

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa del senatore LUMIA, FINOCCHIARO, CASSON, BIANCO, D'AMBROSIO,
DELLA MONICA, GALPERTI, FILIPPI Marco, SOLIANI, RANDAZZO, GARRAFFA,**

**DISEGNO DI LEGGE RECANTE MODIFICHE ALL'ARTICOLO 41-BIS DELLA LEGGE
26 LUGLIO 1975, N. 354**

RELAZIONE

Onorevoli colleghi,

è, purtroppo, noto a voi tutti come, nonostante l'opera di contrasto posta in essere dallo Stato, il fenomeno mafioso, e della criminalità organizzata in generale, sia ben lungi dall'essere sconfitto.

Anzi, le grandi organizzazioni criminali, negli ultimi anni, si sono fatte ancor più pericolose, adattandosi alle nuove situazione e rigenerandosi nonostante i colpi subiti ad opera degli apparati pubblici.

L'impressionante capacità di adattamento degli apparati di tipo mafioso e la loro capacità di espansione anche ai più moderni, e apparentemente "sani", settori dell'economia, rappresenta la ragione per cui oggi viene avanzata la presente proposta di legge.

A tal fine si è ritenuto di dover intervenire sul testo di una delle norma che ha costituito sinora uno dei pilastri della normativa di contrasto al fenomeno mafioso: l'art. 41-bis della legge sull'Ordinamento Penitenziario. Si tratta dunque di innestare l'istituto in modo coerente nella normativa sulle misure di prevenzione, e di garantire inoltre circolarità informativa e specifica competenza antimafia degli organi giudiziari chiamati ad esercitare le proprie competenze nella fase di iniziativa sull'applicazione e nel giudizio sulla legittimità dei provvedimenti.

La prima delle modifiche al testo attualmente vigente consiste nell'ampliamento del novero dei soggetti titolari del potere dare avvio al procedimento di applicazione del regime penitenziario speciale. Infatti, si prevede che, oltre al Ministro degli Interni, possano richiedere l'adozione del provvedimento ex art. 41-bis, comma 2, al Ministro della Giustizia, anche il Procuratore Nazionale Antimafia e il Procuratore Distrettuale Antimafia territorialmente competente.

Sembra necessario meglio definire le finalità dello strumento di prevenzione rappresentato dal decreto di sospensione delle normali regole di trattamento. A tale proposito, nell'ultimo periodo del comma 2, viene specificato che il decreto contiene le previsioni necessarie a impedire tutti i collegamenti, anche solo potenziali, che l'associazione, grazie alla propria operatività, è in grado di stabilire con il detenuto.

Il comma 2-bis, che disciplina il delicato aspetto dell'acquisizione delle informazioni da porre a supporto del provvedimento, necessita di una quasi integrale riformulazione.

In primo luogo, prevedendo l'obbligo di sentire il Procuratore Nazionale e il Procuratore Distrettuale Antimafia. In secondo luogo, conferendo agli organi di polizia preposti al contrasto della criminalità organizzata l'onere di fornire informazioni utili. A tal fine risulta importante la

costituzione di uffici interforze appositamente costituiti, nell'ambito dei quali presti la propria opera anche la Polizia Penitenziaria. Quest'ultima, infatti, nella sua quotidiana opera di vigilanza sui detenuti è depositaria di informazioni e conoscenze spesso non trascurabili.

Di forte impatto è l'innovazione riguardante il prolungamento della vigenza dei provvedimenti (che viene portata a quattro anni) e soprattutto, la miglior formulazione dei presupposti per la prorogabilità. Preso atto di una giurisprudenza dei Tribunali di sorveglianza che tende a eludere il riparto dell'onere della prova attualmente vigente, e porta quindi ad un sostanziale indebolimento del sistema del 41-bis, si detta una nuova, più precisa, formulazione. Si prevede, infatti, che i provvedimenti “sono prorogabili per periodi successivi pari a due, salvo che non sia ancora vigente il pericolo di ripresa dei collegamenti in relazione alla perdurante operatività dell'associazione, che non siano cessate le esigenze di prevenzione ovvero non risulti, da concreti elementi, che il detenuto abbia interrotto i rapporti con l'organizzazione o che la stessa abbia cessato di esistere senza confluente in altre compagini criminali”. Si precisa, inoltre, che “il decorso del tempo non può considerarsi elemento da cui desumere l'interruzione o la cessazione”.

Coerentemente con la riformulazione del comma 2-bis si ritiene di dovere abrogare il comma 2-ter.

Il nuovo primo periodo del comma 2-quater tiene conto delle concrete che l'Amministrazione Penitenziaria incontra nel garantire, per periodi di tempo anche molto lunghi, la custodia e il controllo dei soggetti sottoposti al regime detentivo speciale che deriva dall'applicazione dell'art. 41-bis. Viene previsto, infatti, che i detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione debbano essere ristretti “all'interno di istituti a loro esclusivamente dedicati, collocati preferibilmente in regioni insulari, ovvero comunque all'interno di sezioni speciali e logisticamente separate dal resto dell'istituto”. L'esperienza maturata sul campo dagli operatori insegna che, tanto la collocazione geografica degli istituti, quanto la loro specializzazione nella gestione di determinate tipologie di detenuti, è particolarmente importante per la più efficace applicazione dell'art. 41-bis. Tale previsione è completata dalla recepimento legislativo di una realtà già esistente e operante, con positivi risultati, in seno al Corpo di polizia penitenziaria. Si dispone infatti che, i detenuti sottoposti al regime speciale siano “custoditi da reparti specializzati della polizia penitenziaria.

Vengono poi regolate tassativamente le prescrizioni contenute nei provvedimenti che dovranno essere tutte presenti nei decreti ministeriali, restringendosi ad uno il numero dei colloqui mensili consentito, e prevedendosi la facoltà di telefonare solo per coloro che non svolgano

colloqui. Viene inoltre stabilita la videoregistrazione di tutti i colloqui, che potrà in un secondo tempo essere visionata qualora lo disponga l'autorità giudiziaria. Le disposizioni non si applicano ai colloqui con i difensori.

Particolare attenzione viene riservata ai passeggi ed ai gruppi di socialità, prevedendosi la permanenza all'aperto per un massimo di due ore e in gruppi composti al massimo da quattro persone. Per ciò che riguarda il controllo sulle concrete modalità di detenzione saranno previste tutte le necessarie misure di sicurezza anche attraverso accorgimenti di natura logistica sui locali di detenzione, volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, scambiare oggetti e cuocere cibi.

La competenza del giudice chiamato a decidere sul reclamo è spostata sul tribunale che si occupa delle misure di prevenzione del distretto di corte d'appello dove ha sede il procuratore competente a formulare la richiesta. Si tratta dunque di assicurare la competenza dei tribunali e delle procure distrettuali del luogo ove il detenuto dimorava prima dell'arresto e dove pertanto ha sede ed operatività l'associazione mafiosa o terroristica nel cui ambito egli è incardinato. Ciò consentirà che si possa ottenere una maggiore specifica competenza in materia di misure antimafia, e dunque una risposta più appropriata in termini di conoscenza e dimestichezza rispetto ai giudizi penali che hanno ad oggetto il fenomeno mafioso.

Viene espressamente vietata la possibilità di modifica parziale dei decreti, contestata in dottrina, e si riafferma così il carattere prevenzionale ed anticipatorio della misura che non può essere messo in discussione avendo riguardo al profilo criminale o alle vicende processuali del singolo detenuto. Si estendono infine le norme sulle videoconferenze per la celebrazione dei giudizi di gravame innanzi al tribunale e si applicano le norme camerale previste dall'art. 127 c.p.p. Si prevede la facoltà di impugnazione anche per il procuratore nazionale antimafia, oltre che per il procuratore distrettuale che rappresenterà in udienza l'accusa.

DISEGNO DI LEGGE

Articolo 1

(Modifiche all'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354)

1. All'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 2, le parole « anche a richiesta del Ministro dell'interno, il Ministro della giustizia,», sono sostituite dalle seguenti: « a richiesta del procuratore nazionale antimafia, del procuratore distrettuale che ha giurisdizione sul luogo di dimora del detenuto precedente alla carcerazione, ovvero del Ministro dell'interno, il Ministro della Giustizia»; L'ultimo periodo è così sostituito: «La sospensione comporta le restrizioni necessarie per il soddisfacimento delle predette esigenze e per impedire i potenziali collegamenti che l'associazione di cui al periodo precedente attraverso la sua operatività è in grado di stabilire con il detenuto».

b) Il comma 2-bis è così sostituito:

« 2bis. I provvedimenti emessi ai sensi del comma 2 sono adottati con decreto motivato del Ministro della Giustizia sentiti sempre il procuratore distrettuale ed il procuratore nazionale antimafia. E' onere degli organi di polizia centrali e di quelli specializzati nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata, fornire le necessarie informazioni utili all'istruttoria, anche attraverso uffici interforze appositamente costituiti con la partecipazione della polizia penitenziaria. I provvedimenti medesimi hanno vigore fino a quattro anni e sono prorogabili per periodi successivi pari a due, salvo che non sia ancora vigente il pericolo di ripresa dei collegamenti in relazione alla perdurante operatività dell'associazione, che non siano cessate le esigenze di prevenzione ovvero non risulti, da concreti elementi, che il detenuto abbia interrotto i rapporti con l'organizzazione o che la stessa abbia cessato di esistere senza confluente in altre compagini criminali. Il decorso del tempo non può considerarsi elemento da cui desumere l'interruzione o la cessazione».

c) Il comma 2ter è abrogato.

d) All'inizio del comma 2quater è aggiunto il seguente periodo: «I detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione devono essere ristretti all'interno di istituti a loro esclusivamente dedicati, collocati preferibilmente in regioni insulari, ovvero comunque all'interno di sezioni speciali e logisticamente separate dal resto dell'istituto e custoditi da reparti specializzati della polizia penitenziaria. Nel primo periodo l'espressione «può comportare è sostituita dalla parola « prevede

Alla lettera b) del primo comma, nel primo periodo, l'espressione in un numero non inferiore a uno e non superiore a due è sostituita con le parole nel numero di uno ; nel terzo periodo dopo la parola colloqui, l'espressione possono essere è sostituita con la parola vengono, prima delle parole può essere autorizzato si inserisce l'espressione solo per coloro che non effettuano colloqui; dopo il terzo periodo è inserito il seguente periodo: I colloqui sono comunque videoregistrati. Le disposizioni della presente lettera non si applicano ai colloqui con i difensori.

Nella lettera f) le espressioni cinque persone e quattro ore sono rispettivamente sostituite con le parole quattro persone e due ore.

Dopo la lettera f) è aggiunto il seguente periodo: Saranno inoltre adottate tutte le necessarie misure di sicurezza anche attraverso accorgimenti di natura logistica sui locali di detenzione, volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, scambiare oggetti e cuocere cibi

e) Nel comma 2^{quinqies} il secondo periodo è così sostituito: Il reclamo è presentato nel termine di dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento e su di esso è competente a decidere il tribunale competente per le misure di prevenzione personali del luogo ove ha sede il procuratore distrettuale determinato ai sensi del comma 2^{determinato ai sensi del comma 2}; l'ultimo periodo è soppresso.

f) Nel comma 2^{sexies}, nel primo periodo, le parole articoli 666 e 667 sono sostituite con le seguenti articolo 127; è soppressa l'espressione: «e sulla congruità del contenuto dello stesso rispetto alle esigenze di cui al comma 2» ; dopo il primo periodo è inserita la seguente espressione per la partecipazione del detenuto all'udienza sin applicano le norme sulle videoconferenze previste dal d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271; il secondo periodo è sostituito dal seguente: Il detenuto, l'internato o il difensore, il procuratore nazionale, il procuratore distrettuale possono proporre, entro dieci giorni dalla sua comunicazione, ricorso per cassazione avverso l'ordinanza del tribunale per violazione di legge ; gli ultimi due periodo sono soppressi.

Tabella dei decreti di sottoposizione al 41 bis annullati
dalla Magistratura di Sorveglianza dal 1992 al 2007

Anno	Numero dei D.M. annullati in sede giudiziaria
1992	0
1993	36
1994	62
1995	22
1996	24
1997	31
1998	8
1999	12
2000	25
2001	29
2002	53
2003	72
2004	34
2005	53
2006	89
2007	66

Tabella degli annullamenti impugnati (e comunicate al DAP)
da parte delle Procure generali dal 1992 al 31.12.2007

Anno	Numero dei D.M. annullati in sede giudiziaria	Numero delle impugnazioni del Procuratore Generale
1992	0	
1993	36	
1994	62	
1995	22	
1996	24	
1997	31	1
1998	8	
1999	12	
2000	25	1
2001	29	1
2002	53	
2003	72	9
2004	34	3
2005	53	15
2006	89	15
2007	66	23

La tabella storica della consistenza del regime 41 bis

Anno	Nuovi decreti di applicazione emessi nel corso dell'anno	Detenuti che hanno assunto lo status di collaboratore	Totale dei detenuti 41 bis a fine anno
1992	510	11	498
1993	129	25	473
1994	94	14	445
1995	129	20	485
1996	59	22	476
1997	80	4	422
1998	115	6	461
1999	146	7	582
2000	30	3	564
2001	151	7	645
2002	106	9	659
2003	91	10	623
2004	49	3	604
2005	53	2	577
2006	70	5	526
2007	129	10	586

Tabella analitica delle Impugnazioni comunicate dalle Procure Generali

Procure Generali	2003	2004	2005	2006	2007
Ancona			2		
Bologna	1	1	1		
L'Aquila	1	1	3	7	2
Napoli		1	5	3	1
Perugia	1				4
Roma	6		3		8
Torino			1	5	8
Totale	9	3	15	15	23

Tabella dei soggetti sottoposti al regime detentivo speciale 41 bis al 31.12.2007

Uomini	Donne	Numero
579	7	586

Tabella dei detenuti 41 bis alla data del 31.12.2007
suddivisi per titolo di reato ascritto

Tipologia di reato	Numero
270 bis c.p.	3
416 bis c.p.	492
422 c.p. aggravato art.7 d.l. 152/91 - senza imputazione di 416 bis	5
56, 575 c.p. aggravato art.7 d.l. 152/91 - senza imputazione di 416 bis	1
575 c.p. aggravato art.7 d.l. 152/91 - senza imputazione di 416 bis	25
575 c.p., commesso avvalendosi delle condizioni di cui all'art.416 bis - senza imputazione di 416 bis	13
56, 629 c.p. aggravata art.7 d.l. 152/91 - senza imputazione di 416 bis	5
629 c.p. aggravata art.7 d.l. 152/91 - senza imputazione di 416 bis	9
630 c.p. - senza imputazione di 416 bis	4
74 L.309/90 - senza imputazione di 416 bis	23
75 L.685/75 - senza imputazione di 416 bis	4
Totale dei detenuti 41 bis	586

Tabella dei detenuti 41 bis alla data del 31.12.2007
suddivisi per organizzazione criminale

Organizzazione criminale	Numero
Camorra	189
Cosa Nostra	179
Criminalita Comune	1
Mafia altre	33
Stidda	20
'Ndrangheta	113
Sacra Corona Unita	48
Terrorismo	3
Totale	586

Tabella suddivisa per posizione giuridica

Posizione giuridica	Numero
Condannati	141
Imputati	247
Mista	196
Internato	2

Luglio 2008

Tabella dei soggetti sottoposti al regime detentivo speciale 41 bis

Numero	Donne	Uomini
574	7	567

Tabella dei nuovi DM di applicazione e collaborazione con la giustizia

Anno	DM di prima applicazione	Detenuti che hanno assunto lo status di collaboratore
2008	58	6

Tabella dei soggetti 41 bis suddivisi per principale titolo di reato ascritto

Tipologia di reato	Numero
10, 12 L.497/1974 (violazione della legge sulle armi) aggravato art.7 L.203/1991	2
270 bis c.p.	4
416 bis c.p.	471
422 c.p. aggravato art.7 d.l. 152/91 - senza imputazione di 416 bis	5
56, 575 c.p. aggravato art.7 d.l. 152/91 - senza imputazione di 416 bis	2
575 c.p. aggravato art.7 d.l. 152/91 - senza imputazione di 416 bis	29
575 c.p., commesso avvalendosi delle condizioni di cui all'art.416 bis - senza imputazione di 416 bis	15
56, 629 c.p. aggravata art.7 d.l. 152/91 - senza imputazione di 416 bis	3
629 c.p. aggravata art.7 d.l. 152/91 - senza imputazione di 416 bis	12
630 c.p. - senza imputazione di 416 bis	3
74 L.309/90 - senza imputazione di 416 bis	25
75 L.685/75 - senza imputazione di 416 bis	3

Tabella suddivisa per posizione giuridica

Posizione giuridica	Numero
Condannati	135
Imputati	250
Mista	188
Internato	1

Tabella dei soggetti 41 bis suddivisi per organizzazione criminale

Organizzazione criminale	Numero
Camorra	197
Cosa Nostra	181
Criminalità Comune	1
Mafia altre	27
Stidda	17
'Ndrangheta	98
Sacra Corona Unita	49
Terrorismo	4

Tabella degli istituti penitenziari 41 bis

Istituti penitenziari
ASCOLI PICENO CC
CUNEO CC
L'AQUILA CC
L'AQUILA CCF
NOVARA CC
OPERA (MI) CR
PARMA CR
ROMA REBIBBIA CCF
ROMA REBIBBIA CCNC
REGGIO EMILIA OPG
SPOLETO CR
TERNI CC
TOLMEZZO CC
VITERBO CC