

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**CAMERA DEI DEPUTATI**

---

XIV LEGISLATURA

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA**

**SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA  
MAFIOSA O SIMILARE**

---

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**DELLA 52<sup>a</sup> SEDUTA**

**MARTEDÌ 23 MARZO 2004**

---

**Presidenza del Presidente Roberto CENTARO**

---

## INDICE

## Comunicazioni del Presidente

PRESIDENTE:	
CENTARO (FI), senatore . . . . .	Pag. 3

**Discussione, ai sensi dell'articolo 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario (legge 23 dicembre 2002, n. 279)**

PRESIDENTE:	
CENTARO (FI), senatore . . . . .	Pag. 3, 13, 17 e passim
AYALA (DS-L'Ulivo), senatore . . . . .	14, 17
BOBBIO (AN), senatore . . . . .	17
LUMIA (DS-U), deputato . . . . .	15, 17, 24
MARITATI (Margh-DS-U), senatore . . . . .	3, 17, 19
NOCCO (FI), senatore . . . . .	13
SINISI (Margh-DS-U), deputato . . . . .	14, 20
ZANCAN (Verdi), senatore . . . . .	14

## Seguito della discussione sul disegno di legge di ratifica della Convenzione di Palermo

PRESIDENTE:	
CENTARO (FI), senatore . . . . .	Pag. 21, 22, 26 e passim
BOBBIO (AN), senatore . . . . .	23, 28, 30
CEREMIGNA (Misto), deputato . . . . .	24, 27, 30
LUMIA (DS-U), deputato . . . . .	24, 28, 30
SINISI (Margh-DS-U), deputato . . . . .	22, 23, 29 e passim
VITALI (FI), onorevole . . . . .	21, 22, 23 e passim

## Sull'ordine dei lavori

PRESIDENTE:	
CENTARO (FI), senatore . . . . .	Pag. 32, 33
BOBBIO (AN), senatore . . . . .	31
CEREMIGNA (Misto), deputato . . . . .	32
LUMIA (DS-U), deputato . . . . .	31
SINISI (Margh-DS-U), deputato . . . . .	32, 33

*I lavori hanno inizio alle ore 10,35.*

#### **Comunicazioni del Presidente**

PRESIDENTE. Do il benvenuto al senatore Crinò, nuovo componente della Commissione parlamentare antimafia, con l'augurio che possa partecipare attivamente e contribuire fattivamente alla nutrita attività della Commissione, oltre a portare la sua esperienza di parlamentare in una terra particolarmente difficile ed afflitta dal fenomeno criminale.

**I) Seguito della discussione sul disegno di legge di ratifica della Convenzione di Palermo**

**II) Discussione, ai sensi dell'articolo 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario (legge 23 dicembre 2002, n. 279)**

#### **Inversione dell'ordine del giorno**

PRESIDENTE. Propongo di invertire l'ordine del giorno e di trattare come primo punto all'ordine del giorno la relazione sull'applicazione dell'articolo 41-bis sull'ordinamento penitenziario, rinviando al termine della discussione l'esame del documento relativo alla cosiddetta Convenzione di Palermo.

Se non vi sono obiezioni da parte dei colleghi, così rimane stabilito.

**Discussione, ai sensi dell'articolo 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario (legge 23 dicembre 2002, n. 279)**

PRESIDENTE. Do quindi la parola al senatore Maritati per illustrare la relazione.

MARITATI. Signor Presidente, la disciplina dell'istituto è contenuta, come è noto, nell'articolo 41-bis della legge di ordinamento penitenziario 26 luglio 1975 n. 354. Si tratta di uno strumento che si è rivelato fondamentale nel contrasto alla criminalità organizzata e mafiosa e del quale occorre preservare le condizioni di massima operatività, del rispetto dei diritti e delle garanzie riconosciute dall'ordinamento.

La concreta ed efficace applicazione dell'istituto è stata garantita in passato dalle numerose sentenze interpretative di rigetto della Corte Costituzionale, che ha orientato entro binari di legittimità le prassi giurisprudenziali e la linea applicativa dell'amministrazione penitenziaria del Ministro della giustizia.

La caratteristica precipua del regime di detenzione prevista dall'articolo 41-*bis*, introdotto sulla base della legge del 1992, era quella della temporaneità: la sua vigenza è stata assicurata per quasi dieci anni da ripetuti provvedimenti legislativi di proroga. Con l'approssimarsi della scadenza del 31 dicembre 2002, come è noto, furono presentati in Parlamento distinti disegni di legge. Quelli proposti dall'opposizione, vale a dire la proposta di legge Fassino ed altri alla Camera e il disegno di legge Angius ed altri al Senato, accanto ad istituti di maggiore garanzia e di diversificazione dei regime di detenzione, si caratterizzava per la proposta di stabilizzare l'istituto nell'ordinamento giuridico. Anche il disegno di legge presentato dal Ministro della giustizia (atto Senato 1487), era connotato da un impianto di garanzia che recepiva le indicazioni della Corte Costituzionale, ma non prevedeva la stabilizzazione dell'istituto fissando il termine finale di efficacia della normativa con la conclusione della legislatura.

Con riferimento al documento della Commissione parlamentare, l'indicazione autorevole e unitaria per la definitiva stabilizzazione dell'istituto del regime di detenzione speciale giunse per la prima volta in sede parlamentare da questa Commissione antimafia. All'esito di un dibattito impegnato ed approfondito, infatti, la Commissione il 18 luglio 2002 approvò all'unanimità un importante documento di indirizzo offerto quale contributo all'elaborazione legislativa della riforma all'epoca in atto nel Parlamento.

I principi essenziali contenuti nel documento sono la stabilizzazione della previsione dell'istituto del regime di massima sicurezza nell'ordinamento giuridico, così da evitare l'anomalia della temporaneità della disposizione che non giovava alla sua efficacia intimidatoria, una più accentuata e garantita disciplina dell'istituto con la specificazione per legge delle regole e dei contenuti del regime detentivo differenziato, l'estensione del termine di validità del decreto e delle proroghe e la definizione dei presupposti per la prima applicazione e per le proroghe, la compiuta regolamentazione del controllo giurisdizionale, sia con riferimento alla legittimazione al reclamo estesa al difensore, sia con riguardo all'autorità giudiziaria competente. Da ultimo, la 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, approvato all'unanimità dalla Commissione parlamentare antimafia e del quale sono stato relatore, ha affermato principi e linee di riforma entro le cui coordinate il Parlamento ha potuto delineare una disciplina equilibrata e stabile del regime di detenzione speciale. Infatti,

il Parlamento, forte delle prese di posizione unitarie della Commissione, approvava a larga maggioranza la legge il 23 dicembre 2002, n. 279.

Per quanto riguarda le vicende applicative, nel corso del 2003 la magistratura di sorveglianza, pronunciandosi sui reclami dei detenuti sottoposti al regime in parola e sulla scorta delle previsioni della nuova legge, aveva dichiarato l'inefficacia di numerosi decreti di applicazione del regime di cui al 41-*bis*, talvolta anche con riferimento a personaggi di spiccata caratura criminale. La situazione si presentava quindi meritevole della massima attenzione, come confermano le stesse pubbliche dichiarazioni di dirigenti del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria che peraltro sull'argomento informavano questa Commissione.

Muove dunque da queste premesse l'iniziativa del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza della Commissione parlamentare antimafia per promuovere un'indagine volta a verificare gli esatti termini della situazione segnalata. A tal fine è stato effettuato un monitoraggio delle decisioni della magistratura, richiedendo a tutti i tribunale di sorveglianza e alle procure generali una rassegna degli eventuali profili problematici derivanti dall'entrata in vigore della legge n. 279 del 2002. Anche con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria vi è stata una corrispondenza culminata con l'invio di un'ampia informativa il 29 gennaio 2004.

Alla richiesta del Presidente della Commissione hanno risposto le procure generali e gli uffici di sorveglianza di numerosi distretti qui elencati. Esaminerò ora in maniera molto sintetica le risposte più rilevanti degli uffici.

Il tribunale di sorveglianza di Ancona nel 2003 ha definito con ordinanza 75 ricorsi su 79 presentati. Il tribunale esprime perplessità sul fatto che nuovi decreti applicativi predisposti dal Ministero non riguardino soltanto figure apicali, ma anche chi «sia in grado di veicolare all'esterno le disposizioni... dei capi». Ora, io ritengo che la perplessità sia infondata. Il decreto ministeriale sul punto è in linea con la legge che non ha riguardo alla qualità di capo o di gregario: è sufficiente che il destinatario del decreto sia detenuto per uno dei delitti indicati dalla norma e che ovviamente ricorrano i presupposti della capacità di collegarsi all'esterno.

Lo stesso tribunale rileva che la riconosciuta possibilità dell'autonomia impugnabilità del silenzio – rigetto dell'amministrazione, a fronte dell'istanza di revoca del decreto, possa determinare una duplicazione dei giudizi. Ora, io ritengo che questo sia un problema risolvibile con opportuni provvedimenti di riunione dei procedimenti. Pune inoltre questioni di rilievo eminentemente applicativo in relazione alle modalità e alla fruizione di colloqui, rileva l'incongruenza della competenza del magistrato di sorveglianza e rileva inoltre che il tribunale deve decidere nel termine di dieci giorni dalla presentazione del reclamo con la procedura di cui agli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale, le quali norme tra l'altro pongono l'obbligo dell'avviso al difensore almeno dieci giorni prima dell'udienza in camera di consiglio. *Ad impossibilia nemo tenetur*, ma il termine per la difesa è perentorio e l'inconciliabilità con l'articolo 2, comma

*sexies*, viene meno se si considera che il termine per la decisione è invece di natura ordinatoria.

Il tribunale di sorveglianza di Bologna ha disapplicato il decreto in sei casi, di cui tre per ragioni di salute. Su tale motivazione *nulla quae-stio*. Gli altri tre invece per espiazione di pena, previo scioglimento del cumulo. Questo è un problema delicato sul quale mi soffermerò in seguito.

La procura generale di Bologna riferisce di avere impugnato uno dei sei provvedimenti di cui sopra. In ordine agli altri diciotto provvedimenti del tribunale, che dichiaravano inefficaci talune disposizioni del decreto relative a colloqui o a pacchi, ha proposto ricorso in Cassazione ottenendo l'annullamento dei provvedimenti del tribunale sul punto delle limitazioni. Sulla questione dell'aggravante di cui all'articolo 7, l'orientamento del tribunale è nel senso che, pur mancando la contestazione formale dell'aggravante, è sufficiente che essa risulti dalla motivazione. Non in tal senso altri tribunali. Per l'ipotesi di pene concorrenti il tribunale però esclude l'applicabilità del regime quando, sciogliendosi il cumulo, siano già state espiate le pene relative ai reati che legittimano il regime differenziato. L'orientamento peraltro appare a mio giudizio del tutto errato, come cercherò di dimostrare in seguito.

Tralascio Bari, Cagliari, Brescia, Campobasso, Catanzaro, Catania, Firenze e passo a trattare L'Aquila. Su 148 reclami presentati 81 sono stati respinti, 11 sono stati accolti, 5 sono stati accolti parzialmente e 51 sono in via di definizione. Il tribunale di L'Aquila segnala la difficoltà della prova da parte dei detenuti dell'avvenuta cessazione della capacità di collegamento e richiama l'eccezione di incostituzionalità sollevata dal tribunale di sorveglianza di Napoli. Napoli infatti solleva l'eccezione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 3, 13, 24, 27, 97 e 113 della Costituzione, dell'articolo 41-*bis*, comma 2-*bis*, dell'ordinamento penitenziario come modificato dall'ultima legge, laddove prescrive che i provvedimenti di proroga del regime differenziato *ex* articolo 41-*bis* sono prorogabili purché non risulti che la capacità del detenuto o dell'internato di mantenere contatti con le associazioni criminali terroristiche o eversive sia venuta meno.

Questa eccezione a mio giudizio è priva di fondamento e vedremo in seguito per quale motivo. Tralascio gli altri tribunali e passo alla valutazione complessiva.

Procedendo ad una prima valutazione di sintesi, anche alla luce dell'informativa del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, ritengo si possa osservare innanzitutto un dato obiettivo, cioè che alla data del 30 settembre 2003 il numero dei detenuti *ex* articolo 41-*bis* era pari a 637. Si tratta di una presenza che si è mantenuta costante nel corso degli anni, con un andamento in lieve crescita. Nel corso del 2003, dopo l'entrata in vigore della legge n. 279, sono stati dichiarati inefficaci dal tribunale di sorveglianza 72 decreti di applicazione del regime *ex* articolo 41-*bis*. Il numero è in lieve aumento rispetto al passato e questo è spiegabile, ad avviso del DAP, anche per le maggiori occasioni di ricorso che la legge offre.

Quasi unanimemente la magistratura di sorveglianza ha apprezzato la nuova legge ed in particolare la scelta di stabilizzare l'istituto, di prolungare il periodo minimo di applicazione del regime da uno a due anni e l'estensione delle garanzie procedurali. Molti tribunali, come si è visto, hanno rilevato una dissonanza della legge, perché, da un canto, si prevede che il tribunale decida nel termine di 10 giorni dalla presentazione del reclamo, laddove gli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale pongono l'obbligo dell'avviso al difensore «almeno dieci giorni prima della udienza in camera di consiglio...».

Passiamo ora alle motivazioni maggiormente ricorrenti nelle procure di annullamento da parte della magistratura di sorveglianza, che possono ricondursi a due categorie di fondo: la prima attiene a motivi formali ineccepibili, ciò accade quando l'annullamento del decreto deriva dalla scarcerazione del detenuto disposta dalla magistratura giudicante, oppure per ragioni sanitarie; la seconda categoria è quella che il DAP ha individuato in 65 casi, che rimanda a questioni interpretative, di stretta competenza dell'autorità giudiziaria. Sono diversi i profili delle motivazioni di annullamento già accennati nella dinanzi indicata rassegna dell'autorità giudiziaria.

Esaminiamo i punti più salienti: scioglimento del cumulo delle pene e quindi della continuazione dei reati. Dopo che il detenuto ha scontato la quantità della pena relativa al delitto (ad esempio, articolo 416-*bis* o delitto aggravato *ex* articolo 7 per la finalità o l'agevolazione mafiosa) per cui è stata riconosciuta in sentenza la sua appartenenza al sodalizio organizzato, si annulla il regime speciale per la restante pena relativa ad altri reati (ad esempio omicidio), che non rientrano nelle categorie dei delitti cosiddetti mafiosi, previste dalla prima parte del comma 1 dell'articolo 41-*bis*. Vi sono 18 casi di questo tipo.

Questa impostazione trova la sua giustificazione, a mio giudizio, nella interpretazione estensiva data ad una sentenza della suprema Corte di cassazione (a sezioni unite), emessa il 30 giugno 1999, quindi sotto il precedente regime normativo dell'istituto in esame, nella quale è scritto che nel corso dell'esecuzione il cumulo giuridico delle pene irrogate per il reato continuato è scindibile ai fini della fruizione dei benefici penitenziari in ordine ai reati che di questi non impediscono la concessione e sempre che il condannato non abbia la pena relativa ai delitti ostativi.

L'estensione degli effetti di tale decisione all'istituto in oggetto non può essere condivisa, perché essa muove da considerazioni tutte fondate sul diritto penale sostanziale ed ispirate alla regola del *favor rei*, con particolare riguardo al nesso che intercorre tra condotta penalmente sanzionabile del detenuto e l'accesso ai benefici previsti dall'ordinamento penitenziario in costanza di detenzione o alternativa alla stessa.

Applicando per via analogica quel principio giurisprudenziale dalla materia dei benefici penitenziari al regime del 41-*bis*, l'interprete a mio giudizio incorre in un errore di valutazione sulla natura e la finalità che il nuovo legislatore ha inteso assegnare all'istituto carcerario del regime speciale. Questo non ha una funzione punitiva ulteriore, una sorta di mec-

canismo retributivo supplementare rispetto alla semplice espiazione della pena detentiva, bensì una reale finalità di prevenzione che caratterizza l'istituto. La materia disciplinata dal 41-*bis* è volta infatti a regolare tutt'altra situazione, che non riguarda i principi retributivi del diritto penale sostanziale, bensì la funzione preventiva propria delle misure di prevenzione. La concreta funzione di queste ultime, pur partendo dal commesso reato, è proprio quella di impedire la consumazione di ulteriori reati in futuro.

L'istituto del regime speciale, rispetto alle misure di prevenzione, ha inoltre la caratteristica di essere certo commisurato all'attività del singolo, ma altresì alla situazione dinamica relativa all'attività dei gruppi mafiosi presenti sul territorio. In altri termini, le minori opportunità di contatto con l'esterno, determinate dallo stato di carcerazione in regime speciale, consentono di evitare il flusso delle ordinarie comunicazioni tra il detenuto e l'organizzazione criminale di appartenenza. Appare evidente quindi l'errore di interpretazione, perché il regime previsto dal 41-*bis* riguarda non il delitto in espiazione, bensì la mafiosità del detenuto, *rectius* la sua pericolosità intesa come capacità e volontà di mantenere il collegamento con l'associazione criminale di appartenenza o altre operanti all'esterno della struttura carceraria.

Al regime speciale del 41-*bis* non si soggiace per il solo motivo di avere consumato un determinato tipo di delitto, essendo esclusa la sua funzione sanzionatoria, ma al solo scopo di prevenire la consumazione di ulteriori reati.

Vi è poi un'interpretazione formalistica data da alcuni tribunali sulla sussistenza dell'aggravante della finalità o dell'agevolazione mafiosa, nonostante dalla motivazione della sentenza risulti - anche se formalmente non contestate le caratteristiche e i presupposti delle successive informative di polizia - l'attuale collegamento del detenuto con il clan. Come ho detto prima, però, alcuni tribunali, tra i più rilevanti, hanno superato questa interpretazione formalistica, riconoscendo l'esistenza dell'aggravante dell'articolo 7 e quindi la legittimità del provvedimento *ex* articolo 41-*bis* anche in mancanza di una formale contestazione.

Si registrano inoltre ben 24 casi di annullamento riguardanti decreti di proroga perché alcuni tribunali, nonostante la nuova formulazione della legge, ritengono che sia tuttora necessaria la prova specifica della sussistenza di attuali collegamenti tra il detenuto e i sodalizi criminali che operano all'esterno del carcere. Sul punto le posizioni espresse dal DAP, in particolare dalla direzione generale detenuti, ritengo siano condivisibili, perché la lettera e lo spirito della norma sono in linea con le stesse pronunce della Corte Costituzionale. Ciò che la legge richiede è la capacità, cioè la possibilità, la probabilità (quindi il pericolo) del contatto con l'esterno, desunte ovviamente da fatti che devono essere oggetto di accertamento da parte delle forze di polizia specializzate e dalla magistratura, non la sussistenza attuale di contatti reali con l'esterno, perché come tale non sarebbe possibile, salvo che l'applicazione del regime detentivo previsto dal 41-*bis* a quel detenuto risulti inefficace.

La questione è di particolare delicatezza. Non sono ancora intervenute pronunce della suprema Corte, pure adita dai ricorsi delle parti. Il tribunale di Napoli, come ho già detto, ha sollevato l'eccezione di incostituzionalità della norma, ma la questione non pare fondata, dal momento che la nuova normativa che regola l'istituto del regime speciale ha tenuto in debita considerazione l'indirizzo formulato in materia dalla Corte costituzionale, che già con sentenza n. 306 del 1993 aveva affermato il principio secondo cui dalla commissione di delitti di criminalità organizzata discende la presunzione di persistenza dei collegamenti con quella, salva la dimostrazione della loro rottura mediante condotta collaborativa o condotta comunque evidenziante la dissociazione.

La Corte di cassazione in varie occasioni ha affermato che la mera detenzione non è sufficiente ad interrompere la permanenza del vincolo associativo, risultando che - pur nella restrizione degli affiliati - l'organizzazione riesce a perseguire il programma associativo, non soltanto mantenendo costanti i contatti con l'esterno, e con gli altri affiliati in particolare, ma giungendo perfino a realizzare specifici progetti delittuosi.

A seguito della riforma, questa interpretazione giurisprudenziale è stata formalmente recepita dalla legge, che nel disciplinare la durata dei provvedimenti recita «...non superiore a due anni e non inferiore ad uno... e che la prorogabilità dei provvedimenti nelle stesse forme per periodi successivi, ciascuno al pari di un anno, purché non risulti che la capacità del detenuto o dell'internato di mantenere contatti con associazioni criminali, terroristiche o eversive sia venuta meno».

Appare pertanto singolare la circostanza che le procure generali competenti non hanno impugnato le declaratorie di inefficacia adottate dai tribunali di sorveglianza, se non in casi sporadici, nonostante le sollecitazioni del DAP e della Direzione nazionale antimafia. Nel 2003 vi sarebbero state solo 9 impugnazioni su 65 ordinanze, che secondo il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria meritavano la decisione della suprema Corte di cassazione. Lo stesso Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha avviato contatti con la Procura nazionale antimafia e vi è stata una riunione nel corso della quale sarebbero state affrontate congiuntamente le varie problematiche scaturite dalle nuove normative che regolano l'istituto carcerario.

Si tratta evidentemente di una attività di proficua collaborazione tra differenti organi dello Stato pur in assenza di una specifica normativa.

Per quanto riguarda l'ipotesi di lavoro per l'indagine della Commissione, le questioni sopra evidenziate meritano una adeguata riflessione ed una costante vigilanza da parte di questa Commissione, verificando tra l'altro l'attività svolta in merito sia dal Ministro di giustizia che, per la parte di sua competenza, dal Ministro dell'interno con particolare riferimento all'attività di coordinamento delle indagini mirate ad una più efficace applicazione e alle proroghe dei decreti previsti dall'articolo 41-bis.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte appare opportuno che la Commissione ascolti il Procuratore nazionale antimafia e anche il Ministro dell'interno, al fine di conoscere se e quali iniziative siano state intraprese

allo scopo di rendere l'applicazione del regime carcerario in esame il più conforme alle disposizioni di legge in vigore, tenendo altresì in considerazione l'orientamento della giurisprudenza che si va formando in merito.

Sarà altrettanto opportuno sapere se il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria abbia interessato il Ministro dell'interno per stabilire un momento di coordinamento delle rispettive iniziative e competenze anche rispetto a nuove attività che potrebbero essere sviluppate nel senso che prospererò appresso.

Nel documento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria si legge che il DAP avrebbe informato il Ministro di giustizia in merito al nuovo corso dell'istituto carcerario, con una contestuale richiesta di una nuova circolare. Nello stesso documento non risulta se tale circolare sia stata emanata e con quali direttive. Anche sotto questo aspetto sarebbe, pertanto, opportuna una audizione del Ministro di giustizia per conoscere se ha emesso disposizioni precise che attengono le motivazioni giuridiche che devono supportare i decreti di applicazione del regime carcerario come regolato dall'articolo 41-*bis*, con particolare riferimento al problema dell'aggravante previsto dall'articolo 7 e alle conseguenze sull'applicazione del regime in parola del cosiddetto scioglimento del cumulo delle pene irrogate con la sentenza di condanna ed, infine, sulla valutazione delle condizioni di proroga del regime suddetto.

Riconosciamo che non è certo facile la ricerca degli elementi di fatto da cui sia possibile dedurre il persistente inserimento o l'appartenenza alle organizzazioni criminali o, come la legge richiede, la persistente capacità di collegamento. Nonostante, infatti, l'alto livello di controlli cui è sottoposto il detenuto in stato di regime speciale, quasi sempre residuano rapporti con gli altri componenti dell'organizzazione di appartenenza. Ciò è altresì desumibile dall'interessamento dell'organizzazione di riserva direttamente o anche per il tramite dei familiari del detenuto, cui non di rado viene elargita con continuità parte dei proventi del crimine.

Seguire l'evolversi di un simile e spesso assai ben protetto rapporto è praticamente impossibile per il personale addetto alla custodia e al controllo del detenuto all'interno del circuito carcerario, anche se all'interno del carcere dovrà essere ricercato ogni elemento utile ad identificare la persistenza del vincolo al fine di assicurare la proroga del decreto relativo al decreto dello stato di detenzione in parola.

Appare necessario ed urgente, quindi, che siano istituiti presso i corpi di polizia specializzata al contrasto del crimine organizzato di tipo mafioso nuclei o gruppi a loro volta organizzati e specializzati nell'individuazione e nell'acquisizione di tutti gli elementi che possano attestare la permanenza del vincolo associativo tra il detenuto *ex* articolo 41-*bis* e i sodalizi operanti all'esterno. E' possibile - per esempio - che un'aliquota di personale qualificato venga formata e segua espressamente questo settore, acquisendo specifica professionalità, capacità di mettere insieme le fonti documentali al fine di una gestione unitaria delle notizie in possesso dei vari corpi, e con la possibilità di sviluppare specifiche indagini dirette

o indirette, personali e patrimoniali, per tutte le vicende successive alla detenzione.

Il compito a cui dovrebbe assolvere tale nucleo di specialisti appare particolarmente delicato, giacché presuppone una particolare conoscenza dei fatti oggetto dei comportamenti che potrebbero spesso non concretizzare ipotesi di reato.

Certamente è altresì opportuno conoscere da parte nostra con sistematicità quale sia il *trend* delle decisioni giudiziarie ed inoltre qual è la situazione attuale all'interno dei penitenziari attrezzati alla gestione del sistema direttivo speciale. Ipotizzo anche una nostra visita.

In particolare, sarebbe opportuno sapere se siano stati registrati particolari effetti sulla popolazione carceraria in relazione alla disomogenea applicazione dei contenuti dell'articolo 41-*bis*, dal momento che alcuni tribunali hanno personalizzato il trattamento. Questo è il terzo punto su cui pongo l'attenzione.

Un simile orientamento giurisprudenziale appare del tutto errato, non solo perché è in evidente contrasto con la lettera e con lo spirito della legge in vigore, ma anche perché non tiene conto dell'effetto negativo che può scaturire da una applicazione soggettivamente differenziata.

Le prescrizioni del regime speciale definite in concreto dalla nuova legge non si prestano ad una applicazione personalizzata né in relazione alla gravità e alla natura del delitto che determinano lo stato di detenzione né in riferimento alla personalità del detenuto. Se si procedesse, infatti, con la personalizzazione delle misure, rapportandole al fatto per cui vi è stata la detenzione, ne conseguirebbe l'effetto di attribuire al regime speciale una funzione di immediata retribuzione, ponendosi in questo modo fuori il suo stesso fine istituzionale.

Nonostante la nuova normativa, la giurisprudenza di alcuni tribunali di sorveglianza continua in alcuni casi a modificare parzialmente i decreti con riferimento - per esempio - al numero dei colloqui, rischiando in tal modo di alterare l'intero sistema di misure previste come schermo preventivo alla possibilità che il detenuto mantenga i contatti con il mondo criminale da cui proviene. Vi è la necessità di un intervento non parziale nel contenuto dei decreti, legato alla funzionalità del regime speciale, che è quello del completo controllo delle comunicazioni con l'esterno e che può essere raggiunto solo con il concorso di tutti i punti previsti dal comma 2-*quater*. Omettendo o fortemente attenuando talune prescrizioni contenute nella norma, si incorre nell'inevitabile conseguenza di ammettere di fatto il flusso delle comunicazioni al punto da rendere inutili le altre misure ma, nel contempo, tradurle per il detenuto alla stregua di inutili vessazioni.

Il DAP, al contrario, interpretando le aspettative e le istanze della difesa dei detenuti interessati, va sostenendo la tesi secondo cui sarebbe più giusto e rassicurante l'uniformità di trattamento nell'applicazione del regime carcerario in esame anche per comprensibili problemi di ricaduta sul governo dei detenuti interessati allo stesso.

Ora, alla luce della pluridecennale esperienza derivata dall'applicazione del regime previsto dall'articolo 41-*bis*, va posto in evidenza che, a fronte di un qualificato e proficuo impegno profuso dalle polizie specializzate nel settore del contrasto al crimine organizzato, a partire dalla condanna che è inflitta agli appartenenti alle varie organizzazioni criminali, l'attenzione investigativa verso il detenuto viene necessariamente ridotta sino a scemare in maniera quanto mai evidente, per l'ovvia ragione che l'impegno dell'indagine viene rivolto giustamente dalle polizie verso le attuali attività criminali che sono sistematicamente consumate dai nuovi adepti ai sodalizi criminali o da quelli che residuano in stato di libertà.

Con l'inizio dello stato di detenzione il criminale mafioso, fatto oggetto di uno speciale trattamento all'interno del carcere, non viene più soggetto ad una specifica e soprattutto stabile verifica sulla persistenza dei suoi legami con l'organizzazione esterna.

Va poi sottolineato che a quella verifica, quando ricorra, non procede personale di polizia professionalmente destinato in modo stabile a quel compito. In realtà, spesso si procede alla verifica dei collegamenti nel contesto di indagini nuove per attività criminali che attualmente si svolgono sul territorio. Si tratta, quindi, di una verifica del tutto occasionale e accidentale.

È un ruolo che ben potrebbe essere affidato, quello della polizia o del nucleo cui ho fatto riferimento prima, alla DIA per l'alto grado di conoscenza già acquisita dalla direzione investigativa e dalla competenza territoriale estesa su tutto il Paese, oltre che per la possibilità riconosciuta dalla legge alla DIA stessa di richiedere dati, notizie e informazioni anche alle altre forze specializzate nel contrasto al crimine organizzato di tipo mafioso.

Sebbene dalla relazione del DAP si evinca che il rapporto di collaborazione con il Procuratore nazionale antimafia sia positivo, appare tuttavia importante prevedere un maggiore coordinamento tra il Dipartimento penitenziario e la DNA, che peraltro è da tempo impegnata a garantire in questo settore l'importante ruolo di coordinamento e dell'impulso verso un'applicazione della legge in questione utilizzando l'ingente ed attuale patrimonio conoscitivo anche informatizzato di cui dispone. La banca dati della procura nazionale è, infatti, collegata con altre banche dati, tra cui vi è proprio quella del DAP.

Vanno trovate soluzioni, se necessario anche normative, per un maggiore coinvolgimento della Procura nazionale. A mio giudizio è prematuro ipotizzare fin d'ora modifiche normative, anche perché non si è ancora formato il cosiddetto diritto vivente, atteso che la Cassazione e la Corte costituzionale non si sono ancora pronunziate.

Tuttavia, signor Presidente, occorre proporre una linea di approfondimento dell'attività di inchiesta della Commissione antimafia programmando, se necessario, una serie di audizioni per verificare la condotta del Governo e dell'amministrazione dei Ministeri interessati. Ecco, per concludere, una possibile agenda di lavoro: audizioni del Ministro della giustizia, del Ministro dell'interno, del Procuratore nazionale antimafia

e, da ultimo, di alcuni dei più impegnati presidenti dei tribunali di sorveglianza al fine di acquisire ulteriori informazioni sulle difficoltà che deriverebbero dall'interpretazione della recente normativa di legge e quindi eventuali suggerimenti migliorativi per la disciplina dell'istituto. Sarebbe infine utile ascoltare i responsabili delle polizie specializzate, i ROS, lo SCO, lo SCICO e in particolare la DIA per le funzioni che potrebbero esserle attribuite, come innanzi ho posto in evidenza.

PRESIDENTE. Ringrazio il collega Maritati per l'interessante relazione che verrà distribuita a tutti i membri della Commissione.

Desidero svolgere qualche breve considerazione sulla relazione testé ascoltata. Essa riassume tutte le problematiche trattate. Aggiungerei, per quanto attiene allo scioglimento e all'interpretazione estensiva della sentenza 30 giugno 1999 della Cassazione, la circostanza che il 41-*bis* va considerato legislazione speciale e quindi non va inquadrato nella categoria dei benefici penitenziari. Pertanto, se quella sentenza si riferisce ai benefici penitenziari, il 41-*bis* viene considerato una sorta di misura di prevenzione, per quanto anomala, e comunque di trattamento differenziato. Quindi, il venir meno di questo regime non significa essere ammesso ad un beneficio penitenziario perché quest'ultimo, per definizione, è qualcosa che migliora il trattamento carcerario ordinario e non fa rientrare nel medesimo un trattamento diverso. Questa valutazione andrebbe aggiunta alla relazione, proprio per dar conto di una interpretazione giurisprudenziale a mio avviso non condivisibile.

Avrei inoltre qualche perplessità sul coinvolgimento diretto del Ministro dell'interno in quanto oggi non esiste una sua competenza specifica in materia, anche solo sotto il profilo di un'attività di vigilanza indiretta e comunque collegata alla problematica dell'approfondimento dell'esistenza o meno di legami. Potrebbe essere interessante, in una prospettiva futura, valutare l'opportunità che su queste tematiche le informazioni possano pervenire da un organismo specializzato (la DIA o qualcos'altro). Poiché si tratta di un discorso futuro, vedo la figura del Ministro dell'interno più come un'ipotesi da valutare. Trovo interessante - sarà comunque l'Ufficio di Presidenza a decidere al riguardo - l'audizione del capo del DAP e del Procuratore nazionale antimafia, anche per avere un'idea della vicenda e salvo ipotizzare anche eventuali mutamenti nella competenza degli organismi giurisdizionali deputati a valutare i decreti. Infatti, i tribunali di sorveglianza, anche in virtù di una allocazione distante dai luoghi di provenienza delittuosa del detenuto, probabilmente, per certi versi, non hanno particolare sensibilità e, per altri, non hanno contezza di tutta la fenomenologia mafiosa. Probabilmente inquadrando questa misura nella categoria delle misure di prevenzione, per quanto anomala possa apparire, potrebbe essere esaminata da un tribunale del luogo in cui è avvenuto il reato con l'effetto dell'applicazione del 41-*bis*. E' un'ipotesi che può essere integrata da ulteriori indicazioni o riflessioni.

La relazione verrà distribuita a tutti i componenti, che prego fin da ora di fornire un apporto contributivo al dibattito, fatte salve le indicazioni da parte dell'Ufficio di Presidenza di un eventuale percorso istruttorio.

NOCCO. La relazione merita evidentemente un approfondimento, ma il taglio è preciso e analitico, anche se noto sempre la presenza del pubblico ministero. Sono abituato a vedere la questione in termini globali. Pertanto, ritengo opportuno che oltre al Procuratore nazionale antimafia e alle altre figure da lei individuate siano ascoltati anche gli avvocati penalisti. Il presidente della camera penale di Palermo, di Catanzaro o nazionale devono essere sentiti così come vengono ascoltati i giudici di sorveglianza. La tematica non deve essere a senso unico. Dobbiamo considerare il rispetto della persona, a prescindere dalla «mafiosità» o meno della stessa. Questa misura è importante perché sta dando frutti positivi, ma abbiamo bisogno di capire interamente la questione.

SINISI. Desidero rassegnare solo qualche considerazione immediata, non tanto rispetto alla relazione quanto alla lettura degli atti istruttori pervenuti alla Commissione. I due dati che mi hanno maggiormente colpito sono la mancanza di impugnazione (soltanto 9 su 65) e il fatto che una delle ordinanze di inefficacia è stata emanata sulla base dell'inesistenza di un presupposto giuridico inesistente, quale quello della dissociazione del mafioso.

Credo che questo appartenga alla categoria dei provvedimenti abnormi. Emanare un provvedimento giudiziario sulla base di un presupposto del tutto inesistente è qualcosa che giuridicamente merita di essere valutato attentamente. Non volendo tuttavia arrivare a un giudizio conclusivo immediato sull'esercitabilità di un'azione disciplinare, credo che il provvedimento che dispone l'inefficacia del 41-bis per un caso di dissociazione, per il quale evidentemente abbiamo parlato invano in questa Commissione, visto che viene applicato da un tribunale di sorveglianza della Repubblica, merita di essere acquisito ed esplorato immediatamente per valutare se esiste davvero la possibilità di interloquire sull'argomento con il Ministro della giustizia affinché esso, nell'esercizio dei suoi poteri, possa attivare l'azione disciplinare.

Volevo fare questa richiesta di acquisizione del documento al fine di poter valutare questo aspetto.

AYALA. Mi associo *expressis verbis*.

ZANCAN. La mia è un'osservazione a caldo. Pur avendo apprezzato il taglio e l'impegno straordinario della relazione, vorrei fare un passo indietro. Questa Commissione ha ottenuto uno straordinario risultato attraverso l'approvazione all'unanimità delle disposizioni in materia di 41-bis, unanimità rispetto alla quale molte forze politiche erano in disaccordo.

La Commissione, in modo molto istituzionale, ha raggiunto questo straordinario risultato del quale – credo – tutti dobbiamo essere orgogliosi.

Le due premesse a tale risultato sono state le seguenti: in primo luogo, il passaggio a regime della misura, da norma temporanea ed eccezionale; in secondo luogo (e questo lo vorrei ricordare in approccio a una tematica che è molto importante e straordinariamente delicata), il passaggio da una valutazione di tipo amministrativo della misura ad una giurisdizionalizzazione della misura stessa. Se ricordo tutto questo è perché le due vie scelte, ovverosia la messa a regime e la giurisdizionalizzazione della misura, hanno dei pro e possono avere anche dei contro, ma la scelta di queste due vie non possiamo mai dimenticarla, altrimenti faremmo un passo indietro rispetto a quella unanimità che abbiamo conseguito.

È chiaro che rispetto a misure amministrative possiamo pretendere dall'Esecutivo una uniformità di decisione, perché il Governo (fino a che rimarrà lo stesso) dovrebbe caratterizzarsi in tal senso. Se noi passiamo al criterio della giurisdizionalizzazione e quindi all'attenzione del caso singolo, anche all'interno di questa misura dobbiamo accettare (anche perché è una conseguenza della scelta che abbiamo fatto) che possano esserci diversità di decisioni, che si confida ritornino in unità attraverso le pronunzie della Corte di cassazione, ma che sono un'evenienza sempre possibile in materia giurisdizionale.

Per queste ragioni esaminerò con molta attenzione questa relazione, non dimenticando mai, però, le due premesse che hanno portato alla nostra unanimità.

LUMIA. Signor Presidente, preliminarmente osservo che naturalmente avremo altre occasioni per dibattere a lungo questa preziosa e puntuale relazione del nostro collega.

Anche per rendere proficuo l'andamento dei nostri lavori, però, penso che abbiamo bisogno di verificare due aspetti e scavare, grazie anche a questa relazione, due dimensioni. La prima è quella dell'efficacia. Dobbiamo verificare insieme, anche alla luce delle puntuali indicazioni che ci sono state fornite, quello che sta realmente avvenendo nell'universo del 41-bis. Raccolgo, quindi, le indicazioni che ci ha fornito il relatore e penso che dobbiamo valutare ben attentamente questo principio dell'efficacia, avviando anche delle audizioni in grado di indicarci realmente lo stato della situazione, in tempi veloci e brevi, con un nostro sguardo molto attento, tenuto conto che da tutte le indagini che sono state svolte su tutte le organizzazioni mafiose (cosa nostra, 'ndrangheta, camorra, sacra corona unita ma anche le nuove organizzazioni mafiose) è risultato che tutti coloro che sono stati sottoposti al 41-bis e coinvolti in queste indagini hanno potuto comunicare con l'esterno, quasi in modo continuo e ordinario. Questo problema, quindi, esiste: peraltro, ci viene sollevato in tutte le audizioni e missioni che facciamo. Dobbiamo quindi interrogarci su come viene «organizzata» l'efficacia del 41-bis, in base alle norme e ai problemi che il relatore ci ha sottoposto, in modo tale da compiere bene questo tipo di verifica e da non perdere il punto di vista dell'organizzazione amministrativa dell'efficacia del 41-bis, scelta che tutti insieme abbiamo condiviso proprio perché, appunto, non volevamo (in questo penso che il sena-

tore Zancan potrebbe convenire) giurisdizionalizzare tutto il percorso del 41-*bis* stesso, in quanto difficilmente lo si sarebbe potuto fare, difficilmente sarebbe stato ritenuto compatibile con il nostro sistema costituzionale e difficilmente si sarebbe potuto armonizzare con il nostro ordinamento. Abbiamo compiuto, quindi, una scelta innanzitutto di tipo amministrativo, di modalità di applicazione della pena e non di previsione di una pena ulteriore. Dobbiamo quindi verificare se tutto è stato organizzato in modo efficace per rispondere a questo presupposto che abbiamo condiviso, che ci ha posto in condizione di fare un passo in avanti (seppur tra mille difficoltà e qualche contraddizione che avevamo denunciato sin dall'inizio) e che ci ha messo in condizioni anche di avere qualche falla: mi riferisco a quelle falle che, per l'appunto, ci vengono spesso qui dichiarate.

In questa dimensione non va sottovalutata la questione delle impugnazioni, perché, se su 64 sono solo 9, ci dobbiamo interrogare a fondo su questa scelta. Dobbiamo farlo con un spirito molto sereno, ma del tutto condiviso, di serietà e di rigore. Dovremo quindi chiedere al Ministro di venire qui anche lui a spiegarci quali sono le valutazioni, le scelte che hanno motivato questo tipo di opzione: infatti, nel complesso delle audizioni, non vedo perché, considerato che il provvedimento è innanzitutto amministrativo, debba mancare il punto apicale della strutturazione organizzativa del 41-*bis* che è, oltre il DAP come funzione esecutiva, anche la responsabilità amministrativa che direttamente insieme abbiamo voluto, condiviso e mantenuto nelle mani del Ministro della giustizia.

Una ulteriore questione riguarda la seconda verifica che dobbiamo fare, vale a dire se il 41-*bis*, così come noi l'abbiamo concepito, abbia dei punti critici anche sul piano normativo. Anche il relatore ci ha fornito delle indicazioni interessanti al riguardo e il Presidente ha cominciato ad interloquire su questa dimensione: da parte nostra non c'è alcuna difficoltà; anzi, riteniamo che dobbiamo esplorare anche questa dimensione con molto coraggio. La lotta alla mafia ci sta a cuore al punto che dobbiamo avere il coraggio, l'intelligenza e la duttilità di capire che le norme antimafia devono essere norme *in progress*, hanno bisogno di continui adattamenti in funzione anche delle tattiche, delle strategie che le organizzazioni mafiose concretamente sono in grado di organizzare. Ad esempio (mi pronuncio perché si tratta di una questione che da tempo abbiamo esaminato all'interno nel nostro Gruppo), mi pare che potrebbe essere molto importante la questione della DIA. Abbiamo discusso a lungo, allora, qui. Penso che dovremo rivedere la scelta del giudice di sorveglianza, che è una parziale giurisdizionalizzazione che si inserisce nel meccanismo principale della scelta di un percorso amministrativo e forse, per l'appunto, la risposta che qui viene già discussa e che noi allora avanzammo, quella di tornare proprio al tribunale che emette la misura di prevenzione secondo quella peculiarità, tipicizzazione forse un po' originale ma feconda e positiva: potrebbe essere anche questo un percorso da guardare. Questo secondo punto lo dobbiamo approfondire perché eventualmente ci deve mettere, in sostanza, se non appunto in grado di risolvere tutto sul piano amministrativo nella gestione dell'efficacia del provvedimento, in condizioni

di valutare la possibilità diversa di poter anche mettere mano a delle correzioni normative con il consenso di tutti. Visto il tema così importante e così delicato che esporrà la Commissione, penso che noi siamo qui appunto per assumerci le nostre responsabilità e dobbiamo dare un messaggio chiaro e preciso sul fatto che il 41-*bis* non è una norma disumana; anzi, al contrario, è una norma che impedisce quelle forme di collegamento e che necessita quindi del massimo rigore da parte dello Stato, che non può permettersi una Cosa nostra che colpisce la società, i diritti, la nostra democrazia attraverso *boss* che sono stati catturati e che sono dentro le carceri.

PRESIDENTE. Onorevole Lumia, nel corso delle indagini svolte non c'è stato questo coro persistente e unanime delle capacità di trasmissione di notizie. Qualche notizia si è avuta, ma non in maniera così ampia.

Il problema dei procuratori generali è serio, ma attiene anche all'autonomia e all'indipendenza della magistratura.

MARITATI. Se ne può sempre discutere, senza lederla.

PRESIDENTE. È vero, però consideriamo anche questo profilo che deve essere salvaguardato, sia quando va bene sia quando va meno bene.

LUMIA. Questa Commissione si è occupata per tempo, e ha fatto bene il collega Sinisi a sottolinearlo, della vicenda della dissociazione e ha bloccato tutte le strade e le stradine che Pietro Aglieri e poi Bagarella, con forme e obiettivi diversi, hanno cercato di seguire. Penso sia stato improvvido, e in merito è da valutare la buona fede o meno, quel provvedimento cui abbiamo fatto riferimento. Su questo la nostra Commissione deve mantenere un principio di coerenza e di rigore.

PRESIDENTE. La richiesta del collega Sinisi è stata accolta e il provvedimento, se non è già agli atti, verrà acquisito. Eventualmente poi verificheremo la possibilità di interessare il Ministro della giustizia e il procuratore generale presso la Corte di cassazione.

AYALA. Signor Presidente, preferirei intervenire dopo aver letto approfonditamente la relazione. È prevista un'altra seduta nella quale continueremo a discutere e ad offrire i nostri contributi in merito a questo argomento?

PRESIDENTE. Verranno calendarizzate altre sedute. L'Ufficio di Presidenza verificherà se la discussione potrà avvenire prima o dopo le eventuali audizioni. Comunque, la discussione del documento non si conclude qui.

BOBBIO. In effetti, era mia intenzione affrontare l'argomento, già da lei evidenziato, della competenza che abbiamo preservato al giudice di

sorveglianza, a prescindere dall'incauto provvedimento sulla dissociazione cui abbiamo fatto cenno, perché credo si tratti di un caso limite. In effetti la questione del 41-*bis* è solo indirettamente attinente al regime carcerario, visto che ha finalità e *ratio* assolutamente estranee alla cultura del giudice di sorveglianza.

Su questo punto, stando attenti ad un quadro di compatibilità complessiva del sistema, vorrei spendere qualche altra parola ed è per questo che le avevo chiesto di eventuali future sedute. Un punto importante riguarda la decisione di assoggettare misure di tipo palesemente amministrativo a criteri valutativi di tipo giudiziario, cioè i criteri della prova e dell'indizio. Se percorreremo questa strada rischieremo di consentire alla prassi applicativa di distorcere, limitare e vanificare la misura. Si tratta di un pericolo che, se non sbaglio, avevo già prospettato e paventato in sede di discussione in questa Commissione e in Commissione giustizia al Senato, essendo stato relatore, anche in Aula, del disegno di legge in questione. Temo che taluni episodi concreti di valutazione in sede di impugnazione da parte dei tribunali di sorveglianza stiano facendo divenire concreto un rischio che era tale solo sulla carta.

Dobbiamo svolgere un'opera attenta di verifica per valutare l'entità di questo tipo di approccio da parte degli uffici di sorveglianza alla materia e se, e in che misura, in uno o più casi – se fossero molti il problema sarebbe assai grave – la sede dell'impugnazione non possa aver costituito una forma di modifica del provvedimento, non per la corretta gestione, seppure in sede giurisdizionale, di una misura amministrativa, ma per l'inserimento di criteri valutativi di tipo strettamente giudiziario e giurisdizionale in una misura che nei suoi presupposti non ha caratteristiche di tipo probatorio e indiziario che sono proprie della giurisdizione. Due le conseguenze di ciò: perdere di vista la genesi, la scaturigine di una misura che ha profonde radici nella sicurezza e nell'ordine pubblico e non in caratteri di tipo strettamente giudiziario; arrivare a forme di vera e propria vanificazione di una misura che ha invece altri presupposti, altre necessità, altre finalità. Allora, proprio per valutare bene cosa sta accadendo, chiedo di sentire non solo il Ministro della giustizia che dovrà fornirci delle indicazioni per poterci poi regolare sullo stato di applicazione della norma ma anche il capo del DAP.

A mio avviso, si dovrebbe compiere un'attività di monitoraggio sui provvedimenti adottati in sede di impugnazione dall'entrata in vigore della legge ad oggi, onde valutare l'orientamento della giurisdizione nello svolgimento di questa sua funzione di controllo che – sotto la veste dell'impugnazione – è pur sempre esercitato nell'ambito di un procedimento marcatamente amministrativo e certamente non giurisdizionale nel senso processuale del termine.

A seguito di tale monitoraggio bisognerebbe valutare poi l'opportunità di sentire anche i presidenti dei principali uffici di sorveglianza per formulare – avendo acquisito un materiale di una certa entità – delle nostre idee e considerare il loro approccio alla materia. All'esito di tutto ciò, si dovrebbe eventualmente valutare se proporre o meno, in sede di inizia-

tiva legislativa, delle modifiche al testo di legge che – e lo dico qui in primissima battuta – non limitino nel caso di specie la doverosa e corretta giurisdizionalizzazione del momento di rivalutazione della misura, ma chiariscano in maniera netta, forte e utile quali sono, nell’ambito di questo peculiare percorso procedimentale, i reali poteri che la sorveglianza può esercitare, onde evitare che un uso diverso dalla *ratio* della normativa dei poteri ordinari giurisdizionali di un ufficio di sorveglianza possa completamente vanificare una normativa che deve essere invece tenuta salda e forte, proprio per i compiti di altissimo profilo civile che è chiamata a svolgere.

MARITATI. Presidente, sono d’accordo sul rilievo da lei fatto e poi ripreso da molti colleghi, invito però alla riflessione. Abbiamo già affrontato il problema del tribunale di sorveglianza, sceverando la materia e giungendo alla conclusione, giuridicamente corretta, che il tribunale del merito non può interessarsi di queste vicende, a meno che non si voglia fare uno strappo al sistema. Il tribunale del merito, una volta irrogata la pena, conclude la sua competenza. In questo caso si tratta di un tribunale di sorveglianza. Non solo io, ma anche altri, tentammo di sanare un’evidente sfasatura: un tribunale che conosce – salvo verificare se è lo stesso che giudicò e non è facile da ricomporre l’evoluzione dei fatti, non ci illudiamo...

PRESIDENTE. Senatore Maritati, le chiedo scusa per l’interruzione ma forse non mi sono spiegato bene. Non facevo riferimento al tribunale che ha erogato la condanna ma alla sezione misure di prevenzione del luogo ove sono state erogate una o più condanne.

MARITATI. Presidente, la sua precisazione è correttissima e l’avevo anche intesa. Ribadisco però che tentammo di sanare questa sfasatura attraverso l’ipotesi di un pubblico ministero itinerante, sulla quale insisto anche se la trasfonderemo poi in un’altra sede. Si tratta di un pubblico ministero itinerante che esegue le indagini, anche quelle successive e che, se continua ad interessarsi anche in fase di esecuzione dell’articolo 41-*bis* dell’ordinamento penitenziario, può garantire la conoscenza che il tribunale della sorveglianza non ha. Ma comunque è competente e a questo punto mi aggancio ai rilievi formulati dal senatore Bobbio, che sinceramente mi preoccupano. Il collega infatti sostiene una tesi che ha dignità culturale e professionale e che non ritengo infondata. Tuttavia, ho veramente paura di affrontare questi problemi imboccando un sentiero che, se seguito fino in fondo, potrebbe farci fare passi indietro gravissimi sul piano della giurisdizionalizzazione dell’esecuzione della pena.

Attenzione: questi tribunali sono il frutto e il risultato di lotte e di impegni democratici e giuridici di altissimo livello, che ci hanno consentito di compiere passi da gigante rispetto ad altre nazioni. Nel nostro caso l’esecuzione della pena è sottoposta al controllo giurisdizionale. Attenzione a non fare un errore grave tra quelli in cui incorrono i magistrati

e il valore dell'istituzione e il principio. In questo caso siamo in presenza di omissioni o ritardi e andrebbe capita la ragione per la quale i procuratori generali non impugnano. Questo fatto è importante. Non so se vi sono i presupposti per il procedimento disciplinare. Come Commissione antimafia in questo momento accelererei il processo non in quella direzione ma sul piano conoscitivo. Innanzi tutto la risposta a quanto ha scritto il tribunale di sorveglianza deve essere data in sede istituzionale dagli organi aditi e cioè dalla Corte di Cassazione e dalla Corte Costituzionale. Aspettiamo questi risultati perché questa è la procedura corretta, se vogliamo veramente garantire il sistema. Il punto delicato è quando ci si trova davanti ad un numero rilevante di non ricorsi e abbiamo il diritto di sapere, senza tema di ledere l'indipendenza della magistratura. È dato, infatti, conoscere ad una Commissione le ragioni per le quali non si esercita un potere-dovere del pubblico ministero. Questo lo possiamo e lo dobbiamo chiedere e non significa né ingerenza né violazione della libertà.

I colleghi hanno ragione perché la lettura della relazione – che è toccata a me – non è certo il momento più adatto per comprendere e penetrare il significato dell'argomento in discussione. Ho insistito molto sulla costituzione di un nucleo anche alla luce della conoscenza derivante dalla mia pregressa esperienza professionale. Il detenuto, una volta divenuto tale, cessa di essere oggetto di interesse da parte delle polizie giudiziarie; e questo è naturale.

Questo regime invece impone una conoscenza profonda e concreta. Possiamo anche fare quello che già abbiamo fatto e cioè una legge più evoluta ma dobbiamo pur sempre aspettare la verifica della Corte Costituzionale. E se è vero che fino ad oggi in parte la Corte Costituzionale ci ha sorretto in questa linea, potremmo anche trovare, in una prossima circostanza, delle sentenze che pongono in discussione ciò che è stato legiferato o che ci mettono in grave difficoltà nell'attuazione corretta della legge. Dobbiamo quindi prepararci ad essere più efficaci ed efficienti attraverso la costituzione di gruppi specializzati che eseguano. Non è uno spreco di attività di polizia. Attraverso l'individuazione di questi legami non si fa altro che irrobustire precedenti e vigenti indagini o investigazione o iniziarne delle nuove. Ritengo tale istituzione indispensabile.

SINISI. Presidente, vorrei fare una precisazione. Mi riservo di affidare al prosieguo del dibattito le questioni di merito, in specie quelle sulle competenze e sull'organizzazione di questo istituto che può essere rivisto in modo migliore. Ho sentito più volte parlare di giurisdizionalizzazione del provvedimento. In proposito voglio ricordare a ciascuno di noi: che la proposta originaria dell'articolo 41-*bis* era di giurisdizionalizzazione; che questa Commissione decise, nel suo parere, che non doveva essere giurisdizionalizzato; che doveva essere un provvedimento amministrativo; che la competenza doveva rimanere del Ministro della giustizia e vide nel reclamo la possibilità di un controllo da parte delle istituzioni giudiziarie del provvedimento amministrativo.

Evocare ancora oggi la giurisdizionalizzazione del provvedimento è fuorviante rispetto alle scelte fatte dal Parlamento e all'interpretazione corretta della norma e suggerisce ipotesi ed interventi della magistratura che vanno in contrario avviso rispetto alla stessa natura dell'articolo 41-bis, che è quella di cui abbiamo discusso e cioè che non è una pena accessoria ma uno strumento di prevenzione del crimine attuato attraverso forme speciali di contenimento carcerario.

Ho voluto puntualizzare questo aspetto perché questa espressione evoca equivoci, competenze diverse e un dibattito parlamentare che ha chiuso l'argomento in maniera definitiva.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

**Seguito della discussione sul disegno di legge di ratifica della Convenzione di Palermo**

PRESIDENTE. Passiamo al secondo punto all'ordine del giorno.

Desidero anticipare che da una lettura complessiva dell'ultima relazione depositata dall'onorevole Vitali, anche a seguito di una serie di contatti, ho pregato l'onorevole Vitali di inserire in questa relazione alcuni punti che la modificano parzialmente alle pagine 6, 7 e 15, punti sui quali vorrei anche conoscere in sede di discussione generale, anche per arrivare poi finalmente e rapidamente soprattutto ad una conclusione del dibattito, l'orientamento dei colleghi della Commissione.

Do ora la parola al relatore pregando successivamente i colleghi di esprimersi al riguardo.

VITALI, *relatore*. Signor Presidente, nell'ultima redazione della relazione avevo raccolto molte osservazioni critiche che erano state formulate al testo precedente e in particolare quelle che ritenevano che non fosse compito della Commissione esprimere un parere nel quale si enunciasse o si proponesse in maniera analitica la formulazione di un articolato. Pertanto, quelle due parti, rispetto alle quali mi ero permesso di articolare in modo preciso la norma, sono state modificate, nel senso di passare dall'enunciazione di un'articolazione all'indicazione di principi generali.

Un'altra osservazione che era stata accolta nella penultima formulazione della relazione era quella proposta dal senatore Zancan secondo cui, a proposito delle indagini in materia patrimoniale, il prorogare il momento in cui queste indagini potevano essere fatte fosse una forzatura. Quindi sono tornato all'originaria formulazione.

Poi avevo inserito alcune parti letterali che erano contenute nella relazione, a suo tempo di minoranza, del collega Sinisi, che non erano assolutamente in contraddizione con l'impianto generale.

Poi vi sono stati i contatti che lei ha anticipato nella presentazione dell'argomento. Personalmente ritengo che il secondo emendamento sia da considerare nel senso di un maggiore approfondimento della motivazione e della formulazione di queste scuole investigative e io avevo già

recepito gran parte della indicazione che era contenuta nella relazione dell'onorevole Sinisi. Il secondo era un punto molto critico e sensibile perché ritenevo che quelle critiche e doglianze nei confronti della normativa anti-riciclaggio prevista nel nostro Paese fossero non fondate. Il Presidente è stato suadente e persuasivo.

Credo che se l'unità della Commissione parlamentare antimafia deve passare per la formulazione finale dell'emendamento relativo alle pagine 6 e 7, non posso che prendere atto del fatto che laddove non è stato capace il relatore, che ha contattato direttamente l'onorevole Sinisi, ha avuto maggiore successo e fortuna il Presidente. Ne prendo atto e non ho alcun problema a manifestare il mio assenso anche al primo emendamento che è formulato in maniera tale da rendere tutti concordi. Non si vuole infatti rinnegare la normativa, ma solo perseguire lo scopo di migliorarla e di renderla più incisiva. Se questa formulazione trova concorde anche l'opposizione, in particolar modo l'onorevole Sinisi, risulta soddisfacente, a seguito dei continui contatti tenuti dal Presidente, anche per il sottoscritto.

SINISI. Si prende atto di questo ulteriore passo avanti che si estrinseca nella proposizione di questi due emendamenti. In particolare uno è relativo al tema del riciclaggio e l'altro alla collaborazione internazionale. Siamo ad un passo da una conclusione positiva sulla quale rimangono due questioni politiche che devo rappresentare non soltanto a nome personale. La prima riguarda la possibilità di inserire con riferimento al riciclaggio un richiamo all'attuazione della disciplina relativa all'anagrafe dei conti correnti e dei depositi. La seconda, relativa alla collaborazione internazionale, propone un utilissimo richiamo alla Convenzione europea di Bruxelles e un altrettanto utile richiamo agli strumenti giuridici di collaborazione investigativa ai fini della costruzione di uno spazio giuridico o giudiziario transnazionale. Rilevo solo che non citare affatto il mandato di arresto europeo ci sembrerebbe un'omissione troppo significativa per poter essere trascurata.

Pertanto, intendo proporre a nome dell'opposizione due ulteriori emendamenti, che deposito formalmente e che invito a valutare nei tempi che si riterranno congrui. Se lei fosse già oggi nella condizione di poter esprimere un parere a nome suo - lo stesso vale per i colleghi della maggioranza, il relatore *in primis* - il nostro voto potrebbe essere immediatamente sciolto in senso favorevole. Casomai dovessero risultare delle resistenze nelle decisioni, le chiederei una pausa di riflessione anche breve per dare luogo alle necessarie consultazioni per valutare l'atteggiamento da assumere.

PRESIDENTE. Onorevole Sinisi, le chiedo intanto di esplicitare nello specifico gli emendamenti da lei accennati.

SINISI. Con il primo emendamento, che fa riferimento alla ratifica della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale di

Bruxelles, quando si parla di forme investigative comuni, si chiede di inserire la dizione «e del mandato di arresto europeo».

Nel secondo caso si vuole introdurre, nel momento in cui si fa un ragionamento sul riciclaggio, anche un'esortazione a dare attuazione all'anagrafe dei conti correnti e dei depositi.

VITALI, *relatore*. Per quanto riguarda la prima proposta non ho alcun problema ad accoglierla, purché si inserisca un ulteriore chiarimento, nel senso di dire »il mandato di arresto europeo, compatibilmente con la normativa nazionale«.

Questo perché, come è noto anche all'onorevole Sinisi, da diversi mesi la Commissione giustizia della Camera dei deputati si sta interessando di questo problema. Abbiamo audito al riguardo illustri costituzionalisti e sussiste il problema delle garanzie costituzionali che verrebbero violate. Fare un puro e semplice richiamo al mandato di arresto internazionale trascurando – questo lo dico anche quale componente della Commissione giustizia – il copioso e abbondante dibattito finora svolto, mi sembrerebbe fuori luogo.

Se invece, nell'indicare il mandato di arresto europeo, si aggiungesse la dizione «compatibilmente con la normativa nazionale, soprattutto costituzionale», non vi sarebbero problemi di sorta.

Per quanto riguarda l'anagrafe tributaria, adesso rileggerò l'emendamento, però questo istituto già esiste.

SINISI. Ho introdotto la questione senza fare valutazioni. Al ragionamento del collega Vitali dovrei rispondere che il nostro emendamento avrebbe dovuto fare riferimento al mandato di arresto europeo compatibile con il quadro costituzionale. Invece io ho semplicemente voluto sottolineare l'esigenza di introdurre il mandato di arresto europeo, senza fare valutazioni sulla compatibilità con la Costituzione o con la legislazione nazionale.

VITALI, *relatore*. Non è un istituto che non conosciamo. Stiamo discutendo questo testo da novembre; siamo alla fine di marzo e ancora non ne siamo usciti.

SINISI. Non mi sono spiegato.

VITALI, *relatore*. No, si è spiegato. Però questa esigenza è già emersa nel Parlamento. A me va bene la prima formulazione: «compatibile con la nostra Costituzione». È importante però che lo specifichiamo, altrimenti non faremmo giustizia dei cinque mesi trascorsi a discutere di questo aspetto.

BOBBIO. Credo che potremmo sgombrare il campo da questo tipo di problemi, perché mi sembra che ormai siamo giunti ad un'intesa comune.

Possiamo essere tutti d'accordo sull'inserimento dell'anagrafe dei conti e dei depositi. È interesse di tutti; anch'io in varie occasioni ho fatto riferimento alla necessità che si dia attuazione ad un provvedimento che da troppo tempo (dal 2000, se non ricordo male) deve essere adottato. È semplicemente uno strumento attuativo di una legge vigente e credo che potremmo essere tutti d'accordo nell'indicare l'inserimento di una normativa di attuazione di una struttura che la legge italiana già prevede da tempo. Pertanto, l'inserimento nel testo del riferimento all'anagrafe dei conti e dei depositi credo sia un passaggio utile, necessario e certamente condivisibile.

Penso invece che il riferimento al mandato di arresto europeo in questo momento rischierebbe – lo dico con grande sincerità ai colleghi e in particolare all'onorevole Sinisi – di sembrare qualcosa di più. Parliamo infatti di un provvedimento il cui processo di formazione è *in itinere*. Non possiamo fare già riferimento agli strumenti, alle forme comuni di collaborazione, poiché, quando il Parlamento italiano avrà approvato la misura del mandato d'arresto europeo o comunque del provvedimento restrittivo europeo (sia esso nelle forme dell'arresto o del sequestro), questo automaticamente entrerà nel novero delle forme di collaborazione comuni che a quel punto sarebbero già espressamente richiamate nel testo che stiamo esaminando. Al più si potrebbe fare un riferimento alle forme di collaborazioni comuni esistenti o che verranno ad esistenza, ma sempre legate alla determinazione legislativa del Paese interessato.

Credo quindi che potremmo superare in qualche modo la questione del mandato di arresto europeo, che entrerà a far parte delle forme di collaborazione comuni. Sono invece certamente d'accordo sulla necessità di dare attuazione alla normativa sull'anagrafe dei conti e dei depositi.

LUMIA. Ricordo a tutti che si deve attuare una legge del 1991; il decreto è stato fatto nel 2000, ci sono i regolamenti di attuazione, ci si deve organizzare. Quindi, l'emendamento fa riferimento esplicito all'organizzazione. Su questo mi sembra che siamo tutti d'accordo.

Per quanto riguarda il mandato di cattura europeo, con la nostra proposta non intendiamo indicare come questo deve essere attuato nel nostro Paese, visto che tale aspetto – come diceva giustamente l'onorevole Vitali – è oggetto di una discussione tecnica e politica nella Commissione giustizia della Camera. Proprio per lo sforzo che dobbiamo compiere al fine di raggiungere una condizione unitaria su un testo così importante, evitiamo di pronunciarci su tale questione.

Noi diciamo semplicemente, onorevole Vitali, che occorre affrontare il tema del mandato di cattura europeo e infatti lo abbiamo indicato tra le questioni da esaminare in base alla Convenzione. Non stiamo specificando come si deve attuare, se in una forma piuttosto che in un'altra. Per chiarire ancora di più questo punto, potremmo dire addirittura che occorre trovare le forme più adatte per dare attuazione al mandato di cattura europeo nel nostro Paese, senza specificarle. Questo è lo spirito del nostro ragionamento.

Per il resto, abbiamo sospeso la nostra valutazione, perché abbiamo capito che potrebbe costituire un problema, visto che si cerca di raggiungere una mediazione tra maggioranza ed opposizione.

CEREMIGNA. In via preliminare, vorrei precisare che abbiamo fatto importanti passi avanti sul documento che conterrà la nostra valutazione sull'urgenza della ratifica da parte del Parlamento della Convenzione di Palermo. È inutile ricordare ora come eravamo partiti, però l'ultima stesura e gli emendamenti che avevamo sollecitato e che sono stati accolti rappresentano un tracciato entro il quale possiamo ritrovarci tutti.

Non ci siamo mai nascosti il fatto che su alcuni punti specifici esistono diverse valutazioni tra maggioranza e minoranza, le quali addirittura hanno votato in maniera difforme su di essi. Abbiamo cercato di compiere un passo avanti per sottolineare, seppure in forma problematica, la necessità di riprendere (dopo avere aspettato troppo tempo per giungere alla ratifica) quel vantaggio, quella «egemonia» – consentitemi questo termine – che il Paese Italia ha esercitato per ovvie ragioni sugli altri Paesi che hanno aderito alla Convenzione di Palermo.

Per una delle due questioni poste non credo ci siano problemi, considerato che nella scorsa legislatura (non so se anche in questa) esisteva una Commissione bicamerale per l'attuazione dell'anagrafe tributaria. In sostanza, il Parlamento lavorava per verificare quali erano i problemi da affrontare per far funzionare quella normativa. Allora, richiamare tale aspetto serve anche come assunzione di responsabilità da parte del Parlamento nel suo insieme. Non dobbiamo discutere sulla necessità di emanare quella normativa, perché è già vigente; bisogna vedere se funziona. È necessario quindi che il Parlamento si assuma la responsabilità di dire al Paese che questa normativa, nonostante sia stata già decisa, non può funzionare. Pertanto, tale questione potrebbe essere inserita come ulteriore esplicitazione.

Per quanto riguarda la questione del mandato di arresto europeo, è inutile che ci giriamo intorno: o la inseriamo in forma problematica, oppure non la inseriamo. Infatti, la minoranza è direttamente favorevole a tale inserimento, mentre la maggioranza è contraria a determinate condizioni.

Se vogliamo considerare realisticamente questo problema, devo dire con molta franchezza che – studiando la Convenzione e la relazione che proponiamo accompagni la ratifica – la questione del mandato di arresto europeo (che è richiamato una decina di volte) continuerà ad aggirarsi come uno spettro. Quando si parla degli obiettivi della collaborazione e della cooperazione, delle indagini sovranazionali, della possibilità di individuare i patrimoni e le ricchezze sia all'interno che all'esterno del Paese, si tratta di elementi che in qualche maniera evocano un tipo di normativa che rafforza le possibilità di contrasto.

Per onestà intellettuale debbo dire che il mandato di arresto europeo scritto proprio in questo modo non è presente nemmeno nel documento che avevamo presentato al relatore. Faccio questa affermazione perché

sono stato incaricato di svolgere una verifica tra il nostro documento e l'ultimo presentato dal relatore, che ho esaminato nella sua interezza rilevando alcune mancanze. Ripeto che faccio queste considerazioni per mia onestà intellettuale.

Convengo, però, sul fatto che questo possa essere un problema. Potrebbe rappresentare non solo un elemento di chiarificazione per quanto ci riguarda sia come Commissione che come Parlamento, ma effettivamente anche un ulteriore strumento nella azione di contrasto. E' naturale che bisogna tenere conto di tutto. Non penso ad un elemento che possa andare contro la Costituzione repubblicana o contro i diritti della persona. Suggestisco di trovare il modo di evocarlo lasciandolo anche in termini problematici, affidandolo al libero confronto parlamentare. Dobbiamo, però, sapere, per quanto ci riguarda come Commissione antimafia, che potrebbe rappresentare un ulteriore ed utile strumento di contrasto nei confronti dell'azione criminale.

PRESIDENTE. Intervengo per aggiungere una mia valutazione al dibattito sin qui svolto.

Comincio dalla problematica che mi sembra sia stata in un certo senso accolta da quasi tutti i presenti. *Nulla quaestio* sull'introduzione dell'ulteriore precisazione. Nella stesura definitiva del documento dovremo, però, verificare concretamente lo stato di attuazione e di organizzazione della normativa. Non vorrei, infatti, incorrere in una inesattezza in merito allo stato della situazione, ossia sulla concreta attuazione del provvedimento. Vorrei, infatti, evitare che la Commissione si ritrovi poi in antinomia alla situazione.

Accolto il principio complessivo, desidero che vi sia una delega per il relatore al fine di fare dei perfezionamenti, anche con l'aiuto dei consulenti, per evitare frasi che possano poi mettere la Commissione in difficoltà.

In merito al secondo profilo, al di là dell'inserimento dell'istituto che originariamente non era previsto nel documento della minoranza, benché esso sia indirettamente ed implicitamente richiamato nel testo, è fuori discussione che la dizione sia resa compatibile con l'ordinamento costituzionale italiano. Infatti, non potremmo mai introdurre un istituto contro la Costituzione. Quindi, anche questa frase di corredo non credo possa destare problemi di alcun genere. Pertanto, penso che questo aspetto di per sé non possa creare alcun problema, perché non affermiamo niente di diverso.

Al limite, piuttosto che dare indicazioni specifiche dell'istituto, si potrebbe parlare dell'introduzione nel sistema giuridico italiano di istituti che prevedano provvedimenti cautelari ed ablativi, personali e patrimoniali, transnazionali. Non dobbiamo, infatti, dimenticare che la Convenzione di Palermo non è limitata solo all'Unione europea, sulla scorta - tra parentesi - di accordi tra Stati. Alla fine, quando faccio un discorso fuori dell'Unione europea, vado fuori dal Trattato complessivo e devo fare necessariamente un accordo separato con gli Stati Uniti affinché i nostri

provvedimenti di sequestro ed anche i loro abbiano carattere di reciprocità e quindi la stessa efficacia.

Do per implicito che l'introduzione nell'ordinamento italiano non possa che seguire la circostanza di questa definizione per certi versi più ampia ma più generica. Ritengo possa risolvere il problema. Desidero, però, ascoltare a tal proposito il parere del relatore.

VITALI, *relatore*. Presidente, con l'affermazione che ho fatto non volevo aggiungere un elemento inutile o scontato. Ho partecipato in modo continuo alla discussione svolta nella Commissione giustizia della Camera dei deputati ed ho rilevato che in buona sostanza sono sorte due correnti di pensieri. C'è il pensiero dell'opposizione, in particolar modo espresso dall'onorevole Anna Finocchiaro, secondo cui il mandato d'arresto europeo non incide sui principi costituzionali bensì sui principi di diritto ordinario e procedurale interno, che rappresentano spazi che il nostro Paese deve cedere per garantire l'unitarietà di questi tipi di istituto. Dall'altra parte c'è, invece, chi ritiene, anche sulla scorta delle audizioni di illustri costituzionalisti, che il mandato di arresto europeo vada ad incidere sugli articoli 273 e 274 che hanno una tutela costituzionale. Allora è chiaramente pleonastico che ogni legge nel nostro ordinamento debba essere compatibile con la legge superiore, ossia con la Costituzione. Tuttavia, proprio perché c'è chi ritiene che non ci sia questa doglianza, e poiché si potrà arrivare alla situazione che l'attuale formulazione del provvedimento sul mandato d'arresto possa essere non votata o modificata sostanzialmente, non vorrei che oggi si votasse su una norma che poi magari alla Camera dei deputati sarà completamente diversa.

Ritengo ci siano implicazioni costituzionali rispetto a questa aggiunta. Prendo atto che abbiamo parlato di tutto ma mai di questo. Oggi siamo ad un passo dalla definizione unitaria con una mediazione sofferta – altrimenti non si capisce di che cosa stiamo parlando – ragionata, accettata e condivisa. I contatti con la Presidenza sono stati, infatti, non saltuari ma insistenti, continui ed abbastanza approfonditi su questi punti. Ci troviamo a tempo quasi scaduto, in zona Cesarini – come si suol dire in gergo calcistico – di fronte ad un altro elemento che non è stato mai esibito realisticamente ed obiettivamente, che rischia di far crollare tutto il lavoro intenso e imponente svolto non solo dal relatore ma anche dalla Presidenza e sicuramente anche dal collega Sinisi, il quale è stato il coordinatore dello *staff* che ha redatto il documento a sostegno.

Quindi, dobbiamo fare un ampliamento nel senso indicato dal Presidente o, se richiamare il mandato di arresto europeo (poiché non possiamo non tenere conto del fatto che su di esso è in corso una discussione in un ramo del Parlamento), chiedo soltanto che sia inserito il richiamo espresso alla Costituzione, come hanno affermato i colleghi Sinisi e Lumia.

Sull'ultima formulazione del Presidente non ci sono problemi, perché si sposta il problema da un aspetto particolare ad uno generale, che deve essere sempre l'obiettivo al quale si deve mirare se vogliamo attrezzarci in modo adeguato di fronte alla criminalità. Non c'è più la criminalità nazio-

nale, c'è quella transnazionale ed anche i Paesi devono attrezzarsi con strumenti interterritoriali.

CEREMIGNA. Valutiamo la necessità di questo richiamo problematico, ma se dobbiamo farlo non possiamo superare l'Europa e richiamarci al mondo. Noi partiamo dall'Europa e poi ci confrontiamo con il resto dei Paesi del mondo. Sono favorevole a porre la questione in termini problematici e a non dare giudizi di valore, orientamenti predefiniti, lasciando tutto al libero dibattito parlamentare, ma ritengo necessario richiamare l'istituto per quello che è.

VITALI, *relatore*. Stiamo parlando del mandato d'arresto europeo che in quanto tale si applica soltanto agli Stati membri. Tuttavia, poiché noi ci occupiamo di una convenzione che va al di là di un contesto europeo, non ha senso invocare il mandato d'arresto europeo.

LUMIA. Colleghi, ritengo che la questione possa essere affrontata in due modi. Innanzi tutto con il richiamo alla proposta del Presidente, finalizzata a rafforzare questo tipo di provvedimenti su scala globale, visto che si parla di convenzione e, in secondo luogo, con l'individuazione delle forme più adeguate, come sollecitato anche dal vice Presidente. Successivamente si potrà discutere su quale forma debba prevalere.

PRESIDENTE. Ma nel momento in cui si parla di istituti giuridici che prevedono provvedimenti cautelari ablativi transnazionali, evidentemente si parla di tutto e quindi anche del mandato di cattura europeo. Affermare che esso debba essere introdotto con dibattito, previa compatibilità con gli ordinamenti costituzionali, è per certi versi pleonastico, essendo scontato che ciò debba avvenire in questi termini. A me pare che questa formula racchiuda già il mandato di cattura europeo, per cui non è necessaria un'esplicitazione dell'istituto che poi è limitato all'Unione europea, anche se mi piacerebbe pensare che possano esservi provvedimenti cautelari ed ablativi personali e patrimoniali transnazionali. E' questa, infatti, la formula che propongo.

CEREMIGNA. Non si può mettere europei o transnazionali.

PRESIDENTE. Ma transnazionali è il mondo, compresa l'Europa. Colleghi, evitiamo di perderci in questa discussione.

BOBBIO. Sarei d'accordo con la formulazione del Presidente, tuttavia vorrei sottoporre ai colleghi Sinisi, Lumia e al vice presidente Ceremigna la seguente considerazione. Stiamo parlando di uno strumento normativo che ha a che fare con l'universo mondo e non soltanto con la dimensione europea, che pure ci interessa in prima battuta.

Comprendo le ragioni che, da ultimo ma non per ultimo, portano a chiedere un riferimento al mandato d'arresto europeo, fermo restando

che far riferimento solo ad esso, come limitazione alla libertà personale, potrebbe essere limitativo se non si considera la vasta *congerie* di provvedimenti di taglio europeo con analoghe finalità.

Se vogliamo arrivare a questo tipo di modifica, dobbiamo svolgere due considerazioni di carattere preliminare, ferma restando la giusta posizione del relatore. La prima riguarda il concetto di sovranità. Alla base di tutte le forme di cooperazione c'è comunque un richiamo al principio di sovranità. Non dimentichiamo che in questa sede parlando di una convenzione che ha aspirazioni di carattere mondiale e non soltanto europee, richiamare specificamente uno strumento che sarà limitato, una volta approvato dal nostro Parlamento, unicamente alla dimensione europea, con un grado di operatività diverso rispetto agli strumenti generali del provvedimento, rappresenta un forte limite. Quindi, facciamo comunque un richiamo al principio di sovranità. Infatti, anche se il richiamo al rispetto dei principi costituzionali in chiave giuridico-parlamentare ha natura pleonastica, poiché questo è anche un documento di tipo politico, richiamare i principi costituzionali e fra questi, sullo sfondo, il principio di sovranità, che può essere limitata solo sulla base di accordi di reciprocità fra Stati, appare estremamente opportuno.

Quindi, sullo sfondo abbiamo un problema di sovranità che riguarda e informa di sé l'intera Convenzione di Palermo, nella misura in cui più Stati si accordano tra di loro per acconsentire ad una serie di rinunce, di tipo e di taglio diverso, alla propria sovranità nazionale, sia pure per andare a costruire una sorta di sovranità sovranazionale o transnazionale nell'ambito della reciprocità. In quest'ottica però occorre valutare la possibilità di un riferimento che sia veramente di tipo generale e che non riporti – come si farebbe invece richiamando espressamente il mandato di arresto europeo – ad una dimensione «provvedimentale» strettamente europea. Viceversa, dovremmo prendere atto che nel testo viene fatto un solo richiamo alla dimensione europea, quello alle squadre investigative comuni, e non quello al mandato di arresto europeo e neanche ad Eurojust. Quindi, perché lasciare fuori Eurojust, che pure è uno strumento importante nell'ambito di un richiamo settoriale all'interno di una convenzione di carattere generale e mondiale?

La strada per uscirne ed arrivare ad un'indicazione condivisa è di non fare specifico riferimento al mandato di arresto europeo, ma di richiamare in generale i provvedimenti comunque limitativi, modificativi o attenuativi della sovranità – come affermava il Presidente – fermo restando che sullo sfondo c'è il principio pattizio.

Quindi, nell'ambito della legge che riguarda la convenzione e che rappresenta il presupposto della limitazione, si deve fare riferimento ai provvedimenti che in generale possono avere un contenuto limitativo della libertà personale, restrittivo della stessa, ablativo o cautelare nei confronti dei beni o delle cose, senza alcuna specificazione che porti all'inserimento, ad esempio, del mandato di arresto europeo e non di altri strumenti europei di cooperazione.

SINISI. Signor Presidente, desidero replicare brevemente su alcune questioni. E' giusto che io dica che abbiamo introdotto la questione del mandato di arresto europeo in una fase subemendativa. Non lo abbiamo fatto prima perché in precedenza non era stato presentato l'emendamento che evoca espressamente la Convenzione europea di Bruxelles dell'ottobre 2000, che non è internazionale ma è una convenzione europea di assistenza giudiziaria. Mi sembrava pertanto che l'assenza del mandato di arresto europeo fosse troppo significativa e quindi abbiamo voluto integrarlo facendoci carico delle ragioni degli altri. Infatti, non abbiamo detto di quale mandato di arresto europeo si tratta, ma abbiamo semplicemente favorito l'introduzione del mandato di arresto europeo, quale che sia la scelta che legittimamente farà il Parlamento italiano. Dopodiché, se la questione rischia di essere d'intralcio rispetto al lavoro che stiamo svolgendo, ribadendo e condividendo le osservazioni del collega Ceremigna, ulteriormente rafforzate dal fatto che le squadre investigative comuni sono frutto dell'accordo di Tampere (un altro accordo europeo), prego di prendere atto, leggendo la formulazione - e invito il collega Vitali a farlo -, dell'assoluta neutralità dell'invocazione del mandato di arresto europeo in quanto non si dice quale debba essere questo mandato. Se ciò non dovesse essere possibile, desidero confrontarmi con i colleghi Ceremigna e Lumia anche per riflettere sulla formulazione proposta dal Presidente e a tale scopo chiedo una breve sospensione.

*(La seduta, sospesa alle ore 12,28, è ripresa alle ore 12,33).*

PRESIDENTE. La seduta è ripresa. A questo punto propongo di passare alla votazione della relazione dell'onorevole Vitali nella sua ultima formulazione, con le integrazioni emendative proposte dal Presidente, e accolte dal relatore e dagli altri componenti della Commissione alle pagine 6 e 7, e alla pagina 15, nei testi che sono stati discussi e concordati dalla Commissione, con la delega al relatore e al Presidente per quanto attiene al perfezionamento e alla specificazione del punto riguardante l'integrazione delle pagine 6 e 7 del subemendamento.

SINISI. Signor Presidente, esprimo una dichiarazione di voto favorevole, ringraziando per il lungo lavoro svolto.

LUMIA. Esprimo anche io una dichiarazione di voto favorevole. Ci siamo battuti per migliorare ulteriormente il documento, ma riteniamo che questa sintesi possa rispecchiare il lavoro svolto dalla Commissione.

BOBBIO. Signor Presidente, dichiaro il voto favorevole del Gruppo AN.

CEREMIGNA. Dichiaro anche io, signor Presidente, un voto favorevole, perché penso che si sia di fronte al coronamento di un lungo lavoro che è valsa la pena di svolgere.

VITALI, *relatore*. Signor Presidente, nel corso della discussione abbiamo accolto tutti gli emendamenti e i subemendamenti presentati. Il lavoro è stato lungo ma credo non inutile. Quindi, anche come rappresentante di Forza Italia oltre che come relatore, do il mio assenso alla formulazione finale del documento.

PRESIDENTE. Metto ai voti il documento con le modifiche specificate in premessa.

**È approvato all'unanimità.**

#### **Sull'ordine dei lavori**

LUMIA. Signor Presidente, avanzo una richiesta che riguarda l'annoso problema della funzione legittima di avvocato dell'onorevole Taormina, un po' in contrasto però con le attività, le funzioni della Commissione su alcuni casi specifici e concreti che sono stati sollevati. Le accludo il lancio di una agenzia di stampa, dove si dà notizia di un'udienza proprio sul lavoro della DDA di Cosenza in cui è specificato che l'onorevole Taormina difende un imputato in un processo di mafia che riguarda la Provincia di Cosenza, a carico di Paolo Fabiano Pagliuso (*ex* Presidente del Cosenza calcio) e di altre 15 persone scaturite dall'operazione «Lupi», condotta dalla direzione distrettuale antimafia sui presunti intrecci tra il mondo del calcio casentino e la criminalità organizzata.

Signor Presidente, abbiamo sollevato più volte questo problema, che esiste ed è serio. Mettersi delle fette di prosciutto sugli occhi non serve ai lavori della Commissione. La prego, signor Presidente, di venire a capo della questione perché su questo punto non possiamo più tollerare una presenza così smaccatamente contraddittoria con le funzioni di inchiesta e di riservatezza proprie della Commissione.

BOBBIO. Signor Presidente, prendo atto della comunicazione testé svolta dall'onorevole Lumia.

A volte sarò forse un eccessivo difensore – me ne rendo conto – dei principi ma, come dichiarai già in sede di Ufficio di Presidenza (se non ricordo male), credo che ferma restando la necessità, che non ha bisogno di alcun tipo di invito, che il Presidente, a nome della Commissione, comunque vigili affinché ogni commissario, ogni membro di questa Commissione, nella prassi del suo lavoro in Commissione rispetti concretamente tutti i doveri che gli sono imposti dall'essere membro della Commissione antimafia (mi riferisco, ovviamente, al dovere primario, se non unico, di rispettare la segretezza, quando questa sia prevista e imposta), inviterei però tutti i colleghi, io *in primis*, a considerare il fatto che certe prese di posizione non possono però, in difetto di casi concreti di infedeltà sui quali sarei il primo a chiedere un intervento duro della Commissione,

far passare un principio generale di incompatibilità di un parlamentare ad essere membro di questa o di quella Commissione.

LUMIA. Quello che ho citato è un caso concreto.

BOBBIO. Però, il difendere da parte di un parlamentare che sia avvocato e quindi svolgere o accettare l'incarico di svolgere un suo mandato non possiamo dire che collochi il soggetto, in via assoluta e non dimostrata, concretamente in situazione di incompatibilità con la Commissione. Dunque invito a stare attenti, ferma restando la necessità, credo condivisa da tutti, che ognuno di noi rispetti i suoi doveri parlamentari e quelli connessi al fatto di essere membro della Commissione antimafia: se, dallo svolgimento di un'attività professionale collaterale a quella di parlamentare, possono apparire profili anche di inopportunità, questi non devono però trasmodare in dichiarazioni, dirette o indirette, aperte o coperte di incompatibilità.

Tale è la preoccupazione che manifesto e rappresento alla Commissione.

CEREMIGNA. Signor Presidente, la valutazione svolta poc'anzi dal senatore Bobbio, è fuori discussione da tutti i punti di vista. Se ci fosse stata incompatibilità, per primi i Presidenti della Camera e del Senato non avrebbero proceduto alla indicazione dell'onorevole Taormina come membro di questa Commissione.

Non deve sfuggire però ad alcuno di noi il fatto che questa realtà produce una grande sofferenza ed anche un deterioramento dell'immagine della Commissione. Pongo un problema di opportunità politica forte, non debole, che deve essere valutato non per arrivare alle questioni di incompatibilità, che non sussistono formalmente, ma per salvaguardare non soltanto i contenuti, ma l'immagine di questa Commissione che gioca molto in termini di contrasto al crimine organizzato. Insomma, dobbiamo essere garantisti in tutto e io per primo mi sento vincolato a questa necessità. Tuttavia, non dobbiamo fare a meno di vedere che proprio alle persone che noi in Parlamento rappresentiamo che ricavano da questa situazione degli elementi di sofferenza e di incomprensione è difficile spiegare perché non si possa riuscire a rimuovere questo grave problema di opportunità politica.

SINISI. Signor Presidente, vorrei esporre due questioni. La prima non è esattamente la stessa testé esposta dall'onorevole Lumia, perché riguarda - invece - il senatore Manzione. Vorrei sapere se abbiamo ricevuto risposte su questo problema, perché per noi è ovviamente pregiudiziale sapere se l'onorevole Taormina abbia o no accettato l'incarico di difendere la società IACP «Futura» contro un collega per le dichiarazioni fatte nel corso di una seduta di Commissione.

PRESIDENTE. Informo che è pervenuta una dichiarazione dell'onorevole Taormina in cui egli ha assolutamente negato alcuna forma di assistenza legale a questa società. In Ufficio di Presidenza si potranno eventualmente prevedere ulteriori approfondimenti.

SINISI. La ringrazio, signor Presidente.

La seconda questione riguarda il fatto che ho ricevuto dal collega Lumia una lettera che accompagna la segnalazione di un testimone di giustizia. Prima di portare la questione in seno al Comitato – che mi riservo di convocare – le chiederei però, come passo istruttorio, di acquisire la documentazione relativamente ai provvedimenti amministrativi, vale a dire ai ricorsi al TAR, che siano stati per così dire presentati avverso ai provvedimenti della Commissione centrale, in modo che quando affronteremo l'argomento potremo essere in possesso di questa documentazione di supporto.

PRESIDENTE. Onorevole Sinisi, ho affrontato proprio questa mattina, con il collega Lumia, la questione, che mi ripromettevo di portare all'attenzione dell'Ufficio di Presidenza giovedì prossimo alle ore 14, per dar conto della mia idea di chiedere notizie sulla situazione, sui motivi, sulla pendenza di eventuali ricorsi al TAR, salvo poi delegare al Comitato...

SINISI. Signor Presidente, la mia richiesta era volta ad evitare di puntare il dito su questo o quel caso, cosa che il Comitato si riserverà eventualmente di fare. Sarebbe opportuno avere la documentazione relativa ai contenziosi amministrativi pendenti, in maniera che da quella si possa ricavare...

PRESIDENTE. Intende in generale?

SINISI. Sì, perché sul caso specifico già ho ricevuto ciò di cui avevo bisogno. Vorrei sapere se ci sono altre pendenze amministrative, in modo che si possa fare una valutazione sul caso in maniera allargata.

PRESIDENTE. D'accordo, la Presidenza si attiverà in tal senso.  
La seduta è tolta.

*I lavori terminano alle ore 12,45.*





