

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CCXXXI**
n. 1

RELAZIONE

SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE RECANTE «MODIFICA DEGLI ARTICOLI 4-BIS E 41-BIS DELLA LEGGE 26 LUGLIO 1975, N. 354, IN MATERIA DI TRATTAMENTO PENITENZIARIO »

(Articolo 5 della legge 23 dicembre 2002, n. 279)

Predisposta dal Ministero della giustizia

Presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e riforme istituzionali

(CHITI)

Trasmessa alla Presidenza il 28 febbraio 2007

PAGINA BIANCA

INDICE

1. Le questioni connesse al provvedimento	<i>Pag.</i>	5
1.1. Le impugnazioni	»	5
1.1.1. Il sistema antecedente alla riforma	»	5
1.1.2. Il sistema successivo alla riforma. Gli annullamenti dei D.M. da parte dei Tribunali di Sorveglianza	»	6
1.1.3. Le tre questioni giurisprudenziali su cui si basano gli annullamenti	»	8
1.1.4. La posizione del DAP-Ministero della Giustizia ed il ribaltamento delle posizioni della giurisprudenza di merito nei giudizi di Cassazione	»	10
1.1.5. Aspetti critici del sistema delle impugnazioni ..	»	11
1.1.6. Gli effetti irretrattabili dell'annullamento	»	13
1.2. L'istruttoria	»	13
1.2.1. Novità nella istruttoria condotta ai fini della proroga	»	13
1.2.2. Mancata risposta reale alle richieste istruttorie del DAP	»	14
1.3. Il coordinamento con gli organi giudiziari	»	15
2. La gestione del circuito	»	15
2.1. La nuova circolare	»	15
2.2. Caratteristiche attuali, andamento e funzioni del circuito 41-bis	»	17
3. L'indagine effettuata dalla Commissione antimafia	»	18
4. Conclusioni	»	18

PAGINA BIANCA



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
DIREZIONE GENERALE DEI DETENUTI E DEL TRATTAMENTO

Il Direttore Generale

OGGETTO: Relazione triennale al Parlamento ai sensi dell'art. 5, Legge 23 dicembre 2002, n. 279: modifica agli artt. 4-bis e 41-bis della Legge 26 luglio 1975, n. 354 in materia di trattamento penitenziario. Triennio 2003-2005.

Il regime detentivo speciale previsto dall'art. 41 bis O.P., sin dalla sua istituzione - avvenuta con D.L. n. 306/1992, a cavallo delle stragi mafiose del 1992 - ha rivestito un ruolo centrale tra gli strumenti normativi utilizzabili per il contrasto alla criminalità organizzata. La sua introduzione è avvenuta a termine, e la vigenza si è successivamente prorogata per periodi successivi sino alla novella introdotta con l. n. 279/2002, che ha ridisegnato l'istituto sancendo nel contempo il passaggio a regime della disciplina.

Con la novella si era inteso apportare alcuni correttivi alla originaria previsione normativa, che appariva eccessivamente stringata nella sua formulazione. Si è così voluto disciplinare con legge, ed in modo analitico, la concreta definizione del contenuto stesso del regime speciale, sottraendo questo compito alla discrezionalità dell'Esecutivo. Si è anche inteso conferire ai detenuti sottoposti al regime speciale strumenti completi di impugnazione avverso il provvedimento ministeriale che ne determina l'applicazione, individuando competenze, funzioni e poteri dei giudici chiamati a giudicare della validità dei provvedimenti ministeriali di applicazione.

Il Ministro della Giustizia, chiamato dalla nuova legge a redigere questa relazione triennale sull'andamento del regime, dovrà dunque riferire sui due distinti profili che attengono alla gestione del circuito: a) le questioni connesse al provvedimento: relative all'attività di istruttoria e selezione dei detenuti da avviare al circuito ed ai giudizi innanzi ai tribunali di sorveglianza; b) la attività di concreta gestione del circuito.

1. Le questioni connesse al provvedimento.

1.1. Le impugnazioni

1.1.1. Il sistema antecedente alla riforma.

Prima che entrasse in vigore la riforma del dicembre 2002, si era in presenza di un sistema sostanzialmente privo di rimedi di giustizia. La prima formulazione normativa del regime speciale non prevedeva infatti strumenti di impugnazione. La giurisprudenza della

Cassazione peraltro negava inizialmente persino la impugnabilità del decreto che irrogava il 41bis¹.

Fu la Corte costituzionale, con la pronuncia n. 349/1993² ad intervenire additivamente sulla disciplina del regime speciale, prevedendo uno strumento di gravame, grazie alla applicazione analogica della procedura di reclamo prevista dall'art. 13-quater o.p., - che consentiva la celebrazione di un giudizio di impugnazione innanzi al Tribunale di Sorveglianza. La legge 7 Gennaio 1998 n. 11, ha recepito questa impostazione aggiungendo il comma 2bis all'art. 41bis. Ma anche questo sistema di giustizia così costruito non garantiva nessuna effettività di tutela giurisdizionale.

Accadeva infatti che i provvedimenti ministeriali che disponevano il regime detentivo speciale avessero vigore per un periodo pari a sei mesi. Allo spirare del termine essi venivano rinnovati, salvo che non dovessero considerarsi venute meno le esigenze di prevenzione poste alla base dell'istituto: Visto il breve periodo di vigenza del decreto, era pertanto appena possibile riuscire a celebrare per tempo – ossia entro il semestre – il giudizio in sede di reclamo dinanzi al Tribunale di Sorveglianza, mentre i giudizi di Cassazione avverso le pronunce dei Tribunali solo raramente giungevano a conclusione prima della scadenza dei sei mesi. Giunti al vaglio della Corte Suprema, i ricorsi venivano dichiarati improcedibili per carenza dell'interesse ad impugnare, giacchè frattanto il decreto applicativo oggetto della censura aveva perduto la sua efficacia, lasciando il posto ad un nuovo provvedimento reiterativo degli effetti del regime. La Cassazione peraltro aveva assunto l'orientamento di ritenere il decreto di proroga del trattamento differenziato come un provvedimento del tutto autonomo rispetto a quello rimasto privo di efficacia. Veniva pertanto a determinarsi una situazione di mancata tutela giurisdizionale generata da una duplicità di cause concorrenti: il breve termine di durata dei decreti; e l'irrilevanza delle pronunce dei tribunali rispetto alla successiva attività ministeriale di reiterazione degli effetti del regime. La conseguenza più diretta - operante sul piano processuale - consisteva per il ricorrente nella inutilità di ottenere una pronuncia a suo favore nel merito - per l'incalzare della nuova attività ministeriale - e dunque nella impossibilità di giungere ad una statuizione di legittimità. La conseguenza indiretta e non meno grave – sul piano giurisprudenziale – era dunque quella di vedere l'intera materia privata delle interpretazioni della Suprema Corte, che riteneva di non doversi pronunciare su un decreto oramai privo di effetti, per carenza dell'interesse ad impugnare.

1.1.2. Il sistema successivo alla riforma. Gli annullamenti dei D.M. da parte dei Tribunali di Sorveglianza.

La nuova legge ha previsto una durata minima di un anno per i decreti di applicazione, e determinato un obbligo per il ministro di conformare la propria attività futura ai contenuti delle decisioni dei tribunali di sorveglianza.

Subito dopo l'entrata in vigore della nuova legge, a partire dal 2003, si è pertanto registrato un forte incremento dei ricorsi³, e paralleamente una maggiore incidenza degli annullamenti

¹ Si tratta della giurisprudenza della Cassazione sino al 1993: Sez. I, 27 febbraio 1993, Sena, in *Cass. Pen.*, 1994, p.1358, n.844; Sez.I, 19 marzo 1993, Scupola, *ivi*, p. 1358, n.845; Sez.I, 19 marzo 1993, Donatiello, *ivi*, p. 1359, n.846

² Cfr. Corte Cost. 28 luglio 1993 n. 349, in *Giur. Cost.*, 1993, p. 2740 ss.

³ Non vi sono purtroppo dati statistici sul numero di ricorsi presentati negli anni precedenti al 2003, ma da informazioni raccolte pare che gli stessi fossero meno di un terzo di quelli inoltrati dal momento in cui si è avuta l'effettività delle decisioni favorevoli ai detenuti.

dei provvedimenti applicativi, in conseguenza della effettività della tutela giurisdizionale garantita dalla intervenuta normativa.

Il dato relativo alle declaratorie di inefficacia pronunciate dai Tribunali di Sorveglianza va dunque letto parallelamente a questa incisiva crescita del numero dei reclami presentati.

Ann nullamenti dei decreti di sottoposizione al 41 bis dal 1992 al 2005

Anno	Numero dei decreti dichiarati inefficaci
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	69

Tali annullamenti hanno a volte riguardato alcuni tra gli storici boss di cosa nostra, detenuti da lungo tempo, rispetto ai quali il consistente numero di anni trascorso in stato di carcerazione è stato valutato dall'Autorità Giudiziaria come elemento per sostenere il non più attuale collegamento con l'associazione malavita di appartenenza. Di fatto quindi, la corretta gestione dello strumento penitenziario del regime speciale ed il successo del raggiungimento delle finalità preventive che si propone, ha finito a volte per essere utilizzato per sostenerne *a contrario* la sua caducazione.

Si segnala a tal proposito che, come è noto, i boss più pericolosi, ossia i veri capi storici e carismatici di cosa nostra, sono per lo più soggetti carcerati da lungo tempo. Per costoro gli elementi di motivazione contenuti nei decreti di proroga del regime non possono che trarsi da dati investigativi oggettivamente risalenti nel tempo. I nuovi adepti, ascesi a ruoli di comando solo per il protrarsi dello stato di detenzione di quei boss in un regime penitenziario - il 41 bis appunto - che ha loro impedito di continuare a gestire gli affari illeciti del clan dal carcere, risultano essere inevitabilmente soggetti di minor caratura criminale, ma nei loro confronti l'applicazione dell'istituto appare giuridicamente facilitata per l'esistenza, e la persistenza, di elementi processuali a loro carico più recenti ed attuali. Proprio per tale ragione, la nuova legge aveva inizialmente dispensato il Ministro dall'onere di aggiornare, con nuovi elementi raccolti *in fieri*, il quadro delle circostanze già contenute nel provvedimento di prima applicazione, ma tale impostazione è stata però oggetto di opposta interpretazione da parte della Suprema Corte.

Peraltro, sotto il profilo dei possibili rimedi rimessi all'Amministrazione per fronteggiare tale situazione, gli spazi percorribili sono alquanto angusti, poiché, a differenza che nel passato, la nuova legge ha previsto, con riferimento al contenuto delle decisioni del giudice, un potere "conformativo" sui concreti aspetti penitenziari del regime, ed un obbligo di adesione della successiva attività dell'Amministrazione a quanto deciso: ciò può desumersi anche dal potere di annullamento parziale dei provvedimenti conferito ai Tribunali di Sorveglianza, e dall'onere per il Ministro della giustizia di tenere conto del *dictum* dei Tribunali nelle ipotesi di nuova applicazione del regime a seguito di annullamenti parziali o totali (nuovo comma 2 sexies dell'art. 41bis).

1.1.3. Le tre questioni giurisprudenziali su cui si basano gli annullamenti.

In ordine alle declaratorie di nullità dei tribunali di sorveglianza, gli uffici ministeriali hanno effettuato una attività di monitoraggio ed analisi, evidenziando come la massima parte degli annullamenti si fondi su tre impostazioni interpretative, rispetto alle quali è stata suggerita dal DAP una diversa e contrapposta lettura.

a) *I requisiti richiesti ai fini della proroga.*

La legge di riforma del 2002, sul punto relativo ai rinnovi dei provvedimenti espressamente prevede: *I provvedimenti hanno durata non inferiore ad un anno e non superiore a due e sono prorogabili nelle stesse forme per periodi successivi, ciascuno pari ad un anno, purchè non risulti che la capacità del detenuto o dell'internato di mantenere contatti con associazioni criminali, terroristiche od eversive sia venuta meno.* Con ciò, anche il meno avveduto degli interpreti comprenderebbe come in effetti il Legislatore abbia inteso determinare un meccanismo di proroga fondato su di una sorta di ripartizione dell'onere della prova: l'amministrazione deve provare l'esigenza di prevenzione e la capacità di collegamento all'atto della prima applicazione; il regime si proroga sino a che non si dia prova del mutamento delle esigenze già dimostrate. Forme di inversione dell'onere di prova, peraltro, non sono nuove nel nostro ordinamento, come dimostrato dalla disciplina in materia di custodia cautelare per reati di mafia, prevista dall'art. 275 c.p.p.

Si tratterebbe però nel caso del 41bis non di una presunzione di pericolosità, ma più semplicemente di una presunzione di persistenza dei collegamenti con il gruppo criminale, già valutati in sede di prima applicazione del decreto, e che non pone pertanto alcun problema di compatibilità costituzionale, ma anzi si colloca in linea con le posizioni assunte su tale argomento tanto dalla Corte Costituzionale quanto dalla S.C. di Cassazione⁴.

Tale disciplina risulta però spesso disattesa nella giurisprudenza di merito di alcuni tribunali di sorveglianza, con l'effetto di provocare la caducazione del regime speciale nei confronti di alcuni personaggi di grande spessore. Nelle pronunce di merito si leggono spesso riferimenti a sentenze della corte costituzionale, che però incentrano il loro contenuto sulla necessità di dare adeguata e completa motivazione ai provvedimenti di proroga, che è problema diverso rispetto alla definizione dei presupposti su cui fondare la proroga.

⁴La Corte Costituzionale con la sentenza n.306 dell'11.6/8.7.1993, in tema di divieto di concessione dei benefici per gli appartenenti alla criminalità organizzata e i condannati per gravi delitti, ai sensi dell'art.4 bis L.26.7.1975 n.354 modificato dal D.L. n.306/92 convertito in L.356/1992, ha affermato il principio, secondo il quale dalla commissione di delitti di criminalità organizzata discende una presunzione di persistenza dei collegamenti con quella, salva la dimostrazione della loro rottura mediante condotta collaborativa o condotta comunque evidenziante la dissociazione.

Anche la Corte di Cassazione, - Sez. I, 30.1.1992, n.80, c.d. sentenza maxi-uno, pag.226, e sentenza 24.6.1992 n.554 -, ha affermato che l'adempimento probatorio in tema di permanenza del vincolo associativo può essere condotto con procedimento logico-indiziario, muovendo dal dato di fatto dell'estrema difficoltà della prova del recesso da una pregressa partecipazione associativa, senza il concorso di particolari condizioni, quali la dissociazione a rischio della vita, l'estromissione e simili; che la mera detenzione non è sufficiente ad interrompere la permanenza del vincolo associativo risultando che, pur nella restrizione degli affiliati, l'organizzazione criminale riesce a perseguire il programma associativo, non soltanto mantenendo costanti contatti con l'esterno, e con gli altri affiliati in particolare, ma giungendo a realizzare specifici progetti delittuosi, come è comprovato da esempi significativi di omicidi di mafia avvenuti all'interno delle carceri, oppure all'esterno di esse, ma in esecuzione di deliberazioni assunte nel carcere, secondo quanto accertato con sentenze passate in giudicato.

b) Attribuzione all'istituto di una funzione di espiazione. Ritenuta scindibilità del cumulo pena ai fini dell'applicazione del regime 41bis.

Altro grave problema che si è posto è quello della attribuzione all'istituto del regime speciale della funzione di espiazione, al pari di quanto accade nel meccanismo retributivo di espiazione della pena. Nel caso di condanne per più reati si ritiene infatti che il regime debba permanere fintanto che il detenuto sconti quella porzione di pena relativa alla condanna per uno dei reati per i quali è previsto il 41bis (e contemplati nell'art. 4bis o.p.). Cosicché ad esempio può accadere che un capo mafia, il quale abbia subito una condanna a trent'anni di reclusione, di cui sei per associazione mafiosa e 24 per omicidio commesso in epoca antecedente al 1991, dopo avere scontato sei anni, ottenga la revoca del regime.

Tale grave equivoco si è posto per via della interpretazione estensiva data ad una sentenza delle SS.UU., 30.6.1999, Ronga, emessa sotto il precedente regime, nella quale si è sancito che *nel corso della esecuzione il cumulo giuridico delle pene irrogate per il reato continuato è scindibile, ai fini della fruizione dei benefici penitenziari, in ordine ai reati che di questi non impediscono la concessione e sempre che il condannato non abbia la pena relativa ai delitti ostativi.*

Come ben si comprende, tale interpretazione risulta volta a non precludere l'accesso ai benefici, partendo da considerazioni fondate tutte all'interno dei principi del diritto penale sostanziale, e legate al principio del favor rei con riguardo al forte nesso sussistente fra la condotta penalmente sanzionata del detenuto e l'accesso ai (ovvero la negazione dei) benefici previsti dall'ordinamento penitenziario.

Rispetto al contenuto di questa pronuncia va subito rilevato che la materia dell'art. 41bis O.P. è volta a regolare tutt'altra situazione, che ha riguardo non ai principi retributivi che informano il diritto penale sostanziale, ma alla funzione preventiva propria del *genus* delle misure di prevenzione: queste ultime infatti prendono spunto "anche" dal reato, ma la loro concreta applicazione prescinde da esso. Il 41bis è uno strumento preventivo che può essere applicato ai soggetti che siano espressione della realtà mafiosa per avere commesso taluno dei reati previsti dall'art. 4bis o.p., ovvero ai delitti allo scopo di agevolare le predette associazioni. In più, rispetto alle misure di prevenzione, le finalità dell'istituto appaiono commisurate, oltre che all'attività del singolo, alla situazione dinamica relativa alla operatività dei gruppi mafiosi presenti sul territorio. In altri termini la maggiore restrittività della carcerazione in regime di art. 41bis è determinata dal pericolo che condizioni di detenzione ordinarie consentano il passaggio di flussi di comunicazione all'esterno, - dirette alle consorterie organizzate operanti sul territorio – arrecando un pregiudizio per l'ordine e la sicurezza pubblica esterni, che può derivare dalla commissione di nuovi reati. Questo è il presupposto funzionale della nuova legge, esplicato nel nuovo comma 2 dell'art. 41bis.

E a nulla rileva che possa essere stata espiata la porzione di pena riferibile al reato di cui all'art. 4bis, perché se l'istituto, come pare, deve classificarsi tra i procedimenti di prevenzione, ciò che dovrebbe rilevare sempre ed in modo prevalente è la sussistenza delle esigenze di sicurezza che si intende perseguire, - date dalla permanenza della operatività mafiosa all'esterno e del ruolo rilevante del detenuto nell'organizzazione - dovendosi guardare alla indicazione dei reati di cui all'art. 4bis come ad un presupposto formale di accesso al regime.

c) L'interpretazione formalistica della finalità di agevolazione mafiosa.

Un ulteriore problema è costituito dalla esatta valutazione delle fattispecie previste di reato dal primo periodo del primo comma dell'art. 4bis per l'applicazione del regime. La disposizione prevede un elenco di fattispecie, tra cui quella dell'art. 416bis c.p. ed una

indicazione “aperta” relativa a delitti comunque commessi al fine di agevolare le attività ovvero avvalendosi delle condizioni previste in detto articolo.

Vi è giurisprudenza di alcuni tribunali di sorveglianza che non ritiene applicabile l’art. 41bis per delitti - diversi da quelli contemplati nel 1 comma dell’art. 4bis o.p. - nei quali manchi la espressa contestazione dell’aggravante dell’art. 7 d.l. n.203/1991, anche se di fatto essi appaiano chiaramente connotati dalle modalità mafiose o compiuti allo scopo di agevolare una tale associazione. Va ricordato che una simile impostazione ha condotto infatti all’annullamento del regime 41bis nei confronti di un detenuto, punito con l’ergastolo confermato in appello, perché riconosciuto autore della strage di via D’Amelio, sol perché era mancante la formale contestazione dell’art. 7.

Anche su questo versante, pertanto, è necessario ribadire un diverso avviso, giacchè, dal momento che la legge parla di reato commesso “al fine di agevolare le associazioni mafiose, ovvero con le modalità...” deve ritenersi indispensabile il riferimento alle caratteristiche del reato, e non alla effettiva contestazione dell’aggravante. E ciò per due ragioni: a) Perché se la legge avesse voluto riferirsi a tale situazione formale avrebbe recitato diversamente (*I reati per i quali è contestata l’aggravante dell’art. 7...*) b) Perché una diversa interpretazione farebbe naufragare la funzione preventiva dell’istituto, portando all’esclusione del regime, tra l’altro, per quei reati di mafia, pur gravissimi, ma commessi in epoca antecedente all’entrata il vigore del DL n. 203/1991.

1.1.4 La posizione del DAP-Ministero della Giustizia ed il ribaltamento delle posizioni della giurisprudenza di merito nei giudizi di Cassazione.

Per contrastare le impostazioni giurisprudenziali sopra riportate, che avevano condotto all’annullamento di un certo numero di provvedimenti di applicazione, il dipartimento dell’amministrazione penitenziaria ha operato su più direttive.

In prima battuta ha argomentato in modo specifico sui punti oggetto di diversa interpretazione, predisponendo apposite ed ampie motivazioni nella predisposizione dei provvedimenti applicativi, e ponendo a disposizione delle autorità giudiziarie competenti alle impugnazioni dette argomentazioni giuridiche.

Il DAP ha poi proceduto a creare un accordo con la Direzione nazionale antimafia, in modo da elaborare linee interpretative comuni e un’attività di coordinamento che ponesse gli organismi chiamati a proporre impugnazione nelle migliori condizioni per utilizzare lo strumento. Ha infatti proceduto alla adozione di un modulo organizzativo che consentisse di comunicare tempestivamente alla DNA la presentazione del ricorso e dunque la data di udienza. La DNA si è fatta carico di inviare a tutti i Procuratori Generali, in relazione ad ogni annullamento segnalato dal DAP, una nota con la documentazione e la indicazione delle ragioni militanti a favore dell’applicazione del regime di cui all’articolo 41bis. Infine sono state diffuse sul piano scientifico le posizioni elaborate in modo da provocare un dibattito che fosse il più ampio possibile, in attesa che la Cassazione prendesse posizione.

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

Meritano di essere menzionate le seguenti posizioni della giurisprudenza di legittimità, che hanno ribaltato le posizioni assunte dalla giurisprudenza di merito, aderendo alla nostra impostazione.

A) *Con riferimento ai presupposti della proroga del regime 41bis o.p. dopo la novella della l. n. 279/2002 CASSAZIONE Sez. I, 14 novembre 2003, Mazzitelli*

La Corte suprema ha sancito che a seguito della novella dell'art. 41bis l. n. 354/1975, nel provvedimento ministeriale che proroga la disciplina del regime speciale di detenzione, l'accertamento della sussistenza di tutti gli elementi previsti per l'applicazione del regime differenziato è presunto, in assenza della prova positiva che sia venuta meno la capacità del detenuto o dell'internato di mantenere contatti con le organizzazioni criminali operanti all'esterno. Nel procedere alla emissione del provvedimento di proroga il Ministro dovrà ora verificare la sussistenza delle condizioni che giustificarono la prima imposizione del trattamento differenziato, nonché l'assenza della prova positiva sopra indicata, che è presupposto della proroga. In sede di reclamo sul provvedimento di proroga, qualora in precedenza vi sia stata già una pronuncia passata in giudicato sul merito del provvedimento prorogato, al Tribunale di Sorveglianza è precluso un nuovo giudizio sui presupposti del provvedimento, dei quali dovrà limitarsi a verificare la sussistenza insieme alla valutazione sulla eventuale presenza di nuovi elementi.

B) *Con riferimento alla necessità o meno di contestazione dell'aggravante dell'art. 7 (Cass. Sez. I, 20 gennaio 2005, Marziano).*

Con la pronuncia, sopra richiamata la Corte suprema ha osservato come dall'interpretazione delle disposizioni deve inferirsi che la sospensione delle ordinarie regole del trattamento carcerario è prevista non soltanto nei confronti dei condannati per il delitto di cui all'art. 416-bis c.p., ma anche rispetto ai detenuti che siano stati condannati per un delitto, che, pur non essendo indicato nel primo periodo del comma 1 dell'art. 4-bis Ord. Pen., sia stato commesso avvalendosi delle condizioni o, comunque, al fine di agevolare l'associazione di stampo mafioso. Ciò indipendentemente dalla effettiva contestazione dell'aggravante, e pur se il delitto sia stato commesso in data antecedente a quella in cui venne approvata la legge che prevede l'aggravante medesima.

C) *Con riguardo alla problematica dello scioglimento del cumulo Cass. Sez. I, 31 ottobre 2005, Stolder*

La Cassazione ha riconosciuto la inapplicabilità dello scioglimento del cumulo giuridico dei reati rispetto alla disciplina del regime speciale dell'art. 41 bis ord. Pen, finora pacificamente ritenuto applicabile dalla giurisprudenza di merito sulla scorta del richiamo analogico al contenuto della sentenza a sez. unite, Ronga, che aveva ad oggetto la diversa materia della concessione dei benefici penitenziari. Rinunciando ad una impostazione di tipo retribuzionista, ed attribuendo al regime speciale la sua effettiva funzione di misura atta a prevenire la commissione di reati all'esterno. La C.S. ha dunque posto un solco tra i due istituti, in linea con quanto stabilito dalla Consulta. Si è così realizzato un importante passo verso il riconoscimento di un diritto della prevenzione penale connotato da particolare flessibilità, ove occorre bilanciare – in chiave costituzionale - il sacrificio imposto al singolo, con la necessità di prevenire gli attacchi della criminalità mafiosa ai beni della collettività.

1.1.5. Aspetti critici del sistema delle impugnazioni.

Le pronunce della Cassazione sopra richiamate costituiscono l'effetto diretto delle posizioni assunte dal DAP sul piano scientifico e dell'interpretazione normativa, ed hanno riportato, nell'immediato, gli annullamenti su cifre pressoché inconsistenti. Come può ben evidenziarsi nella tabella che segue, l'attività di impugnazione da parte di procuratori generali ha praticamente iniziato ad effettuarsi dall'anno 2003, e costituisce pertanto una novità prodotta dallo sforzo congiunto di DAP e DNA. In assenza di tale iniziativa di

stimolo, essa avrebbe costituito una facoltà presente solo sulla carta, e con certezza l'intero sistema del regime speciale di detenzione sarebbe inesorabilmente franato.

Ciò pone in luce quanto sia normativamente frazionato e disorganizzato il conferimento delle competenze istituzionali sul regime speciale di detenzione e come appaia urgente un intervento di riforma sul punto, con conferimento di poteri di impugnazione al DAP ovvero, alternativamente o congiuntamente, di poteri di iniziativa e di impugnazione al pubblico ministero dei luoghi ove sono presenti le esigenze di prevenzione.

Tuttavia in epoca più recente si è registrata una lieve ripresa del numero degli annullamenti, dovuta ad alcune prese di posizione di tribunali di sorveglianza che hanno continuato a richiedere elementi di novità per ritenere legittime le proroghe del regime 41bis; hanno continuato a sciogliere il cumulo, ed a ritenere indispensabile la contestazione dell'aggravante dell'art. 7. Il dato più rilevante è rappresentato dal fatto che molte procure generali, benché specificamente sollecitate, non provvedono ad interporre ricorso per cassazione, neanche quando i tribunali abbiano disatteso la giurisprudenza della Cassazione⁵.

Ann nullamenti dei decreti di sottoposizione al 41 bis dal 1992 al 24.11.2006
e impugnazioni comunicate al DAP dalle Procure generali

Anno	Numero dei decreti dichiarati inefficaci	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	69	9

Tabella analitica delle Impugnazioni comunicate dalle Procure Generali

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

⁵ La Commissione parlamentare antimafia, nella *Relazione conclusiva dell'indagine sul 41bis* espresse analoghe considerazioni: "La Commissione rileva con preoccupazione la condotta di molte Procure Generali della Repubblica, che non hanno proceduto nella prima fase di applicazione della nuova legge alla impugnazione avverso le declaratorie di inefficacia adottate dai Tribunali di sorveglianza, se non in casi sporadici, nonostante le sollecitazioni del DAP e della DNA. Nel 2003 vi sarebbero state solo n. 9 impugnazioni sulle 65 ordinanze che, secondo il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, meritavano il vaglio di legittimità della Suprema Corte di Cassazione.

Proprio per superare tale gravissimo atteggiamento la DNA si è fatta carico di inviare a tutti i Procuratori Generali, in relazione ad ogni annullamento segnalato dal DAP, una nota con la documentazione e la indicazione delle ragioni militanti a favore dell'applicazione del regime di cui all'articolo 41bis."

1.1.6. Gli effetti irretrattabili dell'annullamento

Gli annullamenti ed il conseguente venir meno del regime comporta sempre effetti dannosi irretrattabili. All'annullamento infatti segue sempre il trasferimento del detenuto ad una diversa sede penitenziaria, giacchè il regime viene applicato in sezioni appositamente dedicate. Per questa ragione anche in caso di ripristino della misura — per intervento della Cassazione o per nuova applicazione della disciplina — vi sono comunque dei pregiudizi che non possono essere evitati: immissione in altri contesti detentivi; instaurazione di nuovi contatti; assunzione di informazioni provenienti dall'esterno; possibilità di comunicare e ricevere disposizioni. Dopo l'annullamento del provvedimento ministeriale l'eventuale ripristino del regime speciale potrebbe dunque comportare controindicazioni superiori alle cautele preventionali che si vorrebbero adottare. Si tratta infatti di reimmettere nel contesto della detenzione speciale un soggetto, che è tornato per un periodo in regime di reclusione ordinaria, e che pertanto potrebbe disporre di nuove e recenti informazioni e direttive, che possono essere divulgate nelle sezioni 41bis.

1.2. L'istruttoria

1.2.1. Novità nella istruttoria condotta ai fini della proroga.

Le questioni sollevate nella giurisprudenza prima esposta hanno indotto questa amministrazione, nell'ambito dell'attività di raccolta di informazioni a sostegno dei provvedimenti di proroga, a predisporre nuove misure, per garantirne al massimo la tenuta giudiziaria, a prescindere dagli esiti favorevoli dei giudizi di legittimità. Si è pertanto inteso avviare una specifica istruttoria, di cui si darà atto nel provvedimento ministeriale, al cui esito sarà possibile argomentare in ordine alla presenza, in termini di attualità, degli indici di presenza criminale che sostengono le esigenze di prevenzione del regime speciale. A tal fine non poteva che individuarsi come interlocutore il Procuratore della Repubblica - responsabile della Direzione Distrettuale Antimafia - quale soggetto in grado più di ogni altro di fornire una aggiornata traccia dello stato dei singoli gruppi della criminalità organizzata, e della loro forza e presenza sul territorio.

In ordine alle informazioni richieste è possibile distinguere tra quelle riferibili alla attuale operatività del gruppo criminoso, che potremmo definire oggettive, poiché tali da comportare comunque la permanenza di esigenze di prevenzione idonee al mantenimento del regime speciale, ed altre afferenti alla singola posizione del singolo detenuto, e dunque soggettive, perché rivelatrici di eventuali mutamenti del suo rapporto di adesione alla compagine criminale. Risulta evidente come all'esito di tale istruttoria, la certificata permanenza di entrambi i profili di criticità comporti una situazione di giustificata estensione degli effetti del regime in sede di definizione dell'istruttoria sulla proroga.

Il supplemento istruttorio previsto da questa direzione si articola pertanto nelle seguenti richieste di informazioni:

- A) Con riguardo alla presenza del presupposto oggettivo relativo alla permanente gravità ed alla persistente attualità delle esigenze di prevenzione, occorrerà riferire:
 - se il gruppo di appartenenza sia attualmente attivo e presente sul territorio, con indicazione dei reati fine (per numero e/o per episodio) riferibili al gruppo medesimo, cioè omicidi, rapine ed estorsioni denunciate, infiltrazioni economiche rilevate e/o denunciate, anche se per tali fatti siano allo stato ignoti gli autori di reato;
 - se in concreto la potenzialità organizzativa del gruppo criminale sia venuta meno, se si sono verificati nuovi elementi da cui desumere una minore operatività dello stesso anche in riferimento al ruolo ed alla situazione personale del detenuto.

B) Con riguardo al presupposto soggettivo relativo alla situazione personale del singolo detenuto, sarà richiesto di precisare:

- se si siano verificate sopravvenienze da cui desumere un mutamento del ruolo e della posizione del detenuto all'interno dell'organizzazione. Ed in particolare se lo stesso abbia operato condotte che si pongano in conflitto con la sua appartenenza al gruppo in posizione di vertice ovvero se sia stato "posato" ovvero abbandonato dall'organizzazione;
- se il decorso del tempo trascorso in detenzione, da solo o unito ad altri fattori, abbia mutato il ruolo e la funzione del soggetto all'interno dell'organizzazione.

Le informazioni richieste ai procuratori distrettuali dovranno essere limitate all'ultimo anno, ossia al periodo successivo alla emanazione del decreto applicativo del regime speciale che viene a scadere.

A queste richieste di informazioni finalizzate a dimostrare l'attualità delle esigenze di prevenzione che giustifichino il permanere del regime speciale di detenzione, va aggiunta una ulteriore istruttoria finalizzata ad individuare eventuali nuovi elementi da cui desumere il ruolo di primo piano svolto dal detenuto ed il suo radicamento nel tessuto criminale. Si tratta di una separata indagine volta a monitorare il soggetto, non tanto e non solo al fine di verificare l'insussistenza di elementi di segno contrario, - ossia di individuare conferme sulla *attualità* degli elementi già acquisiti - quanto piuttosto allo scopo di porre in luce nuove circostanze "in positivo" che potrebbero eventualmente sorreggere un nuovo decreto nel caso di annullamento del regime da parte del Tribunale di Sorveglianza. Tale istruttoria si fonda sulla richiesta dei seguenti elementi informativi:

- i rapporti e le indagini tuttora in atto sul gruppo criminale di riferimento del detenuto; nei limiti consentiti dal segreto investigativo;
- gli esiti delle indagini patrimoniali sul tenore di vita della famiglia e sulle fonti di reddito che possono giustificarlo, al fine di dimostrare l'eventuale finanziamento da parte della cosca di appartenenza che costituisce prova dei collegamenti attuali col gruppo criminale, nonché la conduzione da parte di parenti o affini di attività economiche e/o imprenditoriali;
- se vi siano latitanti della medesima organizzazione ovvero se l'organizzazione d'appartenenza abbia comunque esponenti che si trovino in stato di libertà;
- ogni altro elemento, anche privo di rilevanza penale e dei requisiti di validità processuale (annotazioni, relazioni di servizio), ma tuttavia idoneo a rivelare i rapporti del detenuto, anche per il tramite della famiglia o di persone disponibili all'interposizione, con il gruppo criminale di appartenenza.

Ben si comprenderà come la comunicazione di dati ed informazioni complete sul punto, e la loro analisi operata dai procuratori della repubblica, costituiranno la base più consistente per garantire la tenuta dei provvedimenti di proroga in sede di reclamo innanzi ai tribunali di sorveglianza.

1.2.2. Mancata risposta reale alle richieste istruttorie del DAP.

Va comunque osservato come l'attività di impulso verso le forze dell'ordine promossa dal Dap di concerto con la DNA per la emersione e valorizzazione di elementi rilevanti da portare a sostegno dei provvedimenti di proroga, non ha dato gli esiti sperati. Gli organi di polizia hanno spesso riferito circostanze oramai datate, e raramente hanno svolto specifiche indagini, pur se pressantemente compulsati, in base alle richieste formulate loro dal Ministero della Giustizia. Non è pertanto da escludere la necessità del conferimento di specifici compiti di investigazione alla polizia penitenziaria, direttamente dipendente da questo ministero, per l'assolvimento di tali attività di indagine. Ciò potrebbe avvenire anche

attraverso la costituzione di una aliquota di pol.pen. presso la Direzione Investigativa Antimafia.

1.3 Il coordinamento con gli organi giudiziari

Le indicazioni fin qui riportate sono state oggetto di una riunione congiunta tenutasi nel luglio 2003 presso la D.N.A. che ha visto valutare concordemente le problematiche ed i rimedi proposti. Si è determinata pertanto una stabile collaborazione tra DAP e DNA sulla materia del regime 41bis. In tale ottica questa Amministrazione si è impegnata ad adottare un modello di decreto che coniungi il quadro generale della funzione preventiva dell'istituto con gli elementi ricavati dalla posizione individuale del detenuto, così da rafforzare gli aspetti più frequentemente vulnerati dai provvedimenti giudiziari. D'intesa con le magistrature requirenti sono stati riproposti ove possibile, i decreti 41bis per alcuni soggetti di elevata caratura criminale, che erano stati reimmessi nei circuiti ordinari con provvedimento dei tribunali di sorveglianza. Sono state adottate congiuntamente alla DNA ulteriori iniziative a garanzia della efficienza e funzionalità dell'istituto. (Intesa sullo scambio tempestivo di informazioni, sulla comunicazione dei provvedimenti di applicazione e delle eventuali ordinanze di annullamento). Il PNA ha a sua volta comunicato ai procuratori generali il contenuto delle problematiche qui esposte.

Inoltre sono state emanate due ampie comunicazioni scritte, dirette ai Procuratori Distrettuali antimafia ed al Procuratore Nazionale antimafia al fine di conseguire uniformità di atteggiamenti in relazione ai punti maggiormente controversi della nuova normativa – cui si è accennato già più sopra –. È stata poi specificamente rappresentata la necessità di intervenire sui Procuratori Generali ai fini delle impugnazioni dei provvedimenti della magistratura di sorveglianza. Sono state altresì diramate precise indicazioni ai Direttori degli Istituti di pena che ospitano i detenuti 41 bis in ordine alla necessità di mantenere sempre alta l'attenzione sul rispetto delle regole che caratterizzano il regime speciale, assicurando l'uniformità di trattamento sul territorio. Sono stati emanati ordini di servizio interni, volti a garantire una gestione dinamica e personalizzata dell'attività sui 41bis, a cogliere le questioni giuridiche ad attuare gli opportuni accordi con gli organi investigativi, a trattare le questioni sempre in modo personalizzato, caso per caso, vietando categoricamente ogni comportamento fondato sulle c.d. "prassi ripetute".

2. La gestione del circuito

2.1. La nuova circolare

Un discorso diverso riguarda la concreta gestione del circuito, rispetto alla quale sono state adottate norme particolarmente precise affinché non venisse svuotata la funzione del regime speciale di detenzione.

Le attività del trattamento penitenziario vanno infatti consentite nel rispetto delle finalità rieducative della pena, mantenendo però un atteggiamento di osservazione dei fenomeni che consenta di valutare possibili strumentalizzazioni di attività legittime per fini illeciti. E' notorio infatti che operare con atteggiamento burocratico nei confronti di soggetti organizzati – e che operano dunque utilizzando strategie comportamentali - aumenta il rischio di deviazioni dalle finalità istituzionali. Occorre, in altri termini, controllare che il trattamento consegua correttamente il suo scopo, mantenendo aperto il confronto con le procure distrettuali, anche al fine di sostenere l'attività conoscitiva rispetto al fenomeno criminale organizzato.

Si è emanata perciò una nuova circolare rivolta agli istituti penitenziari per richiamare gli operatori ad una condotta che sia nel massimo rispetto della legge, funzionalizzando ancor di più il regime alle esigenze di prevenzione.

Con riferimento alle questioni relative alla concreta gestione del circuito, nella nuova circolare sono state affrontate importanti tematiche relative alla sicurezza in passato oggetto di minore attenzione. In particolare, proprio con riguardo alla problematica della assegnazione di nuovi adepti all'interno del circuito, ed al pericolo che gli stessi possano portare informazioni nuove dall'esterno, questa direzione ha assunto precise linee di determinazione.

L'assegnazione dei detenuti 41 bis all'interno dei reparti avviene tenendo in considerazione l'area geografica di operatività dell'organizzazione di appartenenza, le esigenze sanitarie nonché eventuali divieti d'incontro o incompatibilità segnalati dall'Autorità giudiziaria, avendo cura, in ogni caso, di evitare l'assembramento nello stesso istituto di figure particolarmente carismatiche. L'allocazione dei detenuti avviene sempre e rigorosamente in cella singola.

Ai fini dell'individuazione dei detenuti da ammettere all'aria aperta in comune, ovvero alla socialità in comune, requisito fondamentale è che abbiano già avuto periodi di permanenza in comune. Più recente e prolungata è stata la permanenza, maggiore è la idoneità a far parte dello stesso gruppo. Viene evitato ogni contatto tra nuovi entrati nel circuito e detenuti da più tempo sottoposti al regime. I nuovi entrati devono fare preferibilmente socialità tra loro, o con altri che da meno tempo sono inseriti nel circuito. Ciò allo scopo di evitare che vengano comunicati ordini, informazioni e notizie provenienti dall'esterno. Vengono evitati, altresì, contatti tra i personaggi di spicco, a qualunque formazione mafiosa appartengano, preferendosi che i gruppi siano formati da un personaggio di spessore ed altri di minor calibro. Ove possibile, si evita di destinare allo stesso gruppo soggetti della medesima organizzazione ovvero componenti di rilievo di organizzazioni operanti in alleanza o in contrapposizione fra loro, o su territori confinanti. Allo scopo di identificare le appartenenze criminali, si utilizzano anche le compatibilità desumibili dalle scelte compiute dall'Autorità giudiziaria nella distribuzione dei detenuti nelle gabbie delle aule d'udienza o nelle salette di videoconferenza. In ogni caso, nel rispetto dei parametri sopra indicati, ove ritenuto necessario, le Direzioni degli istituti penitenziari valutano l'opportunità di disporre periodiche rotazioni nella formazione dei gruppi, con intervalli in ogni caso compatibili con l'effettuazione di un serio periodo di osservazione.

I detenuti, nei confronti dei quali il Tribunale di Sorveglianza annulla il decreto applicativo del regime speciale, vengono assegnati in circuito penitenziario ad elevato indice di vigilanza destinato ad un ristretto numero di soggetti di particolare pericolosità, adottando tutte le cautele previste dal vigente ordinamento penitenziario.

Va peraltro segnalato come la peculiarità del sistema italiano di detenzione speciale dell'art. 41bis o.p., ed il suo unanime apprezzamento anche in sede internazionale, quale efficace strumento di *crime control* hanno indotto altri paesi ad assumere informazioni sulla normativa e sui metodi di gestione al fine di consentire l'esportazione del modello preventivo attuato nel nostro paese.

Tra questi si segnala la Serbia che dopo aver chiesto collaborazione all'Italia, per il tramite dell'OSCE, ha recepito un modello normativo ed organizzativo studiato appositamente dalla Direzione Generale dei detenuti e del trattamento del nostro DAP per le specifiche esigenze di quel paese. Tale impostazione seguita e messa a punto sul posto da tecnici del Governo italiano, è stata recentemente recepita normativamente e posta in attuazione, con il ringraziamento ufficiale del ministro della giustizia serbo al nostro paese per la collaborazione prestata.

2.2. Caratteristiche attuali, andamento e funzioni del circuito 41 bis

Il circuito destinato ad accogliere i detenuti sottoposti allo speciale regime di detenzione all' data del 31.12.2005 ha contato 577 presenze. Tale cifra consente una discreta capacità di controllo delle comunicazioni con l'esterno, che costituiscono la ragione giustificativa della misura di prevenzione. Il numero dei soggetti ascritti al circuito rimane tuttavia ancora oggettivamente alto rispetto alla necessità di assicurare un effettivo e completo esperimento della sua funzione.

Si è già avuto modo di riferire in più circostanze come una migliore funzionalità dello strumento in esame sia legata ad un contenimento della sua estensione, e ad una sua limitazione ai soli soggetti che – per il ruolo di vertice, o per i segreti di cui siano depositari – siano realmente in grado, nonostante la condizione di detenzione, di mantenere contatti idonei a sostenere l'attività criminosa all'esterno.

La tabella sotto riportata offre la misura della attuale consistenza del regime e della sostanziale stabilità dei detenuti che vi sono ascritti.

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	538

detenuti 41 bis alla data del 31.12.2005 suddivisi per titolo di reato ascritto

Tipologia di reato	Numero
270 bis c.p.	6
416 bis c.p.	488
422 c.p. aggravato art.7 d.l. 152/91 - senza imputazione di 416 bis	6
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	21
575 c.p., commesso avvalendosi delle condizioni di cui all'art.416 bis - senza imputazione di 416 bis	10
56, 629 c.p. aggravata art.7 d.l. 152/91 - senza imputazione di 416 bis	1
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	27
75 L.685/75 - senza imputazione di 416 bis	4
Totale dei detenuti 41 bis	577

detenuti 41 bis alla data del 31.12.2005 suddivisi per organizzazione criminale

Organizzazione criminale	Numero
Camorra	127
Cosa Nostra	288
Criminalità Comune	1
Mafia altre	43
Stidda	33
‘Ndrangheta	121
Sacra Corona Unita	58
Terrorismo	6

3. L'indagine effettuata dalla Commissione antimafia

Un cenno va fatto alla indagine conoscitiva della Commissione parlamentare antimafia le cui conclusioni sono largamente coincidenti con quanto sostenuto da questo ministero. La commissione ha infatti ritenuto che "Sul punto le posizioni espresse dal DAP e, in particolare, dalla Direzione Generale Detenuti e Trattamento sono condivisibili, perché la lettera e lo spirito della norma sono in linea con le stesse pronunce della Corte Costituzionale: ciò che la legge richiede è "la capacità" (che significa possibilità, probabilità, quindi pericolo del "contatto" con l'esterno; capacità e pericolosità, desunte ovviamente da "fatti" che devono essere oggetto di accertamento da parte delle forze di polizia specializzate e dalla magistratura) non la sussistenza attuale di contatti reali con l'esterno che, come tali non sarebbero possibili, salvo che l'applicazione del regime detentivo previsto dall'articolo 41-bis a quel detenuto risulti inefficace".

"Va dato atto al DAP e conseguentemente al Ministro della meritoria iniziativa che ha attivato un proficuo circuito informativo e di coordinamento - che ha coinvolto la DNA e le DDA -, finalizzato a porre le condizioni per difendere adeguatamente innanzi al Tribunale di sorveglianza i decreti ministeriali, informando il Procuratore Generale competente di tutte le risultanze investigative e giudiziarie a carico del destinatario del decreto *ex articolo 41bis*. Così come deve riconoscersi al DAP il merito specifico della predisposizione delle note di approfondimento tecnico-giuridico che, condivise dalla DNA, hanno orientato la linea di tutela sociale sottesa all'applicazione e alla proroga del decreto; linea accolta, stando alle prime pronunce, dalla stessa Corte Suprema di Cassazione.

Su questi temi e sulle altre questioni poste in luce dal lavoro della Commissione dovrà svilupparsi l'interlocuzione con il Ministro della Giustizia, che ha la responsabilità politica dell'attuazione del regime detentivo differenziato, al fine di dare risposta alle numerose questioni sollevate nel corso del dibattito e segnalate nella presente Relazione."

Ed anche sul piano della concreta gestione l'organo parlamentare ha osservato come "...Si registra una costante ricerca di nuove vie di comunicazione da parte dei detenuti ed una altrettanto costante attività di contrasto da parte del DAP".

Non sono seguite tuttavia iniziative parlamentari volte a rendere più omogenee le competenze sul provvedimento.

4. Conclusioni

Il sistema della detenzione speciale previsto nel nuovo articolo 41bis, nel triennio successivo alla novella del Dicembre 2002, ha continuato a svolgere efficacemente la sua delicata funzione di prevenzione. Le nuove norme, nel definire compiutamente i contenuti del regime hanno tuttavia lasciato ampi spazi ai poteri di censura dei tribunali di sorveglianza. Talune posizioni interpretative della giurisdizione di merito non sono apparse in linea con una

attuazione della legge secondo i criteri della prevenzione penale, ed hanno ricevuto censure dalla Cassazione.

Gli annullamenti dei provvedimenti ministeriali sono stati pertanto contenuti grazie ad una specifica attività del DAP che ha guidato le linee interpretative poi adottate anche dalla giurisprudenza di legittimità. Sono state inoltre adottate precise direttive sotto il profilo gestionale, che hanno mantenuto criteri rigorosi di inibizione delle comunicazioni con l'esterno. Il modello così consolidatosi nella esperienza giuridica e nella prassi applicativa è stato pure esportato in altri paesi che guardano al regime speciale italiano come ad uno dei più efficaci sistemi di *crime control*.

Nella prassi si è tuttavia rilevato come le competenze sulla iniziativa, istruttoria, partecipazione all'udienza di discussione del gravame, impugnazione delle decisioni dei tribunali, sono frammentate tra organi diversi, e non coinvolgono le autorità giudiziarie requirenti che hanno maggior contezza delle esigenze di prevenzione dei reati e specifiche competenze e responsabilità sulle conseguenti misure da adottare.

Va pertanto promosso un intervento per istituzionalizzare e rendere normativamente obbligatoria la collaborazione tra DAP e DNA, che attualmente è fondata sull'iniziativa degli organismi istituzionali. Andrebbero inoltre ridisegnate dalla legge le funzioni di iniziativa sulla adozione del provvedimento ministeriale, la legittimazione a partecipare alle udienze di gravame innanzi ai tribunali di sorveglianza e a sollevare ricorso per cassazione, se non anche la medesima competenza territoriale degli organi giudicanti di merito.

Rimanendo a disposizione per ogni chiarimento si porgono ossequi.

IL DIRETTORE GENERALE.

