

**AUDIZIONE DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA
CLEMENTE MASTELLA IN COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ
ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE**

(Palazzo San Macuto, 3 maggio 2007)

Desidero innanzitutto ringraziare Lei, Onorevole Presidente, e gli Onorevoli Colleghi della Commissione per l'invito rivoltomi.

Vorrei anche manifestare il mio convinto apprezzamento per la funzione di iniziativa, di riflessione e di impulso esercitata con autorevolezza in questo primo scorcio della Legislatura dalla Vostra Commissione, in un settore cruciale - quello del contrasto a tutte le mafie - per la vita civile e la stessa democrazia del nostro Paese.

Il Vostro impegno offre quotidiana conferma del ruolo centrale del Parlamento nel funzionamento delle Istituzioni democratiche.

Da parte mia, interpreto questa occasione di confronto non solo, com'è ovvio, con grande rispetto, ma anche come un momento di concreta traduzione dell'obbligo costituzionale di leale collaborazione tra i poteri dello Stato, del quale sento il bisogno di sottolineare la centralità nella lotta, che insieme ci vede impegnati, contro le organizzazioni criminali presenti ed operanti sul territorio della Repubblica.

Si tratta per me di una convinzione profonda, che ha determinato tutte le mie scelte ed orientato tutti i miei sforzi di governo del sistema giustizia: quella di favorire, nel rispetto dei ruoli politici ed istituzionali dei diversi attori, la serenità e la razionalità di un dibattito destinato, se possibile, all'adozione di soluzioni condivise.

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

Il problema del funzionamento del regime detentivo speciale di cui all'articolo 41-bis dell'Ordinamento Penitenziario, del ruolo che tocca la complessiva azione di contrasto alla criminalità di tipo mafioso - ma anche terrorista ed eversivo - nel nostro Paese, della manifestazione di elementi di criticità e della prospettiva di miglioramenti nella gestione amministrativa del circuito differenziato e di possibili, anzi auspicabili, adeguamenti normativi, e

mi sembra di importanza strategica.

Cercherò di esaminare sinteticamente aspetti problematici e possibili soluzioni, avendo però come prospettiva istituzionalmente obbligata quella che vede ogni proposta coniugarsi necessariamente con la capacità di ascolto, in primo luogo da parte del Governo e del Ministro della Giustizia; ogni riflessione seguita da un confronto aperto e da sintesi virtuose.

Per rendere il nostro odierno dibattito fruttuoso, mi sembra utile rinviare per molti aspetti alla relazione trasmessa al Parlamento dal mio dicastero in gennaio e focalizzare il mio intervento sui punti critici del sistema che sembrano richiedere un intervento normativo, illustrando al riguardo le opzioni legislative che mi appaiono percorribili.

Insisto però su un solo metodo di confronto, quello della apertura e della condivisione.

I TRE PROBLEMI

Com'è noto la legge n. 279 del 2002 ha previsto una durata minima di un anno per i decreti di applicazione del regime speciale, e determinato un obbligo per il ministro di conformare la propria attività futura ai contenuti delle decisioni dei tribunali di sorveglianza.

Subito dopo l'entrata in vigore della nuova legge, a partire dal 2003, si è pertanto registrato un forte incremento dei ricorsi, e, parallelamente, una maggiore incidenza degli annullamenti dei provvedimenti applicativi (rinvio alle statistiche allegate, che produco per l'esame della Commissione).

Tali annullamenti hanno a volte riguardato alcuni tra gli storici boss di cosa nostra, detenuti da lungo tempo, rispetto ai quali il consistente numero di anni trascorso nel regime del 41 bis è stato valutato dall'Autorità Giudiziaria come elemento idoneo ad escludere un attuale collegamento con l'associazione malavitosa di appartenenza. Di fatto, quindi, la corretta gestione dello strumento penitenziario del regime speciale ed il raggiungimento delle sue finalità preventive ha finito a volte paradossalmente per determinarne la caducazione.

Come è noto, i boss più pericolosi, ad esempio i capi storici e carismatici di Cosa Nostra, sono per lo più soggetti carcerati da lungo tempo. Per costoro gli elementi di motivazione contenuti nei decreti di proroga del regime sono tratti nella maggior dei casi da dati investigativi oggettivamente risalenti nel tempo.

Si aggiunga che ogni annullamento, col conseguente venir meno del regime, comporta sempre effetti dannosi irreversibili. All'annullamento infatti segue sempre il trasferimento del detenuto in un diverso penitenziario, giacchè il regime viene applicato in sezioni appositamente dedicate. Per

questa ragione, anche in caso di ripristino della misura – per intervento della Cassazione o per nuova applicazione della disciplina – vi sono comunque dei pregiudizi che non possono essere evitati: immissione in altri contesti detentivi; instaurazione di nuovi contatti; assunzione di informazioni provenienti dall'esterno; possibilità di comunicare e ricevere disposizioni.

Dopo l'annullamento del provvedimento ministeriale l'eventuale ripristino del regime speciale può in ipotesi comportare controindicazioni superiori alle cautele prevenzionali che si vorrebbero adottare. Si tratta infatti di reimmettere nel contesto della detenzione speciale un soggetto che è tornato per un periodo in regime di reclusione ordinaria e che pertanto potrebbe disporre di nuove e aggiornate informazioni e direttive, che possono essere divulgate nelle sezioni 41bis.

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

- a) i requisiti richiesti ai fini della proroga;
- b) attribuzione all'istituto di una funzione di espiazione. Ritenuta scindibilità del cumulo pena ai fini dell'applicazione del regime 41bis;
- c) l'interpretazione formalistica della finalità di agevolazione mafiosa.

Nella Relazione Ministeriale, presentata in gennaio al Parlamento, viene descritta in dettaglio l'azione condotta dal Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria, in raccordo con la Direzione Nazionale Antimafia, al fine di elaborare linee interpretative comuni e un'attività di coordinamento che ponesse gli uffici giudiziari chiamati a proporre impugnazione nelle migliori condizioni per esercitare con successo tale loro potere. A quella descrizione intendo qui per brevità riportarmi.

Sulla scia di tali iniziative, e sulla base dei ricorsi dei procuratori generali così provocati, la Cassazione ha assunto posizione su tutte e tre le questioni, giungendo ad accogliere le tesi ministeriali e così correggendo la impostazione formulata originariamente dai tribunali di sorveglianza.

Tuttavia in epoca più recente si è registrata una ripresa del numero degli annullamenti, dovuta ad alcune prese di posizione di tribunali di sorveglianza che hanno continuato a richiedere elementi di novità per ritenere legittime le proroghe del regime 41bis; hanno continuato a sciogliere il cumulo; hanno continuato a ritenere indispensabile la contestazione dell'aggravante dell'art. 7.

LE SOLUZIONI POSSIBILI

Non v'è dubbio che delle soluzioni possano e debbano essere apprestate "a diritto costante" e che di ciò debba farsi carico non solo l'autorità giudiziaria, ma anche l'amministrazione. Permettetemi al riguardo di richiamare quanto il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, in stretto e fruttuoso collegamento con la Direzione Nazionale Antimafia, ha fatto per favorire un "uso ben temperato" del sistema e la diffusione della giurisprudenza di legittimità più recente ed esatta (vedi Relazione triennale al Parlamento).

Mi sembra però altrettanto evidente che il Paese non possa permettersi ulteriori incertezze applicative in un settore così cruciale per la sicurezza interna e che il Governo ed il Parlamento abbiano il dovere di una riflessione approfondita e di conseguenti, rapide decisioni.

È mio parere, in ciò confortato dai contatti che i miei uffici hanno reso vieppiù serrati e aperti con la Suprema Corte di cassazione, con la Direzione Nazionale Antimafia, con le Procure Generali e Distrettuali, con gli altri uffici giudiziari ed il mondo dell'accademia, che alcune correzioni al vigente sistema normativo si avvertono come necessarie ed urgenti.

Alcuni di questi interventi raccolgono un certo consenso. Altri sono oggettivamente più problematici.

PARTIREI DAI PRIMI

Innanzitutto la durata del regime speciale. Essa potrebbe essere utilmente portata a tre anni, prorogabili per periodi successivi di durata non inferiore ai due anni. Il dato relativo alla persistenza ed al radicamento sul territorio delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, unitamente alla permanenza della possibilità di collegamento con l'esterno di sodali, pure detenuti; non usciti con certezza dal consorzio criminale di appartenenza, rendono ragionevole ed opportuna, oltre che giudiziariamente ed amministrativamente meglio gestibile, una cadenza più distanziata nei rinnovi della misura. Va da sé che nell'ipotesi del venir meno, per qualunque sopravvenuta circostanza, delle condizioni legittimanti il provvedimento applicativo, quest'ultimo potrà essere revocato, anche prima della scadenza e d'ufficio, dallo stesso Ministro della Giustizia.

Altro problema che può trovare esplicita soluzione in una prospettiva di riforma è quello di evitare la possibilità, oggi assai concreta, di un intervento giudiziario modificativo del contenuto delle misure adottate. Il reclamo deve riguardare soltanto la legittimità del provvedimento di applicazione, nel senso che il Tribunale potrà accogliere o rigettare - pervenendo se del caso ad un totale annullamento - ma non modificare il provvedimento, aumentando, ad esempio, il numero dei colloqui, le ore di socialità o il numero dei pacchi. Infatti, non trattandosi evidentemente di appello o di riesame, pienamente devolutivo, il reclamo deve vertere esclusivamente sulla sussistenza dei requisiti per l'applicazione o la proroga del provvedimento ministeriale.

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

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

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

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

Passiamo ora agli interventi più problematici.

Autorevoli opinioni hanno anche di recente sostenuto l'opportunità di adeguare la struttura del regime speciale alla sua finalità di prevenzione, volta ad impedire il perdurare dei collegamenti tra le persone condannate per reati previsti all'articolo 4 bis ordinamento penitenziario e le associazioni criminali di tipo mafioso, terroristico od eversivo. Secondo tali opinioni, dovrebbe essere normativamente esplicitata la natura propria di un "regime detentivo di prevenzione", fondato sull'esigenza di prevenire il compimento di reati mediante la sospensione dell'ordinario trattamento per gli autori dei delitti di cui all'articolo 4 bis o.p., in relazione ai quali sia necessario impedire i collegamenti con un'organizzazione mafiosa, terroristica o eversiva. Conseguentemente,

il rinnovo della misura a scadenza avverrebbe per periodi successivi di durata pari a quello iniziale, salvo che vi sia prova che il detenuto abbia cessato ogni rapporto col sodalizio criminale di appartenenza ovvero sia provato il venir meno dell'operatività di detta organizzazione.

In questa prospettiva, che i miei Uffici hanno approfondito unitamente alla Direzione Nazionale Antimafia, la riformata normativa potrebbe addirittura sganciare il provvedimento dall'esigenza del controllo sull'attualità dei collegamenti con l'esterno, fissandone i requisiti nella pericolosità del soggetto, desumibile da una serie di indicatori, desunti dalla pregressa esperienza in tema di indagini ed in particolare:

- a) nell'operatività attuale della cosca di appartenenza;
- b) in indagini in corso sul gruppo criminale;
- c) nell'attività, non ancora palesabile, di soggetti liberi che controllano il territorio;
- d) nell'esistenza di latitanti;
- e) nell'aver il detenuto in passato goduto di congrui appoggi durante lunghi periodi di latitanza;
- f) nella scarcerazione di soggetti che in precedenza hanno trovato periodi di detenzione nello stesso istituto;
- g) nel tenore di vita del nucleo familiare e di prossimi congiunti;
- h) nei contatti delle persone ammesse a colloquio con altri soggetti appartenenti al medesimo gruppo criminale;
- i) in frequenti visite mediche specialistiche o ricoveri ospedalieri tendenti ad aggirare il regime restrittivo;
- j) in entità e frequenza delle rimesse di denaro;
- k) in colloqui straordinari.

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

Peraltro, non bisogna trascurare che l'istituto del 41bis o.p. ha superato positivamente il vaglio della Corte Europea dei diritti dell'uomo proprio perché così strutturato quanto a ripartizione dell'onere della prova e a garanzia giurisdizionale.

Un'innovazione troppo profonda dell'attuale assetto dell'istituto potrebbe riaprire la strada ad esami già superati ed entrare in contraddizione proprio con le esigenze di efficacia che si vogliono perseguire con la novella.

Consono alla nuova sistemazione dell'istituto potrebbe poi apparire il riconoscimento della competenza sui reclami al Tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello nel quale è stato commesso il primo dei reati legittimanti la misura, maggiormente in grado di comprendere la realtà criminale del soggetto al quale è stato imposto il regime preventivo speciale.

Peraltro, la soluzione dello spostamento della competenza a decidere sui reclami dai Tribunali di Sorveglianza del luogo di detenzione ai Tribunali del luogo di manifestazione della pericolosità del detenuto, in funzione della più volte ricordata, anche dalla Corte Costituzionale, natura di prevenzione dell'istituto del 41bis o.p., potrebbe ritenersi inopportuna, tenuto conto che fu proprio la Corte, nella sentenza 349/93, ad indicare nel Tribunale di Sorveglianza l'organo chiamato a colmare il vuoto di garanzia giurisdizionale, rispetto ad una misura amministrativa, che, in qualche modo, limitava e condizionava l'esecuzione della pena ed il conseguente trattamento penitenziario ordinario.

Peraltro, potrebbe radicarsi una non completamente immotivata resistenza da parte dei magistrati di sorveglianza e di alcune parti politiche a vedere annullata in maniera totale la competenza di un giudice così specializzato, cui è devoluto il controllo del trattamento penitenziario.

Un approccio più conservativo consiglierebbe allora di valorizzare normativamente proprio gli elementi già presenti nella giurisprudenza di legittimità più aggiornata.

Ho già detto delle modifiche che consentirebbero portare rimedio ai problemi relativi allo scioglimento del cumulo giuridico dei reati per i quali sia intervenuta condanna ed all'intervento del giudice sul contenuto del provvedimento applicativo.

Vorrei ora soffermarmi sul punto critico relativo all'oggetto ed agli standards della prova necessaria per il rinnovo del regime.

La nuova norma potrebbe al riguardo recepire la giurisprudenza della Suprema Corte, la quale ha più volte precisato gli elementi che debbono essere oggetto di valutazione al momento della proroga della misura (per tutte, Cass. Sez. I, 3 marzo 2006, Di Giacomo). La proroga potrà così essere disposta "quando risulta che la capacità di mantenere collegamenti con la criminalità

mafiosa, terroristica o eversiva non è venuta meno, tenendo anche conto del profilo criminale e della posizione del soggetto rivestita all'interno dell'associazione, dell'operatività del sodalizio criminale, della sopravvenienza di nuove incriminazioni in precedenza non valutate, degli esiti del trattamento carcerario, del tenore di vita dei familiari del sottoposto".

In quest'ottica, che ho definito conservativa, la competenza per materia del Tribunale di sorveglianza dovrebbe logicamente rimanere immutata.

Restano aperte invece opzioni diverse rispetto al vigente assetto della competenza territoriale, il quale individua il giudice competente sulla base del luogo di detenzione del sottoposto. Tale scelta rende la competenza territoriale reattiva a tutte le evenienze che possono contribuire a far mutare tale luogo, che ciò avvenga su disposizione del Dipartimento o dietro richiesta del detenuto, con possibile vulnus del principio costituzionale del giudice naturale.

Certo gli attuali, stridenti contrasti giurisprudenziali dovrebbero essere avviati a positiva composizione non solo dal fisiologico e progressivo adeguamento di tutti i giudici di merito alla giurisprudenza di legittimità, ma anche dai sopra descritti interventi normativi.

Purtuttavia, da ultimo anche la Direzione Nazionale Antimafia ha manifestato l'opinione che un'equilibrata proposta di riforma potrebbe riguardare non tanto la competenza per materia quanto quella per territorio. In linea con la disciplina vigente in materia di benefici penitenziari a favore dei collaboratori di giustizia, per i detenuti sottoposti al 41bis o.p. la competenza potrebbe essere individuata nel Tribunale di Sorveglianza del luogo presso il quale ha sede il Ministro della Giustizia, autorità che ha emesso il provvedimento sottoposto al reclamo. Affidare la competenza al solo Tribunale di Sorveglianza presso la Corte di Appello di Roma, aumentandone, ove necessario, l'organico, assicurerebbe uniformità nell'applicazione della normativa ed eviterebbe possibili torsioni del principio del giudice naturale.

Conto di presentare rapidamente al Consiglio dei Ministri un DDL che costituisca la sintesi più utile di questi elementi e di queste riflessioni.

Terrò nella massima considerazione ogni vostro suggerimento ed ogni vostra considerazione, dei quali vi sono fin d'ora grato, nel rispetto pieno e leale di quel metodo di ascolto, apertura e confronto che ho preso formale impegno a seguire e che costituisce la premessa necessaria di scelte efficaci di fronte ad una sfida che non possiamo perdere.