

IL CONTRASTO AL CRIMINE ORGANIZZATO NELL'ESPERIENZA PENITENZIARIA ITALIANA*

RICCARDO TURRINI VITA**

Per motivi di chiarezza, la prima parte di questa esposizione deve essere storica e riferirsi alle sezioni di sicurezza divenute nel tempo più rigorose e a come esse sono andate mutando fino ad oggi.

La seconda parte riassumerà le previsioni di legge specifiche per le istituzioni carcerarie italiane, per contrastare il crimine organizzato negli istituti di pena; in effetti, la risposta dello Stato ha diversi gradi.

La terza ed ultima parte menziona i problemi sorti in esecuzione delle misure speciali e l'interpretazione della Corte Costituzionale italiana.

1. – La materia dei detenuti nelle carceri di massima sicurezza è veramente un argomento molto delicato. In effetti, si fonda sulla riflessione soggiacente che parte della popolazione delle prigioni presenta un grado di pericolosità per la società tale da obbligare l'amministrazione penitenziaria ad adottare misure che, se non prevedono un differente trattamento, prevedono almeno un'attenzione speciale dal punto di vista del controllo e della sicurezza, in modo da garantire non soltanto che non verranno lesi l'ordine e la sicurezza negli istituti penitenziari, ma che siano, altresì, debitamente salvaguardati gli interessi della collettività.

*Lettura tenuta a Kovacoca (Slovacchia), nell'ambito del Themis Plan del Consiglio d'Europa, settembre 1997.

** Magistrato.

Il problema si presenta sotto un duplice aspetto.

Le misure molto rigorose di controllo create ed applicate al particolare tipo di detenuti, sono volte soprattutto a prevenire atti di grave disturbo che possono essere commessi entro gli istituti penitenziari e a mantenere l'ordine; ed anche a impedire che siano organizzate evasioni, salvaguardando in questo modo la pacifica esistenza della comunità esterna.

Il bisogno di fare una distinzione tra i detenuti sulla base della pericolosità all'interno delle prigioni, ebbe origine concretamente e, per la prima volta nel nostro Paese, dopo la riforma legislativa del 1975, negli anni che sono passati alla storia come quelli "dell'emergenza" e che, considerati dal punto di vista delle prigioni raggiunsero l'apice di complessità e pericolosità agli inizi del 1977.

In quell'anno, con decreto del Ministro, venne costituito un ufficio speciale *per il coordinamento di interventi operativi atti a promuovere la sicurezza degli istituti penitenziari*. Quell'ufficio speciale aveva il compito urgente di mantenere le relazioni con il generale dei Carabinieri che avrebbe assunto il coordinamento della *sicurezza esterna degli istituti penitenziari e il compito di formulare proposte per l'attuazione dei servizi che avrebbero garantito la sicurezza interna*.

Fu in questo ambiente e in un clima dominato dall'emergenza, che ebbe applicazione l'idea di selezionare la popolazione detenuta nelle carceri italiane, sottraendo in tal modo agli effetti della riforma del 1975 tutti i detenuti noti come promotori di disordini e rivolte e anche quelli che, data la loro intrinseca capacità criminale, costituivano un pericolo costante per l'ordine e la sicurezza degli istituti di pena, o tramando evasioni, oppure per i loro continui tentativi di destabilizzare l'ordine interno.

Non deve dimenticarsi il delicato momento che stava vivendo allora il tessuto sociale del Paese, attaccato virulentemente dal movimento terrorista, il quale in ultima analisi aveva segnalato e indicato l'obiettivo dei propri piani, proprio negli istituti penitenziari.

In tal modo, emergeva un bisogno prioritario di prestare attenzione speciale alle misure di sorveglianza, tanto all'interno quanto all'esterno delle prigioni, pur continuando a rispet-

tare l'ordinamento penitenziario allora in vigore, senza lasciarsi vincere dalla tentazione di creare leggi speciali.

Le soluzioni possibili del problema andavano, quindi, ricercate entro l'ordinamento penitenziario esistente.

Furono emanate disposizioni operative, aventi per obiettivo primario quello di garantire la sicurezza in tutti gli istituti penitenziari prevenendo l'attuazione di qualsiasi progetto criminoso che avrebbe potuto essere organizzato dai detenuti che fossero stati condannati per reati di evasione o per criminalità organizzata.

A questo fine vennero prima scelte e poi usate prigioni o sezioni di prigioni ritenute adatte per accogliere alcune centinaia di detenuti, i quali a motivo di una serie di caratteristiche obiettive di pericolo, venivano considerati un rischio costante per la sicurezza della struttura carceraria.

Vennero così istituite le c.d. sezioni di massima sicurezza allo scopo specifico di assicurare un maggior controllo. Il personale assegnato a tali strutture venne selezionato con ogni possibile cura, assegnandovi uomini e donne ritenute capaci di affrontare la situazione, scelti sulla base di criteri adeguati.

Infine, il controllo esterno delle prigioni venne affidato alle forze di polizia ordinarie, ed in particolare ai carabinieri.

Venne fatta una ulteriore distinzione fra gli istituti di massima sicurezza, riservando alcune delle strutture quasi esclusivamente alla detenzione di criminali di tipo politico, mentre altre erano adibite alla detenzione di criminali comuni.

Un altro tipo di difficoltà nel frattempo aveva cominciato a farsi sentire all'interno degli istituti di massima sicurezza: alcuni sicari, affiliatisi dal crimine organizzato alle formazioni terroristiche, non erano sufficientemente contenuti dalle misure di vigilanza e controllo adottate fino ad allora, e trovarono quindi il tempo e il modo di commettere crimini atroci per eliminare i loro compagni di prigionia.

La nuova emergenza costrinse l'amministrazione penitenziaria ad un ulteriore intervento per intensificare la vigilanza, iniziativa che portò alla creazione di sezioni e reparti speciali, generalmente di piccole dimensioni, in cui le autorità trasferirono tutti i detenuti i quali si erano resi colpevoli di omicidio e

tentato omicidio all'interno delle carceri. Questi detenuti furono sottoposti a controlli, resi ancor più drastici dall'applicazione, in forma aggravata, dell'articolo 90 dell'O.P., norma già precedentemente utilizzata, anche se in forma meno rigorosa, per le sezioni di massima sicurezza.

L'articolo 90 della legge del 1975 conferiva al Ministro della Giustizia la facoltà di sospendere alcune regole di trattamento previste nella legge che, in taluni casi concreti, potessero essere in contrasto con le necessità di ordine e sicurezza.

Benché il totale delle strutture, contando i due tipi, superasse di poco i venti istituti, ciò rese possibile, fino al termine del periodo di emergenza, non soltanto di arrestare il fenomeno delle evasioni, ma anche di ristabilire la tranquillità operativa nella maggior parte degli istituti penitenziari che fruivano del regime ordinario.

Tutte queste condizioni, certamente, erano essenziali purché la riforma penitenziaria del 1975 potesse fare i suoi primi passi.

Tra le limitazioni più importanti delle regole di trattamento introdotte dai vari decreti, vanno ricordati il divieto di partecipazione alle rappresentanze dei detenuti preposte al controllo del vitto o alla biblioteca, e il divieto di organizzare attività culturali, ricreative e sportive.

Si può anche rammentare che a quei detenuti non erano consentiti colloqui più lunghi di un'ora, di conversare con i familiari e i parenti in visita se non separati da una lastra di vetro, di fare telefonate o corrispondere con altri detenuti, anche nel caso si trattasse di parenti del detenuto. Tutta la corrispondenza, in arrivo e in partenza, doveva prima ricevere il visto di controllo del direttore.

Venne ridotto il numero delle ore di permanenza all'aperto di cui i detenuti potevano godere. Era stabilito anche il numero dei detenuti cui era consentito di raggrupparsi insieme in un dato momento (sette all'inizio, poi dodici e talvolta quindici al massimo).

Limitazioni più rigide vennero imposte al ristretto numero di detenuti da assegnare alle sezioni speciali, all'interno delle carceri di massima sicurezza.

In tutte le strutture di massima sicurezza, a prescindere dal fatto che fossero o non fossero rette dalla forma semplice o dalla forma aggravata prevista dall'articolo 90, il regime di vita esposto si accompagnava ad una vigilanza estremamente intensa che, durante gli spostamenti, prendeva concretamente la forma numerica di tre agenti di custodia comandati da un sottufficiale per ciascun detenuto.

La necessità di istituti penitenziari di questo tipo iniziò a diminuire, pur se lentamente, nel corso del 1984. Quando i decreti ministeriali vennero a scadere il 31 ottobre di quell'anno, non furono rinnovati, tranne che per le sezioni speciali ove la forma aggravata precedentemente descritta rimase in vigore. Però, anche in quelle sezioni speciali, il regime restrittivo divenne man mano meno severo e, trascorso un breve periodo di tempo, anche i relativi decreti non furono rinnovati. La virulenza del crimine politico era terminata.

Per quanto riguarda i detenuti appartenenti alla criminalità organizzata, si può dire che furono raggiunti sostanzialmente gli obiettivi fissati dal decreto del Ministro del 1977, e va notata anche una accresciuta capacità da parte dell'amministrazione penitenziaria di affrontare la sfida criminale.

Data l'evoluzione positiva della situazione generale che andava delineandosi, l'amministrazione penitenziaria pensò di ridurre se non addirittura di eliminare le strutture di emergenza create dagli istituti e sezioni di massima sicurezza e ripristinare il trattamento sospeso fino a quel momento.

Nel 1986 entrò in vigore la legge n. 663, che riformò e migliorò le norme già progredite della legge 354 del 1975. Si tratta di una legislazione che, per principio, non esclude nessun detenuto dall'usufruire di varie misure (dalla semilibertà alla liberazione anticipata, dai permessi-premio, alla libertà condizionale), benefici che dipendono direttamente dalla condotta del detenuto durante il periodo di detenzione.

La decisione di non impiegare ulteriormente le misure di emergenza, non significò lo smantellamento automatico delle sezioni esistenti di massima sicurezza, che, all'epoca, presero il nome di sezione a maggior indice di sicurezza. Tali sezioni, anche se in numero esiguo, continuano a funzionare e si distin-

guono dalle prigioni ordinarie non più come accadeva in passato, a causa della sospensione di alcune regole e strumenti normativi, ma piuttosto per l'intensità della vigilanza e delle speciali misure di sicurezza applicate. Di regola, vi sono assegnati membri irriducibili di organizzazioni terroristiche che non hanno abbandonato l'idea della lotta armata, oppure, membri di bande criminali i quali, data la gravità dei crimini commessi o del comportamento tenuto durante la detenzione, hanno dimostrato di essere individui che presentano un alto grado di pericolosità individuale.

Non si può affermare che questo tipo di detenuti presenti un qualunque tipo di omogeneità sotto il profilo giuridico, in quanto la popolazione delle sezioni di sicurezza intensificata comprende detenuti le cui responsabilità sono tuttora in via di accertamento, altri in attesa di giudizio, altri che sono detenuti appellanti, ed altri ancora che stanno espiando la loro pena.

L'assegnazione dei detenuti alle strutture speciali viene direttamente ed esclusivamente decisa dall'ufficio centrale detenuti dell'Amministrazione penitenziaria e non è in alcun modo sottoposta ad altra istanza o sollecitazione. È però vero che l'assegnazione ad un istituto di elevata sicurezza che, conviene ricordarlo, è motivata esclusivamente dal grado di pericolosità costituito dal detenuto stesso, viene decisa o sulla base di una relazione inoltrata dal procuratore della Repubblica, oppure dal direttore del carcere.

A volte, la richiesta si appoggia all'opinione espressa dagli organi collegiali previsti dalla legge (consiglio di disciplina e gruppi di osservazione e di trattamento). Nel caso di detenuti non ancora condannati, il pericolo che essi possono costituire viene di regola desunto (a volte già al momento dell'arresto) dalla gravità del reato di cui sono accusati; oppure, il regime speciale può essere giustificato dalla necessità di escludere la possibilità di fuga oppure, ancora, da quella di impedire vendette. In tali casi, la richiesta di assegnazione viene fatta dal Pubblico Ministero direttamente al competente dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Il secondo metodo (se di metodo si può propriamente parlare in questi casi), seguito nell'assegnare i detenuti alle sezioni ad elevato indice di sicurezza, rientra esclusivamente nella

competenza dell'amministrazione penitenziaria e riguarda le decisioni prese sulla base del comportamento del detenuto durante l'espiazione della pena.

Quando i reclusi si pongono continuamente in contrapposizione con l'ordinamento penitenziario e lo infrangono ripetutamente, o quando giungono a commettere atti di violenza o crimini contro i loro stessi compagni o contro il personale penitenziario, il direttore può chiedere che l'amministrazione centrale li assegni ad una sezione di sicurezza intensificata.

Tale assegnazione di regola copre un periodo indeterminato e rimane in vigore fino a quando le autorità preposte possano chiaramente osservare che la pericolosità costituita dal detenuto non è diminuita, egli dimostra la volontà di attenersi alle regole della vita del carcere, rinunciando a modelli di comportamento in contrapposizione con l'ordine e la sicurezza.

La persona di cui ci stiamo occupando ha gli stessi identici diritti di tutti gli altri detenuti i quali essi sono concessi e retti dall'Ordinamento penitenziario, eccezion fatta per il limite imposto dal loro grado di pericolosità. Ai detenuti nelle sezioni di sicurezza intensificata, è consentito di partecipare alle attività scolastiche, sportive, religiose e di lavoro, che possono svolgersi solamente all'interno delle sezioni ove sono detenuti i reclusi e, ad ogni modo, non insieme a detenuti di altre categorie. Essi godono delle ore di permanenza all'aria aperta nei cortili a loro riservati e non devono superare, salvo nei casi in cui condizioni particolari lo rendano indispensabile, il numero di quindici detenuti per volta.

Particolare attenzione è posta alla struttura e la conformazione dei cortili, in quanto nessuna parte di essi deve essere celata alla vista dei sorveglianti.

I detenuti possono ricevere le visite dei loro congiunti o di altre persone, anche se in ambienti specificamente destinati a tale scopo e soggetti a misure adeguate (ad es. viene assicurato un controllo visivo da parte di due agenti penitenziari anziché di uno solo). Da alcuni anni la spessa lastra di vetro interposta in precedenza tra il prigioniero e il visitatore non è stata più usata.

Va detto, infine, che a questi detenuti possono venire concessi tutti i benefici previsti dalla legislazione in vigore purché vengano rispettate le dovute condizioni.

Quanto appena detto ha bisogno inevitabilmente di alcune brevi osservazioni.

Come già illustrato, la legislazione penitenziaria non fa differenze tra i detenuti che scontano le loro condanne all'interno degli istituti ordinari ed i detenuti trasferiti alle sezioni di sicurezza intensificata per quanto riguarda l'applicazione di misure atte ad agevolare il loro reinserimento nella società.

Nel 1991 e nel 1992, due successive leggi hanno introdotto alcune innovazioni di tipo restrittivo per quanto riguarda la concessione dei benefici previsti dall'ordinamento penitenziario, a persone riconosciute colpevoli di reati commessi a scopo terroristico e sovversivo dell'ordine costituito; di reati di associazione di tipo mafioso e di sequestro di persone a scopo di estorsione, e del reato di associazione a scopo di traffico di stupefacenti. Sono anche previste restrizioni per i colpevoli di omicidio e spaccio di stupefacenti.

Data la natura dei reati del primo gruppo, l'ammissione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione possono essere concessi soltanto ove siano stati acquisiti elementi tali da escludere la presenza di attuali collegamenti con gruppi criminali organizzati o sovversivi.

Per quanto riguarda il secondo gruppo, i benefici possono essere concessi solo ove non vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con gruppi criminali organizzati o sovversivi.

La decisione in merito rientra nella competenza dei tribunali di sorveglianza e viene presa dopo aver acquisito informazioni particolareggiate dal Comitato provinciale di ordine e sicurezza pubblica. Ci si riferisce al tipo di reato commesso ed alla persistenza di legami con la criminalità organizzata piuttosto che al tipo di carcere (ad es. costituito dall'essere assegnato ad una sezione di sicurezza intensificata) nel quale il prigioniero è detenuto.

Ciononostante, non sarebbe veritiero negare che i prigionieri assegnati a queste sezioni trovino maggiore difficoltà ad ottenere, anche quando scontino identiche condanne, benefici penitenziari. A prescindere dalla maggiore pericolosità rappresentata da questi detenuti, ciò è dovuto anche alla maggior cautela con cui non soltanto i gruppi di osservazione e tratta-

mento e la magistratura di sorveglianza, ma anche gli stessi direttori delle carceri, valutano i progressi conseguiti sulla via della riabilitazione sociale. In effetti, è forse più facile che ottengano una riduzione della pena, spesso vista come mezzo di sprone a proseguire lungo la strada del buon comportamento in carcere.

Visto come stanno le cose, parrebbe che le sezioni di elevato indice rispondano soprattutto alla necessità di contenimento delle pressioni criminali più violente e meno controllabili.

In effetti, l'osservazione che può farsi in tali sezioni tende ad accertare la volontà dei singoli detenuti di accettare ed adattarsi alle regole comuni di comportamento, di abbandonare atteggiamenti pregiudizievole per la sicurezza e l'ordine negli istituti di pena e almeno di iniziare un processo di revisione critica del loro passato comportamento nel carcere. Per quanto riguarda coloro nei quali i funzionari responsabili riconoscono intenzioni di questo genere con ragionevole certezza (non va dimenticato che la partecipazione di questi detenuti alle attività di trattamento spesso non è altro che strumentale) il direttore della prigione ha attualmente facoltà di richiedere di far rientrare il prigioniero nella sezione ordinaria.

In tale prospettiva, quindi, queste strutture si rivelano strumento efficace per l'insieme degli istituti di pena; esse tendono ad assicurarsi che la maggioranza della popolazione detenuta sia in grado di condurre una vita ordinaria. Inoltre, esse non escludono la possibilità che il detenuto sia messo in grado di reinserirsi nella vita comune, possibilità offerta dalla legislazione penitenziaria persino a questi detenuti così fortemente pericolosi.

2. – Per la prima volta nel 1982, l'appartenenza ad una organizzazione di tipo mafioso venne considerata un crimine in Italia. In precedenza, si poteva essere un mafioso e non infrangere la legge. Nel 1965 la legge n. 575 aveva previsto misure antimafia, ma si trattava soltanto di misure più rigorose di polizia, quali ad esempio, il divieto di residenza in una data città.

Per la legge italiana, *una organizzazione viene considerata di tipo mafioso quando i suoi membri si avvalgono del potere di intimidazione, di legami associativi e del conseguente obbli-*

go delle vittime al silenzio, per commettere reati, per acquisire un controllo diretto o indiretto sulle attività economiche, mediante approvazioni legali, appalti pubblici, o per realizzare illeciti profitti per sé o per altri (articolo 416-bis del codice penale).

La forza del legame di segretezza crea paura nei cittadini e costituisce la fonte del potere della mafia e di tutte le organizzazioni consimili. Si potrebbe asserire che la forza del crimine organizzato risiede totalmente nel legame esistente tra i membri dell'organizzazione stessa. L'Amministrazione penitenziaria ha due mezzi per combattere il crimine organizzato all'interno degli istituti penitenziari: anzitutto, evitare che detenuti specialmente pericolosi acquisiscano indebita influenza sui loro compagni di prigionia in vari modi (mediante il denaro, dimostrando, con la loro continua disobbedienza, di non essere vincolati dalle regole, usando la violenza e le minacce contro gli altri detenuti). In quelle circostanze, va bloccato il diffondersi di cellule mafiose all'interno degli istituti penitenziari, che si produce con il reclutamento di nuovi membri.

Questi detenuti non sono stati necessariamente condannati per reati di mafia, e di conseguenza le reazioni devono essere proporzionate all'individuo ed alla sua condotta.

Il regime di sorveglianza particolare descritto più avanti, è utile a questo fine: subito dopo il 1986, esso fu ritenuto l'erede dell'articolo 90 della legge penitenziaria, abrogato nello stesso anno.

Il secondo sistema per combattere il crimine organizzato all'interno delle carceri, è quello di impedire al detenuto mafioso di mantenere collegamenti con altri mafiosi all'esterno delle prigioni. In teoria, qualsiasi restrizione nel carcere dovrebbe impedire tali collegamenti, ma in pratica ciò è tutt'altro che vero, specie nelle regioni di appartenenza delle organizzazioni criminali.

Abbiamo già detto che l'ordinamento penitenziario italiano è volto ad incoraggiare i contatti fra i detenuti e dei prigionieri con la comunità, anzitutto con la famiglia, onde contribuire alla risocializzazione dei rei. Con le organizzazioni criminali basate sulla famiglia, che vanno anche sotto il nome di endemiche, tali contatti, invece, possono incoraggiare i rapporti con la mafia, rafforzando perciò proprio quelle organizzazioni.

Dopo l'assassinio dei giudici Falcone e Borsellino, venne modificato l'articolo 41-*bis* ai fini di una maggiore sicurezza generale e per spezzare il collegamento tra criminali detenuti e le organizzazioni criminali attive nel territorio. Si è trattato di una reazione severissima, che sollevò molte difficoltà in termini di legittimità costituzionale, in quanto si era ben lontani dal regime penitenziario usuale.

Era molto difficile, per l'idea prevalente in Italia sul sistema carcerario, rendersi conto che la libertà dell'individuo esiste anche nei confronti del male. Alcuni detenuti non vogliono mutare il loro comportamento, né all'interno né nella vita fuori dal carcere. In questa evenienza, i regolamenti carcerari debbono prevedere come evitare i crimini all'interno delle carceri e anche come evitare che un detenuto di questo tipo acquisisca una sempre crescente autorità sui suoi compagni di carcere.

La legge 633 del 1986, abolì l'articolo 90 e introdusse uno speciale regime di sorveglianza con l'articolo 14-*bis*.

L'art.14-*bis*, rappresenta la tipica risposta a necessità diverse, riguarda non l'istituto bensì il singolo detenuto imputato o definitivo. È consentito applicare il detto regime al detenuto che:

- (a) turbi l'ordine o la sicurezza del carcere;
- (b) ostacoli, con la violenza o le minacce, gli altri detenuti nello svolgimento della loro attività;
- (c) promuova e si avvalga dell'assoggettamento degli altri detenuti nei suoi confronti.

Nel progetto di azione governativa contro il crimine organizzato all'interno delle carceri, è posta una attenzione particolare a contrastare l'assoggettamento dei detenuti nei confronti di altri, non soltanto per salvaguardare l'eguaglianza e di conseguenza la possibilità del trattamento, ma anche quale modo per prevenire la formazione di nuove, pur se piccole, bande criminali. Anche se la violenza contro i compagni di prigionia e gli insulti e le offese contro il personale penitenziario sono la causa più frequente di questo regime di sorveglianza, il controllo stesso non è una sanzione disciplinare, ma una forma di trattamento. Quindi, la durata semestrale del decreto può

essere prolungata ogni tre mesi, indefinitamente. D'altro canto, il detenuto interessato può fare ricorso al tribunale di sorveglianza contro il decreto.

L'attuazione del decreto da origine in genere ai seguenti divieti:

1 – il divieto di far parte delle rappresentanze di detenuti per il vitto, per le biblioteche e per le attività culturali e sportive;

2 – il divieto di ricevere visite di estranei, persone diverse dai familiari, con l'eccezione di quelle che sono necessarie al compimento di atti giuridici;

3 – il divieto della corrispondenza telefonica;

4 – il divieto di svolgere attività lavorative e sportive, di partecipare a corsi di studio o di formazione e di addestramento al lavoro.

Inoltre, viene apposto il visto del direttore sulla corrispondenza del detenuto, previo decreto del magistrato di sorveglianza.

Nel regime di sorveglianza particolare, il principio informatore è lasciare tutto il possibile al detenuto salvaguardando gli obiettivi del trattamento. Il principale effetto pratico del decreto è quello di facilitare agli agenti il controllo della persona.

Il regime speciale previsto dal secondo comma dell'articolo 41-*bis* può essere applicato quando l'ordine e la disciplina devono essere mantenuti nell'interesse della sicurezza pubblica. Contrariamente a quanto previsto al primo comma dell'art. 41-*bis*, il secondo comma è volto alla sicurezza pubblica, vale a dire alla sicurezza di tutta la comunità e non a quella delle sole carceri. Per questo motivo, il rischio per la comunità è definito specificando il criminale soggetto al regime di sospensione quale detenuto che sconta la pena per ciascuno dei crimini previsti dal primo comma dell'art. 4-*bis*, che comprende: associazione mafiosa, sequestro di persona a fine di estorsione, associazione per il traffico di stupefacenti, altri reati commessi al fine di agevolare l'associazione criminale o avvalendosi della stessa.

Si può quindi affermare che l'art. 41-*bis* rappresenti la risposta specifica del sistema penitenziario al crimine organizzato.

Di conseguenza, il Ministro può sospendere in tutto o in parte l'attuazione delle regole di trattamento previste dalla legge che siano concretamente in contrasto con le necessità di ordine e sicurezza.

L'autorità competente ad applicare il decreto è il Ministro della Giustizia; la richiesta può altresì essere avanzata dal Ministro dell'Interno: si tratta quindi di una azione amministrativa non giudiziaria.

In pratica, dopo cinque di esistenza il decreto tipico contiene le seguenti disposizioni:

- sospensione dei colloqui con i familiari (salvo uno al mese, della durata di un'ora);
- sospensione di tutti gli altri colloqui;
- sospensione della corrispondenza telefonica, salvo una registrata per mese se non ha avuto luogo il colloquio;
- il detenuto non può ricevere denaro e può ricevere soltanto due pacchi mensili, oltre a due pacchi straordinari l'anno, contenenti capi di vestiario e biancheria.

I detenuti sottoposti al regime non possono organizzare attività culturali o ricreative, né possono svolgere funzioni di rappresentante dei detenuti, o svolgere attività lavorative o altri compiti.

Nemmeno possono stare all'aria aperta per più di due ore al giorno.

Vi è anche un tipo di decreto meno rigoroso per i detenuti meno pericolosi. Il decreto non è perpetuo: esso dura sei mesi e può venire prorogato.

Il riferimento al denaro o ai capi d'abbigliamento può apparire sorprendente, ma occorre ricordare che l'abbigliamento elegante e costoso è un modo tradizionale per indicare chiaramente il grado di autorità del detenuto mafioso anche dentro i confini del carcere: in Italia i detenuti non vestono una uniforme.

3. - Come si è detto, questo regime severo di sicurezza è stato criticato da molti studiosi e giudici di sorveglianza, in quanto non concorda con i principi della Costituzione. La Corte Costituzionale ha pronunciato alcune decisioni in merito; di queste, le sentenze 349 del 1993 e la 351 del 1996 hanno stabilito quanto segue.

Le previsioni del decreto sono legittime, in quanto l'autorità amministrativa tocca le misure di trattamento e non i diritti del detenuto (in Italia, i diritti di libertà possono essere limitati soltanto dal potere giudiziario). Ciò sta a significare che il decreto tocca la gestione della vita nelle carceri non i rimanenti diritti di un detenuto e che quindi il Ministro può validamente emetterlo. In effetti, il testo della legge non è molto dettagliato. Ad esempio, in Italia la concessione della libertà anticipata è parte del trattamento, ma è sempre stato sottinteso che l'applicazione di misure non detentive non possono essere sospese dal Ministro, essendo disposte dal potere giudiziario.

Il tribunale di sorveglianza, pur senza che esista una specifica previsione di legge, può esaminare il decreto al fine di verificarne i presupposti (se esso è motivato, se è inflitto ad un detenuto che sconta la pena per i reati attinenti) e per accertare che le misure decretate non contravvengano in concreto ai diritti del detenuto, ma anche può modificare alcuni divieti e sospensioni che violino i diritti del detenuto.

Il criterio per individuare i diritti del detenuto è stato individuato dalla Corte Costituzionale con riferimento ai limiti del regime di sorveglianza particolare attraverso il metodo della analogia.

In conclusione, ci sia consentito di dire che i pubblici ministeri ritengono importante, ai fini della lotta contro la criminalità organizzata, mantenere in vigore il regime dell'art. 41-*bis*, benché molte voci siano contrarie. Il regime dell'art. 41-*bis* è una misura eccezionale che avrebbe dovuto rimanere in vigore per tre anni, ma la cui validità è stata prolungata fino al 1999.

* * *

La presente lettura è stata tenuta dall'Autore a Kovacoca, in Slovacchia, nel 1997, nell'ambito del Themis Plan del Consiglio d'Europa. Non sembra inutile accennare alle successive evoluzioni del regime, alcune ancora in corso. Il regime straordinario di cui all'articolo 41-*bis* doveva spirare nel 1995, ed è stato prolungato al 1999 dapprima, e quindi alla fine del 2000, con la legge 7 gennaio 1998, n. 11. Il decreto legge n. 341/2000 ha prorogato il regime fino al 31 dicembre 2002.

La stessa legge ha individuato nel tribunale di sorveglianza con giurisdizione sul carcere di assegnazione l'organo giudiziario competente per il reclamo e, soprattutto, ha introdotto la partecipazione ad udienza a distanza (c.d. videoconferenze) che tanto ha ridotto i movimenti di quei detenuti.

Un diverso sviluppo, attraverso l'istituzione per legge del regime di massima e superiore sicurezza, inserendo i nuovi articoli 41-ter e 41-quater in luogo del comma due dell'articolo 41-bis, e meglio dettagliando il loro contenuto, è stato di recente proposto dal Ministero della Giustizia.

L'attuale regime di 41-bis, secondo comma, assume il nome di *regime di massima sicurezza*, e la sua applicabilità è legata ad un presupposto oggettivo (il tipo di reato per il quale la persona è detenuta o internata) ed uno soggettivo, diverso per due diverse fasce. Alla prima fascia appartengono tutti i ristretti per articolo 416-bis, secondo comma (presupposto oggettivo) per i quali non risulta escluso l'attuale collegamento con associazione di tipo mafioso, anche non propria (presupposto soggettivo). Anche per la seconda fascia, il presupposto oggettivo ruota attorno all'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario, e consiste nei reati di cui agli articoli 416-bis, primo comma, 630, reati commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'articolo 416-bis, od al fine di agevolare le stesse associazioni; inoltre, le associazioni per delinquere volte alla commissione di omicidi, estorsione aggravata, riciclaggio, impiego di danaro beni e utilità di provenienza illecita; l'associazione volta al commercio di stupefacenti; i delitti commessi per finalità di terrorismo o eversione dell'ordinamento costituzionale, ed infine il reato p.p. dall'articolo 12, terzo comma, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 265. Il presupposto soggettivo è che il ristretto abbia una collocazione attuale di rilievo nell'ambito della criminalità organizzata. La procedura prevede che il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, non più il ministro, acquisisca notizie dall'autorità giudiziaria che procede, dalla DNA, dagli organi di polizia specializzati. Il provvedimento iniziale ha durata di un anno, ed è confermato se, ad istruttoria rinnovata, *non risultino elementi che dimostrino che la pericolosità sociale del detenuto è grandemente scemata*.

Lo schema si basa sul paradigma della prassi dell'amministrazione, consolidatasi nel tempo, ma le specifiche interdizio-

ni, oltre al generale principio di applicare elevate misure di sicurezza interna ed esterna, avendo forza di legge, possono ridurre la varietà delle pronunce. Il colloquio con i soli familiari è indicato in uno al mese, in locali che impediscano il passaggio di oggetti, e possono essere sottoposti a controllo auditivo ed a registrazione; un colloquio telefonico è autorizzabile ogni mese, per dieci minuti, ed è registrato; è ridotto il numero dei pacchi ed è esclusa la partecipazione alle rappresentanze; la permanenza all'aperto dura due ore, in gruppi non superiori a cinque unità; la corrispondenza è sottoposta al visto di controllo.

I precetti appena riassunti hanno carattere cogente, di modo che gli spazi discrezionali dell'amministrazione sono molto ridotti; per converso, nel disciplinare il ricorso al tribunale di sorveglianza, è espressamente previsto che il tribunale conferma od annulla il decreto, così escludendo che possa modificarlo.

L'innovazione dello schema è contenuta soprattutto in un secondo regime, detto di *speciale sicurezza*. Il presupposto oggettivo è la restrizione per i reati già indicati, ed inoltre per associazione per delinquere volta alla commissione di reati di rapina aggravata, usura aggravata, e per quello p.p. dall'articolo 295, secondo comma, del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43. Il presupposto soggettivo è che risulti l'attuale collegamento con organizzazioni criminali. La procedura è identica.

La differenza delle misure rispetto all'altro e più severo regime riguarda i colloqui (da 2 a 4 al mese), la corrispondenza telefonica (2 al mese), ed il numero di detenuti che possono riunirsi (fra 8 e 15) nei cortili per il passeggio.

In definitiva, l'incognita di tale possibile evoluzione legislativa è data soprattutto dall'estensione del regime di speciale sicurezza; esso dovrebbe coprire quasi tutta l'area dell'attuale alta sicurezza, ma con misure insieme più severe nel regime e più gravose per l'amministrazione nell'applicazione; alcune di esse possono in effetti portare ad un miglioramento del controllo delle relazioni esterne. È anche possibile che il sistema così congegnato, collegandosi alla giurisprudenza sul carattere permanente dell'affiliazione mafiosa, porti addirittura a sottoporre al regime un numero maggiore di detenuti rispetto a quello, pur grande, degli attuali associati al regime di alta sicurezza.

RIASSUNTO

Sulla base di una lettura tenuta quale oratore a Kovacoca, in Slovacchia, nel 1997, nell'ambito del Themis Plan del Consiglio d'Europa, l'Autore, magistrato presso il DAP, riferisce nell'articolo i salienti momenti storico politici e giuridici che hanno segnato, in Italia, la disciplina penitenziaria di contrasto, prima al terrorismo, poi alla criminalità organizzata. Vengono quindi esaminate: la predisposizione di carceri di massima sicurezza, l'applicazione delle misure di emergenza negli istituti (articolo 90 O.P.), l'evoluzione delle tecniche di contrasto e di sicurezza, con la creazione di specializzati organi di polizia.

L'Autore dà conto del succedersi delle disposizioni di legge (misure di emergenza, regime di sorveglianza particolare, articolo 41-*bis* dell'ordinamento, primo e secondo comma) e della relativa concreta applicazione da parte dell'amministrazione penitenziaria. Il regime straordinario di cui all'articolo 41-*bis* che doveva spirare nel 1995, è stato prorogato al 1999 e quindi alla fine del 2000, con la legge 7 gennaio 1998, n. 11. Sono conclusivamente affrontati i problemi esaminati dalla giurisprudenza costituzionale, che hanno portato ad un sostanziale giudizio di conformità alla Costituzione ed è esaminato il recente disegno di legge, che mira, attraverso la previsione per legge dei contenuti dei regimi di massima e superiore sicurezza, ad inserire i nuovi articoli 41-*ter* e 41-*quater* nell'ordinamento penitenziario, e a dettagliare il loro contenuto.

RÉSUMÉ

Sur la base d'une conférence tenue à Kovacoca, en Slovaquie, en 1997, dans le cadre du Themis Plan du Conseil de l'Europe, l'Auteur, magistrat au DAP, illustre dans cet article les moments historiques, politiques et juridiques les plus importants qui ont caractérisé, en Italie, la normative pénitentiaire pour contraster d'abord le terrorisme et ensuite la criminalité organisée. L'Auteur a examiné: la prédisposition de prisons de haute sécurité, l'application des mesures d'urgence dans les établissements pénitentiaires (Art. 90 O.P.), l'évolution des techniques de contraste et de sûreté et la création d'unités de police spécialisées.

L'auteur illustre le parcours de la normative (mesures d'urgence, régime de surveillance particulière, article 41-*bis* de la loi pénitentiaire, par. 1 et 2) et de son application concrète par l'administration pénitentiaire. Le régime extraordinaire prévu par l'article 41-*bis* de la loi pénitentiaire, qui devait terminer en 1995, a été prorogé jusqu'à 1999 et ensuite jusqu'à la fin de 2000, avec la loi du 7/01/98 n. 11. Enfin, il a analysé les problèmes examinés par le droit constitutionnel, qui ont mené à des jugements de conformité constitutionnelle substantielle, ainsi que le dernier projet de loi, ayant le but, à travers la prévision par la loi des acceptions des régimes de haute sécurité et de sécurité supérieure, d'insérer les articles 41-*ter* et 41-*quater* dans la loi pénitentiaire et d'en donner leur contenu en détail.

SUMMARY

In 1997, the Author, a Judge working at the Penitentiary Department Headquarters, made a lecture in Kovacoca, Slovakia, within the Council of Europe's Themis Plan. This article is based on that lecture, and it reports the main historical, political and judicial moments which marked, in Italy, the penitentiary legislation tackling first terrorism, and then organised crime. Subsequently, he analyses the arrangement of maximum security prisons, the enforcement of the emergency measures in prisons (article 90 of the Penitentiary Act), the evolution of the tackling and security measures, through the establishment of specialised police bodies.

The Author also reports about a succession of provisions (emergency measures, special surveillance regime, article 41-*b* of the penitentiary act, paras 1 and 2) and about their relevant enforcement by the penitentiary administration. The special regime under article 41-*b*, due to end in 1995, was prolonged until 1999, and then until the end of 2000, by the Law n. 11, dated 7th January 1998. Finally, he analyses the issues examined by the Constitutional Court, bringing to a substantial conformity to the Constitution, as well as the new bill aiming at including, through the provision by law of the contents of the maximum and higher security regimes, the new articles 41-*c* and 41-*d* in the Penitentiary Act, and at giving details of the contents of these articles.