

2 2012

2

*rassegna
penitenziaria
e criminologica*

rassegna penitenziaria e criminologica

Nuova Serie - Anno XV - Maggio - Agosto 2012

2 *rassegna* **2012 *penitenziaria*** ***e criminologica***

Fondata da GIUSEPPE ALTAVISTA

DIRETTORE RESPONSABILE

GIOVANNI TAMBURINO

VICE DIRETTORE

EMILIO DI SOMMA

PRESIDENTE DEL COMITATO DI DIREZIONE

GIOVANNI CONSO

COMITATO DI DIREZIONE

**SALVATORE ALEO, GIUSEPPE AMATO, RENATO BREDÀ,
SANTI CONSOLO, FRANCO DELLA CASA, GIUSEPPE DI GENNARO,
VITALIANO ESPOSITO, FRANCESCO SAVERIO FORTUNA,
FRANCESCO PAOLO GIORDANO, GIUSEPPE LA GRECA, LUIGIA
MARIOTTI CULLA, MASSIMO PAVARINI, EMILIO SANTORO,
ERNESTO SAVONA, RICCARDO TURRINI VITA**

COMITATO DI GARANZIA

**AUGUSTO BALLONI, LUIGI CANCRINI, ADOLFO CERETTI,
SALVATORE CIRIGNOTTA, FRANCESCO DE FAZIO, EMILIO DOLCINI,
LUCIANO EUSEBI, VITTORIO GREVI, MARCELLO MARINARI,
TULLIO PADOVANI, GIOVANNI TINEBRA**

REDATTORE CAPO

FRANCESCO OTTAVIANO

REDAZIONE

**LAURA CESARIS, DANIELE DE MAGGIO, LUCIA MARZO,
GRAZIANO PUJIA**

SOMMARIO

DOTTRINA E DIBATTITI

GIOVANNA FANCI

*Il garante nazionale delle persone private
della libertà personale* pag. 7

STEFANO D'AURIA

*Piazza Fontana. Dopo l'evento più nero, il processo più lungo nella
storia della Repubblica Italiana* pag. 45

SOFIA MILAZZO - BARBARA ZAMMITTI

*Affettività e carcere. Studio qualitativo sulla popolazione in regime di
detenzione presso la Casa Circondariale "Cavadonna"
di Siracusa*..... pag. 97

GIURISPRUDENZA

FEDERICO FALZONE - FRANCESCO PICOZZI

*La ricezione di pubblicazioni da parte delle persone sottoposte al regime
detentivo speciale 41-bis. Commento a Ordinanza del 31 gennaio 2012,
Ufficio di Sorveglianza di Spoleto* pag.132

DOCUMENTAZIONE

GERARDO PALMIERI

*L'amministrazione penitenziaria:
le telecomunicazioni in grado di garantire la sicurezza*..... pag.141

RECENSIONI

GHERARDO COLOMBO

*Il perdono responsabile, Ponte alle Grazie 2011
(A cura di Francesco Paolo Giordano)*..... pag. 155

IL GARANTE NAZIONALE DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE.

GIOVANNA FANCI^{1*}

“Alle c.d. autorità amministrative indipendenti sta succedendo quel che è successo in passato agli enti pubblici: nessuno sa più con precisione quante sono, né che cosa fanno; si sta diffondendo la sensazione che non tutte servano a qualcosa o che qualcuna serva per fini diversi da quelli che le sembrerebbero propri; che alcune interferiscano con poteri «canonici» e ben altrimenti legittimati; che gli ormai numerosi progetti di istituirne delle nuove non corrispondano proprio ai nobili fini per i quali furono istituite le prime”.
(Merusi, 2000, 9)

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Difensore civico, *Ombudsman* e garante delle persone private della libertà personale: le tappe di un lento processo di istituzionalizzazione delle autorità indipendenti. 3. Poteri e ruolo del garante nelle intenzioni del legislatore. 4. Attività dell'*ombudsman* nell'area di *common law*. 5. Collocazione del garante nell'ordinamento secondo l'approccio madisoniano al principio di separazione dei poteri. 6. Conclusioni.

1. Introduzione.

L'istituzionalizzazione delle autorità garanti è piuttosto recente

* ¹ Dottore di ricerca in Sociologia delle istituzioni giuridiche e politiche presso l'Università di Macerata. Esperto presso il Tribunale di sorveglianza di Ancona.

rispetto al processo di costruzione dell'ordinamento giuridico italiano.

Ancor più giovane è la concettualizzazione di un ruolo di garanzia per le persone detenute o comunque ristrette nella libertà personale. Questa considerazione preliminare ci dà l'idea del rapporto di *species* a *genus* che è presupposto di tutte le argomentazioni che seguiranno: il garante delle persone private della libertà personale è una *species* del *genus* «autorità indipendente»².

Sostiene Selznick che l'istituzione di un'*agency* promana dall'esigenza di controllare, in modo prolungato e attento, una attività cui la comunità attribuisce rilevanza sociale³.

L'autorità garante⁴ è indipendente e la sua azione è finalizzata a garantire e controllare il corretto funzionamento della pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 93 della Costituzione. L'indipendenza e l'autonomia sono agganciate al conferimento di poteri decisionali tali da assicurare efficacia alla decisione elaborata dall'organismo di garanzia.

Ciò nonostante, risulta problematica la collocazione di una tale figura in un ordinamento giuridico – qual è quello italiano – di *civil law*, contrassegnato da una rigorosa applicazione del principio di separazione dei poteri. La debolezza istituzionale dell'*authority* deriverebbe dalla duplice constatazione che, in qualità di organo della pubblica amministrazione, dovrebbe rispondere al potere esecutivo della sua attività e che, per la sua nomina parlamentare, sarebbe responsabile nei confronti del parlamento. La coesistenza di un doppio piano di interazione, con la successiva creazione di aspettative da parte delle istituzioni esecutive e politiche, potrebbe non solo compromettere la posizione di indipendenza - che, in astratto, l'autorità di garanzia dovrebbe occupare – ma, inoltre, pregiudicherebbe una corretta

² Tra l'altro, questa espressione è l'etichetta di una categoria concettuale molto ampia, comprensiva di *authorities* e *agencies* con differenti ruoli e funzioni (regolative, di servizi, di garanzia e di controllo.).

³ Selznick P., *Focusing Organizational Research on Regulation*, in Noll R. G. (a cura di), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley, University of California Press, 1985.

⁴ L'equivalente del garante italiano, l'*ombudsman*, nasce in Svezia nel 1809 con il precipuo compito di controllare l'attività discrezionale della pubblica amministrazione. Il suo radicamento negli ordinamenti di *common law* gli ha assicurato stabilità e autorevolezza nei confronti degli altri poteri istituzionali, requisiti che presentano problematicità nel contesto italiano.

applicazione del principio di separazione dei poteri.

Questo articolo intende dare un contributo al dibattito scientifico sul rapporto tra il garante e i poteri istituzionali, esecutivo, legislativo e giudiziario. Lo studio, innanzitutto, distingue il «garante dei detenuti» dal «difensore civico» e, in un'ottica comparata, riporta l'esperienza compiuta dall'*ombudsman*; quindi, indaga le intenzioni del legislatore italiano circa i poteri e i ruoli da attribuire al garante dei detenuti e delle persone ristrette, attraverso l'analisi dei progetti di legge e delle relative discussioni parlamentari, da cui, ingenuamente e involontariamente, emerge la complessità del rapporto tra l'autorità garante e gli altri poteri istituzionali. Il superamento di questa situazione di stallo passa, a mio avviso, attraverso una lettura del principio di separazione dei poteri diversa da quella tradizionalmente riconducibile a Rousseau⁵, ma aderente al modello «madisoniano» di democrazia non maggioritaria:

che tende invece a disperdere, delegare e limitare il potere in modo da evitare il rischio di tirannia della maggioranza⁶

in un'ottica di miglioramento e potenziamento dell'ordinamento giuridico attraverso il coinvolgimento di attori preparati e imparziali. Le loro competenze tecniche e scientifiche possono contribuire ad una trasformazione positiva della amministrazione pubblica, persino in quei settori così delicati come quello penitenziario e della sicurezza in generale.

5 "L'idea infatti che la responsabilità di qualunque azione pubblica è tale solo se lo è nei confronti del parlamento, solo se c'è la *reductio ad unum*, (...) è l'essenza di quella parte di esso segnata dall'idea rousseauiana dell'assemblea-volontà generale" (Amato G., *Le autorità indipendenti*, in Violante L., a cura di, *Storia d'Italia. Annali XI. Legge Diritto Giustizia*, Torino, Einaudi, 1998, p. 382.

6 Clarich M., *Un approccio «madisoniano»*, in Grassini F. A., a cura di, *L'indipendenza delle autorità*, Pubblicazione AREL, Bologna Il Mulino, 2001, p. 92.

2. Difensore civico, *Ombudsman* e garante delle persone private della libertà personale: le tappe di un lento processo di istituzionalizzazione delle autorità indipendenti.

La prima istituzione nella storia delle autorità è stata quella del difensore civico che trae origine dalla figura del *Defensor civitatis* di epoca romana – IV secolo d.C.⁷ – il quale assume il ruolo di mediatore tra lo stato e il cittadino⁸. L'istituto acquista importanza in età repubblicana quando è affiancato ai *pretores*, ai *quaestores* e ai *consules*, con funzioni analoghe a quelle di un magistrato, e viene eletto direttamente dalla *civitas*. Gli strumenti a sua disposizione sono lo *ius interdicendi* e lo *ius agendi cum patribus*, di cui egli può avvalersi per proporre reclamo al governatore della provincia contro soprusi dei funzionari di cancelleria, degli agenti del fisco o dei giudici nei confronti della cittadinanza. Con la decadenza della municipalità e con le nuove attribuzioni del vescovo, l'istituto del *Defensor civitatis* non ha più ragione di esistere⁹.

A partire dagli anni '60, in Italia, il difensore civico è istituito prima attraverso la legislazione regionale, poi mediante quella comunale. Le leggi statali 8 giugno 1990 n. 142, 7 agosto 1990 n. 241 e 15 maggio 1997 n. 127 si sono poste l'obiettivo di assicurare il rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione, consacrati dall'art. 97 comma 1 della costituzione, attraverso una tutela non giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi dei cittadini, delle associazioni e delle formazioni sociali. Il ruolo del difensore civico è quello di essere portatore di istanze rimaste insolte e di collaborare con la cittadinanza¹⁰. Egli presenta ogni anno una relazione della sua

7 Istituito simile a quello del *Defensor* è quello del Tribuno della plebe (494 a.C. circa) che aveva il compito di difendere la plebe dai soprusi della nobiltà. "Il Tribuno non era una Magistratura, né atteneva al *cursus honorum*, bensì era una carica interna alla plebe, dotata di una *potestas sacrosanta*, che offriva ai tribuni investiti della *tribunizia potestas*, la possibilità di opporsi a tutte le magistrature, penalizzandone l'azione, attraverso un nuovo altissimo diritto, quello, cioè, di porre il veto alle deliberazioni del Senato contrarie alla plebe, di promuovere processi in proprio e di eseguire personalmente le proprie decisioni" (Nitti G. I., *Il difensore civico dalle origini ai giorni nostri*, in *Nuova rassegna*, 1998, n. 3, p. 297).

8 "Il periodo storico di istituzione del *Defensor civitatis* è caratterizzato dalla corruzione e dall'anarchia dilaganti, nonché dalle prevaricazioni dei nobili e dei funzionari regi (*officiales* e *susceptores*, esattori) verso i cittadini più deboli" (Nitti G. I., *Il difensore civico*, cit., p. 298).

9 Il *Defensor civitatis* viene soppresso dall'Imperatore d'Oriente Leone VI il saggio (866-911 d.c.).

10 I poteri attribuiti al difensore civico possono essere classificati in potere di ispezione (comprensivo dell'esame della documentazione dell'ente controllato), potere di raccomandazione (che si esplica nel potere di sollecito di intervento appropriato in caso di inerzia e, in seguito a insoddisfazione, nel coinvolgimento delle autorità gerarchicamente superiori) e un potere di referto al parlamento (con la

attività al consiglio, relazione che è discussa in pubblica adunanza. Per la natura delle questioni a lui sottoposte, il difensore civico dovrebbe essere scelto tra persone di provata competenza in materie giuridiche e di prestigio, sottratte all'influenza dei poteri politici. La disciplina dell'istituto – le modalità di elezione, la durata in carica, i rapporti con il consiglio, i poteri, le competenze, le strutture amministrative di servizio, l'indennità – è contenuta nello statuto dell'ente¹¹. La sua configurazione si modella su quella elaborata nel 1809 in Svezia per il ruolo di *ombudsman*, che letteralmente significa «uomo che funge da tramite».

Anche l'*ombudsman* è un ufficiale di diritto pubblico nominato per raccogliere le doglianze della collettività contro episodi di cattiva amministrazione¹²; esso si è diffuso soprattutto nei paesi dell'area di *common law*. Nel 1919 viene istituito in Finlandia e nel 1953 in Danimarca; nel secondo dopoguerra viene designato in Norvegia (1962), in Nuova Zelanda (1962), nel Regno Unito (1967), in alcune province del Canada e in numerosi stati e città degli USA. L'istituto ha conosciuto una notevole varietà di impieghi: dalla competenza sui rapporti di carattere pubblicistico a quella per i reati minori¹³ e per le controversie inerenti a rapporti privati¹⁴. Trattandosi di una soluzione mediana tra il procedimento informale di gestione privata della controversia e il formale procedimento giudiziale davanti ai giudici togati, il processo decisionale è caratterizzato dall'intervento di un terzo imparziale che svolge un'attività strumentale alla soluzione della lite o alla elaborazione di una decisione che tuteli soggetti socialmente deboli. Gli elementi caratterizzanti l'azione dell'*ombudsman* sono i seguenti:

denuncia di disfunzioni e la indicazioni di proposte correttive).

11 Per quanto riguarda le norme di elezione, la nomina spetta al consiglio – regionale, provinciale o comunale – e la giunta ha il compito di fornire al difensore la struttura, la dotazione informatica e di personale a garanzia di un corretto funzionamento dell'istituto.

12 “Originally: an official appointed by the Swedish parliament to investigate complaints against maladministration by central government and the civil service. Later: an official with a similar role in another country”.

Tratto da *Oxford English Dictionary on line*, in <http://dictionary.oed.com/>.

13 Nel sistema tedesco è stato istituito lo *Schiedsmann*.

14 “Assumendo come parametro l'esperienza inglese, si assiste alle proposte o, *tout court*, all'introduzione di *Insurance Ombudsmen, Legal Ombudsmen, Financial Service Ombudsmen, Building Society Ombudsmen, Banking Ombudsmen*”. Tratto da *Enciclopedia Garzanti del Diritto*, Milano, Garzanti, 2001.

◆ la pubblicità delle azioni: l'opera di pubblicizzazione costante e comprensibile delle sue indagini è la condizione necessaria per far presa sull'opinione pubblica, al punto che il buon funzionamento dell'istituto potrebbe essere rilevato anche solo dal numero dei reclami ricevuti, senza che abbia un particolare rilievo la percentuale di quelli fondati e di quelli che hanno esito positivo o l'importanza delle questioni sollevate¹⁵. Questo processo rappresenta il fondamento per la costruzione di un saldo rapporto fiduciario tra istituzione e collettività.

◆ L'informalità delle relazioni intercorrenti tra l'*ombudsman* e il denunciante: il contatto è diretto, senza l'intermediazione di un «professionista» del diritto¹⁶. L'informalità dell'azione dell'*ombudsman* favorisce la sua diffusione a livello mondiale come strumento di giustizia e di tutela di diritti alternativo alla macchina giudiziaria¹⁷.

◆ L'elaborazione delle decisioni è ispirata dal principio di ragionevolezza, intesa come la ricerca di un punto di equilibrio tra le disposizioni normative e le esigenze concrete degli attori sociali. La produzione di esiti ragionevoli e l'informalità delle procedure contribuiscono all'ottimizzazione delle risorse umane e delle conoscenze con l'obiettivo di soddisfare, nel miglior modo possibile, le aspettative degli interessati. Il giudizio di ragionevolezza richiede un sindacato di equità nella applicazione del diritto rispetto alla fattispecie concreta. Tutto ciò è ancor più importante se guardiamo alla delicatezza delle materie per le quali è richiesto l'intervento dell'*authority*.

Alla figura dell'*ombudsman* si ispira quella del garante dei

15 Nebenzahl I. E. (1983), *The Direct and the Indirect Impact of the Ombudsman*, in Caiden G. E., eds., *International Handbook of the Ombudsman: Country Surveys*, Westport, Greenwood Press, pp. 60-62.

16 "Il ruolo originario dell'*ombudsman* scandinavo era quello di esercitare un controllo sulle attività amministrative nell'interesse dell'organo legislativo (...). Nel secondo dopoguerra, quando il primato e la coerenza interna del diritto statale divengono oggetto di critiche sempre più massicce e ricorrenti, l'*ombudsman* si afferma definitivamente come strumento di difesa dei diritti e di risoluzione delle controversie alternativo alla giurisdizione" (Cominelli L., *Il mediatore europeo, ombudsman dell'unione: prime osservazioni empiriche*, in *Sociologia del diritto*, 2001, n.1, p. 96).

17 In una prospettiva comparata è rintracciabile una tendenza dei sistemi sociali verso un ripensamento degli istituti giuridici e un crescente ricorso a procedure informali, la cui flessibilità garantisce la conciliazione di interessi e posizioni contrapposti. Si vedano tra gli altri, Christie N., *Limits to pain*, UK, Oxford, 1981, trad. it. *Abolire le pene*, Torino, Gruppo Abele, 1985; Mathiesen M., *Kan Fengsel forsvarses?*, Pax Forlag, Oslo, 1987, trad. it., *Perché il carcere?*, Torino Gruppo Abele, 1996; Matthews R., *Reassessing Informal Justice*, in Matthews R. (ed.), *Informal Justice?*, London, Sage Contemporary Criminology, 1988.

detenuti e delle persone private della libertà personale. Anch'egli è un soggetto terzo che controlla l'attività dell'amministrazione penitenziaria e, in generale, di pubblica sicurezza e ha lo scopo di conciliare le esigenze istituzionali con quelle dei singoli detenuti in strutture di controllo. È un organo imparziale, dotato di competenze specifiche e che ha maturato un'esperienza di prestigio nel settore¹⁸.

Lo sviluppo del modello dell'autorità indipendente ha bisogno:

Di quello che Franck Moderne ha definito uno «spazio amministrativo sufficientemente aperto»: di un sistema, cioè, che a livello costituzionale, garantisca al potere legislativo un margine di manovra piuttosto ampio e a quello amministrativo una autonoma capacità di determinazione rispetto al governo e che non sia strutturato in modo rigido, ma, al contrario, consenta l'adozione di soluzioni organizzative differenziate¹⁹.

Relativamente alla sua azione di controllo, è utile apprezzare la distinzione tra il concetto di «parametro» e quello di «giudizio». Per quanto riguarda il parametro, l'autorità indipendente non può svolgere un giudizio discrezionale degli interessi in gioco, in quanto il suo apprezzamento e l'assetto che ne consegue sono per intero determinati dalla legge: all'autorità indipendente spetta di agire per mantenere e garantire

¹⁸ La Spina e Majone hanno indagato il processo di istituzionalizzazione delle autorità regolative (AR) nel più ampio contesto del mutamento dell'organizzazione statale che si è realizzato nel passaggio dallo stato «gestore» allo stato «regolatore». In questo scenario, le autorità indipendenti – intese come categoria generale, comprensiva sia di quelle regolative in senso stretto sia di quelle garanti – conoscono una diffusione considerevole e diventano, quindi, oggetto di primario interesse scientifico. Riguardo ai requisiti della «elevata competenza specialistica» e della «indipendenza» dalle pressioni partitiche o dei gruppi di interesse, La Spina e Majone precisano che: «Parliamo di indipendenza dalla politica di partito, nonché dagli interessi di gruppi «regolati»; il che non può né deve significare (a meno di mistificazioni ideologiche) «oggettività», «mera tecnicità», «neutralità» o «apoliticità» delle decisioni delle AR, né sempre, in concreto, totale impermeabilità alle richieste provenienti dai settori regolati e dal circuito politico. Piuttosto, si tratta di organismi (...) che vengono posti, deliberatamente, al di fuori del circuito della decisione politica, quello partitico-rappresentativo, per godere di una legittimazione di tipo diverso, fondata sulla *expertise*, nonché possibilmente su altre garanzie, come vincoli di tipo procedurale, ricorribilità in giudizio delle decisioni, forme di responsabilità indiretta, ecc.». Per approfondimenti, cfr. La Spina A. e Majone G., *Lo Stato regolatore*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 62.

¹⁹ Franchini C., *Le autorità indipendenti come figure organizzative nuove*, in Cassese S. e Franchini C., *I garanti delle regole*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 70.

quell'assetto²⁰; egli assume un atteggiamento neutrale rispetto alla situazione sostanziale²¹. Per quanto riguarda il giudizio, nel quale il controllo si realizza,

Rileva la terzietà dell'autorità indipendente rispetto alle situazioni interessate dal controllo stesso. Tale posizione terza discende direttamente dalla circostanza per cui la soddisfazione delle situazioni soggettive private non dipende dall'attività di controllo, ma dal comportamento di soggetti privati²².

I criteri attraverso i quali è possibile qualificare un'autorità un organo indipendente, nel senso ampio del termine sono:

- a) incisività dell'azione, in ragione dei poteri conferiti e della dimensione degli interessi toccati;
- b) istituzionalizzazione (...)²³;
- c) cultura specialistica (...);
- d) attivismo e visibilità dei vertici (...);
- e) salienza attribuita dagli altri attori politici;
- f) salienza personale dei commissari, precedente alla nomina²⁴.

Confrontando le tre figure (il difensore civico, l'*ombudsman* e il garante delle persone private della libertà personale), emergono degli aspetti comuni e delle problematicità.

20 Torchia E., *Gli interessi affidati alla cura delle autorità indipendenti*, in Cassese S. e Franchini C., *I garanti delle regole*, cit., p.62.

21 " (...) tale situazione non è riconducibile al generale principio di imparzialità dell'attività amministrativa. Tale principio comporta, infatti, per opinione diffusa, almeno due elementi: la necessità di una previa determinazione dei criteri di decisione e la ragionevolezza come criterio di valutazione comparativa degli interessi in gioco o, il che è lo stesso, della loro graduazione (...). Nei casi da ultimo esaminati, invece, all'autorità indipendente non si chiede di apprezzare e ponderare gli interessi, ma, invece, di verificare e assicurare che fra essi si mantenga un determinato equilibrio".

Torchia E., *Ibidem*, p. 64.

22 "Un'amministrazione che agisce secondo i criteri di neutralità e terzietà è, infatti, un'amministrazione posta in posizione di arbitro, chiamata a far rispettare le regole di un gioco che sono altri a giocare"; Torchia E., *Ibidem*, p. 65.

23 Con il termine «istituzionalizzazione» si indica il processo sociale di costruzione di una istituzione, i cui elementi fondamentali sono l'esistenza di un *corpus* di norme sul suo funzionamento, di una struttura organizzativa autonoma e funzionale e la realizzazione di procedure di reclutamento e socializzazione del personale. Cfr. La Spina A. e Majone G., *Lo Stato Regolatore*, cit., p. 303.

24 Cfr. La Spina A. e Majone G., *Ibidem*, p. 303.

I primi riguardano la nomina dell'autorità garante da parte di un'istituzione politica (il parlamento per l'*ombudsman* e per il garante; il consiglio – comunale, provinciale o regionale – nel caso del difensore civico), la competenza di settore²⁵ e l'esperienza di prestigio.

Per quanto riguarda le problematicità, è possibile distinguerle in due classi: teoriche e pratiche. Le prime riguardano i rapporti istituzionali e le competenze attribuite. Bisogna fare attenzione a non confondere il garante con il difensore civico. Quest'ultimo, infatti, è stato istituito in Italia attraverso la legislazione regionale, provinciale e comunale. Il ricorso a tali strumenti normativi ha circoscritto le competenze del difensore civico agli ambiti del diritto civile, della contrattazione e dell'infortunistica, escludendo quelli del diritto penale, dell'ordine pubblico e della sicurezza, su cui vige la riserva di legge statale. Inoltre, occorre indagare quali siano gli effettivi poteri attribuiti al garante e ai suoi rapporti con le autorità istituzionali. Le difficoltà pratiche riguardano l'operatività dell'istituzione, ferma restando la composizione monocratica prevista dal disegno di legge unificato di cui ci occuperemo più avanti.

3. Poteri e ruolo del garante nelle intenzioni del legislatore.

Nel tentativo di sciogliere questi nodi interpretativi, è utile approfondire le intenzioni del legislatore attraverso l'esame del dibattito parlamentare. L'istituzionalizzazione del garante delle persone private della libertà personale tarda a realizzarsi in ambito nazionale²⁶.

Già nel corso della precedente legislatura, la XIV, erano state presentate proposte di legge dagli onorevoli Pisapia, Mazzoni e Finocchiaro, a cui aveva fatto seguito una rilevante attività conoscitiva in materia, attraverso numerose audizioni, e la costituzione, l'11 dicembre 2003, di un comitato ristretto. Tutto ciò aveva prodotto un

²⁵ I settori di competenza sono specificati di volta in volta dalla legge istitutiva.

²⁶ Molti sono i comuni, le province e le regioni che hanno provveduto a istituire il garante delle persone private della libertà personale. Per rendersi conto della rilevanza quantitativa del fenomeno basta navigare in internet e immettere in un qualsiasi motore di ricerca l'espressione «garante delle persone private della libertà personale»: vengono fuori circa 254.000 risultati, riguardanti le leggi comunali, provinciali e regionali istitutive dell'organo di garanzia, oltre che le sedute parlamentari e le discussioni all'interno dei partiti dedicate all'argomento.

testo di legge unificato, adottato, nella seduta del 27 gennaio 2004, dalla I commissione quale documento base. Il dibattito parlamentare non aveva avuto un esito soddisfacente; infatti, il disegno di legge non era stato approvato, apparentemente, per ragioni di carattere finanziario: l'organico dell'ufficio *istituendo* avrebbe dovuto essere composto da personale fuori ruolo delle amministrazioni pubbliche, senza tenere conto dei "connessi profili problematici per le relative amministrazioni di provenienza e soprattutto gli indubbi aspetti negativi per la finanza pubblica; (...) anche a parere della V commissione bilancio sembra impossibile reperire una idonea copertura, atteso che lo stesso Governo ha indicato la propria intenzione, contenuta nel disegno di legge finanziaria per il 2006, di modificare le modalità di finanziamento delle autorità amministrative indipendenti, le quali sono ora chiamate a ricorrere all'autofinanziamento"²⁷. L'esame della proposta era stato sospeso per individuare, in modo preciso, le risorse economiche finanziarie. La XIV legislatura si è conclusa e la copertura economica non è stata trovata, con conseguente decadenza dei progetti di legge.

Nel corso della XV legislatura sono state presentate altre proposte²⁸, anche in questo caso unificate, il cui contenuto ricalca quello delle precedenti e si arricchisce delle disposizioni riguardanti l'*istituenda* commissione nazionale per la promozione e la tutela dei diritti umani, di cui il garante costituisce una sezione specializzata per la tutela delle persone detenute o private della libertà personale²⁹. È previsto che il garante sia un organo collegiale costituito dal presidente della commissione, da quattro membri da lui scelti nell'ambito della medesima commissione, di

27 Luciano Dussin, Fontanini, Questione pregiudiziale per motivi di merito, seduta n. 697 del 27.10.2005, p. 15, in www.associazioneantigone.it/NLAntigone25.html.

28 Proposta di legge n. 626 del deputato Mazzoni presentata il 10 maggio 2006 "Istituzione del difensore civico delle persone private della libertà personale"; proposta di legge n. 1040 dei deputati Mascia; Forgiane, Farina Daniele, Frias, Russo presentata il 12 giugno 2006 "Istituzione del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale"; proposta di legge n. 1441 dei deputati Boato e Mellano presentata il 21 luglio 2006 "Istituzione del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale"; proposta di legge n. 2018 d'iniziativa del deputato De Zelueta "Istituzione della Commissione italiana per la promozione e la tutela dei diritti umani, in attuazione della risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993".

Cfr. <http://www.camera.it/dati/lavori/>.

29 I commissione permanente (affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni) seduta del 17 gennaio 2007 in

<http://www.camera.it/dati/leg15/lavori/stampati/html/testoarticoli/15PDL0019701.html>

cui due tra quelli eletti dalla camera dei deputati e due tra quelli eletti dal senato della repubblica, tenuto conto delle specifiche competenze; che sia un organo indipendente e autonomo e che «cooperi» con i garanti dei diritti delle persone private della libertà personale, o figure analoghe, ove istituiti, in ambito regionale, provinciale o comunale, nello svolgimento delle sue funzioni; inoltre, è proposto che esso prenda in esame le loro segnalazioni, avvalendosi, anche, dei loro uffici e del relativo personale sulla base di apposite convenzioni. In nessun caso, però, il garante può delegare l'esercizio delle sue funzioni.

Le funzioni di garanzia riguarderebbero:

- 1) la vigilanza diretta ad assicurare che l'esecuzione della custodia sia conforme alle norme e ai principi stabiliti dalla costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi statali e dai regolamenti;
- 2) l'adozione di determinazioni in ordine alle istanze e ai reclami che gli sono rivolti;
- 3) la verifica della idoneità delle strutture edilizie pubbliche alla salvaguardia della dignità nel rispetto dei diritti fondamentali;
- 4) la verifica delle procedure seguite e delle modalità di trattenimento presso le camere di sicurezza delle caserme dell'arma dei carabinieri e del corpo della guardia di finanza e presso i commissari di pubblica sicurezza;
- 5) il rispetto degli ordinamenti e delle procedure previsti dal regolamento penitenziario in materia di lavoro, domestico ed esterno, e di determinazione delle mercedi³⁰.

È previsto che, nell'esercizio delle funzioni, il garante:

- 1) possa visitare, senza necessità di autorizzazione e

³⁰ Gli articoli dell'ordinamento penitenziario che disciplinano questi aspetti sono l'art. 20 (Lavoro), l'art. 20-bis (modalità di organizzazione del lavoro), l'art. 21 (lavoro all'esterno), l'art. 21-bis (assistenza all'esterno dei figli minori), l'art. 22 (determinazione delle mercedi) e l'art. 23 (Remunerazione e assegni familiari).

- di preavviso, gli istituti penitenziari, penali per i minorenni e di permanenza e assistenza temporanea, gli ospedali psichiatrici, le caserme, ecc. accedendo, senza nessuna restrizione, a qualunque locale e garantendo, comunque, la riservatezza degli eventuali colloqui;
- 2) prenda visione dei documenti contenuti nel fascicolo della persona ristretta, tranne quelli coperti da segreto d'indagine; in quest'ultimo caso o nell'ipotesi di diniego può chiedere al magistrato di sorveglianza territorialmente competente che possa prenderne visione;
 - 3) possano essergli indirizzati reclami ex art. 35 n.2 della legge penitenziaria 354/1975³¹;
 - 4) in caso i reclami siano fondati, possa raccomandare alle amministrazioni di agire in conformità delle norme e, nel caso in cui queste siano ancora inadempienti, il garante possa adire gli organi competenti gerarchicamente superiori, attivando un procedimento disciplinare.

Infine, il disegno di legge unificato stabilisce che il garante presenti al parlamento, ogni 30 aprile, una relazione annuale e possa produrre relazioni *ad hoc* ogniqualvolta ne ravvisi la necessità per la gravità o l'urgenza della situazione.

Il dibattito politico e l'attività consultiva delle commissioni evidenziano molti aspetti problematici che rallentano l'istituzione e la configurazione dell'*authority*. L'*iter* di approvazione è stato rallentato dall'ostruzionismo della minoranza nonostante che: 1) la stessa opposizione abbia dichiarato di condividere la necessità di un'*authority*

31 Art. 35. DIRITTO DI RECLAMO

"I detenuti e gli internati possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa:

- 1) al direttore dell'istituto, nonché agli ispettori, al direttore generale per gli istituti di prevenzione e di pena e al Ministro della giustizia;
- 2) al magistrato di sorveglianza;
- 3) alle autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'istituto;
- 4) al presidente della Giunta regionale;
- 5) al Capo dello Stato".

In <http://bd01.deaprofessionale.it/FulShow> .

a tutela dei diritti umani³²; 2) tra le proposte di legge in esame, la n. 626 è stata presentata da una deputata di un partito di minoranza.

A parte l'uso di una terminologia diversificata (alcune proposte propongono l'istituzione di un «garante», altre quella di un «difensore civico»), lo scontro politico si concentra su aspetti sostanziali:

- la collocazione dell'*authority* nell'ordinamento giuridico rispetto al potere giudiziario, in particolar modo alla magistratura di sorveglianza;
- le modalità di interazione con i garanti regionali, provinciali e comunali, ove istituiti;
- il fenomeno del cosiddetto «turismo carcerario»;
- la copertura finanziaria dell'istituzione.

Condizione indiscussa è che l'*istituenda authority* sia un organo indipendente e terzo rispetto alle amministrazioni dell'interno, della giustizia e della difesa con poteri di controllo, di ispezione e garanzia nei confronti dei soggetti privati della libertà personale. Qui il richiamo è all'esperienza dell'*ombudsman* carcerario, e, soprattutto, al suo ruolo di mediatore tra l'amministrazione e la popolazione detenuta³³.

Il primo punto critico enucleato riguarda il paventato rischio di sovrapposizione delle competenze di questo organo su quelle della magistratura di sorveglianza, istituzione incaricata di controllare e di garantire le modalità di esecuzione penale. I deputati proponenti ritengono che l'istituzione del garante alleggerisca il carico di lavoro dell'autorità giudiziaria e che egli goda, inoltre, di una vicinanza solidale alla popolazione interessata tale da comprendere le problematiche condizioni ambientali e sociali delle istituzioni del controllo penale in

32 "Il mio gruppo [AN, ndr] è da sempre fortemente sensibile all'intera problematica dei diritti umani, provenienti dal diritto naturale e dalle sue articolazioni e traduzioni negli ordinamenti nazionali e internazionali. I diritti umani, infatti, si fondano su una base, se non ideologica, di principio, relativa alla centralità del diritto alla persona" (Domenico Benedetti Valentini, seduta n. 85 del 12.12.2006, p. 13).

In http://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/include/chiamaconv_.

33 Bisogna precisare che quando parliamo di popolazione detenuta non facciamo riferimento solo ai soggetti ristretti in un istituto di pena, ma anche a tutti coloro che sono fermati nei commissariati di polizia, nelle caserme dei carabinieri, nei centri di permanenza temporanea, nelle strutture psichiatriche giudiziarie e negli istituti penali minorili; in sostanza il garante ha competenza su tutte le istituzioni del controllo penale.

modo adeguato. In questa prospettiva l'*authority* non deve avere "un ruolo antagonista: egli concorre con la magistratura di sorveglianza affinché il principio della certezza della pena abbia attuazione in conformità della persona"³⁴. A sostegno di ciò, da più parti della attuale maggioranza si richiama la sentenza della corte costituzionale n. 26 dell'11 febbraio 1999³⁵ che dichiara l'incostituzionalità dell'articolo 35 delle legge penitenziaria che disciplina l'istituto del reclamo da parte dei detenuti avverso atti dell'amministrazione penitenziaria, poiché il procedimento in esame non sarebbe uno strumento di tutela qualificabile come giurisdizionale³⁶. "Al garante verrebbe attribuito un ruolo preventivo, mediatorio e propositivo rispetto alle legittime richieste dei detenuti. Il garante avrebbe, inoltre, un'importante funzione di deterrenza rispetto al rischio di abusi, siano essi lievi o gravi, che, purtroppo, non sono infrequenti e che raramente vengono denunciati per motivi facilmente intuibili, tra cui il rischio di inammissibili ma possibili ritorsioni o addirittura atti vendicativi"³⁷. L'attività dell'*authority* è concepita anche come strumento di supporto alla magistratura oberata dall'eccessivo carico di lavoro e dalla carenza di organico³⁸. Sul punto, la commissione giustizia ha espresso, rispetto al testo in esame, parere favorevole con condizione, dando lo spunto alla

34 Marco Boato, seduta 21 luglio 2006, relazione, p. 1, in http://www.camera.it/_dati/leg15/lavori/schedela/apritelecomando.asp?codice=15PDL01441

35 Con sentenza 8-11 febbraio 1999 n. 26 (in Gazzetta Ufficiale 17 febbraio 1999, n. 7, Serie Speciale) la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 35 e 69, nella parte in cui non prevedono una tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della amministrazione penitenziaria lesivi di diritti di coloro che sono sottoposti a restrizione della libertà personale.

In <http://bd01.deaprofessionale.it/cgi-bin/FulShow>

36 "Oggi, in base all'articolo 69 della legge n. 354 del 1975, relativo alle funzioni e ai poteri conferiti al magistrato di sorveglianza, in quel contesto sono solo due i casi considerati, che consentono l'impugnazione davanti alla Corte di Cassazione: tutti gli altri reclami, invece, vengono disattesi o, comunque, non trovano riscontro, né seguono questo percorso giurisdizionale". Graziella Mascia, seduta n. 85 del 12.12.2006, p. 4, in http://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/include/chiamaconv_wai.asp?header=0&con...

37 Mascia, seduta n. 85 cit., p. 5, in

http://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/include/chiamaconv_wai.asp?header=0&con...

38 "L'eccessivo cumulo di funzioni poste a carico della magistratura di sorveglianza, sempre più giudice delle misure alternative e, conseguentemente, sempre meno in grado di esercitare funzioni di controllo sull'esecuzione della custodia dei detenuti e degli internati, nonché dei soggetti sottoposti a misure cautelari in carcere, ed anche la carenza di organico della magistratura di sorveglianza rendono indispensabili nuove forme e strumenti di controllo della legalità nei luoghi di detenzione, senza ovviamente mettere in discussione quelli già esistenti" (Mascia, *ibidem*).

opposizione parlamentare per sottolineare la prevedibile "interferenza dell'attività del garante con i compiti non sopprimibili affidati dall'ordinamento alla magistratura di sorveglianza"³⁹. Si denuncia che "la norma raddoppia gli organismi creando una confusione istituzionale e funzionale. (...) La magistratura di sorveglianza non ha raggiunto tutti i suoi obiettivi e non sembra disporre di tutti gli strumenti idonei e sufficienti; (...) qual è la cosa giusta da fare? Potenziarla, renderla adeguata, migliorarne la potenzialità operativa"⁴⁰. Di fronte a queste obiezioni, la parte proponente ha sottolineato la sua attenzione verso il principio di giurisdizionalizzazione dell'esecuzione penale e il rispetto delle competenze della magistratura di sorveglianza: "Sotto questo profilo, la commissione di merito (...) ha formulato una proposta per noi adesso assolutamente rassicurante. A tale riguardo, ricordo che, nel testo riproposto all'Assemblea, la magistratura di sorveglianza continuerà a svolgere una funzione di decisione sui reclami. Ciò emerge nettamente dal comma 5 dell'articolo 13⁴¹ nel quale si stabilisce esplicitamente che all'autorità garante viene riservato soltanto un compito di istruzione"⁴². Accanto a questa missione, si evidenzia una funzione di «filtro» per i molti provvedimenti che sarebbero sottoposti all'esame della magistratura di sorveglianza e che verrebbero trattati, invece, dalla commissione di garanzia; "laddove questa funzione di magistratura di persuasione da parte della commissione non abbia esito positivo, si trasmette il reclamo al magistrato di sorveglianza"⁴³.

39 Domenico Benedetti Valentini, I Commissione Giustizia, seduta del 6 dicembre 2006, p. 1, in http://www.camera.it/_dati/lavori/bollet/200612/1206/html/01/comunic.htm

40 Domenico Benedetti Valentini, seduta n. 85 del 12.12.2006, p. 14, in http://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/include/chiamaconv_wai.asp?header=0&con...

41 Testo unificato della Commissione, *Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la tutela dei diritti umani e del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*, Articolo 13 comma 5:

"Se gli uffici sovraordinati decidono di non accogliere la richiesta, il Garante trasmette il reclamo al magistrato di sorveglianza, che decide ai sensi dell'articolo 69, comma 6, della legge 26 luglio 1975, n. 354"; in http://www.camera.it/_dati/leg15/lavori/stampati/html/testoarticoli/15PDL0019701.html

42 Federico Palomba, seduta n. 141 del 4 aprile 2007, p. 9, in http://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/include/chiamaconv_wai.asp?header=0&content=/_dati/

43 Marco Boato, seduta n. 141 del 4 aprile 2007, p. 15, in http://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/include/chiamaconv_wai.asp?header=0&content=/_dati/

Inconsapevolmente le parti contendenti si appellano a categorie concettuali note alle scienze sociali, quali quelle della «legittimazione», del «ruolo» e della «procedura selettiva»⁴⁴, che ci serviranno, più avanti, come strumenti interpretativi. Preliminarmente, possiamo notare che la commissione di garanzia e il garante, nell'esercizio delle loro funzioni, non hanno il potere di sanzionare l'amministrazione per l'adozione di un atto lesivo o per la realizzazione di un abuso; essi non possono regolamentare, con efficacia vincolante, l'attività amministrativa; ma, in qualità di organi di garanzia e di controllo di legittimità dell'azione pubblica, possono richiamare l'attenzione su criticità, errori, o quant'altro. Le raccomandazioni – prodotto della loro attività istituzionale – non hanno valore di sentenze né producono effetti vincolanti; possono, però, attivare meccanismi disciplinari o sanzionatori da parte delle istituzioni competenti.

Altro punto di discussione riguarda l'elaborazione delle modalità di interazione con i garanti regionali, provinciali e comunali, ove istituiti. Il testo unificato dalla I commissione permanente propone un modello di «cooperazione» con garanti o figure analoghe che operano in ambito regionale, provinciale o comunale, laddove istituiti, anche avvalendosi dei loro uffici e personale sulla base di apposite convenzioni con l'ente. Ma in nessun caso il garante può delegare l'esercizio delle sue funzioni⁴⁵. Sebbene questa disciplina appaia semplice e chiara, dalla sua analisi emergono diversi aspetti delicati: il contenuto sostanziale della attività di cooperazione; il ricorso alla tecnica regolativa della convenzione; la possibilità di utilizzare gli uffici e il personale dell'ente coinvolto⁴⁶.

44 A mero titolo esemplificativo – molteplici sono stati gli autori che hanno indagato le nozioni di «ruolo», «legittimazione» e «procedura selettiva» - cfr. Luhmann N., *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1983; trad. it. Febbrajo A. (a cura di), *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Milano, Giuffrè, 1995.

45 Testo unificato della Commissione, *Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la tutela dei diritti umani e del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*, Articolo 10; in http://www.camera.it/_dati/leg15/lavori/stampati/html/testoarticoli/15PDL0019701.html.

46 Le regioni che già da tempo hanno provveduto ad istituire la figura del garante delle persone detenute o di uno specifico difensore civico delle persone private della libertà personale sono il Lazio, la Campania, il Veneto, la Sicilia, la Puglia e l'Umbria, la Lombardia; in altre (il Piemonte, la Liguria, l'Emilia Romagna, la Sardegna e l'Abruzzo) è in corso l'iter di approvazione delle proposte di legge istitutive. La provincia di Milano si è dotata di un garante provinciale dei detenuti. Numerosi comuni (Roma, Bologna, Genova, Torino, Nuoro, Brescia, Reggio Calabria, Pesaro, Biella, San Severo, ecc.) hanno deliberato l'istituzione di figure analoghe (garante o difensore civico *ad hoc*) e in alcuni di questi l'*authority* è già operativa.

L'attore proponente non ha tenuto conto delle differenti competenze delle autorità regionali e di quelle nazionali: sulle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'esecuzione penale vige il principio di riserva di legge; quindi, solo l'autorità statale può agire nei suddetti ambiti. È difficile ipotizzare un ampliamento delle sfere di competenze delle istituzioni locali se non attraverso un'apposita riforma della carta costituzionale. I garanti regionali "hanno una funzione diversa, legata all'attività di assistenza e sostegno che le regioni, nell'ambito delle proprie competenze, hanno nei confronti delle persone private della libertà personale. L'idea di riconoscere per legge ai garanti regionali una competenza identica a quella del garante nazionale è un fatto grave"⁴⁷. "(...) Gli organismi regionali hanno esclusivamente il compito di verificare le condizioni carcerarie per vedere se vi possano essere interventi di competenza dell'amministrazione regionale o comunale al fine di sostenere e aiutare la rieducazione dei condannati"⁴⁸. La questione delle competenze, facoltà e prerogative è oggetto di analisi anche da parte del Ministero della giustizia e del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, i quali stanno cercando una soluzione capace di "attribuirne la pienezza ai garanti regionali, sulla base o di un provvedimento amministrativo o di una norma apposita ed autonoma"⁴⁹. Tale soluzione non è convincente nella misura in cui si intende riorganizzare l'assetto costituzionale delle competenze attraverso lo strumento normativo ordinario, se non, addirittura, ricorrendo ad un atto amministrativo⁵⁰. Ancor più, il ricorso alla tecnica convenzionale per attuare forme di collaborazione tra garante regionale e garante statale – fosse anche solo per usufruire degli uffici e del personale dell'ente locale – appare, a mio avviso, un abuso di tale dispositivo regolativo in violazione delle norme costituzionali.

47 Seduta n. 141 del 04.04.2007, Gianpiero D'Alia, p. 12, in http://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/include/chiamaconv_wai.asp?header=0&content=/_dati/.

48 Seduta n. 141 del 04.04.2007, Federico Palomba, p. 13, in http://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/include/chiamaconv_wai.asp?header=0&content=/_dati/.

49 Seduta n. 141 del 04.04.2007, Luigi Manconi, Sottosegretario di Stato per la giustizia, p. 13, in http://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/include/chiamaconv_wai.asp?header=0&content=/_dati/.

50 "In ragione di una possibile interpretazione del regolamento penitenziario". Seduta n. 141 del 04.04.2007, Luigi Manconi, Sottosegretario di Stato per la Giustizia, p. 25, in http://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/include/chiamaconv_wai.asp?header=0&content=/_dati/.

Il fenomeno del «turismo carcerario» è strettamente connesso alla difficoltà di riempire di contenuto il suddetto rapporto di «cooperazione». Con l'espressione «turismo carcerario» si intende, ironicamente, il flusso di visite che i rappresentanti politici – locali e parlamentari – effettuano negli istituti di pena italiani. In dettaglio, il dibattito si concentra sulla opportunità di ampliare i poteri di controllo e di ispezione, e i luoghi accessibili al garante: "Abbiamo già il turismo carcerario riguardante parlamentari che spesso si recano nelle carceri, anche a causa di motivazioni non strettamente connesse alla verifica dell'organizzazione penitenziaria, adesso avremo anche il turismo nei CPT e nelle caserme di sicurezza da parte del garante dei diritti dei detenuti!"⁵¹. Nel corso del dibattito sono state poste in rilievo le differenze organizzative e di finalità istituzionali tra le strutture carcerarie e le altre istituzioni del controllo, come i CPT o le caserme della polizia. Tali diversità giustificherebbero, secondo la parte opponente, la limitazione dei poteri ispettivi e di controllo del garante ai soli istituti di pena. Inoltre, si sostiene che l'azione dell'*authority* potrebbe di fatto intralciare un adeguato esercizio delle funzioni di polizia, di indagine e di sorveglianza all'interno delle caserme e dei Centri di permanenza temporanea⁵². In risposta a queste perplessità, la parte politica proponente ha ricordato alcune espressioni poco felici relative alle strutture penitenziarie⁵³ a testimonianza di un

51 Seduta n. 141 del 04.04.2007, Roberto Cota, p.5, in http://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/include/chiamaconv_wai.asp?header=0&content=/_dati/.

52 "La posizione dei centri di permanenza temporanea deve essere separata da tutto ciò che concerne l'ordinamento penitenziario, comprese le competenze del garante. Per le camere di sicurezza sono previsti tempi ristretti, modalità particolari d'indagine; pertanto, quando in questo comma si afferma che non vi può essere danno per le attività investigative in corso, si sostiene un qualcosa che poi, nella sostanza, non potrà essere rispettato. Quindi, diventa fondamentale tenere il garante al di fuori da questi momenti temporalmente ristretti e così delicati, soprattutto in termini di indagini di polizia giudiziaria" (Gabriele Boschetto, pp. 4-5).

" (...) immagino già le visite del garante presso i centri di permanenza temporanea; per carità, non si tratta di luoghi di villeggiatura e, certamente, tutti pensano che tali strutture debbano essere caratterizzate da condizioni di vita rispettose della dignità umana, comunque, ricordiamoci che nei CPT vi sono delle persone che non hanno dimostrato di avere documenti in regola per poter entrare nel nostro territorio. Non vorrei si sviluppasse una nuova forma di sindacalismo da parte di chi è temporaneamente ospite in questi centri di permanenza temporanea, alimentata anche da questo inutile istituto del Garante" (Roberto Cota, p. 5).

Seduta n. 141 del 04.04.2007, in http://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/include/chiamaconv_wai.asp?header=0&content=/_dati/

53 "Spiego all'onorevole Cota che, forse, il problema del turismo è legato alla concezione che gli esponenti della Lega Nord hanno nei confronti dei diritti delle persone detenute; ciò, probabilmente, fa

atteggiamento pregiudizievole verso qualsiasi riforma delle istituzioni del controllo, senza entrare nel merito della proposta.

Altra questione molto dibattuta – a mio avviso per la matrice populistica delle argomentazioni – riguarda la copertura finanziaria dell'istituenda *authority*. Richiamando le ragioni di austerità economica⁵⁴ che hanno guidato la elaborazione della legge finanziaria per il 2007, la parte dissenziente ha evidenziato, durante tutto il dibattito parlamentare, la necessità di ridurre il più possibile le spese, anche attraverso la riduzione numerica dei componenti della commissione, al fine di evitare un aggravio notevole della spesa pubblica. Infatti, inizialmente era previsto che la sua composizione fosse di otto membri con un'indennità annua di 2 milioni 340 mila euro⁵⁵. Il testo di legge approvato dalla camera dei deputati nella seduta del 4 aprile 2007⁵⁶ prevede che la commissione sia composta dal presidente e da altri quattro membri e che svolga anche le funzioni del garante, nominando, tra i suoi componenti, un coordinatore per l'esercizio di tali attribuzioni. La ragione di questa rilevante riduzione risiede, ancora, nella volontà di ridurre i costi della politica, di "asciugare in termini economici questo provvedimento"⁵⁷. La necessità di ridurre la spesa pubblica è stata sostenuta, durante tutto l'*iter* parlamentare, non solo dai partiti di governo – per il quale l'abbassamento dei costi politici rappresenta un punto del programma – ma anche da quelli di minoranza⁵⁸

il paio con alcune dichiarazioni, risalenti a qualche anno fa, di rappresentanti e di ministri della Lega Nord che ritenevano le carceri assimilabili a degli *hotels* a cinque stelle. (...) Noi dobbiamo garantire il massimo dei controlli poiché è interesse del nostro paese e della società fare in modo che anche nelle carceri vi siano condizioni di vita umane anche per i detenuti". Seduta n. 141 del 04.04.2007, Roberto Giacchetti, p. 5, in

http://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/include/chiamaconv_wai.asp?header=0&content=/_dati/.

54 "La proliferazione di nuove autorità rischia di esagerare con centri di verifiche varie che non sempre sono utili – talvolta se non addirittura inutili – andando ad interferire con situazioni giuridiche esistenti". Seduta n. 85 del 12.12.2006, Gabriele Boschetto, p. 9, in http://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/include/chiamaconv_wai.asp?header=0&content=/_dati/.

55 Seduta n. XX del 6.2.2007, p. 17, in http://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/include/chiamaconv_wai.asp?header=0&content=/_dati/.

56 http://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/include/chiamaconv_wai.asp?header=0&content=/_dati/.

57 Seduta n. 141 del 4 aprile 2007, Enrico Costa, p. 9, in

http://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/include/chiamaconv_wai.asp?header=0&content=/_dati/.

58 "Poco fa, onorevoli colleghi, proprio scambiando delle opinioni con alcuni studenti, giovani cittadini, qui in visita, da loro ci è stato chiesto come intendiamo limitare, non genericamente, ma in

per ostacolare, a mio avviso, l'approvazione del testo in esame. La scarsità di risorse sembra usata come uno strumento di mera opposizione politica e di raccolta del consenso collettivo, a prescindere dalla valutazione delle reali esigenze – strutturali ed economiche – dell'istituenda *authority* al fine di garantirle un corretto ed esaustivo funzionamento. Il dibattito politico ha prodotto un esito deludente: sebbene le funzioni di garanzia e controllo e il loro esercizio non abbiano conosciuto revisioni rilevanti, il taglio numerico dei componenti la commissione e dell'ufficio del garante potrebbe rappresentare un ostacolo al processo di implementazione delle politiche penitenziarie. È difficile immaginare che una sola persona possa vagliare le situazioni problematiche (segnalate o di cui ha avuto conoscenza diretta) su tutto il territorio nazionale. Senz'altro non è un caso che il legislatore abbia utilizzato il termine «coordinatore», come se il garante debba coordinare l'azione di garanzia e controllo svolta a livello locale dalle varie figure a ciò deputate. Il testo di legge in esame è stato trasmesso al senato il 5 aprile 2007 per il suo esame⁵⁹; ma il suo *iter* parlamentare si è inspiegabilmente interrotto.

Durante la XVI legislatura sono state presentate ben due proposte di legge, ma entrambe non sono state discusse né dalle camere parlamentari né dalle commissioni⁶⁰. Esse, riprendendo i punti salienti dei disegni di

concreto, i costi della politica e degli organismi che andiamo ad istituire anno dopo anno. La risposta non è stata facile (era molto imbarazzante). Quando abbiamo riflettuto sul fatto che stavamo per istituire un organismo, pletorico di per sé, nel quale ciascuno dei suoi componenti percepirà un'indennità vertiginosa, effettivamente ci siamo sentiti a disagio sulle nostre poltrone. Questo emendamento sottoscritto da me e da altri colleghi di Alleanza nazionale, identico a quello del collega Palomba, quindi di un gruppo della maggioranza – sempre che non dismetta i suoi propositi – è teso a raggiungere quanto meno una mediazione: si scende da otto a quattro, prevedendo che ciascuno dei due rami del parlamento, nel votare i due membri, esprima un voto limitato, affinché la maggioranza e l'opposizione possano essere rappresentate nella delegazione di entrambe le Camere (...). Mi viene da pensare al problema della lottizzazione politica. Tutto ciò ci costringe ad interpellare la nostra coscienza e il nostro senso delle istituzioni". Seduta n. XX del 6.2.2007, Domenico Benedetti Valentini, pp. 18-19, in <http://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/include/chiamaconv>

59 <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/showText?tipodoc=Ddlpress&leg=15&id=00262121&offset=>

60 Si tratta della proposta di legge n. 2702 d'iniziativa dei deputati Bernardini, Beltrandi, Farina, Coscioni, Mecacci, Maurizio Turco, Zamparutti presentata il 21 settembre 2009, "Istituzione del Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e delle persone private della libertà personale, nonché modifiche agli articoli 35 e 69 della legge 26 luglio 1975 n. 354 in materia di tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti" (il cui testo è disponibile alla pagina http://www.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A//www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0029350.pdf&back_to=http%3A//www.camera.it/126%3FPDL

legge esaminati nella legislatura precedente, sottolineano la necessità di coordinare a livello nazionale quanto accade territorialmente perché “l’articolazione locale è garanzia di effettività e di reale presa in carico di quei micro-problemi che costituiscono l’origine dei conflitti in ambito penitenziario”⁶¹; inoltre, ribadendo la specificità delle competenze, le recenti iniziative parlamentari richiamano la logica e i principi della mediazione riaffermando la posizione di complementarità del garante rispetto alla magistratura di sorveglianza.

La necessità dell’istituzione di un garante penitenziario è sentita anche dall’amministrazione penitenziaria, la quale ha partecipato con l’Associazione Antigone ad una ricerca “Progetto europeo Agis 2004 – Libertà individuali”, che ha censito le forme di tutela delle persone private della libertà personale in Europa, al fine di valutarne l’impatto con la figura del garante. I risultati hanno aiutato alla configurazione dell’*authority* sia per quanto attiene ai criteri di selezione (presupposto indispensabile è la conoscenza e la preparazione specifiche in materia di tutela dei diritti dei detenuti, di immigrazione e di organizzazione amministrativa), sia rispetto all’oggetto della sua attività di controllo e tutela (l’ufficio deve verificare la veridicità dei fatti contestati per poi intervenire con gli strumenti a sua disposizione) e agli strumenti e alle risorse – umane ed economiche – disponibili:

Un’autorità che secondo il modello proposto dalla ricerca dovrebbe racchiudere tre fondamentali caratteristiche: l’indipendenza, con nomina parlamentare, riconoscimento nazionale, in quanto solo un riconoscimento a livello nazionale assicura una tutela “forte” alla violazione dei diritti e

<http://www.camera.it/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0029350.pdf>) e della proposta di legge n. 4004 d’iniziativa dei deputati Corsini, Braga, Brandolini, Castagnetti, Cavallaro, Cenni, Ciriello, Codurelli, Concia, de Biasi, Ferrari, Fiano, Gneccchi, Graziano, Lucà, Marchi, Mariani, Rosato, Verini, Zaccaria presentata il 12 gennaio 2011, “Istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale” (il cui testo è disponibile alla pagina <http://farmsite.net/processo/wp-content/uploads/2011/01/PDL-C.-4004-Istituzione-del-Garante-nazionale-dei-detenuti.pdf>). Quest’ultima risulta assegnata nella seduta del 16 febbraio 2011 alla I commissione affari costituzionali in sede referente.

61 Relazione alla proposta di legge n. 2702 disponibile alla pagina http://www.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A//www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0029350.pdf&back_to=http%3A//www.camera.it/126%3FPDL%3D2702%26leg%3D16%26tab%3D2, pp. 2-3.

articolazione locale che può variare a seconda della grandezza del territorio, quindi, del numero dei detenuti, che è garanzia di reale presa in carico di quei micro-problemi che spesso costituiscono l'arena dei conflitti in ambito penitenziario⁶².

Si evidenzia, così, la necessità di configurare l'*authority* con una articolazione locale, tenendo conto, però, delle differenti competenze del garante nazionale e di quello regionale, provinciale e comunale, e senza dimenticare il principio di riserva di legge statale in materia di esecuzione penale.

4. Attività dell'*ombudsman* nell'area di *common law*.

La concettualizzazione di un organo di garanzia e tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale ha origine in un preciso contesto giuridico, quello comunemente chiamato di *common law*. Non è casuale che l'esigenza di istituire un'*authority* sia sorta in questa area. Concentrando l'attenzione sul bacino originario di diffusione, è possibile individuare un elemento che accomuna i diversi paesi che ne fanno parte:

In un'ideale suddivisione del mondo occidentale che tenga conto delle modalità con cui i diritti di cittadinanza sono sorti e si combinano, questi paesi possono essere definiti *societari*⁶³: qui sono gli assetti sociali a informare l'organizzazione pubblica e di governo, mentre nei modelli *statalisti* viceversa è lo stato che tende a proiettarsi sulla società (...). La sequenza temporale di diffusione potrebbe essere la seguente:

*area scandinava ---- paesi anglosassoni ---- resto del mondo*⁶⁴.

62 Arzone R., *Quale garante?*, in "Le Due Città – Periodico mensile ufficiale dell'amministrazione penitenziaria".

Cfr. <http://www.leduecitta.com/articolo.asp?idart=1741>.

63 Zincone G., *Da sudditi a cittadini*, Bologna, il Mulino, 1992, pp. 83-84.

64 "L'*ombudsman* incarna alla perfezione lo *spirito* dei modelli istituzionali societari. In questi paesi l'estensione dei diritti avviene in genere più per richieste dal basso che per una strategia di integrazione dall'alto. Il grado di coesione interna è elevato, e anche la conflittualità verso l'esterno è piuttosto bassa. L'economia è forte a sufficienza da non dover ricorrere con troppa frequenza a sussidi centralizzati, la transizione verso la democrazia e il consolidamento della *rule of law* sono graduali". Cominelli L., *Il*

Così come, il ritardo con cui il legislatore italiano sta elaborando la configurazione del garante penitenziario ha, a mio avviso, un significato sociale e giuridico.

Attraverso l'analisi dell'esperienza maturata dal *prisons and probation ombudsman* negli ordinamenti cosiddetti di *common law*, si possono tracciare varie considerazioni.

Innanzitutto rileval' ampiezza della sua diffusione. L'*ombudsman* penitenziario è presente in ordinamenti giuridici tra loro molto diversi per la storia istituzionale e culturale, per le dimensioni e per il contesto socio-economico (il Regno Unito, gli Stati Uniti, l'Australia, la Cina, la Corea, il Giappone l'Indonesia, la Bolivia, la Colombia, l'Ecuador il Perù, il Sudan, ecc)⁶⁵. Nonostante le matrici culturali e i percorsi di costruzione istituzionale siano differenti, l'istituzione di un'*authority* penitenziaria accomuna queste diverse esperienze, a tal punto che i numerosi *ombudsmen* si riuniscono periodicamente per confrontarsi e per contribuire, ciascuno con la propria esperienza, all'elaborazione di *good practices*. Consapevoli della diversificazione politica, sociale ed economica dei propri contesti di azione, a cui corrispondono differenti approcci alle tecniche di tutela dei diritti⁶⁶, i garanti individuano il

mediatore europeo, cit., p.92.

65 Tra gli altri, Booze, *Jail and No Justice*, in "New Internationalist", nov. 1999, issue 318, p.5, c. 1; Langlois D., *Obstacles à la surveillance du système pénal en pays andins: l'exemple bolivien*, in « Canadian Journal of Criminology & Criminal Justice », Apr. 2006, vol. 48, issue 2, pp. 197-221; Mc Beth J., *The Enforcer*, in "Far Eastern Economic Review", 05/08/2000, vol. 163, issue 20, p. 26, 1p, 1c; Milne K., *Prison Ombudsman Faces Resistance*, in "New Statesman & Society", 5/19/1995, vol. 8, issue 353, p. 8; *Rise in self-harm prompts questions*, in "Community Care", 7/28/2005, issue 1583, p. 7; Severinatiné M., *Ombudsman's Decisions*, in "Journal of Social Welfare and Family Law", feb. 1998, vol. 20, issue 1, pp. 91-98; Idem *The Prisons Ombudsman: Annual Report 1998-99*, in "Journal of Social Welfare & Family Law", nov. 1999, vol. 21, issue 4, pp. 389-397; Idem, *Ombudsman's Section*, in "Journal of Social Welfare and Family Law", feb. 2001, vol. 23, issue 1, pp. 93-101; Sherlock S., *Combating corruption in Indonesia? The Ombudsman and the assets auditing commission*, in "Bulletin of Indonesian Economic Studies", vol. 38, n. 3, 2002, pp. 367-383; Snell P., *News in brief*, in "Community Care", 1/8/2004, issue 1504, pp. 7-11; Taylor A., *Prisons watchdog calls for probe on staff's treatment of detainees*, in "Community Care", 7/28/2005, issue 1583, p. 12.

66 "The respect which attaches to each ombudsman's office naturally varies by national region and government level. Equally variable are expertise, staff size, and salary. Many ombudsmen are former judges; an even greater number, but by no means all are trained in law. Offices with wide jurisdiction generally have lawyers on their staff. Political realities and national sensitivities surface in any international conference. This one was no exception". Henham R., *Some Alternative Strategies for Improving the effectiveness of the English Prisons Ombudsman Scheme*, in "Howard Journal of Criminal Justice", Aug. 2000, vol. 39, issue 3, pp. 290-306; Stieber C., *Government Ombudsmen Share Global Complaints: Notes*

comune denominatore della loro attività nella funzione di controllo di legittimità degli atti della pubblica amministrazione:

The very existence of an ombudsman offers a neutral prepared to investigate maladministration in high or low places. It offers assurance to even the most humble citizens that their complaints will be heard. At the least, it assures that the issues will be clarified and explained (...). Ombudsmen fear a loss of their independence – the hallmark of their trade – but they seem to recognize that the vitality of their role is linked strongly to the political, social and economic environment of the society in which each of them works⁶⁷.

Un secondo aspetto importante è che l'azione dell'*ombudsman* è sempre messa in relazione con l'attività di implementazione delle politiche sociali da parte degli attori formali e non. Evidenti presupposti sono l'esistenza di una efficiente rete di collaborazione tra le istituzioni e gli attori, e la presenza attiva del garante, il quale, grazie alle sue caratteristiche strutturali (posizione di mediatore, informalità e competenza di settore), riesce a fornire le soluzioni migliori:

The work of public institutions such as the Defensor del Pueblo (Ombudsman) helps to mitigate the ongoing arbitrariness of penitentiary administration. In addition, the fact that there are constitutional tribunals and agencies such as the Defensor del Pueblo and NGOs [non governmental organizations, *n.d.r.*] can seek help from international prisoners' rights bodies strengthens actual recognitions of those rights⁶⁸.

È bene precisare che in alcuni paesi il processo di istituzionalizzazione dell'*ombudsman* non è ancora compiuto. A titolo esemplificativo, possiamo citare il caso dell'Indonesia, dove nel 2000

from Canberra, in "The Arbitration Journal", June 1989, Vol. 44, No. 2, p. 44.

67 Stieber C., *Government Ombudsmen Share Global Complaints*, cit., p.46.

68 Langlois D., *Obstacles à la surveillance du système pénal en pays andins*, cit., p. 197.

è stata istituita la commissione nazionale dell'*ombudsman* (*Komisi Ombudsman Nasional*, KON) con lo scopo di controllare l'attività della pubblica amministrazione, di investigare i casi sospetti e di rivolgere raccomandazioni alle *agencies* interessate. Ma, nella pratica, il KON appare essere «*a paper tiger*»:

It is critically lacking in the power of enforcement. It cannot compel agencies or individual government servants to respond to its inquiries, to release documents or other information, or to allow it access to their premises. It also cannot enforce its recommendations or compel agencies to act on its advice (...). The ombudsman is a Magistrate of Influence not a Magistrate of Sanctions (...) the recommendations of the Commission are not legally but morally binding⁶⁹.

Risultato di questa condizione è che la dilagante corruzione – fenomeno per combattere il quale il KON è stato istituito – continua a prosperare in un contesto istituzionale e politico immutato⁷⁰.

L'esempio ci conferma che la sola istituzione formale dell'*authority* non è sufficiente a garantire l'efficacia della sua azione di controllo e garanzia. Questo problema è risolto a monte laddove il processo di istituzionalizzazione ha origine da una reale esigenza della collettività: in questo caso il potere sociale indirizza e si identifica con quello istituzionale. Il caso indonesiano non integra, probabilmente, questa fattispecie, la quale sembra realizzabile limitatamente al modello «societario» proposto da Cominelli.

L'istituzione di *authorities* indipendenti rappresenta, nei paesi dell'area di *common law*, un'esperienza oramai consolidata di interazione e supporto con la pubblica amministrazione. Gli studiosi concordano sull'opportunità di istituire *agencies*, le quali apportano

69 Sherlock S., *Combating corruption in Indonesia?*, cit., p. 369.

70 "International research suggest that official efforts to eliminate corruption are effective only as part of a coordinated campaign to reform administration, policy making, legislative institutions and the judiciary (...). In Indonesia the problem is that most of those empowered to take such initiatives have no incentive to do so because they profit from the *status quo*", Sherlock S., *Combating corruption in Indonesia?*, cit., p. 367.

un contributo competente al superamento di situazioni di *empasse* o di *maladministration*, sebbene non manchino osservazioni sulla loro sostanziale difficoltà di azione rispetto alla triade dei poteri istituzionali. Emblematiche sono le argomentazioni di Bruce Ackerman, le quali sostengono la necessità di concepire il principio di separazione dei poteri come una «dottrina della specializzazione funzionale»⁷¹:

I costituzionalisti dovrebbero perciò ampliare la loro prospettiva fino a farle abbracciare i diversi problemi strutturali collegati al controllo della quarta branca del governo: l'apparato burocratico-amministrativo⁷².

Nella sua indagine del sistema costituzionale, l'autore avanza due proposte di integrazione: 1) la «branca dell'integrità», la quale, istituita per sconfiggere la dilagante corruzione dell'apparato statale, "dovrebbe essere armata di poteri e incentivi che le rendano possibile impegnarsi in una vigilanza continua" e che garantisca "una forte giustificazione costituzionale per la separazione dei poteri"⁷³; 2) la «branca regolatrice», che funzioni da «cinghia di trasmissione», grazie alla quale gli "esperti" semplicemente articolino le norme già presenti nell'ordinamento giuridico. Ciò che occorre è un'architettura costituzionale che preveda l'esigenza di una legiferazione suppletiva di origine burocratico-amministrativa, e che si ponga i conseguenti problemi di legittimazione⁷⁴.

⁷¹ Ackerman B., *The New Separation of Power*, in "Harvard Law Review", vol. 113, n. 3, January 2000, pp. 633-729; trad. it., *La nuova separazione dei poteri*, Roma, Carocci, 2003.

⁷² L'esegesi testuale della costituzione americana potrebbe essere costruita "ad un livello dolorosamente naif:

- *Premessa uno*: al Presidente è attribuito tutto il potere "esecutivo".
- *Premessa due*: la Costituzione divide il potere federale fra tre branche soltanto: legislativa, esecutiva, giudiziaria.
- *Premessa tre*: il potere sull'apparato amministrativo non è né legislativo né giuridico.
- *Conclusion*: dunque questo potere deve essere attribuito all'esecutivo.

La premessa sbagliata è la numero due. Certamente i Padri Fondatori conferirono un grande valore alla separazione dei poteri *concepita come dottrina della responsabilità democratica*. Ma da ciò non segue che essi avrebbero ignorato le virtù della separazione dei poteri *concepita come dottrina della specializzazione funzionale* se avessero pensato di stare scrivendo una Costituzione per uno stato burocratico". Ackerman B., *La nuova separazione dei poteri*, cit., p. 70.

⁷³ Ackerman B., *La nuova separazione dei poteri*, cit., pp. 73-74.

⁷⁴ "Le moderne costituzioni devono prendere misure costruttive al fine di rendere chiare le

Noll delinea alcuni modelli di *agencies* sulla base di due parametri – la struttura formale e la distribuzione di responsabilità – a loro volta distinti in «sotto-indicatori»⁷⁵. Il modello che mi interessa in questa sede è quello della *regulatory agency*, la quale è responsabile:

For implementing the classic control policies of government, formulating and implementing rules imposing obligations on individuals, and providing punishment for nonconformance. This requires at a minimum that administrators know the main rules and share interpretations about how and when to impose them⁷⁶.

Infatti, per quanto riguarda la delega di potere da parte dello stato,

There is broad delegation in regulatory agencies, but it tends to be accompanied by general guidelines and more procedural limits⁷⁷.

Anche Martin Shapiro ha indagato l'attività della *independent fourth branch*⁷⁸:

The Constitution, however, barely mentions executive departments. In fact, all executive agencies are created by congressionally enacted statutes. The programs they operated are created, defined, and limited by such statutes. In some sense, the agencies and their staff are responsible to the president as chief of the executive branch of which they are a part. Their legal authority, however, and the prescriptions for the exercise

dimensioni cruciali del giudizio normativo di origine burocratico-amministrativa e al fine di disciplinarne l'esercizio mediante una serie di tecniche che vanno dalla partecipazione pubblica al controllo giudiziario". Ackerman B., *La nuova separazione dei poteri*, cit., pp. 75-76.

75 Cfr. Noll R. G., *Regulatory Policy and the Social Science*, cit., pp. 88-91, Table 6.

76 "(...) Interpretations of rules of conduct are passed along as operating rules of agency officials, incorporating their reading of the statute with their understanding of legislative intent, court rulings, or executive orders. Other operating rules come from previous cases. Use of precedents produces a kind of common law in regulatory agencies"; Noll R. G., *Regulatory Policy and the Social Science*, cit., pp. 85-86.

77 Noll R. G., *Regulatory Policy and the Social Science*, cit., p. 89, Table 6.

78 Shapiro M., *Who Guards the Guardians? Judicial Control of Administration*, Athens, University of Georgia press, 1988, pp. 107-127.

of that authority are to be found in congressional statutes. The executive agencies have two bosses, not one⁷⁹.

Il suo studio si è occupato del controllo giudiziario sull'attività delle *agencies* dagli anni Sessanta in poi del XX secolo. Il quadro che ne è venuto fuori evidenzia delle problematiche legate alla predominanza di modelli di *rule making* elaborati dalle corti ed alle interferenze politiche:

The bureaucracy may well have been rendered independent of president and Congress, but it will not really become an independent fourth branch. It will become the total dependent of the courts which define its statutory duties (...). Within the agencies themselves, the politically appointed heads have most power over general interpretations of statutes and least power over compiling and presenting the technical data to support the rules (...). The political struggle over deregulation has created an ideological agenda for administrative law⁸⁰.

5. Collocazione del garante nell'ordinamento secondo l'approccio madisoniano al principio di separazione dei poteri.

Rispetto alla questione della collocazione del garante negli ordinamenti giuridici cosiddetti di *civil law* le criticità sono molteplici: la posizione di indipendenza rispetto alla triade tradizionale dell'esecutivo, del legislativo e del giudiziario e il conferimento di poteri realmente efficaci. Il dibattito scientifico sull'argomento è in costruzione e viene incorporato in quello più vasto sulla regolazione, sul mutamento dell'apparato amministrativo e sulle nuove autorità indipendenti che si affacciano sul palcoscenico delle istituzioni.

⁷⁹ Shapiro M., *Who Guards the Guardians?*, cit., p. 109.

⁸⁰ "Inventing procedural rules is the name of their game. Agency adjudication was put under elaborate court-like rules. Then the lawyers moved on to make procedural rules for agency rule making. At first they were guided by the pluralists and made procedures to insure group access. Then they began to be influenced by our increasing desire that government decisions be guided by values and be rational in the sense of taking costs and benefits fully into account". Shapiro M., *Who Guards the Guardians?*, cit., pp. 125-126.

È ben noto che l'assetto istituzionale va interpretato secondo il principio di separazione dei poteri. Di conseguenza, il tentativo di collocare l'autorità indipendente deve tener conto di questo orientamento interpretativo. Negli ultimi anni si è assistito alla proliferazione di figure indipendenti operanti in nuove branche della pubblica amministrazione – nei settori economici e produttivi, poi dei servizi, adesso anche della tutela della persona – che hanno dato buona prova di sé in termini di efficienza, di rapidità delle procedure, di trasparenza e di partecipazione alle medesime, al contrario di quanto si possa dire dell'azione amministrativa tradizionale.

Le questioni più spinose riguardano la responsabilità pubblica e la legittimità democratica: le *authorities* non godono di una rappresentanza elettiva e si configurano come autorità di governo di settore. Il dibattito scientifico è orientato verso una riconsiderazione del modello di democrazia comunemente accolto. Lo schema tradizionale prevede il dominio della maggioranza eletta sul potere politico e su quello esecutivo. I recenti studi sulla regolazione contrappongono a questo un sistema democratico – chiamato «madisoniano»⁸¹ – non maggioritario e attento a tutelare le minoranze, il potere esecutivo e quello giudiziario dalla «tirannia della maggioranza» e dalla sua instabilità⁸². La delega di potere ad autorità indipendenti è vista come uno strumento efficace di supporto al sistema esecutivo⁸³.

Il superamento dell'assunto che tutto ciò che è attuazione non giudiziaria della legge è riconducibile alla responsabilità ministeriale, contribuisce alla configurazione di una cornice giuridica in cui l'azione delle autorità indipendenti acquista legittimità democratica e un proprio ruolo istituzionale⁸⁴:

81 Per approfondimenti, Dahl R. A., *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, The University Chicago Press, 1956.

82 "Quindi, anziché a concentrare il potere nelle mani della maggioranza, esso punta a limitare e a disperdere il potere fra istituzioni differenti. La delega di responsabilità di *policy-making* a organismi indipendenti, sia a livello nazionale sia a livello sopranazionale, è vista favorevolmente, in quanto mezzo di diffusione del potere. Diffusione che, secondo tale modello, può essere una forma di controllo democratico più efficace della responsabilità diretta verso gli elettori o rappresentanti elettivi in carica".

La Spina A., Majone G., *Lo stato regolatore*, cit., p. 168.

83 "E' coerente con questo modello il fatto che alcune decisioni, che hanno un impatto di lungo periodo sulla collettività, siano sottratte all'influenza immediata della politica che ha quasi sempre una visione di breve periodo, legata al ciclo elettorale" (Clarich M., *Un approccio «madisoniano»*, in Grassini F. A., *L'indipendenza delle autorità*, cit., p. 92).

84 "In realtà le autorità indipendenti mettono in discussione proprio la consolidata lettura dalla quale partiamo e inducono a chiederci quanto sia vero che la divisione dei poteri sia ed abbia ad essere trina,

Le autorità garanti esercitano, esclusivamente o prevalentemente, attribuzioni qualitativamente differenti dalle tradizionali potestà amministrative (...). Esse [n.d.r.] fuoriescono dai margini di elasticità e articolazione delle Pubbliche Amministrazioni: ne fuoriescono per il grado della loro indipendenza, giacché con loro il cordone ombelicale della derivazione dall'Esecutivo non si limita ad allungarsi, ma si rompe del tutto⁸⁵.

Cerulli Irelli evidenzia la formazione di un «quarto modello di amministrazione», rispetto al quale rileva la possibilità di collocare la azione pubblica in una cornice giuridica di fonte europea⁸⁶. Anche il garante delle persone private della libertà personale si colloca in un quadro internazionale, giacché la sua istituzione è stata sollecitata proprio dall'unione europea⁸⁷.

Per quanto concerne la questione del conferimento al garante di poteri effettivi, un valido strumento interpretativo è costituito dalla nozione di «autonomia» d'azione e decisionale. Al contrario, l'esercizio del potere da parte del garante, di fatto, è il risultato di ingerenze di tipo politico-economico e burocratico:

Nella realtà, spesso, le decisioni più che derivare liberamente dall'autore formale, sono espressione di una serie di elementi che si producono a vari livelli e condizionano di fatto, talora in modo risolutivo, la scelta finale: è noto che, di frequente,

e quanto sia vero, in particolare, che tutto ciò che non è giudiziario debba essere ricondotto alla direzione politica dell'Esecutivo e, nei regimi parlamentari, alla responsabilità di esso verso il parlamento (...). I confini della politica sono frontiere mobili (...). Ha senso però che si allarghino gli ambiti già sottratti al suo legittimo intervento ed ha senso non sentirsi vincolati da una visione della democrazia (e della divisione dei poteri) non solo storicamente datata, ma, a ben guardare, anche ideologicamente segnata" (Amato G., *Le autorità indipendenti*, cit., pp. 377-378).

⁸⁵ Amato G., *Le autorità indipendenti*, op. cit., pp. 378 e 380.

⁸⁶ "Almeno alcune di queste Autorità indipendenti (...) non solo sono del tutto indipendenti dal Governo nazionale, ma operano in un contesto organizzativo e funzionale in larga misura disciplinato dal diritto comunitario (cfr. art. 1, comma 4, l. 10 ottobre 1990 n. 287) e operano in una rete di rapporti che fanno capo direttamente e senza mediazione dei governi nazionali alle istituzioni europee" (Cerulli Irelli, V., *Aspetti costituzionali e giuridici delle autorità*, in Grassini F. A., *L'indipendenza delle autorità*, cit., p. 52).

⁸⁷ Cfr. *retro* § 3.

numerosi soggetti – dai partiti ai sindacati, dai gruppi di pressione alla burocrazia, dalla grande impresa alle istituzioni finanziarie – influiscono sulle determinazioni delle pubbliche autorità⁸⁸.

L'esistenza di una rete di rapporti tra attori formali e informali potrebbe ostacolare lo svolgimento dell'azione istituzionale di tutela degli interessi collettivi socialmente rilevanti da parte del garante. Un percorso utile ad arginare l'interferenza degli attori politici ed economici potrebbe essere quello della individuazione di modelli organizzativi idonei a garantire libertà di determinazione alle autorità. Il primo passo si realizza nel conferimento di poteri di vario titolo (di controllo, di indagine, di raccomandazione, di proposta, di sanzione, di regolamentazione⁸⁹ e di decisione individuale), di autonomia di gestione e di organizzazione (finanziaria, contabile e di organico)⁹⁰. La sua compiuta istituzione produce la sostanziale efficacia delle sue decisioni rispetto alle azioni degli attori pubblici controllati.

In questa sede rileva il rapporto tra l'attività del garante con quella della magistratura di sorveglianza. Il fatto che anche l'organo di garanzia possa accogliere reclami, non comporta la delegittimazione dell'autorità giudiziaria; e l'eventualità che gli interessati si rivolgano più al garante che al giudice per semplicità procedurale non deve sminuire la portata delle raccomandazioni dell'*authority*. Non si può parlare neanche di sovrapposizione di ruoli, poiché le procedure di selezione e di legittimazione, nonché i poteri conferiti alle due autorità sono assolutamente diversi.

L'efficacia dell'azione dell'autorità di garanzia è valutabile secondo due parametri: gli esiti prodotti dalla collaborazione con gli attori dell'amministrazione penitenziaria e gli effetti delle decisioni del garante sulle iniziative dell'autorità giudiziaria; in altri termini, l'attività

⁸⁸ Franchini C., *Le autorità indipendenti come figure organizzative nuove*, cit., p. 72.

⁸⁹ Il concetto di «potere regolamentare» non va confuso con quello di «potere normativo». Nelle analisi dedicate alle autorità indipendenti questo aspetto ha suscitato particolare attenzione soprattutto rispetto alla constatazione che la funzione legislativa è per eccellenza quella statale; di qui l'esigenza di individuare e qualificare da un punto di vista giuridico la posizione delle autorità nell'ambito dell'organizzazione pubblica.

Per approfondimenti, cfr. Garzona N., *Il potere normativo delle autorità indipendenti*, in Cassese S. e Franchini C., *I garanti delle regole*, cit., pp. 87-105.

⁹⁰ Per approfondimenti, cfr. Franchini C., *Le autorità indipendenti come figure organizzative nuove*, cit., pp. 72-85.

del garante penitenziario è efficace laddove le sue raccomandazioni siano ascoltate e seguite dagli operatori del settore e siano tenute nella debita considerazione dalla magistratura di sorveglianza. La valutazione dell'impatto della decisione del garante sull'amministrazione e sull'autorità giudiziaria deve essere svolta tenendo presente l'influenza della variabile culturale: essa produce un effetto determinante su tutte le interazioni tra attori sociali e sulla produzione degli esiti decisionali; ancor più in questa cornice – dove il garante non ha poteri vincolanti e sanzionatori sull'amministrazione – la volontà di seguire le sue raccomandazioni ha una forte matrice culturale.

La diffusione di organi indipendenti, da una parte, fa temere la costituzione di un «quarto potere»⁹¹, e, dall'altra, spinge alla elaborazione di una legge quadro⁹², sulle cui opportunità ed urgenza sociale è stata condotta dalla commissione affari costituzionali della camera dei deputati una «Indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti» conclusasi il 4 aprile 2000⁹³. L'esito prodotto dall'attività investigativa ha proposto l'elaborazione di una legge generale:

(...) diretta a disciplinare in modo unitario alcuni aspetti del regime⁹⁴ delle Autorità⁹⁵.

Rileva, in questa sede, come la legge quadro possa diventare «strumento di controllo e di limitazione» dell'azione delle agenzie a scapito della loro indipendenza dal potere politico⁹⁶.

91 Così si è espresso nel luglio del 1999 il presidente della commissione Attività produttive della camera, onorevole Nesi. Inoltre, di quello stesso periodo, è la relazione annuale della corte dei conti, la quale ha evidenziato come vi sia "una qualche eccedenza di soggetti espressamente qualificati dalla legge come autorità; per altro verso sussistono aspetti di incertezza ed ambiguità in ordine ai requisiti che connotano, in senso sostanziale, le autorità indipendenti". Per approfondimenti, cfr. La Spina A. e Majone G., *Lo stato regolatore*, cit., pp. 292-293.

92 Si rinvia alla concezione funzionale del diritto, considerato "uno strumento di mutamento sociale" (Raiteri M., *Diritto, regolazione, controllo*; Milano, Giuffrè, 2004, p.130).

93 L'indagine era stata deliberata dalla commissione affari costituzionali in data 19 gennaio 1999 e avrebbe dovuto concludersi entro quattro mesi. Cfr. Savino M., *L'indagine conoscitiva del Parlamento*, in Grassini F. A., *L'indipendenza delle autorità*, cit. pp. 121-148.

94 In particolare, i profili attinenti all'autonomia organizzativa e contabile, alle incompatibilità dei membri, allo stato giuridico del personale, agli *standards* minimali di garanzia del procedimento, al controllo giurisdizionale. Cfr. Camera dei deputati, Commissione I, seduta del 4 aprile 2000, documento conclusivo, p. 27.

http://www.camera.it/_dati/leg15/lavori/stampati/html/

95 Savino M., *L'indagine conoscitiva del Parlamento*, cit., pp. 140-141.

96 In merito ai rapporti di potere e controllo tra il potere politico e le agenzie nel più ampio processo di regolazione, cfr. Raiteri M., *Diritto, regolazione, controllo*, cit.

6. Conclusioni.

Il superamento di una applicazione rigida del principio di separazione dei poteri e la compiuta istituzionalizzazione delle autorità indipendenti costituiscono il presupposto primario per la costruzione di un contesto istituzionale che rispetti la natura "pluralista"⁹⁷ della costituzione italiana:

Si sostiene la necessità di ricercare modalità meno strutturate, poiché vi sono situazioni in cui il diritto interviene in maniera più efficace con strumenti snelli e informali. L'impatto del principio di informalità è andato ben oltre la semplificazione procedurale, e ha finito per tradursi in una concezione articolata della struttura dei sistemi giuridici⁹⁸.

Questa nuova configurazione garantirebbe una legittima collocazione delle *authorities* nello schema costituzionale, superando tutti i dubbi riguardanti la presunta violazione del principio di separazione dei poteri: l'autorità garante, con la propria *expertise*, svolgerebbe legittimamente attività di controllo della pubblica amministrazione a tutela della collettività, senza che la sua azione sia percepita come un tentativo di ingerenza nella gestione della «cosa» pubblica.

Una adeguata collocazione nell'ordinamento giuridico consente una corretta individuazione della *accountability* delle autorità indipendenti. La loro responsabilità deve fondarsi non tanto sul controllo parlamentare delle azioni poste in essere, quanto sull'esistenza di vincoli procedurali e sul controllo di legittimità nel rispetto dei principi generali che ispirano l'ordinamento.

97 Bin R., *Ragionevolezza e divisione dei poteri*, in "Diritto & questioni pubbliche", n. 2, agosto 2002, p. 122.

In <http://www.dirittoeququestionipubbliche.org/archivio/page/studi.htm>.

98 Cominelli L., *Il mediatore europeo*, cit., p. 96.

Bibliografia

- Ackerman B., *The New Separation of Power*, in *Harvard Law Review*, vol. 113, n. 3, January 2000, pp. 633-729; trad. it., *La nuova separazione dei poteri*, Roma, Carocci, 2003.
- Amato G., *Le autorità indipendenti*, in Violante L., a cura di, *Storia d'Italia. Annali XIV. Legge, Diritto, Giustizia*, Torino, Einaudi, 1998.
- Arzone R., *Quale garante?*, in *Le Due Città – Periodico mensile ufficiale dell'amministrazione penitenziaria* disponibile alla pagina <http://www.leduecitta.com/articolo.asp?idart=1741>.
- Bin R., *Ragionevolezza e divisione dei poteri*, in *Diritto & questioni pubbliche*, n. 2, agosto 2002.
- Booze, *Jail and No Justice*, in *New Internationalist*, nov. 1999, issue 318, p.5, c. 1.
- Cerulli Irelli, V., *Aspetti costituzionali e giuridici delle autorità*, in Grassini F. A., *L'indipendenza delle autorità*, .
- Christie N., *Limits to pain*, UK, Oxford, 1981, trad. it. *Abolire le pene*, Torino, Gruppo Abele, 1985.
- Cominelli L., *Il mediatore europeo, ombudsman dell'unione: prime osservazioni empiriche*, in *Sociologia del diritto*, 2001, n.1.
- Dahl R. A., *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, The University Chicago Press, 1956.
- Enciclopedia Garzanti del diritto*, Milano, 2001, Garzanti.
- Franchini C., *Le autorità indipendenti come figure organizzative nuove*, in Cassese S. e Franchini C., *I garanti delle regole*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- Garzona N., *Il potere normativo delle autorità indipendenti*, in Cassese S. e Franchini C., *I garanti delle regole*, Bologna, Il Mulino, 1996.

- Grassini F. A., a cura di, *L'indipendenza delle autorità*, Bologna, Pubblicazione AREL Il Mulino, 2001.
- Henham R., *Some Alternative Strategies for Improving the effectiveness of the English Prisons Ombudsman Scheme*, in *Howard Journal of Criminal Justice*, Aug. 2000, vol. 39, issue 3, pp. 290-306.
- Langlois D., *Obstacles à la surveillance du système pénal en pays andins: l'exemple bolivien*, in *Canadian Journal of Criminology & Criminal Justice*, Apr. 2006, vol. 48, issue 2, pp. 197-221.
- La Spina A. e Majone G., *Lo Stato regolatore*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- Luhmann N., *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1983; trad. it. Febbrajo A., a cura di, *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Milano, Giuffrè, 1995.
- Mathiesen M., *Kan Fengsel forsvarses?*, Pax Forlag, Oslo, 1987, trad. it., *Perché il carcere?*, Torino, Gruppo Abele, 1996.
- Matthews R., *Reassessing Informal Justice*, in Matthews R., eds., *Informal Justice?*, London, Sage Contemporary Criminology, 1988.
- Mc Beth J., *The Enforcer*, in *Far Eastern Economic Review*, 05/08/2000, vol. 163, issue 20, p. 26, 1p, 1c.
- Milne K., *Prison Ombudsman Faces Resistance*, in *New Statesman & Society*, 5/19/1995, vol. 8, issue 353, p. 8.
- Nebenzahl I. E., *The Direct and the Indirect Impact of the Ombudsman*, in Caiden G. E., eds, *International Handbook of the Ombudsman: Country Surveys*, Westport, Greenwood Press, 1983.
- Nitti G. I., *Il difensore civico dalle origini ai giorni nostri*, in *Nuova Rassegna*, 1998, n.3.
- Noll R. G., eds., *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley, University of California Press, 1985.

- Raiteri M., *Diritto, regolazione, controllo*; Milano, Giuffrè, 2004.
- Rise in self-harm prompts questions*, in *Community Care*, 7/28/2005, issue 1583, p. 7.
- Savino M., *L'indagine conoscitiva del Parlamento*, in Grassini F. A., *L'indipendenza delle autorità*, Bologna, Pubblicazione AREL Il Mulino, 2001.
- Selznick P., *Focusing Organizational Research on Regulation*, in Noll R. G., eds., *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley, University of California Press, 1985.
- Severinatne M., *Ombudsman's Decisions*, in *Journal of Social Welfare and Family Law*, feb. 1998, vol. 20, issue 1, pp. 91-98.
- Idem, *The Prisons Ombudsman: Annual Report 1998-99*, in *Journal of Social Welfare & Family Law*, nov. 1999, vol. 21, issue 4, pp. 389-397.
- Idem, *Ombudsman's Section*, in *Journal of Social Welfare and Family Law*, feb. 2001, vol. 23, issue 1, pp. 93-101.
- Shapiro M., *Who Guards the Guardians? Judicial Control of Administration*, Athens, University of Georgia press, 1988.
- Sherlock S., *Combating corruption in Indonesia? The Ombudsman and the assets auditing commission*, in *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 38, n. 3, 2002, pp. 367-383.
- Snell P., *News in brief*, in *Community Care*, 1/8/2004, issue 1504, pp. 7-11.
- Stieber C., *Government Ombudsmen Share Global Complaints: Notes from Canberra*, in *The Arbitration Journal*, June 1989, Vol. 44, No. 2, p. 44.
- Taylor A., *Prisons watchdog calls for probe on staff's treatment of detainees*, in *Community Care*, 7/28/2005, issue 1583, p. 12.
- Torchia E., *Gli interessi affidati alla cura delle autorità*

indipendenti, in Cassese S. e Franchini C., *I garanti delle regole*, Bologna, Il Mulino, 1996.

Zincone G., *Da sudditi a cittadini*, Bologna, il Mulino, 1992.

Sitografia

<http://www.associazioneantigone.it>

<http://www.camera.it>

<http://bd01.deaprofessionale.it/FulShow>

<http://dictionary.oed.com/>

<http://farmsite.net/>

PIAZZA FONTANA DOPO L'EVENTO PIÙ NERO, IL PROCESSO PIÙ LUNGO NELLA STORIA DELLA REPUBBLICA ITALIANA

STEFANO D'AURIA*

SOMMARIO: Introduzione - La pista anarchica - La pista nera - L'ultima inchiesta - Il lungo iter giudiziario - La I, II e III istruttoria - La IV e V istruttoria - Conclusioni

1. Introduzione.

Alle 16:37 di venerdì 12 dicembre 1969, una bomba ad alto potenziale esplose all'interno della Banca Nazionale dell'Agricoltura in Piazza Fontana a Milano. Si tratta di una banca grande con quasi 300 dipendenti e, al momento della deflagrazione¹, è piena di gente: imprenditori agricoli, coltivatori diretti, allevatori, fittavoli, mediatori e commercianti di mangime, provenienti per la maggior parte dalla provincia di Milano che, come tutti i venerdì, si riuniscono lì per incontrarsi e per concludere affari² (LUCARELLI, 2007: 3,4). Le

* Criminologo, Università degli Studi "La Sapienza" di Roma.

1 I periti lo affermeranno con sicurezza: l'esplosivo utilizzato nella banca di Piazza Fontana è la gelignite – in una quantità vicina ai Kg. 7 – compresso in una scatola di metallo (quelle cassette utilizzate solitamente per custodire valori). La gelignite è un esplosivo particolarmente delicato da usare e da trasportare; veniva fabbricato alla fine dell'Ottocento e veniva impiegato di solito in operazioni sottomarine. Composta in gran parte da nitroglicerina, ha una potenza devastante, superiore alla dinamite ed al Tnt (trinitrotoluene), e - dopo la sua esplosione - lascia nell'aria un odore accentuato di mandorle amare (odore che in tanti hanno riferito di aver percepito immediatamente dopo la deflagrazione avvenuta nella Banca Nazionale dell'Agricoltura). Pare che la gelignite sia stata utilizzata anche per gli altri ordigni collocati il 12 dicembre 1969.

2 A Milano quel 12 dicembre 1969 – in pieno clima natalizio - pioveva e la temperatura era molto bassa; in tanti preferivano starsene dentro piuttosto che fuori in piazza. La banca, quindi, era ancora più affollata del solito.

conseguenze sono terribili: i morti sono diciassette ed i feriti più di ottanta³.

Nello stesso pomeriggio vengono compiuti altri attentati terroristici: un ordigno inesplosivo viene rinvenuto alle ore 16:25 nella sede milanese della Banca Commerciale Italiana sita in Piazza della Scala, gli agenti di polizia e gli artificieri intervenuti procedono nei rilievi di rito e, successivamente, fanno brillare il congegno esplosivo⁴. Altre tre bombe vengono collocate a Roma. Una nel piano seminterrato della Banca Nazionale del Lavoro sita in Via Veneto; esplose alle ore 16:55 causando ingenti danni ed il ferimento di quattordici persone. Alle 17:22 scoppia un altro ordigno collocato sotto il pennone della bandiera dell'Altare della Patria vicino al sacrario del milite ignoto; salta in aria il basamento di pietra e crolla il cornicione di un palazzo vicino, i feriti sono quattro. Un'altra bomba deflagra nelle vicinanze, sempre nei pressi dell'Altare della Patria ma dalla parte opposta, sui gradini del Museo del Risorgimento: i battenti del portone del Museo vengono scagliati a diversi metri di distanza, crolla il soffitto dell'Ara Coeli ma, fortunatamente nessuna persona resta ferita.

In tutto sono cinque attentati terroristici commessi nel pomeriggio dello stesso giorno - concentrati in un lasso di tempo poco inferiore ad un'ora⁵ - con l'obiettivo di colpire contemporaneamente le due maggiori città italiane: Roma e Milano. A causare un massacro è stata solo la bomba di piazza Fontana.

Il 1969 è un anno particolare. L'uomo raggiunge per la prima volta la Luna - il primo passo è compiuto dall'astronauta statunitense Neil Armstrong alle 4:16 del 20 luglio - ma c'è anche la guerra fredda tra i due blocchi e la guerra del Vietnam. I mutamenti sono tanti nel

3 14 persone perdono la vita all'istante, altre 2 a qualche settimana di distanza ed un'altra a più di un anno dall'esplosione. Si tratta di: Giovanni Arnoldi, Giulio China, Eugenio Corsini, Pietro Dendena, Carlo Gaiani, Calogero Galatioto, Carlo Garavaglia, Paolo Gerli, Vittorio Mocchi, Luigi Meloni, Gerolamo Papetti, Mario Pasi, Carlo Perego, Oreste Sangalli, Angelo Scaglia, Carlo Silva e Attilio Vale. Le vittime sono tutti clienti della banca. Degli oltre 80 feriti, la stragrande maggioranza si trovavano all'interno della banca ed erano clienti o dipendenti; 9 erano posizionati all'esterno della stessa al momento della deflagrazione.

4 Con l'esplosione dell'ordigno viene meno la possibilità di esaminare numerosi elementi che si sarebbero potuti rilevare di ottima rilevanza probatoria. Come giustificazione per tale "singolare" procedura è stata adottata una direttiva generale emanata con la finalità di tutelare la vita degli agenti, dopo che a Verona sono morti 2 agenti di pubblica sicurezza spostando una valigia contenente esplosivo (Commissione stragi, seduta n. 73 del 5 luglio 2000)

5 La prima esplosione avviene alle 16:37 (Piazza Fontana), l'ultima alle 17:32.

mondo ed, in particolare, in Italia: il Paese ha da poco conosciuto un benessere generalizzato ed è in rapidissima evoluzione. Il Presidente della Repubblica è il socialdemocratico Saragat e, dal 1 agosto, alla guida del Paese, c'è un Governo monocoloro democristiano guidato da Mariano Rumor⁶. La contestazione studentesca iniziata l'anno precedente continua a coinvolgere un numero sempre più grande di giovani ma, soprattutto, nell'autunno del 1969, un periodo definito non a caso "autunno caldo", sono gli operai i veri protagonisti delle lotte sociali che si intensificano molto in questi mesi. L'obiettivo sono i rinnovi contrattuali tramite i quali raggiungere un migliore trattamento salariale e lavorativo; i mezzi usati sono gli scioperi, le fermate c.d. "a gatto selvaggio"⁷, le manifestazioni di piazza, i cortei interni alle fabbriche, ecc.. Ad ogni manifestazione di piazza si accompagnano improvvise paralisi e collassi caotici; ci sono scontri che, spesso, assumono connotazioni molto dure tra i manifestanti ed i reparti delle forze dell'ordine, e tra appartenenti alle fazioni della sinistra extraparlamentare e quelli della destra. Le agitazioni avvengono soprattutto nelle città del "triangolo industriale" ma si estendono subito nell'intera penisola; alla mobilitazione operaia si affianca quella di decine di altre categorie anch'esse reclamanti migliorie contrattuali, salariali e normative. Le tensioni sociali si moltiplicano in quanto le richieste dei lavoratori trovano di fronte un apparato statale – prefetti, questori, ufficiali, magistrati, ecc. - formato da funzionari che hanno svolto il loro apprendistato nel corso del ventennio fascista, quindi uomini connotati da forti tratti di autoritarismo e da una cultura che non ha conosciuto il diritto allo sciopero e le rivendicazioni delle classi subalterne. L'Italia di allora, però, non è caratterizzata esclusivamente da violenze, scontri e lotte sociali; essa è contraddistinta anche da un'estrema vitalità e gli italiani conoscono quotidianamente nuovi divertimenti e curiosità, amano viaggiare, sperimentare novità, cercare nuove sfide. Lo stile di vita che, fino ad allora, era appannaggio di pochi inizia ad essere alla portata dei più. Cominciano ad essere possibili

⁶ Il governo Rumor è reputato da varie parti politiche debole e fragile.

⁷ Il termine è di derivazione anglosassone ed entra nel lessico italiano nel 1969. Con esso si intende l'interruzione del processo produttivo di un intero impianto tramite fermate improvvise decise da gruppi di lavoratori che, bloccando l'affluenza o la lavorazione dei pezzi nel proprio settore, riescono a paralizzare l'attività di tutta la catena di montaggio. Con queste nuove tecniche di protesta, poche decine di operai possono bloccare il processo produttivo in industrie con migliaia di dipendenti.

rapporti e conoscenze tra persone provenienti da ceti sociali diversi, cosa impensabile sino al decennio precedente. È un Paese in crescita che sta fiorendo e che compie grandi passi verso una reale democrazia⁸ (BOATTI, 1999: 43-45).

È in questo scenario politico-sociale che irrompe la strage di Piazza Fontana con un effetto dirompente. Essa scuote tutta l'Italia e, in particolare, la città di Milano: una cosa del genere non si era mai verificata. L'eccezionalità e la gravità dell'evento spiegano il perché, ai funerali delle vittime⁹, tenuti in Duomo tre giorni dopo, lunedì 15 dicembre 1969, siano intervenute centinaia di migliaia di persone. Tutte accomunate da una grande tristezza, da un forte senso di partecipazione e commozione ma anche da smarrimento e da paura. Sui loro visi si leggono con chiarezza le domande che si stanno ponendo: chi è stato a compiere quell'atto orrendo e, soprattutto, perché l'ha fatto.

1. La pista anarchica

Immediatamente dopo il verificarsi della strage, le indagini vengono orientate verso il mondo anarchico. Diversi sono i motivi che hanno determinato questa scelta: l'uso delle bombe ha sempre rappresentato un caratteristico metodo di lotta della frange anarchiche più estremiste e violente. Ed anche gli obiettivi colpiti - l'Altare della Patria e le banche - potrebbero costituire ottimi bersagli per una politica antimilitarista ed anticapitalista: due direttive da sempre privilegiate dai gruppi anarchici. Gli inquirenti - in questo momento è essenzialmente la Polizia di Milano diretta dal questore di Milano Marcello Guida - procedono nel fermo di oltre 150 persone, tutti militanti ed appartenenti a fazioni anarchiche o di estrema sinistra, ed effettuano centinaia di perquisizioni; in particolare, focalizzano la loro

8 Contemporaneamente, dalla fine degli anni sessanta, sta emergendo una nuova classe dirigente, una nuova borghesia, maggiormente aggressiva e spregiudicata. È in questo periodo, infatti, che iniziano ad imporsi personaggi come Eugenio Cefis, Michele Sindona, Licio Gelli, ecc., uomini che proietteranno la loro "ombra" sui decenni successivi.

9 Le sedici bare escono dall'obitorio di Via Gorini, attraversano Milano e - passando per Piazza Fontana - giungono sino al Duomo. Sono accompagnate da una grande folla che blocca il traffico; tante autovetture si fermano, i conducenti scendono e si tolgono il cappello per un ultimo saluto alle vittime.

attenzione su un gruppo ben preciso: quello del “Ponte della Ghisolfa”. Fondato l’1 maggio 1968, il circolo anarchico milanese “Ponte della Ghisolfa” è impegnato nelle lotte operaie e studentesche¹⁰; uno dei suoi principali animatori ed attivisti è il ferroviere Giuseppe Pinelli¹¹. Il 12 dicembre 1969 alle ore 18:00 – circa un’ora e mezza dopo l’esplosione avvenuta nella Banca Nazionale dell’Agricoltura - una vettura civetta della Squadra politica della Questura di Milano¹², con a bordo il giovane commissario Luigi Calabresi, si reca presso la sede del circolo “Ponte della Ghisolfa” con l’intenzione di fermare alcuni anarchici. Viene fermato anche il Pinelli – il quale invitato dal commissario Calabresi¹³ – si reca con il suo motorino presso la Questura di Milano in Via Fatebenefratelli; qui il ferroviere ritrova un centinaio di compagni anarchici che progressivamente vengono trasferiti al carcere di San Vittore (LUCARELLI, 2007: 24). Pinelli, invece, viene trattenuto in Questura – il suo trattenimento è palesemente illegale in quanto la validità del fermo di P.G. disposto nei suoi confronti è scaduta da 24 ore¹⁴ (Sent. Tribunale di Milano 27 ottobre 1975) - e la notte del 15 dicembre viene sottoposto ad un interrogatorio in una stanza posta al quarto piano quando, improvvisamente, vola fuori giù dalla finestra e precipita schiantandosi su un’aiuola che non riesce ad attutire l’impatto. Giuseppe Pinelli muore lasciando sole sua moglie e le sue figlie; varie sono state le ipotesi sulle cause della sua morte: si è parlato di omicidio, di suicidio ed anche di malore. Una prima inchiesta giudiziaria si è conclusa con l’archiviazione e, successivamente, a seguito di un’istanza

10 Esso è uno dei più longevi e attivi circoli anarchici d’Italia; nel 1969, la sede era in Via Scaldasole nei pressi di Porta Ticinese. Attualmente è ancora in attività – la sede è sita in al Viale Monza n. 255 – ed è impegnato in campo antimilitarista, antiautoritario e nella direzione di una diffusione della cultura libertaria.

11 Giuseppe Pinelli è nato a Milano il 21 ottobre 1928. Durante la Resistenza – in considerazione della sua giovane età – faceva la “staffetta” nelle Brigate Bruzzi Malatesta. Nel novembre 1966, già militante anarchico, si è prestato nel dare appoggio al gruppo dei c.d. “capelloni” per stampare la rivista “Mondo Beat” nella sezione anarchica “Sacco e Vanzetti” di Viale Murilio dal quale poi nascerà il circolo “Ponte della Ghisolfa”.

12 All’epoca, la Squadra politica della Questura di Milano era diretta dal Dottor Antonino Allegra, il vicedirigente era il giovane commissario Luigi Calabresi.

13 I rapporti tra il commissario Calabresi ed il Pinelli erano quelli classici e soliti che potevano intercorrere tra un funzionario di Pubblica Sicurezza ed un anarchico. Ma tra loro non vi era solo dell’astio tenuto conto che si scambiarono anche dei libri in dono (BOATTI, 1999: 68).

14 Alla scadenza del fermo, il “fermato” – come stabilito dalla disposizioni in materia del Codice di procedura penale -deve essere tradotto in carcere o rimesso in libertà. Un suo eventuale trattenimento da parte della Polizia Giudiziaria è del tutto illegittimo.

della vedova Licia Pinelli, è stata aperta una nuova inchiesta condotta dal Giudice istruttore, Dottor Gerardo D'Ambrosio, e terminata con una sentenza del Tribunale di Milano la quale fa propria la tesi del "malore" statuendo che il Pinelli – estremamente stanco e stressato dai tanti interrogatori sostenuti, dal non aver consumato pasti regolari e dall'aver dormito poco e male nei tre giorni passati in Questura – si sarebbe alzato per fumarsi una sigaretta e, giunto nei pressi di una finestra, a causa di improvvise vertigini, avrebbe perso l'equilibrio e sarebbe precipitato nel vuoto¹⁵ (Sent. Tribunale di Milano 27 ottobre 1975). Ancora oggi, la morte del ferroviere anarchico presenta tanti interrogativi che non hanno trovato una risposta plausibile.

In realtà, gli inquirenti hanno già in mente colui che potrebbe aver materialmente collocato l'ordigno esploso nella Banca Nazionale dell'Agricoltura in Piazza Fontana. Il suo nome è Pietro Valpreda, ha 36 anni, fa il ballerino di professione ed ha precedenti penali per rapina; naturalmente è un anarchico ed ha frequentato il circolo "Ponte della Ghisolfà"¹⁶ e – nell'autunno del 1969 – frequenta il circolo "22 marzo"¹⁷ con sede in Roma. Valpreda si è trasferito nella capitale nella

15 Dalla sentenza *de quo* emerge anche che il Pinelli – la notte del 15 dicembre 1969, al momento della caduta dalla finestra - era chiuso in una stanza della Questura di 4 metri per 4 e mezzo circa insieme a 4 agenti di polizia e ad un ufficiale dei Carabinieri (tra questi non c'era il commissario Calabresi). L'assenza del commissario dalla stanza al momento della caduta del Pinelli – sostenuta sempre dall'unico testimone, l'anarchico Valitutti, anch'egli presente in Questura e trattenuto in una stanza vicina a quella del Pinelli – non è mai stata accettata dagli ambienti anarchici e della sinistra al punto che il Calabresi sarà oggetto di una violenta campagna stampa che lo isolerà sempre più. Verrà assassinato il 17 maggio 1972 da militanti della sinistra extraparlamentare con 2 colpi di pistola sparati alle spalle; l'inchiesta sull'omicidio verrà riaperta nel 1988 a seguito delle dichiarazioni di Leonardo Marino, ex operaio Fiat ed ex militante del gruppo "Lotta continua", il quale indicherà in Adriano Sofri e Giorgio Pietrostefani i mandanti e in Ovidio Bompressi l'esecutore materiale dell'assassino. Dopo una lunga serie di processi che hanno dato origine a 15 sentenze in 12 anni, la Corte di Appello di Venezia (con sentenza 24 gennaio 2000) rigetterà l'istanza di revisione e confermerà la condanna a 22 anni di reclusione per i 3 imputati. Leonardo Marino – autoaccusatosi sin dall'inizio di essere l'autista del gruppo di fuoco nell'attentato al giovane commissario Calabresi – verrà condannato ad 11 anni ma verrà rimesso subito in libertà per aver beneficiato degli sconti di pena riservati ai pentiti.

16 Valpreda viene allontanato dal gruppo della Ghisolfà proprio dal Pinelli il quale aveva raccolto – nella zona di Brera - voci abbastanza strane che davano il ballerino come autore di diversi attentati. Peraltro, il Valpreda, insieme a 2 compagni anarchici, nel marzo 1969, aveva scritto un articolo dal titolo "Ravachol è risorto" pubblicato sul periodico "Terra e Libertà" nel quale venivano elencati gli attentati appena compiuti dai gruppi anarchici e veniva inneggiato un modo di far politica che privilegiava l'uso delle bombe. A suscitare le furie di Pinelli è stato anche il fatto che sul periodico "Terra e Libertà" si dava l'indirizzo del circolo anarchico "Ponte della Ghisolfà" (BRAMBILLA, 1994: 100-104).

17 La denominazione "22 marzo" è dovuta al fatto che il 22 marzo 1968 venne occupata l'Università di Nanterre in Francia; l'evento è considerato molto importante in quanto diede inizio al c.d. "maggio francese". La sede del circolo era a Roma in Via del Governo Vecchio.

primavera del 1969 dove ha iniziato a frequentare il circolo anarchico “Bakunin”; ben presto alcuni militanti di questo¹⁸, ritenendolo troppo moderato, si sono allontanati per fondare il “22 marzo” nelle cui fila sono presenti alcuni personaggi un po’ “particolari”: il compagno Andrea, il cui vero nome è Salvatore Ippolito, un agente di pubblica sicurezza, “infiltrato” da mesi nel circolo; Mario Merlino, uno studente di filosofia che, nonostante la militanza anarchica, ha chiari contatti con organizzazioni e uomini della destra estrema¹⁹; Stefano Serpieri, un altro estremista di destra ed informatore del Sid²⁰; ecc.²¹ (BOATTI, 1999: 119-123). Gli intenti degli appartenenti al circolo “22 marzo” sono caratterizzati da una netta concretezza; l’obiettivo non è la propaganda astratta né sterili confronti ideologici bensì l’azione esemplare tesa a incidere sull’opinione pubblica (Sent. Corte d’Assise di Catanzaro 23 febbraio 1979). Il gruppo anarchico fa la sua apparizione pubblica in una manifestazione in favore della lotta di liberazione in Vietnam al termine della quale alcuni militanti si dirigono verso la sede della multinazionale americana “Minnesota” le cui vetrine divengono oggetto di un nutrito lancio di sassi da parte degli anarchici. Il “22 marzo” è una “formazione” composta da giovani squattrinati e immaturi con una struttura organizzativa rudimentale le cui azioni si concretizzano in episodi di guerriglia urbana con lanci di pietre e bottiglie molotov nei confronti delle forze dell’ordine (Sent. Corte d’Assise di Catanzaro 23 febbraio 1979). Non ha assolutamente le potenzialità idonee per organizzare ed eseguire gli attentati del 12 dicembre 1969 ma, nonostante queste premesse, gli inquirenti orientano le indagini su questo gruppo

18 Tra i quali lo stesso Pietro Valpreda, uno dei principali artefici della scissione.

19 Dall’ufficio politico della Questura di Roma risulta che il Merlino è transitato dall’estrema destra al Movimento Studentesco di ispirazione antifascista distinguendosi in entrambi gli ambienti per le sue qualità di agitatore e fomentatore di disordini nel corso di pubbliche manifestazioni. Ha legami con Stefano Delle Chiaie, noto personaggio dell’estrema destra romana e fondatore di Avanguardia Nazionale. Nella primavera del 1968, Merlino partecipa ad una delegazione di neofascisti italiani – inviati da Pino Rauti e dallo stesso Stefano Delle Chiaie – nella Grecia dei Colonnelli; proprio al ritorno da questo “viaggio”, cambia collocazione iniziando a frequentare uomini ed organizzazioni della sinistra estrema.

20 All’epoca, il Sid era il servizio segreto militare italiano. Accanto ad esso, operava l’ufficio Affari Riservati del Viminale (l’allora servizio segreto civile), una struttura che compare spesso in tutta la vicenda di Piazza Fontana, diretto da Elvio Catenacci (già questore a Padova) a cui subentrerà Federico Umberto D’Amato. Sia Catenacci che D’Amato sono considerati personaggi chiave – del vertice amministrativo dello Stato - nel periodo *de quo*.

21 Proprio questa “particolare” composizione del circolo anarchico “22 marzo” fa supporre che Valpreda, insieme ad altri compagni anarchici, nei mesi precedenti la strage di Piazza Fontana, fosse controllato dalla Polizia.

procedendo all'arresto di alcuni dei suoi militanti; *in primis*, Pietro Valpreda²² che viene convocato al Palazzo di Giustizia a Roma da un magistrato che vuole interrogarlo in merito ad alcuni attentati avvenuti il 25 aprile 1969 ed attribuiti agli anarchici²³. Valpreda, non temendo particolari conseguenze, la mattina di lunedì 15 dicembre 1969, si reca all'incontro insieme a sua zia, Sig.ra Rachele Torri, ma all'uscita dal palazzo viene avvicinato da due poliziotti i quali gli comunicano che è in stato di arresto. Il giorno dopo a Roma, Valpreda incontra il giudice Vittorio Occorsio che gli contesta formalmente di essere l'autore della strage di Piazza Fontana²⁴. L'indizio più grave nei confronti del ballerino è costituito dalla testimonianza del Sig. Cornelio Rolandi²⁵, un tassista il quale ha sostenuto che, nel pomeriggio in cui è avvenuta la strage di Piazza Fontana, pochi minuti prima della deflagrazione, aveva fatto salire sul suo taxi a Piazza Beccaria un uomo con una borsa in vinilpelle nera con cerniera il quale aveva detto che doveva recarsi presso la Banca Nazionale dell'Agricoltura²⁶. Giunti nei pressi di Piazza Fontana (angolo Via Santa Tecla) l'uomo sarebbe sceso dal taxi per poi – dopo tre o quattro minuti - farvi ritorno, senza la borsa, chiedendo di essere accompagnato in Via Albricci dove scendeva e pagava regolarmente il prezzo della corsa. Il Rolandi, dopo aver fornito un identikit agli inquirenti, il 16 dicembre 1969, viene portato a Roma presso il Palazzo di Giustizia dove viene invitato a procedere ad un "confronto all'americana" per riconoscere l'uomo che era salito sul suo

22 Con Pietro Valpreda sono coinvolti con l'imputazione di associazione a delinquere e concorso in strage – le accuse verranno formalmente precisate soltanto parecchi mesi dopo l'arresto – altri cinque ragazzi del circolo "22 marzo": Roberto Mander, 17 anni, studente di seconda liceo, figlio di un direttore d'orchestra; Emilio Borghese, 18 anni, figlio di un alto magistrato; Roberto Gargamelli, 19 anni, figlio di un cassiere della Banca Nazionale del Lavoro dove è scoppiata una delle bombe; Emilio Bagnoli, 24 anni, studente d'architettura. Il sesto imputato è Mario Merlino, classe 1944, laureato in filosofia, figlio di una famiglia della media borghesia romana; il padre, avvocato, è impiegato all'organizzazione cattolica Propaganda Fide (DI GIOVANNI-LIGINI-PELLEGRINI, 2006: 27).

23 Il 25 aprile 1969 si sono verificati attentati terroristici di un certo rilievo: alla Fiera di Milano con 20 feriti ed anche in altre città italiane.

24 Vittorio Occorsio, per queste sue accuse nei confronti di Valpreda e degli ambienti anarchici, è stato accusato di essere al servizio dei fascisti; calunnie che sono cadute nel vuoto quando il magistrato viene ucciso – il 10 luglio 1976 – da un commando dell'organizzazione di estrema destra Ordine Nuovo per la tenacia con cui indagava negli ambienti dell'eversione nera.

25 Il Rolandi decide di contattare spontaneamente gli inquirenti la mattina di lunedì 15 dicembre 1969 dopo essersi consultato con un suo cliente, il Prof. Paolucci, che gli aveva consigliato di adempiere ai suoi doveri di buon cittadino parlandone con la Polizia.

26 Peraltro, la distanza tra Piazza Beccaria e la banca è veramente minima: poco più di un centinaio di metri.

taxi nel pomeriggio del 12 dicembre 1969. Gli vengono posti davanti cinque uomini, Valpreda e quattro “comparse”²⁷; il tassista indica nel ballerino anarchico la persona entrata nel suo taxi il giorno della strage. In realtà, immediatamente dopo il riconoscimento *de quo*, sorgono alcune polemiche riguardo la testimonianza accusatoria del Rolandi (Sent. Corte di Assise di Appello di Bari 1 agosto 1985): 1) prima del riconoscimento sarebbe stata mostrata al tassista - dai Carabinieri e dal Questore Guida - una fotografia del Valpreda, procedura vietata perché in grado di condizionare fortemente colui che deve procedere nell’individuazione della persona sospetta²⁸; 2) come immediatamente rilevato dall’avvocato difensore dell’anarchico, una volta riconosciuto il Valpreda avrebbe detto «Ma m’hai guardato bene?» e Rolandi avrebbe risposto «Beh Se non è lui, *chi el gh’è no*»²⁹; 3) tenuto conto della brevissima distanza tra Piazza Beccaria e Piazza Fontana, non si comprende il motivo per cui il Valpreda avrebbe deciso di prendere un taxi con il conseguente rischio di essere riconosciuto³⁰ (BRAMBILLA, 1994: 104-108).

Effettivamente, la testimonianza del Rolandi presentava diverse lacune; per di più, la Sig.ra Torri, zia del Valpreda, ha sempre fornito un alibi a suo nipote sostenendo che - quel fatidico venerdì 12 dicembre

27 Le “comparse” sono agenti di Polizia; tutti ben vestiti, pettinati e rasati di fresco; a differenza di Valpreda che ha i vestiti scomposti da una notte di interrogatorio, è spettinato e mal rasato.

28 La foto di Valpreda venne mostrata al Rolandi prima del riconoscimento e quest’ultimo rispose che riconosceva nell’uomo ritratto colui che era salito sul suo taxi il pomeriggio del 12 dicembre 1969 per poi aggiungere «Sembra il passeggero da me trasportato, salvo che quello che ho accompagnato io aveva il viso più scavato». Alla luce di tali avvenimenti – anche tenendo conto della successiva precisazione del tassista - il riconoscimento effettuato successivamente era da invalidare *in toto*.

29 Espressione milanese traducibile con «Beh Se non è lui, qui non c’è». Anche quest’affermazione del Rolandi rende il riconoscimento effettuato ancor meno obiettivo e certo.

30 A tali obiezioni l’accusa ha sostenuto: 1) il fatto che sia stata mostrata al Rolandi la foto del Valpreda prima del riconoscimento è stato senz’altro un errore ma dimostra ancor di più la validità della testimonianza accusatoria. Anche l’ulteriore precisazione del tassista - «Sembra il passeggero da me trasportato, salvo che quello che ho accompagnato io aveva il viso più scavato» - rappresenta un altro elemento a carico in quanto la foto mostrata risaliva al 1966 (particolare non a conoscenza del tassista) ed, effettivamente, l’anarchico – nel corso dei 3 anni trascorsi – era dimagrito; 2) riguardo il riconoscimento effettuato, il Rolandi non ha mai più manifestato dubbi tenuto conto che, in data 2 luglio 1970, poco prima di morire veniva nuovamente escusso dal Giudice istruttore al quale confermava le sue precedenti dichiarazioni sotto giuramento; 3) l’attentatore – nonostante la breve distanza – avrebbe preso il taxi per non farsi notare a piedi con una borsa voluminosa ed ingombrante. Peraltro, il Valpreda era affetto dal morbo di Burger che dà disturbi nella deambulazione e rende difficoltoso il percorso a piedi anche se si tratta di un breve tragitto. Il ballerino, peraltro, era conosciuto nella zona di Piazza Fontana per aver abitato a lungo nell’albergo Commercio – occupato dagli anarchici – sito *in loco* e, quindi, desiderava farsi notare il meno possibile.

1969 - ha passato tutto il pomeriggio a casa sua, a Milano in Via Orsini, perché bloccato a letto dalla “cinese”, l’epidemia di influenza che in quel periodo ha colpito mezza Italia. Nonostante tali premesse, il Valpreda – sin dal giorno del suo arresto – diviene l’uomo che ha materialmente portato la bomba nella banca di Piazza Fontana; viene etichettato come un “mostro” dai giornali e dai telegiornali senza possibilità di appello (LUCARELLI, 2007: 34).

3. La pista nera

Il 15 dicembre 1969 – giorno che rappresenta un vero e proprio punto di snodo nella vicenda di Piazza Fontana³¹ - il professor Guido Lorenzon, insegnante di francese a Maserada sul Piave, alle ore 22:00 circa, si reca presso lo studio del suo avvocato Alberto Steccanella sito in Vittorio Veneto, a pochi chilometri da Maserada, per fare delle rivelazioni sconvolgenti. Gli parla di un suo amico – un certo Giovanni Ventura, un editore di Castelfranco Veneto di 25 anni³² - dal quale avrebbe ricevuto una serie di confidenze a dir poco scottanti: nel Veneto operava una struttura paramilitare – nella quale militava il Ventura – dotata di armi ed esplosivi che, affiancata da un altro gruppo facente capo al conte Loredan di Volpago del Montello, aveva come obiettivo l’instaurazione di un regime social-fascista sul modello della Repubblica di Salò. Il professor Lorenzon continua sostenendo che il suo amico editore gli avrebbe confessato di aver collocato una bomba in un palazzo sede di un’istituzione, a Milano, nel 1969 e di aver partecipato agli attentati ai treni dell’8-9 agosto³³. Per di più, una serie di ammissioni ed ammiccamenti del confidente avrebbero convinto il professore del suo coinvolgimento negli attentati del 12 dicembre 1969³⁴. Il 31 dicembre 1969, il Lorenzon – accompagnato

31 Nello stesso giorno, infatti, Pinelli muore precipitando dal IV piano della Questura di Milano, Pietro Valpreda viene arrestato ed il fermo di Mario Merlino viene tramutato in arresto.

32 Giovanni Ventura è un personaggio singolare che gravitava contemporaneamente nell’estrema destra e nell’estrema sinistra. Pubblicava libri di ispirazione neonazista ed una rivista denominata “Reazione” ma era vicino anche alla “Lega dei comunisti”. Inoltre, aveva legami con i servizi segreti.

33 Nei giorni dell’8 e 9 agosto 1969 si sono verificati alcuni attentati sui treni a Caserta, Pescara, Brescia, Milano e Venezia. Ventura confida al professor Lorenzon che ogni bomba sarebbe costata 100.000 lire e che l’operazione sarebbe stata finanziata da tre persone (lui era uno dei tre) oltre a fornire particolari precisi sul collocamento degli ordigni sui treni e sugli alibi preparati dagli attentatori.

34 Il professor Lorenzon è un uomo molto credente. Aveva sempre ascoltato le confidenze del

dall'avvocato Steccanella – si reca davanti al sostituto procuratore della repubblica di Treviso Dottor Calogero; a quest'incontro ne succederanno degli altri – il 15, il 17, il 18 ed il 23 gennaio 1970 – nel corso dei quali, il professore trasmetterà tutte le informazioni delle quali era a conoscenza (RAO, 2008: 102-107). In particolare, riguardo la strage di Piazza Fontana, Ventura si sarebbe recato a Roma e a Milano proprio a cavallo di quel 12 dicembre 1969 e sarebbe stato a conoscenza di molti dettagli riguardanti gli attentati *de quibus*, soprattutto in relazione ai problemi che il sottopassaggio della Banca Nazionale del Lavoro di Roma poteva dare per la sistemazione di congegni esplosivi. Inoltre, avrebbe detto al Lorenzon «Non capisco perché la seconda bomba di Milano non è esplosa» e gli avrebbe comunicato di essere edotto sui piani operativi degli attentati prima del loro verificarsi in quanto essi si inquadravano in una progressione terroristica prestabilita al fine di traumatizzare sempre più l'opinione pubblica (Sent. Corte d'Assise di Catanzaro 23 febbraio 1979). Far deflagrare bombe in luoghi pubblici, creare terrore per provocare una svolta autoritaria e preparare un colpo di stato: è quella che viene definita “strategia della tensione”³⁵. Si è in piena guerra fredda ed il “pericolo rosso” è estremamente temuto, sembra che l'avvento del comunismo in molti Paesi dell'Occidente sia solo una questione di tempo³⁶. Per tali ragioni, tante organizzazioni di estrema destra – Ordine Nuovo³⁷, Avanguardia Nazionale³⁸, il M.A.R. di

suo amico Ventura senza attribuirgli troppo peso ma, dopo essere rimasto molto scosso dall'aver visto in televisione i funerali delle vittime della bomba di Piazza Fontana, decide che non può più rimanere in silenzio.

35 L'espressione è stata ripresa dalla traduzione letterale dell'inglese *strategy of tension*, utilizzata dal settimanale *The Observer* in un articolo del dicembre 1969 (FINER, 1969).

36 Il pericolo *de quo* lo si avverte soprattutto in Italia dove opera il partito comunista più forte tra quelli presenti nell'Occidente democratico. Per di più, si è alla fine degli anni Sessanta e l'asse politico in Italia – ed anche nelle altre democrazie europee e negli U.S.A. – si è nettamente spostato a sinistra: c'è la contestazione studentesca del '68, le rivendicazioni operaie, tanti intellettuali si sono apertamente schierati su posizioni di estrema sinistra, ecc..

37 Ordine Nuovo nasce nel 1954 all'interno del Movimento Sociale Italiano dal quale esce nel 1956. Il nome completo è Centro Studi Ordine Nuovo ed è fondato da Pino Rauti: la nascita va ricercata nella conferma di Arturo Michelini a segretario del M.S.I. il quale mirava ad alleanze politiche con il Partito Nazionale Monarchico se non addirittura con la Democrazia Cristiana. In tale occasione si verifica la spaccatura della corrente spiritualista ed evoliana – la sinistra interna al partito guidata da Rauti – la quale rimaneva ferma su principi aristocratici, idealisti ed intransigenti. Rauti e molti dei suoi rientrano nel M.S.I. nel 1969; altri non lo seguono e fondano il Movimento Politico Ordine Nuovo – un movimento semiclandestino fortemente gerarchizzato ed organizzato in piccole cellule di poche persone - che verrà poi sciolto con un decreto del Ministero degli Interni del 1973.

38 Fondata da Stefano Delle Chiaie nel 1960, Avanguardia Nazionale ha intenti diversi da Ordine

Carlo Fumagalli, il Fronte Nazionale del “principe nero” Junio Valerio Borghese, ecc. – sperano in un *golpe* che possa portare ad uno stato più autoritario in grado di frenare l’ascesa dei comunisti³⁹. A nutrire tali speranze non sono solo i fascisti ma anche una parte degli uomini delle istituzioni⁴⁰; in questo contesto va inserito il convegno tenuto nel maggio 1965 - organizzato dall’Istituto “Alberto Pollio” di Studi Storici e Militari⁴¹ - all’hotel *Parco de’ Principi* a Roma. Il tema del convegno – al quale hanno partecipato ufficiali superiori delle Forze armate, alti magistrati, dirigenti politici, giornalisti come Guido Giannettini, uomini della destra estrema come Pino Rauti, Stefano Delle Chiaie e Mario Merlino⁴² (BARILLI-FENOGLIO, 2009: 63-74) - è la “guerra rivoluzionaria”, cioè una terza guerra mondiale già in atto e scatenata non solo dai Paesi comunisti ma anche dai partiti comunisti operanti nel mondo libero che miravano alla conquista del potere – da raggiungere non con uno scontro frontale ma attraverso una lenta operazione di “saturazione interna”⁴³ - e intendevano la competizione politica come un fatto bellico avente come obiettivo la totale sconfitta dell’avversario. A questa strategia dovevano opporsi le “forze sane” di una nazione con tutti i mezzi possibili: costituendo formazioni paramilitari clandestine, impegnandosi in “azioni di pressione”, in un “controterrore” in grado

Nuovo; è meno orientata alla ricerca teorico-politica e maggiormente impegnata nella lotta nelle strade contro gli estremisti di sinistra e le forze dell’ordine. Essa è composta da uomini di grado sociale non elevato: ceti popolari, sottoproletari, ecc.. Presente soprattutto a Roma e nel Sud Italia, viene formalmente disciolta nel 1976.

39 In quel periodo, in Europa non mancano esempi di dittature militari autoritarie: la Spagna di Franco, il Portogallo di Salazar e, soprattutto, la Grecia dei Colonnelli dove nell’aprile 1967 – dopo un rapido colpo di stato – si è instaurata una giunta militare guidata dal Colonnello Georgios Papadopoulos. I Colonnelli fanno arrestare i capi dei partiti, fanno sospendere i diritti politici, il regime parlamentare e la libertà di stampa.

40 L’intento di spostare l’asse del Paese in senso autoritario accomuna neofascisti ad alcuni uomini delle istituzioni ma anche ad organizzazioni internazionali; tra queste l’*Aginter Press*, una strana agenzia di stampa con sede in Lisbona e fondata da uno strano personaggio, Yves Guérin-Sérac, ex membro delle SS francesi, militante di primo piano del gruppo terroristico OAS negli anni Sessanta. Alla fine degli anni Sessanta, Guérin-Sérac è in Italia per coordinare operazioni di provocazione, infiltrazione e propaganda. È considerato uno dei coordinatori dell’Internazionale terroristica nera.

41 Tale istituto è stato creato dallo Stato maggiore della Difesa e finanziato dal Sifar.

42 Merlino avrebbe poi militato nel circolo anarchico “22 marzo” per essere poi arrestato – insieme a Pietro Valpreda – per aver commesso la strage di Piazza Fontana.

43 Secondo queste teorie, i comunisti miravano ad occupare pian piano posti di rilievo nelle istituzioni e nella dirigenza dei mezzi di informazione. Questa strategia – ed in questo consisteva la “guerra rivoluzionaria” o “guerra sovversiva” o, ancora, “guerra non ortodossa” – avrebbe portato lentamente alla totale conquista del potere. Per le c.d. “forze sane” - i controrivoluzionari o anticomunisti – la sinistra comunista rappresentava, infatti, una sorta di “infezione”, un male che contrastava con la civiltà di una nazione.

di rompere i punti di “precario equilibrio” in modo da “determinare una diversa costellazione delle forze al potere”: si tratta di un linguaggio volutamente oscuro che, successivamente, i magistrati e gli storici denomineranno “strategia della tensione” (LUCARELLI, 2007: 44, 45).

I magistrati Pietro Calogero e Giancarlo Stiz ritengono che le informazioni del professor Lorenzon siano attendibili e, pertanto, decidono di aprire un’inchiesta su Ventura e sulla sua organizzazione. A quest’organizzazione appartiene anche un’altra persona, un avvocato di Padova: si chiama Franco Freda ed è un estremista di destra. A Padova possiede anche la libreria “Ezzelino” che costituisce un punto di ritrovo per tanti militanti della destra. Freda è più vicino al nazionalsocialismo che al fascismo ma anche quella di nazista è un’etichetta che gli starebbe stretta⁴⁴. Non è un uomo di partito ma un uomo di idee: intelligente, molto colto, fanatico, dichiaratamente razzista e antisemita, disprezza la democrazia e crede che le idee e la politica siano ormai state spazzate via dai “mercati” e dal dominio del denaro. Percepisce la società nella quale vive un luogo in cui la stragrande maggioranza delle persone insegue obiettivi materiali, miseri e banali; si ribella alla modernità e sogna un Nuovo Ordine. Le sue sono tendenze spirituali che non sfociano nel cristianesimo bensì in una sorta di religiosità neopagana: è comunque un uomo coerente con le sue idee, nelle quali crede sino in fondo e per le quali lui solo sa sin dove si è spinto (BRAMBILLA, 1994: 114). Già nella primavera del 1969, Freda ed il suo gruppo sono tenuti d’occhio dalla Polizia; il commissario Juliano – un investigatore vecchio stampo, ostinato ed efficiente - fa mettere sotto controllo il telefono dell’avvocato padovano⁴⁵ e fa perquisire alcune abitazioni di

44 Freda partecipa alla riunione del comitato di reggenza del Fronte Europeo Rivoluzionario – vicino alla Jeune Europe dell’ex SS belga Jean Thiriart – tenuta il 17 agosto 1969 nella città tedesca di Ratisbona dove prende la parola e, con il suo discorso, dà il via ad una linea politico-ideologica – da allora denominata “nazimaosta” - che rompe totalmente con i precedenti riferimenti culturali neofascisti e traccia una nuova traiettoria che si avvicina molto ai palestinesi ed ai movimenti indipendentisti del terzo mondo in un quadro che resta dichiaratamente nazionalsocialista, fortemente antiborghese, antimercato ed antisraeliano, se non addirittura antisemita. La sua relazione diventerà poi un libro – di una certa diffusione nell’ambiente neofascista - dal titolo *La disintegrazione del sistema* pubblicato nelle Edizioni di Ar (casa editrice di Freda). Il pensiero di Freda, successivamente, influenzerà molte varie organizzazioni di estrema destra quali: Lotta di Popolo, Movimento Politico Ordine Nuovo, Costruiamo l’azione e Terza Posizione. Va ricordato, però, che qualche anno prima, le idee di Freda erano su posizioni molto meno “di sinistra” e più anticomuniste ed autoritarie: difatti, nel 1966, insieme a Giovanni Ventura, aveva inviato lettere – firmate Nuclei di Difesa dello Stato – a più di 2000 ufficiali delle forze armate chiedendo loro un intervento immediato per porre un freno all’avanzata della sinistra.

45 Franco Freda, peraltro, è del tutto consapevole che il suo apparecchio telefonico è sotto

persone a lui vicine. Tra queste, quella di Massimiliano Fachini - un consigliere comunale del M.S.I. di Padova⁴⁶ - sita in Padova alla Piazza Insurrezione n. 15 in un palazzo molto signorile con un portiere; da qui, una sera del giugno 1969, esce un ragazzo noto per essere un estremista neofascista, Giancarlo Patrese, che viene immediatamente fermato dagli uomini di Juliano. Perquisito, non risulta avere armi su di sé ma un pacchetto che ha tra le mani contiene una Beretta calibro 9 ed un ordigno esplosivo. Juliano crede di avere in mano finalmente degli elementi concreti per poter procedere nei confronti di Freda e del suo gruppo ma qualcuno crede che è stata tutta una montatura orchestrata dal commissario stesso – sarebbe stato un suo confidente a consegnare a Patrese l'involucro incriminato - per incastrare la cellula neofascista padovana. Nei suoi confronti viene avviata una campagna diffamatoria di un certo rilievo⁴⁷ sino al punto che – travolto dalle polemiche – verrà sospeso dal servizio⁴⁸. Però, c'è un uomo in grado di poter scagionare Juliano: si tratta del portiere dello stabile di Piazza Insurrezione 15, Alberto Muraro, un ex carabiniere il quale racconta ai magistrati che, quella sera di giugno, Patrese non si era incontrato con nessuno ma che proveniva dall'appartamento di Fachini. Poi Muraro cambia idea e ritratta tutto; il Giudice non gli crede e lo convoca in Tribunale il 15 settembre 1969. Ma, misteriosamente, Alberto Muraro, due giorni prima - la mattina del 13 settembre 1969 - precipita nella tromba delle scale ed il suo corpo viene trovato esanime nel vano dell'ascensore⁴⁹. Il commissario Juliano viene reintegrato in servizio ma viene trasferito

controllo – a informarlo è stato un poliziotto dell'ufficio politico della Questura di Padova - ma la cosa non lo preoccupa più di tanto al punto da affermare, beffardo, in un colloquio telefonico: «Se c'è qualche coglione in ascolto, ascolti pure» (Rapporto della Questura di Padova del 20 maggio 1969).

46 Il commissario Juliano è riuscito a circoscrivere il gruppo grazie alle confidenze di alcuni informatori vicini agli ambienti della piccola criminalità ed a quelli dell'estremismo di destra.

47 Freda compone un libretto dal titolo "La giustizia è come il timone: dove la si gira va"; beffardamente l'autore risulta Lao-Tze mentre l'edizione – curata in realtà dal Ventura – viene attribuita ad un fantomatico Fronte Popolare Rivoluzionario. Con esso viene dispiegato un forsennato attacco al commissario Juliano ed alla magistratura padovana (BOATTI, 1999: 180).

48 L'ordine giunge da Roma alla Questura di Padova il 24 luglio 1969.

49 Per gli investigatori la morte è accidentale. Non sarà di questa opinione il Giudice istruttore di Milano, Gerardo D'Ambrosio, che si chiede per quale ragione non è stata effettuata l'autopsia sul cadavere

del portiere; proseguendo nelle indagini – nell'estate del 1972 – incriminerà Freda, Fachini ed altri ignoti per "concorso in omicidio volontario". Ma è un procedimento che si conclude con il proscioglimento degli accusati.

prima a Ruvo di Puglia⁵⁰ e poi a Matera; comunque, la sua inchiesta sull'organizzazione neofascista padovana termina lì.

Oltre le dichiarazioni del professor Lorenzon e le indagini effettuate dal commissario Juliano, ci sono altri elementi che collegano Freda e Ventura alla strage di Piazza Fontana e ad altri episodi di violenza politica. Il 5 novembre 1971, mentre si stanno effettuando dei lavori di restauro della soffitta di una casa a Castelfranco Veneto, gli operai rinvennero un deposito di armi: 7 pistole, 5 mitra, 2 silenziatori, decine di caricatori e centinaia di cartucce. L'inquilino dell'abitazione – l'ingegner Giancarlo Marchesin – racconta quello che sa ai magistrati: quelle armi le ha ricevute da un amico, Franco Comacchio, il quale gli ha confidato che a sua volta gli sono state affidate in custodia da Angelo Ventura, fratello di Giovanni Ventura⁵¹. La Polizia interroga Comacchio che conferma tutto e riferisce anche altre informazioni: le armi *de quibus* rientrano in una dotazione di un'organizzazione paramilitare di cui sono membri Freda ed i fratelli Ventura; prima dell'esplosione in Piazza Fontana, Angelo Ventura gli avrebbe confidato che, a distanza di qualche giorno, sarebbe accaduto qualcosa di grosso - in particolare, una marcia di fascisti a Roma - e qualcos'altro sarebbe avvenuto nelle banche (Sent. Corte d'Assise di Catanzaro 23 febbraio 1979). Comacchio, inoltre, indica la casa dove si trovava in precedenza l'arsenale scoperto in quella soffitta ed indica nel ventitreenne Ruggero Pan il precedente "custode"⁵². Viene sentito Pan il quale conferma tutto; a quel punto, vengono tutti arrestati: Freda, i fratelli Ventura, Comacchio, Marchesin e Pan (RAO, 2008: 107-108). Poche settimane dopo, il 20 dicembre 1971, avviene un'altra scoperta importante: la Polizia apre una cassetta di sicurezza – intestata alla madre ed alla zia dei fratelli Ventura - nella Banca popolare di Motebelluna. All'interno ci sono alcune carte molto particolari - 54 fogli dattiloscritti - tra le quali sono presenti: l'elenco degli agenti dei servizi segreti operanti in Italia nel 1969; rapporti di natura strategica e politica; un documento sui gruppi

50 In provincia di Bari.

51 Comacchio – dopo aver confermato tutto - precisa che quell'arsenale comprendeva anche candelotti esplosivi che lui – per motivi di sicurezza – ha provveduto a nascondere in una zona di campagna disabitata. Quest'informazione ha un immediato riscontro: il 7 novembre 1971, i Carabinieri di Treviso trovano - nascosti in una roccia – gli involucri contenenti i candelotti *de quibus*.

52 Alle rivelazioni del Comacchio si aggiungono quelle di sua moglie, Ida Zanon, la quale è a conoscenza di molti particolari interessanti.

extraparlamentari (molto interessante è la parte dedicata ai gruppi neofascisti); 22 documenti su diversi temi di attualità; 25 cartelle battute a macchina su questioni interne e internazionali - e sull'organizzazione dei servizi segreti statunitensi e di altri Paesi Europei; ecc.. C'è un rapporto datato 4 maggio 1969 dal titolo *Gruppi di pressione italiani e stranieri provocherebbero la fine del centrosinistra in Italia a favore di una formula centrista* dove sono indicati analiticamente gli obiettivi da attuare per addivenire alla dissoluzione del centrosinistra in Italia⁵³. I magistrati – leggendo queste carte - si accorgono che molte cose che Lorenzon ha sostenuto di aver appreso dal Ventura sono scritte in queste pagine. Interrogato dagli inquirenti, Giovanni Ventura ammette di aver fatto parte di un'organizzazione eversiva di estrema destra che avrebbe compiuto una serie di attentati nella primavera-estate del 1969 e dice anche di essersi “infiltrato” in questa formazione per conto dei servizi segreti e, più precisamente, per conto di un membro dei servizi, il c.d. agente Zeta, che poi si scoprirà essere Guido Giannettini, un giornalista che qualche anno prima aveva partecipato al convegno organizzato dall'Istituto “Alberto Pollio” e tenuto presso l'hotel *Parco de' Principi* a Roma⁵⁴.

Gli indizi a carico della cellula neofascista veneta, e di Freda in particolare, non terminano qui. Il giudice istruttore Gerardo D'Ambrosio ed i sostituti procuratori Fiasconaro ed Alessandrini raccolgono elementi estremamente interessanti. Il 18 settembre 1969 al magazzino dell'azienda Elettrocontrolli di Bologna arriva una telefonata: è un cliente che ha ordinato 50 *timer* in deviazione da 60 minuti e protesta energicamente in quanto le sue richieste non sono state ancora esaudite.

53 Nel rapporto è testualmente riportato: «L'operazione “ritorno al centrismo” verrebbe effettuata attraverso i passi seguenti: 1) frattura del Psi con uscita della componente socialdemocratica (Tanassi) dal partito; 2) successo della corrente di Flaminio Piccoli al congresso della Dc; 3) creazione di un'opinione pubblica favorevole al ritorno del centrismo (mutamenti al vertice della Rai/Tv, acquisto di organi di stampa da parte del gruppo economico Monti); 4) eventuale ondata di attentati terroristici, per convincere l'opinione pubblica della pericolosità di mantenere l'apertura a sinistra (gruppi industriali del Nord Italia finanzierebbero gruppetti isolati di neofascisti per far esplodere alcune bombe); 5) “lavoro” psicologico sulle Ff.Aa. che sarebbe condotto personalmente da Saragat e da Pertini.» (RAO, 2008: 109).

54 Scoppia il c.d. “caso Giannettini”. Guido Giannettini è un giornalista romano esperto di cose militari. Ha scritto – insieme a Pino Rauti – un libro dal titolo *Le mani rosse sulle Forze armate* sulla penetrazione dei comunisti nell'esercito. A confermare l'appartenenza di Giannettini – l'agente Zeta – ai servizi segreti è l'allora ministro della Difesa Giulio Andreotti nel corso di un'intervista giornalistica. Andreotti fa anche il nome di un altro giornalista che lavorerebbe per i Servizi, un certo Giorgio Zicari del “Corriere della Sera”, sempre ben informato riguardo le indagini sulla strage del 12 dicembre 1969 (LUCARELLI, 2007:54,55).

Il cliente è Franco Freda⁵⁵. L'avvocato padovano – nella “faccenda” dei *timer* – si avvale della collaborazione dell'elettricista Tullio Fabris il quale si reca all'Elettrocontrolli di Bologna per ritirare i congegni *de quibus* e più volte fornisce al Freda spiegazioni tecniche sul funzionamento degli stessi e «sulla possibilità di creare in un circuito elettrico un contatto con le lancette dell'orologio»; Fabris, ascoltato dal magistrato, e posto davanti all'evidenza delle registrazioni telefoniche, conferma tali circostanze⁵⁶ (Istruttoria Freda⁵⁷). I *timer* acquistati da Freda a Bologna erano dello stesso tipo di quelli utilizzati in tutti gli attentati del 12 dicembre 1969; per di più, gli inquirenti concludevano che i 5 *timer* usati in tali attentati rientravano con certezza tra i 50 acquistati dall'avvocato nazista⁵⁸ (Sent. Corte d'Assise d'Appello di Catanzaro 20 marzo 1981). Altro importante indizio è costituito dalle borse utilizzate per custodire gli ordigni: si tratta di 5 Mosbach-Gruber prodotte ad Offenbach in Germania pressoché identiche, 4 di colore nero e una marrone⁵⁹ (Istruttoria Valpreda⁶⁰). Nel 1969, in Italia, solo 33 negozi vendevano queste borse ma solo 3 negozi – la ditta Biagini di Milano, la Protto di Cuneo e l'Al Duomo di Padova – avevano a disposizione entrambi i modelli di colore nero e marrone. Peraltro, nella Mosbach-Gruber rinvenuta presso la Banca Commerciale c'era

55 Il giorno successivo, 19 settembre 1969, arrivano i *timer* e il cliente viene avvertito telefonicamente che può ritirarli. Entrambe le telefonate sono registrate dagli uomini della Questura di Padova – gli uomini del commissario Juliano – ed il telefono intercettato è quello dell'avvocato padovano Franco Freda.

56 Appare strano che la “faccenda” dei *timer* – elemento di notevole consistenza probatoria – emerga all'attenzione dei magistrati solo nel gennaio 1972; dopo oltre 2 anni dagli attentati e dalle intercettazioni telefoniche realizzate dalla Questura di Padova.

57 La ricostruzione dell'istruttoria Freda-pista nera costituisce – assieme alla ricostruzione dell'istruttoria Valpreda-anarchici e dell'istruttoria Giannettini-Sid – la parte che, nella sentenza del 23 febbraio 1979, i Giudici della Corte d'Assise di Catanzaro dedicano all'esposizione dei fatti.

58 Freda, davanti al solido “edificio probatorio” rappresentato dai *timer*, si chiude in un primo tempo in uno sdegnoso silenzio; successivamente, però, non può che ammettere l'acquisto dei 50 *timer*. Egli si giustifica sostenendo che li ha comprati per conto di un ufficiale dei servizi segreti algerini – tale capitano Hamid – che doveva recapitarli ad un'organizzazione palestinese. Ma appare davvero strano che un ufficiale della Sécurité di Algeri – in considerazione delle innumerevoli possibilità a disposizione e in un periodo in cui vi è grande collaborazione tra i servizi segreti algerini e i potenti servizi europei – debba rivolgersi ad un avvocato di Padova per risolvere problemi tecnici che sono pane quotidiano per uno specialista in attività clandestine (BOATTI, 1999: 206).

59 Del tutto identiche - e di colore nero – erano le 3 borse collocate nella Banca Nazionale dell'Agricoltura di Milano, nella Banca Nazionale del Lavoro di Roma e alla base del pennone alzabandiera dell'altare della Patria. Molto simili – data l'altezza della bordatura ma con qualche differenza nel colore e nella fodera – erano quelle utilizzate nella Banca Commerciale Italiana (tipo Peraso nera) e sull'altare della Patria (tipo City marrone).

60 Si consulti la precedente nota sull'“istruttoria Freda”.

ancora il laccio⁶¹ - che assicurava il cartellino del prezzo – attaccato alla maniglia: dei 3 negozi di cui sopra, solo la valigeria Al Duomo di Padova aveva l'abitudine di indicare il prezzo del prodotto con il sistema del laccio legato al manico (Istruttoria Freda). Proprietario del negozio Al Duomo è Fausto Giuriati ma, cosa ancor più significativa, è che, pochi giorni dopo gli attentati, il Sig. Giuriati ha rivelato ai funzionari della Questura di Padova di aver venduto – la sera del 10 dicembre 1969 – 4 borse Mosbach-Gruber ad una stessa persona: un giovane sconosciuto, ben vestito il quale intendeva acquistare borse prive di scomparti interni⁶². Inspiegabilmente, il rapporto stilato a seguito delle rivelazioni del Giurati non avrà alcun seguito; solo nel settembre 1972 – dopo quasi 3 anni dagli attentati e dalle dichiarazioni del personale del negozio Al Duomo – la magistratura viene a conoscenza di quanto accaduto a proposito dell'acquisto delle borse *de quibus*⁶³. In particolare, è il maresciallo dell'Arma Alvisè Munari che va ad accertarsi dei fatti per conto della magistratura milanese: è lui a raccogliere le preziose confidenze della commessa della valigeria Al Duomo, Sig.ra Loretta Galeazzo⁶⁴.

Gli indizi dei *timer* e delle borse Mosbach-Gruber presentano tante analogie: entrambi propendono nella direzione della colpevolezza di Freda e della cellula neofascista veneta ma entrambi vengono ignorati per anni sino a vanificarsi ed a scomparire completamente (BOATTI, 1999: 209-217).

4. L'ultima inchiesta

Nonostante i tanti indizi che conducevano verso una

61 Questo "laccio" o "cordino" inexplicabilmente non verrà conservato ed il magistrato non potrà esaminarlo.

62 A parlare dell'acquisto delle borse è la Sig.ra Loretta Galeazzo la quale lavorava – insieme al marito - presso la valigeria Al Duomo di Padova nell'autunno-inverno del 1969.

63 L'interesse degli inquirenti viene destato da un servizio pubblicato sul settimanale "L'Espresso" che svela l'inutile prodigarsi del personale di un negozio padovano per segnalare lo strano acquisto delle borse Mosbach-Gruber.

64 La Sig.ra Galeazzo comunica al maresciallo Munari di aver riconosciuto nelle fotografie di Franco Freda, pubblicate sui giornali, il giovane che aveva acquistato le borse Mosbach-Gruber. Anche se, nei confronti effettuati successivamente, la Galeazzo non riconoscerà in Freda l'acquirente delle suddette borse.

responsabilità di Freda e della cellula neofascista veneta, non si perviene a risultati processuali apprezzabili⁶⁵. Soltanto nel 1988, un magistrato di Milano, Guido Salvini, mentre sta svolgendo un'inchiesta sull'operato di Ordine Nuovo negli anni Sessanta e Settanta e su un attentato realizzato dall'estremista di destra Nico Azzi⁶⁶, viene a conoscenza di nuovi elementi che potrebbero far luce sui tanti misteri della strage di Piazza Fontana⁶⁷. Gli elementi *de quibus* vengono suffragati da dichiarazioni provenienti sempre da ex militanti della destra estrema; *in primis* da Martino Siciliano, ex ordinovista mestrino il quale asserisce che, nel corso di una cena tenuta la sera di Capodanno del 1969 a casa di Giancarlo Vianello⁶⁸, mentre si consumavano abbondanti pasti e si beveva in quantità ascoltando marce e inni nazisti, Delfo Zorzi avrebbe ammesso che la strage di Piazza Fontana non era stata opera degli anarchici bensì sarebbe stata commessa dai neofascisti⁶⁹ (Interrogatorio M. Siciliano del 7 giugno 1996, confermato il giorno successivo al Dott. G. Salvini). Delfo Zorzi è un personaggio molto particolare, nel 1969 ha ventidue anni e studia giapponese presso l'Università di Napoli; è un grande appassionato della cultura del Sol Levante e, soprattutto, delle arti marziali al punto che i suoi amici lo chiamano "il samurai". In quegli anni, infatti, apre una palestra di judo a Mestre e, secondo i suoi "camerati", è uno dei *leader* della cellula veneta di Ordine Nuovo oltre ad esserne il capo delle operazioni militari⁷⁰ (LUCARELLI, 2007: 65). Il nome di Zorzi è legato anche ad un altro episodio importante – che presenta molte affinità con Piazza Fontana - avvenuto a Trieste il 4 ottobre 1969: sul davanzale della finestra della scuola elementare slovena "San Giovanni" viene rinvenuta una scatola verde di metallo con all'interno

65 L'argomento verrà approfondito nel paragrafo successivo.

66 Il giovane Nico Azzi, nell'aprile 1973, colloca una bomba sul treno Torino-Roma ma l'ordigno è difettoso e gli scoppia tra le gambe ferendolo.

67 Viene aperto così il fascicolo 721/88F. Il Dott. Salvini – nella ricerca di nuovi elementi e di ulteriori testimonianze sull'*affaire* Piazza Fontana – si avvale anche della collaborazione dei Carabinieri diretti dal capitano Massimo Giraudo.

68 Anche Giancarlo "Charlie" Vianello è un noto estremista di destra.

69 Tali circostanze saranno negate da Vianello e da Zorzi. Siciliano sostiene, inoltre, che Zorzi avrebbe asserito – sempre la sera di Capodanno del 1969 - la scarsa rilevanza delle vittime dell'attentato di Piazza Fontana citando come esempio Hiroshima e Nagasaki dove erano decedute migliaia di persone innocenti la cui morte, però, era comunque funzionale al raggiungimento di un preciso obiettivo.

70 Attualmente, vive in Giappone dove ha assunto la cittadinanza giapponese col nome di Roi Hagen ed è diventato un ricchissimo imprenditore nel settore dell'abbigliamento.

6 candelotti di gelignite divisi a metà⁷¹. Martino Siciliano e Giancarlo Vianello raccontano che, nel pomeriggio del 4 ottobre 1969 si trovavano – insieme a Zorzi – a Venezia in piazzale Roma dove si apprestavano a partire con la Fiat 1100 del Dott. Maggi⁷² il quale gli aveva dato anche i soldi per la benzina, l'autostrada ed il mangiare. Nella vettura c'erano 2 contenitori metallici pieni di gelignite (Interrogatori di M. Siciliano e G. Vianello, rispettivamente del 20 ottobre 1994 e del 6 dicembre 1994, entrambi tenuti davanti al Dott. G. Salvini). Ad aspettarli a Trieste, c'erano gli ordinovisti triestini che dovevano fornire loro gli appoggi logistici necessari per preparare l'innescò delle bombe. Le bombe, infatti, erano due: una è quella destinata alla scuola slovena⁷³ e l'altra è collocata presso la vecchia stazione ferroviaria di Gorizia. Entrambe non esploderanno⁷⁴ (DIANESE-BETTIN, 2000: 13-28).

Alle dichiarazioni di Martino Siciliano, si aggiungono quelle altrettanto preziose di Carlo Digilio. Questi – conosciuto nell'ambiente anche come “zio Otto”⁷⁵ – era, in Ordine Nuovo del Triveneto, il consulente per le armi e gli esplosivi; la sua vera funzione, però, rimane “coperta” alla maggior parte degli aderenti all'organizzazione di estrema destra⁷⁶. Nel 1966, dopo aver perso il padre in un incidente stradale, inizia a svolgere lavori saltuari per mantenersi e, contemporaneamente,

71 L'esplosione doveva essere azionata da un congegno a tempo ed era fissata per le ore 12:00: se fosse esplosa ci sarebbe stata una strage di bambini slavi nel giorno in cui il Presidente della Repubblica Saragat era in visita ufficiale in Jugoslavia. L'esplosivo impiegato è lo stesso della strage del 12 dicembre 1969: la mano che ha confezionato gli ordigni probabilmente è la stessa per la scuola slovena e per la Banca Nazionale dell'Agricoltura (DIANESE-BETTIN, 2000: 17).

72 Carlo Maria Maggi era, all'epoca della strage di Piazza Fontana, il *leader* di Ordine Nuovo nel Triveneto. Attualmente è un vecchio medico, ormai in pensione.

73 Secondo la versione di Siciliano e Vianello, l'esplosione alla scuola slovena si sarebbe dovuta verificare a mezzanotte e non a mezzogiorno. Sulla base di queste dichiarazioni, il giudice istruttore Salvini – nella sentenza ordinanza del 3 febbraio 1998 – ha qualificato il reato *de quo* come “tentato danneggiamento aggravato” e non come “tentata strage”; di conseguenza, ha dichiarato di non doversi procedere per intervenuta prescrizione nei confronti di Vianello, Maggi, Digilio e Anna Maria Cozzo (all'epoca, fidanzata di Delfo Zorzi) e di non doversi procedere per inammissibilità di un secondo giudizio nei confronti di Zorzi, Siciliano e Neami (nei confronti di questi, infatti, vi era stato un precedente proscioglimento istruttorio).

74 Per il fallito attentato alla scuola slovena, viene incriminato Antonio Severi, un balordo di estrema destra con problemi psichici, allora poco meno che trentenne; viene condannato ma, riconosciutogli un vizio parziale di mente, gli viene prescritto il ricovero in casa di cura. Il Severi, probabilmente innocente, fa dei nomi e sulla base delle sue dichiarazioni vengono coinvolti 3 ordinovisti triestini oltre a Siciliano e Zorzi ma tutti e 5 gli indiziati vengono rapidamente prosciolti sulla base di un'istruttoria che non appare essere stata particolarmente accurata.

75 Digilio aveva una vera e propria passione per le armi, in modo particolare per una pistola marca Otto Lebel; da questo il soprannome, o nome di battaglia, di “zio Otto”.

76 Sono pochissimi quelli che sanno di lui; tra questi Delfo Zorzi e Carlo Maria Maggi.

anche perché convinto della scelta dell'Italia di aderire alla Nato, comincia a collaborare con gli americani – quindi con la C.I.A.⁷⁷ - fornendo loro informazioni. Su richiesta degli americani, Digilio prende contatti con il professor Lino Franco - un ex repubblicano del gruppo Siegfried⁷⁸, combattente di Montecassino a fianco dei tedeschi – e con Giovanni Ventura. Ed è proprio l'editore di Castelfranco Veneto che chiede a "zio Otto" di risistemare e catalogare quella che lui definisce la "sua collezione di armi"; ed insieme si recano presso il deposito di armi sito in località Paese in provincia di Treviso⁷⁹ dove Digilio constata la presenza di un notevole quantitativo di armi ed esplosivi: moschetti Mauser, fucili Mab, Sten, una mitragliatrice MG42 con 5/6 cassette di cartucce, candelotti di tritolo, mine anticarro, ammonal⁸⁰, ecc. (interrogatorio C. Digilio del 19 febbraio 1994 davanti al Dott. G. Salvini). Gli americani, quindi, avevano un loro uomo a stretto contatto con il gruppo Ventura-Freda del quale, peraltro, si conosceva direttamente la pericolosa potenzialità oltre agli intenti eversivi⁸¹. Le dichiarazioni di "zio Otto", però, non finiscono qui. Sostiene che, qualche settimana prima dell'esplosione di Piazza Fontana, Delfo Zorzi gli avrebbe chiesto una consulenza: voleva sapere se poteva affrontare un lungo viaggio – sino a Milano – con l'autovettura piena di esplosivi⁸²; se gli scossoni del veicolo sarebbero stati causa di un'esplosione. Digilio avrebbe risposto che sarebbe stato più prudente da parte sua scegliersi una vettura con dei buoni ammortizzatori⁸³ (Intervista televisiva C. Digilio 8 giugno 2000).

77 Centra Intelligence Agency: il servizio segreto americano con sede a Langley in Virginia.

78 Il gruppo Siegfried è una specie di succursale trevigiana dei Nuclei di difesa dello stato (sigla già incontrata nell'attività di Freda), formazioni anticomuniste dirette dagli americani.

79 È molto probabile che si tratti del capanno degli attrezzi di villa Panizza. Digilio precisa che, insieme al Ventura, c'era un'altra persona che vedeva per la prima volta in quell'occasione.

80 Sostanza esplosiva a scaglie di colore rosaceo.

81 Prima di Piazza Fontana, i servizi segreti americani – e, probabilmente, quelli italiani – erano a conoscenza di quello che stava per accadere. Perché non sono intervenuti? E perché, dopo la tragedia accaduta, non si sono adoperati per fare chiarezza (DIANESE-BETTIN, 2000: 94) ?

82 Appare probabile che per lo spostamento dell'esplosivo sarebbe stata usata la vettura Fiat 1100 di proprietà del Dott. Maggi. Alla guida della stessa – tenuto conto che Zorzi non aveva la patente e Siciliano faceva frequente uso di alcolici – c'era verosimilmente Giampietro Mariga, uno strano personaggio, con la passione per le auto e per le armi, che gravitava intorno al giro dei fascisti mestrino-veneziani e della malavita locale per poi prendere il largo, nel 1975, allo scopo di sfuggire ad una convocazione del Giudice milanese D'Ambrosio, in direzione di Marsiglia per arruolarsi nella Legione straniera (DIANESE-BETTIN, 2000: 81-84, 140).

83 Secondo Digilio, sarebbe stato l'esperto subacqueo Roberto Rotelli a fornire l'esplosivo – la famosa gelignite – a Delfo Zorzi per l'attentato a Piazza Fontana (Interrogatorio C. Digilio del 5 gennaio 1996, precisato il 13 febbraio 1996 davanti al Dott. G. Salvini). Rotelli frequentava l'ambiente

Il Dott. Salvini è giunto alla conclusione che, al fine di eseguire gli attentati del 12 dicembre 1969 a Milano, il gruppo dei neofascisti mestrini avrebbe avuto necessariamente bisogno dell'appoggio logistico di complici milanesi. Tale collaborazione sarebbe stata necessaria perché imposta da precise "esigenze tecniche": il *timer* usato per la strage di Piazza Fontana aveva come arco massimo di tempo sessanta minuti; il tempo occorrente per l'innescò e per i vari preparativi impediva che l'ordigno potesse essere allestito a Mestre o a Venezia e, poi, portato a Milano. Era indispensabile un punto di appoggio nel capoluogo lombardo – un appartamento o quantomeno un ufficio – non lontano dagli obiettivi da colpire in modo da permettere ai terroristi di svolgere con sicurezza gli atti preparatori agli attentati. Tali "appoggi locali" sarebbero serviti anche per fornire aiuti in caso di difficoltà impreviste (Sentenza ordinanza del Dott. G. Salvini del 18 marzo 1995, pagg. 183-184). Queste "protezioni" non potevano che essere prestate dal gruppo neonazista milanese della Fenice e dal suo *leader* Giancarlo Rognoni⁸⁴. La Fenice stessa, infatti, sarebbe nata proprio per iniziativa degli estremisti di destra veneti; in particolare, di Martino Siciliano e di Delfo Zorzi (Interrogatorio M. Siciliano del 20 ottobre 1994 davanti al Dott. G. Salvini). A confermare il ruolo svolto dai neofascisti milanesi negli attentati del 12 dicembre '69 è un altro estremista di destra, Edgardo Bonazzi, in carcere per l'omicidio di Mario Lupo, un operaio militante dell'organizzazione di estrema sinistra Lotta Continua. Bonazzi sostiene di aver appreso in carcere del ruolo importante svolto da Rognoni nell'attentato avvenuto alla sede milanese della Banca Commerciale Italiana lo stesso giorno di Piazza Fontana, tenuto conto che il Rognoni stesso aveva lavorato proprio in quella filiale. Bonazzi, inoltre, sostiene di aver appreso che l'autore materiale della strage di Piazza Fontana era stato Delfo Zorzi⁸⁵

neofascista veneziano al quale procurava "materiale croato ustascia" nel periodo 1970-78; morto di cancro alla fine degli anni Settanta, ha avuto un momento di gloria dopo aver localizzato – al largo del Lido di Venezia – il cacciatorpediniere italiano *Quintino Sella* affondato a 11 miglia dalla costa l'11 settembre 1943 (DIANESE-BETTIN, 2000: 135-137).

84 Il n. 2 del gruppo neofascista milanese era Nico Azzi, colui che nell'aprile del 1973 era rimasto ferito nel corso di un fallito attentato commesso sul convoglio ferroviario Torino-Roma. Il Dott. Salvini inizia ad interessarsi alla strage di Piazza Fontana proprio a seguito delle indagini svolte su questo attentato.

85 Bonazzi afferma che queste dichiarazioni gli sono state fatte dallo stesso Nico Azzi. Quest'ultimo avrebbe poi sostenuto che era stata una fortuna che Rognoni non fosse stato inquisito per quei fatti, cosa che lo stesso Rognoni temeva moltissimo.

(Deposizioni Bonazzi del 7 ottobre 1994, del 4 febbraio 1995, del 25 febbraio 1995 e del 22 febbraio 1996 davanti ai Ros dei Carabinieri).

Anche secondo l'inchiesta condotta dal Dott. Salvini, il movente che avrebbe condotto alla strage di Piazza Fontana sarebbe stato la "strategia della tensione": si doveva determinare una situazione di disordine per poi instaurare nuovamente un ordine con connotazioni maggiormente autoritarie, destabilizzare per poi stabilizzare in modo più repressivo. Tale tesi è stata confermata anche da Vincenzo Vinciguerra, un neofascista di Ordine Nuovo condannato all'ergastolo per la strage di Peteano⁸⁶, il quale non si è mai pentito ma ha raccontato ai magistrati molte cose interessanti sulla strategia della tensione e sugli anni di piombo; in particolare, ha asserito che le vittime di Piazza Fontana erano volute in quanto rappresentavano il prezzo che l'Italia doveva pagare per entrare nello "stato di emergenza". Alla testa della strategia, c'erano due cordate politiche che avevano due obiettivi diversi: la prima mirava alla proclamazione dello "stato d'emergenza", all'unione delle forze anticomuniste e a profonde revisioni costituzionali; l'altra, di matrice nettamente fascista, voleva un vero e proprio *golpe* militare sul modello della Grecia con i carri armati nelle strade⁸⁷. La prima era sostenuta da alcuni uomini della DC, in gran parte del PSDI, nell'MSI e in una piccola parte del PSI; la seconda trovava sostegno in organizzazioni della destra extraparlamentare - Avanguardia Nazionale e Ordine Nuovo⁸⁸ - ma anche in una parte della DC. Dietro, a far da sostegno, ampie forze industriali e referenti istituzionali⁸⁹. Le due

86 Peteano è un paese vicino Gorizia dove, nel maggio 1972, una Fiat Cinquecento imbottita di esplosivo salta per aria provocando la morte di 3 Carabinieri e il ferimento di un quarto. L'attentato è stato compiuto dal Vinciguerra in quanto questi, dopo un'intensa militanza - negli anni Sessanta e Settanta - in gruppi politici che riteneva schiettamente fascisti, si era reso conto che «... queste formazioni, al contrario di quanto predicavano, erano al servizio degli americani e degli altri "padroni del mondo" che non facevano altro che opprimere popoli e razzare le loro risorse ...». L'azione del Vinciguerra, quindi, intendeva «... colpire i "servi del sistema" sconvolgendo gli "equivoci rapporti" instauratisi sotterraneamente tra la destra - parlamentare ed extraparlamentare - ed organismi del sistema all'insegna dell'anticomunismo più becero ...» (VINCIGUERRA, 1989).

87 Ci sono 3 tipologie di "colpo di stato": il *pronunciamento*, con il quale i militari trattano con la controparte politica imponendo una svolta, per poi prendere il potere e passare le consegne; l'*alzamiento*, la rivolta militare che porta al potere i golpisti e ce li mantiene saldamente; infine, l'*intentona*, il più sofisticato e politicamente remunerativo, che ottiene il proprio obiettivo senza spargere sangue. Quest'ultimo modello si limita a mimare solamente un *golpe* militare - che sin dall'inizio non vuole arrivare alle estreme conseguenze - per incassare un mutamento di rotta politica che non si sarebbe riuscito a conseguire per le normali vie parlamentari e istituzionali

88 All'epoca rientrato nell'MSI per avere una copertura parlamentare.

89 In quegli anni, l'ipotesi del colpo di stato in Italia era tutt'altro che fantasiosa; era lo stesso

cordate erano nettamente distinte ai vertici ma avevano molti punti di intersezione a livello operativo: uomini, strutture sul territorio, contatti nelle istituzioni e nei servizi segreti, “infiltrati” in gruppi e gruppuscoli politici di opposto orientamento (CUCCHIARELLI, 2009: 429-432). In tanti, quindi, si aspettavano che, nei giorni immediatamente successivi alla strage del 12 dicembre 1969, venisse dichiarato lo “stato di emergenza”. Tale dichiarazione sarebbe dovuta provenire dall’allora primo ministro Mariano Rumor ma questi, impressionato dalla reazione dell’opinione pubblica⁹⁰ e dal contegno della gente intervenuta ai funerali delle vittime, non se l’è sentita di procedere dando il via libera ai militari (Informazioni riferite da Maggi a Digilio e da quest’ultimo comunicate al Dott. Salvini nel corso dell’interrogatorio tenuto il 21 febbraio 1997). Rumor ha rischiato la sua vita per questa scelta; difatti, il 17 maggio 1973, nel corso di una cerimonia di commemorazione per l’anniversario dell’assassinio del commissario Calabresi, gli verrà lanciata contro una bomba a mano di tipo ananas di fabbricazione israeliana. Autore dell’attentato è Gianfranco Bertoli, un personaggio strano ed inquietante, che – “dipinto” come un anarchico individualista – è indubbiamente legato agli ambienti della destra estrema: i morti sono 4 ed i feriti 46 ma Rumor, allora ministro degli Interni, rimarrà miracolosamente illeso⁹¹.

Nei giorni immediatamente successivi alla strage, vi sarebbero stati accordi – presi ad altissimo livello – riguardo la linea da sostenere; il 23 dicembre ’69, Moro – allora uomo di punta della DC - rientrò urgentemente da Parigi per incontrare il Presidente della Repubblica⁹² col quale strinse un accordo: sarebbe stato tutto coperto - compreso le responsabilità degli autori degli attentati del 12 dicembre 1969 – in cambio della rinuncia alle posizioni oltranziste sullo “stato

scenario socio-politico – delineato nei paragrafi precedenti – del Paese che faceva apparire come possibile, se non addirittura probabile, un tentativo di *putsch*. Del resto, nel 1964 c’era stato il “Piano Solo” con il generale De Lorenzo e, successivamente, nel dicembre del 1970, ci sarà il *golpe* Borghese che – per motivi tuttora ignoti – non verrà portato a termine.

90 La reazione pubblica, di cui ha parlato Digilio, è stata forte: la sinistra, il movimento studentesco, la nuova sinistra, il sindacato si sono mobilitati ed hanno presidiato le piazze. Anche dall’interno dell’area di governo, nella DC, a cominciare da Aldo Moro si sono prodotte resistenze e forti avversità al progetto.

91 La proposta di uccidere Rumor era già stata fatta a Vincenzo Vinciguerra da ambienti della destra estrema ma questi ha rifiutato perché sospettava che, nell’operazione, sarebbero potuti intervenire – fornendo appoggi e coperture - uomini legati ad apparati delle istituzioni (VINCIGUERRA, 1989: 7).

92 Il Presidente della Repubblica Saragat proveniva dal PSDI e questo era il partito che maggiormente invocava lo “stato d’emergenza”.

d'emergenza"⁹³ (DIANESE-BETTIN, 2000: 161-162).

5. Il lungo iter giudiziario

5.1 La I, II e III istruttoria

Il primo processo per la strage di Piazza Fontana si compone essenzialmente di quattro filoni:

- 1) quello "romano" - incentrato sulla figura di Pietro Valpreda e sui gruppi anarchici del circolo Ponte della Ghisolfia e del circolo 22 marzo – che si fonda sulle testimonianze di Mario Merlino e del tassista milanese Cornelio Rolandi;
- 2) quello "trevigiano", che prende spunto dalle dichiarazioni del professor Guido Lorenzon, amico di Giovanni Ventura;
- 3) quello "milanese" – il quale costituisce uno sviluppo del "trevigiano" – che si orienta decisamente sull'estrema destra ed, in particolare, sull'organizzazione Ordine Nuovo;
- 4) quello "di Catanzaro", che si fonda maggiormente sulle omissioni e sulle "coperture" dei servizi segreti, dei vertici militari, delle forze di polizia e di alcuni uomini politici.

I primi responsabili delle indagini sulla strage di Piazza Fontana sono il Procuratore Generale di Milano Enrico De Peppo ed il Sostituto Procuratore Ugo Paolillo. Già verso la fine di dicembre 1969, però, l'inchiesta viene trasferita da Milano a Roma; più specificamente, la documentazione arriva nelle mani del Pubblico Ministero Vittorio Occorsio e del Giudice Istruttore Ernesto Cudillo. I magistrati romani focalizzano la loro attenzione esclusivamente sugli ambienti anarchici trascurando altre possibili piste. Si è nel pieno della c.d. "prima istruttoria".

Da gennaio 1970, invece, i magistrati Calogero e Stiz della

93 Moro stesso, rendendosi pienamente conto degli eventi che stavano avvenendo nei giorni immediatamente successivi alla strage, ha sostenuto «Proprio sul finire della seduta ci venne tra le mani il terribile comunicato di agenzia, il quale ci dette la sensazione che qualche cosa di inaudita gravità stese maturando nel nostro paese» (Memoriale scritto nella "prigione del popolo" durante il sequestro a opera delle Brigate Rosse).

Procura di Treviso incentrano le proprie indagini sugli ambienti della destra estrema – quindi sul gruppo di Freda e compagni – basandosi essenzialmente sulla testimonianza del professor Lorenzon e sulle dichiarazioni rese dall'elettricista Tullio Fabris⁹⁴. Sono i giudici trevigiani che scoprono il deposito di armi custodito nella villa di Castelfranco Veneto e, seguendo il percorso di queste armi, pervengono ad identificare una serie di soggetti, tutti legati ad organizzazioni di estrema destra⁹⁵; tra questi, il portinaio dell'istituto per ciechi Configliachi di Padova, Marco Pozzan, amico e *factotum* di Franco Freda. Pozzan confida agli inquirenti di una serie di incontri, avvenuti nell'istituto, in cui sarebbero stati decisi e progettati una serie di attentati realizzati poi nel corso dell'anno 1969 – quelli di aprile a Milano⁹⁶, quelli di agosto sui treni, quelli di ottobre⁹⁷, sino a quelli del 12 dicembre -; in particolare, fa riferimento ad un incontro tenuto il 18 aprile 1969 al quale avrebbero partecipato, oltre ovviamente a Freda e Ventura, anche altre due elementi di spicco: Pino Rauti e un giornalista dei servizi segreti⁹⁸. Nel marzo 1972, i magistrati di Treviso fanno arrestare Freda, Ventura e Rauti; quest'ultimo viene scarcerato il mese successivo a seguito dell'alibi fornito dal direttore e da alcuni giornalisti del "Tempo"⁹⁹, testata giornalistica per la quale lavora il *leader* nero. Nel frattempo, Pozzan – divenuto un testimone "scomodo" – si rende irreperibile; difatti, con l'aiuto del capitano del Sid Labruna fugge a Madrid in Spagna sottraendosi, in tal modo, alle numerose pressioni delle quali era vittima in Italia¹⁰⁰ (LUCARELLI, 2007: 55-57). I magistrati Calogero e

94 Fabris, per conto dell'avvocato "nero", avrebbe acquistato i "famigerati *timer*"; sul punto, si consulti il paragrafo 3 "La pista nera".

95 L'"affare" riguardante l'arsenale ritrovato nella villa di Castelfranco Veneto – ed i diversi personaggi coinvolti nello stesso – sono stati già trattati al paragrafo 3 "La pista nera".

96 Si tratta degli attentati avvenuti il 25 aprile alla Fiera di Milano ed alla stazione centrale, ed anche in altre città italiane.

97 Tra i quali, quello a Trieste alla scuola slovena trattato al paragrafo 4 "L'ultima inchiesta". Pozzan, peraltro, attribuisce al Freda anche l'esecuzione di un altro attentato: quello verificatosi il 15 aprile 1969 all'Università di Padova. Veniva, infatti, collocato un ordigno (circa mezzo etto di esplosivo) nello studio del Rettore prof. Enrico Opocher; non ci sono state vittime né feriti – l'esplosione si è verificata alle ore 23:00 circa e lo studio era deserto - ma i danni sono stati ingenti.

98 Gli inquirenti sono convinti che si tratti di Guido Giannettini, noto come l'agente Zeta".

99 Il direttore del Tempo ed i colleghi giornalisti affermano che, quel 18 aprile 1969, Pino Rauti si trovava a Roma nella redazione del quotidiano per lavorare. A spingere per il rilascio del capo di Ordine Nuovo sono anche i disordini scatenati dai neofascisti nelle piazze di tutta Italia. Dopo la scarcerazione, Rauti verrà eletto alla Camera con una valanga di voti i preferenza.

100 Antonio Labruna – in quegli anni – dirigeva il Nod (Nucleo operazioni dirette), un particolare reparto del Sid che aveva il compito di aiutare ad "espatriare" – nel gergo dei servizi segreti "esfiltrare"

Stiz, intanto, decidono di inviare la documentazione riguardante le loro indagini sulla cellula neofascista padovana a Milano dove si sta tenendo l'istruttoria più importante: quella sulla strage di Piazza Fontana¹⁰¹. Da questo momento, prende avvio la "seconda istruttoria". Il 28 agosto 1972, la Procura di Milano spicca un mandato di cattura nei confronti di Franco Freda e Giovanni Ventura.

Il processo, però, non verrà celebrato a Milano, ossia nella sua sede naturale. Per la verità, nessun Tribunale italiano è ben disposto ad essere sede di un processo su una questione così scottante. Emerge, quindi, il problema della competenza. Nel febbraio 1972, la Corte d'Assise di Roma dichiara la propria incompetenza territoriale, gli atti vengono inviati a Milano. Orlando Falco, il Presidente della Corte d'Assise di Roma, intanto, si adopera per la fissazione dell'udienza in considerazione che tanti testimoni importanti stanno morendo in circostanze non sempre chiare. Tra questi vanno ricordati: Pinelli, Ginosa, Ambrosini e Della Savia, questi 4 ufficialmente morti per suicidio; poi, altri 8 morti "per infortunio": Calzolari, Aricò, Scordo, Casile, Lo Celso, Gruber, Borth e Baldari. Invece, il Procuratore Generale di Milano, Dr. De Peppo, insiste affinché il processo per la strage *de qua* venga rimesso ad altra sede giudiziaria per motivi di ordine pubblico. Il 13 ottobre 1972, la Corte di Cassazione stabilisce che, per motivi di ordine pubblico e legittimo sospetto¹⁰², il processo non

– individui la cui presenza in Italia poteva "causare problemi". Il capitano Labruna – il cui diretto superiore era il generale del Sid Gian Adelio Maletti – si serviva per la sua attività di "esfiltrazione" di una copertura: la Turrus Cinematografica (con sede in Roma alla Via Sicilia n. 235), ufficialmente una società di produzione cinematografica che, in realtà, forniva documenti falsi, biglietti aerei e denaro a persone che dovevano allontanarsi dall'Italia. Ad usufruire dei "servizi" della Turrus, è stato anche il "giornalista" Guido Giannettini quando, nell'aprile del 1973, in un momento in cui le indagini si stavano avvicinando troppo alla sua persona, viene accompagnato all'aeroporto e spedito a Parigi (LUCARELLI, 2007: 55-57).

101 Il provvedimento – con il quale i magistrati trevigiani spediscono l'incartamento sulle loro indagini – ai colleghi di Milano (più precisamente al Giudice Gerardo D'Ambrosio ed ai P.M. Luigi Fiasconaro ed Emilio Alessandrini) è del 21 marzo 1972.

102 "Ordine pubblico" – anche se sarebbe più corretto parlare di "incolumità pubblica" o "rischio per la sicurezza" – e "legittimo sospetto" sono istituti che permettono la rimessione del processo ad altro Giudice. Il "legittimo sospetto", in particolare, ricorre quando sorge un dubbio fondato sull'imparzialità dell'organo giudicante ed è stato reintrodotta nell'ordinamento dalla legge Cirami (L. 248/2002). Attualmente, i suddetti istituti sono disciplinati dall'art. 45 C.p.p. (Casi di rimessione) che testualmente dispone: « 1. In ogni stato e grado del processo di merito, quando gravi situazioni locali, tali da turbare lo svolgimento del processo e non altrimenti eliminabili, pregiudicano la libera determinazione delle persone che partecipano al processo ovvero la sicurezza o l'incolumità pubblica, o determinano motivi di legittimo sospetto, la Corte di Cassazione, su richiesta motivata del procuratore generale presso la corte di appello o del pubblico ministero presso il Giudice che procede o dell'imputato, rimette il processo ad altro giudice,

debba tenersi a Milano ma a Catanzaro. Anche il Procuratore Generale di Catanzaro presenta ricorso per declinare la propria competenza in favore di Milano ma la Cassazione, nel novembre 1972, attribuisce definitivamente la competenza alla Corte d'Assise di Catanzaro. Sono intanto trascorsi 3 anni e tante sono state le anomalie e le stranezze che si sono verificate sinora nel corso delle indagini¹⁰³ (LUCARELLI, 2007: 84-86).

Le risultanze istruttorie di Milano e di Roma vengono inviate a Catanzaro. In tal modo, la pista anarchica perseguita dagli inquirenti romani e quella nera seguita dai magistrati milanesi convergono: si apre così la c.d. "terza istruttoria". Alle indagini romane e milanesi, si sommeranno le risultanze delle investigazioni condotte dalla Procura di Catanzaro che si orienta sulla pista della c.d. "strage di Stato" con il coinvolgimento del giornalista dei servizi segreti Guido Giannettini, del Generale del Sid Gian Adelio Maletti e del capitano del Sid Antonio Labruna. Questa fase si concluderà nel luglio 1976 con il rinvio a giudizio di 12 imputati anarchici, di 13 estremisti di destra e di 5 uomini della pista della strage di Stato. Sul banco degli imputati ci saranno: Pietro Valpreda con altri 5 compagni anarchici, accusati di "strage" ed "associazione sovversiva"; i familiari di Valpreda per "falsa testimonianza"; Franco Freda, Giovanni Ventura e Marco Pozzan, accusati di "strage"; Stefano Delle Chiaie per "falsa testimonianza"; oltre a Guido Giannettini, Mario Merlino e 3 Ufficiali del Sid (Maletti, Labruna e Tanzilli); ecc.. Pino Rauti, *leader* di Ordine Nuovo e parlamentare missino, invece, viene prosciolto in

designato a norma dell'articolo 11.».

103 In particolare, a proposito delle indagini sui corpi di reato – borse, *timer* ed esplosivo -, sulle testimonianze a carico di Valpreda e degli anarchici, sullo stop alle indagini del commissario Juliano, sul caso Giannettini, ecc.. Ad esempio, l'esplosivo – sequestrato nell'armeria del gruppo Freda nel novembre 1971 – è stato distrutto all'insaputa dei magistrati; la distruzione veniva giustificata in quanto l'esplosivo risultava pericoloso perché deteriorato (???). Sulle "anomalie" riguardanti l'attività inquirente sulle borse e i *timer*, si consulti il precedente paragrafo 3 "La pista nera". Anche le indagini svolte su Juliano e Giannettini si sono rivelate colme di "stranezze". L'attività investigativa svolta dal commissario Juliano, era stata "bloccata" ed il commissario stesso messo sotto inchiesta; successivamente, si appurava che tali indagini avrebbero potuto portare anticipatamente a preziosissime verità. Juliano, infatti, sottoposto a procedimento penale e disciplinare, viene prosciolto dal Tribunale di Padova nel 1979: l'autore dell'esposto anonimo nei suoi confronti è stato Franco Freda e per questo viene condannato, nel 1982, per calunnia dal Tribunale di Trieste (condanna confermata in II grado). Ancor più consistenti sono state le reticenze e le coperture – sino all'apposizione del segreto di stato e all'organizzazione della fuga all'estero – fornite al giornalista Guido Giannettini. Per maggiori informazioni sui casi Juliano e Giannettini, si consulti il precedente paragrafo 3 "La pista nera".

istruttoria. Il processo si apre il 18 gennaio 1977 – avanti la Corte d’Assise di Catanzaro - e termina con la sentenza del 23 febbraio 1979 (Presidente: Pietro Scuteri; P.M.: Mariano Lombardi¹⁰⁴). Per i Giudici di primo grado, Freda e Ventura – ed i loro complici e protettori rimasti nell’ombra – sono responsabili degli attentati commessi il 12 dicembre 1969; lo provano 15 elementi di accusa, di prova e di significativi indizi che vengono esposti con sintetica efficacia (BOATTI, 1999: 222-225): «1. Il legame societario che unì il Freda e il Ventura fino all’epoca della strage di Milano, in un’associazione sovversiva con programma di attentati dinamitardi sempre più traumatizzanti per la pubblica opinione. 2. Il crescendo criminoso effettivamente realizzato, in esecuzione del suddetto programma; la loro attiva partecipazione fino agli attentati dell’8 e 9 agosto 1969¹⁰⁵. 3. La determinazione esternata successivamente da entrambi di proseguire nel crescendo terroristic sopra menzionato, anche dopo l’agosto 1969, con attentati più gravi e con la previsione di eventi mortali. ...¹⁰⁶. 5. L’acquisto da parte del Freda, nel settembre 1969, di cinquanta *timer* della stessa marca (Junghans-Diehl di Venezia), della stessa ditta produttrice per il mercato italiano (Gpu, Gavotti di Milano), dello stesso tipo elettrico e meccanico (60 minuti) di quelli effettivamente usati negli attentati del 12 dicembre 1969. 6. La giustificazione pretestuosa e inaccettabile offerta dal Freda per spiegare i motivi di tale acquisto e la destinazione data ai *timer* acquistati. ...¹⁰⁷. 10. L’acquisto a Padova (luogo dove risiedeva ed operava Freda) due giorni prima della strage, di più borse

104 Giudice Estensore: Vittorio Antonimi; Giudici popolari: Bonacci, Pirrò, Pipicelli, Sanfile, Iacopino e Ferrari.

105 Sugli attentati ai treni dell’8 e 9 agosto 1969, si consulti il precedente paragrafo 3 “La pista nera”.

106 «... 4. La ricerca dopo gli attentati ai treni, da parte degli stessi, di cassette metalliche per collocarvi gli ordigni esplosivi (in particolare il Freda dall’elettricista Tullio Fabris, al quale aveva chiesto di procurargliene una, ricevette il consiglio di orientarsi verso cassette del tipo portavalori, ossia di quello effettivamente poi impiegato il 12 dicembre 1969 sia a Roma che a Milano). ...» (Sent. Corte d’Assise di Catanzaro 23 febbraio 1979).

107 «... 7. Il riferimento fatto dal Freda al Fabris nel settembre del 1969 quando si era ancora alla ricerca dei commutatori (detti anche temporizzatori o *timer*) da acquistare, alla circostanza che “doveva mettere il commutatore in una cassetta metallica ermeticamente chiusa”, come avvenne poi nella confezione degli ordigni del 12 dicembre. 8. L’esibizione da parte del Ventura di un *timer*, di quelli acquistati dal Freda, nel settembre 1969 a Guido Lorenzon e, a fine novembre, inizio dicembre dello stesso anno, a Franco Comacchio con la chiara enunciazione del progettato impiego di essi in ordigni esplosivi. 9. La breve distanza di tempo fra tale enunciazione e la strage di Milano. ...» (Sent. Corte d’Assise di Catanzaro 23 febbraio 1979).

della stessa marca (Mosbach-Gruber), dello stesso tipo (mod. 2131) e dello stesso colore (Peraso nero e City marrone) di alcune di quelle adoperate per il trasporto degli ordigni destinati all'esecuzione della strage. ...¹⁰⁸. 14. Le numerose confidenze di Giovanni Ventura a Guido Lorenzon in ordine agli attentati del 12 dicembre 1969; la previsione che le banche sarebbero state il prossimo obiettivo dopo l'attentato ai treni, la sua preventiva conoscenza dei piani operativi per il 12 dicembre, i vari dettagli relativi al collocamento dell'ordigno nella Banca Nazionale del Lavoro di Roma, la considerazione da lui espressa che occorreva fare qualcos'altro se nessuno si fosse mosso né da destra né da sinistra, la sua raccomandazione al Lorenzon di tener duro con gli inquirenti ancora per una decina di giorni per facilitare l'occultamento delle prove esistenti contro di lui, la sua intenzione (manifestata dopo la strage) di proseguire l'attività terroristica senza esporsi direttamente ma solo come finanziatore¹⁰⁹. 15. Il fallimento dell'alibi per Giovanni

108 «... 11. L'esistenza, in quello stesso periodo di tempo approssimativamente, di più borse nello studio del Freda (almeno tre secondo le ammissioni del Freda stesso) il quale al riguardo non ha fornito spiegazioni soddisfacenti e si è posto in contrasto con le attestazioni della sua segretaria Liliana Sannevigio. 12. Le confidenze fatte da Angelo Ventura al Comacchio circa la previsione degli attentati nelle banche, un paio di giorni prima che si verificassero. 13. Le confidenze di Angelo Ventura ai coniugi Comacchio-Zanon circa l'opportunità di un suo alibi, nonché al Pan – la sera stessa del 12 dicembre 1969, circa l'estraneità di suo fratello Giovanni alla strage di Milano.» (Sent. Corte d'Assise di Catanzaro 23 febbraio 1979).

109 I Giudici della Corte d'Assise di Catanzaro hanno ritenuto pienamente attendibili e fondate le dichiarazioni rese agli organi inquirenti dal professor Lorenzon. Difatti, nella sentenza del 23 febbraio 1979 è testualmente riportato: «La prima particolareggiata accusa mossa a Giovanni Ventura, circa l'associazione sovversiva che a questi e ad altri faceva capo e che aveva realizzato nel territorio nazionale vari attentati dinamitardi, proviene da Guido Lorenzon. Già la posizione di questo teste, amico di Ventura sin da quando era stato suo istitutore nel 1962 a Borca di Cadore nel collegio Pio X è tale da non suscitare a suo carico sospetti di calunnia. Neanche lo stesso Ventura ha prospettato alla Corte seri motivi di rancore o di altro genere, che avrebbero potuto indurre il Lorenzon a infrangere i vincoli di quella vecchia amicizia e a impegnarsi in una complessa e irreversibile opera persecutoria verso un innocente addebitandogli il compimento di fatti gravissimi. Tale considerazione di carattere generale viene rafforzata e confortata dal fatto che, nel corso dell'istruttoria seguita a quelle accuse, la parola del testimone è stata avvalorata più volte da inequivoche risultanze di prova specifica e generica; e si è, così, dimostrata veridica al di là di ogni ragionevole dubbio. Essa non può considerarsi minimamente scalfita dalla cosiddetta ritrattazione alla quale il testimone stesso – come si è accennato in narrativa – fu spinto dalle pressioni del Freda e del Ventura. Infatti anche nel corso di tale ritrattazione, largamente superata da successive e molteplici deposizioni, Guido Lorenzon si è solamente fatto carico di eventuali inconsapevoli errori di giudizio nella valutazione dei fatti riferitigli dal suo amico Giovanni Ventura, ma ha sostanzialmente riaffermato la storicità dei fatti stessi. Né può attribuirsi valore all'obiezione sollevata nel corso della discussione finale dalla difesa del Freda, secondo la quale Guido Lorenzon non sarebbe credibile, nelle sue deposizioni accusatorie successive alla ritrattazione, in quanto interessato a tener ferme le sue primitive accuse per l'esigenza difensiva di contrastare la denuncia per calunnia presentata contro di lui da Giovanni Ventura. Per confutare tale obiezione basta por mente alle date: Giovanni Ventura ebbe a redigere la sua denuncia per calunnia il 23 gennaio 1970, cioè quando il Lorenzon, superata la fase della ritrattazione, aveva già reso

Ventura per il 12 dicembre 1969.» (Sent. Corte d'Assise di Catanzaro 23 febbraio 1979). Sulla base degli elementi sinora illustrati, la Corte d'Assise di Catanzaro, il 23 febbraio 1979, condanna:

- all'ergastolo Freda, Ventura, Giannettini e Pozzan¹¹⁰ quali responsabili del reato di strage;
- alla reclusione di anni 2 e 4, rispettivamente per il cap. Labruna e per il gen. Maletti quali responsabili dei reati di falsità ideologica e favoreggiamento nella fuga di Pozzan e Giannettini¹¹¹;
- alla reclusione di anni 1 per Tanzilli, ritenuto colpevole del reato di falsa testimonianza;
- alla reclusione di 4 anni e 6 mesi per Valpreda e Merlino, assolti invece dall'accusa di strage per insufficienza di prove;
- Andreotti, Rumor e Tanassi, invece, vengono rinviati a giudizio per reati ministeriali, consistiti nell'apposizione del segreto di stato sul "caso Giannettini"¹¹².

Il verdetto di I grado viene rovesciato dalla Corte d'Assise d'Appello di Catanzaro che, con sentenza del 20 marzo 1981 (Presidente: Gian Giuseppe Gambardella; P.M.: Domenico Porcelli¹¹³), assolve dal reato di strage per insufficienza di prove Freda, Ventura, Giannettini e Valpreda. Viene assolto anche Merlino dall'imputazione di tentata strage commessa in Roma¹¹⁴. Maletti e Labruna vengono

varie altre deposizioni accusatorie contro il Ventura stesso». (Sent. Corte d'Assise di Catanzaro 23 febbraio 1979). Sulle dichiarazioni di Guido Lorenzon, si veda il precedente paragrafo 3 "La pista nera".

110 Freda e Ventura, nel frattempo scarcerati e costretti al soggiorno obbligato, hanno modo di fuggire all'estero prima della condanna. Giannettini e Pozzan, invece, sono già da tempo all'estero grazie ai favori del Nod diretto dal cap. Labruna.

111 Il gen. Saverio Malizia - consulente giuridico del ministro della Difesa Tanassi - viene sentito come testimone dalla Corte d'Assise di Catanzaro. Giudicato reticente sul ruolo che Giannettini avrebbe svolto come collaboratore del Sid - nel corso dell'udienza dell'1 dicembre 1977 - viene arrestato in aula per "falsa testimonianza" e condannato per direttissima ad anni 1 di reclusione. Verrà poi assolto il 30 luglio 1980.

112 Nel 1973, sia l'on. Andreotti che l'on. Rumor sono stati presidenti del Consiglio; mentre l'on. Tanassi era ministro della Difesa. È stato ipotizzato che - nel corso delle loro alte funzioni - avrebbero apposto il "segreto di stato" sul caso Giannettini; sono stati, quindi, accusati dei reati di "favoreggiamento" e "falsa testimonianza". Nel corso dell'istruttoria l'on. Rumor ha negato di aver presieduto il Consiglio dei ministri per decidere di apporre il segreto di Stato politico-militare sul caso Giannettini; il gen. Miceli, invece, sosteneva il contrario accusando l'on. Rumor di mentire. Nel marzo 1982, il Parlamento assolveva gli onorevoli Andreotti, Rumor e Tanassi per i reati a loro addebitati, non ritenendo che dovessero essere sottoposti al giudizio della Corte Costituzionale.

113 Giudice Estensore: Giuseppe Caparello; Giudici popolari: Primerano, Amatruda, Zaccardo, Albamonte, Bongarzone e Burza.

114 Viene assolto anche Tanzilli per insufficienza di prove.

assolti per il reato di falsità ideologica, mentre viene ridotta loro la pena della reclusione per il favoreggiamento nella fuga di Giannettini e Pozzan¹¹⁵. La Corte, inoltre, ritiene di non dover procedere nei confronti di Pozzan per prescrizione dei reati di falsità materiale e favoreggiamento. Infine, condanna Freda e Ventura alla pena di 15 anni di reclusione per associazione sovversiva continuata. I Giudici d'Appello ritengono che le maggior parte degli indizi contro Freda e compagni – considerati importanti e fondati dai colleghi di prime cure – non rappresentino elementi di rilievo ai fini della condanna per strage degli imputati. *In primis*, non si poteva considerare l'acquisto di tanti *timer* a deviazione da parte di Freda un evento di per sé probatorio, se non si era del tutto certi che non vi fossero stati altri acquisti simili negli stessi mesi del 1969. Non si poteva supporre che i suoi 50 esemplari da 60 minuti fossero stati usati nei luoghi delle esplosioni, perché i reperti metallici che parevano di *timer* a deviazione GPU da 60 minuti non erano stati confrontati con sufficienti esemplari di altra durata, che per le imprecisioni di fabbrica potevano avere caratteristiche e dimensioni simili (Sent. Corte d'Assise d'Appello di Catanzaro 20 marzo 1981). La sentenza, peraltro, faceva riferimento alle incertezze peritali e documentali, ormai non più superabili a lustri di distanza dai fatti. Come per i *timer*, i Giudici d'Appello di Catanzaro hanno svuotato di significato probante anche l'indizio delle borse: «... Solo il supporto maniglia repertato all'Altare della Patria lato Museo corrispondeva a quello analogo rinvenuto presso la COMIT (Banca Commerciale), mentre tutti gli altri reperti pervenuti dalla BNA, dalla BNL e dal pennone dell'Altare della Patria non potevano essere attribuiti a borse modello 2131 [Mosbach & Gruber], ma provenivano certamente da altri tipi di borsa. ...» (Sent. Corte d'Assise d'Appello di Catanzaro 20 marzo 1981). Non è mai stato chiarito se con «altri tipi» ci si riferiva ad altri modelli della Mosbach & Gruber o, invece, a modelli di ditte diverse. In ogni caso, non ritenendo certo neppure che il modello usato al lato Museo fosse una 2131 - visto che la stessa struttura, manico e materiale City venivano usati anche per altri modelli -, le borse acquistate alla valigeria "Al Duomo" di Padova non erano più collegate

115 Al gen. Maletti, la pena venne ridotta a 2 anni di reclusione; mentre al cap. Labruna ad un anno e 2 mesi.

agli attentati del 12 dicembre 1969¹¹⁶. Era una mossa provvidenziale per gli imputati perché, ormai, ulteriori indagini su modelli e vendite effettuate nel 1969 non erano più proponibili. Freda e il suo gruppo erano salvi, e ne uscivano puliti e immacolati¹¹⁷ (CUCCHIARELLI, 2009: 101, 102 – 131,132).

Il 10 giugno 1982, la Corte di Cassazione (Presidente: Gennaro Fasani; P.G.: Antonino Scopelliti) annulla in gran parte la sentenza del 20 marzo 1981 e rinvia il processo alla Corte d'Assise d'Appello di Bari per la ripetizione del processo di II grado. Viene confermata solo l'assoluzione di Guido Giannettini che diviene quindi *res judicata*. Vengono confermate anche le condanne per associazione sovversiva di Freda e Ventura e per associazione a delinquere di Valpreda e Merlino (Sent. Corte di Cassazione 10 giugno 1982). Ma riguardo le accuse sulla strage di Piazza Fontana, tutto da rifare.

Il processo viene ripetuto a Bari, avanti la Corte d'Assise d'Appello (Presidente: Fortunato D'Auria; P.M.: Umberto Toscani¹¹⁸), e si conclude l'1 agosto 1985 con l'assoluzione - sempre per insufficienza di prove - di Freda, Ventura, Valpreda e Merlino. Vengono ridotte ulteriormente le pene a carico di Maletti e Labruna¹¹⁹. Tanzilli viene assolto per non aver commesso il fatto dal reato di falsa testimonianza. Quindi, nessun colpevole ma nessun innocente *in toto*: sia per Pietro Valpreda - divenuto nel frattempo un simbolo per tutta la sinistra - che per Freda, Ventura e Merlino non si va più in là dell'insufficienza di prove (BRAMBILLA, 1994: 120-122). Valpreda, in particolare, viene assolto definitivamente: a causa della strage, ha scontato complessivamente ben 1.110 giorni di carcere¹²⁰; è ritornato

116 Riguardo le conclusioni "sulle borse" alle quali sono pervenuti i Giudici di appello, va precisato che gli stessi hanno riabilitato la testimonianza di Ennst Dieter Specht - contitolare della ditta tedesca Mosbach & Gruber - resa al processo nei confronti degli ordinovisti. Non hanno tenuto conto, invece, della perizia dei P.M. Alessandrini e Fiasconaro.

117 Un altro elemento (analizzato, peraltro, al paragrafo 3 "La pista nera") che ha condotto la Corte d'Assise d'Appello di Catanzaro a scagionare Freda e il suo gruppo è stato quel "laccio" o "cordino" che assicurava il cartellino del prezzo alla borsa Mosbach-Gruber (CUCCHIARELLI, 2009: 115-117). Questo cordino avrebbe potuto provare che le borse usate negli attentati provenivano dalla valigeria Al Duomo di Padova ma esso, inspiegabilmente, non verrà conservato ed i magistrati non potranno esaminarlo.

118 Giudice Estensore: Vito Rubino; Giudici popolari: Lella, Mecca, Porta, Berardi, Centrone e Gesmundo.

119 Un anno di reclusione al gen. Maletti e 10 mesi al cap. Labruna.

120 Valpreda, infatti, viene arrestato il 15 dicembre 1969, 3 giorni dopo la strage di Piazza Fontana. Sul punto, si veda il paragrafo 2 "La pista anarchica". Valpreda morirà il 6 luglio 2002.

in libertà – insieme ai suoi compagni anarchici¹²¹ - il 29 dicembre 1972 per decorrenza dei termini di carcerazione preventiva¹²². I Giudici di Bari motivano la loro sentenza nel febbraio 1986. Valpreda non ottiene la formula piena in quanto la testimonianza del tassista Rolandi «... ben lungi dall'essere priva di efficacia accusatoria, è al limite della credibilità ... e se alcuni elementi quali le basette e la “erre” francese hanno confermato nella corte perplessità, è impensabile trarre da esse un convincimento opposto, quasi che Rolandi, sia pure in buona fede, si fosse inventato tutto ed avesse accusato falsamente Valpreda ...» (Sent. Corte d'Assise d'Appello di Bari 1 agosto 1985). Peraltro, l'alibi del ballerino anarchico viene considerato «... carente di prova ... fondato com'è sulla dichiarazione di Valpreda e della zia, Rachele Torri, quest'ultima palesemente compiacente e contraddittoria ...» (Sent. Corte d'Assise d'Appello di Bari 1 agosto 1985). Per motivare l'assoluzione di Franco Freda, i Giudici asseriscono: «... È mera illazione partendo dalle scarse risultanze acquisite voler asserire che tutti i *timer* (impiegati negli attentati del 12 dicembre) avevano le stesse caratteristiche dei *timer* acquistati da Freda: significa proprio voler dare per dimostrato quello che invece si vuole dimostrare ...» (Sent. Corte d'Assise d'Appello di Bari 1 agosto 1985). Riguardo Giovanni Ventura, viene fatto presente che le accuse contro di lui si fondavano essenzialmente sulle dichiarazioni del professor Lorenzon «... che in quelle tempestose giornate del gennaio '70 fece di tutto: accusò Ventura, ritrattò e mentre ritrattava raccolse ulteriori confidenze del suo interlocutore e tornò ad accusarlo. (Pertanto,) sulla base di deposizioni contraddittorie, non confortate da riscontri puntuali, parzialmente smentite da anni di inchiesta giudiziaria, non si può fondare un giudizio sicuro di responsabilità penale. ...»¹²³ (Sent. Corte d'Assise d'Appello di Bari 1 agosto 1985).

121 Ci si riferisce agli altri aderenti al circolo “22 marzo”: Roberto Mander, Emilio Borghese, Roberto Gargamelli, Emilio Bagnoli, ecc..

122 Per rimettere in libertà il ballerino anarchico si è resa necessaria un'apposita legge *ad personam* – nota appunto come Legge Valpreda (L. 773/72) - la quale ha abrogato la precedente normativa in vigore secondo la quale una persona imputata di gravissimi reati (tra i quali la “strage”) non poteva essere liberata sino ad una sentenza di assoluzione.

123 Merlini, invece, viene ritenuto un «... provocatore attivatosi sistematicamente per coinvolgere i giovani anarchici spingendoli verso azioni violente. ...» (Sent. Corte d'Assise d'Appello di Bari 1 agosto 1985). Ma nulla provava un suo coinvolgimento nella strage di Piazza Fontana.

La Corte di Cassazione (Presidente: Corrado Carnevale; P.G.: Carmine Cecere), con sentenza del 27 gennaio 1987 conferma quanto stabilito dalla Corte d'Assise d'Appello di Bari in sede di rinvio con sentenza dell'1 agosto 1985. Freda e Ventura vengono condannati definitivamente per associazione sovversiva in relazione agli attentati commessi nella primavera-estate del 1969 (Sent. Corte di Cassazione 27 gennaio 1987).

1.2 La IV e V istruttoria

La quarta istruttoria sulle bombe del 12 dicembre 1969 si apre nel 1981 – e si svolge sino al 1986 – ad opera del Giudice Ledonne. Nasce dall'esigenza di colmare le lacune istruttorie sulla posizione di Stefano Delle Chiaie¹²⁴ in ordine alla verifica delle connivenze dello stesso con apparati statuali di altri Paesi e con centri di poteri occulti dello Stato italiano, per individuare il ruolo svolto dal *leader* di Avanguardia Nazionale al fine di precisare i suoi rapporti con gli altri inquisiti nel procedimento storico di Piazza Fontana. L'attività istruttoria intendeva anche verificare se esistevano rapporti di collaborazione tra il Delle Chiaie con i poteri deviati e con la loggia massonica P2. Si mirava ad accertare la matrice degli attentati negli ambienti militari, politici ed economici dei quali sarebbero stati espressione il gen. Maletti, il cap. Labruna nonché il gen. Miceli, tutti appartenenti alla Loggia P2. Insieme al Delle Chiaie, veniva indagato anche Massimiliano Fachini; difatti, alcuni pentiti provenienti dall'area della destra estrema – più precisamente, trattasi di Sergio Calore, Angelo Izzo e Sergio Latini – avevano riferito ai Giudici di aver appreso in carcere, direttamente dal Freda, che l'ordigno alla Banca Nazionale dell'Agricoltura era stato collocato da Fachini ma che non si intendeva provocare una strage. Una tesi, questa dell'errore, emersa tante volte e da più parti nel corso degli anni in cui sono state espletate le indagini su Piazza Fontana.

124 All'epoca, latitante da più di 15 anni.

Versione che è riportata anche in un'informativa dei servizi segreti: «... l'ordigno esplosivo alla banca di Milano non avrebbe dovuto causare vittime umane ma avrebbe dovuto esplodere quando la banca era chiusa. Per ostacoli frapposti ai tempi di esecuzione dell'attentato lo scoppio sarebbe avvenuto con anticipo ...». In ogni caso, le dichiarazioni dei pentiti neofascisti conducono ad un nuovo processo che vede come imputati Stefano Delle Chiaie – considerato il mandante della strage – e Massimiliano Fachini, ritenuto l'esecutore materiale. Anche questo processo – tra tutti, quello con l'impianto accusatorio più fragile – non porta ad alcun accertamento di colpevolezza¹²⁵ (BRAMBILLA, 1994: 122).

La Corte d'Assise di Catanzaro (Presidente: Nunzio Naso; P.M.: Domenico Prestinenzi¹²⁶), infatti, con sentenza del 20 febbraio 1989, assolve Delle Chiaie e Fachini dall'imputazione del delitto di strage per non aver commesso il fatto. Gli estremisti neri vengono assolti, in questo caso, con una formula ben più liberatoria rispetto agli imputati dei processi precedenti¹²⁷. Al rapporto tra Stefano Delle Chiaie e il Sid è dedicato un intero paragrafo della sentenza: il neofascista non era protetto dal servizio segreto, né collaborava con esso, almeno sino al 1972. Vengono del tutto esclusi i rapporti tra il Delle Chiaie e l'Ufficio Affari Riservati del Ministero dell'Interno (Sent. Corte d'Assise di Catanzaro 20 febbraio 1989). Un altro paragrafo della sentenza *de qua* è dedicato, invece, alle deviazioni ed ai depistaggi posti in essere nel corso delle indagini sugli attentati del 12 dicembre 1969 dal quale emergono alcuni aspetti inquietanti: la sottrazione dei frammenti della borsa reperiti a Roma dopo l'esplosione, la sparizione del “cordino” che teneva attaccato al manico della borsa – contenente l'ordigno inesplosivo alla Comit – il cartellino del prezzo, la precipitosa distruzione dell'esplosivo in dotazione alla cellula di Freda¹²⁸, le “coperture” fornite a Giannettini e Serpieri, l'espatrio di Pozzan, i contatti tra Fachini e il cap. Labruna, i documenti, rinvenuti nella cassetta di sicurezza nella

125 Il processo ha inizio con l'ordinanza del 30 luglio 1986 tramite la quale il giudice istruttore Ledonne rinvia a giudizio Stefano Delle Chiaie e Massimiliano Fachini per il delitto di strage. Esso si tiene avanti la Corte d'Assise di Catanzaro.

126 Giudice Estensore: De Lorenzo; Giudici popolari: Todaro, Senese, Nesci, Tarantino, Alcaro e Florenzano.

127 Nei processi precedenti, infatti, non si era andati oltre l'insufficienza di prove.

128 Ci si riferisce all'esplosivo rinvenuto nella casa di Castelfranco Veneto nell'autunno del 1971.

Banca popolare di Montebelluna, ecc.¹²⁹ (Sent. Corte d'Assise di Catanzaro 20 febbraio 1989).

La Corte d'Assise d'Appello di Catanzaro (Presidente: Domenico Pudia¹³⁰) – con sentenza del 5 luglio 1991 - conferma il verdetto di I grado. Le assoluzioni del Delle Chiaie e del Fachini divengono definitive per scadenza del termine utile al ricorso in Cassazione. Per la strage di Piazza Fontana, ancora una volta, non ci sono colpevoli.

La quinta ed ultima istruttoria su Piazza Fontana¹³¹ è condotta dal giudice milanese Guido Salvini, al quale si sono affiancati i P.M. Grazia Pradella e Massimo Meroni. Essa prende avvio alla fine degli anni Ottanta da un'inchiesta sull'operato di Ordine Nuovo e si basa essenzialmente sulle testimonianze di ex militanti della destra estrema quali Vincenzo Vinciguerra, Martino Siciliano, Carlo Digilio, ecc.¹³². A finire sul banco degli imputati - accusati a vario titolo di aver organizzato ed eseguito la strage del 12 dicembre 1969 - sono Delfo Zorzi e Carlo Maria Maggi, dirigenti di Ordine Nuovo nel Triveneto, oltre al neofascista milanese Giancarlo Rognoni; l'ex ordinovista Stefano Tringali, invece, è accusato di favoreggiamento nei confronti di Zorzi. Anche Franco Freda e Giovanni Ventura sono accusati di concorso in strage; nei loro confronti, però, non si può procedere perchè sono stati già assolti con sentenza passata in giudicato¹³³. Dopo quasi 30 anni dai fatti *de quibus* - l'8 giugno 1999 – Zorzi, Maggi, Rognoni e il collaboratore di giustizia Digilio vengono rinviati a giudizio. Il 16 febbraio 2000 ha inizio l'ottavo processo per i fatti di Piazza Fontana, il primo in un'aula di giustizia di Milano. La Corte d'Assise di Milano (Presidente: Luigi Martino; P.M.: Grazia Pradella, Massimo Meroni), con sentenza del 30 giugno 2001, condanna alla pena dell'ergastolo Delfo Zorzi, Carlo Maria Maggi e Giancarlo Rognoni. Stefano Tringali viene condannato

129 Gli elementi qui descritti sono stati analizzati in precedenza.

130 Giudice Estensore: Commodoro; Giudici popolari: Mastroianni, Gratico, Lo Torto, Caliguri, Merandi, Cristofaro.

131 Essa è stata ampiamente trattata al paragrafo 4 "L'ultima inchiesta".

132 Dalla c.d. quinta istruttoria si riapriranno anche le inchieste sulla strage alla Questura di Milano e su quella di Piazza della Loggia a Brescia.

133 Nell'ordinamento italiano, infatti, opera il principio del c.d. *ne bis in idem* (letteralmente "non due volte per la medesima cosa). Si tratta di un brocardo, valido per la maggior parte degli ordinamenti, secondo il quale un Giudice non può esprimersi due volte sulla stessa azione, se si è già formata la *res iudicata*. In ambito penale, comporta che un accusato non può essere giudicato due volte per lo stesso reato; rappresenta, quindi, uno dei cardini principali del sistema accusatorio diretto ad assicurare maggiori garanzie al cittadino.

alla pena di 3 anni di reclusione. Non doversi procedere, invece, per Carlo Digilio, al quale, pur essendo giudicato come partecipante all'organizzazione della strage di Piazza Fontana, vengono concesse le circostanze attenuanti, e il reato è estinto per prescrizione (Sent. Corte d'Assise di Milano 30 giugno 2001). Con questa sentenza viene stabilita, per la prima volta, la responsabilità storica e giudiziaria del neofascismo italiano – e, in particolare, dell'organizzazione Ordine Nuovo – nell'ideazione e nell'esecuzione degli attentati del 12 dicembre 1969 oltre che negli altri innumerevoli attentati avvenuti nello stesso anno. Contemporaneamente, il verdetto dei giudici milanesi perviene ad una lettura maggiormente unitaria del fenomeno della “strategia della tensione” del quale le bombe del 1969 rappresentano l'espressione primaria; queste esplosioni, infatti, erano dirette – con vaste complicità nazionali e internazionali - all'instaurazione di un regime autoritario. Anche le successive stragi e bombe sino al 1974 – oltre al tentativo di colpo di stato attuato dal principe Borghese l'8 dicembre 1970 – vanno ricondotte a queste medesime spinte eversive, non sempre contrastate in modo efficace. La documentazione in possesso dei Giudici, inoltre, comprovava stretti legami tra gli ordinovisti dell'epoca ed i servizi segreti italiani - e degli altri Paesi occidentali – oltre alla presenza, in Italia, di una fitta rete informativa occulta di agenti segreti statunitensi¹³⁴ (Sent. Corte d'Assise di Milano 30 giugno 2001).

La Corte d'Assise d'Appello di Milano (Presidente: Roberto Pallini; P.M.: Laura Bertolè Viale), con sentenza del 12 marzo 2004, muta ancora una volta il verdetto di I grado. Stefano Tringali viene condannato a un anno di reclusione per favoreggiamento. Delfo Zorzi e Carlo Maria Maggi vengono assolti *ex art. 530 C.p.p. comma 2*¹³⁵; assolto anche Giancarlo Rognoni per non aver commesso il fatto (Sent. Corte d'Assise d'Appello di Milano 12 marzo 2004). I Giudici dell'appello, con ben 642 pagine di motivazioni, rigettano parzialmente la ricostruzione dell'accusa. Sostengono che non è stata raggiunta la prova diretta a

134 Peraltro, i giudici milanesi sono venuti a conoscenza del verificarsi di una manovra di controllo e depistaggio dell'inchiesta sulla strage - realizzata da un ex agente della C.I.A. e dell'F.B.I. a distanza di oltre 30 anni dal fatidico 12 dicembre 1969 – attraverso il tentativo di corruzione di un testimone.

135 Art. 530 Cod. Proc. Pen. (Sentenza di assoluzione) comma 2: «... 2. Il giudice pronuncia sentenza di assoluzione anche quando manca, è insufficiente o è contraddittoria la prova che il fatto sussiste, che l'imputato lo ha commesso, che il fatto costituisce reato o che il reato è stato commesso da persona imputabile. ...».

dimostrare il ruolo – ritenuto dai colleghi di prime cure fondamentale - di Zorzi, Maggi e Rognoni nell’ideazione e organizzazione della strage. Ritengono il collaboratore di giustizia Martino Siciliano parzialmente credibile nella ricostruzione del panorama eversivo della destra estrema; mentre l’altro pentito, Carlo Digilio, non lo è nella chiamata di correttezza effettuata nei confronti dei suoi ex camerati. “Zio Otto” è credibile solo quando ha ammesso di aver svolto una “consulenza tecnica” sull’esplosivo adoperato per la strage; rimane, quindi, seppur precedentemente assolto, l’unico colpevole per Piazza Fontana in quanto reo confesso. I Giudici milanesi di II grado ribadiscono che l’ideazione, la preparazione e l’esecuzione degli attentati perpetrati il 12 dicembre 1969 sono da addebitarsi all’organizzazione neofascista Ordine Nuovo e ritengono la corresponsabilità di Franco Freda e Giovanni Ventura sufficientemente provata (LUCARELLI, 2007: 93-96).

Avverso la sentenza d’appello viene presentato ricorso in Cassazione dal Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte d’Appello di Milano; dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dal Ministro dell’Interno, rappresentati e difesi dall’Avvocatura distrettuale dello Stato di Milano; dal Comune di Milano, rappresentato e difeso dall’Avv. Corso Bovio; ecc.¹³⁶. Il nucleo essenziale delle censure - poste a fondamento dei ricorsi proposti dal Procuratore Generale della Repubblica e dalle parti civili - ruota principalmente attorno al reputato erroneo apprezzamento della valenza probatoria annessa ai contributi dichiarativi offerti dalle principali fonti d’accusa: Carlo Digilio e Martino Siciliano, i cui apporti sono stati valutati dai giudici di entrambi i gradi di merito secondo i criteri stabiliti dall’art. 192 commi 3 e 4 C.p.p.¹³⁷, nonché Edgardo Bonazzi, fonte *de relato* in riferimento alla

136 A proporre ricorso in Cassazione sono anche la Provincia di Lodi, in persona del Presidente pro-tempore, e la Provincia di Milano, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentati e difesi dall’Avv. Federico Sinicato, ricorrente anche per le parti civili l’Avv. Luigi Passera, Eugenia Garavaglia, Clementina Gerli, Annamaria Scaglia, Lucia Vale, Francesca Dendena, Alessandro Perego, Annamaria Maiocchi, Paolo Silva, Giorgio Silva, Giovanni Gaiani, Mario Meloni, Giuseppina Arnoldi e Carlo Alfredo Maria Arnoldi; l’Avv. Caterina Malavenda, nell’interesse delle parti civili Gabriella China e Silvana China; il difensore di Tringali Stefano.

137 Art. 192 Cod. Proc. Pen. (Valutazione della prova): «1. Il giudice valuta la prova dando conto nella motivazione dei risultati acquisiti e dei criteri adottati. 2. L’esistenza di un fatto non può essere desunta da indizi a meno che questi siano gravi, precisi e concordanti. 3. Le dichiarazioni rese dal coimputato del medesimo reato o da persona imputata in un procedimento connesso a norma dell’articolo 12 sono valutate unitamente agli altri elementi di prova che ne confermano l’attendibilità. 4. La disposizione del comma 3 si applica anche alle dichiarazioni rese da persona imputata di un reato collegato a quello per cui si procede,

posizione di Giancarlo Rognoni. I Giudici dell'Appello avrebbero, da un lato, ritenuto la responsabilità del Digilio assieme a Freda e Ventura e, dall'altro, hanno invece escluso la responsabilità di Maggi e Zorzi negli stessi fatti ascritti ai primi¹³⁸. Secondo il Procuratore Generale ricorrente, i Giudici d'appello avrebbero «dimenticato di spiegare come mai», a fronte della ritenuta inattendibilità *erga alios*, sarebbe stata «invece confermata la responsabilità» del Digilio in ordine ai tragici fatti del 12 dicembre 1969. Sul punto, i Giudici della Cassazione condividono pienamente il principio – già posto dalla Corte d'Assise d'Appello di Milano – secondo cui, sul piano probatorio, la confessione e la chiamata in correità non possono considerarsi fra loro equivalenti; difatti, in tema di valutazione della prova, «... la confessione – pur soggetta come tutte le prove orali alla verifica di attendibilità – non subisce le limitazioni di cui ai commi terzo e quarto dell'art. 192 C.p.p. e non ha, quindi, bisogno di riscontri esterni (Cass., Sez I, 13 gennaio 1997, Savi): derivando da ciò il corollario per il quale, pur nella unicità della fonte dichiarativa, ben possono subire epiloghi valutativi differenziati le narrazioni *contra se* rispetto a quelle *contra alios* ...» (Sent. Corte di Cassazione 3 maggio 2005).

Altre doglianze del Procuratore Generale e delle parti civili si sono concentrate sulla pretesa svalutazione che avrebbe caratterizzato la delibazione dei Giudici di II grado sui rapporti intercorrenti – prima del dicembre 1969 – tra il gruppo degli ordinovisti mestrino-veneziano e quello padovano facente capo a Freda¹³⁹ e sulla conseguente

nel caso previsto dall'articolo 371 comma 2 lettera b)).».

138 Il Digilio, fonte di accusa per Maggi e Zorzi, era stato ritenuto – dai Giudici del I grado – credibile anche *contra se*, e poi assolto per prescrizione dell'addebito di strage a seguito della concessione delle circostanze attenuanti generiche.

139 A parere del Procuratore Generale, i Giudici d'appello avrebbero fatto propria una tesi “minimalista” dei rapporti intercorrenti tra i 2 gruppi ordinovisti secondo la quale i rapporti *de quibus* sarebbero stati accertati ma non nelle dimensioni “qualitative” indispensabili per ritenere dimostrata una comune volontà nei tragici fatti del dicembre 1969. La posizione del ricorrente si basava su una serie di dati di fatto – erroneamente trascurati dai Giudici di II grado - di notevole importanza: 1) entrambi i gruppi disponevano di armi ed esplosivo; 2) Freda e Ventura avevano già realizzato attentati ai treni per i quali erano stati condannati a Catanzaro; 3) c'era già stato il convegno alla White Room per la fondazione di Ordine Nuovo al quale avevano partecipato Freda – per Padova – e Maggi, Zorzi e Siciliano per Venezia; 4) lo stesso Siciliano ha sostenuto che la strategia di O.N. comprendeva anche azioni armate contro lo Stato oltre all'eliminazione fisica dell'avversario politico ed attentati con bombe e ordigni analoghi; 5) infine, il dato più importante, la natura eversiva di O.N. – e dei vari gruppi che lo componevano - era dimostrata dal fatto che la stessa organizzazione veniva sciolta nel novembre del 1973 con decreto del ministero dell'Interno a seguito della sentenza redatta dal Giudice Occorsio (il quale veniva ucciso per questa sua decisione).

contraddizione alla quale sarebbero pervenuti nell'affermare la responsabilità di Freda, Ventura e Digilio per vari attentati – ivi compresa la strage di Piazza Fontana – e nel distinguere, poi, agli effetti di quest'ultimo delitto, il gruppo padovano da quello di Venezia-Mestre; e ciò malgrado che di quest'ultimo facesse parte proprio il Digilio, oltre al Maggi ed allo Zorzi¹⁴⁰. La Corte di Cassazione, però, sul punto, ha ritenuto che la pronuncia d'appello non si sia affatto limitata ad un'apodittica frantumazione dell'impianto accusatorio ma, al contrario, abbia rivalutato¹⁴¹ l'intera gamma degli elementi posti a base del giudizio di I grado. La Corte d'Assise d'Appello di Milano, infatti, dopo aver analiticamente passato in rassegna – seguendone l'*iter* logico-ricostruttivo secondo un percorso di rivalutazione critica condotta alla stregua e sulla falsariga delle specifiche censure proposte dagli appellanti – l'ampia disamina svolta dai Giudici di prime cure in ordine all'esistenza di una struttura eversiva facente capo all'organizzazione Ordine Nuovo ed operante essenzialmente nel Veneto alla fine degli anni Sessanta, è pervenuta – malgrado le opposte tesi difensive – ad una conclusione del tutto sovrapponibile a quella già rassegnata al riguardo in I grado: «... a Padova fu costituito, nell'alveo di Ordine Nuovo, un gruppo eversivo capitanato da Freda e Ventura e che ad esso vanno attribuiti una serie di fatti delittuosi consumati nel 1969, tra i quali campeggiano gli attentati ai treni dell'agosto ...» (Sent. Corte d'Assise d'Appello di Milano 12 marzo 2004). Per di più, anche riguardo le responsabilità individuali, l'approccio dei Giudici di II grado non si è discostato molto dai risultati delle indagini svolte in I grado; anche la Corte d'Appello ha ritenuto di «... dover, in definitiva, condividere l'approdo cui la Corte d'Assise di Milano, peraltro in termini più impliciti che espliciti, è pervenuta in ordine alla responsabilità di Freda Franco e Ventura Giovanni per i fatti del 12.12.1969, pur avvertendo che tale conclusione oltre a non poter provocare ... effetti giuridici di sorta nei confronti di costoro, irrevocabilmente assolti dalla Corte d'Assise d'Appello di Bari, è frutto di un giudizio formulato senza poter disporre dell'intero materiale probatorio utilizzato a Catanzaro e Bari ...» (Sent. Corte d'Assise

140 Entrambi elementi di spicco di Ordine Nuovo; Maggi, addirittura è stato indicato come il responsabile dell'organizzazione per il Triveneto.

141 Anche alla luce, ovviamente, delle critiche e delle censure difensive oltre alle nuove acquisizioni operate nel corso del giudizio di appello.

d'Appello di Milano 12 marzo 2004). I ricorrenti hanno cercato di valorizzare al massimo l'assunto – contrario alla tesi dei Giudici d'appello – secondo il quale, essendoci stati forti legami tra la cellula neofascista padovana (nella quale operavano persone riconosciute come responsabili della strage di Piazza Fontana) ed il nucleo ordinovista di Venezia-Mestre¹⁴², vi erano convergenze strategico-operative tra i due gruppi che avrebbero condotto ad una responsabilità, per i fatti *de quibus*, anche degli estremisti di destra mestrini e veneziani¹⁴³. Ma tale assunto, seppure praticabile in linea astratta e coerente anche sul piano razionale, non ha trovato conferma positiva sul piano probatorio alla luce dei rilievi – tutti dotati di incontestabile rigore logico secondo i Giudici della Suprema Corte¹⁴⁴ – svolti nella sentenza di II grado.

Un altro punto sul quale si è focalizzata l'“attenzione” dei ricorrenti¹⁴⁵ è stata la motivazione della sentenza di II grado “aggredita” sul piano della coerenza logica¹⁴⁶ con specifico riferimento a quelli che sono stati reputati, in I grado, gli snodi cruciali sui quali si è fondato

142 Nel quale operavano – peraltro, in posizione di vertice – uomini come Maggi, Zorzi e Digilio; quest'ultimo - con un ruolo maggiormente “coperto” - era stato ritenuto, per di più, “non estraneo ai fatti”.

143 Quest'assunto era condiviso dai Giudici di I grado.

144 I Giudici della Corte di Cassazione, infatti, sul punto, hanno ritenuto del tutto coerente il percorso logico-argomentativo che caratterizzava la sentenza d'appello: «... la correttezza (e accuratezza) nella deliberazione del materiale di prova, e la assoluta esaustività degli apporti motivazionali sui principali e qualificanti aspetti, rende del tutto esente da censure il provvedimento, quanto meno sul piano del circoscritto sindacato ritualmente devolvibile a questa Corte. Deve infatti sottolinearsi a questo riguardo – essendo stati Maggi e Zorzi assolti nella sentenza impugnata a norma dell'art. 530, comma 2, cod. proc. pen. – che il controllo affidato alla Corte di Cassazione sulla struttura e sulla congruenza logica della motivazione involge anche l'osservanza del principio dell'“oltre ogni ragionevole dubbio”, che non può dirsi certamente rispettato quando la pronuncia di condanna si fonda su un accertamento giudiziale non sostenuto dalla certezza razionale, ossia da un grado di conferma così elevato da confinare con la certezza. Il principio dell'“oltre ogni ragionevole dubbio” rappresenta, infatti, il limite della libertà di convincimento del giudice, apprestato dall'ordinamento per evitare che l'esito del processo sia rimesso ad apprezzamenti discrezionali, soggettivi, confinanti con l'arbitrio (Cass., Sez. I, 14 maggio 2004, Grasso) ... » (Sent. Corte di Cassazione 3 maggio 2005).

145 In particolare, del Procuratore Generale e delle parti civili

146 Le censure delle parti ricorrenti si sono concentrate anche sul vizio di motivazione dei Giudici del merito ma, riguardo il controllo sulla motivazione, la Corte di Cassazione non deve stabilire se la decisione di merito proponga la migliore ricostruzione dei fatti, né deve dividerne la giustificazione ma deve limitarsi a verificare – sulla base del testo del provvedimento impugnato – se questa giustificazione sia compatibile con il senso comune e con i limiti di una plausibile opinabilità di apprezzamento. Da tutto questo è derivata l'inconferenza di non poche censure proposte dai ricorrenti tenuto conto che la sentenza impugnata ha, con motivazione ampia, appagante e non certo manifestamente illogica, dato puntualmente atto, con riferimento alle singole vicende – assunte in I grado quali altrettanti nuclei portanti del diverso giudizio in punto di responsabilità penale – delle “ragioni” per le quali si è ritenuto di assegnare diversa valenza alle acquisizioni probatorie e dei criteri adottati per giungere a diverse e meno “certe” conclusioni (Sent. Corte di Cassazione 3 maggio 2005).

il giudizio di responsabilità penale; *in primis*, quello relativo ai c.d. accessi al casolare di Paese ed alla relative dichiarazioni del Digilio¹⁴⁷. Anche qui, le doglianze di parte ricorrente – tese a contestare la logicità della motivazione e mai la sua carenza¹⁴⁸ - si sono rivelate per taluni aspetti palesemente infondate, mentre sotto i restanti profili addirittura inammissibili perché evocative di rilievi di puro fatto; in una diffusa ricostruzione di tale articolata vicenda, la sentenza di appello ha infatti meticolosamente ricomposto – secondo una linea di notevole rigore logico – la sequenza degli accessi compiuti da Digilio presso il casolare di Paese, seguendone le evoluzioni dichiarative, le epoche di riferimento, le presenze dei soggetti chiamati in causa dalla fonte, le dichiarazioni testimoniali evocate a conferma o smentita di quel complesso tessuto narrativo, ecc., concludendo che il narrato di “Zio Otto” è apparso gravemente viziato sotto vari profili¹⁴⁹. I Giudici della Cassazione hanno ritenuto che le censure dei ricorrenti si siano rivelate del tutto inconsistenti alla luce delle più che adeguate puntualizzazioni offerte a tal proposito dalla sentenza d’appello nella quale è testualmente riportato che le dichiarazioni del Digilio Carlo «... a) non sono attendibili; b) non sono quasi mai corredate dai necessari elementi esterni di convalida, se si eccettua il mero riscontro logico connesso alla comune appartenenza sua e dei chiamati alla stessa organizzazione eversiva, nonché agli accertati collegamenti con analoghi gruppi di altre città. ...» (Sent. Corte d’Assise d’Appello di Milano 12 marzo 2004).

Il ricorso del Procuratore Generale, per di più, ha segnalato come la sentenza di II grado abbia ritenuto Martino Siciliano attendibile, a differenza di Carlo Digilio, lamentando che i Giudici d’appello - pur

147 Sul punto, si veda il paragrafo 4 “L’ultima inchiesta”.

148 A testimonianza dell’approfondimento argomentativo con cui la sentenza di appello ha dato atto dei relativi apprezzamenti in punto di prova.

149 Quanto sostenuto da Digilio è apparso viziato – ai Giudici della Corte d’Assise d’Appello di Milano – perché incoerente nel tempo, nei riferimenti soggettivi e nei fatti percepiti e direttamente vissuti (soltanto nel III accesso, si parla – con dovizia di dettagli tecnici – degli ordigni destinati agli attentati ai treni) che, negletti in I grado, hanno invece ricevuto una rilettura del tutto “logica” da parte dei Giudici d’Appello, evidentemente attenti a rifuggire da qualsiasi apodittica “spiegazione” di aporie narrative tanto evidenti (Sent. Corte di Cassazione 3 maggio 2005). Un altro elemento che ha condotto i Giudici d’Appello a dubitare dell’attendibilità del Digilio è l’asserita presenza dell’ex repubblicano Lino Franco nella seconda visita effettuata presso il casale di Paese (si veda a tal proposito il paragrafo 4 “L’ultima inchiesta”); alla stregua, infatti, dei riferimenti temporali offerti da “Zio Otto”, la presenza del Franco – deceduto il 15 luglio 1969 a seguito di una lunga malattia invalidante – doveva reputarsi impossibile stanti le precise dichiarazioni sul punto rese dalla vedova a proposito delle condizioni di salute e della possibilità di movimento del marito.

tenendo conto del denaro erogato da Delfo Zorzi al collaboratore Siciliano per ritrattare le sue accuse – non avrebbero saputo trarre le conseguenze dovute secondo i canoni interpretativi dettati dall'art. 192 C.p.p.. Qui, i Giudici della Suprema Corte hanno ritenuto che i colleghi di II grado si siano saldamente attestati ad un rigoroso criterio di verifica di ciascun singolo episodio narrato dall'ex ordinovista Siciliano piuttosto che enfatizzarne o sminuirne la credibilità generica rappresentando, in tal modo, un percorso del tutto corretto e certamente privo di quelle critiche di illogicità, addirittura manifesta, che i ricorrenti hanno preteso di intravedere nella sentenza impugnata. Il denaro ricevuto da Siciliano avrebbe rappresentato per lui uno stimolo a collaborare e non a mentire così come il tentativo di “avvicinamento” – posto in essere dallo Zorzi nei confronti del teste avverso – non rappresentava di per sé prova di colpevolezza che i Giudici dovevano motivatamente escludere ove intendevano assolvere l'imputato¹⁵⁰. Così come non vi è alcuna contraddizione¹⁵¹ da parte dei Giudici d'appello - nel ritenere attendibili le dichiarazioni del collaboratore Siciliano e contemporaneamente giungere ad un giudizio di non colpevolezza degli imputati - in quanto a tali dichiarazioni sono mancati del tutto essenziali elementi di convalida e di riscontro¹⁵² (Sent. Corte di Cassazione 3 maggio 2005).

I ricorrenti impugnano la sentenza d'appello anche nella parte riguardante l'assoluzione di Giancarlo Rognoni deducendo “vizio di motivazione” ancorché variamente articolato¹⁵³. Il ricorso presentato dalle parti civili è addirittura corredato di produzione documentale e, peraltro, è incentrato esclusivamente su aspetti di merito al punto che la Corte di Cassazione ne dichiara, *in parte qua*, l'inammissibilità perché

150 I ricorrenti, infatti, si sono soffermati a porre in risalto come i Giudici di II grado abbiano accuratamente scandagliato tutte le vicende riguardanti l'“avvicinamento” del Siciliano – con offerte di vario genere (proposte di lavoro, di assistenza legale, di somme di denaro, ecc.) – al fine di “salvare” l'attendibilità del teste stesso. Ma non si siano soffermati, con altrettanta cura, ad analizzare i motivi per i quali Zorzi si sia così tanto attivato – stante la sua conclamata estraneità ai fatti del 12 dicembre 1969 - per “eliminare” dal processo un soggetto le cui dichiarazioni non avrebbero potuto nuocergli.

151 Prospettata più volte da Procuratore Generale e dalle altre parti ricorrenti.

152 Riguardo i rapporti tra le dichiarazioni del Vianello con quelle del Siciliano - ci si riferisce soprattutto agli eventi del 31 gennaio 1969 (sul punto si veda il paragrafo 4 “L'ultima inchiesta”) -, i Giudici di II grado hanno ritenuto che quanto sostenuto dal primo ha rappresentato una smentita rispetto alle ammissioni del secondo. Tale assunto – pienamente condiviso dal Supremo Collegio – non ha condotto a minare l'attendibilità di Martino Siciliano ma, sicuramente, come in altri casi, ha fatto venir meno quel riscontro esterno necessario per “irrobustire” il complesso probatorio nel suo insieme.

153 Ricorso avverso l'assoluzione del Rognoni viene presentato dal procuratore Generale, dall'Avvocatura dello Stato, dall'Avv. Luigi Passera (difensore delle parti civili), ecc..

proposto per motivi non consentiti. I Giudici del Supremo Collegio, ancora una volta, non condividono le ragioni dei ricorrenti ritenendo la sentenza di II grado del tutto coerente e immune da censure di ordine logico argomentativo; i Giudici d'appello, infatti, hanno esaminato a fondo la genesi e le ragioni alla base delle dichiarazioni di Edgardo Bonazzi¹⁵⁴, principale fonte d'accusa del Rognoni pervenendo ad un giudizio di attendibilità "gravemente inficiato" dagli obiettivi perseguiti dalla fonte stessa¹⁵⁵. Hanno tenuto conto, inoltre, della circostanza importante che il Bonazzi rappresentava una fonte *de relato*¹⁵⁶ per aver riportato fatti ai quali non aveva assistito direttamente ma dei quali era venuto a conoscenza a seguito di confidenze rese dal neofascista Nico Azzi durante la comune detenzione¹⁵⁷ (Sent. Corte di Cassazione 3 maggio 2005).

Tutto ciò posto, la Corte di Cassazione (Presidente: Francesco Morelli; P.G.: Enrico Delehay), con sentenza del 3 maggio 2005, ha confermato le assoluzioni per Zorzi, Maggi e Rognoni ed ha assolto anche Stefano Tringali per prescrizione del reato di favoreggiamento¹⁵⁸.

Dopo dieci processi, si chiude definitivamente l'*iter* giudiziario per la strage di Piazza Fontana: il processo più lungo della storia della Repubblica italiana. La strage ha, quindi, una genesi oscura pur essendo parte di un programma eversivo ben sedimentato¹⁵⁹. Viene accertata la responsabilità materiale di Franco Freda e Giovanni Ventura ma questi non possono essere più processati perchè irrevocabilmente assolti dalla Corte d'Assise d'Appello di Bari. La Corte di Cassazione ha deciso,

154 Sul ruolo e sulle dichiarazioni di Edgardo Bonazzi sugli attentati del 12 dicembre 1969, si consulti il paragrafo 4 "L'ultima inchiesta".

155 Non trascurando, peraltro, i significativi elementi di incostanza che hanno contrassegnato le dichiarazioni del Bonazzi.

156 La testimonianza *de relato* – o testimonianza indiretta – si ha quando il testimone narra non ciò che egli stesso ha veduto ma ciò che gli altri gli hanno narrato di aver veduto. Nell'ordinamento italiano è regolamentata dall'art. 195 C.p.p. il quale dispone che – per l'utilizzabilità ai fini della prova della testimonianza *de relato* – è necessaria l'indicazione della fonte diretta e l'eventuale ascolto di quest'ultima; obbligatorio solo se richiesto dalla parte o se il Giudice ne ravvisi la necessità. Qualora il testimone non voglia o non possa rendere note le generalità della propria fonte ovvero qualora quest'ultima sia tenuta al segreto professionale o d'ufficio, la testimonianza è inutilizzabile ai fini della prova.

157 Peraltro, le dichiarazioni di Bonazzi non hanno trovato sostegno da parte dello stesso Azzi.

158 La Corte di Cassazione ha ritenuto ammissibile il ricorso presentato nell'interesse di Tringali Stefano ma ha rilevato la mancanza dei presupposti necessari per una declaratoria di proscioglimento nel merito, ex art. 129 comma 2 C.p.p., nei suoi confronti.

159 La Corte di Cassazione ha stabilito definitivamente che la strage di Piazza Fontana ha una matrice di estrema destra che vede in prima fila Ordine Nuovo.

infine, di applicare l'art. 616 C.p.p.¹⁶⁰ condannando al pagamento delle spese processuali i familiari delle vittime che avevano presentato ricorso.

6. Conclusioni

Il “capitolo stragi” nella storia recente dell'Italia – che va dalla fine del secondo conflitto mondiale sino all'attualità - rappresenta sicuramente quello più tragico e, nello stesso tempo, più misterioso. Le stragi perpetrate nei c.d. “anni di piombo” sono state diverse: Piazza Fontana a Milano (1969), Peteano a Gorizia (1972), strage della Questura di Milano (1973), Piazza della Loggia a Brescia (1974), l'Italicus (1974), la strage alla stazione di Bologna (1980), quella di Natale (1984), ecc.¹⁶¹. Accomunate tutte da un alone enigmatico riguardo il movente e l'identità degli autori¹⁶². Tra tutte, quella di Piazza Fontana è considerata la strage per antonomasia, la prima in ordine cronologico, l'evento che ha fatto “perdere l'innocenza agli italiani” e dopo il quale “nulla è stato come prima”; rispetto alle altre, presenta aspetti maggiormente inquietanti – le “coperture” e i depistaggi che la circondano sono tanti e tutti caratterizzati da un alone oscuro – e costituisce un argomento ancora molto attuale e dibattuto¹⁶³.

160 Art. 616 Cod. Proc. Pen. (Spese e sanzione pecuniaria in caso di rigetto o di inammissibilità del ricorso): «1. Con il provvedimento che dichiara inammissibile o rigetta il ricorso, la parte privata che lo ha proposto è condannata al pagamento delle spese del procedimento. Se il ricorso è dichiarato inammissibile, la parte privata è inoltre condannata con lo stesso provvedimento al pagamento a favore della cassa delle ammende di una somma da euro 258 a euro 2.065. Nello stesso modo si può provvedere quando il ricorso è rigettato. (La Corte Costituzionale con sentenza 13 giugno 2000, n. 186 ha dichiarato l'illegittimità del presente articolo nella parte in cui non prevede che la Corte di Cassazione in caso di inammissibilità del ricorso possa non pronunciare la condanna in favore della cassa delle ammende a carico della parte privata che abbia proposto il ricorso senza versare in colpa nella determinazione della causa di inammissibilità.)».

161 Qui si fa riferimento a quelle stragi – commesse tra la fine degli anni Sessanta e la metà degli anni Ottanta – che hanno colpito indiscriminatamente un numero di persone con l'obiettivo di destabilizzare l'ordinamento e che sono vagamente riconducibili alla mano dei servizi segreti deviati e ad aree circoscritte della destra estrema. Non rientrano, pertanto, le stragi commesse dalla mafia agli inizi degli anni Novanta.

162 Il movente maggiormente verosimile appare quello della c.d. “strategia della tensione” ma sul punto non si è pervenuti, comunque, a certezze definitive. Solo per la strage di Peteano, si è giunti a maggiore chiarezza riguardo gli autori: essa, difatti, sarebbe stata commessa dal reo confesso Vincenzo Vinciguerra (sul punto, si consulti il paragrafo 4 “L'ultima inchiesta”).

163 Tra l'altro, la scorsa primavera, Roberto Antonucci Prina (71 anni) – all'epoca un impiegato

Analizzando i tristi eventi di quel fatidico 12 dicembre 1969, si comprende che nell'esecuzione dei cinque attentati – due a Milano e tre a Roma – vi sono delle palesi incongruenze. L'unica esplosione a generare morti è quella di Piazza Fontana. Ciò vuol dire che gli esecutori hanno commesso degli errori: o hanno errato nei quattro attentati senza vittime oppure hanno sbagliato a Piazza Fontana usando un quantitativo troppo consistente di esplosivo – o cosa ancora più probabile, facendo esplodere l'ordigno in anticipo. Se si volevano dei morti, questi ci sarebbero dovuti essere in tutti i cinque episodi; stesso discorso è valido se si volevano solo feriti. Un esame approfondito di questa divergenza avrebbe senz'altro potuto chiarire aspetti fondamentali riguardo gli scopi degli attentati e gli autori degli stessi. Ma sono passati oltre quarant'anni ed ora tutto è più difficile, probabilmente gli esecutori e gli ideatori non ci sono più perchè deceduti per cause "più o meno naturali"; altrettanto complesso è cercare di far luce sui tanti indizi non analizzati allora nei dovuti modi: borse dello stesso tipo, *timer* acquistati dalla stessa persona, ordigni fatti esplodere troppo in fretta, cassette metalliche, importanti testimoni "sfuggiti molto facilmente", funzionari trasferiti con superficialità, morti "sospette", ecc..

Eppure i mezzi e gli uomini impiegati – centinaia, forse migliaia, ai più disparati livelli - per pervenire a delle verità su quel lontano 12 dicembre sono stati veramente tanti: cinque istruttorie, dieci processi e trentasei anni tra indagini ed attività giudiziaria. La quinta istruttoria, forse quella che ha dato maggiormente speranza alle famiglie delle vittime, ha rappresentato l'ultima occasione per assicurare alla giustizia dei colpevoli ma – per quanto il lavoro del Giudice Salvini sia stato encomiabile sotto tanti aspetti – gli elementi probatori a carico degli imputati erano veramente esigui: le dichiarazioni di un correo incoerenti nel tempo, nei riferimenti soggettivi e nei fatti percepiti oltre che non corredate dai necessari elementi esterni di convalida¹⁶⁴; un testimone,

della Banca Nazionale dell'Agricoltura – otteneva dal Giudice del Lavoro del Tribunale di Imperia (Dr.ssa E. Drago) un risarcimento di oltre 500.000,00 euro posto a carico del Ministero dell'Interno e dell'I.n.p.s. per i disturbi traumatici e lo stress patito a seguito della tragica esplosione del 12 dicembre 1969. Difeso dagli avvocati Emilio Varaldo e Vincenzo Marino, gli sono stati riconosciuti i benefici sanciti dalla Legge per le vittime delle stragi; attualmente, quindi, può farsi curare a spese dello Stato e riceve – oltre al percepito risarcimento – un vitalizio mensile.

¹⁶⁴ Ci si riferisce alle dichiarazioni di Carlo Digilio ritenute incoerenti dalla Corte di Cassazione (Sent. 3 maggio 2005).

peraltro in situazione di indigenza, che favoleggia di cene di Capodanno nelle quali - tra abbondanti pasti, vino e inni nostalgici – vi sarebbero state ammissioni “evidenti” di colpa¹⁶⁵; un altro “importante” testimone il quale non ha assistito direttamente ai fatti ma ha solamente ricevuto rivelazioni “decisive” da altri soggetti¹⁶⁶, ecc.. In considerazione di tali premesse, non appare priva di fondamento la sentenza della Corte di Cassazione del maggio 2005 che è andata a ribadire le assoluzioni della Corte d’Assise d’Appello di Milano del marzo 2004. Eccessiva, invece, anche se nel pieno rispetto della normativa vigente, appare la decisione di condannare i familiari delle vittime ricorrenti al pagamento delle spese processali.

Il lavoro degli inquirenti e dei Giudici non è stato comunque inutile e se il loro impegno non ha consegnato dei colpevoli alla giustizia ha tuttavia fornito alla storia responsabilità personali e ideologiche, connivenze e aiuti da parte di settori deviati delle istituzioni sui quali i cittadini italiani sono chiamati a non dimenticare. Anche l’allora Presidente della Repubblica Ciampi – nel messaggio di solidarietà inviato ai familiari delle vittime – si è lamentato per il dolore derivante dal rilevare che quella sentenza non è riuscita “a trarre le conseguenze su chi fossero i colpevoli”, concludendo che tutte le sentenze meritano rispetto ma ciò non impedisce che «uno le legga e le commenti» (BARILLI-FENOGLIO, 2009: 166, 167).

In Italia, non è possibile un vero superamento delle polemiche sull’estremismo degli “anni di piombo” – ed una conseguente pacificazione tra le opposte parti – se prima non viene fatta luce sulle stragi perpetrate in quel periodo. Si tratta di un lavoro lungo, doloroso e difficile che si va a scontrare con l’omertà e le tante connivenze. È un obiettivo che necessita di un vasto consenso e dell’assoluta lealtà delle istituzioni, al di là dei tanti interessi divergenti che – in quegli anni di contrapposizione Est-Ovest – hanno trovato sostegno anche nell’apporto delle grandi potenze. Ma dal quale non si può prescindere se si vuole che gli italiani ritrovino il gusto degli ideali e della morale politica che formano la base essenziale del concetto di Patria.

165 Le asserzioni di Siciliano, peraltro, sarebbero state smentite da Vianello e da Zorzi.

166 Ci si riferisce alle dichiarazioni di Bonazzi – testimone *de relato* – che non hanno trovato necessario sostegno da parte della fonte originaria.

Bibliografia

- BARBIERI P. – CUCCHIARELLI P. (2003), *La strage con i capelli bianchi*, Editori Riuniti, Roma;
- BARILLI F. – FENOGLIO M. (2009), *Piazza Fontana*, BeccoGiallo, Pordenone;
- BIACCHESI D. (2002), *Ombre nere*, Mursia, Milano;
- BOATTI G. (1999), *Piazza Fontana. 12 dicembre 1969: il giorno dell'innocenza perduta*, Einaudi, Torino;
- BRAMBILLA M. (1994), *Dieci anni di illusioni. Storia del Sessantotto*, Rizzoli, Milano;
- Codice Procedura Penale (2010), Edizioni Simone, Napoli;
- Commissione stragi, seduta n. 73 del 5 luglio 2000; CUCCHIARELLI P. (2009), *Il segreto di Piazza Fontana*, Ponte delle Grazie Edizioni, Milano;
- Deposizioni di Bonazzi E. del 7 ottobre 1994, del 4 febbraio 1995, del 25 febbraio 1995 e del 22 febbraio 1996 tenute davanti ai Ros dei Carabinieri;
- DIANESE M. – BETTIN G. (2000), *La Strage. Piazza Fontana. Verità e memoria*, Feltrinelli Editore, Milano;
- DI GIOVANNI E. – LIGINI M. – PELLEGRINI E. (2006), *La strage di Stato. Controinchiesta*, Edizioni Odradek, Roma;
- FASANELLA G. – PELLEGRINO G. (2005), *La guerra civile*, Rizzoli, Milano;
- FINER L., *480 held in terrorist bomb hunt*, in *The Observer*, 12 dicembre 1969;
- FREDA F. (1970), *La disintegrazione del sistema*, Edizioni di Ar, Padova;
- Informazioni riferite da Maggi a Digilio e da quest'ultimo comunicate al Dott. Salvini nel corso dell'interrogatorio tenuto il 21 febbraio 1997
- Interrogatorio M. Siciliano del 7 giugno 1996, confermato il giorno successivo al Dott. G. Salvini;

-
- Interrogatorio di M. Siciliano del 20 ottobre 1994 tenuto davanti al Dott. G. Salvini;
 - Interrogatorio di G. Vianello 6 dicembre 1994 tenuto davanti al Dott. G. Salvini;
 - Interrogatorio C. Digilio del 19 febbraio 1994 tenuto davanti al Dott. G. Salvini;
 - Intervista televisiva C. Digilio dell'8 giugno 2000;
 - Istruttoria Freda (1979);
 - Istruttoria Valpreda (1979);
 - LANZA L. (1997), *Bombe e segreti*, Elèuthera, Milano;
 - LUCARELLI C. (2007), *Piazza Fontana*, Einaudi Stile Libero, Torino;
 - PONTI G. (1999), *Compendio di criminologia*, Raffaello Cortina Editore, Milano;
 - Questura di Padova, *Rapporto del 20 maggio 1969*;
 - RAO N. (2008), *Il Sangue e la Celtica. Dalle vendette antipartigiane alla strategia della tensione. Storia armata del neofascismo*, Sperling & Kupfer, Milano;
 - Sentenza Tribunale di Milano 27 ottobre 1975;
 - Sentenza Corte d'Assise di Catanzaro 23 febbraio 1979;
 - Sentenza Corte d'Assise d'Appello di Catanzaro 20 marzo 1981;
 - Sentenza Corte di Cassazione 10 giugno 1982
 - Sentenza Corte di Assise di Appello di Bari 1 agosto 1985;
 - Sentenza Corte di Cassazione 27 gennaio 1987;
 - Sentenza Corte d'Assise di Catanzaro 20 febbraio 1989;
 - Sentenza Corte d'Assise d'Appello di Catanzaro 15 luglio 1991;
 - Sentenza Corte d'Assise di Milano 30 giugno 2001;
 - Sentenza Corte d'Assise d'Appello di Milano 12 marzo 2004;
 - Sentenza Corte di Cassazione 3 maggio 2005;
 - Sentenza ordinanza del Dott. G. Salvini 18 marzo 1995;

- VINCIGUERRA V. (1989), *Ergastolo per la libertà*, Edizioni Arnaud, Firenze;
- WIKIPEDIA (2011), *Memoriale Moro*, in <http://it.wikipedia.org>;
- ZINNI F. (2008), *Piazza Fontana: nessuno è Stato*, Maingraf Editore, Milano.

AFFETTIVITÀ E CARCERE

STUDIO QUALITATIVO SULLA POPOLAZIONE IN REGIME DI DETENZIONE PRESSO LA CASA CIRCONDARIALE “CAVADONNA” DI SIRACUSA

SOFIA MILAZZO*

BARBARA ZAMMITTI **

SOMMARIO: Introduzione - I legami affettivi alla prova del carcere - Una ricerca sul campo. Finalità della ricerca; Il contesto di riferimento: la Casa circondariale “Cavadonna”; Il campione; Modalità operative; Metodologia; Analisi dei dati; Risultati - Considerazioni - Conclusioni

Un detenuto che ha conservato i legami familiari rischia in percentuale tre volte meno la recidività rispetto ad un detenuto, i cui legami familiari si sono spezzati, o sono inesistenti.

A. Bouregba

1. Introduzione

<<Che cos'è il carcere? Qual è la sua funzione e il suo mandato sociale? Una risposta chiara non esiste perché in verità al carcere oggi si chiede tutto e il contrario di tutto>>¹.

Il termine “carcere” deriva dal verbo latino *coerceo*² che significa letteralmente *contenere*, *trattenere* e che designa, simbolicamente, il *correggere* e il *costringere all'obbedienza*. Tale concetto, nonostante sia stato bandito dall'attuale ordinamento penitenziario, continua a essere ampiamente utilizzato nel linguaggio corrente.

*Psicologo giuridico e CTU presso il Tribunale di Siracusa

**Psicologo e dottore di ricerca in adozioni internazionali

1 A. Tonegato, *Amore a carcere*, in *Atti della Giornata di studi "Carcere: salviamo gli affetti. L'affettività e le relazioni famigliari nella vita delle persone detenute"*, Casa di Reclusione di Padova, 10 maggio 2002

2 L. Castiglioni, S. Mariotti, *Il vocabolario della lingua latina*, Torino, Loescher Editore, 1994

Storicamente, l'istituzione carceraria compie una transazione: passa dall'essere un sistema di tipo punitivo all'aver finalità rieducative e risocializzanti. Fino alla fine del XVIII secolo, in Europa e negli Stati Uniti, la penalità prevista per i comportamenti illeciti consiste principalmente nell'infliggere una punizione fisica direttamente sul corpo del condannato, mentre il carcere ha un ruolo minore, essendo per lo più riservato ai sospettati in attesa di giudizio e ai condannati per debiti. Le punizioni corporali sono molto cruente e spesso conducono alla morte del condannato; inoltre si caratterizzano per la loro spettacolarizzazione: la pena nell'*ancien regime* è una forma di vendetta del sovrano nei confronti dei trasgressori della sua legge, vendetta che deve essere consumata pubblicamente e con espressa violenza allo scopo di dimostrare ai sudditi l'egemonia del sovrano sul criminale.

Alla fine del Settecento, riformatori e ideologi come Cesare Beccaria fanno un'aspra critica sulle pene corporali e sulle torture; a partire da questo momento inizia il lento e graduale passaggio dalle sanzioni di tipo fisico alla pena segregativa. Il carcere diventa così uno spazio isolato e "invisibile" all'esterno, nel quale vengono rinchiusi tutti coloro che hanno oltraggiato la legge e che, per tale motivo, vanno allontanati dalla società per un periodo temporale più o meno lungo.

In realtà, già verso la fine del XVI secolo, si registra un cambiamento nei metodi punitivi, quando si comincia a considerare l'idea di sfruttare il lavoro dei detenuti. Nascono così le *houses of correction* in Inghilterra e la *Rasp-huis* in Olanda, il cui obiettivo principale non è soltanto la rieducazione degli internati, quanto lo sfruttamento razionale della forza lavoro. Anche nelle case di correzione, tuttavia, la componente punitiva resta pur sempre la caratteristica principale della pena, come dimostrano le pessime condizioni di vita degli internati in questi istituti e i principi su cui si basano la disciplina e il lavoro. Nel corso del XVIII secolo il carcere abbandona la logica del lavoro e della disciplina come strumento di rieducazione e si concentra su attività di carattere afflittivo. Tra la fine del secolo XVIII e l'inizio del XIX, la lugubre festa punitiva si va spegnendo, tendendo a divenire la parte più nascosta del processo penale.

Attualmente, il carcere si presenta come uno strumento penale dalle diverse sfaccettature e caratterizzato da una diversità di funzioni.

La tendenza storica è un graduale e progressivo riconoscimento dei

diritti del detenuto; al carcere, non più inteso come mero esecutore di punizioni, si attribuisce una funzione rieducativa e risocializzante.

<<La finalità rieducativa dell'esecuzione penale ci restituisce l'immagine di una carcerazione non cinicamente statica, segregante o stancamente ancorata ad interventi di natura esclusivamente custodiale, bensì flessibilmente e dinamicamente volta a stimolare e sostenere un percorso di rivisitazione critica da parte del reo, perché questi è persona ontologicamente protesa al cambiamento e perciò è capace di riconsiderare gli illeciti commessi, tagliare i ponti con i pseudovalori criminogeni, reimpostare le relazioni con gli altri secondo legalità, avviare un serio percorso di inclusione sociale>>³.

Posto che la legge ha l'obiettivo di rieducare e risocializzare, ciò vuol dire sostenere anche tutti i problemi che discendono dai bisogni naturali affettivi e sociali, i quali sono parte del nucleo della personalità e conseguentemente riguardano il progetto esistenziale individuale. Da studi recenti (Gentili, 2006; Mastropasqua, 2007) emerge che la persona condannata sente, durante la carcerazione, l'esigenza di coltivare le relazioni affettive; ne consegue che il programma trattamentale per il reo deve basarsi principalmente sulla valorizzazione dei legami con familiari e conviventi, in quanto essi possono rappresentare dei punti di riferimento efficaci per costruire il processo di riesame del proprio comportamento criminoso.

In questa direzione, tuttavia, la situazione attuale rivela che le finalità rieducative e risocializzanti dell'istituzione penitenziaria sono rimaste un discorso puramente teorico, dal momento che, nella realtà, l'esperienza carceraria quasi sempre consolida la scelta deviante. Inoltre, frequentemente, gli interventi legislativi volti al miglioramento della condizioni di vita all'interno del carcere si rivelano poi, di fatto, inattuabili, per motivazioni diverse (es. mancanza di fondi, problemi logistici e/o organizzativi, carenza di personale, ecc..).

<<La teoria dell'emenda e della rieducazione del condannato è quella su cui ha scommesso la Costituzione. È un impegno virtuoso, e persino appassionante. Ma quando ci chiediamo se il carcere rieduca il condannato, molti dubbi insorgono. Alla rieducazione del detenuto

³ G. Mastropasqua, *Esecuzione della pena detentiva e tutela dei rapporti familiari e di convivenza*, Bari, Cacucci ed., 2007, p. 41

si rivolgono le moderne leggi carcerarie e le scienze antropologiche; in Italia, la legge penitenziaria del 1975 è reputata una delle migliori del mondo; e tuttavia, finché la struttura essenziale del carcere resta la “cella”, la gabbia umana, i progetti di emenda sono faticosi, nonostante l'andirivieni di psicologi e di assistenti sociali. Il carcere resta il segno irriducibile di una “separazione” della vita dalla vita>>⁴.

2. I legami affettivi alla prova del carcere

La persona detenuta non è quasi mai soggetto a se stante, ma si trova collocata all'interno di una rete costituita da svariate e differenziate relazioni familiari e sociali.

L'esecuzione della pena carceraria, di fatto, incide gravemente sui legami affettivi del detenuto con la vita esterna, modificando ritmi e modalità non solo di chi vive lo stato di detenzione, ma anche dei familiari e di tutte le persone a lui prossime affettivamente.

Diversi autori (si veda in particolare Apollonia, 2002) hanno messo in luce alcuni fattori che, incidendo negativamente sulla salute psichica del detenuto, ne determinano uno stato di “adattamento passivo”⁵. Tra questi:

- la separazione dai propri affetti, alimentata anche da tortuosi percorsi burocratici e dall'ignoranza delle normative di legge in materia di incontri e di colloqui dei detenuti con i parenti;
- il trasferimento in carceri lontane dal luogo di residenza dei familiari;

4 G. Anzani, *L'isola dei reclusi*, in *FAMIGLIA OGGI*. Legami oltre le sbarre. La famiglia alla prova del carcere, n. 5, Milano, 2006, p. 10

5 In ambito psicologico, con “adattamento passivo” si intende quel processo attraverso cui un individuo si adegua all'ambiente (fisico o sociale), modificando i propri schemi di comportamento. Già nel 1940 Clemmer aveva coniato il termine “prigionizzazione” per indicare quel progressivo processo di adattamento alla subcultura carceraria, processo indotto, implicitamente o esplicitamente, dall'istituzione penitenziaria. Studiando le relazioni tra i detenuti e la loro organizzazione sociale all'interno del carcere di massima sicurezza dell'Illinois del sud, Clemmer illustra quali sono le fasi del lento e progressivo processo che <<culmina nell'identificazione più o meno completa con l'ambiente, con l'adozione cioè da parte del detenuto dei costumi, della cultura e del codice d'onore del carcere>> (Clemmer, 1941). I processi di prigionizzazione conducono a una profonda modifica degli schemi cognitivi, emotivi e motivazionali dei detenuti, fino a sfociare, nei casi più gravi, in sentimenti di depersonalizzazione o gravi alterazioni della personalità.

- la commistione e la grettezza degli ambienti destinati all'incontro del detenuto con i propri familiari che rendono lo stesso deprimente e doloroso;
- la presenza dei figli, traumatizzati dalla condizione di detenzione del genitore;
- la diffusa noncuranza da parte della comunità esterna a tutto ciò che riguarda il contesto carcerario.

A partire da queste riflessioni appare evidente che la stabilità dei legami del detenuto con le persone che gli sono care è messa a durissima prova durante il periodo di detenzione. Questo è ancora più vero ed evidente quando a espiare la pena è un cittadino extracomunitario: in questo caso, infatti, il contatto con i propri affetti diventa, quasi sempre, un'utopia. Secondo le regole dell'istituzione penitenziaria, le relazioni affettive si possono realizzare mediante visite-colloqui all'interno del carcere stesso. Tali colloqui sono, inizialmente, accordati dopo una lunga attesa, successivamente filtrati, periodicizzati e limitati al punto tale da divenire inautentici. Per molti dei detenuti diviene allora surrogato e sostitutivo del rapporto la via epistolare, che tenderà sempre più al fantastico, all'enfatico, all'ideale, al mito, con il rischio di divenire ostacolo al relazionarsi normalmente sia all'interno sia soprattutto all'esterno del carcere una volta liberi⁶. Gli spazi riservati al colloquio con i propri cari non arrivano quasi mai ad appagare le esigenze affettive del soggetto detenuto: infatti, la presenza costante degli agenti di polizia penitenziaria, la compresenza degli altri detenuti e il poco tempo di cui si dispone non offrono spontaneità e completezza. <<Con la carcerazione, le dinamiche familiari si impoveriscono e sono sconvolte, le relazioni affettive – nella ridotta possibilità di limitati colloqui, telefonate, corrispondenze – retrocedono>>⁷. Al fine di facilitare il mantenimento delle relazioni socio-affettive del reo, la legge prevede, oltre ai colloqui, la concessione di determinati benefici, quali ad esempio permessi premio e detenzione domiciliare. Tali benefici rappresentano innegabilmente una sorta di scommessa sulla reale volontà della persona condannata di rispettare le regole: aldilà

6 A. Tonegato A., *op. cit.*

7 G. Anzani, *op. cit.*, p.11

delle “buone apparenze”, infatti, esistono pur sempre dei margini più o meno ampi di rischio. Tutto ciò significa che bisogna sapientemente coniugare le esigenze trattamentali della persona condannata con quelle di sicurezza sociale, in altri termini occorre ponderare i naturali bisogni di affettività della persona reclusa con la necessità di circoscrivere la pericolosità sociale del reo e di prevenire il rischio di recidiva. Attuali ricerche condotte in questo ambito evidenziano che l’assenza o la restrizione delle relazioni affettive e sociali del detenuto con la rete esterna, da un lato compromette notevolmente l’equilibrio psico-fisico del soggetto durante il periodo di carcerazione, dall’altro aumenta le probabilità di recidiva del reato. <<Il carcere non può non scatenare, in un soggetto sano, l’aggressività, la reattività, la spinta alla rivincita; in un soggetto labile, cioè a rischio, deprime, toglie ogni iniziativa e progetto, lo fa sentire e divenire sempre più inadeguato>>⁸. <<La rottura delle relazioni familiari rappresenta per il detenuto un fattore che aggrava le difficoltà di reinserimento. Alcuni studi, come quello di Brodsky del 1975, dimostrano che i genitori detenuti che hanno mantenuto i legami familiari sono meno recidivi e fra loro si riscontrano anche meno problemi di disciplina carceraria>>⁹. Lo stesso Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria nella circolare del 26 aprile 2010 evidenzia come la mancata coltivazione delle relazioni affettive rappresenti la principale causa di disagio individuale e un gran motivo di rischio suicidiario¹⁰. Se teoricamente il concetto di reclusione fa riferimento al fatto di scontare una pena individuale per una responsabilità personale, nella realtà, la carcerazione di un individuo comporta quasi sempre una pena suppletiva per il coniuge o per il partner o per gli eventuali figli, i quali soffrono moltissimo dell’assenza del recluso.

La pena del carcere non è un laser che seleziona il suo obiettivo e lascia indenne il resto. Il principio costitutivo della responsabilità personale¹¹

8 A. Tonegato, *op. cit.*

9 A. Bouregba, *Le difficoltà di assumere ruoli e funzioni familiari per i padri detenuti*, in *Atti della Giornata di studi “Carcere: salviamo gli affetti. L’affettività e le relazioni famigliari nella vita delle persone detenute”*, Casa di Reclusione di Padova, 10 maggio 2002

10 DAP, *Nuovi interventi per ridurre il disagio derivante dalla condizione di privazione della libertà e per prevenire i fenomeni autoaggressivi* - Circolare 26 aprile 2010

11 La responsabilità penale è personale (Art. 27, comma 1, della Costituzione)

infatti è stravolto, allorquando l'esecuzione della pena diventa una specie di *proiettile a frammentazione*¹², che lacera e distrugge il tessuto delle relazioni tra reo, familiari e conviventi.

A titolo di esempio, la carcerazione di un padre, sovente unica fonte di reddito per il nucleo familiare, non solo può far piombare i suoi cari in uno stato di indigenza, ma può anche privare i bambini delle attenzioni e cure genitoriali di cui necessitano. <<La detenzione di un genitore interviene in modo traumatico nelle relazioni familiari con gravi ricadute soprattutto per i figli coinvolti e poiché un terzo della popolazione detenuta è genitore, il dato numerico fa capire quali contenuti di criticità comporti anche per la società esterna al carcere>>¹³.

In tempi recenti, gli psicologi, interrogatisi sugli effetti dell'allontanamento del padre, si sono accorti che il padre ha un ruolo importante nel primo anno di vita del bambino, mentre ci si immaginava fosse determinante solo nel periodo edipico¹⁴. Se in carcere entra la madre, allora le ferite sul bambino sono indelebili e i traumi devastanti. A complicare ulteriormente il già difficile quadro interviene puntuale la – purtroppo – diffusa tendenza a stigmatizzare ed emarginare socialmente i familiari del carcerato.

<<La carcerazione dei genitori incidendo in modo rilevante sulle dinamiche delle relazioni affettive, può far sorgere numerose problematiche, che si riflettono traumaticamente sullo sviluppo dei figli e possono manifestarsi anche a distanza di molto tempo; in particolare, da ricerche internazionali e da esperienze di operatori volontari emerge chiaramente che l'allontanamento del genitore può esporre il figlio a situazioni difficili e a crisi di identità, le quali possono determinare comportamenti trasgressivi o depressivi indotti da angosce d'abbandono, difficoltà di raccontare la propria storia, impossibilità di progettare il futuro e di essere padroni della propria vita>>¹⁵. Altre ricerche hanno evidenziato come l'assenza di uno o entrambi i genitori (soprattutto nella prima infanzia e nell'età adolescenziale) sia causa di scompensi, turbamenti, reattività esasperata e traumi dirompenti nei

12 G. Anzani, *op. cit.*

13 L. Sacerdote, *Legami familiari messi alla prova* in *FAMIGLIA OGGI*, Legami oltre le sbarre. La famiglia alla prova del carcere, Milano, 2006, n.5, p.20

14 A. Bouregba, *I legami familiari alla prova del carcere*, Milano, Bambinisenzasbarre, 2005

15 G. Mastropasqua, *op. cit.*, pp.22-23

figli, compromettendo le loro capacità affettive, intellettive e relazionali. Infine, la restrizione affettiva imposta durante il periodo di carcerazione produce i suoi effetti negativi anche quando il detenuto recupera la propria libertà. A causa della prolungata assenza, infatti, la famiglia ha modificato il proprio assetto, assumendo una nuova configurazione/organizzazione basata su equilibri diversi tra i membri; in molti casi le mogli o le compagne hanno imparato non senza sofferenza a dirigere la quotidianità familiare, acquisendo il ruolo di capofamiglia, sia come fonti di reddito, sia come figure di riferimento nell'educazione dei figli, conquistando un'indipendenza impensata. In questa nuova situazione, il ricollocarsi nel nucleo familiare e il riappropriarsi dei propri ruoli dopo il periodo detentivo risulta quanto mai complicato, al punto tale che il momento del fine pena, invece della tanto attesa riunione, può in alcuni casi costituire la fine delle relazioni familiari.

Di conseguenza l'effetto indiretto, sia pure non voluto, della pena detentiva è esattamente ribaltato al principio affermato nell'articolo 27¹⁶. Al termine della pena, il detenuto troverà ancora meno risorse e sostegni per compiere un percorso sociale, affettivo e lavorativo di reinserimento di quanti non ne avesse lasciati al momento dell'ingresso in carcere.

Al contrario, sostenere le relazioni familiari, aiutare i detenuti a considerarsi come membri attivi delle loro famiglie e delle loro comunità, favorisce *l'effetto di deistituzionalizzazione*, cioè facilita un positivo reinserimento sociale con una necessità ridotta di interventi assistenziali post-detentivi.

3. Una ricerca sul campo

Come affermato, il carcere rappresenta un'istituzione con funzione detentiva che si propone il compito di allontanare il soggetto deviante dalla società e da un contesto che può essere disfunzionale, al fine di aiutarlo a effettuare la revisione critica del reato compiuto.

La reclusione, tuttavia, comporta altresì la separazione del soggetto anche dalla rete sociale e familiare nella quale si trova inserito, cioè

¹⁶ L'art. 27, terzo comma, della Costituzione Italiana recita: *le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.*

da quelle persone che, a vario titolo, soddisfano sufficientemente i suoi naturali bisogni di affetto e di gratificazione emotiva. Tale separazione non può che essere percepita come destabilizzante e traumatica, non soltanto dal detenuto, ma da tutte le persone, familiari *in primis*, cui esso viene a mancare.

Le ricerche fin qui effettuate hanno messo in luce che la mancata coltivazione delle relazioni socio-affettive da un lato incide negativamente sul benessere psico-fisico del reo durante il periodo di detenzione, dall'altro è un fattore potenzialmente in grado di aumentare il rischio di recidiva.

Alla luce di tali premesse, si è deciso di effettuare uno studio qualitativo pilota su un campione di soggetti in regime di detenzione presso la Casa circondariale "Cavadonna" di Siracusa, volto a esplorare caratteristiche e qualità della vita affettiva e sociale dei ristretti con la propria rete esterna familiare, amicale e sociale.

3.1. Finalità della ricerca

Gli obiettivi perseguiti dalla presente ricerca sono:

- indagine descrittiva delle principali peculiarità del contesto istituzionale (regolamenti interni, punti di forza, elementi di criticità);
- analisi delle caratteristiche e delle qualità delle relazioni sociali e affettive del reo prima e durante il periodo di carcerazione;
- analisi della relazione tra continuità/discontinuità delle relazioni affettive e stato di benessere/malessere psico-fisico;
- analisi del grado di progettualità futura e rischio di recidiva.

3.2. Il contesto di riferimento: la Casa circondariale "Cavadonna"

Dal punto di vista geografico, l'istituto penitenziario maschile di Cavadonna si trova in una zona periferica di Siracusa - città situata nella punta meridionale della Sicilia - una zona nettamente isolata dal contesto urbano. È un istituto nuovo, costruito nel 1997, con grandi spazi esterni di verde.

Per ciò che attiene alla popolazione detenuta, essa è composta da 580 ristretti, a fronte di una capienza regolamentare di 280 e tollerabile di 350 (dato rilevato a luglio 2010). In maniera più dettagliata:

- 109 detenuti si trovano nella sezione di alta sicurezza;
- coloro che sono ubicati nel reparto media sicurezza vivono in condizione di criticità a causa dell'eccessivo sovraffollamento (le stanze destinate a 5 persone vengono, in realtà, utilizzate da 12 in uno spazio di circa 33 mq);
- gli stranieri presenti sono 119;
- i tossicodipendenti rappresentano un'ampia porzione della popolazione in stato di restrizione;
- i detenuti c.d. "protetti" (ovvero generalmente coloro che hanno commesso reati di natura sessuale) ammontano a 107 unità.

Nel corso degli ultimi anni, si registra un sensibile aumento di soggetti giovani di età inferiore a 35 anni, molti dei quali tossicodipendenti.

La problematicità delle condizioni della popolazione detenuta è legata non solo al sovraffollamento, ma anche alle caratteristiche intrinseche di una Casa circondariale, luogo ove il detenuto è sottoposto a continue tensioni determinate dai tempi tecnici di custodia cautelare nonché, molto spesso, dalla non definitività della pena in espiazione. A ciò si aggiunge la presenza di soggetti provenienti dalla libertà che possono anche essere alla prima carcerazione.

3.3. Il campione

Il campione coinvolto nello studio qualitativo pilota è costituito da 20 soggetti in regime di detenzione presso la Casa circondariale Cavadonna di Siracusa.

Al fine di arricchire con ulteriori elementi le informazioni relative ai vissuti analizzati, si è deciso di intervistare alcuni dirigenti e professionisti operanti all'interno del penitenziario, nello specifico: il direttore penitenziario, il vice-direttore penitenziario, il responsabile dell'area trattamentale, lo psicologo penitenziario, il sostituto comandante del reparto di polizia penitenziaria.

3.4. Modalità operative

Per la realizzazione della ricerca, si è richiesta e ottenuta l'autorizzazione sia da parte della Casa circondariale Cavadonna sia del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria (PRAP).

Si è quindi consentito l'ingresso della psicologa Sofia Milazzo per la somministrazione dei questionari ai detenuti ristretti presso l'istituto Cavadonna. La somministrazione è stata consentita soltanto ai detenuti definitivi. Gli operatori dell'istituto Cavadonna sono stati altresì autorizzati dal PRAP a rilasciare l'intervista richiesta.

3.5. Metodologia

Si è deciso di studiare la relazione tra affettività e carcere seguendo l'approccio della ricerca qualitativa.

La tecnica utilizzata per rilevare i dati è stata quella del questionario autocompilato e anonimo, in quanto attraverso questa modalità i detenuti potevano sentirsi maggiormente tutelati e liberi di esprimere i propri vissuti e le proprie idee. Il carcere, infatti, è spesso contrassegnato da un clima di poca fiducia e sospettosità, pertanto garantendo l'anonimato dei questionari, si è cercato di ridurre le distorsioni che avrebbero potuto esserci.

Le interviste alle figure dirigenziali e professionali, condotte dalla dott.ssa Milazzo, sono state audioregistrate.

3.6. Analisi dei dati

Per interpretare i dati ricavati dai questionari, si è proceduto all'analisi monovariata di tutte le variabili, prendendole in considerazione una alla volta, calcolando la frequenza semplice e la percentuale corrispondente. Le interviste, invece, sono state analizzate attraverso un'interpretazione qualitativa di tipo manuale.

3.7. Risultati

La prima parte del questionario è finalizzata a raccogliere alcuni dati anagrafici di carattere generale e alcuni dati relativi alla condizione giuridica dei soggetti detenuti.

Le successive aree che vengono indagate dal questionario riguardano:

- la situazione affettiva, relazionale e sociale prima e durante la detenzione;
- i vissuti interiori e lo stato di salute psicofisica;

- il grado di progettualità futura.

Ulteriori elementi integrativi ai risultati ottenuti sono emersi dalle interviste al personale dirigenziale e professionale della Casa circondariale.

I. Caratteristiche socio-anagrafiche

Campione: 20 detenuti definitivi

a) età

I soggetti hanno un'età compresa tra i 21 e i 37 anni d'età. Le fasce maggiormente rappresentate sono quelle che vanno dai 21 ai 25 anni (7 soggetti) e dai 31 ai 35 anni d'età (7 soggetti).

b) nazionalità

Dei 20 detenuti esaminati, 4 sono stranieri, di cui 3 provenienti da Paesi non appartenenti alla Comunità Europea (Ucraina, Tunisia, Marocco). La città di Siracusa è il luogo di nascita di 9 dei soggetti coinvolti.

c) residenza

È stata, successivamente, rilevata la provincia dove risiedevano i soggetti prima della carcerazione in quanto in tali luoghi si presume che essi abbiano instaurato dei legami di tipo familiare o sociale.

Si è potuto constatare che la maggior parte del campione (17 su 20) risiedeva, al momento dell'arresto, nella provincia di Siracusa, luogo in cui è situata la C.C. Cavadonna.

d) titolo di studio

L'analisi del titolo di studio mette in luce un livello culturale complessivo basso. Solo 3 soggetti hanno infatti conseguito il diploma. La maggioranza del campione (12 su 20) è in possesso della licenza media. Un soggetto non ha conseguito alcun titolo di studio.

e) stato civile e figli

È stato poi chiesto l'attuale stato civile. È stata altresì posta una domanda di sbarramento per verificare quanti detenuti avessero figli; si è richiesto anche il numero e l'età dei figli. Quasi la metà dei soggetti (9) ha un rapporto di convivenza, mentre 2 soggetti sono coniugati, 7 sono celibi, infine, 2 soggetti dichiarano di essere separati/divorziati. Quindici dei detenuti intervistati sono genitori. Il numero totale dei figli è di 29 e l'età media dei figli è di 7 anni.

II. Condizione giuridica

I soggetti che hanno preso parte alla ricerca hanno tutti una condanna definitiva (come da indicazione del PRAP).

a) precedenti carcerazioni

Il rischio di recidiva per i soggetti del campione sembra essere piuttosto alto, infatti la metà dei soggetti ha alle spalle più di una carcerazione e altri tre hanno già scontato una precedente condanna.

b) tempo trascorso in carcere e fine pena

Si è indagata la durata della permanenza in carcere chiedendo gli anni di pena già scontata; emerge che sette detenuti del campione si trovano in carcere da meno di un anno, quattro da 1 a 2 anni, cinque da 2 a 4 anni e altri quattro soggetti da oltre 4 anni.

Per quanto riguarda il fine pena, la fascia maggiormente rappresentata riguarda coloro che devono ancora scontare da 2 a 4 anni (7 su 20), seguita da coloro che devono scontare da 1 a 2 anni (5 su 20); quattro soggetti termineranno la loro pena tra oltre 4 anni e altri quattro tra meno di un anno.

III. Situazione affettiva, relazionale e sociale precedente all'attuale stato di detenzione

Per una valutazione della situazione socio-affettivo-relazionale preesistente all'entrata in carcere, si è deciso di indagare i seguenti aspetti: la situazione abitativa, il tempo libero, i problemi legati alla vita quotidiana e la qualità (positiva vs negativa) delle proprie relazioni familiari e sociali.

a) situazione abitativa

Prima dell'ingresso in carcere, la situazione abitativa dei soggetti era così distribuita: sei soggetti abitavano con la propria famiglia di origine; cinque abitavano con la propria partner; altri cinque abitavano con la partner e con i figli; due soggetti vivevano da soli con i propri figli; un soggetto abitava con la partner e degli amici; infine, un soggetto viveva da solo.

b) tempo libero

Nel periodo precedente alla carcerazione le persone con le quali i soggetti trascorrevano il proprio tempo libero risultano: gli amici (12 soggetti);

la famiglia di origine (11 su 20); la famiglia di nuova costituzione (6). Di fatto, non emerge una grossa percentuale di tempo libero trascorso con i figli (la percentuale comprende sia i figli che la partner).

c) problemi di vita quotidiana

Alla domanda “quali sono i maggiori problemi che ha incontrato nella vita quotidiana prima dell’attuale carcerazione?”, i soggetti evidenziano in ordine di importanza: dipendenza da droghe e alcool (9 soggetti); mancanza di rapporti affettivi (8); difficoltà a trovare o mantenere un lavoro (8); difficoltà di cambiare stile di vita e salario insufficiente (4); solitudine (3); problemi di rapporto con la famiglia di origine (2), mancanza di un’abitazione (2), problemi di salute (2) e mancanza del permesso di soggiorno (2).

d) la qualità delle relazioni affettive familiari e sociali pre-carcerazione

Le relazioni affettive con i propri familiari e le relazioni sociali esistenti nel periodo immediatamente precedente allo stato detentivo sono considerate complessivamente positive dalla maggioranza dei soggetti. Nello specifico: per quanto riguarda la relazione con la famiglia di origine, essa risulta positiva per quattordici dei venti intervistati, negativa per tre di loro e neutra per altri tre; la relazione con la nuova famiglia (per chi ne ha una) è considerata positiva da quattordici soggetti (su quindici); infine, la relazione con amici e conoscenti viene definita positiva da sedici soggetti del campione, negativa da due e neutra da altri due.

IV. Vita detentiva

Le caratteristiche dello stato di detenzione sono state analizzate attraverso tre sotto-aree: i propri vissuti all’interno dell’istituzione carceraria, la continuità delle relazioni affettive con l’esterno, la condizione psicofisica.

a) vissuti all’interno dell’istituzione carceraria

Dai risultati emersi, si evince che il carcere è percepito dalla quasi totalità del campione come un luogo deputato a riflessioni importanti e in grado di mettere in moto processi di cambiamento. Sulla sua reale funzione rieducativa, tuttavia, otto soggetti si dichiarano scettici.

b) continuità delle relazioni affettive con l’esterno

Relativamente alla continuità delle relazioni affettive del detenuto

durante lo stato di detenzione, appare estremamente preoccupante il dato che ci dice che 17 su 20 soggetti hanno interrotto alcuni rapporti importanti della loro vita dopo essere entrati in carcere. Inoltre, per otto di essi i rapporti affettivi esistenti sono comunque peggiorati.

c) condizione psicofisica

Per quanto riguarda lo stato di salute psicofisico, emerge che la metà dei soggetti ha problemi di aggressività, quattro soffrono di depressione, cinque mostrano una diminuita stima di sé e ben dodici dei venti detenuti assumono regolarmente farmaci tranquillanti da quando si trovano in carcere.

V. Progettualità futura

a) elementi di facilitazione per il reinserimento

Tra i fattori ritenuti facilitanti per il reinserimento sociale, il lavoro occupa la prima posizione assoluta (17 soggetti su 20), seguito dal sussidio economico (7), dalla garanzia della *privacy* e da un miglior funzionamento del Servizio Sociale (6).

b) grado di progettualità futura

Alla domanda aperta “Descriva brevemente come immagina la sua vita, quando sarà libero da ogni vincolo di natura giudiziaria”, la quasi totalità del campione ha risposto che le priorità assolute, una volta riacquisita la libertà, riguardano il trovare o riprendere il lavoro e il dedicarsi ai propri affetti familiari.

4. Considerazioni

Muovendoci da quanto rilevato dalla letteratura esistente, appare chiaro che occorre puntare al mantenimento e alla valorizzazione dei legami familiari e affettivi del reo durante il periodo di espiazione della pena detentiva, in quanto ciò risulta chiaramente essere un fattore di protezione sia delle condotte auto ed etero-aggressive del detenuto durante la sua permanenza in carcere, sia della recidività del comportamento illecito una volta fuori dal carcere. Nel caso in cui il detenuto abbia una prole, la continuità del rapporto padre-figli durante l'esperienza carceraria rappresenta un importantissimo fattore

preventivo del disagio psicologico dei minori.

L'importanza di mantenere vivi i rapporti tra il ristretto e la famiglia è nota anche all'istituzione penitenziaria, tanto che anche le regole penitenziarie europee, emanate dal Consiglio d'Europa, si sono poste a favore della tutela dei legami familiari dei detenuti, stabilendo che il trattamento penitenziario deve essere orientato a conservare e rinforzare i legami dei detenuti con i membri della loro famiglia e con il mondo esterno nell'interesse di entrambi e che le modalità di effettuazione dei colloqui devono permettere ai detenuti di mantenere e sviluppare la relazione familiare nel modo più normale possibile.¹⁷

L'indagine qualitativa ha messo in luce diversi aspetti che riguardano il concetto stesso di pena, la qualità delle relazioni affettive del reo con la rete familiare e sociale esterna e i principali fattori implicati nel rischio di recidiva.

Il campione della ricerca risulta costituito da n. 20 detenuti definitivi, di cui 16 italiani e 4 stranieri, di età compresa tra i 21 e i 37 anni. Dei 20 detenuti, 15 sono genitori; l'età media dei loro figli è di 7 anni. Per quanto riguarda la scolarizzazione, i soggetti presentano un livello culturale piuttosto basso, in quanto la maggior parte di loro ha interrotto gli studi dopo la licenza media.

Per integrare i risultati emersi dai questionari compilati in forma anonima dai detenuti, si è effettuata l'audio-registrazione di interviste qualitative semi-strutturate a n. 5 figure dirigenziali e professionali che operano all'interno della Casa circondariale.

Nell'analizzare il concetto di pena, dalle interviste emerge che, nonostante gli sforzi legislativi di riforma, di fatto la pena detentiva continua a essere strumento punitivo; d'altronde le esigenze trattamentali devono comunque coniugarsi con le esigenze di sicurezza sociale.

<<..già nel concetto di pena, pena finalizzata e tendente alla rieducazione così come è dettato costituzionale, c'è chiaramente quella dose di afflittività dalla quale non si può prescindere (..) le offerte trattamentali vanno senz'altro date, però bisogna anche garantire la sicurezza (..) la

¹⁷ Regole minime standard per il trattamento dei detenuti, Raccomandazioni 11 gennaio 2006, in IV Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2007/08, in <http://www.gruppocrc.net/-documenti->.

collettività vuole una forma di certezza della pena>> (vice-direttore penitenziario). <<..non possiamo parlare solo di un concetto di pena legata al reinserimento, perché tuttora è comunque rigore e mancanza di libertà, quindi restrizione>> (direttore penitenziario). Gli stessi detenuti dubitano della finalità rieducativa implicita nella pena, posto che 8 soggetti del campione sostengono che il carcere non ha alcuna funzione rieducativa.

Per quanto riguarda le relazioni affettive, sociali e relazionali precedenti allo stato di detenzione, esse sembrano essere complessivamente buone per la maggioranza del campione: 14 soggetti su 20 definiscono positivo il rapporto con la famiglia di origine; addirittura la quasi totalità (14 su 15) connota positivamente il rapporto con la famiglia di nuova costituzione; anche il rapporto con amici e conoscenti è giudicato positivo da 16 dei 20 soggetti. Questo dato tuttavia sembra essere in contraddizione con i dati relativi alle problematiche, in cui i soggetti dichiarano che uno dei loro problemi di vita quotidiana riguarda l'assenza di relazioni affettive. Per quanto, invece, riguarda caratteristiche e qualità delle relazioni affettive durante il periodo di carcerazione, 14 soggetti dichiarano di effettuare i colloqui con regolarità. Occorre tuttavia tenere presente che la maggioranza del campione risiedeva, al momento dell'arresto, nella provincia di Siracusa, luogo ove è situata la struttura penitenziaria di Cavadonna, fattore questo che sicuramente semplifica la continuità delle relazioni con i propri affetti.

Le modalità con cui avvengono i contatti con i propri cari sono state illustrate dalla responsabile dell'area trattamentale: <<La normativa prevede per i detenuti cosiddetti comuni 6 colloqui mensili di tipo visivo e 4 telefonate, mentre per i detenuti di alta sicurezza sono 4 i colloqui visivi e 2 le telefonate. (..) I colloqui che vengono effettuati sono solitamente della durata di un'ora (..) I colloqui avvengono in delle sale che oggi non hanno più il vetro divisorio>>.

La scansione spazio-temporale degli incontri, unitamente a fattori quali il sovraffollamento e la presenza degli agenti, incide negativamente sulla qualità delle relazioni affettive, che risultano così disordinate, impoverite, non autentiche, con compromissioni anche gravi del proprio ruolo genitoriale. <<..sono delle sale attrezzate, tuttavia spesso sono molto affollate, di conseguenza difficilmente si possono avere dei rapporti, degli scambi tranquilli e autentici>> (responsabile area

trattamentale); <<..detenuti che fanno i colloqui in stanzoni affollati di gente, dove si vedono i bambini appollaiati sulle sedie oppure sui tavoli per cercare di abbracciare il loro papà. In situazioni del genere, io non credo che sia facile potere esprimere né i sentimenti e neanche le considerazioni di vita quotidiana>> (vice-direttore). <<Quando un soggetto si ritrova a vivere in stato di restrizione, esercitare le proprie competenze genitoriali sicuramente non è del tutto possibile. Gli incontri, organizzati con la modalità del colloquio, si rivelano sovente insufficienti e inadeguati a garantire una continuità autentica del rapporto padre-figli>> (psicologo penitenziario).

Lo stato detentivo, molto spesso, causa una destabilizzazione delle proprie relazioni, portando a un allentamento o a una vera e propria rottura delle stesse. La maggior parte dei soggetti del campione, infatti, afferma che da quando si trova in carcere ha interrotto una o più relazioni importanti della sua vita, mentre in otto casi i rapporti affettivi esterni hanno subito un netto peggioramento.

Per quanto riguarda l'area delle relazioni con la propria rete amicale, questa risulta ancora più devastata: agli amici, infatti, non è consentito di effettuare dei colloqui con il detenuto e l'unica modalità per comunicare, ovvero la via epistolare, raramente viene praticata. Eppure gli amici sono proprio coloro che figurano al primo posto nella lista delle persone con le quali i soggetti del campione trascorrono il proprio tempo libero.

Il binomio carcere-affettività sembra essere quindi ancora ben lontano da una sua concreta attuazione, come traspare dalle parole del vice-direttore del penitenziario: <<il coltivare gli affetti familiari è un elemento del trattamento, quindi è un obiettivo da perseguire attraverso i colloqui, le telefonate e quant'altro, tuttavia ritengo che i colloqui, così come oggi sono organizzati, anche in considerazione del sovraffollamento e della mancanza di fondi adeguati alle direttive del regolamento di esecuzione, diano uno spazio fisico di separazione tra il detenuto e i propri familiari>>.

Si registra, da parte dell'istituto, una forte volontà ad intervenire, ove possibile, per sostenere l'affettività e mediare situazioni di particolari conflittualità familiari, anche se, molto spesso, tale volontà si scontra con la mancanza di mezzi e persone. <<..all'interno dell'istituto si cerca sempre di lavorare in squadra, ovvero grazie al lavoro congiunto di

operatori, educatori e volontari, si fa in modo di cercare di ricostruire quei legami che sono stati più o meno destabilizzati dalla detenzione>> (psicologo); <<..in questo istituto è stata realizzata qualche attività di mediazione familiare, ovvero in occasione di particolari conflittualità tra figli e genitori, gli stessi si sono fatti incontrare in istituto con la presenza dello psicologo, dell'educatore e dello psichiatra, laddove esistevano patologie psichiatriche, per cercare di smorzare questi toni così aspri, con risultati ovviamente relativi, però ci sono stati questi sforzi. Purtroppo è un servizio che non può essere offerto con continuità, per i problemi di cui parlavo prima>> (vice-direttore).

La pena detentiva è stata definita da Anzani (2006) un "proiettile a frammentazione"; gli effetti della carcerazione, infatti, non colpiscono solamente il ristretto, bensì coinvolgono tutte le persone a lui vicine, stravolgendone la vita non solo da un punto di vista affettivo, ma spesso anche economico. <<Vorrei ora spostare l'attenzione dal detenuto alla famiglia, in modo particolare ai figli. Chiaramente parliamo del malessere psicofisico del detenuto perché il detenuto è nostro utente, ma ci siamo mai soffermati a pensare qual è il disagio psicofisico dei figli e qual è il disagio di queste donne, di queste grandi donne - mogli, compagne, ma anche sorelle, madri, zie, nonne anziane (...) - spesso non collegate alla criminalità ma che portano il peso di una famiglia e che stanno anni in attesa dei loro uomini? Ecco io vorrei che ci fosse anche un'ottica più aperta, cioè non è solo il detenuto che ha il malessere, (...) ma pensiamo anche a quello che c'è all'esterno, a questi familiari che si arrabbatano, che cercano, giorno per giorno, di portarsi avanti nella sopravvivenza>> (vice-direttore).

Come emerge dai questionari, i familiari soffrono moltissimo per l'assenza del recluso (17 casi su 20).

Per quanto riguarda i problemi di vita quotidiana precedenti all'entrata in carcere, un dato da segnalare riguarda problemi di dipendenza da sostanze dichiarati da quasi la metà del campione. La dipendenza da alcool e droghe figura infatti in cima alla lista, seguita a ruota dalla mancanza di rapporti affettivi (8 soggetti su 20) (nonostante avessero dei figli?) e dalla difficoltà a trovare o mantenere un lavoro (8 soggetti). Nell'ambito della salute psico-fisica, si segnalano problemi di aggressività nella metà dei casi e di cali del tono dell'umore in quattro casi. Dodici dei soggetti intervistati, inoltre, fanno uso regolare di

farmaci tranquillanti.

Dalle interviste a testimoni privilegiati emerge che i fattori implicati nella recidiva risiedono sostanzialmente in fattori esterni all'istituzione penitenziaria, in primo luogo l'assenza di lavoro e lo stigma sociale nei confronti degli ex-detenuti:

- <<..li riporto sicuramente nella società esterna: la continua mancanza di lavoro e anche una certa non accettazione della persona detenuta>> (direttore penitenziario);

- <<..la mancanza di lavoro e il contagio familiare aumentano il rischio di recidiva>> (vice-direttore);

- <<I fattori legati alla recidiva del reato sono principalmente esterni, nel senso cioè della mancanza di opportunità all'esterno. Accade di frequente infatti che, persone che hanno fatto dei percorsi direi anche quasi eccellenti all'interno del carcere, all'esterno si devono confrontare con una realtà sociale che non offre loro nessuna opportunità di reinserimento. Alla generalizzata mancanza di lavoro, si aggiunge, per questi soggetti, il pregiudizio da parte della collettività, pregiudizio che incide negativamente sulle loro prospettive occupazionali>> (responsabile area trattamentale);

- <<Sicuramente la recidiva è legata al fattore ambientale esterno. Per quanto la struttura all'interno cerchi di riportare il soggetto a quella che è una condizione di vita nel rispetto delle regole, (..), poi in effetti quando vanno all'esterno, il rispetto delle regole sul territorio e quindi quella che è la normativa, la legge, sono influenzati da fattori ambientali esterni>> (sostituto comandante del reparto di polizia penitenziaria).

I fattori predisponenti alla reiterazione del reato sembrano, quindi, essere legati in primo luogo all'assenza di lavoro, assenza di per sé generalizzata dato l'attuale momento storico di crisi, ma che diventa ancora più problematica per gli ex-detenuti, sui quali grava pesantemente il pregiudizio della collettività. Non a caso, alla domanda volta a esplorare i fattori facilitanti il percorso di uscita dal carcere, i soggetti del campione rispondono in ordine di preferenza: 1) procurare un lavoro (17 soggetti su 20); 2) dare un sussidio economico, finché non si trova lavoro (7); 3) garantire la *privacy* riguardo ai precedenti penali (6). Un fattore su cui riflettere riguarda l'ambiente familiare. La letteratura più recente sottolinea che la valorizzazione dei

legami affettivi e familiari rappresenta un fattore di protezione dal rischio di recidiva. Mastropasqua (2007) sottolinea come i familiari rappresentino validi punti di riferimento per il percorso di rivisitazione critica del reato da parte del soggetto. Ma come conciliare tutto ciò quando l'ambiente familiare è chiaramente di tipo deviante? Come sottolineato dai testimoni privilegiati, quando il contesto familiare presenta elementi di devianza, il rischio di recidiva rimane molto alto: <<Ritengo che uno dei fattori più importanti sia la contaminazione, il contagio familiare, cioè laddove si è cresciuti in ambienti di forte devianza è veramente difficile affrancarsi: malgrado l'attività, gli sforzi e l'impegno profuso dagli operatori del carcere, quando si ritorna in famiglia, si ritorna anche ai vecchi schemi, ai vecchi modelli>> (vice-direttore). <<Come testimone privilegiato, credo che uno dei fattori che incide maggiormente riguarda l'acquisizione e l'assunzione di schemi che maturano nell'ambito di famiglie che presentano per lo più una situazione di degrado sia dal punto di vista materiale sia dal punto di vista morale e valoriale>> (psicologo). Lo psicologo penitenziario della struttura, sostenitore di un'ottica multifattoriale per la comprensione del fattore recidiva, approfondisce ulteriormente il discorso relativamente a soggetti con particolari tipi di reato, ovvero gli autori di violenza sessuale sui minori: <<Facciamo, per esempio, riferimento ai reati di violenza sessuale sui minori: in questo caso sulla recidiva sicuramente incide l'assenza di consapevolezza. (...) l'assenza di consapevolezza fa sì che venga messo in atto un meccanismo che, in qualche modo, distorce la relazione con la vittima creando le basi, un substrato, perché il reato possa ripetersi>>.

Conclusioni

Dall'analisi della letteratura esistente e dallo studio qualitativo realizzato emerge chiaramente che la pena detentiva è ancora oggi strumento di natura afflittiva. Alla perdita della libertà si somma la destabilizzazione dei legami affettivi e sociali del ristretto. Infatti gli unici modi che hanno i detenuti di incontrare i loro familiari sono i colloqui durante gli incontri in carcere e la possibilità di avvalersi di misure alternative quali permessi premio, detenzione domiciliare, semilibertà e affidamento al

servizio sociale; nella realtà però è ancora piuttosto esiguo il numero dei detenuti che riescono a godere di tali misure alternative, a causa di svariate ragioni come la lentezza della burocrazia, un'alta percentuale di condanne che non hanno diritto alla detenzione domiciliare, e la mancanza di una dimora fissa (soprattutto per i rom o per gli immigrati). Come detto, i programmi trattamentali prevedono in maniera chiara ed esplicita la coltivazione delle relazioni affettive, pur tuttavia l'attuale realtà carceraria italiana, profondamente intrisa di problematiche connesse, in primo luogo, al sovraffollamento della popolazione detenuta e alla carenza di fondi strutturali, di fatto finisce per rendere inattuabili le iniziative previste dalla stessa normativa penitenziaria.

Di conseguenza la modalità di relazione più frequente con la famiglia rimane il colloquio. Anche questo, tuttavia, presenta caratteristiche che risentono di una certa problematicità e che, talvolta, finiscono per negare la possibilità di una relazione proficua. I familiari del reo ben conoscono il disagio delle lunghe ore di viaggio, delle file interminabili all'ingresso, l'umiliazione delle perquisizioni, le ore di attesa prima di accedere alle sale colloqui, le stanze gremite di gente e la mancanza di qualsiasi riservatezza, non c'è da stupirsi allora se, soprattutto i bambini, quando riescono finalmente ad incontrare il genitore sono stanchi o innervositi. Anche i detenuti prima dell'incontro coi familiari devono subire una umiliante perquisizione, e ciò provoca una immagine di sé completamente squalificata e un sentimento di rivolta ed impotenza che viene comunicato inevitabilmente a coloro che sono venuti a trovarlo.

La solitudine, la lontananza, l'impossibilità di avere continui e regolari contatti con i propri cari sono spesso l'origine di un crollo psicofisico e di tutti i progetti di vita.¹⁸ È possibile osservare, nella persona detenuta, la presenza di tutta una serie di malesseri di natura psicofisica quali aggressività, disturbi d'ansia, calo del tono dell'umore, perdita della stima di sé. Il malessere del detenuto diviene malessere generalizzato, allorquando coinvolge inevitabilmente tutte le persone del suo mondo affettivo e relazionale. Pene accessorie non scritte in nessuna sentenza. Tenendo presenti le difficoltà oggettive che al giorno d'oggi attraversano l'istituzione carcere, si ritiene tuttavia che alcuni aggiustamenti possano essere attuati, al fine di garantire quantomeno una maggiore

18 Santoro E., *Carcere e Società liberale*, Giappichelli, Torino, 2004

dignità agli incontri-colloqui che vengono realizzati all'interno della struttura. Per i bambini e gli adulti il momento dell'incontro è carico di aspettative e per questo lo stato d'animo che predomina è di tensione ed ansia, innumerevoli dubbi sul cosa fare, cosa dire. Il compito dell'amministrazione penitenziaria sarebbe quello di creare una situazione comunicativa il più naturale possibile che consenta una comunicazione proficua e spontanea. Il contesto in cui tali incontri avvengono, infatti, risulta determinante nel favorire o meno la relazione, l'abbattimento del vetro divisorio ha certamente contribuito in tal senso, tuttavia si rende necessario un ulteriore sforzo per rendere tale contesto il meno detentivo possibile, creando cioè dei luoghi in cui l'affettività possa essere espressa in maniera diversa, nell'ambito di una eventuale libertà anche di spazio e di movimento. Come emerso dalle interviste ai testimoni privilegiati, esistono alcune realtà carcerarie in cui - con determinati criteri - si dà la possibilità di potere usufruire di aree esterne al carcere, dedicate proprio agli incontri tra bambini e genitori.

Occorre aggiungere che i problemi non terminano quasi mai con l'uscita dalla struttura carceraria, vale a dire che la pena porta con sé i suoi effetti anche al termine della stessa.

Il reinserimento sociale è reso infatti difficoltoso da una società esterna che, oltre ad attraversare una grave crisi storico-economica, stigmatizza ed emargina coloro che provengono dal carcere, negando loro l'opportunità di "voltare pagina".

A tal proposito, la Casa circondariale Cavadonna, avendo recepito che una delle principali difficoltà risiede proprio nel passaggio dall'interno (la struttura penitenziaria) all'esterno (la società nel suo complesso) ha mostrato grandi segnali di apertura proprio verso l'esterno, realizzando tutta una serie di progetti che hanno consentito, grazie al trattamento intramurario, l'acquisizione di veri e propri mestieri spendibili anche all'esterno. Così si è espresso il direttore del penitenziario Cavadonna: «...le aperture dell'istituto a una serie di progetti che sia la Cassa delle Ammende sia il privato sociale ci hanno offerto, ha aperto sicuramente le strade ad un reinserimento diverso, ad un maggiore rapporto con l'esterno e soprattutto ad una maggiore impegno della struttura per ampliare la progettualità verso l'esterno. (...) abbiamo avuto un accentuarsi dei detenuti che andavano a lavorare all'esterno e abbiamo avuto un aumento del numero dei permessi. Tutto questo, secondo me,

ha giocato molto positivamente>>>.

Iniziative del genere rappresentano indubbiamente piccoli passi in avanti verso una reale attuazione dell'articolo 27 della Costituzione italiana. Tuttavia, esistono importanti vuoti ancora da colmare.

Innanzitutto, il carcere appare come un'istituzione caratterizzata da una forte chiusura rispetto ad altre realtà territoriali e da una scarsa o, quasi, inesistente forma di collaborazione e cooperazione con altre strutture, soprattutto quelle appartenenti ai contesti sociali. Un tentativo di modificare e migliorare l'istituzione carceraria potrebbe essere costruire percorsi di collaborazione verso l'esterno e, dunque, verso associazioni, enti e strutture che possano contribuire a sostenere e a promuovere i modelli legati alla rieducazione affettiva e alla risocializzazione. Occorrerebbe, a partire da questa prospettiva, costruire un sistema di integrazione tra il carcere e i contesti sociali, attraverso la presenza di esperti del settore (psicologi, educatori, sociologi) che siano in grado di promuovere, nei detenuti e nella loro rete relazionale ed affettiva, l'acquisizione di nuove ed alternative modalità di interazione e di relazione, attraverso un lavoro di crescita della consapevolezza della necessità di riprogrammare e ridefinire i ruoli, tenendo conto della nuova condizione e situazione (la detenzione). Spesso i detenuti lamentano un senso di frustrazione e impotenza nell'ascoltare vicende familiari nelle quali loro "da dentro" nulla possono fare. Diventa, dunque, auspicabile, la creazione di nuove forme di gestione delle vicende familiari, a partire da un nuovo modo di vivere l'affettività e le relazioni familiari.

Da queste riflessioni l'immagine che ci appare del carcere è quella di uno strumento non particolarmente utile, ingiusto. Complessivamente sono aumentate le azioni delittuose e i tassi di recidiva del delitto. Rispetto alle riforme, a parte la tendenza all'umanizzazione delle pene, queste hanno avuto, soprattutto, lo scopo di mantenere l'ordine nelle carceri. Così si è perso di vista lo scopo centrale e più importante, quello di promuovere e sostenere la rieducazione e risocializzazione dei detenuti¹⁹.

Il modello e l'ideologia del sistema penitenziario come contesto rieducativo sono, oggi, fortemente in crisi. È probabile che una spiegazione di tale crisi sia legata alla poca quantità di risorse destinate

19 Aleo S., *Criminologia e sistema penale*, Cedam, Padova, 2011

al modello di risocializzazione e ai dubbi sorti rispetto all'efficacia dei modi di attuare tale modello. A proposito di questa crisi, Elvio Fassone nel testo *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria* (1980) scrive: <<Quanto all'ambizione di rendere scientifica la base della rieducazione, non si nega che la conoscenza del soggetto sia la premessa del suo reinserimento, ma si auspica che alla premessa segua qualcos'altro. Se rieducazione vuol dire essenzialmente motivare una persona in modo autonomo e durevole verso obiettivi accettati come validi, è sorprendente che si voglia motivare il detenuto ad una vita di lavoro, di responsabilità e di partecipazione, senza offrirgli mai né queste né quello; che gli si chieda, insomma, di credere in ciò che non può sperimentare>>. ²⁰

In definitiva, affinché la finalità rieducativa e risocializzante dell'istituzione "carcere" non rimanga solo un'astrazione teorica, ma trovi una sua reale e concreta applicazione, occorre, probabilmente, la creazione o comunque l'amplificazione di una cultura di "accompagnamento" alla legislazione, che riesca cioè a coniugare la norma e la prassi. Una nuova cultura quindi affinché il carcere non sia più considerato, così come ancora è stato definito da un detenuto nel corso di questa ricerca, *un inferno, un deserto morale dove sopravviviamo*.

Bibliografia

Aleo Salvatore, *Criminologia e sistema penale*, Cedam, Padova, 2011
Apollonia Annunziata, *Dal sud un progetto all'avanguardia nell'affrontare i problemi familiari dei detenuti*, in Atti della Giornata di studi "Carcere: salviamo gli affetti. L'affettività e le relazioni familiari nella vita delle persone detenute", Casa di Reclusione di Padova, 10 maggio 2002

Anastasia Stefano, Gonnella Patrizio, *Patrie galere. Viaggio nell'Italia dietro le sbarre*, Roma, Carocci editore, 2005

Anzani Giuseppe, *L'isola dei reclusi*, in FAMIGLIA OGGI. Legami oltre le sbarre. La famiglia alla prova del carcere, Milano, 2006, n.5

Bouregba Alain, *I legami familiari alla prova del carcere*, Milano,

20 Ivi

Bambinisenzasbarre, 2005

Bouregba Alain, *Le difficoltà di assumere ruoli e funzioni familiari per i padri detenuti*, in Atti della Giornata di studi "Carcere: salviamo gli affetti. L'affettività e le relazioni famigliari nella vita delle persone detenute", Casa di Reclusione di Padova, 10 maggio 2002

Caferra Vito Marino, *Famiglia e assistenza*, Bologna, Zanichelli ed., 2003

Castiglioni Luigi, Mariotti Scevola, *Il vocabolario della lingua latina*, Torino, Loescher Editore, 1994

Clemmer Donald, *The Prison Community*, Boston, The Christopher Publishing House, 1941

DAP, *Nuovi interventi per ridurre il disagio derivante dalla condizione di privazione della libertà e per prevenire i fenomeni autoaggressivi* - Circolare 26 aprile 2010

Di Nardo Maurizio, *Carcere e società democratica: affermazione e sviluppo del sistema penitenziario tra Stati Uniti ed Europa*, Tesi di Laurea in Criminologia, 2003/04

FAMIGLIA OGGI, *Legami oltre le sbarre. La famiglia alla prova del carcere*, Milano, 2006, n. 5

Foucault Michel, *Sorvegliare e punire*, Torino, Einaudi, 1976

Gentili David, *Il reinserimento affettivo*, in FAMIGLIA OGGI, *Legami oltre le sbarre. La famiglia alla prova del carcere*, Milano, 2006, n.5

Goffman Erving, *Le istituzioni totali*, Milano, Bompiani, 1969

Gonin Daniel, *Il corpo incarcerato*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1994

Mastropasqua Giuseppe, *Esecuzione della pena detentiva e tutela dei rapporti familiari e di convivenza*, Bari, Cacucci Editore, 2007

Melossi Dario, Pavarini Massimo, *Carcere e fabbrica*, Bologna, Il Mulino, 1982

Sacerdote Lia, Costa Paola (a cura di), *Figli di genitori detenuti. Prospettive europee di buone pratiche*, Milano, Bambinisenzasbarre, 2007

Sacerdote Lia, *Legami familiari messi alla prova* in FAMIGLIA OGGI, *Legami oltre le sbarre. La famiglia alla prova del carcere*, n.5, Milano, 2006

Sacerdote Lia, *Quattro anni dopo* in Atti del seminario: "Il tempo e lo spazio della relazione figli-genitori in carcere", San Vittore, Milano, 8

giugno 2001

Santoro Emilio, *Carcere e società liberale*, Torino, Giappichelli Editore, 2004

Serra Carlo, *Psicologia penitenziaria. Sviluppo storico e contesti psicologico-sociali e clinici*, Milano, Giuffrè editore, 2003

Serra Carlo, *La storia di San Giorgio e il drago. La depressione come comunicazione. Sindrome suicidaria e carcere*, Milano, Giuffrè editore, 2005

Tonegato Adriano, *Amore a carcere*, Atti della Giornata di studi "Carcere: salviamo gli affetti. L'affettività e le relazioni familiari nella vita delle persone detenute", Casa di Reclusione di Padova, 10 maggio 2002

Sitografia

www.altrodiritto.unifi.it

www.giustizia.it

www.gruppocrc.net

www.leduecittà.com

www.ristretti.it

UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI SPOLETO
N. SIUS 2011/6209

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

ha pronunciato, a scioglimento della riserva di cui al verbale d'udienza in data 31.01.2012, sentiti P.M. e difesa, la seguente

ORDINANZA

Letto il reclamo proposto da XXXXXXXXXXXXXXX, detenuto presso la Casa Circondariale di Terni in regime differenziato ex art. 41 bis ord. pen., con il quale ci si duole delle limitazioni impostegli dalla Casa Circondariale a seguito di circolare DAP in materia di divieto di ricezione libri ed altro;

OSSERVA

Il XXXXXX, con reclamo pervenuto il 31.12.2011, si duole dei divieti impostigli dall'istituto penitenziario in ottemperanza a circolare DAP di cui non conosce gli estremi, comunicata ai detenuti il 26.11.2011.

In particolare il reclamante si duole delle limitazioni impostegli nella ricezione di libri e stampa dall'esterno, nonché del divieto di passaggio di tali beni tra componenti del medesimo gruppo di socialità ed ancora dei limiti al numero di testi che si possono tenere presso la propria camera detentiva.

Il reclamante sottolinea la lesione al sistema di controlli previsti dalla legge e lasciati alla competenza del Magistrato di sorveglianza e chiede che siano rimossi tutti i divieti imposti, in particolare quelli che militano contro "il principio di reale progresso civile", limitando il numero dei libri a disposizione dei detenuti che studiano.

A fronte delle doglianze sin qui ricordate, agli atti sono stati acquisiti circolare del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria in data 16.11.2011 n. 8845/2011 e note della Casa Circondariale in cui si espone come l'istituto penitenziario si sia adeguato alle richieste pervenute dal Dipartimento.

Nella circolare, dopo un preambolo sulla fattispecie concreta che ha

generato la necessità di rivedere alcune limitazioni imposte ai detenuti in regime differenziato in senso restrittivo per esigenze di prevenzione, si dispone che:

1 siano eliminati dalle biblioteche degli istituti penitenziari libri contenenti tecniche di comunicazione criptata;

2 sia vietato l'acquisto di stampa autorizzata (quotidiani, riviste, libri) al di fuori dell'istituto penitenziario, compresi abbonamenti, da sottoscrivere direttamente da parte della Direzione o dell'impresa di mantenimento per la successiva distribuzione ai detenuti richiedenti, per impedire che terze persone vengano a conoscenza dell'istituto di assegnazione dei detenuti;

3 sia vietata la ricezione di libri e riviste da parte dei familiari, anche tramite pacco consegnato al colloquio o spedito per posta, così come l'invio del predetto materiale ai familiari da parte del detenuto;

4 sia vietato l'accumulo di un numero eccessivo di testi, anche al fine di agevolare le operazioni di perquisizione ordinaria;

5 sia vietato lo scambio di libri e riviste tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità.

La circolare si conclude poi rammentando che tali disposizioni non incidono sulle "possibilità offerte" ai detenuti dall'ordinamento penitenziario, poiché "vengono cambiate le modalità di acquisirne ma rimane garantito il diritto all'informazione".

Come predetto è pervenuta inoltre nota della Direzione della Casa Circondariale di Terni in cui si dà atto dell'emanazione di ordine di servizio 965/2011, a seguito della detta circolare, e se ne allega copia, unitamente ad avviso alla popolazione detenuta con cui si precisano alcune puntuali limitazioni.

In particolare, si prevede che possano essere detenuti presso la propria cella un codice penale, un testo religioso ed un dizionario, tre libri di lettura, compresi quelli eventualmente in prestito dalla biblioteca, due riviste periodiche e tre quotidiane.

Circa gli studenti, è consentito detenere cinque libri di studio presso la cella e cinque all'interno di un armadietto esterno, da prelevare secondo necessità.

Al punto 5, infine, si aggiunge che “non sarà più possibile lo scambio di quotidiani, riviste e libri o altra stampa in generale”.

Occorre preliminarmente dichiarare l'ammissibilità dell'istanza proposta dal XXXXX ed infatti, alla luce dell'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale e dalle Sezioni Unite della cassazione, i provvedimenti dell'Amministrazione penitenziaria che incidano su diritti soggettivi della persona detenuta sono sindacabili in sede giurisdizionale mediante reclamo al magistrato di sorveglianza che decide con ordinanza ricorribile per cassazione secondo la procedura indicata nell'art. 14-ter ord. pen. (cfr. S.U. Cass 26.02.2003 n. 25079 e successive conformi), avente carattere vincolante per l'amministrazione penitenziaria, intrinseco alle finalità di tutela che l'art. 69 ord. pen. persegue (cfr. sul punto sent. Corte Cost. 266/2009).

Nel merito occorre accogliere il reclamo del XXXXX.

La Casa Circondariale di Terni ha recepito sostanzialmente le indicazioni contenute nella circolare ministeriale 8845/2011, che incide in massima parte, per dichiarate ragioni di prevenzione connesse alla tipologia di reati per i quali si trovano ristretti i detenuti in regime differenziato, sulla possibilità di ricevere dall'esterno, di detenere e di ritrasmettere a propria volta libri e riviste, periodiche e quotidiane.

Viene dunque in rilievo innanzitutto una incisione del diritto costituzionale alla libertà della corrispondenza, sancito nell'art. 15 della Carta fondamentale, e presidiato da riserva di legge rinforzata dalla garanzia giurisdizionale.

In particolare, per i detenuti e gli internati, qualsiasi limitazione in tale materia è regolata dall'art. 18 ter ord. pen., come è noto introdotto con L. 95/2004 anche a seguito di alcune condanne della Corte Europea dei Diritti dell'uomo, che avevano censurato l'assenza di un puntuale controllo giurisdizionale e di precisi limiti temporali circa le limitazioni imposte in materia di corrispondenza alle persone detenute.

Nel predetto articolo si esplicita come tanto le limitazioni quanto la sottoposizione a visto di controllo possono avvenire con decreto motivato emesso dall'autorità giudiziaria competente, in presenza di richiesta da parte della Direzione dell'istituto penitenziario o del Pubblico Ministero procedente, per esigenze attinenti le indagini o investigative

o di prevenzione dei reati, ovvero per ragioni di sicurezza o di ordine dell'istituto, per periodi non superiori a mesi sei, prorogabili, con provvedimento motivato, per ulteriori periodi non superiori ciascuno a mesi tre.

La corte di cassazione è intervenuta più volte a ribadire la portata dei precetti contenuti nell'art. 18 ter ord. pen., tra l'altro evidenziando come in presenza di sottoposizione a visto di censura qualsiasi scritto rientri nella nozione ampia della norma e come anche i testi che siano inseriti all'interno di pacchi contenenti beni di altro genere non possono essere trattenuti dall'amministrazione se non mediante le indicate procedure e sulla base della sussistenza dei presupposti esplicitati dalla norma.

Nel caso, dunque, di detenuto sottoposto, come il reclamante, a visto di controllo sulla corrispondenza, "il trattenimento di libri, ivi compresi i testi universitari o di altro tipo, spediti al detenuto, può ritenersi consentito se i testi celano al loro interno qualcosa o contengono scritti pericolosi per la sicurezza o l'ordine interno dell'istituto o che ne rendono necessario il sequestro probatorio o preventivo, in relazione ad ipotesi specifiche e secondo le regole generali del codice di rito. In questi casi il trattenimento o il sequestro possono essere emessi, però, esclusivamente dall'autorità giudiziaria." (cfr. sent. cass. 16926/2010).

In forza dei principi sin qui riassunti, non può quindi essere imposta mediante circolare ministeriale nessuna limitazione alla ricezione della stampa ed alla sua trasmissione all'esterno, dovendo la stessa essere vagliata, in casi singoli e per periodi di tempo determinati, soltanto dall'autorità giudiziaria.

Deve dunque disapplicarsi la circolare ministeriale in tutte le parti in cui impone alla Casa Circondariale di Terni di limitare, mediante divieti, il diritto del detenuto a ricevere tramite corrispondenza qualsiasi stampato, o a ritrasmetterlo all'esterno, salva la necessità di provvedere al controllo dei contenuti per come disposto dall'autorità giudiziaria competente con il provvedimento ex art. 18 ter ord. pen..

In conseguenza di ciò devono ritenersi da disapplicarsi anche i provvedimenti conseguenti assunti dall'istituto penitenziario.

Quanto alla doglianza circa l'obbligo di contrarre gli abbonamenti alle riviste mediante l'istituto penitenziario e non invece anche tramite

i familiari dall'esterno, in grado di manlevare l'interessato degli oneri economici legati all'abbonamento, la circolare ministeriale appare priva di adeguata motivazione e perciò illegittima, poiché non precisa quali rischi per l'ordine e la sicurezza, o quali vantaggi di prevenzione, derivino da tale limitazione.

Viene unicamente citato un generico riferimento al pericolo che terze persone vengano a conoscenza dell'istituto di assegnazione dei detenuti, circostanza che si verifica comunque ordinariamente, posto che della ubicazione degli stessi sono a conoscenza i familiari e la difesa.

Appare inoltre non credibile che tale strumento consenta ai familiari di veicolare informazioni fraudolente, intanto perchè la stampa deve comunque essere sottoposta a visto di controllo e poi perchè la sottoscrizione di abbonamento da parte dei familiari non prevedrebbe la consegna diretta delle riviste (comunque consentita tramite posta) ma il mero pagamento del costo relativo.

Anche sotto tale profilo occorre dunque disapplicare la circolare 8845/2011 e le disposizioni derivatene.

Quanto all'accumulo di testi all'interno della camera detentiva, la circolare DAP fornisce un utile parametro elastico riferibile ad "un numero eccessivo", che deve essere evitato anche per agevolare le operazioni di perquisizione ordinaria.

In tal senso occorre censurare la scelta compiuta dalla Casa Circondariale di Terni, dovendo darsi rilievo nella materia *de qua* a diritti soggettivi che corrono il rischio di essere pretermessi mediante imposizioni restrittive come quelle adottate.

Il numero dei libri e delle riviste incide infatti sul diritto allo studio del detenuto, che non può vedersi limitato nella consultazione dei testi richiestigli per il corso di formazione cui attende.

Dovrà dunque disapplicarsi l'ordine di servizio nella parte in cui limita il numero di testi di studio che il detenuto studente può tenere presso la camera detentiva, mentre occorre sollecitare la Direzione ad elaborare comunque disposizioni di maggior ampiezza anche per quanto concerne il numero di testi in materia religiosa e giuridica, incidendo tale limite sul diritto all'espressione della propria fede e alla piena informazione circa i propri diritti.

Dovrà inoltre conservarsi comunque la facoltà di detenere nella camera detentiva un congruo numero di testi di mera lettura, anche in ossequio ad un principio generale, evincibile dall'ordinamento penitenziario tutto, di *favor* per la lettura come strumento essenziale di trattamento (si pensi, tra l'altro, al cristallino disposto dell'art. 18 comma 6 ord. pen. o all'impossibilità di limitare la lettura di libri e periodici anche in costanza di sorveglianza particolare ex art. 14 quater ord. pem.).

Quanto al divieto di scambio di riviste, la disposizione contenuta nell'avviso comunicato ai detenuti, facendo riferimento ad una sopravvenuta impossibilità, non può che riferirsi, univocamente, allo scambio tra detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità (essendo da sempre vietato lo scambio tra appartenenti a gruppi di socialità diversi).

Occorre affermare che la Casa Circondariale si è in questo discostata dalla circolare DAP che ribadiva il comprensibile divieto di passaggio tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità.

In tal senso l'ordine di servizio dell'istituto penitenziario va censurato, e quindi disapplicato, poiché non sorretto da adeguate ragioni di ordine e sicurezza.

Il legislatore del novellato 41 bis ha infatti limitato espressamente le dimensioni dei gruppi di socialità, ponendo particolare attenzione alla loro composizione, con ciò di fatto distinguendo le possibilità di comunicazione tra i membri del gruppo e tutti gli altri detenuti in regime differenziato.

La novella normativa ha inteso rendere più accorta la vigilanza sui flussi comunicativi al di fuori dei gruppi, forieri di pericolo per l'ordine e la sicurezza, ma nulla ha disposto per chi già svolge, seppur con i limiti propri del regime, i momenti di socialità in comune.

In tal senso, lo scambio di generi pervenuti dal colloquio con i familiari (è infatti ormai vietata la cottura di cibi in sezione) o di riviste quotidiane o periodiche o di altri oggetti di modico valore (sempre salva la normativa specifica in materia – vedi la censura e le limitazioni imposte ai singoli per la stampa o per una singola rivista - ed i necessari controlli al momento del passaggio dei cibi) non sembra comportare alcun pericolo di scambio di flussi informativi ulteriori, alla luce della socialità in comune già svolta dai detenuti appartenenti al medesimo gruppo.

P.Q.M.

Visti gli art. 35, 69 ,14 ter O.P. e 127 c.p.p. ;

ACCOGLIE

il reclamo proposto dal detenuto XXXXXX sopra generalizzato, e per l'effetto:

dispone che la circolare DAP n. 8845/201 sia disapplicata nella parte in cui inibisce ai detenuti in regime differenziato la ricezione dall'esterno e la trasmissione all'esterno di libri e riviste ed impone loro di acquistare gli stessi soltanto mediante l'istituto penitenziario invece di poterli ricevere anche mediante abbonamenti sottoscritti dai familiari;

dispone che siano disapplicati gli ordini di servizio emessi dalla Casa Circondariale di Terni in conseguenza delle disposizioni DAP sopra richiamate, nonché quelli che limitano il numero di testi di studio che il detenuto in regime differenziato può tenere presso la propria camera detentiva e che impediscono il passaggio, salvo visto di controllo, di libri e riviste tra detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità;

sollecita la Casa Circondariale di Terni a rielaborare, per come meglio indicato in parte motiva, la disposizione di servizio concernente il numero di testi differenti da quelli di studio che il detenuto può tenere presso la propria camera detentiva;

ordina che siano restituiti, in conformità alle disposizioni sopra impartite, i testi già nella disponibilità del detenuto.

Comunicazioni come per legge.

Così deciso in Spoleto il 31.01.2012

Il Cancelliere

Il Magistrato di Sorveglianza
Fabio GIANFILIPPI

LA RICEZIONE DI PUBBLICAZIONI DA PARTE DELLE PERSONE SOTTOPOSTE AL REGIME DETENTIVO SPECIALE 41-BIS

di **FEDERICO FALZONE*** e **FRANCESCO PICOZZI****

1. Il caso

L'ordinanza in commento si presenta di particolare interesse¹, sia per le questioni giuridiche affrontate che per il suo essere rappresentativa di un recente filone giurisprudenziale di merito, critico verso alcune scelte dell'Amministrazione penitenziaria.

In particolare, nel caso *de quo*, il Magistrato di sorveglianza di Spoleto ha accolto un reclamo - presentato da un detenuto sottoposto al regime ex art. 41-*bis*, commi 2 e ss., della legge 26 luglio 1975, n. 354 (in seguito o.p.) -, con il quale si contestavano i provvedimenti della Direzione dell'istituto in materia di ricezione e trasmissione di libri e periodici nonché di possesso di volumi nella camera di pernottamento. Provvedimenti adottati in adempimento di una circolare dell'Amministrazione centrale, che regola le modalità di acquisizione di libri e pubblicazioni in genere da parte dei ristretti sottoposti a regime speciale.

2. La ragion d'essere del regime detentivo speciale ex art. 41-bis

Per meglio sottolineare l'importanza della questione affrontata dal Magistrato Spoletino occorre - sia pur brevemente - ricordare quale sia la *ratio* del regime detentivo speciale di cui all'art. 41-*bis*, o.p., per come venutasi a configurare all'esito di una lunga serie di riforme legislative e interventi giurisprudenziali a vario livello.

Infatti, nonostante l'istituto in discorso venga frequentemente definito, anche in testi giuridici, "carcere duro", la sua funzione non è

* Magistrato ordinario.

**Commissario penitenziario.

¹ V.la anche in <http://www.personaedanno.it/>, con nota di F Fiorentin, *Diritti fondamentali e accesso all'informazione*.

certo quella di ulteriore retribuzione; la sua ragion d'essere, vero, non risiede in un puro e semplice inasprimento delle condizioni detentive, volto ad aggravare l'afflittività della privazione delle libertà².

Al contrario la misura in discorso, pur comportando indubbiamente un "rafforzamento della funzione custodialistica del carcere"³ - e pur prestandosi ad essere vista come un "deterrente nei confronti degli associati ancora operanti in libertà"⁴ - è applicabile "[q]uando ricorrano gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica ...", al fine di "impedire i collegamenti" fra il detenuto e l'associazione criminale della quale egli fa parte.

La sua, pertanto, è una funzione preventiva, da intendersi in un'accezione molto specifica, concretizzantesi "nell'approntamento di misure volte, in via diretta, ad impedire le comunicazioni ed ogni forma di collegamento con l'esterno". "Soltanto in modo indiretto e conseguente l'inibizione delle comunicazioni serve a scongiurare la commissione di reati"⁵.

A tal fine l'art. 41-bis, comma 2-quater, - oltre a prevedere, alla lett. a), "l'adozione di misure di elevata sicurezza [...] con riguardo principalmente alla necessità di prevenire contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza" - elenca una serie di specifiche misure, tipiche del regime detentivo in discorso. Tra queste, in particolare, vi è la riduzione dei colloqui con i familiari a non più di uno al mese - con la peculiarità che tali incontri sono sottoposti a registrazione e che durante gli stessi non è consentito il passaggio diretto di oggetti fra i

2 Dunque, il decreto applicativo del regime, non solo non può incidere sulla "qualità e quantità della pena" o sul "grado di libertà personale del detenuto" (Corte costituzionale, sent. 28 luglio 1993, n. 349), ma neppure può avere "una portata puramente afflittiva non riconducibile alla funzione" ad esso "attribuita dalla legge" (Corte costituzionale, sent. 18 ottobre 1996, n. 351).

3 V. L. Cesaris, *sub Art. 41-bis*, in V. Grevi - G. Giostra - F. Della Casa, *Ordinamento penitenziario - commento articolo per articolo*, IV ed. a cura di F. Della Casa, Padova, Cedam, 2011, p. 455.

4 M. Canepa - S. Merlo, *Manuale di diritto penitenziario*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 210; in senso analogo S. Giambruno, in *Manuale della esecuzione penitenziaria*, a cura di P. Corso, p. 153.

5 Così S. Ardita, *Il regime detentivo speciale 41 bis*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 87 - 88. In argomento cfr., fra gli altri, F. Fiorentin, *Il controllo giurisdizionale sulla proroga del regime penitenziario differenziato di cui all'art. 41-bis, l. 26 luglio 1975, n. 354*, in *Giurisprudenza di merito*, 2007, n. 7-8, p. 2054, che riconosce il "carattere marcatamente preventivo" della misura nonché E. Fontanelli, *L'art. 41-bis l. n. 354/75 come strumento di lotta contro la mafia*, in *L'altro diritto*, <http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/>, la quale pur condividendo "la finalità preventiva" del regime speciale, ritiene che ciò non significhi che la sua "reale natura giuridica" sia "quella propria delle misure di prevenzione". In giurisprudenza v., per tutte, Corte di cassazione, sent. 20 ottobre 2005, n. 40220, Pariente, ove si chiarisce che "la specifica, mirata funzionalità preventiva [...] dell'articolo 41 bis dell'ordinamento penitenziario mira ad impedire" l'attualità del collegamento con l'organizzazione esterna malavitosa.

partecipanti (lett. b); inoltre, sono previste la limitazione delle somme, dei beni e degli oggetti che possono essere ricevuti dall'esterno (lett. c), nonché la sottoposizione a visto di controllo della corrispondenza (lett. e).

In sintesi può, dunque, affermarsi che la *ratio* dell'istituto giuridico in esame risiede essenzialmente nella necessità di interrompere il flusso di comunicazioni che, come è dimostrato dalla nostra storia penitenziaria, ha consentito agli esponenti della criminalità organizzata di continuare a esercitare un ruolo di rilievo nelle consorterie mafiose anche dall'interno del carcere⁶. E tutto l'apparato amministrativo deputato alla quotidiana applicazione del regime detentivo speciale è stato organizzato, negli anni, proprio per perseguire tale fondamentale obiettivo⁷.

3- Il divieto di ricevere libri, riviste e giornali posto dall'Amministrazione penitenziaria.

Fatta tale premessa, è agevole comprendere quale sia stato l'obiettivo della direttiva ministeriale, e dei conseguenti provvedimenti amministrativi delle direzioni degli istituti, impugnati dai reclamanti.

Come riconosciuto da diverse delle ordinanze intervenute sul tema, è la stessa nota ministeriale a indicare la fattispecie concreta che ha reso necessaria la sua adozione⁸; fattispecie consistente nell'elusione dei controlli sulle comunicazioni con l'esterno, avvenuta mediante voluminosi pacchi di libri, riviste e giornali, consegnati al ristretto al momento dei colloqui, oppure inviatigli tramite posta, e da lui restituiti ai soggetti esterni con analoghe modalità, spesso con lassi temporali tali da non consentire la materiale lettura di quanto scambiato.

L'Amministrazione centrale, tra le altre determinazioni organizzative, ha pertanto invitato le direzioni penitenziarie a non consentire ai detenuti di ricevere e di ritrasmettere - tanto via posta quanto

6 Cfr. P. Corvi, *Trattamento penitenziario e criminalità organizzata*, Cedam, Padova, 2010, p. 35, la quale definisce il regime ex 41-bis "istituto mediante il quale si cerca di decapitare l'organizzazione criminale, impedendo ai vertici del sistema che si trovino in stato di detenzione, di mantenere i contatti con i membri dell'organizzazione che agiscono liberi sul territorio [...]".

7 Dunque non un carcere "duro", ma un carcere "intelligente", così S. Ardita, *Ricatto allo Stato*, Sperling e Kupfer, Milano, 2011, p. 57.

8 V., tra le altre, Magistrato di sorveglianza di Spoleto, ord. n. 345 del 2012, inedita.

tramite consegna *brevi manu* al momento del colloquio - qualsiasi tipo di stampa autorizzata (quotidiani, riviste e libri), garantendo l'acquisto di tali pubblicazioni mediante l'impresa di mantenimento o personale all'uopo delegato dalla direzione.

4- Considerazioni sui rilievi del Magistrato di sorveglianza:

a) la possibilità di ricevere pubblicazioni senza limiti e il rischio di elusione della normativa penitenziaria sulla "corrispondenza epistolare" e sulla ricezione dei "pacchi".

Il Magistrato spoletino, investito dal reclamo del detenuto, premette di ritenere la direttiva amministrativa "lesiva del diritto costituzionale alla libertà di corrispondenza" - poiché non rispettosa delle riserve di legge e di giurisdizione di cui all'art. 15 della Costituzione -; prosegue precisando che il trattenimento e il sequestro di libri spediti al detenuto "possono essere emessi [...] esclusivamente dall'autorità giudiziaria"⁹; conclude affermando che - ai sensi dell'art. 18-ter o.p. - "non può [...] essere imposta mediante circolare ministeriale nessuna limitazione alla ricezione della stampa ed alla sua trasmissione all'esterno, dovendo la stessa essere vagliata, in casi singoli e per periodi di tempo determinati, soltanto dall'autorità giudiziaria".

Sembra, innanzitutto, necessario riflettere su di un aspetto della motivazione sopra riassunta. Questa, infatti, inizia affermando la lesione della libertà di corrispondenza (art. 15 Cost.) e, però, conclude imputando all'Amministrazione di avere illegittimamente posto limitazioni alla ricezione della stampa, dunque alla libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), intesa nella sua accezione passiva di libertà di essere informati¹⁰.

L'ordinanza sembra non porsi il problema dei confini fra le due posizioni giuridiche soggettive, forse per la ragione che comunque il reclamante è già sottoposto al controllo della corrispondenza, dunque

⁹ In proposito richiama l'insegnamento della Corte di cassazione, sent. 22 aprile 2010, n. 16926, Attanasio.

¹⁰ In proposito v., fra gli altri, R. Bin - G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 438, ad avviso dei quali "[n]on vi è dubbio [...] che la libertà di manifestazione del pensiero comprenda anche la *libertà di informazione*; ed è ormai accettato dalla stessa giurisprudenza costituzionale che la **libertà di informazione** abbia anche un profilo "passivo", cioè il *diritto di essere informati*."

non è in questione la tutela di alcuna segretezza. In tal modo però omette di considerare un aspetto rilevante ai sensi della normativa penitenziaria.

È necessario tenere presente che i detenuti, per il loro *status*, sono sottoposti ad alcune limitazioni nella possibilità di comunicare con l'esterno¹¹, non potendo avvalersi di mezzi di comunicazione diversi da quelli espressamente indicati dalla legge penitenziaria¹² e al di fuori dei limiti da questa previsti¹³.

Per quanto qui di interesse, l'art. 18, comma 1, o.p. riconosce senza limiti - quantitativi o di categorie di persone - il diritto dei detenuti ad avere corrispondenza, da intendersi esclusivamente come "corrispondenza epistolare" (nonché telegrafica)¹⁴. In tal senso, sono espliciti tanto l'art. 18-ter, comma 1, lett. a) quanto i commi 1 e 2 dell'art. 38 reg. Quest'ultima disposizione, in particolare è molto chiara nel fare riferimento alla "lettera" - che necessita della sola "affrancatura ordinaria" - quale strumento per realizzare il diritto alla corrispondenza ai sensi della normativa penitenziaria¹⁵.

È, dunque, normativamente precluso ai detenuti di avere corrispondenza per altri mezzi, quali, ad esempio, la posta elettronica, skype, le radio trasmettenti o i piccioni viaggiatori.

Orbene, pare ragionevole dubitare della natura di "corrispondenza epistolare" nei riguardi di involucri contenenti esclusivamente libri, giornali o, addirittura, "un catalogo di articoli sportivi per l'acquisto per corrispondenza"¹⁶. Invero, in tali ipotesi sembra mancare

11 F. Donati, *sub* Art. 15, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, Utet, Torino, 2006, vol. I, p. 369.

12 In tal senso E. Bertolotto, *sua* Art. 18, in V. Grevi - G. Giostra - F. Della Casa, *Ordinamento penitenziario*, cit., p. 243. In senso analogo v. F. Fiorentin, *Garanzie e controlli sulla corrispondenza dei detenuti*, in *La giustizia penale*, 2004, I, col. 207; secondo tale Autore "l'elencazione precisa e dettagliata contenuta nella legge e nel regolamento [...] deve considerarsi esaustiva [...]. Ne consegue il divieto di utilizzabilità, da parte dei reclusi, di mezzi di comunicazione diversi da quelli previsti e autorizzabili".

13 Si pensi, ad esempio, alla **corrispondenza telefonica che è consentita, ma entro limiti numerici** e solo con determinate categorie di soggetti esterni.

14 Dunque il termine "corrispondenza" ha un'estensione minore nella legge penitenziaria, rispetto a quanto non sia nella legge penale, ai sensi dell'art. 616, comma 4, c.p., poiché la prima non si riferisce ad "ogni [...] forma di comunicazione a distanza".

15 La disposizione, infatti, recita: "[a]l fine di consentire la corrispondenza, l'amministrazione fornisce gratuitamente ai detenuti e agli internati, che non possono provvedervi a loro spese, settimanalmente, l'occorrenza per scrivere una lettera e l'affrancatura ordinaria".

16 Come, invece, ha ritenuto **Magistrato di sorveglianza di Spoleto**, ord. n. 345 del 2012, cit.

“un rapporto psichico tra il mittente ed il destinatario”¹⁷, consistente in una comunicazione tra loro¹⁸.

Dunque, colli di tale tipologia devono essere considerati, anche ai sensi della normativa postale generale, “pacchi” e non corrispondenze epistolari¹⁹.

Inoltre, ove si ragioni ai sensi della normativa penitenziaria, deve tenersi presente che quest’ultima contempla e disciplina ai propri fini il concetto di “pacco”²⁰, tenendolo ben distinto da quello di “corrispondenza epistolare”. I pacchi, infatti, non solo non godono delle medesime tutele della corrispondenza epistolare - poiché debbono sempre essere aperti e controllati dagli operatori penitenziari - ma soggiacciono a precisi limiti quantitativi, al contrario delle lettere (art. 14, comma 6, reg.); limiti quantitativi che, come accennato, divengono ancor più stringenti ai sensi dell’art. 41-bis, comma 2-*quater*, lett. c), o.p.

È, dunque, rilevante tenere distinti i due concetti e, anche a voler concedere che l’inserimento in una busta di alcune pagine di uno stampato non ne alteri la natura giuridica di “epistola”, altrettanto non può dirsi per un involucri contenente numerosi volumi che, necessariamente, dovrà essere considerato “pacco” ai sensi della normativa penitenziaria. Altrimenti opinando si consentirebbe un sin troppo facile aggiramento dei limiti quantitativi normativamente previsti.

È per tale ragione che si esprime perplessità riguardo

17 V. A. Lago, sub *Art. 616*, in *Codice penale commentato*, a cura di E. Dolcini - G. Marinucci, vol. II, Milano, Ipsoa, 2006, pp. 4346-4347, nonché la giurisprudenza e la dottrina ivi citate. In senso analogo v. L. Monaco, sub *Art. 616*, in *Commentario breve al codice penale*, a cura di A. Crespi - G. Forti - G. Zuccalà, Cedam, Padova, 2008, p. 1733.

18 Cfr. autorevole dottrina, P. Caretti, *I diritti fondamentali – Libertà e Diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 344, ad avviso della quale la distinzione fra le comunicazioni riconducibili all’art. 21 Cost. “e quelle invece rapportabili al disposto dell’art. 15 Cost.”, deve essere operata alla luce delle due caratteristiche fondamentali della corrispondenza: “quella della *intersoggettività* e dell’*attualità*”.

19 In proposito, va rammentato l’art. 24 del d.P.R. 29 maggio 1982, n. 655 (regolamento di esecuzione del codice postale), a mente del quale “*si considera corrispondenza epistolare qualsiasi invio chiuso, ad eccezione dei pacchi [...]*”, e qualsiasi invio aperto che contenga comunicazioni aventi carattere attuale e personale”.

20 Come chiarito dalla circolare del Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria 12 febbraio 2012, n. 3540/5990, ai sensi del combinato disposto dei commi 1 e 6 dell’art. 14 del d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, (in seguito reg.), i detenuti possono ricevere con i pacchi beni “finalizzati alla cura della persona e all’espletamento delle attività trattamentali, culturali, ricreative e sportive”. La generalità della popolazione detenuta può ricevere fino a “quattro pacchi al mese complessivamente di peso non superiore a venti chili”. Nello stesso senso, in dottrina, v. D. Verrina, sub *Art. 9*, in *Ordinamento penitenziario - commento articolo per articolo*, a cura di V. Grevi - G. Giostra - F. Della Casa, cit., p. 134.

all'eccessiva ampiezza della disapplicazione della circolare, contenuta nell'ordinanza in commento, poiché anche a voler ritenere che, laddove si tratti di libri, si possano autorizzare deroghe ai limiti quantitativi sulla ricezione dei pacchi - stante l'indubbio *favor* legislativo per lo studio e l'istruzione dei reclusi -, ciò non pare possa avvenire *sic et simpliciter* nei confronti della peculiare categoria detentiva di cui trattasi.

5- segue: b) le “limitazioni” nella ricezione della stampa disposte dall'Amministrazione.

Occorre, inoltre, chiedersi se davvero i provvedimenti amministrativi contestati siano da considerarsi illegittimi, in quanto invasivi di prerogative riservate, ex art. 18-*ter* o.p., all'autorità giudiziaria.

In altre parole, ci si domanda se la mancata consegna di libri, riviste e giornali - provenienti tramite pacchi - sia da considerarsi “*limitazion[e]... nella ricezione della stampa*”, ai sensi dell'art. 18-*ter* o.p., tenendo conto della *ratio* di tale disposizione e del complessivo impianto della normativa penitenziaria.

L'art. 18-*ter* - in combinato disposto con l'art. 18, comma 6, o.p.²¹ -, costituisce un'attuazione dell'art. 21 Cost. per lo specifico ambito penitenziario e, dunque, contiene il divieto per l'autorità amministrativa di impedire ai detenuti di accedere a determinate pubblicazioni, in ragione del contenuto di queste²². Ove ciò si verificasse, infatti, si comprimerebbe il diritto dei ristretti a conoscere liberamente le manifestazioni del pensiero che circolano nella società esterna. Sembra, dunque, ragionevole ritenere che la tutela - costituzionale e legislativa - sia riferita alla facoltà del ristretto di scegliere con piena libertà i testi mediante i quali informarsi, restando indifferenti i mezzi mediante i quali gli viene garantito il diritto di entrare in possesso delle pubblicazioni da lui desiderate.

Le disposizioni amministrative impugnate, lungi dal limitare il

21 Norma che riconosce il diritto dei ristretti a “*tenere presso di sé i quotidiani, i periodici e i libri in libera vendita all'esterno [...]*”.

22 V. G. Bellantoni, *Il trattamento dei condannati*, in *Manuale della esecuzione penitenziaria*, a cura di P. Corso, Monduzzi, Bologna, 2006, p. 100, che sottolinea come l'amministrazione non possa operare alcuna “*censura preventiva o preclusione*”, riguardo alle pubblicazioni in libera vendita all'esterno che i ristretti possono tenere presso di sé.

diritto all'informazione, comportano soltanto che l'acquisto di libri e pubblicazioni - liberamente scelti dai detenuti - avvenga per mezzo di determinati canali "sicuri" e non per il tramite di invii dall'esterno. E' evidente che, in tale seconda ipotesi, si può temere l'inserimento nei volumi di comunicazioni vietate, assai difficili da individuare da parte degli addetti al visto di controllo (si pensi al caso di scambi di piccole enciclopedie o dizionari).

In altri termini, non vi è alcuna limitazione del diritto ad informarsi per il tramite della stampa "in libera vendita all'esterno", ma soltanto l'indicazione di una modalità pratica di acquisizione di questa, in modo da garantire che le pubblicazioni non diventino un improprio mezzo di trasporto di messaggi da sottrarre al visto di controllo. Il tutto senza dare spazio alcuno a forme di sindacato dell'amministrazione sul merito o il contenuto dei testi acquistati all'esterno.

Vi è, inoltre, da svolgere una riflessione sulla natura dell'atto amministrativo di mancata consegna dei volumi provenienti tramite pacchi postali.

Tale provvedimento non ha ovviamente alcuna pretesa di essere un vero e proprio "trattenimento" definitivo, la cui adozione è - senza dubbio - riservata all'autorità giudiziaria²³, ma, soprattutto, non mira neppure a produrre effetti equiparabili a quelli di un trattenimento amministrativo provvisorio, adottabile, ai sensi dell'art. 38, comma 6, reg., nelle more della decisione dell'autorità giudiziaria sul trattenimento definitivo²⁴. Tali provvedimenti comportano, infatti, il primo in via definitiva il secondo solo in via interinale, la sottrazione dei volumi trattenuti alla giuridica disponibilità sia del destinatario che del mittente.

Il provvedimento di cui trattasi, invece, produce il solo effetto di non consentire l'ingresso dei volumi nella sezione detentiva 41-bis, senza incidere in alcun modo sulla giuridica disponibilità degli stessi da parte del mittente che, in qualunque momento, può pretendere la restituzione. In altri termini, si tratta di un provvedimento che potrebbe

²³ *Amplius* sul punto F. Fiorentin - A. Marcheselli, *L'ordinamento penitenziario*, Utet, Torino, 2005, p. 61-63.

²⁴ Sul punto, Corte di cassazione, sent n. 16926/2010, cit. chiarisce che "un provvedimento interinalmente preso dalla direzione dell'istituto ai sensi dell'art. 38 reg. può [...] ritenersi consentito negli stretti limiti in cui è funzionale alla "immediata segnalazione" all'autorità giudiziaria".

definirsi di “respingimento”²⁵, sostanzialmente analogo a quello che può adottarsi, ad esempio, nel caso in cui un pacco - o alcuni degli oggetti in esso contenuti - non siano conformi alla normativa in materia.

6- Conclusioni.

Per quanto sin qui esposto, sembra che l'Amministrazione si sia limitata ad adottare scelte organizzative volte, da un lato, a minimizzare le possibilità di aggiramento dei controlli, dall'altro, ad evitare l'ingolfamento delle attività di apposizione del visto di controllo.

Certo, ci si potrebbe chiedere se le obiezioni giurisprudenziali appena esaminate sarebbero venute meno ove, anziché procedere tramite circolare, le disposizioni in discorso fossero state previste - ai sensi dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lett. a) -direttamente dal decreto ministeriale individualizzato, applicativo del regime detentivo speciale,.

La pronuncia in commento, dal canto suo, se intesa in maniera estensiva - ovvero nel senso di consentire l'illimitata ricezione e ritrasmissione di libri, riviste e giornali -, non pare tenere nel dovuto conto le specifiche esigenze di prevenzione che sono alla base del vigente art. 41-bis o.p., vanificate le quali il regime speciale si ridurrebbe semplicemente ad essere “carcere duro”.

E' evidente, infatti, che “il controllo sugli oggetti [...] costituisce un deterrente all'occultamento [...] di corrispondenze o di materiali vietati, ma non conferisce certo la garanzia assoluta della loro non introduzione, come ben dimostra l'esperienza penitenziaria”. D'altronde, “la possibilità di introdurre messaggi [...] non consentiti, cresce in modo proporzionale rispetto all'aumento delle quantità di oggetti che vengono introdotti, ed al numero delle spedizioni [...]”²⁶.

25 Cfr. Magistrato di sorveglianza di Vercelli, ord. 26 maggio 2005, in *Giurisprudenza di merito*, 2006, p. 523, con nota di C. Fiorio, *Ancora verso la “giurisdizionalizzazione” del procedimento per reclamo*, che ha ritenuto legittimo il provvedimento di respingimento di un libro - contenuto in un pacco - pervenuto in difformità a quanto previsto da un ordine di servizio interno dell'istituto. In tale ipotesi, il Giudice ha considerato legittime le disposizioni amministrative che, senza comportare alcuna “valutazione sul merito e sul contenuto delle pubblicazioni”, “ne disciplinano semplicemente le modalità di ricezione”.

26 Così S. Ardita *il regime detentivo speciale*, op. cit., p. 213.

L'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA: LE TELECOMUNICAZIONI IN GRADO DI GARANTIRE LA SICUREZZA

GERARDO PALMIERI¹

Con la Legge 15 dicembre 1990, n. 395 il legislatore ha riformato l'ordinamento del Corpo di Polizia Penitenziaria, e ha fatto sì che il Corpo assumesse tra le sue competenze anche quella del servizio traduzioni e scorte detenuti, impiegando, in tal modo, il personale di Polizia Penitenziaria non solo all'interno degli istituti, ma anche sul territorio nazionale.

In tale contesto, nasce la necessità per l'Amministrazione Penitenziaria di dotare il Corpo di validi strumenti per svolgere i nuovi compiti istituzionali all'esterno delle mura penitenziarie, e da questa nuova competenza acquisita, prima non supportata, scaturisce la necessità di fornire agli operatori penitenziari un servizio di comunicazione.

Nasce quindi l'esigenza di creare all'interno dell'Amministrazione un Servizio di Telecomunicazioni, che possa pensare, realizzare e gestire le comunicazioni di sicurezza per gli operatori penitenziari in servizio sul territorio.

La rete telefonica E-TACS e GSM

Da tale disposizione legislativa, il servizio traduzioni entra nelle piene competenze dell'Amministrazione a partire dal 1° aprile 1996, con l'emanazione del Decreto Interministeriale 8 febbraio 1996, e successivamente con la circolare n. 3413/5863 del 9.03.1996, recante come oggetto: "Servizio Traduzioni – Disposizioni".

Garantire un corretto funzionamento del Servizio Traduzioni e garantire un servizio efficiente di comunicazione in caso di emergenza,

¹ Responsabile Servizio Telecomunicazioni presso la D.G.R.M.B.S.

significava dotare il personale operante sul territorio di sistemi certi ed affidabili che la tecnologia del tempo metteva a disposizione delle Amministrazioni dello Stato.

In tale contesto, i sistemi di comunicazione affidabili potevano considerarsi esclusivamente due: l'utilizzo della rete mobile telefonica, mediante la realizzazione di una sottorete fittizia, e la realizzazione di una rete radiomobile proprietaria, così come utilizzata dalle altre Forze di Polizia.

La scelta dell'Amministrazione, in prima ipotesi, è ricaduta sull'uso della rete telefonica E-TACS² poi GSM³, in considerazione del fatto che l'uso di una rete radiomobile proprietaria presentava un tempo di realizzazione molto lungo.

Per i motivi di cui sopra, fu realizzata in collaborazione con la TIM s.p.a., all'epoca unico gestore affidabile dei sistemi di telefonia mobile per l'Italia, fu realizzata una sottorete, denominata R.P.V. (Rete Privata Virtuale), per la gestione delle comunicazioni inerenti i servizi traduzioni.

Il sistema fu reso disponibile ai servizi traduzioni locali con la Lettera Circolare n. 616865/898 del 20.03.1996 in via sperimentale nei distretti di competenza dei Provveditorati Regionali per il Triveneto, Marche, Umbria, Basilicata e Sardegna.

Attraverso l'utilizzo dei sistemi di telefonia cellulare GSM, con gli anni, si è potuto appurare che gli stessi garantivano un corretto grado di sicurezza nelle comunicazioni, ma non garantivano tempestività d'uso, tempestività di risposta e fuori di ogni dubbio non garantivano un'esatta comunicazione in caso di emergenza, tenuto conto dei tempi di latenza lunghi nel stabilire una comunicazione.

Per i motivi di cui sopra, l'Amministrazione Penitenziaria sceglie di realizzare una rete radiomobile proprietaria, relegando il servizio di telefonia mobile, attualmente ancora in uso, al supporto delle traduzioni in caso di mancata copertura di rete.

2 E-TACS: acronimo di Enhanced Total Access Communication System – sistema di telefonia cellulare di 1ª generazione.

3 GSM: acronimo di Global System for Mobile communication

Le comunicazioni radio interne

A partire dall'anno 1975 (circolare n. 2249/4704 del 7.07.1975) l'Amministrazione Penitenziaria ha inteso dotare tutti gli istituti penitenziari di apparecchiature e sistemi di allarme, al fine di garantire le comunicazioni interne e con le sale operative della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri.

Il procedimento in questione ha avuto la sua conclusione nell'anno 1987 (Lettera circolare n. 694600.2/1 del 30.10.1987), con l'assegnazione da parte dell'allora Ministero delle Poste e Telecomunicazioni di tre frequenze ad uso nazionale in banda VHF⁴ ed una in UHF⁵, al fine di garantire le comunicazioni interne ed eventualmente quelle con i luoghi di cura.

I collegamenti radio, su parere del Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, dovevano essere attivati lo schema a blocchi in figura 1.

Successivamente, a seguito di quanto previsto dalla Legge 15 dicembre 1990, n.395, le Direzioni degli Istituti Penitenziari a partire dal 9 gennaio 1992 assumevano il servizio di piantonamento dei detenuti ed internati ricoverati in luoghi di cura esterni, per cui era necessaria la realizzazione di collegamenti radio efficienti con le predette strutture, realizzati dall'Amministrazione Penitenziaria, a seguito della circolare 710295/2A del 15.05.1991, e rappresentati in figura 2.

Nel 1995, per garantire la sicurezza delle comunicazioni e l'accesso dedicato verso le stazioni fisse installate presso gli istituti penitenziari fu introdotto il tono subaudio, unico per il territorio nazionale, che costituisce una "chiave" per l'attivazione dell'apparato radio solo da chi ne ha la facoltà, facendone uso anche per l'attivazione delle stazioni da remoto e per l'eliminazione di eventuali interferenze.

Detti collegamenti, in alcuni istituti sono ancora funzionanti e le frequenze utilizzate vengono periodicamente rinnovate dall'Amministrazione Penitenziaria, al fine di garantire le comunicazioni interne all'istituto, tenendo presente che gli apparati radio utilizzati sono sempre più efficienti e performanti.

4 VHF (Very High Frequency) indicazione dello spettro radio tra 30 e 300 MHz

5 UHF (Ultra High Frequency) indicazione dello spettro radio tra 300 MHz e 3 GHz

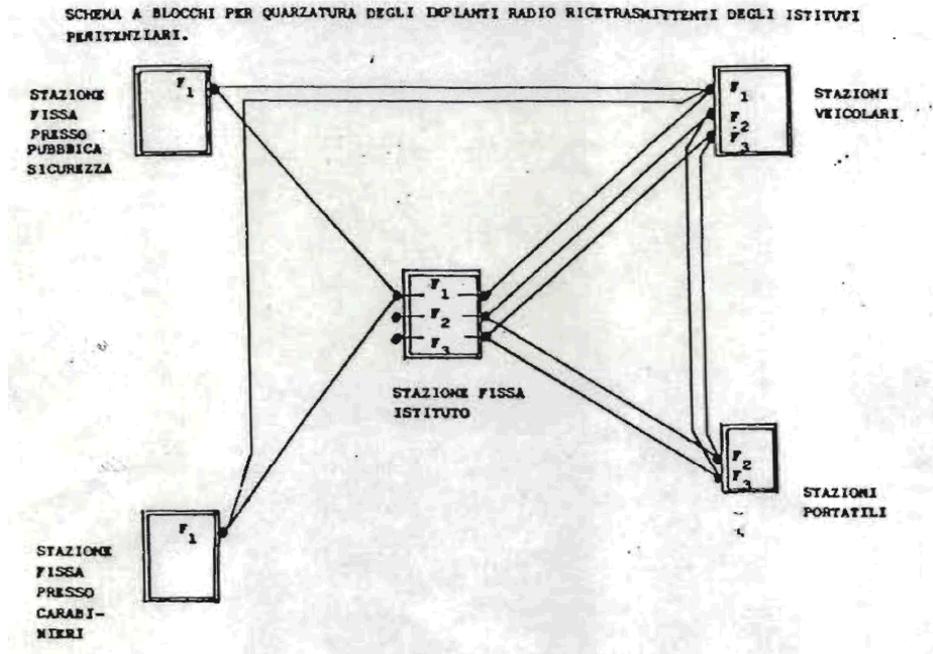


Figura 1: schema a blocchi impianti ricetrasmittenti

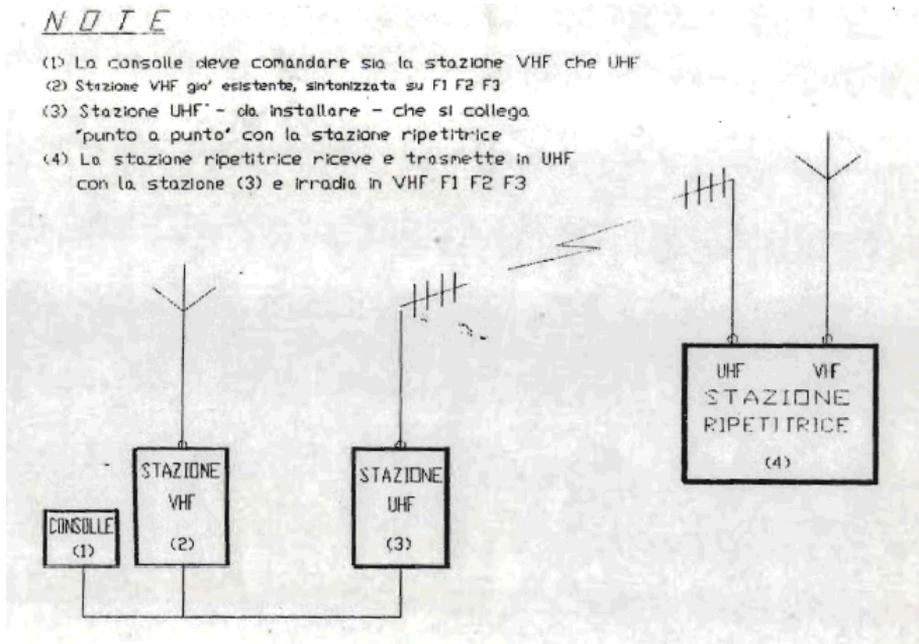


Figura 2: schema a blocchi collegamenti con luoghi di cura

La rete radiomobile DAPNet⁶

La rete radiomobile dell'Amministrazione Penitenziaria, denominata DAPNet (Data Analog Private Network), è una rete isofrequenziale sincrona, dotata di due canali e divisa per regioni, ognuna delle quali è caratterizzata da due maglie e gestita per mezzo di una Centrale Operativa, cui fanno riferimento le stazioni fisse d'istituto, radio veicolari, motoveicolari e portatili presenti nella regione e quelle in transito.

Più in particolare, dal punto di vista prettamente tecnico, la rete DAPNet supporta il servizio di "fonia" e un servizio di "messaggistica pre-impostata" dalle stazioni fisse e mobili verso la Centrale Operativa, e una libera nel senso inverso.

La rete è di tipo stellare, mentre ogni singola maglia presenta un'architettura ad albero; ciascuna maglia o sottomaglia è costituita da 2 canali operativi, con la possibilità di ampliare il tutto fino a supportare

⁶ DAPNet acronimo di Data Analog Private Network

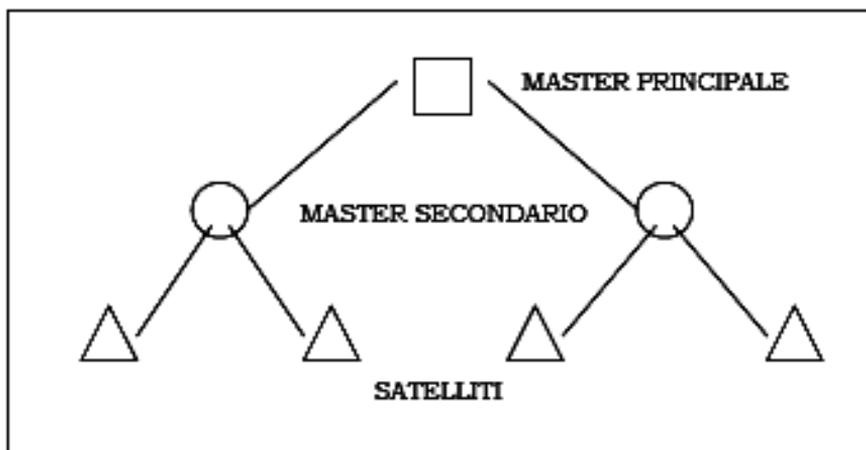


Figura 3: architettura ad albero della rete radiomobile DAPNet

Le frequenze utilizzate operano nella banda VHF, tra i 146 e 174 Mhz, per i collegamenti da e verso gli apparati terminali e in banda UHF, tra gli 854 e gli 876 MHz, e tra i 400 e i 470 MHz, assegnate dal Ministero della Difesa, organo competente per l'assegnazione delle frequenze nazionali in ambito militare.

Si tenga conto, inoltre, che il sistema è dotato di predisposizione per il cripto e supporta anche la "trasmissione dati" come quella dei fax, che si sarebbe dovuta utilizzare nelle ore notturne.

Per ciò che riguarda quest'ultima applicazione, si deve tener presente che la stessa non è stata mai sperimentata, in quanto, tenuto conto che la trasmissione fax prevede l'utilizzo di una linea half-duplex (o trasmissione alternata a due vie) - dove la diffusione dei dati può avvenire con la possibilità di un cambio di direzione, però non è possibile che due dati viaggiano contemporaneamente in direzioni opposte - la rete DAPNet avrebbe dovuto utilizzare entrambi i canali per far sì che ciò potesse avvenire, utilizzando un dispositivo denominato "forchetta", ma che in ogni caso avrebbe comportato degli errori sia in trasmissione che in ricezione, per cui tale soluzione è stata abbandonata.

Per ciò che riguarda la sicurezza delle comunicazioni, questa nel sistema DAPNet è ottenuta mediante la criptazione della fonia, con codifica e decodifica ai capi esterni del collegamento; mentre l'affidabilità dei collegamenti è garantita da una serie di soluzioni sistemistiche, del tipo:

- omogeneità delle apparecchiature;
- affidabilità intrinseca delle stesse;
- affidabilità dei collegamenti.

La realizzazione della rete radiomobile DAPNet, avvenuta a seguito di una gara d'appalto, vinta dalla società PROD-EL s.p.a., è partita dalle regioni dell'Italia meridionale, quali Sicilia, Calabria e Basilicata, e successivamente con ulteriori contratti rispettivamente del 1999 e del 2000 si è passati alla realizzazione delle maglie relative alle Regioni Campania, Lazio e Puglia.

Tenuto conto dell'esiguità dei fondi a disposizione l'Amministrazione Penitenziaria ha effettuato la scelta di rimodulare la rete radiomobile presente nelle sei regioni d'Italia e ha inteso realizzare su tutto il territorio nazionale una rete isofrequenziale sincrona ad un canale di comunicazione, prevedendo la riallocazione dei ponti radio relativi al secondo canale nelle regioni del Sud Italia e la realizzazione di nuove maglie radio, con annessa la realizzazione della Centrale Operativa Nazionale.

Attualmente, la rete radiomobile è stata realizzata sulla quasi totalità delle regioni, mancando all'appello le reti regionali relative ai Provveditorati della Sardegna, dell'Emilia-Romagna e dell'Abruzzo-Molise.

Avendo rimodulato il sistema nel suo complesso, attualmente denominato DAPNet II, è stata realizzata la Centrale Operativa Nazionale, che rappresenta il nucleo centrale della rete, permettendo le comunicazioni fra tutte le Centrali Operative Regionali, comunicano con tutti i mezzi sul territorio, con la possibilità di gestire ogni traduzione di particolare rilievo sul territorio, ma soprattutto basata sulle nuove tecnologie di comunicazione.

Infatti, i collegamenti fra le Centrali Operative Regionale e la Centrale Operativa Nazionale sono stati realizzati in VoIP⁷ (Voice over IP),

7 VoIP: Voice over Internet Protocol

sfruttando le potenzialità del software di comunicazione Asterisk⁸.

*La rete radiomobile digitale TETRA*⁹

L'evoluzione delle reti di telecomunicazioni proprietarie ad uso professionale hanno avuto negli anni il loro sviluppo grazie all'introduzione delle tecnologie digitali, a seguito di rilascio da parte dell'ETSI¹⁰ dello standard di comunicazione denominato TETRA.

Il TETRA è un sistema cellulare di radiocomunicazione digitale ad accesso collettivo per la trasmissione vocale e di dati; questo è un sistema moderno per applicazioni di radiocomunicazione a scopo professionale private e pubbliche e per applicazioni radio di sicurezza (PMR¹¹). Contrariamente ai vecchi sistemi analogici convenzionali a canale fisso (ad ogni servizio e ad ogni utente veniva attribuito in permanenza un determinato canale radio) con i sistemi di radiocomunicazione ad accesso collettivo, le frequenze vengono attribuite in modo flessibile ai singoli utenti e servizi. In questo modo è possibile sfruttare il guadagno del collegamento ad accesso collettivo e aumentare l'efficienza dello spettro. Inoltre, con la tecnica digitale potrebbe aumentare considerevolmente la qualità e la sicurezza dei sistemi di radiocomunicazione.

I sistemi di radiocomunicazione ad accesso collettivo si differenziano dai sistemi pubblici di telefonia mobile quali GSM o UMTS¹² soprattutto per la velocità con cui stabiliscono i collegamenti, per le chiamate di gruppo, per le chiamate prioritarie, per la codificazione punto a punto e per la possibilità di collegare direttamente una stazione mobile ad un'altra stazione mobile senza dover passare per la stazione di base (cosiddetto direct mode).

Lo standard può essere definito un “*simil GSM*” per i non addetti ai lavori, in quanto permette di effettuare oltre alle chiamate di gruppo,

⁸ Asterisk è utilizzato come elemento portante per realizzare centralini in grado cioè di utilizzare sia le linee telefoniche tradizionali sia i canali IP, sistemi Centrex (PBX "virtuali" e centralizzati), applicazioni per la gestione di Call Center

⁹ TETRA: Trans European Trunked Radio

¹⁰ ETSI (European Telecommunications Standards Institute) un organismo internazionale, indipendente e senza fini di lucro ufficialmente responsabile della definizione e dell'emissione di standard nel campo delle telecomunicazioni in Europa

¹¹ PMR: Private Mobile Radio

¹² UMTS acronimo di Universal Mobile Telecommunications System, è uno standard di telefonia mobile cellulare 3G, evoluzione del GSM.

tipiche delle rete radiomobili analogiche, chiamate dirette in full-duplex, trasmissione di dati su banda ridotta, gestione della localizzazione degli apparati, che meglio specificatamente vengono elencati:

Teleservizi:

- **Individual Call (chiamata individuale):** questo servizio corrisponde al collegamento mediante un sistema pubblico di radiocomunicazione mobile (GSM, UMTS). L'utente chiama un altro utente e viene collegato con quest'ultimo.
- **Group Call (chiamata di gruppo):** un determinato utente chiama un gruppo prestabilito. Ogni membro del gruppo può ascoltare e parlare con tutti. La chiamata di gruppo può essere organizzata in modo tale che ogni singolo partecipante debba confermare la comunicazione oppure no. Il gruppo può essere modificato in modo flessibile, ossia possono essere aggiunti o tolti dei partecipanti.
- **Direct Mode:** con il direct mode due o più stazioni mobili comunicano direttamente tra di esse, senza l'intervento della stazione di base (walky-talky).
- **Broadcast Call:** si tratta di una comunicazione unidirezionale punto-multipunto in una determinata zona. La zona e gli utenti sono predefiniti. I singoli partecipanti non devono confermare la chiamata e perciò colui che chiama non può controllare chi ha ricevuto la chiamata e chi no.
- **Emergency Call (chiamata d'emergenza):** con un tasto d'emergenza si può chiamare con la massima priorità un dispatcher o un gruppo d'utenti predefinito.
- **Include Call:** questo tipo di chiamata permette di chiamare e d'inserire in una conversazione uno o più utenti supplementari.
- **Open Channel:** un gruppo d'utenti può conversare su un determinato canale durante un certo lasso di tempo. All'interno del gruppo tutti sentono la conversazione e possono parteciparvi in ogni momento. Con TETRA questo servizio non è esplicitamente normalizzato. Tuttavia, può essere installato mediante tutta una serie di servizi supplementari (ad es. "pre-emptive priority call" e "call retention") (cfr. ETR 120).

Servizi di trasmissione dati:

- **Status Transmission:** Messaggi molto brevi e predefiniti possono essere trasmessi dal dispatcher verso le stazioni mobili e viceversa oppure tra le stazioni mobili.
- **Short Data Service:** Messaggi predefiniti possono essere inviati a singoli utenti o ad un gruppo.
- **Servizi di trasmissione dati a commutazione di circuito.**
- **Servizi di trasmissione dati a commutazione di pacchetto:**
 - o Servizi di trasmissione dati a pacchetto di tipo "connessione": trasmissione di pacchetti di X.25 da un nodo "di partenza" ad un nodo "d'arrivo". Tra i due nodi viene stabilito un collegamento logico o virtuale.
 - o Servizi di trasmissione dati a pacchetto di tipo "senza connessione": un unico pacchetto di dati viene trasmesso da un nodo iniziale a un nodo finale (o a più nodi finali). Non viene stabilito alcun collegamento virtuale.
 - o TCP/IP Access: questo servizio di trasmissione dati permette alle stazioni mobili di accedere a Internet o a server che supportano il protocollo TCP/IP. Nelle reti TETRA viene già offerto anche il WAP.

Servizi supplementari:

- **Discreet Listening:** una persona autorizzata può ascoltare il traffico delle radiocomunicazioni, senza che i partecipanti alla conversazione se ne accorgano.
- **Ambience Listening:** questo servizio supplementare permette al dispatcher in caso di situazioni poco chiare e pericolose di ascoltare le conversazioni all'interno di un veicolo senza farsi notare. Questo servizio è innanzitutto importante per la polizia o altri servizi di sicurezza.
- **Priority Call (chiamata prioritaria):** questo servizio supplementare permette ad un utente di attribuire la priorità ad una chiamata, che viene dunque stabilita prima di tutte le altre chiamate la cui priorità è inferiore. Se non vi sono più risorse di rete a disposizione (ad es. tutti i canali sono

occupati) è possibile liberare le necessarie riserve grazie al cosiddetto "pre-emptive priority call". Di conseguenza, le comunicazioni con la priorità più bassa vengono interrotte.

- **Late Entry:** questo servizio supplementare permette a un utente d'inserirsi più tardi in una conversazione di gruppo, se ad esempio era occupato al momento della chiamata o se non aveva ancora acceso il suo apparecchio.

L'Amministrazione Penitenziaria partecipa al progetto interforze di comunicazione radiomobile in digitale a standard TETRA, il quale prevede "l'interfacciamento e l'integrazione funzionale, a livello delle postazioni operatore radio, con il locale sistema di controllo delle reti radio analogiche attualmente in uso, nonché con i servizi e gli apparati già disponibili presso le Sale Operative".

Detto progetto, realizzato con la compartecipazione di tutte le Forze di Polizia sotto il coordinamento del Ministero dell'Interno, ha realizzato tre reti radiomobili nelle regioni Campani, Basilicata, Calabria e prevede di realizzare il completamento della nazione nell'arco di 10 anni.

Il sistema di localizzazione

Il Programma Operativo Nazionale Sicurezza per lo Sviluppo – Obiettivo Convergenza 2007 – 2013, basato su sicurezza, sviluppo e legalità, si propone di migliorare le condizioni di sicurezza nelle regioni Obiettivo Convergenza: Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, ed è cofinanziato dall'Unione Europea (50% Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e dallo Stato Italiano.

L'obiettivo globale del Programma è quello di diffondere migliori condizioni di sicurezza, giustizia e legalità per i cittadini e le imprese, in quelle regioni in cui i fenomeni criminali limitano fortemente lo sviluppo economico.

L'Amministrazione Penitenziaria, nell'ambito del predetto Programma, ha realizzato il progetto relativo alla localizzazione dei mezzi della Polizia Penitenziaria, denominato "*Realizzazione e interconnessione delle Sale Operative del Corpo di Polizia Penitenziaria ed implementazione dei sistemi di localizzazione sui mezzi mobili*", il

quale permette di poter monitorare dal punto di vista logistico ogni singola traduzione presente sul territorio nazionale, ed inoltre, conoscere il numero del personale impiegato, il mezzo utilizzato e la tipologia di detenuto a bordo.

Altresì, l'applicazione prevede la possibilità di utilizzare dei messaggi preimpostati per la definizione degli allarmi, dei guasti e di ogni tipo di situazione anomala che potrà verificarsi; in tal modo, sarà possibile per ogni singolo Provveditorato interessare l'istituto più vicino al luogo esatto in cui si trova il mezzo addetto alla traduzione per la necessaria assistenza, con tempi di realizzazione certamente inferiori rispetto a quelli necessari, allo stato, per l'individuazione del mezzo con le risorse oggi disponibili.

In questo contesto, si deve tener presente che uno dei vantaggi fondamentali del sistema è che non sono previste zone d'ombra, per la presenza combinata del sistema GPS, di un giroscopio e un odometro (installati sull'autoveicolo).

Il progetto in argomento prevede la possibilità di controllare telematicamente i servizi di sicurezza, consentendo di migliorare l'attività di controllo ed inoltre il possibile impatto per la sicurezza dei civili che possono entrare in contatto con il normale svolgimento del servizio da parte della Polizia Penitenziaria.

Il Progetto, che ha avuto come obiettivo primario quello di elevare l'efficienza e l'efficacia dei servizi di Polizia Penitenziaria attraverso il potenziamento dei sistemi di coordinamento già esistenti tra le Centrali Operative e tra esse e i comandi delle altre Forze di Polizia dislocati sul territorio delle Regioni Obiettivo Convergenza, ha permesso di realizzare 5 centrali operative nelle regioni Campania, Calabria, Puglia e Sicilia, e l'installazione di 200 dispositivi di localizzazione e di trasmissione voce/dati/video che consentiranno ai mezzi mobili di accedere alle banche dati direttamente, migliorando la rapidità e la qualità delle comunicazioni.

Inoltre, l'Amministrazione ha completato il sistema su tutto il territorio nazionale, mediante la realizzazione di ulteriori 14 centrali operative, e definendo un piano di acquisti programmati per la copertura di tutto il parco auto a disposizione.

Il sistema di videosorveglianza in mobilità

Sempre utilizzando i fondi europei, l'Amministrazione Penitenziaria ha realizzato il progetto "*Videosorveglianza aree esterne in mobilità – Potenziamento e adeguamento dei sistemi di bordo dei veicoli della Polizia Penitenziaria*", il quale ha permesso di conseguire i seguenti macro-obiettivi:

- rendere più efficaci ed efficienti le attività della Polizia Penitenziaria, grazie all'uso di tecnologie e di sistemi informatici innovativi, che abbiano modularità e la scalabilità necessari;
- introdurre modalità innovative di controllo, che consentiranno di utilizzare meglio le risorse, umane e materiali a disposizione;
- valorizzare i dati e le informazioni alfanumeriche e multimediali raccolte, non solo a vantaggio del servizio nel suo complesso, ma anche per supportare il coinvolgimento di tutti gli altri attori deputati al controllo del territorio.

Altresì, l'Amministrazione Penitenziaria, con il progetto in argomento ha cercato di assicurare le seguenti esigenze:

- potenziamento del controllo del territorio, implementando le funzionalità dei sistemi di bordo dei mezzi della Polizia Penitenziaria, atta a svolgere oltre ai compiti istituzionali, che portano il personale dell'Amministrazione a recarsi in luoghi ad alto tasso di criminalità;
- l'adeguamento tecnologico e normativo dei centri di amministrazione informatica delle banche dati afferenti il controllo e la gestione delle sale operative;
- il miglioramento del lavoro svolto all'interno delle sale operative, con un conseguente miglioramento delle condizioni di sicurezza dell'utenza.

Il Progetto, nella sua specificità, ha permesso di realizzare una vera e propria matrice di videosorveglianza costituita da postazioni fisse, già realizzate o previste sui principali assi viari, ed i sistemi di videosorveglianza mobile o temporanea previsti dalla progettazione in argomento.

Conseguentemente, il presidio del territorio e la gestione delle attività ordinarie ed eccezionali viene dunque a sorreggersi su un impianto articolato, coerente ed integrato, costituito da : telecamere fisse, telecamere mobili e telecamere ad impiego temporaneo.

In tal modo, le Centrali Operative delle Regioni Obiettivo Convergenza hanno la possibilità di effettuare la videosorveglianza delle aree esterne ai mezzi, il controllo dei mezzi sul territorio di competenza, con la relativa localizzazione, la raccolta e trasmissione di informazioni anche multimediali dal territorio, condivisione delle informazioni con le altre forze di polizia e Archiviazione e gestione della base informativa multimediale.

Tutto ciò ha permesso di valorizzare ulteriormente gli investimenti che l'Amministrazione ha già effettuato per le sale Operative regionali e la relativa importante evoluzione dei servizi che sarà in grado di erogare a supporto delle attività di controllo del territorio e indagini investigative.

A fronte di tale investimento, i risultati ottenuti con i progetti finanziati sono connessi all'aumento della capacità di prevenzione e contrasto delle fattispecie criminali che insistono nelle arterie viarie delle quattro Regioni interessate, in particolare aumentando la sicurezza delle traduzioni dei detenuti; maggiore ausilio della tecnologia nello svolgimento dei compiti di Ordine e Sicurezza Pubblica, Pubblico Soccorso, servizi di polizia stradale; maggiore tutela del personale della Polizia Penitenziaria, grazie ad una migliore interoperabilità informativa con la Sala Operativa e disponibilità di dati essenziali provenienti dalle banche dati alfanumeriche e multimediali realizzate o con le quali ci si potrà integrare; ottimizzazione dell'uso delle risorse sul territorio, grazie alla maggiore capacità operativa offerta dalle nuove tecnologie.

Conclusioni

L'evoluzione delle comunicazioni in ambito penitenziario prevede la realizzazione e l'attivazione di un numero unico di emergenza 1544, da attestare presso la Centrale Operativa Nazionale; contestualmente con l'ausilio delle nuove tecnologie, si ritiene che in breve tempo si possa, da un lato, ridurre il tempo di intervento dei mezzi su strada, con conseguente elevamento della qualità operativa, e dall'altro, aumentare la percezione isole del senso di fiducia sull'efficienza della Polizia Penitenziaria.

Per cui l'obiettivo finale è quello di rendere il Corpo di Polizia Penitenziaria, oggi considerato una Forza di Polizia emergente, più dinamico e più efficiente nelle comunicazioni, in grado di fornire risposte in modo veloce ed efficiente per le esigenze del proprio personale.

Gherardo Colombo,
Il perdono responsabile
Ponte alle Grazie 2011

A cura di Francesco Paolo Giordano

Gherardo Colombo è stato uno dei protagonisti della stagione di Manipolite, adesso lasciata la magistratura, apre il registro della riflessione filosofica, svolgendo con questo libro un'approfondita analisi sulla funzione della pena detentiva, e riconoscendo che il carcere non è una soluzione adeguata. Tale approccio al tema della sanzione penale acquista maggior valore, proprio perché accolto da chi aveva mostrato fiducia verso lo strumento detentivo, in larga misura dettato da contingenze del momento e da una crescente aspettativa di giustizia da parte della collettività, in quanto volto a concepire la custodia cautelare in funzione investigativa per la scoperta dei livelli superiori alla corruzione organizzata dai partiti, anche senza dover necessariamente ripudiare o anche solo rivisitare criticamente la propria precedente esperienza.

La pubblicazione è costituita da brevi paragrafi, scritti con uno stile semplice e una metodologia tipica della ricerca filosofica, nel senso di porre interrogativi e problemi versati nella trama del ragionamento. Il tema cui è dedicato il volume è trattato secondo la linea di radicali trasformazioni normative, invocate non come frutto di un'elaborazione intellettualistica e di un vagheggiamento utopistico di un mondo irrealizzabile, ma come il risvolto di un impegno concreto verso la società. L'itinerario del libro ubbidisce ad una parabola crescente, nel senso che nella prima parte elenca le questioni che hanno contribuito a porre in crisi la funzione della pena, nella seconda elabora i presupposti teorici del superamento della sanzione penale, concludendo con l'illustrazione di tre esempi tratti dall'esperienza italiana più recente.

I fondamenti della pena, per Colombo, sono in stretta correlazione col modo di concepire le regole "dello stare insieme", dei legami orizzontali della società, e quindi con le diverse idee della giustizia.

Due sono, in particolare, i sistemi che possono contendersi la pretesa di

spiegare esaurientemente la funzione della pena: il sistema retributivo, basato sulla necessità di infliggere un male a chi abbia perpetrato il male e il sistema della riconciliazione, che tende a riparare il danno cagionato con condotte di perdono e di integrazione e ascolto. Entrambi si ispirano a regole sociali di opposto tenore, il discorso della montagna del Vangelo di Matteo è, in proposito, paradigmatico perché alla regola del taglione, l'occhio per occhio, dente per dente, di più arcaica memoria, fa sottentrare l'amore addirittura per il nemico, come contrassegno dell'agire umano più autentico.

La storia delle idee ci ha tramandato due diversi modelli, l'insegnamento di Kant secondo cui la pena doveva essere inflitta non come mezzo al fine, per determinare un altro bene al delinquente, ma di per sé, per il solo fatto che si era commesso un crimine, e la tradizione degli stoici, per i quali la pena è inflitta non *quia peccatum est*, ma *ne peccetur*, vale a dire per una finalità educativa e deterrente. Tuttavia in tutte e due le tradizioni, la pena viene giustificata come retribuzione di un male. Proprio questa categoria è posta in discussione.

La cultura occidentale, a partire da un certo momento, Colombo cita Von Spee, Locke e Beccaria, nella storia del pensiero giuridico, inizia a concepire la pena come *extrema ratio*, e pone l'esigenza di limitare al minimo la quota di limitazione della libertà necessaria alla difesa sociale. Parallelamente, si fa strada l'idea che l'organizzazione sociale e il sistema delle relazioni fra gli uomini, in quanto eguali e portatori di una sfera di dignità inalienabile, può essere guidato dalla gratuità e dall'amore oblativo, non necessariamente dallo scambio economico. Estremamente interessante, come base di ragionamento è la citazione del libro di Wiesnet, *Pena e retribuzione: la riconciliazione tradita*, dove si narra la vicenda di un giovane morto impiccato all'età di diciannove anni (Hans K.), ritornato dopo tre anni di detenzione nel carcere minorile, il suo villaggio gli negò ogni riconciliazione, bollandolo come "furfante e galeotto" e nella lettera di addio scrisse: "gli uomini non perdonano mai". Un altro modello antitetico a quello retributivo è nelle Sacre Scritture, dove si tramanda la figura di un Dio che si rapporta all'essere umano non solo come disponibile al perdono, ma anche come stimolo indirizzato all'uomo per sollecitarne la riconciliazione col nemico, da qui l'idea che la pena non debba consistere necessariamente in una punizione inflitta da un dio vendicatore e crudele, ma nella "sofferenza

costituita dalla rottura della relazione con Dio e nella conseguente lontananza da lui”. Infatti è Dio stesso che cerca Adamo e Caino, dopo il peccato, per dare loro una possibilità di riscatto. La “Tsedaquah” è il termine ebraico che nelle Scritture indica la “giustizia salvifica”, però questo concetto è stato frainteso nel corso dei secoli, perché trasformato nell’equivalente della giustizia tipica del pensiero occidentale, quale è stata cristallizzata dalla famosa frase di Ulpiano, di attribuire a ciascuno il suo («*Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi. Iuris praecepta sunt haec: honeste vivere alterum non laedere, suum cuique tribuere*»). Mentre nella versione originaria della filosofia cristiana, la sanzione penale viene vista non come retribuzione ma come base per risolvere il problema della devianza attraverso la riconciliazione, di cui è essenziale il perdono. Anche se non si può fare a meno di notare che Colombo non include, nei suoi scritti, l’analisi dell’Inquisizione cattolica, apoteosi della retribuzione salvifica della pena attraverso la confessione del reo, evidentemente perché poco o nulla avrebbe aggiunto all’essenza della tematizzazione del libro. Si susseguono storicamente risposte vendicative ed assistenzialistiche, l’esempio italiano è eloquente dopo la riforma epocale degli anni Settanta e della legge Gozzini, improntate ad un marcato obiettivo di risocializzazione del detenuto, negli anni Novanta si è assistito ad un inasprimento della risposta punitiva della criminalità organizzata, mentre quella repressiva sulla criminalità dei colletti bianchi è stata ridimensionata. L’ordinamento giuridico ha, quindi, avuto un percorso quantomeno schizofrenico e assolutamente incoerente.

Il carcere non è in sintonia con la dignità della persona, va abolito o comunque limitato solo ai casi di grande pericolosità e di minaccia imminente per tutti i consociati. Il superamento della pena detentiva si radica in un modello di stare insieme armoniosamente, cioè nella riconciliazione. Vengono citati grandi esempi di perdono, che hanno suscitato generalizzata ammirazione: dai familiari di Vittorio Bachelet, il grande giurista cattolico ucciso dalla brigate rosse, ai familiari del sindacalista Guido Rossa, ai familiari del commissario Calabresi.

Negli ultimi capitoli vengono illustrati i capisaldi della teoria della riconciliazione, come l’opera di Han Lex, avvocato membro della Commissione sudafricana sulla fine dell’apartheid, per cui la riconciliazione non è un evento, ma un processo, che coinvolge la

persona umana perché contribuisce a fargli riguadagnare la sua dignità perduta. E vengono elogiati i tentativi internazionali, sperimentati in Belgio, in Austria, in Germania e quelli italiani, messi in campo in sede penitenziaria, come forme di volontariato, perché non esiste una disciplina normativa di giustizia riparativa e di mediazione: la c.d. Nave, all'ultimo piano del terzo raggio a San Vittore, dedicata ai tossicodipendenti detenuti ammessi ad un programma di recupero e risocializzazione, la Casa di reclusione di Bollate e i centri di mediazione a Milano, Bari, Torino, Trento. La giustizia riparativa ha avuto finora un campo di applicazione piena soltanto nell'ambito del diritto minorile. La mediazione penale risponde a questo nuovo modo di intendere la risposta punitiva, mediante una preparazione, la vittima si predispose all'incontro con l'altro, il responsabile, il quale a sua volta offre un atto di riparazione simbolico. A livello comunitario, e internazionale, l'autore cita la raccomandazione del Consiglio d'Europa 99/19, la risoluzione ONU 12/2002, la Decisione quadro 2011/220 GAI, vincolante anche per l'Italia, nonostante ciò la mediazione penale rimane completamente ignorata dall'ordinamento italiano eccezion fatta per il riferimento molto fugace dell'art. 29 c. 4 d.lgs. n. 274 del 2000, sui reati di competenza del giudice di pace, dove si prevede il promovimento della conciliazione da parte del giudice del dibattimento, limitatamente ai reati perseguibili a querela e la possibilità del rinvio dell'udienza a tale fine.

Si rimane colpiti dalla profondità del pensiero, come dalla linearità della prosa, alla fine della lettura, tanti padri gesuiti costellano il cammino di Colombo, fra cui anche uno dei più prestigiosi, il cardinal Martini, recentemente scomparso, insigne biblista ed autore di importanti saggi fra cui uno dedicato proprio alla giustizia, ed è naturale chiedersi perché Colombo abbia scelto questo tema. La risposta è nell'esergo del libro, dove ci si chiede se il carcere non è una soluzione, somministrando condanne si sta davvero esercitando giustizia? Interrogativo che corrisponde ad un modo di rivedere la propria esperienza di magistrato andando alle radici della funzione punitiva, per ribaltarne completamente i presupposti teorici e indicare altre strade, altri percorsi, più moderni ed attuali che, modificando il sistema punitivo, potrebbero migliorare l'idea di giustizia e porre le basi di un nuovo patto sociale. La giustizia riparativa è vista come il modo più serio per rifondare le stesse basi su cui si erige il vivere comune. Nello studio di Colombo, non mancano le

osservazioni sui dati statistici e l'analisi economica sul carcere, come istituto costoso oltreché inefficiente. Negli ultimi 10 anni il sistema penitenziario italiano è costato all'Erario 29 miliardi di euro, la spesa è stata spalmata in maniera squilibrata, il 79,2% per il personale del DAP, il 13% per il mantenimento dei detenuti, il 4,4% per la manutenzione delle carceri, il 3,4% per il loro funzionamento, per la rieducazione la spesa è irrisoria. Ma anche l'austerità ha contribuito a rendere più accentuato lo squilibrio, la riduzione dei costi del personale è stata minore, in termini percentuali, rispetto alla contrazione di altre voci. Vi sono, tuttora, nel nostro ordinamento disposizioni che ostacolano la possibilità del reinserimento del detenuto, basti pensare alla legge n. 1423 del 1956, oggi confluita nel d.lgs. n. 159 del 2011, sul contenuto delle misure di prevenzione, e alle prescrizioni e divieti incompatibili con l'attività lavorativa, e all'art. 120 del codice della strada, che vieta il rilascio della patente alle persone cui si applica la misura di prevenzione e condannate per spaccio di droga, imponendo la revoca di quella rilasciata. Mentre il "perdono responsabile", nozione che dà il titolo al libro, è il presupposto di un processo virtuoso di responsabilizzazione e di cambiamento della persona umana, che soddisfa profondamente tanto gli attori della condotta illecita, quanto chi subisce il danno, come anche la società nel suo complesso e rinnova il tessuto umano, perché non è "sgravio dalla responsabilità", ma al contrario è una "richiesta di assunzione di responsabilità", intesa come "risposta" "nei confronti dell'altro".

*Impaginazione e Stampa
a cura della Casa Circondariale di Ivrea
Finito di stampare
nel mese di Aprile 2013*