

STUDIO PER LA DEFINIZIONE NORMATIVA ED ORGANIZZATIVA DI UN REGIME SPECIALE DI DETENZIONE NELLA REPUBBLICA DI SERBIA

SEBASTIANO ARDITA

SOMMARIO. 1. Premessa. La richiesta dell'OSCE. – PARTE PRIMA. ANALISI DELL'ATTUALE ASSETTO DELLA NORMATIVA ANTICRIMINE E DELL'ORGANIZZAZIONE PENITENZIARIA – 2. Lo stato attuale del contrasto alla criminalità. – 2.1 Il sistema penale di contrasto in Serbia. – 2.2. L'assetto ordinamentale e organizzativo della magistratura serba. – 3. La situazione del sistema penitenziario. – 3.1 L'organizzazione dell'amministrazione penitenziaria. – 3.2 La visita agli istituti di detenzione. Le effettive condizioni di detenzione, la professionalità degli operatori ed il ruolo strategico dell'OSCE. – PARTE SECONDA. IL PROGETTO PER UNA DISCIPLINA COMPIUTA DEL REGIME SPECIALE DETENTIVO PREVISTO DALL'ART. 15 DELLA LEGGE SULLA C.O. – 4. Il generale rispetto dei diritti umani quale premessa di un possibile regime differenziato. – 5. La possibile definizione normativa dei presupposti e dei contenuti del nuovo regime. – 6. Il profilo di controllo e garanzia. – 7. La concreta ipotesi di integrazione normativa dell'art. 15. – 8. L'aspetto organizzativo delle sezioni a regime detentivo differenziato. – 9. Caratteristiche costruttive e logistica dei reparti. – 9.1 Gli Impianti. – 9.2. Le Cautele. – 10. Il personale di polizia addetto al regime differenziato. – PARTE TERZA. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI. – 11. Conclusioni. – 12. Raccomandazioni. – 12.1. Raccomandazioni per la modernizzazione del sistema penitenziario ed adeguamento agli standard di rispetto dei diritti umani. – 12.2. Raccomandazioni per la definizione di regole per l'art. 15 l. c.o. e previsione di risorse, strutture logistiche, e norme di organizzazione per l'eventuale attuazione di un regime detentivo speciale. – 12.3. Raccomandazioni per l'adeguamento delle strutture istituzionali e degli strumenti normativi alle necessità della lotta al crimine organizzato.

1. La richiesta dell'OSCE

L'organizzazione internazionale aveva chiesto al governo italiano l'assistenza di un esperto per contribuire alla introduzione, nell'ordinamento giuridico della Serbia-Montenegro, di una normativa di dettaglio che meglio disciplinasse la previsione di un regime speciale detentivo nei confronti degli appartenenti al crimine organizzato – già presente in quell'ordinamento – con particolare riguardo alla necessità di definire e garantire i diritti insopprimibili della persona umana.

La volontà dell'OSCE di sostenere il governo serbo nella formalizzazione di un regime speciale va pertanto concepita come intenzione di garantire trasparenza nella adozione degli standard detentivi, come si conviene ad una moderna democrazia ed a uno Stato di diritto. Tale iniziativa ha preso corpo allorché nel paese, con il varo di una nuova normativa, sono state introdotte norme speciali per contrastare la criminalità. Tra di esse vi è anche una disposizione, che introduce la possibilità di applicare un regime speciale ai detenuti appartenenti alla criminalità organizzata, prevedendo che la loro detenzione si svolga presso la prigione speciale di Belgrado. Scopo dello studio è pertanto, in primo luogo, quello di fissare degli standard di rispetto dei diritti umani, suggerendone l'introduzione all'interno dell'ordinamento serbo insieme a disposizioni che finalizzino ogni eventuale restrizione ad una indispensabile e reale necessità di prevenzione. In secondo luogo occorrerà poi prevedere un sistema di controlli, che consenta di verificare il concreto rispetto della funzione preventiva dell'istituto: impedendo che il regime differenziato possa costituire oggetto di inutile vessazione nei confronti di detenuti per i quali non ricorrano i presupposti di applicazione; e controllando che la sua applicazione rispetti i contenuti previsti nella legge e riportati nel corpo del provvedimento che vi dà in concreto attuazione.

Va infatti rilevato che la realizzazione di un regime speciale di detenzione, in tanto può essere proficuamente e ragionevolmente attuata, in quanto siano già assicurate regole generali di trattamento che garantiscano a tutti detenuti condizioni di vita rispettose della dignità delle persone e occasioni di recupero ad una corretta condotta sociale. La previsione di un regime speciale costituisce infatti la formalizzazione dinanzi alla collettività di talune deroghe al sistema ordinario di detenzione che può essere giustificata solo dalla necessità di fare fronte ad esigenze speciali di prevenzione contro il crimine e i cui contenuti non devono comunque violare taluni standard minimi riferibili ai diritti insopprimibili della persona umana.

Lo studio effettuato sul territorio ha avuto a suo sostegno una attività di cognizione, sopralluogo ed informazione che si è articolata in più direzioni.

Innanzitutto è stata effettuata ad una disamina del sistema normativo serbo di contrasto alla criminalità organizzata, nel corso di incontri con il procuratore generale di Belgrado e gli esperti internazionali; poi si è proceduto ad una analisi del sistema penitenziario serbo, grazie all'incontro con i responsabili dell'amministrazione penitenziaria, e gli esperti internazionali dell'OSCE; infine è stata effettuata la visita delle strutture penitenziarie presenti e di quelle in costruzione che ha consentito di avere un quadro di valutazione delle condizioni generali dei detenuti.

PARTE PRIMA

ANALISI DELL'ATTUALE ASSETTO DELLA NORMATIVA ANTICRIMINE E DELL'ORGANIZZAZIONE PENITENZIARIA**2. Lo stato attuale del contrasto alla criminalità****2.1 Il sistema penale di contrasto in Serbia**

Il sistema normativo serbo di contrasto alla criminalità organizzata ha subito negli ultimi tempi un importante riassetto. L'esplosione del fenomeno della criminalità organizzata, all'indomani dello scioglimento della Federazione Jugoslava, ha infatti determinato la creazione di rilevanti attività illecite poste in essere da consorterie collegate con altri gruppi criminali presenti sul territorio europeo. Particolare allarme desta il traffico di armi e di stupefacenti ma si ritiene attiva la criminalità serba anche nei gravi traffici di persone umane che attraverso i Balcani raggiungono l'occidente.

A questo quadro va aggiunto il fenomeno della corruzione tuttora presente nelle istituzioni pubbliche e le pericolose collusioni tuttora sussistenti tra alcuni esponenti della politica, dell'esercito e della polizia e le organizzazioni criminali operanti sul territorio, quali il clan di Zemun e quello di Surcin.

Il principale strumento normativo adottato per far fronte a tale articolato e complesso fenomeno è costituito dalla "Legge sull'organizzazione e sulle competenze degli Organi dello Stato nella lotta alla criminalità organizzata" del 19 luglio 2002, che chiameremo d'ora in poi "legge sulla c.o.". Tale strumento si è mostrato indispensabile in particolare all'indomani dell'omicidio del principale autore della riforma, il Primo Ministro Zoran Djindjic, avvenuto a Belgrado il 12 marzo 2003, ed a seguito del quale per 60 giorni è stato introdotto in Serbia lo stato di emergenza, con conferimento alla polizia e ad alcuni reparti dell'esercito di alcuni poteri straordinari di investigazione e di privazione della libertà personale, a seguito dei quali sono state arrestate circa 7.000 persone.

La principale novità normativa introdotta in Serbia dalla nuova legge anticrimine è costituita dalla definizione di una fattispecie penale configurante le associazioni di stampo criminale ed il concetto stesso di criminalità organizzata (art. 1-3 l. cit.), nonché nella creazione di un Procuratore Speciale competente alla persecuzione di questo genere di reati per tutto il territorio della Serbia (art. 4-9 l. cit.). Parallelamente è stato costituito, presso il Ministero dell'Interno, un Dipartimento per la criminalità organizzata competente a compiere le investigazioni alle dirette dipendenze del Procuratore Speciale. I processi così istruiti nella predetta materia verranno giudicati dalla Corte distrettuale di Belgrado, quale unico organo competente a cono-

scere di tali crimini organizzati per tutta la Serbia, grazie all'apposita costituzione di un Dipartimento speciale.

A fronte di una tale nuova organizzazione, gli organi istituzionali serbi, ed in particolare il Procuratore Speciale, sono chiamati ad un difficile compito che comporta rispetto al passato l'assunzione di un nuovo ruolo. Si tratta, infatti, per il Procuratore di guidare e promuovere le investigazioni, che in passato erano interamente condotte dalla polizia, nonché di utilizzare strumenti di indagine e di prevenzione volti ad acquisire importanti elementi probatori, ovvero a recidere i legami tra i capi detenuti delle organizzazioni e gli accoliti attualmente operanti sul terreno all'esterno. In questo quadro di insieme è stato introdotto l'art. 15 della citata legge sulla c.o., che con una generica disposizione prevede che nel carcere di Belgrado sia istituita una speciale unità detentiva da destinare agli appartenenti alla criminalità organizzata, rispetto ai quali il Ministro della Giustizia potrà dettare regole particolari di trattamento. Altrettanto generica è poi la previsione normativa relativa ai testimoni protetti-collaboratori di giustizia, la quale si limita a prevedere la possibilità di provvedimenti di clemenza in cambio di una collaborazione con la Giustizia resa dagli appartenenti alla criminalità organizzata, fatta eccezione per i capi delle organizzazioni ovvero per gli autori dei più gravi reati. Sono state inoltre introdotte nel sistema di contrasto alla criminalità organizzata disposizioni che consentono la possibilità di adottare nuove tecniche investigative, quali le intercettazioni audio e video, la consegna controllata di armi e di stupefacenti, l'utilizzo di agenti provocatori.

Il quadro complessivo degli strumenti introdotti, – al di là di ogni prematura valutazione sulla loro concreta attuazione, – appare, all'evidenza, normativamente involuto e necessita della introduzione di importanti norme chiarificatrici e di dettaglio. Ciò è a dirsi tanto con riferimento al regime speciale di cui all'art. 15, quanto con riguardo ad altri importanti istituti, quale quello del testimone protetto, del quale non risulta chiaro lo status, non sono chiariti a sufficienza i doveri; non vengono precisati gli eventuali diritti; e soprattutto non è specificato da quali organi di polizia con quali modalità e con quali risorse debba essere apprestata la tutela.

Mentre sul piano dei risultati è troppo presto per esprimere un giudizio e per pretendere risolutivi effetti dall'attività giudiziaria neo-organizzata, da un punto di vista normativo sarebbe bene intervenire anche su tutte una serie di disposizioni, al fine di meglio specificare le modalità di raccolta della prova e di validità degli strumenti processuali utilizzati. Sarebbe poi indispensabile migliorare la formazione professionale degli operatori adeguandola a degli standard che garantiscano insieme risultati investigativi e rispetto delle forme processuali. A seguito dell'incontro con l'esperto Branco Nikolic, – Senior legal assistant on organized crime – è infatti emerso come sia presente il pericolo che gran parte delle attività investigative compiute

sotto l'egida della operazione c.d. SPADA, durante lo stato di emergenza, potrebbero essere vanificate da una invalidità processuale rilevabile nel corso dei successivi stadi del procedimento penale. Orbene, sul piano della strategia di prevenzione, è evidente che, prima di mettere in atto strumenti di diversificazione del regime detentivo e di controllo delle comunicazioni, occorre avere sufficiente certezza che i detenuti destinatari debbano essere raggiunti da prove valide e resistenti. Ciò in primo luogo per ragioni di rispetto delle situazioni individuali, ed in secondo luogo per motivi di strategia preventiva, giacché risulta evidente che, se lo scopo di un regime speciale è impedire che vengano impartiti ordini all'esterno, la fuoriuscita dal carcere di un soggetto detenuto in una sezione speciale porta con sé il rischio che questi, una volta tornato in libertà, si faccia tramite di disposizioni impartite dai capi che erano con lui detenuti. Per altro verso, in un contesto nel quale è importante che vi sia una area di consenso intorno agli organi investigativi, per l'impegno nella lotta alla criminalità, la liberazione di un detenuto causata da vizi procedurali ha il sapore di una beffa nei confronti dello Stato, ed accresce il "prestigio criminale" ed il potere di intimidazione di chi è conosciuto dalla collettività come personaggio pericoloso, e pur tuttavia viene rimesso in libertà per ragioni che spesso la gente non comprende.

2.2 L'assetto ordinamentale e organizzativo della magistratura serba

La magistratura serba risulta formalmente organizzata in unico ordine del quale sono parte giudici e pubblici ministeri che possono transitare da una funzione all'altra. In realtà il sistema vigente nell'ordinamento della ex Jugoslavia ha storicamente previsto che il pubblico ministero fosse alle dipendenze del potere esecutivo, e che anche i giudici ne fossero espressione. Dopo la dittatura degli ultimi anni il processo di democratizzazione ha condotto ad una importante riforma dell'ordinamento giudiziario, varata nel novembre del 2001. In base a tale legge talune competenze sulla carriera dei magistrati sono state conferite ad un organismo autonomo, un alto Consiglio, composto da membri in quota parte eletti dai giudici ed in altra parte nominati dal parlamento e dal governo – sul modello del Consiglio Superiore della Magistratura italiano. Al Consiglio veniva conferito il compito di nominare ed esonerare dall'incarico i magistrati, di designare i capi degli uffici e di decidere sulle altre questioni afferenti alle carriere dei magistrati. Dalle informazioni attinte nel corso degli incontri avuti con gli esperti internazionali, si è tuttavia evidenziato come ben presto, a seguito della riforma giudiziaria, si siano determinate situazioni di aspro conflitto tra l'esecutivo e gli esponenti della magistratura e dell'alto Consiglio. Tali conflitti sarebbero

sorti dallo scontro tra la logica riformatrice dei componenti del nuovo esecutivo e l'atteggiamento fortemente reazionario assunto da alcuni magistrati la cui nomina veniva fatta risalire direttamente all'ex dittatore jugoslavo Milosevic. In particolare l'alto Consiglio si sarebbe rifiutato di procedere al collocamento a riposo per raggiunti limiti di età previsti dalla legge di alcuni vecchi magistrati espressione del precedente regime. Sarebbe inoltre stata negata dall'organo di autogoverno la destituzione di magistrati raggiunti da prove di corruzione in atti giudiziari; ed infine nessuna iniziativa sarebbe stata assunta per far venire alla luce i possibili legami tra taluni magistrati ed esponenti devianti delle istituzioni passati direttamente nelle fila della criminalità organizzata. Tale sconcertante quadro ha indotto il governo a compiere un evidente passo indietro nel processo di democratizzazione delle istituzioni giudiziarie, varando una riforma che attribuisce le competenze sulla carriera dei magistrati al potere propositivo della commissione parlamentare giustizia ed al Ministro della Giustizia che formalmente le adotta. In definitiva, per scelta politica, si è ritenuto che la condizione, generalmente ottimale, di autonomia ed indipendenza del potere giudiziario dagli altri organi dello Stato, non potesse ancora sortire positivi effetti nel paese. Ciò per via della mancanza di un corpo giudiziario totalmente privo di collegamenti con le forze politiche e di collusioni con la criminalità, - frutto di pregressi rapporti di condizionamento - e che fosse dunque autentica espressione delle energie intellettuali presenti del paese. In realtà l'impressione riportata in esito alla visita è che tali condizionamenti - come spesso accade - abbiano riguardato una parte minoritaria, ma influente della magistratura serba, dovendo riconoscersi alla maggioranza dei magistrati competenza ed obiettività nello svolgimento del loro delicato lavoro.

In tale situazione, l'auspicio all'adozione di un modello ordinamentale che preveda, quanto meno, l'assoluta indipendenza del giudice, deve passare attraverso una opera di rinnovamento del corpo di magistratura, che riguardi prevalentemente talune posizioni di influenza notoriamente riconducibili a scelte dei precedenti regimi. Mentre per tutti i magistrati potrebbe risultare utile il confronto con altre realtà organizzative ed ordinamentali europee, specie con riguardo alle recenti innovazioni normative in materia di lotta alla criminalità, con evidenza ispirate all'esperienza di altri paesi.

Venendo alla organizzazione del pubblico ministero, va premesso che in Serbia essa obbedisce ad una gerarchia piramidale al vertice della quale è posto il procuratore generale di Belgrado, al quale sono gerarchicamente subordinati 29 procuratori distrettuali regionali e 126 procuratori comunali di tutta la nazione. L'organico complessivo dei pubblici ministeri è pari a 560. L'accesso alla magistratura è per tutti condizionato al conseguimento della laurea in giurisprudenza ed al diploma biennale post-laurea di apprendistato. Al termine viene sostenuto un esame di ammissione, e dopo un anno di tirocinio pos-

sono essere assunte le funzioni di sostituto procuratore o di giudice comunale. Per accedere agli uffici giudiziari regionali nella qualità di giudice o di sostituto procuratore distrettuale occorre avere sei anni di carriera. Il nuovo organo giudiziario di contrasto, il Procuratore Speciale, viene nominato direttamente dal procuratore generale di Belgrado e a lui risponde in via gerarchica del proprio operato. Egli ha una propria organizzazione centrale e periferica, che prevede un continuo collegamento con i procuratori distrettuali, i quali dipendono direttamente da lui per la materia afferente ai procedimenti di criminalità organizzata. L'attuale situazione nelle attività di contrasto alla criminalità organizzata, consente di registrare – a partire dall'omicidio Djindjic del marzo 2003, che ha segnato l'inizio dello stato di emergenza, sino a tutt'oggi – 11 procedimenti penali e 179 imputati tratti a giudizio per rispondere di vari gravi reati (18 omicidi, tra cui quello del premier; 19 tentati omicidi; 8 sequestri di persona; e 254 posizioni processuali connesse allo spaccio ed al traffico di stupefacenti; nonché molte altre rapine ed estorsioni).

Questi dati se valutati in assoluto mettono in luce l'impegno profuso dalle istituzioni serbe per contrastare il crimine organizzato. Essi tuttavia, se posti in raffronto con l'alto numero di istruttorie iniziate nei confronti di persone indiziate di gravi reati, e poste in stato di arresto durante lo stato di emergenza – circa 7.000 – denotano una evidente difficoltà delle forze dell'ordine a costruire solide prove – resistenti al vaglio degli organi giudicanti – nei confronti dei soggetti indiziati dei pur gravi reati che sono stati commessi. Gli aspetti di maggiore difficoltà organizzativa afferiscono in primo luogo alla diversa organizzazione dell'attività investigativa, adesso guidata dal Procuratore Speciale, divenuto leader delle indagini, e non più asseveratore dei risultati investigativi delle forze dell'ordine. In secondo luogo occorre considerare che in Serbia per la prima volta è stata configurata una fattispecie giuridica sfuggente come l'ipotesi di reato associativo, per il quale le tecniche di investigazione devono essere particolarmente affinate, giacché la prova del reato non consiste in un evento, ma nella rappresentazione processuale di una serie di complessa di relazioni ed interessi economici, finalizzati alla commissione dei reati, ma da questi concettualmente e giuridicamente distinti. Si rende necessaria dunque da un lato una accurata implementazione degli strumenti di acquisizione della prova, e tra questi in primo luogo una disciplina compiuta dello strumento della collaborazione con la giustizia, che in campo di fattispecie associative assume un grande valore per le possibilità che offre di ottenere descrizioni degli scenari, dall'interno delle stesse organizzazioni. Da un altro lato occorre provvedere ad una compiuta disciplina legislativa di fondamentali mezzi di ricerca della prova quali quelli volti alla captazione delle conversazioni telefoniche e di quelle tra presenti, nonché dotare il personale investigativo delle necessarie strutture tecniche e, prima ancora, formarlo all'uso il più possibile proficuo e strategi-

co delle stesse. La Serbia infatti, come le altre neodemocrazie sorte sulle ceneri del totalitarismo, sconta il passaggio troppo rapido da un sistema di controllo sociale assoluto dei fenomeni criminali, fondato sull'autorità dello Stato e sul timore, ad un modello di affermazione delle libertà individuali, contrassegnato dall'insorgere di consorterie organizzate di criminali, nelle cui fila sono confluiti ex esponenti del passato regime e criminali di guerra, che recano seco le proprie conoscenze ed abitudini in materia di esercizio sistematico ed organizzato della violenza.

3. La situazione del sistema penitenziario

3.1 L'organizzazione dell'amministrazione penitenziaria

Il sistema penitenziario serbo è imperniato su di un meccanismo di ampio decentramento, con la previsione di un ufficio centrale alquanto agile – nel quadro di una altrettanto snella struttura di tutto il Ministero della Giustizia – e di una ampia e strutturata organizzazione periferica.

Nei 28 penitenziari della repubblica – assai diversi tra loro per capienza, struttura ed organizzazione interna – sono attualmente presenti circa 8000 detenuti, 5700 dei quali attualmente in attesa di giudizio. Tra queste strutture esiste una rigida distinzione che riguarda quelle destinate ai c.d. giudicabili e quelle riservate alla espiazione della pena. Sono inoltre presenti una casa detentiva femminile, due istituti per minorenni, e un ospedale penitenziario dedicato ai detenuti che abbiano problematiche di carattere sanitario, e che, in autonomo reparto detentivo, ospita anche i malati di mente in esecuzione di misura di sicurezza.

Il dipartimento penitenziario ha sede nello stesso edificio del Ministero della Giustizia ed occupa in tutto 20 dipendenti sui settanta complessivi di tutto il dicastero. Il capo del dipartimento Dragan Vulic, per sua stessa ammissione svolge compiti di generale coordinamento ed interviene in tutte le materie per le quali occorre dirimere questioni che possano riguardare più istituti, quali ad esempio i trasferimenti dei detenuti per ragioni di inopportunità. Ma anche tale attività viene svolta sulla scorta delle proposte e delle indicazioni provenienti dai responsabili degli istituti, ed in base alle istruttorie dagli stessi compiute. Mentre la materiale conservazione e gestione del fascicolo personale dei detenuti avviene in periferia, senza che esista alcun archivio informativo di detenuti nel dipartimento centrale. Altrettanto è a dirsi per la gestione del personale e per la gestione di tutte le altre risorse, in ordine alle quali la competenza del capo del dipartimento viene ridotta alle questioni generali di indirizzo, essendo rimessa ogni singola scelta in ordine alla gestione del personale e della spesa pubblica direttamente agli organismi periferici.

Parallelamente la organizzazione periferica è strutturata in modo articolato con un sistema di concentrazione di competenze a livello di istituto penitenziario, rispetto al quale la figura di vertice è individuata nel governatore della prigione. Tale figura, la cui nomina è di competenza governativa, viene individuata su proposta del capo del dipartimento, sulla base di una scelta fiduciaria. La carica di governatore viene affidata ad un funzionario dell'amministrazione specializzata nella materia giuridica, spesso proveniente da una esperienza di comando di forze di polizia. All'interno di ciascuna organizzazione periferica esistono dunque dei dipartimenti, a capo dei quali vi è un funzionario responsabile di uno dei settori in cui si articola l'attività dell'istituto.

La ripartizione tra di essi in genere prevede il dipartimento della sicurezza, il settore affari generali e personale, il dipartimento dell'educazione, quello del lavoro, quello delle risorse materiali.

Appare dunque di tutta evidenza come una tale organizzazione sposti ogni scelta sulla periferia, privando il centro di una preventiva programmazione degli obiettivi e di una sostanziale ripartizione delle risorse, oltre che di ogni forma di concreta gestione detentiva nei casi in cui potrebbe essere richiesta una conoscenza diretta del capo del dipartimento.

Inoltre presso l'amministrazione centrale è prevista una agilissima struttura di ispezione e controllo che, vista l'esiguità del personale a propria disposizione – soltanto 4 unità – non riesce a compiere alcuna valida attività ispettiva sulla efficienza e sulla legittimità della gestione penitenziaria che si attua nelle varie sedi periferiche.

La gestione penitenziaria inoltre subisce una rilevante divaricazione di contenuto a seconda che i detenuti siano definitivi ovvero in attesa di giudizio. Le due categorie vengono rigidamente divise in altrettante tipologie di istituti, ove la realtà intramuraria risulta profondamente differente. Mentre nelle prigioni per detenuti definitivi esiste una ampia e strutturata organizzazione trattamentale, in base alla quale è possibile trascorrere molte ore all'aria aperta, offrire lavoro a due terzi della popolazione ristretta ed assicurare un discreto numero di contatti con la famiglia (almeno due al mese); negli istituti dedicati ai giudicabili la vita risulta fortemente condizionata dalle esigenze istruttorie, tali da rendere quasi inesistente ogni forma di trattamento, limitando oltremodo i residui ambiti di libertà personale. In particolare modo, fatte salve le diverse direttive dell'autorità giudiziaria, il regime detentivo in attesa del giudizio risulta molto rigido per tutti i detenuti, indipendentemente dal livello di pericolosità, poiché comporta un solo incontro mensile con la famiglia in locale scomodo e con vetro divisorio, la possibilità di andare all'aria aperta appena mezz'ora al giorno e quando lo consenta l'organizzazione detentiva; l'allocazione in celle particolarmente scomode e il più delle volte prive di passaggio diretto di luce ed aria.

3.2 La visita agli istituti di detenzione. Le effettive condizioni di detenzione, la professionalità degli operatori ed il ruolo strategico dell'OSCE

Al fine di verificare in concreto quali fossero le attuali ed effettive condizioni di detenzione dei soggetti ristretti, sono stati effettuati alcuni sopralluoghi che hanno riguardato altrettante strutture diversificate per caratteristiche e funzioni.

La prigione di Pozeravac

Il primo istituto visitato è stata la casa detentiva di Pozeravac, destinata ad accogliere detenuti definitivi. La struttura sorge in una località a circa 60 km da Belgrado ed è situata su di una vasta area all'interno di una vera e propria cittadella penitenziaria. L'istituto – che ospita 1350 detenuti ed è tra le strutture più capienti di tutta la Serbia – si articola in tre distinte zone: una zona detentiva chiusa; una zona semiaperta ed una zona aperta dedicate alle attività lavorative. Nella zona chiusa sono presenti cinque padiglioni detentivi più una struttura di prima accoglienza ed una struttura di massima sicurezza. Al loro ingresso in istituto – che avviene comunque dopo la definizione del giudizio e allo scopo di scontare la pena – i detenuti vengono condotti in una struttura di prima accoglienza, ove vengono tenuti sotto osservazione da una équipe di operatori per circa trenta giorni, prima di essere assegnati alla vita comune all'interno di un padiglione detentivo. I cinque padiglioni detentivi appaiono di antica costruzione e sovraffollati. Sono comunque dotati di aperture esterne che consentono l'afflusso di aria e luce in modo diretto. L'assegnazione dei detenuti non avviene "per circuiti", ossia con distinzione delle tipologie di reato commesso, ma sulla base delle valutazioni effettuate dagli esperti sulle singole compatibilità individuali. Nello stesso reparto sono dunque detenuti soggetti che espiano da due mesi a quarant'anni di pena. Il padiglione di massima sicurezza è realizzato in un corpo separato dagli altri da una cinta muraria interna, cui si accede attraverso un cancello, dallo spazio comune che accoglie gli altri padiglioni. Tale reparto è destinato a soggetti che vengono separati dagli altri unicamente per ragioni di opportunità e sicurezza interne. Vi sono assegnati coloro che hanno commesso gravi violazioni della disciplina interna, rispetto ai quali il giudizio di pericolosità viene dunque desunto in massima parte dalla condotta intramuraria. Le celle sono singole, scarsamente arredate, e vengono tenute tutto il tempo con il "blindato" chiuso. Vengono ispezionate a mezzo di uno spioncino. A tutti i detenuti è concesso un periodo di aria aperta pari a circa quattro ore, e la opportunità di incontrare i familiari due volte al mese. Ma soprattutto è offerta a circa due terzi della popolazione la possibilità di svolgere un lavoro. In una vasta area, a margine della zona detentiva, sorge infatti un complesso indu-

striale appositamente realizzato per impiegare la manodopera detenuta. Nel complesso, che consta di diversi corpi di fabbrica, era prevista anche una banchina di stazionamento per mezzi a rotaia, al fine di agevolare il carico lo scarico ed il trasporto delle produzioni e delle materie prime. Il complesso industriale è opera del regime vigente nella ex Jugoslavia, ma è tuttora funzionante ed impiega circa settecento detenuti. I prodotti realizzati sono di buona qualità industriale e variano dalla produzione di manufatti in legno (mobili ed arredamenti, rocchetti per avvolgimento di cavi elettrici) all'industria siderurgica (realizzazioni di forni per cucina). All'interno dell'istituto la vita detentiva appare ordinata e la disciplina rispettata. I detenuti si mostrano rispettosi verso le guardie di sicurezza e il direttore, ed appaiono lievemente intimoriti, mostrando un tono dell'umore piuttosto basso. Nel complesso detentivo la sicurezza è garantita da circa 200 agenti, i quali svolgono turni intensivi di servizio, ma risultano insufficienti per garantire uno svolgimento effettivo delle attività trattamentali, le quali consistono prevalentemente nel lavoro. L'istituto non è dotato di una adeguata assistenza sanitaria, essendo presente, per gli oltre mille detenuti, solo un medico e per di più in età da pensione.

La prigione di Belgrado

Il complesso penitenziario ha struttura compatta e perimetrale, e si compone di unico edificio, all'interno del quale sono realizzate più unità di fabbrica longitudinali collegate tra loro dalla struttura perimetrale esterna e separate da ampi spazi destinati a cortili di passeggio, interclusi tra i corpi di fabbrica. Esso ospita al suo interno anche l'ospedale giudiziario, che ha autonoma vita e gestione affidata ad un diverso governatore.

L'istituto penitenziario è destinato ad ospitare detenuti in attesa di giudizio. Allo stato vi sono ristrette 770 persone, di cui soltanto 30 in esecuzione pena, incaricate dei lavori domestici. Il carcere è strutturalmente sicuro, ma presenta aspetti costruttivi decisamente non in linea con il rispetto degli spazi minimi di vita per ciascun detenuto. Innanzitutto le camere detentive sono tutte affacciate sui corridoi e non fruiscono di luce ed aria diretta. Esse sono spartaneamente arredate e sono comprensive di servizi interni.

Al piano terra sono inoltre presenti stanze di isolamento di m 1,5 x 3, che per dimensioni e struttura appaiono inadeguate a garantire spazi minimi di vivibilità per le persone. Tali stanze sono state infatti tenute libere e risultano in gran parte inutilizzate. La struttura di tali celle appare inoltre viziata dalla presenza di una porta blindata che inibisce il già insufficiente passaggio di aria e luce dall'esterno.

Ai piani superiori sono presenti altre celle, destinate a contenere più persone, da quattro a otto in media, le cui condizioni igieniche appaiono decorose, essendo anche fornite di bagno e doccia allocato

in locale strutturalmente separato all'interno dello spazio detentivo. Tutto l'istituto è inoltre dotato di un efficiente impianto di riscaldamento che consente di superare le rigidissime condizioni climatiche.

Le rigide regole penitenziarie serbe impediscono ai detenuti in attesa di giudizio di avere più di un colloquio mensile, da effettuarsi rigorosamente attraverso un vetro divisorio, ed assicurano momenti di socialità e di trattamento pressoché inesistenti. È generalmente prevista mezz'ora d'aria al giorno per ciascun detenuto. Ma ogni disposizione sulla concreta gestione di tali momenti dipende sempre dalla autorizzazione dell'autorità giudiziaria precedente. I processi durano mediamente due anni, prima del passaggio in giudicato della sentenza, ed è dunque questo il periodo medio di permanenza dei detenuti alla prigione di Belgrado.

Nella gestione dell'istituto spicca la figura del governatore, Aca Jovanovic, ex capo della polizia di Vracar, – una delle municipalità di Belgrado – le cui doti di competenza e di umanità hanno un effetto determinante nella gestione dei detenuti, e valgono a superare i molteplici impedimenti di natura strutturale. I detenuti, infatti, a dispetto delle proibitive condizioni di vita, appaiono rilassati e di umore sostenuto, e non si sono registrati casi di suicidio, né tentativi di evasione. Il governatore si è poi fatto parte diligente per concordare con l'autorità giudiziaria maggiori tempi di permanenza all'aperto, ma in ciò è ostacolato dalle caratteristiche dei cortili di passeggio, pochi di numero e di estensione molto grande, che rendono difficile il rispetto dei divieti di incontro e necessitano di ricorso a notevoli quantità di personale non sempre presente a sufficienza. Prestano infatti servizio in istituto in tutto 200 agenti appartenenti alla guardia di sicurezza. Non si può però non rilevare quanto la professionalità del governatore possa essere determinante nel garantire la sicurezza di un istituto allorché egli fonda la sua azione di comando nel rispetto della persona umana, assicurando in ogni caso una rigorosa applicazione delle norme sulla sicurezza per il contenimento dei detenuti più pericolosi, che sono stati tutti collocati nell'istituto di Belgrado.

Dentro l'istituto che ha sede nella capitale sono infatti ristretti, in base alla disposizione dell'art. 15 della legge anticrimine, i soggetti che devono rispondere di delitti di criminalità organizzata ai sensi degli artt. 2-3 della legge citata. Tali soggetti, ai quali dovrebbe essere inoltre applicato un regime differenziato, sono, allo stato, allocati in celle autonome, ma all'interno di una sezione comune anche ad altri reclusi. Per le traduzioni degli stessi non risultano disponibili mezzi blindati e personale a sufficienza.

Il nuovo complesso giudiziario-penitenziario di Belgrado

È stato poi visitato l'edificio che ospita la sede del Tribunale distrettuale competente a giudicare dei processi in materia di crimi-

nalità organizzata. Tale sito giudiziario è ospitato in una struttura posta in località non distante dal centro della capitale, nell'ambito di un complesso recentemente ristrutturato che comprende anche una sezione detentiva, al cui interno dovrebbero essere custoditi i detenuti destinati al regime speciale di cui all'art. 15 della legge sul c.o.

L'idea di avvicinare il luogo di detenzione di detenuti particolari a quello di celebrazione dei processi è stata recepita dall'esperienza giudiziaria già messa a punto in altri paesi europei, ove di frequente le cosiddette aule-bunker sorgono in prossimità di istituti di pena, ovvero in aree di pertinenza degli stessi. L'aula giudiziaria già allestita all'interno del complesso è stata modernamente attrezzata e ristrutturata, con presenza di strumentazione tecnologica di tipo audiovisivo, e con arredi eleganti e funzionali. Un'altra aula molto più grande è attualmente in fase di costruzione nel cortile interno. Con riferimento alla struttura già pronta essa risulta di dimensioni insufficienti a garantire la celebrazione di processi con più di venti imputati; mentre la nuova struttura dovrebbe potere ospitare dibattimenti con oltre cento imputati.

La visita del complesso penitenziario annesso all'aula-bunker ha permesso di ispezionare quelle che saranno le celle di detenzione degli imputati da sottoporre al regime dell'art. 15. Tali strutture non sono sembrate perfettamente confacenti alle peculiari situazioni di sicurezza che andrebbero garantite, sia per la mancanza di adeguati disimpegni e vie di ingresso separate, al fine di garantire la necessaria separazione tra detenuti, sia per la assenza di strutture di supporto adeguate (spazi per i passeggi e relative vie di accesso separate; locali per le attività in comune; adeguati locali per colloqui con i familiari; eventuali altre sale per infermeria; cucina; sala videoconferenze).

Ma è la scelta medesima di avvicinare il luogo di detenzione a quello di celebrazione del processo che non sempre può essere considerata valida specie qualora sia rivolta a detenuti di altissima pericolosità. Quando infatti si ha a che fare con personaggi di elevatissimo spessore, per i quali possa temersi il pericolo di evasione o la possibilità di attacchi dall'esterno alla sede ove si celebra il processo, la soluzione più strategica è costituita dal ricorso al videocollegamento del detenuto dal luogo di detenzione alla sede ove si celebra il processo. Tale partecipazione al rito giudiziario in videoconferenza consente oltre tutto di risparmiare i copiosi mezzi economici che andrebbero impiegati per le traduzioni, mantenendo i detenuti di altissimo profilo criminale nel luogo di detenzione in condizione di massima sicurezza e con la facoltà di assistere e partecipare al processo e di conferire con i propri difensori.

L'ospedale giudiziario

Una citazione merita pure la visita all'ospedale giudiziario, che ha sede presso il medesimo complesso penitenziario che ospita l'istituto di Belgrado. Si tratta di una struttura nella quale sono con-

tenuti soggetti detenuti che necessitino di cure mediche, e tra essi vengono compresi anche i tossicodipendenti e gli alcoolodipendenti, ai quali viene imposto un periodo di cure obbligatorie per la disintossicazione. Nella medesima struttura, in sezione separata, sono inoltre contenuti i soggetti incapaci di intendere e di volere ai quali è stata imposta una misura di sicurezza, per via della riconosciuta pericolosità sociale.

Anche per questa struttura, – la cui osservazione è parsa doverosa ai fini di una ricostruzione delle condizioni generali di detenzione della popolazione ristretta, benché non destinata al contenimento di soggetti appartenenti alla c.o., – vanno ribadite le considerazioni sulla professionalità del quadro dirigente. Il responsabile, rispondente alla persona del dott. Andjelckovic, è infatti impegnato in un'opera di rinnovamento degli spazi, che di fatto ha già consentito di rendere accettabili le condizioni di vita all'interno del reparto femminile, oggetto di una intelligente ristrutturazione, in base alla quale è stata invertita la collocazione delle stanze, ponendole in corrispondenza con le aperture esterne al fine di consentire il passaggio diretto di aria e luce.

Per il resto l'istituto, pur nello sforzo corale degli operatori per renderlo il più possibile decoroso, risente della necessità di migliorie strutturali, specie nella parte dedicata ai malati di mente.

Il ruolo strategico dell'OSCE

Il generale contesto nel quale si svolge la vita detentiva e le impressioni rilevate nel corso delle visite agli istituti mostra come la Serbia, pur provenendo da un prolungato periodo di dittatura e di negazione delle libertà individuali, possa disporre, quanto meno, di un assetto dirigenziale nel settore penitenziario, sensibile e propenso ad una elevazione degli standard delle condizioni di detenzione. Tale risultato, sia pur ancora iniziale, tuttavia, non può considerarsi affidato al caso, ed è invece l'evidente effetto del lavoro e della considerazione acquisita dall'OSCE, presso le istituzioni penitenziarie di questo paese. La presenza discreta e costante del responsabile OSCE sulla riforma penitenziaria, al fianco del capo dipartimento e dei governatori, in ogni passo volto a segnare l'evoluzione del sistema verso forme più rispettose delle condizioni di detenzione, e soprattutto un intelligente atteggiamento di comprensione delle difficili condizioni di partenza, hanno creato un importante rapporto di fiducia i cui effetti appaiono visibili all'evidenza. Si è pertanto stabilita tra l'organizzazione internazionale e le istituzioni penitenziarie serbe una intesa il cui presupposto è stata la considerazione delle difficili condizioni di partenza, e la scelta di operare a piccoli passi, ma con condivisione degli obiettivi generali. Anche al di là dei compiti strettamente istituzionali, – di riforma normativa, di formazione, di strategia – tutti

conseguiti con successo, l'OSCE a Belgrado è impegnata nella ricerca di fondi presso governi ed ambasciate, per la realizzazione di nuove infrastrutture e l'ammodernamento di quelle esistenti, ed è divenuta il vero punto di riferimento strategico e culturale dei governatori. Ma soprattutto ha giocato una importante partita sul piano della considerazione personale, rinunciando a compiere una attività di sorda censura delle situazioni non conformi allo standard, ma impegnandosi nella ricerca delle cause, quasi sempre indipendenti dalla responsabilità degli operatori, perché legate alla carenza di risorse, e nello studio di possibili soluzioni. Essa ha trovato dunque negli operatori e nelle istituzioni serbe il principale alleato nel processo di auspicato cambiamento, perché ha mostrato di operare senza spirito di censura, ma nell'esclusivo interesse del paese impegnato in un importante processo di democratizzazione.

PARTE SECONDA

IL PROGETTO PER UNA DISCIPLINA COMPIUTA DEL REGIME SPECIALE DETENTIVO PREVISTO DALL'ART. 15 DELLA LEGGE SULLA C.O.

4. Il generale rispetto dei diritti umani quale premessa di un possibile regime differenziato

La possibilità di disciplinare nell'ordinamento giuridico della Repubblica Serba il regime detentivo speciale previsto dall'art. 15 della legge sulla c.o. – da dedicare agli esponenti di spicco della criminalità organizzata – che si differenzia da quanto previsto per l'ordinario trattamento dei detenuti comuni, presuppone la definizione di taluni importanti punti fermi. Va infatti premesso che, nelle moderne democrazie ove vige lo Stato di diritto, la soluzione di adottare regimi differenziati può essere giustificata solo laddove ciò risulti indispensabile alla prevenzione di gravi fatti di reato che potrebbero verificarsi all'esterno, – in virtù di ordini impartiti dagli esponenti detenuti, e non può mai consistere in misure finalizzate al solo scopo di rendere più dura la detenzione. I regimi detentivi speciali devono pertanto assolvere una funzione di prevenzione, e disciplinare talune modalità di esecuzione della pena, unicamente allo scopo di impedire quei collegamenti con l'esterno funzionali al perpetuarsi delle attività criminose. Tale funzione preventiva costituisce un ineludibile "limite interno" al regime, nel senso che non sarà mai ammissibile alcuna misura o restrizione la cui imposizione non sia finalizzata a tale scopo. La predetta fun-

zione preventiva inoltre non potrà spingersi sino alla adozione di misure che intacchino i diritti fondamentali della persona umana, così come configurati nella Costituzione della Repubblica Serba, nelle convenzioni internazionali, e nelle risoluzioni delle Nazioni Unite.

Con riferimento a tali presupposti di rispetto dei diritti umani, prima ancora di pensare alla disciplina di un regime speciale, occorre che essi siano riconosciuti ed applicati, – per di più con un certo margine di abbondanza – nei confronti della generalità della popolazione detenuta. Solo così potranno ammettersi talune eventuali restrizioni, strettamente connesse con delle evidenti e gravi ragioni di prevenzione, e comunque congegnate in modo da porsi al di qua di un preciso limite di rispetto delle soglie c.d. minime di libertà che pure residuano nella condizione di detenzione.

Venendo ai requisiti generali di rispetto dei diritti fondamentali di tutti i detenuti, essi vanno rinvenuti nel rispetto degli aspetti più rilevanti che connotano la sacralità della persona umana, e dunque nel rispetto della vita, della salute – intesa come integrità fisica e psichica – e della dignità morale – comprensiva del rispetto per la sfera degli affetti e della dimensione culturale e religiosa dell'individuo. Orbene, dato per scontato, che nelle carceri di un moderno Stato di diritto non è pensabile che vengano esercitate violenze fisiche e morali nei confronti dei detenuti, e che l'eventuale uso della forza rimane vincolato – nei casi in cui non sia possibile provvedere altrimenti – alla necessità di fare rispettare le regole di ordine e di sicurezza interne all'istituto, ad ogni detenuto va assicurato un trattamento che consenta una cura efficace delle patologie da cui è eventualmente affetto; nonché condizioni di vita atte a prevenire l'insorgenza di patologie causate dallo stato detentivo. In particolare sarà necessario garantire a tutti i detenuti – anche se in attesa di giudizio – un periodo di permanenza all'aria aperta ben maggiore della mezz'ora prevista per coloro che siano ristretti in attesa del processo. Occorre inoltre garantire che i locali di detenzione risultino privi di umidità e forniti di aperture che consentano il passaggio diretto di luce ed aria. Analogamente vanno garantiti costanti rapporti con il nucleo familiare, in modo da assicurare la permanenza degli affetti, la stabilità delle relazioni fondamentali, il contatto con i figli. E comunque va assicurato ad ogni detenuto uno stato che lo ponga sempre in condizione di relazionarsi con gli altri allo scopo di svolgere momenti di socialità e di confronto con altre persone che vivono la sua stessa condizione. È dunque fuori dalle possibili previsioni di uno Stato di diritto un regime detentivo che conduca alla segregazione del detenuto, quale che possa essere il suo grado di pericolosità e la sua capacità di collegarsi con l'esterno. Vengono naturalmente fatte salve le disposizioni di isolamento o di divieto di incontro motivatamente impartite dall'autorità giudiziaria, per ragioni di cautela processuale o di salvaguardia della genuina acquisizione delle fonti ci prova.

Queste condizioni generali di trattamento devono costituire un presupposto indefettibile per tutti i detenuti – ivi compresi coloro ai quali potrebbe applicarsi il regime differenziato. Per questi ultimi, dunque, potranno cambiare le modalità di esecuzione del trattamento, ma non potrà essere loro negata in radice la possibilità accedervi.

Fatta questa doverosa premessa sulle “condizioni di partenza” che consentono di potere legittimamente adottare un regime detentivo speciale, va comunque ricordato che esso deve essere calibrato alle reali esigenze di prevenzione che devono essere concretamente garantite, e passa, in ogni caso, attraverso una molteplicità di piani di azione.

Tra tali molteplici piani di intervento su cui dovrebbe articolarsi l'intervento riformatore, va in primo luogo richiamato l'aspetto normativo, afferente alla scelta delle fonti di produzione giuridica che devono essere introdotte o modificate per raggiungere lo scopo. Sarebbe infatti opportuno che fosse una legge a disporre in quali casi e su quali presupposti (natura del reato, appartenenza ad un gruppo organizzato, pericolosità individuale, capacità di collegamento ecc..) sia applicabile ad un soggetto un regime speciale di detenzione. Occorrerà stabilire dunque se i contenuti del regime speciale debbano essere dettati dall'autorità amministrativa, nell'ambito di una generica previsione normativa (come avveniva in Italia prima della riforma del dicembre 2002), ovvero seguire la procedura – più garantita, e dunque consigliabile – di una disciplina dei contenuti da effettuarsi con fonte primaria, salva la concreta possibilità di adattamenti rimessa all'autorità amministrativa. A quest'ultima, andrà poi comunque rimessa la determinazione delle norme di dettaglio ovvero attuative del disposto normativo primario (emanazione di circolari, ordini o discipline interne). La fonte primaria dovrà inevitabilmente fissare i “limiti esterni” del regime di detenzione speciale, definendo i parametri di rispetto di alcuni diritti fondamentali, la cui sussistenza deve essere assicurata in ossequio a quanto stabilito nelle fonti di diritto internazionale generalmente riconosciute ed in ambito ONU. Essa dovrà poi individuare il soggetto pubblico chiamato a applicare il regime e quello onerato del compito della sua attuazione e della determinazione delle norme amministrative di attuazione (tali soggetti, a differenza di quanto avviene in Italia, potrebbero non coincidere).

Deve essere inoltre curato il profilo della garanzia giudiziaria, rispetto ai presupposti di applicazione del regime ed alla vigilanza circa i suoi contenuti di attuazione. Occorre pertanto identificare un organismo, preferibilmente giudiziario, al quale il detenuto possa ricorrere per ottenere giustizia rispetto ad un provvedimento adottato al di fuori dei presupposti legislativi ovvero applicato al di là dei contenuti normativamente previsti.

Vi è un aspetto organizzativo relativo alle modalità di attuazione del servizio di vigilanza che dovranno essere prevalentemente assicurate con riguardo allo scopo di ridurre o inibire le comunica-

zioni con l'esterno, ma comunque sempre nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana. Sarà opportuno ricorrere alla utilizzazione di un corpo scelto di polizia addetta alla vigilanza nelle carceri, ovvero costituire un corpo di polizia *ad hoc*, con lo scopo di rendere il più possibile slegata dal territorio la funzione di vigilanza ai detenuti del regime speciale.

Vi è un aspetto logistico, consistente nella necessità di dotarsi di strutture che consentano la separatezza dei detenuti e la inibizione delle comunicazioni con l'esterno. Tali strutture devono essere altresì idonee a garantire lo svolgimento delle attività che costituiscono diritti fondamentali dei detenuti, e in nessun caso devono presentare soluzioni abitative più disagiati rispetto ai detenuti comuni. Sarà poi necessario implementare le soluzioni logistiche con sistemi di videocollegamento per la celebrazione a distanza dei processi. Ciò al fine di impedire che con gli spostamenti legati alle udienze vengano meno le cautele volte ad inibire i contatti con l'esterno.

5. La possibile definizione normativa dei presupposti e dei contenuti del nuovo regime

L'esigenza fondamentale è costituita dalla necessità di provvedere ad una regolamentazione dei contenuti dell'articolo 15 della legge sulla c.o., ed evitare così che i contenuti del regime siano fissati direttamente dall'autorità amministrativa, con il rischio di trattamenti in violazione dei diritti fondamentali dei detenuti. Peraltro l'organizzazione penitenziaria serba – fondata su di un ampio decentramento e sulla assenza di strutturati uffici centrali in grado di gestire archivi ed informazioni – non consentirebbe una gestione diretta del regime speciale ed un controllo da parte del dipartimento penitenziario di Belgrado, esponendo al rischio di una applicazione differenziata dell'istituto a seconda del luogo di detenzione. Vero è che allo stato i detenuti per crimine organizzato dovrebbero esser rinchiusi esclusivamente nella prigione di Belgrado, ma non può escludersi che in un futuro essi potrebbero trovare allocazione anche altrove, specie dopo che siano divenute definitive le condanne. È pertanto indispensabile sottrarre per quanto possibile alla competenza dei governatori il compito di determinare il contenuto del regime, e fissare con legge dello Stato il regime delle restrizioni cui potrebbe andare incontro chi vi è sottoposto.

Detto ciò andrebbero in primo luogo identificati i soggetti ai quali dovrebbe applicarsi tale detenzione differenziata. Benché l'attuale disposizione letterale dell'art. 15 sembrerebbe rivolta a ricompredervi tutti coloro che siano ristretti per delitto di criminalità organizzata, risulta più logico limitare tale applicazione solo a coloro che – per la posizione di vertice rivestita, per i segreti di cui siano depo-

sitari, per l'elevato indice di criminalità – potrebbero dal carcere determinare le condizioni per la commissione di altri delitti. In altri termini occorre esaltare la finalità di prevenzione che sta a presupposto della adozione di un regime detentivo differenziato, e così vincere la tentazione di utilizzare lo strumento al solo scopo di punire più duramente che ha commesso un determinato tipo di delitto. L'esigenza di limitare l'uso del regime a poche persone obbedisce poi ad una evidente funzione, quella di assicurare nel modo più completo e penetrante il controllo delle comunicazioni, finalità questa tanto più difficile da perseguire, quanto più sia ampia la cerchia dei soggetti che siano sottoposti alla disciplina differenziata. Peraltro occorre considerare che, se il sistema normativo di contrasto da poco introdotto darà i propri frutti, nel medio-lungo termine i detenuti per reati connessi alla criminalità organizzata potrebbero contarsi a centinaia, se non a migliaia, e dunque occorrerà effettuare in ogni caso una selezione per stabilire a quali di essi debba applicarsi un regime differenziato.

Un'altra fondamentale questione è quella di stabilire a quale organo conferire il potere di sottoporre un detenuto alla disciplina speciale: se al Ministro della Giustizia ovvero al Procuratore Speciale. Qualora si adottasse la prima soluzione occorrerebbe una ingente aliquota di personale di supporto al Ministro, per il monitoraggio e la gestione delle informazioni e l'istruttoria dei provvedimenti. Dal momento che tale assetto non è facilmente realizzabile, vista la struttura particolarmente agile dell'intero ministero, appare più realistico affidare l'iniziativa a decidere sul regime speciale all'unico organo centralizzato che in Serbia ha competenza specifica nel contrasto alla criminalità organizzata, ossia al Procuratore Speciale. Il provvedimento di assegnazione al regime speciale deve essere però adottato da un giudice. Per ciò che riguarda i detenuti in attesa di giudizio, il giudice potrebbe essere facilmente individuato nello stesso che è competente a decidere sulle richieste che il Procuratore Speciale effettua in ordine alla libertà personale. Dunque, in fase istruttoria, competente sarà il giudice istruttore. Mentre in costanza di giudizio dibattimentale – ferma restando la funzione di impulso del Procuratore Speciale – la competenza a decidere va ricondotta all'organo giudicante innanzi al quale pende il procedimento che ha condotto alla custodia cautelare ed alla applicazione del regime detentivo speciale. Durante il giudizio e prima della sentenza definitiva, sembra pertanto opportuno che il provvedimento che dispone il regime speciale segua dunque la stessa sorte del provvedimento cautelare. Dal momento in cui la sentenza diventa definitiva il regime speciale si protrae per un altro anno, alla scadenza del quale, la Corte di Belgrado su richiesta del Procuratore Speciale, qualora non emergano nuovi elementi, può prorogarlo per altri periodi di un anno, sino a che non siano cessate le esigenze che hanno dato inizio alla sua applicazione.

Con riferimento ai detenuti definitivi la competenza ad effettuare la prima applicazione del regime può essere conferita alla Corte di Belgrado, su richiesta del Procuratore Speciale, e segue le stesse regole prima esposte. Ossia il provvedimento ha durata annuale e può essere prorogato per periodi analoghi, salvo che non emergano elementi nuovi da cui desumere il venir meno delle esigenze che sono poste a fondamento.

Con riferimento alle singole restrizioni adottabili, - posto che andrà comunque garantito a tutti i detenuti di fruire in misura ridotta, ma pur sempre sussistente, di tutte quelle opportunità che costituiscono momento di attuazione dei diritti fondamentali della persona umana, di cui sopra si è detto - le disposizioni da emanare devono essere principalmente volte a delimitare i rapporti con l'esterno, ossia a recidere i contatti con esponenti della criminalità organizzata operanti sul territorio nello stato di libertà.

Con riferimento al tema dei "colloqui" potrebbe essere stabilito che il numero degli incontri con i familiari possa essere fissato in misura variante da uno a due al mese da effettuarsi con intervalli regolari, ed in locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti. Si tratterebbe dunque di riservare a chi è sottoposto al regime speciale il trattamento che è attualmente riservato in Serbia a tutti i detenuti in attesa di giudizio. Mentre per i detenuti comuni andrebbe attuato un trattamento conforme agli standard europei, che garantisca dunque almeno 4 colloqui mensili. È invece auspicabile prevedere un divieto assoluto di contatti con persone diverse da familiari e conviventi, salva la possibilità del permesso di colloquio con estranei, in casi eccezionali. Per ciò che riguarda i colloqui telefonici con i familiari e conviventi, si potrebbe prevedere una telefonata mensile della durata massima di dieci minuti purché sottoposta a registrazione. La previsione del visto di censura sulla corrispondenza avrà invece lo scopo di impedire le comunicazioni da e per il carcere che possano preludere alla commissione di nuovi episodi di reato.

Nel disciplinare il modello di restrizioni che può costituire il possibile contenuto dell'art. 15 occorre prevedere normativamente che le misure abbiano una applicazione il più possibile omogenea. Occorre infatti avere riguardo alle esigenze di prevenzione connesse alla "costituzione in circuito" della concreta attuazione del regime detentivo speciale. In questo contesto le esigenze di interruzione delle comunicazioni di un detenuto, valgono per tutti gli altri ristretti appartenenti al medesimo circuito, ossia per quanti possono comunque venirvi a contatto durante la socialità o nel corso della vita di sezione. Per questa ragione una applicazione differenziata del regime tra soggetti appartenenti ad una medesima sezione penitenziaria - sia pure effettuata sulla base della loro diversa personalità - può creare un varco nelle comunicazioni di tutti gli altri detenuti realizzabili

mediante l'intermediazione di quei soggetti il cui regime consenta loro maggiori opportunità di comunicare con l'esterno. E così, ad esempio, se un detenuto potesse fruire di quattro colloqui mensili, anziché di uno, o potesse corrispondere, senza subire la censura epistolare nell'ambito di una sezione ove è l'unico a non esservi sottoposto, egli potrebbe farsi intermediario per altri suoi compagni di detenzione nella comunicazione di ordini e strategie all'esterno.

6. Il profilo di controllo e garanzia

L'adozione di una procedura di applicazione giurisdizionalizzata, quale quella sopra descritta, rende semplice la configurazione di un sistema di controllo giudiziario in ordine ai presupposti di applicazione del regime speciale, ossia tutte le volte in cui un detenuto contesti la mancanza delle condizioni normative di applicazione del regime (ad esempio, la detenzione non è originata da un delitto di criminalità organizzata, ovvero il soggetto non riveste le caratteristiche di capo o di esponente di vertice e non abbia requisiti di pericolosità e capacità di collegarsi con l'esterno). La potestà di decidere avverso il reclamo con cui si contestano i presupposti di applicazione del regime può essere ricondotta – per detenuti in attesa di giudizio – in capo a quegli stessi organi giudiziari che sono legittimati a decidere in ordine ai presupposti di permanenza della custodia cautelare. Per coloro che invece siano detenuti in esecuzione pena, il potere di giudicare sull'impugnazione può essere conferito al giudice di secondo grado rispetto all'organo competente alla decisione sul provvedimento, ossia alla Corte d'appello di Belgrado. Risulta naturalmente doveroso prevedere un ulteriore grado di giudizio, solo per motivi di legittimità, innanzi alla Corte Suprema, avverso le statuizioni della Corte d'appello.

Ma, a prescindere dalla possibilità di interporre gravami sui presupposti di adozione del provvedimento, occorrerebbe istituire, in capo ad un organo giudiziario indipendente, il compito di vigilare sul percorso trattamentale dei detenuti. A tale organismo andrebbe conferita infatti la funzione di vigilare sulla corretta attuazione delle misure adottate con il regime speciale, e sul rispetto di quei diritti insopprimibili della persona umana. Al contrario, l'organo giudiziario, non dovrebbe essere chiamato a sindacare la astratta congruità delle misure, e ciò per due evidenti ragioni: a) Poiché non esistono misure rimesse alla discrezionalità dell'amministrazione, – dal momento che la gran parte di esse dovrebbe essere oggetto di tipizzazione effettuata con fonte legislativa primaria; b) Poiché le prescrizioni del regime speciale, una volta disciplinate per esteso dalla legge, non si prestano ad una applicazione soggettivamente differenziata, – né in relazione all'entità del fatto che ha cagionato la detenzione, né con riguardo alla personalità del detenuto – doven-

dosi rimettere, all'organo onerato della decisione, solo il giudizio sulla corretta individuazione dei soggetti, ai quali esse vanno rivolte nella maniera più uniforme e generalizzata possibile. Oggetto del controllo giudiziario dovrebbe inoltre essere anche il rispetto degli spazi di libertà definiti e ribaditi nel testo istitutivo del regime detentivo differenziato (così, ad esempio, il rispetto del tempo minimo garantito all'aria aperta, dello svolgimento dei colloqui con i familiari, dei momenti di socialità).

7. La concreta ipotesi di integrazione normativa dell'art. 15

Fatte queste premesse, non rimane che presentare, a titolo esemplificativo, quella che potrebbe essere una ipotesi di definizione e specificazione legislativa dell'istituto previsto dall'art. 15 della legge sulla c.o., che tenga conto delle soglie insuperabili di rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo; che ponga in primo piano le esigenze di prevenzione cui l'istituto sottende e che preveda degli strumenti di impugnazione avverso un provvedimento che in ogni caso finisce per incidere sui residui spazi di libertà della persona detenuta. Il testo che di seguito si riporta si compone di tre articoli – o commi – a seconda che si intenda considerarlo nel corpo della disposizione già presente, ovvero separato dalla stessa.

Comma o art. 1.

(Presupposti e competenza)

In presenza di gravi ragioni di ordine e di sicurezza pubblica, – ed al solo scopo di prevenire la commissione di reati o comunque di impedire i collegamenti tra esponenti detenuti della criminalità organizzata ed altri che si trovino in libertà – è possibile attuare un regime detentivo differenziato, che prevede la sospensione di talune regole di trattamento ed istituti previsti dagli artt. 142 e ss sulla detenzione e dall'ordinamento penitenziario che possano porsi in concreto contrasto con le predette esigenze.

Da tale regime – che comporta le restrizioni strettamente necessarie per il soddisfacimento delle predette esigenze – non potrà mai derivare in nessun caso alcun nocimento al diritto alla salute del detenuto. Dovrà inoltre essere comunque garantito il diritto dello stesso di coltivare i rapporti con la famiglia, di essere ammesso alle opportunità di natura rieducativa, ed alla socialità, fatti salvi i limiti imposti dall'autorità giudiziaria all'incontro con altre persone, derivanti da esigenze processuali.

Il provvedimento che dispone l'ammissione al regime differenziato può essere richiesto dal procuratore speciale al giudice istruttore insieme al provvedimento che dispone la detenzione, quale ulteriore misura preventiva rispetto ai reati contestati nei capi di imputazione. In qualunque momento successivo all'inizio della detenzione, allorché si manifesti l'esigenza, il procuratore speciale può richiedere il provvedimento di ammissione al regime differenziato, al giudice, ovvero all'organo collegiale, presso cui pende il giudizio per i capi di imputazione da cui ha origine la detenzione.

Fino a che non sia stata emessa sentenza definitiva di condanna, il provvedimento di ammissione al regime speciale segue le sorti del titolo di detenzione cautelare, e decade con lo stesso.

Dopo che sia divenuta definitiva la condanna per reati per i quali vi era custodia cautelare a regime differenziato, il regime continua ad avere vigore per un anno, alla scadenza del quale il procuratore speciale può richiedere alla Corte speciale di Belgrado di prorogare il regime per ulteriori periodi di un anno, sino a che non risultino nuovi elementi da cui desumere che siano cessate le esigenze preventive di cui al comma 1. Se anche prima della scadenza risultano venute meno le condizioni che hanno determinato l'adozione o la proroga del provvedimento il giudice che procede o il Tribunale – anche d'ufficio o su richiesta del procuratore speciale – dispone la revoca del regime differenziato con decreto motivato.

Per i detenuti che siano già in espiazione di pena è competente all'applicazione del regime speciale la Corte speciale di Belgrado su richiesta del procuratore speciale. Il provvedimento ha durata di un anno e può essere prorogato sino a che non risultino nuovi elementi da cui desumere che siano cessate le esigenze preventive di cui al comma 1.

Comma o art. 2.

(Contenuti del regime)

Nelle sezioni ove vige il regime differenziato, e nei confronti dei detenuti ai quali esso si applica, vanno rispettate le seguenti misure preventive:

a) I colloqui – fatti salvi quelli con i difensori – possono essere effettuati esclusivamente con i familiari e conviventi, con esclusione di persone diverse dagli stessi, salvo casi eccezionali determinati volta per volta dal direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati in fase di giudizio, dall'autorità giudiziaria competente.

b) I colloqui – fatti salvi quelli con i difensori – sono sottoposti a controllo auditivo ed a registrazione, e la corrispondenza sottoposta a visto di censura – sulla base di espressa e motivata disposizione dell'autorità giudiziaria in sede di applicazione del decreto – salvo quella con i membri del Parlamento o con autorità europee o nazionali aventi competenza in materia di giustizia.

c) Le comunicazioni telefoniche con i familiari e conviventi sono limitate ad una al mese della durata massima di dieci minuti sottoposta, comunque, a registrazione.

d) La permanenza all'aria aperta può essere ridotta – ma deve essere garantita per un periodo di almeno un'ora al giorno – e può svolgersi in gruppi non superiori a cinque persone, salve le disposizioni dell'autorità giudiziaria per i detenuti in attesa di giudizio.

e) Può essere ricevuto dall'esterno un solo pacco mensile del peso di 10 kg. È fatto divieto di ricevere somme di denaro eccedenti 3000 dinari al mese.

f) Devono essere adottate misure di elevata sicurezza interna ed esterna, con riguardo principalmente alla necessità di prevenire contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento, contrasti con elementi di organizzazioni contrapposte, interazione con altri detenuti o internati appartenenti alla medesima organizzazione ovvero ad altre ad essa alleate.

Comma o art. 3.*(Impugnazioni)*

Il detenuto nei confronti del quale è stata disposta l'applicazione del regime di cui al comma 1, ovvero il difensore, possono proporre reclamo avverso il provvedimento applicativo, negli stessi modi e termini ed innanzi ai medesimi organi giudiziari competenti a conoscere in relazione al provvedimento di custodia cautelare.

Il detenuto in espiatione di pena può presentare reclamo alla Corte di appello di Belgrado, nel termine di trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento di proroga, ovvero entro trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento di prima applicazione.

Avverso la decisione della Corte d'appello, l'imputato, il procuratore generale ed il procuratore speciale possono interporre ricorso alla Corte suprema di Belgrado.

8. L'aspetto organizzativo delle sezioni a regime detentivo differenziato

Ferma restando la necessità che nei confronti di tutti i detenuti vengano scrupolosamente applicate le norme dell'ordinamento penitenziario e sia rispettata la loro dignità personale, è indubbio che i soggetti sottoposti alla disciplina dell'art. 15 legge sulla c.o. richiedono particolari cautele, ossia attenzioni volte ad impedire che gli stessi comunichino con l'esterno per farsi promotori della commissione di attività delittuose. Si è già detto che tali cautele devono riguardare solo quei soggetti che potremmo definire ad altissimo indice di pericolosità nei confronti dei quali è opportuno prevedere una netta separazione dalla restante popolazione detenuta. Tale necessità può trovare dunque ragione solo nella pericolosità degli stessi connessa al tipo di reato per cui scontano la pena, ovvero nella capacità di proselitismo e di sopraffazione, nell'attitudine a svolgere opera di propaganda eversiva o antiistituzionale quando essa sia orientata a provocare, organizzare e dirigere atti violenti o comunque illegali sia all'interno che all'esterno del carcere.

La separazione di questa tipologia di detenuti dai restanti comporta l'uso di strutture sicure dal punto di vista edilizio e, quanto più possibile, dal punto di vista degli apparati e dispositivi elettronici e meccanici, e comporta, inoltre, il massimo della sicurezza dal punto di vista della gestione, vale a dire dal punto di vista della sorveglianza.

Tutte le legittime attività penitenziarie (passeggi, colloqui, momenti di socialità, attività scolastiche, di formazione professionale, lavorative, religiose, ricreative, sportive) devono svolgersi all'interno della sezione intesa come l'insieme della zona strettamente detentiva e di quella direttamente connessa. I detenuti in essa custoditi non devono occupare o utilizzare altre parti dell'istituto in modo da evitare incontri con detenuti di altro livello.

9. Caratteristiche costruttive e logistica dei reparti

Definiti gli aspetti normativi ed organizzativi, occorre delineare i presupposti di una buona organizzazione detentiva, che differenzi i reparti cui destinare i detenuti da sottoporre alla disciplina dell'art. 15, dalle sezioni comuni, per l'attenzione che deve prestarsi alla funzione di interdizione delle comunicazioni con l'esterno. Tale funzione può essere assolta con maggiore facilità facendo ricorso ad una razionale distribuzione degli spazi e degli arredi, all'interno dei locali, nonché mediante il supporto della moderna tecnologia.

La sezione differenziata dovrebbe prevedere infatti una dislocazione degli spazi in modo da concentrarli il più vicino possibile gli uni agli altri, così da garantire il raggiungimento degli stessi, a partire dalle celle, con percorsi molto brevi. Tale sistemazione consente molteplici vantaggi ed in particolare facilità di controllo, ottimizzazione dei tempi ed elevazione degli standard di sicurezza. Ovviamente il tutto va integrato con idonei impianti di sicurezza e videocontrollo, che illustreremo più avanti.

Al fine di individuare una situazione ideale è stata predisposta una sezione tipo, che prevede una distribuzione ottimale degli spazi necessari a garantire il rispetto delle condizioni decorose di abitabilità e l'attuazione delle finalità preventive.

Nella pianta-tipo sono stati previsti in particolare:

- locali celle ad un posto completi di wc con doccia
- cortili di passeggio singoli o a gruppi di massimo 5 persone
- sale colloqui con box singoli
- almeno una sala polivalente
- dei box agente di sezione
- salette per videoconferenze

Gli infissi esterni sono del tipo protetto con grate costituite da acciaio antitaglio che garantisca le massime prestazioni disponibili sul mercato. Gli infissi interni delle celle prevedono l'utilizzo di un nuovo portoncino monoblocco porta-cancello imperniato su cerniera singola; questo garantisce la possibilità di utilizzo di serrature a doppio funzionamento - meccanico ed elettromeccanico - con le quali è possibile effettuare il controllo a distanza e la gestione degli infissi.

All'ingresso della sezione è posizionato un portone di sbarramento, mentre nella sezione si prevede l'utilizzo di cancelli a giorno, che garantiscono la massima visibilità ed il conseguente controllo interno.

Tutti gli infissi sono motorizzati al fine di consentire l'ottimizzazione delle automazioni e quindi il risparmio di personale, previsto nell'ordine di almeno il 30% di quello generalmente utilizzato. Tale risparmio consente un veloce ammortamento degli investimenti destinati alla

sicurezza e alle automazioni, con possibilità di un migliore utilizzo degli agenti, che sarà possibile destinare ad incarichi di più elevata responsabilità, come la gestione delle sale regia e/o dei posti di controllo.

Nei wc è previsto l'utilizzo di robusti sanitari in acciaio inox - opportunamente ancorati alle strutture - e rubinetterie antivandalo e antibloccaggio, in modo da razionalizzare l'utilizzo dell'acqua sia calda che fredda.

I cortili di passeggio sono di due tipologie; la prima per i detenuti in isolamento e la seconda che prevede l'utilizzo da parte di massimo 5 detenuti; sono provvisti di pensilina, wc e lavabo, sempre in acciaio inox.

Al fine di garantire i tentativi di evasione dai cortili, anche a mezzo di elicotteri, è prevista una copertura innovativa di tipo reticolare, in struttura mista di tubolari di acciaio e cavi, che consentirà la protezione dei passeggi, senza chiusura eccessiva degli spazi.

Le sale colloqui sono del tipo a box singolo, con percorsi separati tra detenuti e familiari/avvocati e controllo a vista da posto agente. Per i magistrati è prevista una sala colloqui del tipo aperto.

È prevista inoltre la realizzazione di una sala polivalente per le attività di gruppo ed il trattamento.

L'intera sezione è presidiata da un box agente, dal quale sia possibile effettuare il controllo a vista ed elettronico dei corridoi e delle celle.

Alle salette per videoconferenze si accede per mezzo di un percorso protetto, direttamente dalla sezione. Le salette sono in numero adeguato a garantire il servizio senza interruzioni, proporzionalmente al numero dei detenuti presenti nella sezione.

9.1 Gli impianti

Oltre agli impianti elettrico, di terra, telefonico, citofonico, video-citofonico e diffusione sonora che sono del tipo tradizionale, ovviamente opportunamente rinforzati (apparecchiature atte ad impedire atti vandalici), in una struttura detentiva ideale è prevista l'installazione di impianti innovativi e di moderna concezione relativamente a:

- a) Posto regia;
- b) Automazione;
- c) TVCC;
- d) Pannelli multimediali;
- e) Sistema di controllo cella a mezzo di spioncino elettronico;
- f) Antiscavalamento.

a) Il Posto regia dovrebbe essere dotato di consolle per i sistemi di citofonia, impianto telefonico, allarmi antincendio, antintrusione e antiscavalcamento; l'accesso è regolato con un sistema di porte interbloccate.

b) Per ciò che riguarda l'automazione. Sarebbe opportuno prevedere in particolare l'installazione di speciali elettroserrature di sicurezza, che dovranno essere coordinate con il sistema delle motorizzazioni a mezzo di complesso hardware-software composto da schede locali, unità logiche periferiche e unità centrale in sala regia; tale complesso coordinato elettroserrature – sistema di gestione elettronico – motorizzazioni garantirà il controllo delle sezioni e dell'intero edificio dai posti agente locali sotto la supervisione della sala regia; è possibile effettuare in *remoto* l'apertura e la chiusura dei singoli monoblocchi delle celle, dei cancelli a giorno motorizzati e delle vie d'uscita verso i cortili di passeggio; è inoltre possibile controllare in *remoto* lo stato delle serrature (on/off) e i possibili tentativi di manomissione delle stesse; è comunque possibile l'uso meccanico delle elettroserrature che dovranno essere sempre apribili con chiave; la chiave deve essere del tipo *cambiabile*; vale a dire che con semplici operazioni sarà possibile cambiare la chiave della serratura senza smontare la serratura stessa o sostituire i cilindri; è possibile assegnare ad ogni singola cella una chiave diversa, ovvero a gruppi di celle chiavi diverse, ovvero all'intera sezione una singola chiave; al fine di consentire l'apertura e la chiusura automatica dei monoblocchi, dei cancelli e dei portoni è stato prevista l'installazione di motorizzazioni da nascondersi in un alloggiamento scatolato nella parte superiore dell'infisso. Tali motorizzazioni saranno corredate di scheda elettronica da interfacciare opportunamente con la scheda dell'elettroserratura al fine di garantire il corretto coordinamento dei meccanismi di apertura e chiusura; tutti i meccanismi di apertura e chiusura rispettano le specifiche norme di sicurezza antinfortunistiche. Nell'impianto di automazione può essere inserito il sistema di gestione e controllo delle elettrovalvole di apertura/chiusura dell'acqua calda sanitaria, che sarà gestito tramite il posto agente al piano terra – a tal fine sono installate schede elettroniche locali che faranno confluire i dati ad un modulo di ampliamento dell'unità logica e da questa all'unità centrale; è quindi possibile gestire l'erogazione dell'acqua calda per fasce orarie cella per cella o a gruppi di celle e monitorare i relativi consumi.

c) Il sistema TV a circuito chiuso potrebbe essere dotato di di telecamere di nuova generazione, collegate a monitor a colori e corredate di sistema motion detector per la rilevazione e registrazione delle situazioni di allarme.

d) È possibile installare pannelli multimediali per il colloquio audio visivo attivo detenuto-agente/direttore/comandante, gestione segnali tv, gestione segnali telefonici.

e) È possibile prevedere un sistema di controllo a mezzo di spioncino elettronico posto nei locali adibiti a luogo di detenzione composto da due microcamere, una che andrebbe collocata all'interno della cella l'altra nel locale servizi igienici, collegate ad un monitor a cristalli liquidi posto all'esterno della cella.

f) l'impianto antiscavalamento previsto lungo il perimetro esterno dei passeggi, dovrebbe prevedere una barriera a raggi infrarossi fissati su appositi sostegni per il controllo dei muri di recinzione dei passeggi.

Tutte le periferiche elettroniche dovrebbero essere poi collegate ad una **sala tecnologica**, opportunamente protetta, ove risiedano in rack assemblabile tutte le apparecchiature quali il sistema di digitalizzazione delle immagini, il sistema di gestione apparati multimediali e il sistema di gestione porte automatizzate.

Tutti i posti agente e i posti regia interni alle sezioni dovrebbero a loro volta essere collegati alla **sala regia** di istituto, che potrà in qualsiasi momento ed occasione prendere il controllo a distanza di tutte le aree.

9.2 Le cautele

Naturalmente alla dimensione del controllo tecnologico va sempre associata l'esperienza nella adozione indispensabile di cautele atte ad impedire la produzione di eventi contrari all'ordine ed alla sicurezza pubblica, nonché di condotte intese ad eludere il divieto di comunicazione con l'esterno ovvero il divieto di contatto tra capi delle organizzazioni.

Sarà pertanto consigliabile adottare le seguenti regole:

a) tutte le persone che legittimamente accedono all'interno della sezione sono identificate, sottoposte a controllo e perquisizione e registrate;

b) la sezione è strutturata in modo tale da garantire la possibilità di separare i detenuti incompatibili tra loro sia per natura sia per la posizione rivestita in seno a medesime organizzazioni criminali e sia per eventuali disposizioni dell'Autorità giudiziaria;

c) in ciascuna camera detentiva è custodito un solo detenuto;

d) è evitata la custodia in camere contigue di detenuti che potrebbero sfruttare la loro vicinanza a fini criminali ed è evitato anche lo svolgimento di una qualunque attività comune tra detenuti tra i quali vi sia una incompatibilità che possa far temere minacce, aggressioni o violenze dell'uno in danno dell'altro. Se poi l'incompatibilità è grave, i detenuti sono trasferiti in sezioni o istituti diversi;

e) la zona prettamente detentiva è suddivisa in semisezioni che garantiscono l'impossibilità di contatti tra detenuti in esse ubicati;

f) all'uscita dalla camera detentiva, ogni detenuto, anche in ragione del grado di pericolosità, viene scortato da un numero adeguato di personale di vigilanza;

g) ogni movimento effettuato dal detenuto che comporti il passaggio da una zona all'altra della sezione, viene annotato su appositi registri;

l) quando lo spostamento comporta il passaggio del detenuto in zone non "bonificate", lo stesso viene sottoposto a perquisizione sulla persona preferibilmente con l'ausilio di rilevatori elettronici come metal detector;

m) Tutti i locali destinati alla socialità, ai passeggi, all'effettuazione dei colloqui con i familiari e avvocati, sono costantemente controllati da personale di vigilanza e muniti di impianti di videoregistrazione;

n) nelle camere detentive il detenuto è autorizzato a tenere con sé gli oggetti strettamente indispensabili alla propria autonomia anche igienica;

o) tutti gli oggetti superflui o utilizzabili solo in determinati momenti della giornata (per esempio il fornellino a gas tipo camping) sono conservati in armadietti posti all'esterno della camera detentiva, gestiti dal personale di vigilanza.

10. Il personale di polizia addetto al regime differenziato

Nelle sezioni e in tutte le attività che comportino la presenza di detenuti sottoposti al regime differenziato – sia all'interno dell'istituto, sia fuori di esso, come, per esempio, durante le traduzioni ed i piantonamenti – deve essere esercitata, da parte del personale di polizia addetto, una sorveglianza estremamente attenta e scrupolosa, adeguata al livello di pericolosità dei detenuti stessi. Dall'esame delle relazioni e dagli incontri con le Autorità serbe è emerso che la criminalità organizzata presente sul territorio può contare su importanti infiltrazioni dentro le istituzioni, anche per via dell'appoggio ad essa fornito da uomini del disciolto regime.

Pertanto occorrerà che:

- sia utilizzato personale di polizia di provata capacità, esperienza ed affidabilità, curando che l'inserimento in questo tipo di servizi di personale meno anziano ed esperto avvenga con gradualità e misura, consentendo a questo personale di affiancarsi inizialmente a quello più anziano ed esperto;

- il personale di polizia mantenga costantemente, nei confronti dei detenuti, atteggiamenti di fermezza, anche se, al contempo, di

rispetto per la dignità delle persone, e comunque atteggiamenti di riservatezza ed equilibrato distacco;

– nei servizi particolarmente quelli più rischiosi e quelli comunque a più diretto contatto con i detenuti, siano attuati con scrupolo il principio della rotazione e il principio che questi servizi non devono mai essere affidati ad un unico operatore.

In ultima analisi, data la delicatezza dei compiti ad esso affidati – vigilare i detenuti sottoposti al regime speciale – sarebbe consigliabile la creazione di un corpo scelto ed autonomo di polizia penitenziaria, che operi alle dirette dipendenze del capo dell'amministrazione penitenziaria, e venga reclutato sulla base di un rapporto fiduciario e di una attenta selezione delle caratteristiche personali di affidabilità e di professionalità.

PARTE TERZA

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

11. Conclusioni

Il sistema penale vigente nella repubblica serba sconta le problematiche di adattamento ad una situazione di imponente recrudescenza del fenomeno della criminalità organizzata. Le istituzioni, pur scosse dal grave episodio della uccisione del premier in carica Djindjic, appaiono tuttavia determinate a fronteggiare il fenomeno con gli strumenti e le risorse all'uopo necessarie. All'interno degli organi dello Stato è presente inoltre una evidente tensione volta a sconfiggere la piaga della corruzione e le collusioni presenti con la criminalità organizzata. In questo quadro di riferimento sono state adottate importanti riforme istituzionali, quali il varo della legge sulla c.o., e la stessa struttura organizzativa degli organismi di contrasto – primo fra tutti il pubblico ministero – è stata orientata secondo le scelte ed i modelli adottati nei paesi con maggiore esperienza nella lotta alla criminalità, primo fra essi l'Italia. Rimangono tuttavia nel sistema penale di contrasto molte zone indefinite, tanto dal punto di vista normativo, quanto da quello della formazione del personale e della organizzazione delle indagini e delle attività processuali. Urge una normativa sui collaboratori di giustizia; una disciplina dei processi in videoconferenza; la costituzione di una banca dati investigativa; un programma di formazione del personale. Vi è inoltre una evidente mancanza di risorse e di strutture, ove celebrare i processi e custodire i detenuti ad altissimo indice di pericolosità.

In tale contesto è maturata l'intenzione di procedere alla adozione di strumenti di prevenzione che riguardino pure l'universo penitenziario e i possibili strategici collegamenti tra i boss detenuti ed il mondo esterno. La situazione generale delle carceri, pur valida sotto il profilo organizzativo, presenta tuttavia aspetti che vanno coltivati, sotto il profilo degli standard di rispetto delle condizioni di vita all'interno dei penitenziari. La sensazione colta è che gli operatori penitenziari siano coscienti del problema e intenzionati ad operare sempre nel prioritario interesse della rieducazione del detenuto, del quale dimostrano di conoscere i diritti fondamentali; ma che la carenza di risorse, di strutture nuove e di mezzi, renda difficile garantire a tutti gli spazi di cui dovrebbero legittimamente fruire. Tuttavia la costante ed autorevole presenza dell'Organizzazione internazionale sulla Cooperazione e la Sicurezza ha messo in moto un processo interno ed autonomo di innalzamento degli standard, dal quale traspare professionalità e buona fede degli operatori quale presupposto per una politica penitenziaria che a piccoli passi e con l'aiuto dell'Europa consentirà in tempi ragionevoli al sistema penitenziario serbo di mettersi al passo delle altre democrazie occidentali.

L'ostacolo che si pone pertanto per l'attuazione immediata di un regime detentivo differenziato è dato dalla necessità di elevare per tutti i detenuti – o almeno per quelli in attesa di giudizio – le condizioni generali di vita all'interno dei penitenziari, con particolare riferimento alla possibilità di trascorrere momenti all'aria aperta ed ai contatti con i familiari. Il raggiungimento di tale obiettivo presuppone uno sforzo meramente organizzativo, e non culturale, giacché, grazie al lavoro di équipe svolto dall'OSCE, nelle istituzioni e nei dirigenti penitenziari serbi si intravedono chiari segnali di apertura e condivisione di opinioni. Rimane tuttavia pressante e prioritaria la necessità di organizzare la formazione del personale penitenziario, specie quello addetto a compiti di custodia e vigilanza.

Superati gli ostacoli predetti è stata dunque ipotizzata una disciplina di prevenzione applicabile ai detenuti capi o elementi di spicco della criminalità organizzata che – sul modello italiano – serva a recidere i possibili legami tra i boss detenuti in carcere e l'organizzazione all'esterno. Il modello delineato sul piano normativo, tiene conto anche dell'esperienza e degli inconvenienti manifestatisi in Italia, ma è fortemente calibrato sulle peculiarità del sistema penitenziario serbo, che impone soluzioni in parte diverse con riguardo alle competenze funzionali degli organi preposti, alle impugnazioni, ed ai concreti contenuti del regime.

Il modello organizzativo e quello logistico suggeriti tendono invece a delineare una condizione di sicurezza che potremmo definire "ideale", rispetto alla quale sarebbe utile adottare il massimo possibile delle soluzioni, ben coscienti del fatto che le risorse necessarie per dotarsi di tutte le strutture necessarie – anche di quelle tecnologiche – allo stato non è facile che siano tutte disponibili. Tra le

raccomandazioni di seguito formulate pertanto, pur avendo tutte rilevanza strategica, possono considerarsi perseguibili in via prioritaria solo quelle la cui attuazione possa dipendere da una scelta di natura normativa ovvero organizzativa; mentre le modifiche di tipo organico ed infrastrutturale dovranno essere rimandate al momento in cui saranno disponibili anche i mezzi finanziari corrispondenti.

12. Raccomandazioni

Esse possono essere suddivise in gruppi, all'interno dei quali possono profilarsi obiettivi di breve, medio e lungo termine. In particolare potremo distinguere tra le seguenti aree.

A) Modernizzazione del sistema penitenziario ed adeguamento agli standard di rispetto dei diritti umani.

B) Definizione di regole per l'art. 15 l. c.o. e previsione di risorse, strutture logistiche, e norme di organizzazione per l'eventuale attuazione di un regime detentivo speciale.

C) Adeguamento delle strutture istituzionali e degli strumenti normativi alle necessità della lotta al crimine organizzato.

12.1. Raccomandazioni per la modernizzazione del sistema penitenziario ed adeguamento agli standard di rispetto dei diritti umani

1) Garantire a tutti i detenuti – anche se in attesa di giudizio – un periodo di permanenza all'aria aperta maggiore della mezz'ora assicurata per coloro che siano ristretti in attesa del processo.

2) Garantire costanti rapporti dei detenuti con il nucleo familiare, in modo da assicurare la permanenza degli affetti, la stabilità delle relazioni fondamentali, il contatto con i figli.

3) Garantire che i locali di detenzione risultino privi di umidità e forniti di aperture che consentano il passaggio diretto di luce ed aria. Assicurare uno spazio detentivo adeguato ad ogni detenuto, e garantire che una cella singola non sia inferiore a sette mq.

4) Istituire in capo ad un organo giudiziario indipendente il compito di vigilare sul percorso trattamentale dei detenuti, e sul rispetto dei loro diritti umani, e delle effettive condizioni di detenzione.

5) Conferire a tale organismo il potere di controllo sui contenuti delle misure adottate con il regime speciale, in ordine ai quali dovrebbe assicurare la concreta attuazione nei limiti delle restrizioni previste ed il rispetto della soglia invalicabile di rispetto del residuo di libertà di ogni singolo detenuto.

6) Istituire una moderna struttura di ispezione e controllo all'interno del dipartimento penitenziario, ovvero potenziare adeguatamente quella esistente, al fine di garantire una valida attività ispettiva sulla efficienza e sulla legittimità della gestione penitenziaria che si attua nelle varie sedi periferiche.

7) Disciplinare un percorso di formazione e selezione del personale di polizia cui è affidato il compito di custodia e vigilanza dei detenuti, prevedendo all'uopo specifici corsi di formazione, e di aggiornamento professionale.

8) Prevedere, all'interno di ogni struttura detentiva, una autonoma struttura sanitaria, quanto meno al livello di infermeria, in cui sia presente almeno un medico ogni trecento detenuti, ed un infermiere ogni 200.

9) Destinare le risorse disponibili per le ristrutturazioni, in via prioritaria, alla modifica delle condizioni di vita dei disabili fisici e psichici, dell'ospedale giudiziario.

12.2. Raccomandazioni per la definizione di regole per l'art. 15 l. c.o. e previsione di risorse, strutture logistiche, e norme di organizzazione per l'eventuale attuazione di un regime detentivo speciale

10) Prevedere che il regime speciale si rivolga solo ai capi delle organizzazioni, ed a coloro che per la loro pericolosità e per le loro conoscenze siano in condizione di trasmettere all'esterno l'ordine di commissione di altri reati.

11) Assegnare i detenuti sottoposti alla disciplina dell'art. 15 presso sezioni o istituti separati; non collocati nel centro cittadino e dotati di ingresso e servizi autonomi (infermerie, cucine, passeggi, locali per socialità) rispetto al resto della popolazione detenuta.

12) Prevedere che la celebrazione dei processi nei confronti dei detenuti di maggiore pericolosità avvenga mediante un sistema di tele-video-conferenza, mantenendo gli stessi nel luogo di detenzione in condizione di massima sicurezza, ma assicurando loro la facoltà di assistere e partecipare al processo e di conferire con i propri difensori.

13) Procedere alla approvazione di un regolamento contenente cautele per la custodia dei detenuti di cui all'art. 15, e che preveda tra l'altro che la custodia avvenga in cella singola, nonché la registrazione di ogni ingresso in sezione di persone estranee al quadro permanente del personale che opera la vigilanza.

14) Prevedere all'interno degli istituti di pena ordinari delle sezioni o dei reparti di "alta sicurezza" destinati al contenimento di dete-

nuti che devono rispondere di delitti di criminalità organizzata, ma che per le loro caratteristiche non siano da considerare capi o elementi di vertice dell'organizzazione. Tali detenuti dovrebbero rimanere comunque separati dal resto della popolazione detenuta.

15) Procedere alla istituzione di un corpo scelto ed autonomo di polizia penitenziaria, con compiti di vigilanza dei detenuti sottoposti alla disciplina dell'art. 15 della legge sulla c.o., che operi alle dirette dipendenze del capo dell'amministrazione penitenziaria, e venga reclutato sulla base di un rapporto fiduciario e di una attenta selezione delle caratteristiche personali di affidabilità e di professionalità. Evitare il radicamento della sede di lavoro del personale specializzato, mediante la sua costituzione in reparto c.d. "mobile", avente sede nella capitale, ma non in un singolo istituto ove viene operata la vigilanza. Escludere forme di rotazione nella gestione del personale addetto alla vigilanza di tali detenuti, onde limitare il più possibile la moltiplicazione dei contatti.

16) Provvedere, anche attraverso accordi con altri paesi, ad acquisire mezzi blindati, anche usati, per le traduzioni di detenuti ad altissimo indice di pericolosità.

12.3. Raccomandazioni per l'adeguamento delle strutture istituzionali e degli strumenti normativi alle necessità della lotta al crimine organizzato

17) Prevedere una opera di rinnovamento del corpo di magistratura, che riguardi prevalentemente le posizioni di influenza notoriamente riconducibili a scelte dei precedenti regimi. Istituire il reclutamento per concorso pubblico. Assicurare di pari passo al rinnovamento, la dovuta indipendenza ed autonomia degli organi giudiziari, secondo il principio della separazione dei poteri.

18) Assicurare, a mezzo di corsi di aggiornamento professionale per magistrati e funzionari della polizia, il confronto con altre realtà organizzative ed ordinamentali europee, specie con riguardo alle recenti innovazioni normative in materia di lotta alla criminalità.

19) Creare un coordinamento, anche mediante il ricorso a banche dati, tra gli organi investigativi incaricati di funzioni di contrasto alla criminalità organizzata.

20) Procedere al varo urgente di una disciplina completa sui collaboratori di giustizia, in base alla quale vengano definiti in modo chiaro lo status e i doveri da assumere; vengano precisati gli eventuali diritti; e soprattutto sia chiarito da quali organi di polizia, con quali modalità e con quali risorse debba essere apprestata la tutela. Tale normativa dovrà poi essere orientata all'ottenimento di collaborazioni

di alto livello, non dovendosi porre preclusioni di accesso allo strumento ai capi delle organizzazioni, i quali risultano essere in grado di fornire allo Stato un più utile ed ampio conferimento di conoscenze. Dovrà essere semmai posto un limite ai benefici che possono essere conseguiti, non potendosi ammettere una integrale remissione dei reati commessi, ma semmai una attenuazione della condanna, che dovrà comunque essere scontata, sia pure in misura ridotta.

21) Varare una disciplina generale che renda chiarezza dei criteri di validità processuale delle fonti di prova, con riferimento ai nuovi mezzi di ricerca della prova recentemente introdotti (specialmente con riferimento a: intercettazioni telefoniche ed ambientali; "consegne controllate" ed "agenti provocatori"; irripetibilità o mancata ripetizione in dibattimento delle dichiarazioni rese da testimoni o collaboratori protetti in fase di istruttoria.

22) Procedere al varo di una disciplina che consenta di applicare misure alternative al carcere a quei detenuti che hanno già scontato una parte della pena e che non risultano più pericolosi, ovvero abbiano collaborato con la giustizia.