentare antimafia del luglio 2002, «lo stato di carcerazione ordinaria non impedisce tuttora ai capi e ai gregari delle associazioni criminali, di continuare a svolgere – talvolta anche con rafforzata ferocia e capacità intimidatorie – le funzioni di comando e direzione in relazione ad attività criminali eseguite all'esterno del carcere, ad opera d'altri criminali in libertà.

L'agire mafioso dei singoli e il vincolo associativo che li avvince nella organizzazione sono fondati su di un modo di intendere e di vivere il patto associativo che non prevede il carattere della temporaneità del rapporto criminale».

E, in forza di tale realtà, l'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario, grazie alla legge 23 dicembre 2002, n. 279, è divenuto previsione stabile e non più transitoria dell'ordinamento. Ma proprio per questo occorre che la realtà socio-criminale presupposta da quella norma sia oggetto di una attenzione costante e di un intervento specifico di analisi e di investigazione, per acquisire correttamente ed efficacemente gli indici rivelatori della sussistenza delle condizioni richieste dalla legge per l'applicazione e, soprattutto, per la proroga del decreto ex 41-bis o.p.

Accade, invece, che nella realtà quotidiana si proceda alla verifica dei collegamenti nel contesto di indagini «nuove», per attività criminali che attualmente si svolgono sul territorio: e non è detto che rispetto ad

esse emergano i collegamenti, o meglio, «i fatti» comprovanti «la capacità di collegamento» con l'associazione esterna del detenuto al 41-bis o.p.

D'altro canto, tale ricerca è compito di particolare difficoltà, che non può assolversi incidentalmente; esso richiede preparazione e professionalità specifiche di Forze dell'ordine destinate a quella particolare missione.

Il compito appare delicato, giacché presuppone la conoscenza dei fatti oggetto di comportamenti spesso non concretizzati in ipotesi di reato.

Nonostante l'alto livello di controlli cui è sottoposto il detenuto in stato di regime speciale quasi sempre, come dimostrato dalla realtà, residuano rapporti anche solo indiretti o mediati con gli altri componenti della organizzazione di appartenenza.

Seguire l'evolversi di un simile, spesso assai ben «protetto», rapporto è praticamente impossibile per il personale addetto alla custodia ed al controllo del detenuto all'interno del circuito carcerario. E, tuttavia, occorre continuare a ricercare anche all'interno del carcere ogni elemento utile ad identificare la persistenza del vincolo al fine di assicurare la effettiva vigenza del regime detentivo speciale.

La individuazione e l'acquisizione di tutti gli elementi che possano attestare la capacità del detenuto e dell'internato ex articolo 41-bis di mantenere i contatti con i sodalizi operanti all'esterno del circuito carcerario, ovvero la permanenza del vincolo associativo, devono costituire oggetto di una specifica attenzione da parte delle Forze di polizia specializzate nel contrasto al crimine organizzato e della stessa Polizia penitenziaria - di cui vanno valorizzate le attribuzioni investigative nella materia de qua - adottando al riguardo ogni opportuna iniziativa organizzativa utile a rendere efficace e stabile l'impegno in questo settore.

Un'attività di questo genere, oltre che utile ai fini specifici della procedura, risponde ad una evidente finalità di prevenzione generale.

In tale ottica, la Commissione ritiene che l'eventuale coordinamento centrale delle fonti informative e documentali debba essere affidato alla Direzione nazionale antimafia che, ai sensi della normativa in vigore, può avvalersi della Direzione investigativa antimafia, al fine di unificare le fonti informative e documentali e sollecitare e sviluppare specifiche indagini dirette e indirette, personali e patrimoniali per tutte le vicende successive alla detenzione.

L'affidamento alla DIA di questo compito trova ragione nell'alto grado di conoscenza della materia e nella sperimentata capacità di acquisire e ben utilizzare dati, notizie ed informazioni anche dalle altre forze specializzate nel contrasto al crimine organizzato di tipo mafioso.

La Commissione ritiene opportuna l'eventuale individuazione di una sezione della Procura nazionale, che si occupi stabilmente di promuovere, indirizzare e coordinare le attività in materia di corretta applicazione e di violazione del regime del 41-bis, con il coinvolgimento delle DDA.

Siffatto livello centrale di coordinamento appare utile per mettere insieme tutte le fonti informative e documentali, in vista di una gestione unitaria delle notizie in possesso dei vari corpi e con la possibilità di svilup-

pare o sollecitare specifiche indagini dirette e indirette, personali e patri-momiali per tutte le vicende successive alla detenzione.

Deve infine trovare sanzione legislativa l'esperienza vissuta sul campo dalla DNA, dalle DDA e dal DAP: tra le dette istituzioni si è infatti stabilito un circuito di raccolta dei dati informativi concernenti i detenuti soggetti al 41-bis, allo scopo di mettere il Procuratore generale competente per territorio nella migliore condizione di conoscenza degli atti e del contesto criminale di riferimento del detenuto e di consentirgli di esercitare le attribuzioni di legge a fronte di annullamenti palesemente erronei dei decreti di applicazione del regime del 41-bis.

A tal fine è essenziale che il Procuratore generale presso il Tribunale di sorveglianza competente, in vista della udienza avverso il decreto di applicazione del regime di cui all'articolo 41-bis, richieda alla DNA il materiale comprovante la sussistenza dei fatti significativi della «capacità» del detenuto di mantenere i contatti con l'organizzazione criminale operante all'esterno.

In aggiunta, deve prevedersi un più diretto coinvolgimento dell'Ufficio del pubblico ministero che ha condotto le indagini, ipotizzando la possibilità che possa partecipare al procedimento giudiziale instaurato avverso l'applicazione del decreto ovvero la proroga di esso, unitamente al PG del luogo, che a sua volta deve tempestivamente avvisarlo per consentirgli di intervenire in udienza o fornire tutte le informazioni aggiornate sul detenuto ex articolo 41-bis e sull'associazione criminale di appartenenza».

Le informazioni pervenute alla Commissione dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria richiedono una fase ulteriore di analisi in ordine alle attuali modalità di concreta applicazione del regime differenziato, anche in relazione alle eventuali criticità derivate dalle modifiche normative introdotte dalla legge 23 dicembre 2002, n. 279

Resta dunque alta l'attenzione della Commissione sui temi del regime penitenziario differenziato, sia dal punto di vista delle soluzioni normative necessarie per rendere più efficaci e praticabili i presidi indicati dalla nuova legge, sia dal punto di vista della interlocuzione con i soggetti pubblici - Ministro, Forze di polizia, Magistratura - impegnati sul versante applicativo della legge.

La Commissione è consapevole che le conclusioni della presente relazione non esauriscono il quadro delle questioni individuate nel corso del dibattito.

La riforma voluta nel 2002 dal Parlamento ha direttamente disciplinato i contenuti del regime restrittivo. Non pare necessario, a tal riguardo, sollecitare allo stato nuovi interventi legislativi, alla luce degli orientamenti applicativi espressi dalla Magistratura e dalla Corte Costituzionale. Accanto a maggiori garanzie e opportunità per i detenuti la legge ha fissato canoni certi di sicurezza, la cui rigorosa attuazione deve essere garantita in sede applicativa dal Ministro della giustizia e dall'amministrazione penitenziaria.

In tale prospettiva, la Commissione dovrà dedicare particolare attenzione agli orientamenti interpretativi proposti dalla giurisprudenza, al fine di cogliere ogni utile indicazione per assicurare l'esatta osservanza dei principi normativi affermati in tema di contrasto alle organizzazioni criminali e mafiose.

Deve, infatti, acquisire nuovo slancio e carattere di continuità l'azione mirata a cogliere e comprendere con tempestività i segnali e i percorsi di una possibile strategia che le organizzazioni mafiose – fallito il proposito di abolire l'istituto – potrebbero porre in essere per conseguire lo svuotamento sul piano amministrativo e dell'applicazione concreta del regime detentivo speciale. La nuova fase dell'attività di inchiesta della Commissione dovrà incentrarsi sul sistema di violazioni della legge sul regime detentivo speciale e sulla crisi di effettività di quel regime. A tal proposito, le risposte date alle tante questioni evidenziate dalla presente inchiesta non consentono di ritenere esaustivi i risultati acquisiti.

Una nuova tappa nell'attività della Commissione appare indispensabile per comprendere fino in fondo il disegno realizzato dalle mafie allo scopo di mantenere, come dimostrano i risultati di recenti investigazioni, i collegamenti con i quadri intermedi e i capi reclusi della criminalità organizzata, privando di efficacia sul piano della gestione l'istituto in questione.

L'approntamento delle misure in grado di restituire il massimo di effettività al regime detentivo speciale potrà avvenire attraverso un'analisi approfondita delle modalità, delle cause e delle responsabilità dell'attuale preoccupante situazione, anche attraverso sopralluoghi e verifiche dirette delle soluzioni strutturali e funzionali adottate in sede applicativa; nella positiva interlocuzione con i soggetti istituzionali impegnati nel contrasto della criminalità organizzata e mafiosa.

Il raggiungimento degli obiettivi di giustizia indicati dalla legge di riforma del 2002 possono conseguirsi attraverso la corretta e rigorosa applicazione delle sue prescrizioni, individuando e colpendo le pratiche criminali di elusione e le prassi applicative difformi.

Su questi temi, nel prossimo futuro, la Commissione deve svolgere la sua riflessione e la sua proposta al fine di richiamare e orientare i pubblici poteri competenti e il Parlamento all'adozione di scelte amministrative e di politiche legislative che, rafforzando la disciplina vigente, garantiscano l'efficacia del sistema con l'obiettivo prioritario di conseguire la massima effettività all'istituto di cui al 41-*bis* o.p.

Effettività che deve riguardare l'insieme degli aspetti che connotano la disciplina di cui all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, nel rispetto della dignità del cittadino detenuto in regime differenziato e con la espressa salvaguardia delle fondamentali garanzie stabilite dalla legge e dalla Costituzione, prima fra tutte quella relativa alla funzione rieducativa della pena, alle quali, ripetutamente, la Corte Costituzionale si è richiamata nelle sue sentenze interpretative di rigetto delle eccezioni di incostituzionalità dell'articolo 41-*bis* e, da ultimo, in quella che ne ha riconosciuto la conformità a Costituzione anche dopo la riforma del 2002.