

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**BOZZE**  
**CAMERA DEI DEPUTATI**

— XVIII LEGISLATURA —

**Doc. XXIII**  
**n. 37**  
**(SEZ. IV)**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE  
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

*(istituita con legge 7 agosto 2018, n. 99)*

**SEZ. IV DELLA RELAZIONE FINALE**

**« REGIME CARCERARIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 41-BIS DEL-  
L'ORDINAMENTO PENITENZIARIO E MODALITÀ DI ESECUZIONE  
DELLA PENA INTRAMURARIA IN ALTA SICUREZZA »**

*Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022*

*(Proponente: **deputata ASCARI**)*



## I N D I C E

### **CAPITOLO I: L'INCHIESTA PARLAMENTARE**

1.1 INTRODUZIONE E OBIETTIVI DELL'INCHIESTA .....	Pag.	00
1.2 ATTIVITÀ ISTRUTTORIE .....	»	00

### **CAPITOLO II: LA DIFFERENZIAZIONE DELLA POPOLAZIONE DETENUTA E I CIRCUITI PENITENZIARI**

2.1 L'ASSEGNAZIONE, RAGGRUPPAMENTO E CATEGORIE DEI DETENUTI ...	»	00
2.2 REGIME PENITENZIARIO E CIRCUITO PENITENZIARIO .....	»	00
2.3 ESEMPI DI REGIME PENITENZIARIO .....	»	00
2.3.a <i>Il regime di sorveglianza particolare (art. 14-bis O.P.)</i> .	»	00
2.3.b <i>Il regime detentivo speciale (articolo 41-bis O.P.)</i> ....	»	00

### **CAPITOLO III: I TRE FONDAMENTALI CIRCUITI**

3.1 IL CIRCUITO DELL'ALTA SICUREZZA .....	»	00
3.2 IL CIRCUITO DI MEDIA SICUREZZA .....	»	00
3.3 CUSTODIA ATTENUATA .....	»	00
3.3.a <i>Gli Istituti a Custodia Attenuata per il Trattamento dei Tossicodipendenti (I.C.A.T.T.)</i> .....	»	00
3.3.b <i>Gli Istituti a Custodia Attenuata per Madri (I.C.A.M.)</i> .	»	00
3.3.c <i>Assegnazione e raggruppamento per motivi cautelari</i> .	»	00
3.3.d <i>L'assegnazione dei detenuti per i quali si possano temere aggressioni o sopraffazioni in ragione solo dell'identità di genere o dell'orientamento sessuale (articolo 14, comma 7, O.P.)</i> .....	»	00
3.3.e <i>Collaboratori di giustizia (d.l. n. 8/1991)</i> .....	»	00

### **CAPITOLO IV: IL REGIME DIFFERENZIATO EX ARTICOLO 41-BIS O.P.**

4.1 NASCITA ED EVOLUZIONE DELL'ARTICOLO 41-BIS O.P. .....	»	00
4.2 L'ERGASTOLO PRIMA DELL'AVVENTO DELLA COSTITUZIONE: DAL CODICE ZANARDELLI AL CODICE ROCCO .....	»	00
4.3 L'ERGASTOLO DOPO L'AVVENTO DELLA COSTITUZIONE .....	»	00
4.4 GLI « ANNI DI PIOMBO » E L'INTRODUZIONE DELL'ARTICOLO 90 O.P. ..	»	00
4.5 LA LEGGE 10 OTTOBRE 1986 N. 663 .....	»	00
4.6 LA LEGGE 8 GIUGNO 1992 N. 306 E L'AFFERMAZIONE DEL « DOPPIO BINARIO » PENITENZIARIO .....	»	00

4.7 L'OPERA DI « LEGITTIMAZIONE » DEL REGIME DETENTIVO SPECIALE DA PARTE DELLA CORTE COSTITUZIONALE .....	Pag.	00
4.8 LA LEGGE 7 GENNAIO 1998 N. 11 .....	»	00
4.9 LA LEGGE 23 DICEMBRE 2002 N. 279 .....	»	00
4.10 I RISVOLTI DELLA RIFORMA DEL 2002 .....	»	00
4.11 LA LEGGE 15 LUGLIO 2009 N. 94 .....	»	00
4.12 IL REGIME EX ARTICOLO 41-BIS O.P. COME DISCIPLINATO DALLA CIRCOLARE DIPARTIMENTALE DEL 2 OTTOBRE 2017 N. 3676/6126. I RECENTI INNESTI CON LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE .....	»	00
4.13 I RAPPORTI DEL COMITATO EUROPEO PER LA PREVENZIONE DELLA TORTURA E DELLE PENE O TRATTAMENTI INUMANI O DEGRADANTI (CPT) ..	»	00
4.14 COMPATIBILITÀ CON LA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI .....	»	00

## CAPITOLO V: IL PERSONALE SPECIALIZZATO DI POLIZIA PENITENZIARIA

5.1 IL GRUPPO OPERATIVO MOBILE (G.O.M.) .....	»	00
<i>5.1.a Funzioni del G.O.M. (articolo 2, commi 3 e 5, d.m. 30 luglio 2020)</i> .....	»	00
<i>5.1.b Assetto strutturale del G.O.M.</i> .....	»	00
<i>5.1.c Dotazione organica, reclutamento e permanenza al G.O.M.</i> .....	»	00
<i>5.1.d Rotazione del personale</i> .....	»	00
5.2 LE AUDIZIONI DEL PERSONALE DEL G.O.M.: L'ISPETTORE MAURO FERRARI, L'ISPETTORE ANTONIO CICCONE, L'ISPETTORE SUPERIORE SALVATORE PRUDENTE, IL SOSTITUTO COMMISSARIO COORDINATORE GIUSEPPE IMBIMBO, L'ISPETTORE CAPO GIULIANO SOCCIARELLI, L'ISPETTORE CAPO CLAUDIO FOSCHINI, L'ISPETTORE CAPO CARMINE, L'ISPETTORE MATTEO RATTAZZI, L'ISPETTORE SUPERIORE FABIO MESCHINI, L'ISPETTORE SUPERIORE VALENTINO BOLOGNESI, L'ISPETTORE TONI CAPRARO E IL SORVINTENDENTE CAPO FANNI ARRE .....	»	00
<i>5.2.a La tutela dei diritti dei detenuti: i reclami giurisdizionali</i> ..	»	00
<i>5.2.b L'impatto del « reclamo giurisdizionale » nel circuito detentivo speciale</i> .....	»	00
<i>5.2.c L'audizione del Direttore del G.O.M., gen. b.t.a. Mauro D'Amico</i> .....	»	00
5.3 IL NUCLEO INVESTIGATIVO CENTRALE (N.I.C.) .....	»	00
<i>5.3.a Funzioni del N.I.C.</i> .....	»	00
<i>5.3.b Assetto strutturale del N.I.C.</i> .....	»	
<i>5.3.c L'audizione del Comandante del N.I.C., dottor Augusto Zaccariello</i> .....	»	00

5.4 L'UFFICIO PER LA SICUREZZA PERSONALE E PER LA VIGILANZA (U.S.Pe.V.) .....	Pag.	00
5.5 UNITÀ CINOFILE .....	»	00

## CAPITOLO VI: IL DIRETTORE DELL'ISTITUTO PENITENZIARIO

6.1 IL RUOLO E LE FUNZIONI DEL DIRETTORE DELL'ISTITUTO PENITENZIARIO .....	»	00
6.2 LE AUDIZIONI DEI DIRETTORI DEGLI ISTITUTI PENITENZIARI .....	»	00
6.2.a <i>L'audizione della dottoressa Rosalia Marino, Direttore dell'Istituto penitenziario di Torino .....</i>	»	00
6.2.b <i>L'audizione della dottoressa Patrizia Incollu, Direttore della Casa circondariale di Nuoro e della dottoressa Barbara Lenzini, Direttore Casa circondariale de L'Aquila .....</i>	»	00
6.2.c <i>L'audizione del dottor Valerio Pappalardo, Direttore della Casa di reclusione di Parma .....</i>	»	00
6.2.d <i>L'audizione del dottor Claudio Mazzeo, Direttore della Casa di Reclusione di Padova .....</i>	»	00
6.2.e <i>L'audizione del dottor Giuseppe Altomare, Direttore dell'Istituto penitenziario di Trani .....</i>	»	00
6.2.f <i>L'audizione del dottor Valerio Pappalardo, Direttore Casa di reclusione di Parma .....</i>	»	00
6.2.g <i>L'audizione della dottoressa Teresa Mascolo, Direttore della Casa circondariale di Frosinone .....</i>	»	00
6.2.h <i>L'audizione dottoressa Valeria Pirè, Direttore della Casa circondariale di Bari, della dottoressa Claudia Clementi, Direttore della Casa circondariale di Bologna, della dottoressa Maria Isabella De Gennaro, Direttore della Casa circondariale di Genova e della dottoressa Giulia Maglilio, Direttore della Casa circondariale di Foggia .....</i>	»	00
6.2.i <i>L'audizione della dottoressa Claudia Clementi, Direttore della Casa circondariale di Bologna e della dottoressa Maria Isabella De Gennaro, Direttore della Casa circondariale di Genova .....</i>	»	00

## CAPITOLO VII: IL COMANDANTE DELL'ISTITUTO PENITENZIARIO

7.1. IL RUOLO E LE FUNZIONI DEL COMANDANTE .....	»	00
7.2 LE AUDIZIONI DEI COMANDANTI DEGLI ISTITUTI PENITENZIARI .....	»	00
7.2.a <i>L'audizione del Comandante di Reparto della Casa di Reclusione di Spoleto, dottor Marco Piersigilli .....</i>	»	00
7.2.b <i>L'audizione del Comandante di Reparto della Casa di Reclusione di Milano Opera, dottor Amerigo Fusco ..</i>	»	00

7.2.c *L'audizione del Comandante di reparto della Casa Circondariale di Viterbo, dottor Daniele Bologna .... Pag. 00*

7.2.d *L'audizione del Dirigente di Polizia Penitenziaria, dottor Raffaele Barbieri, già Comandante della Casa Circondariale di Tolmezzo ..... » 00*

7.2.e *L'audizione del Comandante degli Istituti penitenziari di Parma, dottor Domenico Gorlla ..... » 00*

7.2.f *L'audizione del Comandante della Casa circondariale di Novara, dottor Rocco Macrì ..... » 00*

## CAPITOLO VIII: IL FUNZIONARIO GIURIDICO-PEDAGOGICO

8.1 IL RUOLO DELL'EDUCATORE PENITENZIARIO ..... » 00

8.2 IL PERIMETRO DELL'INTERVENTO ..... » 00

8.2.a *Accoglienza ..... » 00*

8.2.b *Conoscenza ..... » 00*

8.2.c *Coprogettazione individuale ..... » 00*

8.2.d *Lavoro di rete ..... » 00*

8.3 LE AUDIZIONI DEI FUNZIONARI DEL TRATTAMENTO ..... » 00

## CAPITOLO IX: LA DIREZIONE GENERALE DEI DETENUTI E DEL TRATTAMENTO PRESSO IL DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

9.1 FUNZIONI E STRUTTURA DELLA DIREZIONE GENERALE DEI DETENUTI E DEL TRATTAMENTO PRESSO IL DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA ..... » 00

9.2 LE AUDIZIONI DEI DIRETTORI GENERALI DEI DETENUTI E DEL TRATTAMENTO ..... » 00

9.2.a *L'audizione del dottor Francesco Gianfrotta, magistrato . » 00*

9.2.b *L'audizione del Consigliere del CSM Sebastiano Ardita . » 00*

9.2.c *L'audizione del sostituto procuratore della repubblica presso il tribunale di Marsala Roberto Calogero Piscitello » 00*

9.2.d *L'audizione del direttore generale dei detenuti e del trattamento Gianfranco De Gesu ..... » 00*

## CAPITOLO X: LE AUDIZIONI DEI RAPPRESENTANTI SINDACALI DELLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI DEL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA E DELL'AREA NEGOZIALE DIRIGENTI DI POLIZIA PENITENZIARIA

10.1 PREMESSA ..... » 00

<i>10.1.a L'audizione del segretario generale del SAPPE Donato Capece .....</i>	Pag.	00
<i>10.1.b L'audizione del segretario aggiunto del SAPPE per l'Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria Giovanni Battista Durante .....</i>	»	00
<i>10.1.c L'audizione del segretario generale dell'OSAPP Leo Beneduci .....</i>	»	00
<i>10.1.d L'audizione del segretario generale della UILPA/ Polizia Penitenziaria Gennarino De Fazio .....</i>	»	00
<i>10.1.e L'audizione della delegata dalla segreteria generale del SINAPPE Annalisa Santacroce .....</i>	»	00
<i>10.1.f L'audizione del presidente dell'USPP Giuseppe Moretti .</i>	»	00
<i>10.1.g L'audizione del segretario nazionale dell'USPP – Coordinamento Dirigenti e Funzionari di Polizia Penitenziaria Francesco Laura .....</i>	»	00
<i>10.1.h L'audizione del segretario generale CISL-FP Massimo Vespa e del rappresentante della CISL-FP Mattia D'Ambrosio .....</i>	»	00
<i>10.1.i L'audizione del coordinatore nazionale FP-CGIL Stefano Branchi .....</i>	»	00
<i>10.1.l L'audizione del segretario nazionale F.S.A. C.N.P.P. Domenico Pelliccia .....</i>	»	00
<i>10.1.m L'audizione del segretario nazionale Dir.Pol.Pen. Patrizia Caputo .....</i>	»	00

## CAPITOLO XI: I RAPPRESENTANTI SINDACALI DELLA DIRIGENZA PENITENZIARIA

<i>11.1 LE AUDIZIONI DEL DOTTOR ANTONIO GALATI, SEGRETARIO NAZIONALE DEL D.P.S., DIRIGENZA PENITENZIARIA SINDACALIZZATA, DELLA DOTTORESSA CARLA CIAVARELLA COORDINATRICE NAZIONALE FP – CGIL PER IL PERSONALE DELLA CARRIERA DIRIGENZIALE PENITENZIARIA, DEL DOTTOR MATTIA D'AMBROSIO, SEGRETARIO NAZIONALE CISL – FNS, FEDERAZIONE NAZIONALE DELLA SICUREZZA E DEL DOTTOR ROSARIO TORTORELLA, SEGRETARIO NAZIONALE SI.DI.PE, SINDACATO DEI DIRIGENTI PENITENZIARI .....</i>	»	00
--	---	----

## CAPITOLO XII: LE NUOVE FORME DI COMUNICAZIONE DELLE MAFIE

<i>12.1 PREMESSA .....</i>	»	00
<i>12.2 L'AUDIZIONE DEL PROFESSORE MARCELLO RAVVEDUTO .....</i>	»	00
<i>12.3 LA PROPOSTA DI LEGGE DI MODIFICA DELL'ARTICOLO 414 DEL CODICE PENALE .....</i>	»	00

**CAPITOLO XIII: « LIBERI DI SCEGLIERE »**

13.1 L'AUDIZIONE DEL DOTTOR ROBERTO DI BELLA, PRESIDENTE DEL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI CATANIA ..... *Pag.* 00

**CAPITOLO XIV: UN NUOVO STRUMENTO DI CONTRASTO ALLE MAFIE: LE VERIFICHE SUL PATRIMONIO DEI DETENUTI SOTTOPOSTI AL REGIME PREVISTO DALL'ARTICOLO 41-BIS O.P.**

14.1 L'AUDIZIONE DEL DOTTOR GIANFRANCO DONADIO, PROCURATORE DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI LAGONEGRO ..... » 00

**CAPITOLO XV: CONSIDERAZIONI FINALI E PROPOSTE .....** *Pag.* 00

## SEZIONE IV

### **Regime carcerario ai sensi dell'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario e modalità di esecuzione della pena intramuraria in alta sicurezza**

## CAPITOLO I L'INCHIESTA PARLAMENTARE

### 1.1 INTRODUZIONE E OBIETTIVI DELL'INCHIESTA

La legge 7 agosto 2018 n. 99, istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e delle altre associazioni criminali, anche straniere, prevede tra i compiti dell'organismo di inchiesta, all'articolo 1, comma 1, lettera *e*), quello di « verificare l'attuazione delle disposizioni di cui alla legge 23 dicembre 2002, n. 279, relativamente all'applicazione del regime carcerario previsto dagli articoli 4-bis e 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, alle persone imputate o condannate per delitti di tipo mafioso, anche con riguardo al monitoraggio delle scarcerazioni ».

La Commissione di inchiesta ha costituito uno specifico Comitato « Sul regime carcerario ai sensi dell'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario e sulle modalità di esecuzione della pena intramurali in Alta Sicurezza ».

Il Comitato ha iniziato lo studio e l'approfondimento dei temi in oggetto, dapprima come gruppo di lavoro (prima riunione il 3 novembre 2020) con l'intento di supportare l'attività istruttoria in favore dei lavori della Commissione plenaria, anche al fine di acquisire eventuali documentazioni e nuovi elementi istruttori, utili al completamento dei lavori di inchiesta svolti durante la primavera – estate 2020, con riferimento ai temi delle rivolte carcerarie, delle cosiddette « scarcerazioni » di detenuti di spiccata pericolosità sociale connesse a motivi di salute, nonché, più in generale, alla trama di implicazioni che sono emerse nel sistema penitenziario in quei mesi.

Nel corso delle prime audizioni, l'importanza e la rilevanza, ai fini della prevenzione e del contrasto alla criminalità organizzata e mafiosa, delle tematiche affrontate, e via via sviluppate, hanno comportato la costituzione di un apposito Comitato, che ha avuto la finalità di svolgere un'analisi approfondita delle condizioni di detenzione e dell'*humus* socio-logico carcerario relativo a quei soggetti ristretti nel circuito Alta Sicurezza e ai detenuti in regime *ex articolo 41-bis* dell'ordinamento penitenziario (di seguito O.P.).

Il tema riveste particolare rilievo riguardo ai seguenti profili: il problema dell'esecuzione penale intramuraria nel periodo dell'emergenza sanitaria, a completamento della lunga attività istruttoria svolta dalla Commissione, e la rottura degli equilibri insiti nel circuito dell'Alta

Sicurezza e dell’isolamento qualificato, che l’articolo 41-bis O.P. disciplina, al fine di evitare il mantenimento di indebite relazioni del detenuto con gli ambiti e le compagini di criminalità organizzata a cui è appartenuto e appartiene.

Il Comitato ha inteso approfondire la concreta applicazione dell’istituto, per accertarne la congruità al dettato normativo e l’efficacia rispetto alle finalità di prevenzione che lo stesso deve perseguire.

In particolare, si è voluto comprenderne il funzionamento in concreto, le criticità, i miglioramenti e i correttivi eventualmente da apportare, soprattutto dalla viva voce e dall’esperienza di tutti gli operatori, che a vario titolo lavorano « sul campo » negli istituti penitenziari, che ospitano detenuti in regime differenziato e nei circuiti di Alta Sicurezza (direttori penitenziari, comandanti di reparto e personale del Gruppo Operativo Mobile, educatori), per avere un quadro chiaro della situazione reale, dalle strutture detentive all’organizzazione dei circuiti e delle relative sezioni, nonché dei reparti destinati ai detenuti sottoposti al regime differenziato. A tal fine si è ritenuto audire anche i rappresentanti sindacali delle organizzazioni rappresentative del personale del Corpo di Polizia Penitenziaria e dei dirigenti del Corpo, così come quelli dei direttori penitenziari e degli educatori, per testare con mano le relative problematiche e dare spazio alle loro richieste, per comprenderne le motivazioni alla base.

Un ciclo di audizioni è stato, poi, dedicato ai quattro direttori generali, che si sono avvicendati negli ultimi venti anni a capo della direzione generale dei detenuti e del trattamento del Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria.

Un’altra tematica di approfondimento è relativa al modello custodiale in atto nei circuiti di Alta Sicurezza, impropriamente denominato delle « celle chiuse » che investe la gestione della vita quotidiana dei detenuti e del c.d. regime della sorveglianza dinamica.

Il Comitato ha attenzionato, in particolare, alcuni aspetti attuativi del regime differenziato, onde verificarne la impermeabilità ai tentativi di penetrazione e di infiltrazione, messi in atto dai detenuti per mafia al fine di comunicare con (e da) l’esterno, per continuare a dirigere l’organizzazione di appartenenza, impartire ordini, verificare l’esecuzione degli stessi, e, più in generale, continuare a perpetrare illeciti in costanza di detenzione. A tal fine, oltre alla verifica dell’aspetto strutturale dei reparti degli istituti penitenziari e a quello della separazione fisica di tale tipologia di detenuti sia dalla restante popolazione detenuta sia tra di loro, sono state analizzate le modalità comunicative tra gli stessi e tra loro e l’esterno e viceversa, nonché l’evoluzione del fenomeno di comunicazione e di acquisizione del consenso, attraverso l’uso dei media digitali, nuovi canali di comunicazione (siti web, blog, social network).

L’inchiesta sui circuiti penitenziari, in particolare su quello riguardante l’Alta Sicurezza – che come si specificherà in seguito (cfr. capitolo III) ospita detenuti di spiccata pericolosità sociale appartenenti alla criminalità organizzata – rappresenta un *unicum* nell’ambito delle inchieste svolte dalle precedenti Commissioni d’inchiesta: è la prima volta, infatti, che tale tematica viene studiata ed approfondita dalla Commissione antimafia.

Il capitolo XIII è dedicato al progetto « Liberi di scegliere » riguardante la tutela dei minori di 'ndrangheta nella prassi giudiziaria del tribunale calabrese.

L'inchiesta ha riguardato, inoltre, gli aspetti fiscali, finanziari e patrimoniali dei detenuti sottoposti al regime differenziato.

Il Comitato ha posto l'attenzione anche sul diritto alla salute del detenuto, essendo la tematica fortemente discussa e connotata da un intenso rilievo mediatico ed istituzionale, soprattutto con l'avvento dell'emergenza sanitaria. In tale ambito, la professoressa Mena Minafra, ricercatrice di diritto processuale penale e docente di diritto penitenziario presso l'Università degli Studi della Campania « Luigi Vanvitelli », nonché consulente del Comitato, ha presentato un progetto di ricerca che, partendo dalla ricostruzione storica del rapporto tra detenzione e diritto alla salute, si sarebbe focalizzato in particolar modo sulle questioni riguardanti la salute mentale dei detenuti e le possibili soluzioni *tecniche*, stanti le recentissime pronunce della Corte Costituzionale n. 22/2022 e della C.E.D.U. Sy c. Italia, 24 gennaio 2022.

La ricerca, che non ha avuto seguito per fine anticipata della legislatura, prevede (va) la verifica in ambito nazionale del funzionamento delle R.E.M.S. (residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza) e delle sezioni speciali di assistenza intensiva (SAI) destinate a rispondere alle esigenze di tutela della salute delle persone detenute, nonché per i detenuti sottoposti al regime carcerario previsto dall'articolo 41-bis O.P., la possibile riforma del doppio binario per una necessaria diversificazione della risposta « esecutiva » alternativa alla detenzione domiciliare umanitaria prevista dalla normativa vigente, poiché per le persone con disturbo mentale di alta pericolosità sociale, per l'espiazione della pena, vi potrebbero essere altre soluzioni legislative, centrate sulla limitazione della libertà personale, sulla tutela della comunità sociale, sulla costrizione, che vedono precise leggi e competenze.

Il progetto, inoltre, prevede (va) la consultazione degli scritti storici custoditi presso l'*ex* Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Aversa; lo studio delle fonti offerte dagli Stati Generali dell'Esecuzione Penale, anche riguardanti esperienze comparative e regole internazionali; il coinvolgimento del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi della Campania « Luigi Vanvitelli » nonché del Dipartimento di Giurisprudenza Economia e Sociologia dell'Università Magna Graecia di Catanzaro « DIGES », della Società Italiana di Medicina e Sanità Penitenziaria (SIMSPe), della Società Italiana di Medicina Legale (SIMLA), della Società Italiana di Psichiatria delle Dipendenze, della Società Italiana di Psichiatria Forense e del Comitato Nazionale per la Bioetica (CNB).

L'ultima inchiesta specifica sul regime detentivo *ex articolo 41-bis* dell'ordinamento penitenziario risale al 2005, svolta dalla omonima commissione della XIV legislatura e volta ad accertare « *la congruità della normativa relativa al regime di detenzione speciale previsto dall'ordinamento penitenziario con le norme costituzionali* ».

*mento penitenziario (legge 26 luglio 1975 n. 354) all'articolo 41-bis », alla luce delle modifiche apportate dalla legge del 23 dicembre 2002 n. 279<sup>(1)</sup>.*

Nonostante l'innegabile miglioramento del quadro normativo, anche la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia della XIV legislatura finiva, però, per segnalare l'esistenza, dopo l'entrata in vigore della nuova legge nel 2002, di residue o ulteriori problematiche che, però, rimanevano prive di approfondimento poiché, come si spiegava nella relazione finale, era necessario « *un monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del nuovo 41-bis per un periodo almeno minimamente apprezzabile* »<sup>(2)</sup>.

Nella scorsa legislatura, la Commissione antimafia ha inteso riprendere le criticità emerse in quella sede che, però, si consideravano superate in virtù dei nuovi orientamenti giurisprudenziali (tant'è che la Commissione non riteneva di sollecitare un intervento legislativo) e definitivamente risolte dalla legge del 15 luglio 2009, n. 94, che, in buona parte, aveva codificato la prassi interpretativa della Corte di cassazione. La Commissione antimafia della XVII legislatura, pertanto, anche in prosecuzione dei lavori precedenti, si era occupata del tema, rimasto ancora aperto, approfondendolo sia nei suoi termini generali<sup>(3)</sup> sia con riguardo a talune specifiche evenienze emerse durante lo svolgimento dell'inchiesta parlamentare<sup>(4)</sup>. Le risultanze acquisite lasciavano emergere alcune rilevanti questioni, oggetto di analisi nelle pagine successive, sostanzialmente riguardanti: a) l'effettività del regime previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario, essendosi accertato che le modalità concrete di esecuzione delle prescrizioni previste non sempre hanno assicurato la realizzazione delle intenzioni della norma; b) la cosiddetta inflazione del « carcere duro », essendo stata segnalata una certa dilatazione applicativa dell'istituto; c) il possibile svilimento del sistema carcerario speciale, nel senso che talune prassi potrebbero, di fatto, creare, intorno ai detenuti, un *humus* informativo « parallelo », sottratto a ogni controllo giudiziario.

Per meglio comprendere la situazione attuale, si è ritenuto di effettuare una ricostruzione storica del regime *ex articolo 41-bis* O.P., dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale, nonché della sua concreta applicazione. Allo stesso modo si è proceduto in relazione al circuito dell'Alta Sicurezza, soffermandosi, altresì, su specifici avvenimenti occorsi durante lo svolgimento dei lavori.

<sup>(1)</sup> Doc. XXIII n. 12 « Relazione al Parlamento sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema carcerario speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario » (legge 26 luglio 1975, n. 354, modificata dalla legge 23 dicembre 2002, n. 279) approvata nella seduta dell'8 marzo 2005.

<sup>(2)</sup> *Idem*.

<sup>(3)</sup> cfr. ad esempio, le audizioni in plenaria dei ministri della giustizia, dei capi del DAP e del direttore generale dei detenuti e del trattamento del DAP.

<sup>(4)</sup> cfr., ad esempio, le vicende inerenti alle note conversazioni intercettate tra Salvatore Riina e Alberto Lorusso; il cosiddetto « protocollo farfalla » e la relativa relazione del COPASIR; l'altalenante giurisprudenza della magistratura di sorveglianza; la questione della possibile scarcerazione di Salvatore Riina; la circolare in data 2.10.2017 del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria per assicurare l'uniformità di trattamento dei detenuti sottoposti al regime differenziato.

In particolare il Comitato ha prestato attenzione al grave episodio verificatosi nella notte dell’11 maggio 2021, quando, cioè, è stata trovata in fiamme l’automobile del Vice Comandante del carcere di Trani, parcheggiata sotto la sua abitazione a Molfetta. Il rogo aveva coinvolto anche l’automobile della moglie, parcheggiata a fianco. Pertanto, sono stati auditati il Direttore dell’Istituto penitenziario di Trani, dottor Giuseppe Altomare, il Comandante dirigente di Polizia Penitenziaria dell’Istituto penitenziario di Trani Vincenzo Paccione, il Vice Comandante di reparto di Polizia Penitenziaria dell’Istituto penitenziario di Trani, Felice Nazareno de Pinto, e il Segretario nazionale del sindacato di Polizia Penitenziaria (S.A.P.P.E.), Federico Pilagatti<sup>(5)</sup>.

Parimenti, sono state audite le dottoresse Nunzia Arpaia, Francesca De Simone e Sara Zicari, agenti di Polizia Penitenziaria in servizio presso la Casa circondariale di Roma Rebibbia, a seguito dell’ulteriore vicenda accaduta la notte del 26 luglio 2021, nel parcheggio del carcere femminile di Roma, quando ignoti hanno dato alle fiamme due autovetture private delle agenti in servizio, parcheggiate nell’area riservata<sup>(6)</sup>. Una vettura è stata completamente distrutta, l’altra è stata danneggiata in maniera irreversibile.

Per entrambi i fatti – reato le indagini sono tuttora in corso.

## 1.2 ATTIVITÀ ISTRUTTORIE

L’attività di studio e di approfondimento delle tematiche oggetto della relazione è iniziata come gruppo di lavoro il 17 novembre 2020, con successive 4 riunioni (9 dicembre 2020, 16 dicembre 2020, 21 gennaio 2021 e 26 gennaio 2021).

In data 17 novembre 2020 è stata audita in seduta plenaria la dottoressa Rosalia Marino, Direttore dell’Istituto penitenziario di Torino.

La Commissione ha costituito il Comitato XXI, coordinato dalla on. Stefania Ascari, che ha iniziato l’attività di programmazione ed ha svolto la prima audizione in data 18 febbraio 2021.

L’inchiesta è proseguita per poco più di un anno e mezzo, fino al 14 luglio 2022, a cui è seguito lo scioglimento anticipato delle Camere. Il Comitato si è riunito 27 volte. Sono state svolte più di 60 audizioni (sono stati auditati appartenenti al Corpo di Polizia Penitenziaria, Direttori Penitenziari, educatori, magistrati, rappresentanti sindacali di categoria, professori universitari, giornalisti) e sono stati acquisiti provvedimenti giudiziari, circolari dell’Amministrazione Penitenziaria e altri atti amministrativi,

<sup>(5)</sup> Comitato XXI, riunione n. 8, audizioni in videoconferenza del dottor Giuseppe Altomare, Direttore dell’Istituto penitenziario di Trani, del dottor Vincenzo Paccione, Comandante dirigente di polizia penitenziaria dell’Istituto penitenziario di Trani, del dottor Felice Nazareno de Pinto, Vice Comandante di reparto di polizia penitenziaria dell’Istituto penitenziario di Trani, dell’ispettore di polizia penitenziaria in quiescenza Federico Pilagatti, Segretario nazionale del sindacato di polizia penitenziaria (Sappe) e del dottor Francesco Gianfrotta, magistrato in pensione e già direttore dell’Ufficio detenuti del DAP, trascrizione del 20 maggio 2021.

<sup>(6)</sup> Comitato XXI, riunione n. 13, audizione delle dottoresse Nunzia Arpaia, Francesca De Simone e Sara Zicari, agenti in servizio presso la Casa circondariale femminile di Roma – Rebibbia, trascrizione del 5 agosto 2021.

relazioni e relativi allegati, inviati o depositati dagli audit, nonché documentazione acquisita d'ufficio.

Va precisato che, a causa dello stato di emergenza sanitaria, alcune audizioni sono state svolte con collegamenti in video conferenza.

È stato, inoltre, svolto il monitoraggio delle istanze di permesso premio presentate dai detenuti ristretti per reati *ex articolo 4-bis O.P.* a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale.

Gruppo di lavoro	
<b>17 novembre 2020</b>	Audizione in Seduta Plenaria della dottoressa Rosalia Marino, Direttore dell'Istituto penitenziario di Torino
<b>17 novembre 2020</b>	Audizione degli Ispettori del Gruppo Operativo Mobile di Polizia Penitenziaria, Mauro Ferrari e Antonio Ciccone
<b>9 dicembre 2020</b>	Audizione del personale del Gruppo Operativo Mobile di Polizia Penitenziaria, Ispettore Superiore Salvatore Prudente, Ispettore Capo Giuliano Socciarelli e del Sostituto Commissario Coordinatore Giuseppe Imbimbo
<b>16 dicembre 2020</b>	Audizione del personale del Gruppo Operativo Mobile di Polizia Penitenziaria, Ispettore Capo Claudio Foschini, Ispettore Capo Carmine Nesci e Ispettore Matteo Rattazzi
<b>21 gennaio 2021</b>	Audizione del personale del Gruppo Operativo Mobile di Polizia Penitenziaria, Ispettore Superiore Fabio Messchini, Ispettore Superiore Valentino Bolognesi, Ispettore Toni Capraro, Sovrintendente Capo Fanni Arre
<b>26 gennaio 2021</b>	Audizione - svolta congiuntamente anche per il Comitato X – del Presidente del tribunale per i minorenni di Catania, già Presidente del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, dottor Roberto Di Bella

Comitato XXI	
<b>18 febbraio 2021</b>	Audizione del direttore della Casa circondariale di Nuoro, dottoressa Patrizia Incollu e del direttore della Casa circondariale di L'Aquila, dottoressa Barbara Lenzini
<b>23 febbraio 2021</b>	Audizione del Direttore degli Istituti penitenziari di Parma, dottor Valerio Pappalardo e del Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Salerno, dottoressa Monica Amirante
<b>2 marzo 2021</b>	Audizione del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lagonegro, dottor Gianfranco Donadio
<b>17 marzo 2021</b>	Audizione del Comandante del Nucleo Investigativo Centrale, dottor Augusto Zaccariello e del Comandante

Comitato XXI	
	di Reparto della Casa circondariale di Spoleto, dottor Marco Piersigilli
<b>30 marzo 2021</b>	Audizioni del Comandante della Casa di reclusione di Milano, dottor Amerigo Fusco, del Comandante della Casa circondariale di Viterbo, Dottor Daniele Bologna, del Dirigente di Polizia Penitenziaria,Dottor Raffaele Barbieri già Comandante della Casa circondariale di Tolmezzo e del Direttore della Casa di reclusione di Padova, dottor Claudio Mazzeo
<b>21 aprile 2021</b>	Audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell'Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria Donato Capece, Giovanni Battista Durante, Leo Beneduci, Gennarino De Fazio, Annalisa Santacroce, Giuseppe Moretti, Francesco Laura, Massimo Vespa Mattia D'Ambrosio, Stefano Branchi, Domenico Pelliccia, Daniela Caputo
<b>5 maggio 2021</b>	Audizione del Comandante della Casa circondariale di Novara, dottor Rocco Macrì e del Comandante degli Istituti penitenziari di Parma, dottor Domenico Gorla
<b>20 maggio 2021</b>	Audizione del Direttore dell'Istituto penitenziario di Trani dottor Giuseppe Altomare, del Comandante dell'Istituto penitenziario di Trani Vincenzo Paccione, del Vice Comandante di reparto di Polizia Penitenziaria dell'Istituto penitenziario di Trani Felice Nazareno de Pinto, del Segretario del sindacato di Polizia Penitenziaria (SAPPE) Federico Pilagatti, del magistrato in pensione, dottor Francesco Gianfrotta
<b>16 giugno 2021</b>	Audizione del professor Marcello Ravveduto
<b>22 giugno 2021</b>	Audizione del Consigliere del CSM dottor Sebastiano Ardità
<b>13 luglio 2021</b>	Audizione del Sostituto Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Marsala, dottor Roberto Calogero Piscitello
<b>21 luglio 2021</b>	Audizione di rappresentanti sindacali della direzione carceraria dottor Antonio Galati, Segretario nazionale del D.P.S, Dirigenza Penitenziaria Sindacalizzata, dottoressa Carla Ciavarella, Coordinatrice Nazionale Fp Cgil, per il personale della carriera dirigenziale penitenziaria, del dottor Mattia D'Ambrosio, Segretario Nazionale CISL – FNS, Federazione Nazionale della Sicurezza, del dottor Rosario Tortorella, Segretario Nazionale Si.Di.Pe., Sindacato dei dirigenti penitenziari
<b>5 agosto 2021</b>	Audizione del Direttore della Casa di reclusione di Parma, dottor Valerio Pappalardo, delle dottoresse Nunzia Arpaia, Francesca De Simone e Sara Zicari, agenti di Polizia Penitenziaria della Casa circondariale femminile di Roma – Rebibbia

<b>Comitato XXI</b>	
<b>8 settembre 2021</b>	Audizione funzionari della professionalità giuridico-pedagogica del Ministero di Giustizia, dottoressa Giovanna Tesoro, dottor Dario Scognamiglio e dottor Bruno Boccuni
<b>22 settembre 2021</b>	Audizione del Presidente e Vice Presidente dell'Associazione nazionale funzionari del trattamento, dottor Stefano Giovanni Graffagnino e del dottor Ignazio Santoro, e del Capo Area Ufficio Educatori della Casa circondariale di Novara, dottoressa Patrizia Borgia
<b>8 ottobre 2021</b>	Audizione del Direttore della Casa circondariale di Frosinone, dottoressa Teresa Mascolo
<b>21 ottobre 2021</b>	Audizione del Direttore della Casa circondariale di Bari, dottoressa Valeria Pirè, del Direttore della Casa circondariale di Bologna, dottoressa Claudia Clementi, del Direttore della Casa circondariale di Genova, dottoressa Maria Isabella De Gennaro e del Direttore della Casa circondariale di Foggia, dottoressa Giulia Magliulo
<b>2 novembre 2021</b>	Comunicazioni della Coordinatrice. (Proposta di due consulenti a tempo parziale e a titolo gratuito, signori Michelangelo Di Stefano e Salvatore Merlino)
<b>10 novembre 2021</b>	Audizione del Direttore della Casa circondariale di Bologna dottoressa Claudia Clementi e del Direttore della Casa circondariale di Genova dottoressa Maria Isabella De Gennaro
<b>22 dicembre 2021</b>	Audizione del Direttore del Gruppo Operativo Mobile (G.O.M.) Generale di Brigata Mauro D'Amico
<b>9 febbraio 2022</b>	Audizione del Sostituto Commissario Coordinatore Giuseppe Imbimbo e dell'Ispettore Capo Giuliano Socciarelli
<b>24 febbraio 2022</b>	Dichiarazioni testimoniali del signor Maurizio Abbatino (Audizione informativa)
<b>12 aprile 2022</b>	Audizione del direttore di News Mediaset dottor Andrea Pucci
<b>21 giugno 2022</b>	Dichiarazioni testimoniali del signor Gianni Guido
<b>28 giugno 2022</b>	Audizione del Direttore Generale dei detenuti e del trattamento del DAP dottor Gianfranco De Gesu
<b>7 luglio 2022</b>	Audizione della giornalista dottoressa Simona Zecchi
<b>14 luglio 2022</b>	Audizione del dottor Giuliano Di Bernardo, del dottor Igor Patruno, dell'avvocato Federica Mondani e signora Paola Cesaroni

## CAPITOLO II

### LA DIFFERENZIAZIONE DELLA POPOLAZIONE DETENUTA E I CIRCUITI PENITENZIARI

#### 2.1 L'ASSEGNAZIONE, RAGGRUPPAMENTO E CATEGORIE DEI DETENUTI

Il complesso delle norme che oggi disciplina il *trattamento penitenziario* in Italia è espressione dell'evoluzione giuridica relativa alla funzione della pena, cristallizzata solennemente al terzo comma dell'articolo 27 della Costituzione, il quale sancisce che « *le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato* ».

Le persone private della libertà personale subiscono delle notevoli limitazioni dei diritti fondamentali, tuttavia, in uno Stato costituzionale di diritto si va in carcere perché si è puniti e non per essere puniti, ed il carcere non deve essere luogo di sopraffazione e di degradazione della personalità, ma luogo in cui le persone, rispettate come tali, scontano una pena legalmente inflitta. Le condizioni della detenzione, dunque, non possono produrre un *surplus* di afflizione, se non nei casi in cui ciò sia giustificato da esigenze obiettive legate alla espiazione della pena, alla sicurezza carceraria ed alla funzione special-preventiva della pena.

La comunità penitenziaria costituisce una formazione sociale e, sebbene sia coatta e totalizzante, in essa è costituzionalmente garantito al singolo detenuto di poter svolgere la propria personalità e l'esercizio dei diritti fondamentali, compatibilmente con lo stato detentivo. Questo riconoscimento, peraltro, trova significativi echi a livello internazionale.

Invero, la Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza Torreggiani dell'8 gennaio 2013, ha affermato che: « *la carcerazione non fa perdere al detenuto il beneficio dei diritti sanciti dalla Convenzione. Al contrario, in alcuni casi, la persona incarcерata può avere bisogno di una maggiore tutela per la sua situazione di soggezione nei confronti dello Stato e per il fatto di trovarsi totalmente sotto la responsabilità di quest'ultimo* ».

Il *trattamento penitenziario*, così come è oggi disciplinato, recepisce i principi contenuti nelle *Regole minime per il trattamento dei detenuti* adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 2015 dopo un processo di revisione di cinque anni<sup>(7)</sup>. Sono conosciute come « *le 122 regole di Mandela* » in onore dell'ex presidente sudafricano, Nelson Mandela<sup>(8)</sup>.

Le *Mandela Rules* recepiscono, in un'ottica di revisione e di integrazione, gli *standard minimi* di tutela in ambito penitenziario approvati in

<sup>(7)</sup> « Regole minime standard delle Nazioni Unite per il trattamento dei prigionieri ». Assemblea generale delle Nazioni Unite, 2015. Estratto 21 dicembre 2019.

<sup>(8)</sup> Il riferimento è stato aggiunto non solo in riconoscimento del maggiore sostegno del Sud Africa al processo di revisione, ma anche per onorare Nelson Mandela, che ha trascorso 27 anni in prigione nel corso della sua lotta per la democrazia e la promozione di una cultura di pace. Di conseguenza, l'Assemblea generale ha anche deciso di estendere l'ambito della Giornata internazionale di Nelson Mandela (18 luglio) da utilizzare anche per promuovere condizioni carcerarie umane, per sensibilizzare sul fatto che i prigionieri sono un sottoinsieme contiguo della società e per valorizzare il lavoro del personale penitenziario come servizio sociale importante.

seno al primo Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e sul trattamento degli autori di reati, tenutosi a Genova nel lontano 1955.

Nella consapevolezza delle differenze strutturali e sistematiche proprie di ciascun ordinamento nazionale in tema di esecuzione della pena detentiva, il testo finale si limita a fissare una serie di principi fondamentali di civiltà e di rispetto della dignità della persona umana che dovrebbero uniformare il trattamento penitenziario dei detenuti in ciascun Stato membro.

Il trattamento intramurario, disciplinato dalla L. 26 luglio 1975, n. 354, *Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà* (d'ora in poi O.P.), si distingue tra « trattamento penitenziario », che riguarda indistintamente tutte le persone a qualsiasi titolo detenute e « trattamento rieducativo », rivolto a detenuti condannati ed internati (cioè in sostanziale ossequio alla presunzione di innocenza fino alla pronuncia della sentenza di condanna definitiva sancita dall'articolo 27, comma 2, della Carta costituzionale italiana) ed è un sottoinsieme del trattamento penitenziario, latamente inteso, dai cui principi, prerogative e regole è parimenti sotteso ed informato.

Al fine di favorire il trattamento rieducativo l'ordinamento penitenziario prevede che la popolazione carceraria sia raggruppata, secondo il disposto dell'articolo 14 O.P., per categorie omogenee<sup>(9)</sup>.

I criteri previsti dalla norma sono conformi a quelli stabiliti dalla Regola n. 11 delle Nazioni Unite: « *I detenuti appartenenti a categorie distinte dovranno essere alloggiati in istituti differenti o in padiglioni diversi nell'ambito di un medesimo istituto, secondo il loro sesso e età, i loro antecedenti penali, i motivi della loro detenzione e il trattamento che si deve applicare loro* ».

L'ordinamento penitenziario fornisce il criterio guida: « *l'assegnazione dei condannati ai singoli istituti e il raggruppamento nelle sezioni di ciascun istituto sono disposti con particolare riguardo alla possibilità di*

<sup>(9)</sup> Articolo 14 O.P.: *Assegnazione, raggruppamento e categorie dei detenuti e degli internati*

*I detenuti e gli internati hanno diritto di essere assegnati a un istituto quanto più vicino possibile alla stabile dimora della famiglia o, se individuabile, al proprio centro di riferimento sociale, salvi specifici motivi contrari.*

*Il numero dei detenuti e degli internati negli istituti e nelle sezioni deve essere limitato e, comunque, tale da favorire l'individualizzazione del trattamento.*

*L'assegnazione dei condannati e degli internati ai singoli istituti e il raggruppamento nelle sezioni di ciascun istituto sono disposti con particolare riguardo alla possibilità di procedere a trattamento rieducativo comune e all'esigenza di evitare influenze nocive reciproche.*

*È assicurata la separazione degli imputati dai condannati e internati, dei giovani al disotto dei venticinque anni dagli adulti, dei condannati dagli internati e dei condannati all'arresto dai condannati alla reclusione.*

*È consentita, in particolari circostanze, l'ammissione di detenuti e di internati ad attività organizzate per categorie diverse da quelle di appartenenza.*

*Le donne sono ospitate in istituti separati da quelli maschili o in apposite sezioni in numero tale da non compromettere le attività trattamentali.*

*Alle madri è consentito di tenere presso di sé i figli fino all'età di tre anni. Per la cura e l'assistenza dei bambini sono organizzati appositi asili nido.*

*L'assegnazione dei detenuti e degli internati, per i quali si possano temere aggressioni o sopraffazioni da parte della restante popolazione detenuta, in ragione solo dell'identità di genere o dell'orientamento sessuale, deve avvenire, per categorie omogenee, in sezioni distribuite in modo uniforme sul territorio nazionale previo consenso degli interessati i quali, in caso contrario, saranno assegnati a sezioni ordinarie. È in ogni caso garantita la partecipazione ad attività trattamentali, eventualmente anche insieme alla restante popolazione detenuta.*

*procedere a trattamento rieducativo comune e all'esigenza di evitare influenze nocive reciproche »<sup>(10)</sup>.*

È assicurata la separazione degli imputati dai condannati e internati, dei giovani al disotto dei venticinque anni dagli adulti, dei condannati dagli internati e tendenzialmente dei condannati all'arresto dai condannati alla reclusione.

Le donne sono ospitate in istituti separati da quelli maschili o in apposite sezioni in numero tale da non compromettere le attività trattamentali.

L'assegnazione e il raggruppamento dei detenuti e degli internati non sarebbe possibile se non esistesse sul territorio una rete di istituti organizzati con caratteristiche differenziate in relazione alla posizione giuridica e alla necessità di trattamento individuale o di gruppo dei singoli detenuti così come previsto dalla legge.

Gli istituti per adulti dipendenti dall'Amministrazione Penitenziaria si distinguono in: 1) istituti di custodia cautelare; 2) istituti per l'esecuzione delle pene; 3) istituti per l'esecuzione delle misure di sicurezza; 4) centri di osservazione (articolo 59 O.P.).

Attualmente vi sono 140 Case circondariali, 49 Case di reclusione, 1 istituto per misure di sicurezza.

Le Case circondariali (articolo 60 O.P.) assicurano la custodia degli imputati a disposizione di ogni autorità giudiziaria. Esse sono istituite nei capoluoghi di circondario; assicurano, altresì, la custodia delle persone fermate o arrestate dall'autorità di pubblica sicurezza o dagli organi di polizia giudiziaria e quella dei detenuti e degli internati in transito.

Può essere istituita una sola casa circondariale rispettivamente per più circondari di tribunale. Nelle Case circondariali possono essere assegnati i condannati per un tempo non superiore a cinque anni o con un residuo di pena non superiore a cinque anni (articolo 110, comma 2, del regolamento di esecuzione).

Nelle case di reclusione (articolo 61 O.P.) vengono eseguite le pene dell'arresto, della reclusione e dell'ergastolo.

Tuttavia, sezioni di case di reclusione possono essere istituite presso le Case circondariali.

Una deroga non trascurabile alla separazione condannati/imputati è prevista dall'articolo 61, comma 3, O.P., ove prevede che per esigenze particolari, nei limiti e con le modalità previste dal regolamento, i condannati possono essere assegnati alle case di custodia cautelare.

In ciascuna regione è realizzato un sistema integrato di istituti differenziato per le varie tipologie detentive la cui ricettività complessiva soddisfi il principio di territorialità dell'esecuzione penale (articolo 115 del regolamento di esecuzione), tenuto conto anche di eventuali esigenze di carattere generale.

Nell'ambito delle case di reclusione, è realizzata una distribuzione dei detenuti negli istituti o nelle sezioni che renda operativi i criteri indicati

<sup>(10)</sup> *Idem.*

nell'articolo 14, comma 2, O.P. (svolgere trattamento comune ed evitare influenze negative reciproche).

Possono essere realizzati, per sezioni sufficientemente autonome di uno stesso istituto, tipi differenti di trattamento.

La recente modifica dell'articolo 14 O.P., comma 1, ha previsto un *rafforzamento del principio di territorialità* laddove afferma che « *i detenuti e gli internati hanno diritto di essere assegnati a un istituto quanto più vicino possibile alla stabile dimora della famiglia o, se individuabile, al proprio centro di riferimento sociale, salvi specifici motivi contrari* ».

L'assegnazione ai diversi istituti di pena avviene *in primis* favorendo il principio di territorialità, allo scopo di facilitare i rapporti con i familiari, intesi come tali anche i conviventi, in base alla considerazione che la sussistenza o il ripristino di tale rapporto costituisca il presupposto per il reinserimento nella società.

Al fine di conseguire la funzione di prevenzione dei reati, il parametro della territorialità non è applicato nei confronti dei detenuti ristretti ai sensi dell'articolo 41-bis O.P. e/o classificati Alta Sicurezza.

Ulteriori disposizioni in materia di separazione dei detenuti e degli internati si riscontrano sia dalla normativa inherente alla criminalità organizzata (articoli 4-bis e 41-bis O.P. dove la separazione dei detenuti avviene secondo il titolo di reato per il quale è disposta la carcerazione) sia da quella relativa ai delicati profili di sicurezza connessi alla gestione penitenziaria, (articolo 42 O.P., Trasferimenti: « *I trasferimenti sono disposti per gravi e comprovati motivi di sicurezza, per esigenze dell'istituto, per motivi di giustizia, di salute, di studio e familiari* ») e dagli articoli 2 e 32 del Regolamento di Esecuzione (d.p.r. n. 230 del 30 giugno 2000, di seguito reg. es.)<sup>(11)</sup>.

Nel disporre i trasferimenti, i soggetti sono comunque destinati agli istituti più vicini alla loro dimora o a quella della loro famiglia ovvero al loro centro di riferimento sociale, da individuarsi tenuto conto delle ragioni di studio, di formazione, di lavoro o salute. L'Amministrazione Penitenziaria dà conto delle ragioni che giustificano la deroga.

## 2.2 REGIME PENITENZIARIO E CIRCUITO PENITENZIARIO

L'Amministrazione Penitenziaria ha quindi predisposto specifiche norme organizzative inerenti la gestione dei detenuti e degli internati, secondo i criteri individuati dalla legge.

<sup>(11)</sup> Articolo 2 reg. es.: *Sicurezza e rispetto delle regole*.1. L'ordine e la disciplina negli istituti penitenziari garantiscono la sicurezza che costituisce la condizione per la realizzazione delle finalità del trattamento dei detenuti e degli internati. Il direttore dell'istituto assicura il mantenimento della sicurezza e del rispetto delle regole avvalendosi del personale penitenziario secondo le rispettive competenze.2. Il servizio di sicurezza e custodia negli istituti penitenziari diversi dalle case mandamentali è affidato agli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria, che esercitano le loro attribuzioni in conformità delle leggi e dei regolamenti vigenti. Articolo 32 reg. es. *Assegnazione e raggruppamento per motivi cautelari*: 1. I detenuti e gli internati, che abbiano un comportamento che richiede particolari cautele, anche per la tutela dei compagni da possibili aggressioni o sopraffazioni, sono assegnati ad appositi istituti o sezioni dove sia più agevole adottare le suddette cautele.2. La permanenza dei motivi cautelari viene verificata semestralmente. 3. Si cura, inoltre, la collocazione più idonea di quei detenuti ed internati per i quali si possano temere aggressioni o sopraffazioni da parte dei compagni. Sono anche utilizzate apposite sezioni a tal fine, ma la assegnazione presso le stesse deve essere frequentemente riesaminata nei confronti delle singole persone per verificare il permanere delle ragioni della separazione delle stesse dalla comunità).

Il concetto di circuito rappresenta una modalità organizzativa del sistema carcerario italiano.

Con l'espressione « circuito penitenziario » ci si riferisce ad una entità di natura logistica, rappresentata da interi istituti o sezioni di istituto (un insieme di camere di pernottamento ed ambienti comuni) ai quali sono destinati particolari tipologie di detenuti, in ragione del loro livello di pericolosità (selezionati in primo luogo in base al titolo detentivo) o in considerazione di peculiari esigenze trattamentali o umanitarie, che, dal punto di vista delle esigenze connesse alla loro gestione, presentano connotati di omogeneità.

L'articolazione del sistema penitenziario in circuiti ha, quindi, la funzione di garantire specializzazioni ulteriori, rispetto alla classificazione legislativa degli istituti penitenziari.

Tali strutture sono tendenzialmente distribuite sull'intero territorio nazionale, in modo da conferire al provvedimento amministrativo di assegnazione un carattere di stabilità nel tempo, anche se, per qualsivoglia ragione, sia necessario trasferire il detenuto interessato ad altra sede penitenziaria.

Sono stati creati circuiti penitenziari, più o meno strutturati, dedicati alla tutela di quei soggetti appartenenti a categorie più vulnerabili della popolazione detenuta; soggetti, che più facilmente, possono subire pregiudizio dalle condizioni detentive: madri con prole al seguito fino ai tre anni di età, per la cui cura ed assistenza sono organizzati appositi luoghi, (c.d. I.C.A.M.), tossicodipendenti, collaboratori di giustizia e ristretti per i quali si possano temere aggressioni o sopraffazioni da parte della restante popolazione detenuta, in ragione della loro identità di genere o dell'orientamento sessuale (detenuti c.d. « protetti »).

Le categorizzazioni di cui sopra sono parametrate a criteri generali di sicurezza e prevenzione e si concretizzano con la realizzazione dei circuiti penitenziari. Ciò sia perché le possibilità di successo di un programma risocializzante sono collegate all'omogeneità e all'affinità del gruppo di trattamento, sia perché occorre « *evitare influenze nocive reciproche* » (articolo 14 O.P.) tra i detenuti, per prevenire cioè il pericolo che appartenenti al crimine organizzato possano svolgere attività di proselitismo nei confronti dei delinquenti comuni oppure si possano avvalere dello stato di soggezione di questi ultimi nei loro confronti.

Raggruppando i detenuti in circuiti si mira da una parte a calibrare l'impiego delle risorse nonché gli sforzi di controllo e vigilanza in maniera proporzionale alla pericolosità dei soggetti (evitando di disperdere le energie e cercando di adottare regole di vita detentiva maggiormente prudenti nei soli casi in cui ciò si rende necessario) e dall'altra si tutelano i detenuti di minore spessore criminale e/o non collegati ad associazioni esterne, esposti a concreti rischi di sopraffazione e proselitismo.

In questa sede sarà in particolare analizzato il circuito dell'Alta Sicurezza, dedicato al contenimento dei detenuti appartenenti alla criminalità organizzata, sia essa di stampo mafioso o terroristico, con le specificazioni di cui si farà cenno.

È bene sin da subito precisare la differenza tra « circuito penitenziale » e « regime penitenziario ».

Il regime penitenziario fa riferimento alle regole di trattamento che si applicano, in virtù di una previsione normativa, a determinati detenuti, in presenza di presupposti legittimanti (regime *ex articolo 41-bis O.P.* e regime di sorveglianza particolare). L'applicazione di un regime incide in maniera significativa sui diritti dei detenuti previsti dall'ordinamento penitenziario.

L'assegnazione ad un circuito penitenziario, al contrario, non comporta alcuna *deminutio* nella titolarità dei diritti del detenuto, potendo soltanto implicare l'allocazione in sezioni particolarmente sicure, la sottoposizione a maggiori controlli o l'adozione di speciali cautele nella fruizione degli istituti trattamentali per come normativamente delineati.

Il circuito implica, dunque, diversi livelli di sicurezza e di trattamento a seconda della categoria di soggetti lì ristretti.

Ulteriore differenza è che l'istituzione di un circuito e l'individuazione dei detenuti da assegnarvi sono rimesse alla discrezionalità amministrativa che viene esercitata, in via generale, mediante circolari di contenuto organizzativo, e nei confronti dei singoli, con provvedimenti individuali denominati di « *classificazione* » o di « *declassificazione* ».

Per meglio comprendere i contenuti previsti dall'articolo 41-bis O.P. occorre definire più compiutamente il concetto di *regime penitenziario*. Con tale espressione si fa riferimento ad un insieme di regole di vita penitenziaria che, pur senza incidere sulla qualità e quantità della pena, derogano – anche per rilevanti profili – alle norme « *che regolano la vita quotidiana all'interno degli istituti* » e a quelle che disciplinano il trattamento della generalità dei detenuti. Nel rispetto del principio di legalità, la sottoposizione ad uno speciale regime, vista la sua natura derogatoria della disciplina penitenziaria ordinaria, può essere disposta dall'Autorità amministrativa soltanto nei casi e nei modi indicati dalla legge e avverso tali provvedimenti è possibile proporre reclamo in sede giurisdizionale.

Si ribadisce, quindi, che diversamente dal significato attribuito a *circuito penitenziario*, il *regime penitenziario* fa riferimento alle regole di condotta dei detenuti o degli internati, le quali risultano indispensabili per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, presupposti indefettibili per l'attuazione delle finalità del trattamento.

## 2.3 ESEMPI DI REGIME PENITENZIARIO

### 2.3.a Il regime di sorveglianza particolare (articolo 14-bis O.P.)

Possono essere sottoposti a regime di sorveglianza particolare per un periodo non superiore a sei mesi, prorogabile anche più volte in misura non superiore ogni volta a tre mesi, i detenuti che:

- a) con i loro comportamenti compromettono la sicurezza ovvero turbano l'ordine negli istituti;
- b) con la violenza o minaccia impediscono le attività degli altri detenuti o internati;
- c) nella vita penitenziaria si avvalgono dello stato di soggezione degli altri detenuti nei loro confronti.

Contenuto del regime di sorveglianza particolare (articolo 14-*quater* O.P.): il regime di sorveglianza particolare comporta le restrizioni strettamente necessarie per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, all'esercizio dei diritti dei detenuti e degli internati e alle regole di trattamento previste dall'ordinamento penitenziario.

Le restrizioni non possono riguardare: l'igiene e le esigenze della salute; il vitto; il vestiario ed il corredo; i generi e gli oggetti permessi dal regolamento interno, nei limiti in cui ciò non comporti pericolo per la sicurezza; la lettura di libri e periodici; le pratiche di culto; l'uso di apparecchi radio; la permanenza all'aperto per almeno due ore al giorno salvo quanto disposto dall'articolo 10; i colloqui con i difensori, nonché quelli con il coniuge, il convivente, i figli, i genitori, i fratelli.

### 2.3.b *Il regime detentivo speciale (articolo 41-bis O.P.)*

Questo regime penitenziario è disposto dal Ministro della giustizia e può essere applicato, ai sensi del primo comma, in casi eccezionali di rivolte o di altre gravi situazioni di emergenza ovvero, in base al disposto del comma successivo, per gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, anche su richiesta del Ministro dell'interno, sentito il pubblico ministero competente e acquisita ogni altra informazione presso la Direzione nazionale antimafia e gli organi di polizia specializzati.

In entrambi i casi comporta la sospensione delle normali regole di trattamento: nel primo caso al fine di ripristinare l'ordine e la sicurezza interna, nel secondo, invece, solo quelle necessarie a impedire i collegamenti con l'associazione criminale di appartenenza del detenuto.

Il regime penitenziario *ex articolo 41-bis*, secondo comma, O.P. è anche un circuito penitenziario, come si evince dalla formulazione dello stesso articolo al comma 2-*quater*: « *I detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione devono essere ristretti all'interno di istituti a loro esclusivamente dedicati, collocati preferibilmente in aree insulari, ovvero comunque all'interno di sezioni speciali e logisticamente separate dal resto dell'istituto e custoditi da reparti specializzati della Polizia Penitenziaria* ».

Un caso molto discusso è rappresentato dalle cosiddette « aeree riservate ». Si tratta di semi sezioni, del tutto avulse dal contesto di detenzione degli altri detenuti appartenenti al regime previsto dall'articolo 41-bis O.P. Hanno una valenza puramente logistico strutturale e non involgono modifiche al regime penitenziario speciale. Vengono utilizzate per la detenzione dei capi storici delle organizzazioni mafiose, insieme ad altri detenuti in modo da garantire la socialità anche a costoro. Tale allocazione non preclude alcuna delle opportunità trattamentali. Vi sono casi in cui lo stato di isolamento in cui può trovarsi un detenuto non dipende dalla sua allocazione ma esclusivamente dall'eventuale esecuzione della pena accessoria dell'isolamento diurno *ex articolo 72 c.p.*, spesso sanzione aggiuntiva per i condannati all'ergastolo. Non sono disciplinate nemmeno nelle circolari del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (di seguito DAP).

## CAPITOLO III I TRE FONDAMENTALI CIRCUITI

### 3.1 IL CIRCUITO DELL'ALTA SICUREZZA

Per quanto concerne il circuito dell'Alta Sicurezza, si evidenzia che è nato dalla necessità di far rimanere distinti i soggetti appartenenti alla criminalità organizzata da coloro che possono definirsi espressione della criminalità comune.

Una attenta gestione dei detenuti appartenenti all'Alta Sicurezza è fondamentale per sventare le molteplici insidie presenti nei fenomeni criminali collettivi, che hanno un *modus procedendi* di aggregazione, sottomissione e uso spregiudicato della forza derivante dal vincolo associativo, che tendono a replicare all'interno degli istituti di pena con le stesse modalità esplicate all'esterno dall'organizzazione di appartenenza: da qui l'esigenza di effettuare una ripartizione della popolazione detenuta che tenga distinti non solo i detenuti comuni da quelli appartenenti all'Alta Sicurezza, ma tra questi ultimi, anche i soggetti più pericolosi ovvero al vertice delle organizzazioni dai loro affiliati.

La prima circolare emanata dal DAP (cosiddetta circolare « Amato ») risale al 21 aprile 1993<sup>(12)</sup>, con la finalità di attuare in maniera del tutto rigorosa il principio di una differenziazione fra tre circuiti penitenziari: Alta Sicurezza, Media sicurezza, Custodia attenuata.

La *ratio* della suddivisione in circuiti aveva ed ha come obiettivo l'allocazione in sezioni particolarmente sicure dei detenuti particolarmente pericolosi, la sottoposizione a maggiori controlli o l'adozione di speciali cautele nella fruizione degli istituti trattamentali così come definiti dalle norme. Si è dunque mirato ad evitare influenze negative tra i detenuti, per prevenire il pericolo che appartenenti al crimine organizzato potessero svolgere attività di proselitismo nei confronti.

In particolare, per il circuito dell'Alta Sicurezza veniva previsto:

- 1) Uso di strutture sicure dal punto di vista edilizio e da quello dei dispositivi elettronici e meccanici.
- 2) Massimo della sicurezza dal punto di vista della gestione, cioè della sorveglianza.
- 3) Assegnazioni e trasferimenti sempre e soltanto nelle sezioni del circuito.
- 4) Deroga al principio di territorialità.
- 5) Separazione costante, anche nelle attività trattamentali, con la restante popolazione detenuta.
- 6) Personale di Polizia Penitenziaria di provata capacità, esperienza e affidabilità.

<sup>(12)</sup> Circolare DAP n. 3359/5809, *Regime penitenziario. Impiego del personale di Polizia penitenziaria. Gestione decentrata, democratica e partecipata dell'Amministrazione penitenziaria.*

7) Mantenimento, da parte del personale di Polizia Penitenziaria, di atteggiamenti di fermezza, riservatezza ed equilibrato distacco.

8) Principio della rotazione del personale.

9) Battiture, perquisizioni e controlli più attenti e frequenti rispetto agli altri circuiti.

10) Sistemazione dei detenuti in camere singole o, al massimo, doppie.

11) Maggior cura nell'assegnazione e nel raggruppamento in camere e sezioni dei detenuti; importanza delle loro appartenenze criminali.

12) Massimo contrasto ai fenomeni di proselitismo, supremazia e subordinazione.

Il circuito dell'Alta Sicurezza è stato riformato con la circolare DAP n. 6069 del 2009.

Esso è stato organizzato, prevedendo al proprio interno tre differenti sotto circuiti Alta Sicurezza 1 (di seguito A.S.1) Alta Sicurezza 2 (di seguito A.S.2) e Alta Sicurezza 3 (di seguito A.S.3), senza che vi sia la possibilità di comunicazione tra di essi.

L'attuale ripartizione del circuito dell'Alta Sicurezza si può sintetizzare come di seguito.

A.S.1: nel primo sotto circuito confluiscono i detenuti/internati nei cui confronti sia venuto meno il decreto di sottoposizione al regime detentivo speciale di cui all'articolo 41-bis O.P., comma 2, O.P. a seguito revoca dello stesso da parte del tribunale di sorveglianza di Roma ovvero mancata proroga da parte del Ministro della Giustizia, stante l'assenza di elementi significativi e concreti giustificanti la sua ulteriore prosecuzione forniti dalle competenti procure distrettuali antimafia e dalla Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo;

A.S.2: tale sotto circuito è destinato al contenimento dei detenuti per delitti commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza (articoli 270, 270-bis, 270-ter, 270-quater, 270-quinquies, 280, 280-bis, 289-bis, 306 c.p.).

A.S.3: quest'ultimo è riservato a coloro i quali sono accusati o condannati per associazioni criminali di stampo mafioso o reati connessi ad attività mafiose (articolo 416-bis e 416-bis.1 c.p.), ai capi, ai promotori, ai finanziatori ed ai dirigenti di associazione finalizzata al traffico illecito di stupefacenti (articolo 74, comma 1, d.p.r. n. 309 del 1990), ed inoltre include chi si è reso autore del reato di sequestro di persona a scopo di estorsione (articolo 630 c.p.). A discrezione dell'Amministrazione Penitenziaria possono essere ivi allocati soggetti che possono essere ritenuti appartenenti ad associazione mafiosa o esponenti di spicco della criminalità organizzata.

Il titolo detentivo rappresenta l'elemento maggiormente indicativo della classificazione di un detenuto e dell'opportunità di assegnazione al circuito Alta Sicurezza, costituendo di regola il presupposto per l'automatico inserimento: la direzione dell'istituto comunica al DAP l'ingresso del detenuto e l'inserimento nel circuito di Alta Sicurezza.

Per la declassificazione del detenuto da un circuito o da un sottocircuito all’altro sono previste tre ipotesi: automatica in caso di assoluzione per il reato qualificato; non automatica in caso di espiazione della parte di pena relativa al reato qualificato; su proposta della Direzione dell’istituto penitenziario (parere del gruppo di osservazione e trattamento, documentazione giudiziaria, informazioni appositamente assunte e parere del Procuratore distrettuale antimafia competente).

La competenza compete al DAP, che emanerà un provvedimento di accoglimento o rigetto.

### 3.2 IL CIRCUITO DI MEDIA SICUREZZA

È il circuito che ospita la maggior parte dei detenuti e che presuppone un giusto equilibrio fra le esigenze della sicurezza e le esigenze trattamentali.

La circolare n. 0445732, emanata dal DAP il 25 novembre 2011, avvia un modello di gestione differenziato per la « media sicurezza », fondato sull’incremento delle « sezioni aperte », prevedendo una differenziazione dei detenuti secondo codici colorati, a cui corrispondeva un maggiore o minore grado di pericolosità.

Successive circolari, dal 2012 al 2017, richiamandosi (in maniera imprecisa) alle regole penitenziarie europee, disciplinano la cosiddetta « sorveglianza dinamica ».

Il tempo da trascorrere fuori dalle camere detentive è di 8 ore giornaliere per la custodia chiusa, salvo l’esistenza di particolari esigenze di sicurezza che comportino restrizioni.

La custodia aperta è invece caratterizzata da un numero di ore fuori dalla camera di pernottamento significativamente maggiore e dalla sorveglianza dinamica (personale all’esterno delle sezioni e modalità di controllo indirette e variabili, senza la necessità di presidi stabili nei reparti detentivi).

### 3.3 CUSTODIA ATTENUATA

Per detenuti di non rilevante pericolosità, per i quali risultano necessari interventi trattamentali particolarmente significativi, possono essere attuati, in istituti autonomi o in sezioni di istituto, regimi a custodia attenuata, che assicurino un più ampio svolgimento delle attività trattamentali.

#### 3.3.a Gli Istituti a Custodia Attenuata per il Trattamento dei Tossicodipendenti (I.C.A.T.T.)

L’articolo 95, comma 1, del T.U. 309/1990 prevede la creazione di « *istituti idonei per lo svolgimento di programmi terapeutici e socio-riabilitativi* » (c.d. circuito speciale per tossicodipendenti) in conformità a quanto previsto dal regolamento di esecuzione.<sup>(13)</sup>

#### 3.3.b Gli Istituti a Custodia Attenuata per Madri (I.C.A.M.)

<sup>(13)</sup> Articolo 115, comma 4, d.p.r. 30 giugno 2000: « *I detenuti e gli internati che presentino problematiche di tossicodipendenza o alcooldipendenza e quelli con rilevanti patologie psichiche*

Le madri detenute sono ospitate in Istituti a Custodia Attenuata per Madri (I.C.A.M.).

Giuridicamente si tratta di istituti o sezioni di istituti penitenziari, ma dal punto di vista organizzativo non rispecchiano affatto la realtà delle ordinarie strutture detentive. Ad esempio, sono realizzati in sede esterna agli istituti penitenziari e dotati di sistemi di sicurezza non riconoscibili dai bambini. Non vanno confusi con le Case famiglia protette, che non sono strutture penitenziarie.

### *3.3.c Assegnazione e raggruppamento per motivi cautelari*

I detenuti che hanno un comportamento che richiede particolari cautele, anche per la tutela dei compagni da possibili aggressioni o sopraffazioni, sono assegnati ad appositi istituti o sezioni dove sia più agevole adottare le suddette cautele (articolo 32, comma 1, reg. es.)

Si cura, inoltre, la collocazione più idonea di quei detenuti per i quali si possano temere aggressioni o sopraffazioni da parte dei compagni (articolo 32, comma 3, reg. es.). Sono anche utilizzate apposite sezioni a tal fine, ma l’assegnazione presso le stesse deve essere frequentemente riesaminata per verificare il permanere delle ragioni della separazione.

### *3.3.d L’assegnazione dei detenuti per i quali si possano temere aggressioni o sopraffazioni in ragione solo dell’identità di genere o dell’orientamento sessuale (articolo 14, comma 8, O.P.)*

Questa tipologia di assegnazione deve avvenire: per categorie omogenee, in sezioni distribuite in modo uniforme sul territorio nazionale, e previo consenso degli interessati (in caso contrario, sono assegnati a sezioni ordinarie).

È comunque garantita l’attività trattamentale, eventualmente insieme alla restante popolazione detenuta.

### *3.3.e Collaboratori di giustizia (d.l. n. 8/1991)*

Nel rispetto dell’ordinamento penitenziario, modalità particolari di custodia e assegnazione a istituti o sezioni che garantiscono le specifiche esigenze di sicurezza vengono riservate ai detenuti in grave e attuale pericolo in relazione alla collaborazione con la giustizia e sottoposti a speciali misure o a programma di protezione. Le sezioni per i collaboratori sono strutturate in modo tale che le aree di passeggi ed i locali adibiti alle attività trattamentali sono raggiungibili dagli stessi senza la necessità di dover transitare in spazi condivisi dai detenuti appartenenti a diversi circuiti penitenziari, garantendo quindi il divieto di incontro con questi ultimi e la massima riservatezza per la tutela dell’incolumità personale.

---

e fisiche e, in particolare, con patologie connesse alla sieropositività HIV possono essere assegnati ad istituti autonomi o sezioni di istituto che assicurino un regime di trattamento intensificato ».

Nella fase iniziale (fino alla redazione del verbale illustrativo) sono vietati i colloqui investigativi, la corrispondenza epistolare, telegrafica o telefonica, nonché la possibilità di incontrare altre persone che collaborano con la giustizia, salvo autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente. Le sezioni sono video sorvegliate e la modalità gestionale dei detenuti è a « custodia aperta ».

## CAPITOLO IV

### IL REGIME DIFFERENZIATO EX ARTICOLO 41-BIS O.P.

#### 4.1 NASCITA ED EVOLUZIONE DELL'ARTICOLO 41-BIS O.P.

L'ergastolo, nella concezione odierna, è la pena detentiva che comporta la perpetua restrizione della libertà personale. È la pena più severa contemplata dal nostro ordinamento dopo l'abolizione della pena di morte<sup>(14)</sup> e viene comminata dal legislatore per reati particolarmente gravi, che destano allarme sociale, quali i delitti contro la personalità dello Stato, i delitti contro l'incolumità pubblica e i delitti contro la persona. Non sempre però, nei secoli antecedenti, la parola ergastolo ha avuto lo stesso significato. Per meglio comprendere l'attuale configurazione della pena perpetua è utile volgere uno sguardo alla sua origine ed evoluzione storica.

L'ergastolo è un istituto presente nella maggior parte degli Stati, di origini antichissime. La parola deriva dal latino *ergastulum*, adattamento del greco ἐργαστήριον, sostantivo del verbo ἐργάζομαι, cioè « lavorare ». In Grecia, l'ἐργαστήριον era, letteralmente, il *luogo del lavoro*, ossia l'officina. È a partire dall'epoca romana che si iniziò effettivamente a parlare dell'ergastolo in quanto pena. L'*ergastulum* diventò il luogo in cui i domini rinchiudevano gli schiavi insolventi e gli schiavi ribelli che ritenevano incorreggibili, condannandoli ai lavori forzati. È abbastanza significativo che già più di duemila anni fa tale pena fosse destinata a persone reputate irrecuperabili, quando oggi le principali critiche mirano alla sua incompatibilità con il principio rieducativo sancito dalla Costituzione. La pena dell'ergastolo nasceva infatti come vendetta sociale nei confronti dei soggetti che avevano violato l'ordine costituito, mirando ad annullare il colpevole del reato più che a rieducarlo. Più nello specifico, il diritto romano conosceva pene di carattere privatistico per i trasgressori di norme di interesse individuale da comminarsi mediante processo civile, e pene di carattere pubblicistico per i trasgressori di norme di interesse collettivo da comminarsi mediante processo penale. Le pene private erano per lo più pene pecuniarie e consistevano in una somma da versare all'offeso in risarcimento del danno subito. Le pene pubbliche variarono nel corso del tempo: la più grave rimase quella capitale ma vennero applicate anche l'esilio, la fustigazione, le pene pecuniarie, la destinazione ai lavori forzati nelle miniere o ai giochi del circo. Il carcere non veniva mai preso in considerazione come misura coercitiva in quanto serviva in linea di principio ad *continendos homines*, non ad *puniendos*. Era quindi considerato solo come mezzo di coercizione, nella forma dell'arresto o detenzione

<sup>(14)</sup> La pena di morte è stata abolita con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana il 1 gennaio 1948. Essa uscì di scena anche nelle leggi militari con la legge 13 ottobre 1994, n. 589, mentre nel 2007, con la legge costituzionale 2 ottobre 2007 n. 1, è stato modificato l'articolo 27 comma 4 della Costituzione, con la soppressione delle parole « se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra ». Eliminando così la possibilità di reintrodurre la pena di morte con lo strumento della legge ordinaria.

preventiva, allo scopo di assicurare il reo alla giustizia. In epoca greco-romana era inoltre già emerso quello che ancora oggi è uno dei caratteri pregnanti dell'ergastolo: l'obbligo del lavoro<sup>(15)</sup>. A partire dal medioevo l'ergastolo cominciò ad assumere i caratteri di una pena perpetua, tipica del diritto canonico.

La Chiesa la utilizzava contro gli eretici, contro i miscredenti, condannandoli, però, non più ai lavori forzati ma a un ozio forzato: si trattava di un isolamento continuo con l'obiettivo di favorire l'accostamento dei detenuti alla religione cattolica. Tuttavia, a differenza di quanto accadeva in epoca precedente, gli ergastolani non erano più considerati irrecuperabili ma anzi, con il pentimento e la conversione al cattolicesimo, avevano la possibilità di tornare liberi.

Proprio tale pena venne inflitta, tra gli altri, a Galileo Galilei, accusato di eresia.

Al potere politico questa sanzione era invece pressoché sconosciuta, non ne abbiamo quasi traccia nelle fonti, il che è probabilmente legato alla mancanza di una efficiente organizzazione statale.

Giulio Chiari, giudice milanese vissuto nel XVI secolo, scrisse nella sua opera *Pratica criminalis*: « *la pena del carcere perpetuo non è in uso presso i laici, loro avevano mezzi più sbrigativi: la mannaia, la forca, lo squarciamiento [...]. L'ergastolo invece, come segregazione perpetua, a pane e acqua, in qualche convento sperduto, era una specialità che la chiesa usava allorché non riteneva necessario condannare un eretico al rogo* ». Nei comuni italiani il carcere rappresentava l'eccezione e a maggior ragione quello a vita, che era equiparato a una riduzione in schiavitù: veniva usato esclusivamente per i delitti più gravi, come quelli sessuali o politici ed era considerato solo un passaggio temporaneo nell'attesa dell'applicazione della pena reale, cioè la privazione nei riguardi del colpevole di quei beni riconosciuti universalmente come valori sociali (la vita, l'integrità fisica, il denaro). Molto più diffuse erano infatti altre pene come quelle corporali o la pena di morte. La situazione europea resta sostanzialmente immutata con l'avvento dell'*ancien régime*, dove la reclusione perpetua era inflitta molto raramente. Si sosteneva in particolare che dovesse essere scontata in istituti speciali (fortezze o conventi) in modo da conservare l'idea romana della prigione come luogo di custodia temporanea. A partire dal XVIII secolo si ricominciò a parlare di ergastolo, additandolo come principale alternativa alla pena di morte: lo stesso Beccaria lo proponeva in sostituzione ad essa. La sua critica alla pena capitale poggiava sull'intollerabilità in uno stato di diritto di quello che sarebbe stato nient'altro che un omicidio legalizzato: l'uomo, secondo il filosofo milanese, aveva sottoscritto un contratto al momento del suo ingresso in società rinunciando a una frazione (la più piccola possibile) della propria libertà in cambio di protezione e tutela della parte di libertà rimastagli; è chiaro che così facendo nessun uomo aveva inteso sacrificare il suo principale bene giuridico, ovvero la vita, che quindi lo Stato non era assolutamente legittimato ad aggredire. L'ergastolo invece,

<sup>(15)</sup> L'articolo 22 c.p. prevede che l'ergastolo sia scontato con obbligo del lavoro.

oltre a non violare il diritto alla vita dei cittadini, aveva, agli occhi di Beccaria, una maggiore efficacia deterrente proprio in quanto sofferenza senza fine, a fronte del temporaneo e precario profitto derivante dal reato: « *non il terribile ma passeggero spettacolo della morte di uno scellerato, ma il lungo e stentato esempio di un uomo privo di libertà che, divenuto bestia da servizio, ricompensa con le sue fatiche quella società che ha offeso, è il freno più terribile contro i delitti* ». Ancora Beccaria sosteneva: « *chi dicesse che la schiavitù perpetua è dolorosa quanto la morte e perciò ugualmente crudele, io risponderò che sommando tutti i momenti infelici della schiavitù lo sarà forse anche di più* ». La carcerazione a vita era dunque in grado di infliggere un maggiore dolore, e di conseguenza provocare maggiore timore nei consociati, proprio in quanto senza fine, al contrario la pena di morte si esauriva in un breve attimo e poteva per di più essere mitigata dalle credenze religiose, dall’idea di una vita ultraterrena. È sorprendente che lo stesso Beccaria che difendeva ed esaltava nella propria opera la dolcezza delle pene (« *uno dei più grandi freni dei delitti non è la crudeltà delle pene ma l’infallibilità di esse. La certezza di un castigo, benché moderato, farà sempre una maggiore impressione che non il timore di un altro più terribile, unito con la speranza di un’impunità* ») proponesse di sostituire la pena di morte con una sanzione che definiva ancora più crudele e disumana, in grado di trasformare l’uomo in « *bestia da servizio* ». La proposta di Beccaria di sostituire alla pena capitale il ben più efficace ergastolo fu accolta nella maggior parte degli Stati europei, dove la reclusione perpetua veniva presentata in aggiunta o in sostituzione alla pena di morte.

Unica eccezione in Europa era rappresentata dal codice penale francese del 1791 che aveva abrogato le pene perpetue, prevedendo subito dopo la pena di morte la reclusione fino a ventiquattro anni<sup>(16)</sup>. L’idea su cui poggiava questa scelta era che le pene non avrebbero dovuto costituire esclusivamente una retribuzione del reato compiuto ma anche rispettare la dignità dell’uomo e contribuire a redimere il reo. Una pena senza fine sarebbe stata contraddittoria proprio perché il condannato non avrebbe potuto, una volta rimesso in libertà, trarre insegnamento dalle costrizioni subite. Al di là di questa anomalia la pena dell’ergastolo veniva utilizzata in tutti gli ordinamenti per soggetti reputati incorreggibili; era ritenuta l’unica sanzione idonea a retribuire i gravissimi delitti da loro commessi e ad adempiere funzioni di prevenzione generale. Solitamente coloro che venivano condannati a questa pena potevano riacquistare la libertà solo attraverso la grazia. Queste sono dunque le sintetiche premesse dalle quali muove l’ordinamento italiano per delineare i contorni della pena più dura che ad oggi si rinviene negli ordinamenti europei.

#### 4.2 L’ERGASTOLO PRIMA DELL’AVVENTO DELLA COSTITUZIONE: DAL CODICE ZANARDELLI AL CODICE ROCCO

L’ergastolo, come abbiamo visto, istituto di antichissime origini, era previsto nell’ordinamento penale italiano prima dell’entrata in vigore della

<sup>(16)</sup> All’articolo 8 si affermava: « *La peine de fers ne pourra en aucun cas tre perpétuelle* ».

Costituzione, nel codice Zanardelli prima, e nel codice Rocco poi. Si tratta del periodo storico precedente la seconda guerra mondiale, quando la codificazione dei diritti fondamentali non aveva ancora fatto il suo ingresso trionfale in Europa, nonostante qualche caso isolato. La pena di morte era ampiamente prevista e utilizzata, e non si era ancora fatto spazio il principio del reinserimento dei rei anche più pericolosi, in un momento di pura retribuzione del diritto penale.

L'unificazione politica italiana, come ben noto avvenuta il 17 marzo 1861, non portò immediatamente all'unità dell'ordinamento penale. Rimassero infatti vigenti sul suolo nazionale, per un trentennio, tre diversi sistemi penali, in un clima di «*federalismo penale e giudiziario*»: in Toscana rimase vigente il codice penale del 1853, nelle altre parti dello Stato il codice sardo-piemontese del 1859, e nei territori che avevano fatto parte del Regno delle Due Sicilie ancora quest'ultimo, rivisitato con modificazioni, aggiunte e soppressioni da ricondurre ai codici borbonici penale e di procedura penale. Si arrivò ad una unificazione giuridico-penale solo sul finire del secolo, quando fu approvato, con r.d. del 30 giugno 1889, n. 6133, il nuovo codice penale Zanardelli, entrato formalmente in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo, dopo un'elaborazione quasi trentennale passata attraverso undici diversi progetti; questo fu espressione delle garanzie illuministico-liberali, e rappresentò un grande passo avanti nella configurazione e disciplina degli elementi generali del reato, con la previsione di pene più miti di quelle previste dal codice attuale.

Con tale normativa si giunse addirittura ad abolire la pena di morte, che venne sostituita dall'ergastolo, istituto eccezionale rispetto all'impianto sanzionatorio complessivo del codice, e rispondente ad istanze meramente repressivo-deterrenti. Si ritiene che detto codice fosse fondamentalmente ispirato a Francesco Carrara (1805-1888), giurista e politico italiano di ispirazione liberale, il quale auspicava il mantenimento della pena perpetua: riteneva infatti che questa possedesse una maggiore efficacia intimidativa rispetto alla pena capitale, come aveva a suo tempo sostenuto anche Beccaria.

L'articolo 11 prevedeva dunque l'ergastolo quale pena massima stabilita per i delitti; il successivo articolo 12 ne descriveva il regime: «*La pena dell'ergastolo è perpetua. Si sconta in uno stabilimento speciale, dove il condannato rimane per i primi sette anni in segregazione cellulare continua, con l'obbligo del lavoro. Negli anni successivi egli è ammesso al lavoro insieme con altri condannati, con l'obbligo del silenzio*

interdizione legale, e perdeva la patria potestà, l'autorità maritale e la capacità di testare<sup>(17)</sup> (e l'eventuale testamento redatto prima della condanna perdeva efficacia)<sup>(18)</sup>.

A ragione di tali pene accessorie si parlò alla fine del XIX secolo di « morte civile ».

Solo la grazia sovrana poteva commutare la pena perpetua. Nel 1925 prende avvio la riforma per un nuovo codice penale; nel 1930, con r.d. n. 1398, viene pubblicato il testo del nuovo codice Rocco, entrato poi formalmente in vigore il 1° luglio 1931 e tuttora vigente. Con l'ingresso di questa codificazione siamo in generale al cospetto di inasprimenti sanzionatori: si legge infatti nella Relazione che accompagnava il disegno di legge che l'esperienza aveva mostrato quanto fossero insufficienti nella lotta contro il crimine, « ...i mezzi puramente repressivi e penali... e l'assoluta inidoneità delle pene a combattere i gravi e preoccupanti fenomeni della delinquenza abituale, della delinquenza minorile, degli inferni di mente pericolosi ». Era dunque necessario predisporre, accanto alle tradizionali misure di repressione, « ...nuovi e più adeguati mezzi di prevenzione della criminalità ».

Così, assistiamo alla reintroduzione della pena di morte, e alla frequente previsione di questa e dell'ergastolo; ancora, vengono introdotte le misure di sicurezza a tempo indeterminato, destinate ai soggetti ritenuti socialmente pericolosi. Tuttavia, se da una parte si insinua di nuovo nel nostro ordinamento la pena capitale, dall'altra la pena perpetua viene mitigata rispetto alle previsioni del codice Zanardelli, con la scomparsa della segregazione cellulare continua, che l'esperienza aveva mostrato essere causa di mero abbruttimento del condannato, e dell'obbligo del silenzio: così l'istituto viene in parte spogliato di afflizione. L'istituto dell'ergastolo, massima pena prevista nell'odierno ordinamento giuridico<sup>(19)</sup>, era (allora come oggi) disciplinato dall'articolo 22 c.p.: « *La pena dell'ergastolo è perpetua, ed è scontata in uno degli stabilimenti a ciò destinati, con l'obbligo del lavoro e con l'isolamento notturno. Il condannato all'ergastolo, che ha scontato almeno tre anni della pena, può essere ammesso al lavoro all'aperto* ». La pena perpetua veniva allora scontata in uno degli stabilimenti a ciò destinati, con l'obbligo del lavoro e l'isolamento notturno, come prescrive ancora oggi la normativa vigente (salvo l'abolizione degli istituti penitenziari speciali, e la tacita abrogazione dell'isolamento notturno avvenuta ad opera dell'entrata in vigore della legge sull'ordinamento penitenziario); il condannato poteva essere ammesso al lavoro all'aperto soltanto dopo l'espiazione di almeno tre anni di pena, mentre oggi il numero di anni da scontare è salito a dieci.

<sup>(17)</sup> Questa non è più oggi prevista come conseguenza di una condanna all'ergastolo, ma soltanto come effetto dell'interdizione legale, a sua volta conseguente a tutte le pene detentive temporanee non inferiori a cinque anni, nei limiti della durata della pena.

<sup>(18)</sup> La nullità del testamento fatto prima della condanna è caduta ad opera della Legge 24 novembre 1981, n. 689, *Modifiche del sistema penale* (GU n. 329 del 30 novembre 1981).

<sup>(19)</sup> Massima pena dopo la formale abolizione della pena di morte, pienamente computarsi con l'emanazione della legge costituzionale 2 ottobre 2007, n.1 *Modifica dell'articolo 27 Costituzione, concernente l'abolizione della pena di morte* (GU n. 236 del 10 ottobre 2007).

Inizialmente la perpetuità di tale istituto poteva essere derogata soltanto in forza della grazia, provvedimento di clemenza individuale concesso prima dal Re, e poi dal Presidente della Repubblica, a cui il condannato poteva essere proposto, dopo l'espiazione di almeno venti anni di pena, quando, per la condotta tenuta e per le prove date di attaccamento al lavoro, fosse giudicato meritevole di particolare considerazione. In tale caso, la sua pena poteva essere condonata, in tutto o in parte, o commutata in altra specie di pena prevista dalla legge.

#### 4.3 L'ERGASTOLO DOPO L'AVVENTO DELLA COSTITUZIONE

Il 1° gennaio 1948, diciassette anni dopo l'emanazione del codice penale, entra formalmente in vigore la nuova Costituzione della Repubblica italiana. L'impostazione autoritaria del codice Rocco, figlio della cultura fascista, dovrà confrontarsi con la Costituzione repubblicana, e con i principi e valori liberali in essa sanciti. La Carta costituzionale, frutto dell'incontro di diverse ideologie e di inevitabili compromessi, trovò il suo baricentro proprio nella cultura antifascista. Posta al vertice delle fonti del diritto, essa ha fornito la cornice al cui interno devono muoversi tutte le altre fonti, imponendo l'eliminazione di tutte quelle che con essa si pongono in insanabile contrasto. Il diritto penale, incidendo sui beni e diritti fondamentali della persona, rappresentò il terreno maggiormente toccato dall'azione di rimodellamento imposta dalla Costituzione. E il codice Rocco, anche se ad oggi non ancora integralmente sostituito, rese necessari continui aggiustamenti. Per quanto concerne l'ergastolo, esso ha determinato fin da subito, un intenso dibattito, tanto in sede parlamentare quanto in sede dottrinale, con riflessi giurisprudenziali sull'opportunità politica e sull'ammissibilità giuridica dello stesso nell'ambito dell'ordinamento costituzionale. In particolare, per quanto concerne l'ammissibilità giuridica, la questione si è incentrata sulla compatibilità della pena dell'ergastolo, perpetua per definizione, con i principi sanciti dal terzo comma dell'articolo 27 della Costituzione secondo il quale « *le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato* ». Fa dunque ingresso nel nostro ordinamento il principio del finalismo rieducativo della pena. Con l'introduzione della Legge fondamentale, il diritto penale italiano si apriva così ad una nuova prospettiva (irrinunciabile, in quanto costituzionale) di rieducazione e reinserimento, e diveniva sempre meno agevole giustificare l'istituto dell'ergastolo come previsto dal codice Rocco. Successivi interventi di adeguamento: verso l'erosione del carattere perpetuo della pena dell'ergastolo. Non trovandosi in Costituzione alcuna indicazione specifica intorno alla detenzione perpetua, la questione dell'ergastolo e del suo rapporto con la nuova normativa costituzionale rimane dunque per lungo tempo aperta e dibattuta, in quanto numerosi operatori del diritto rimangono non convinti della sua presunta compatibilità con la Carta fondamentale ed il recente principio del finalismo rieducativo della pena. In riferimento e come diretta conseguenza delle premesse esposte è facile comprendere come l'attuale disciplina dell'ergastolo si presenti come il risultato di molteplici ed

importanti interventi di adeguamento normativo che si sono susseguiti negli anni, dal dopoguerra fino agli anni '90. Una prima importante modifica si ebbe con la legge 25 novembre 1962, n. 1634, che andò ad incidere profondamente sugli articoli 22, 72, 176 e 177 c.p. Considerata la nuova prospettiva costituzionale del finalismo delle sanzioni penali, il concetto di « *trattamento* » si fa spazio nella scienza penale e, pur restando ancora fumoso, fa intendere, se non altro, la necessità di un'esecuzione più flessibile, meno legata all'immutabilità di un giudicato che ignora le vicende successive dell'uomo che espia. Si fa così strada la fiducia di un regime progressivo, tutto rivolto al cammino fatto dal condannato verso la rieducazione, e comincia un'opera di riforma legislativa che porterà l'istituto della pena perpetua a trovare la sua forma attuale. L'ergastolano assume progressivamente una posizione differente nel quadro socio-normativo, e non viene più considerato « *anima persa* »: si mantiene l'eventualità della perpetuità della pena, qualora il condannato non dimostri effettivamente di essere pronto ad una riammissione nel consorzio sociale, ma si apre anche la possibilità che così non sia e che il colpevole possa essersi completamente ravveduto. La legge, come detto, va innanzitutto ad incidere sul testo dell'articolo 22 c.p.: modifica il primo capoverso con l'eliminazione del limite di tre anni di pena per l'ammissione al lavoro all'aperto; e l'abrogazione del secondo e terzo capoverso, concernenti la facoltà, attribuita al Ministro della Giustizia, di far eseguire la pena in una colonia o altro possedimento d'oltremare (articolo 1, commi 3 e 4). Ma la vera innovazione di tale legge fu l'ammissione, per la prima volta, degli ergastolani al godimento della liberazione condizionale (disciplinata appunto dagli articoli 176 e 177 c.p.) dopo l'espiazione di ventisei anni di pena (articolo 2), allo scopo di « *completare ed integrare, con speciale riferimento all'ergastolo, la progressiva umanizzazione della pena, rendendo più concreta e funzionale anche nell'ergastolo l'azione intesa alla rieducazione del condannato* », come si legge nella relazione governativa che accompagnava la presentazione alla Camera dei deputati del disegno di legge.

Il carattere perpetuo dell'ergastolo veniva, così, per la prima volta, significativamente eroso: al condannato si apriva la possibilità di un ritorno nella società libera – oltre che in caso di concessione di grazia o amnistia – anche per effetto di « *prove costanti di buona condotta* » fornite durante l'esecuzione della pena (così nella versione originaria dell'articolo 176, comma 3, c.p.: oggi si richiede invece un comportamento, tenuto durante l'esecuzione, « *tale da far ritenere sicuro il...ravvedimento* » del condannato).

#### 4.4 GLI « ANNI DI PIOMBO » E L'INTRODUZIONE DELL'ARTICOLO 90 O. P.

L'idea di un regime carcerario differente da quello ordinario nasce per contrastare l'emergenza del dilagante fenomeno del terrorismo politico in Italia, in quel periodo storico che va dalla fine degli anni Sessanta agli inizi degli anni Ottanta del XX secolo, i cosiddetti *anni di piombo*. Si viveva una situazione in cui numerosi gruppi clandestini armati, fortemente politiciz-

zati, dei quali le brigate rosse rappresentano il modello meglio organizzato e più duraturo nel tempo, intrapresero la lotta armata come *via principale della lotta di classe*.

I modi di agire erano estremamente violenti e imprevedibili, come la diffusione della manovalanza terrorista era capillare.

L'emergenzialità della situazione non si attenuava nemmeno all'interno delle mura carcerarie: i detenuti legati alle frange terroristiche dimostrarono presto di essere in grado di coinvolgere i detenuti *comuni* nelle attività sovversive, creando quindi collegamenti fra ristretti e gruppi di fuoco all'esterno del carcere. Per fronteggiare questo proselitismo dilagante, che portava anche a veri e propri reclutamenti da sviluppare una volta finita la pena, lo Stato rispose introducendo la prima esperienza codificata di sospensione delle regole di trattamento carcerario ordinario in situazioni di emergenza, l'articolo 90<sup>(20)</sup> della legge sull'ordinamento penitenziario n. 354 del 1975. Con questa disciplina, in realtà, si puntava ad attuare una riforma penitenziaria votata alla risocializzazione del detenuto e dunque attuativa del principio costituzionale di rieducazione della pena, di cui all'articolo 27 comma 3 della Costituzione, obiettivo che però tradiva una debolezza normativa e logistico-strutturale del sistema penitenziario, dovuta rispettivamente alla sottovalutazione, da parte del legislatore, della gestione intramuraria dei detenuti pericolosi, ignorando la necessità di prevedere un trattamento differenziato per soggetti dotati di grande capacità a delinquere e alla inadeguatezza delle case di reclusione a fronteggiare il fenomeno terroristico, con annesse rivolte interne ed evasioni.

Pertanto, all'indomani della riforma, si ritenne necessario apporre una deroga allo stesso finalismo risocializzante a cui essa aspirava: con un decreto interministeriale del 4 maggio 1977, firmato dal Ministro di Grazia e Giustizia Bonifacio, dal Ministro della Difesa Lattanzio e dal Ministro dell'Interno Cossiga, fu istituito l'Ufficio per il coordinamento dei servizi di sicurezza degli istituti penitenziari, comandato dal Generale dei Carabinieri Carlo Alberto Dalla Chiesa. In tal modo venne conferito al Generale il potere di individuare, di concerto con l'Amministrazione Penitenziaria, gli istituti di pena ritenuti maggiormente sicuri per i detenuti più pericolosi. Lo stesso anno, con un successivo decreto interministeriale del 21 luglio, vennero quindi istituite per la prima volta le *carceri speciali*. Divenne allora possibile applicare efficacemente l'articolo 90 O. P., in penitenziari dove era stata trasferita la maggior parte dei detenuti pericolosi. Le restrizioni previste avevano lo scopo di evitare contatti fra detenuti sovversivi ed altri loro adepti esterni al carcere, nonché di inibire le comunicazioni anche al suo interno: limitazione alla partecipazione alle attività comuni e al passeggiaggio all'aperto, divieti su alcuni generi da introdurre in carcere, limitazioni nel numero e nello svolgimento dei colloqui, controlli sulla

<sup>(20)</sup> Rubricato « Esigenze di sicurezza », vi si leggeva testualmente che « quando ricorrono gravi ed eccezionali motivi di ordine e sicurezza, il Ministro per la Grazia e Giustizia ha facoltà di sospendere, in tutto o in parte, l'applicazione in uno o più stabilimenti penitenziari, per un periodo determinato, strettamente necessario, delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla presente legge che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e sicurezza ». Abrogato dalla legge n. 663 del 1986.

corrispondenza, ecc. Vengono qui dunque anticipate quelle esigenze di prevenzione che costituiscono il presupposto del vigente regime speciale di detenzione.

Tale disciplina derogatoria però finì subito col mostrare le sue falle dal punto di vista delle garanzie di differenziazione del trattamento, venendo infatti applicata, per carenza di strutture idonee a contenere tutti i detenuti pericolosi, anche in case di reclusione contenenti ristretti non rientranti nel regime speciale, i quali venivano travolti dalla sua attuazione generalizzata, colpevoli solo di condividere lo stesso penitenziario. Ciò comportava inevitabilmente anche una sua permeabilità a possibili abusi e violazioni dei diritti dei detenuti, considerando che il suo utilizzo era rimesso alla discrezionalità del Ministro di Grazia e Giustizia e, nella sua materiale attuazione, dell’Amministrazione Penitenziaria, non essendo peraltro prevista alcuna forma di controllo giudiziario sull’applicazione, né alcuna disposizione normativa sulle specifiche misure da adottare in concreto per la sospensione del trattamento ordinario.

#### 4.5 LA LEGGE 10 OTTOBRE 1986 N. 663

Agli inizi degli anni Ottanta, con lo scemare della violenza terroristica, venne meno quel clima emergenziale che aveva giustificato le numerose e automatiche applicazioni del regime *ex articolo 90 O.P.* Era adesso richiesta una effettiva personalizzazione del trattamento intramurario, che distinguesse la risposta sanzionatoria verso i responsabili di crimini propri di situazioni di marginalità da quella verso detenuti appartenenti non solo al terrorismo politico, bensì pure alla criminalità organizzata; ma soprattutto era richiesta una giurisdizionalizzazione del sistema carcerario. Occorreva dunque riprendere l’accantonato riformismo penitenziario orientato alla risocializzazione del detenuto, senza però rinunciare a garantire l’ordine e la sicurezza all’interno dell’istituto penitenziario, con strumenti normativamente prefissati e con le garanzie del vaglio dei giudici.

La legge 10 ottobre 1986, n. 663, anche nota come « legge Gozzini », perseguì tali obbiettivi abrogando innanzitutto l’articolo 90 O.P., che per le sue applicazioni aveva sollevato dubbi di legittimità costituzionale, facendone invece confluire il proprio raggio d’azione in due nuove istituti: uno di portata generale, di cui all’articolo 41-bis, comma 1, O.P., l’altro di portata individuale, secondo gli articoli 14-bis e 14-quater O.P.

Riguardo al primo, diversamente dal suo predecessore, sembra non avere una connotazione di eccezionalità normativa: la sua collocazione nel capo IV della legge, dedicato al *regime penitenziario*, anziché come norma di chiusura del sistema, evidenzierebbe proprio il suo carattere di norma ordinaria. Dal punto di vista contenutistico invece non paiono esserci particolari innovazioni, ma c’è una miglior specificazione dei suoi presupposti applicativi, che sottolineano come la sospensione debba essere attuata solo in situazioni eccezionali e imprevedibili, nonché di particolare gravità; inoltre, il suo ambito di operatività non è più generalizzato a una pluralità di istituti penitenziari, ma solo a quello interessato o a parte di esso. Con la seconda inserzione, la riforma ha inoltre puntato a una parallela

personalizzazione del trattamento differenziato, introducendo un *regime di sorveglianza particolare*. In tal modo si tentò quindi di ovviare all'applicazione dei regimi eccezionali a tutto l'istituto e, con la possibilità di reclamo prevista all'articolo 14-ter O. P., si ripristinò la legalità nel settore dell'ordine e della sicurezza intramuraria, controbilanciando la discrezionalità dell'Amministrazione Penitenziaria.

Una questione problematica riguardava, invece, l'oggetto della sospensione, data la genericità del termine *trattamento* menzionato nell'articolo 41-bis, comma 1, O.P. senza ulteriori specificazioni. Genericità dovuta alla notevole ampiezza del concetto di trattamento penitenziario, *definito dalla serie dei capi che compongono il titolo I della legge n. 354/75, i quali comprendono in pratica tutte le regole suscettibili di interferire negativamente con le esigenze di ordine e sicurezza quando si prospetti una situazione di emergenza*. Nella ricerca di un inquadramento certo delle regole trattamentali suscettibili di sospensione ci viene però in aiuto l'articolo 14-quater O. P., recante le restrizioni applicabili ai detenuti sottoposti al regime di sorveglianza particolare<sup>(21)</sup>.

Nonostante la loro diversità, i due istituti condividono lo stesso obbiettivo: riportare o assicurare le condizioni essenziali per la realizzazione del trattamento penitenziario.

A voler continuare la denominazione di periodi storici in base agli episodi criminali che maggiormente li caratterizzano, se gli anni del terrorismo di matrice politica si è deciso di ritrarli con il piombo, i primi anni Novanta certamente possono essere riconosciuti come *anni del tritolo*, in cui assumono una posizione centrale le cosiddette *bombe del 1992-1993*<sup>(22)</sup>.

Appartengono, tra gli altri, a questa serie le stragi di Capaci e di via D'Amelio, rispettivamente del 23 maggio e del 19 luglio 1992, in cui persero la vita i magistrati Giovanni Falcone prima, Paolo Borsellino poi; l'esplosione a San Giovanni in Laterano e il fallito attentato dinamitardo al giornalista Maurizio Costanzo, entrambi a Roma, nel 1993, che non fecero vittime; le stragi di via Palestro a Milano e di via dei Georgofili a Firenze, sempre nel 1993.

#### 4.6 IL D.L. 8 GIUGNO 1992 N. 306 E L'AFFERMAZIONE DEL « DOPPIO BINARIO » PENITENZIARIO

Un primo intervento legislativo finalizzato a rendere più efficace l'azione di contrasto dello Stato contro la criminalità mafiosa avvenne con

<sup>(21)</sup> In particolare, la norma prevede, al comma 1, che « il regime di sorveglianza particolare comporta le restrizioni strettamente necessarie per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, all'esercizio dei diritti dei detenuti e degli internati e alle regole di trattamento previste dall'ordinamento penitenziario ». Prevede inoltre, al comma 4, che le restrizioni non possono in ogni caso riguardare: l'igiene e le esigenze della salute; il vitto; la permanenza all'aperto ecc., dunque diritti fondamentali della persona o comunque diretti al soddisfacimento di bisogni primari.

<sup>(22)</sup> Cfr., la « Comunicazione del Presidente sui grandi delitti e stragi di mafia del 1992-1993 », nel resoconto Stenografico della 50° seduta della Commissione Parlamentare Antimafia, 30 giugno 2010.

il d.l. 13 maggio 1991, n. 152, convertito in legge 12 luglio 1991, n. 203, che, introducendo nella legge di ordinamento penitenziario l'articolo 4-bis O. P., sancisce la nascita di quel *doppio binario* che, da quel momento, diverrà la base su cui differenziare il trattamento inframurario in rapporto alla natura del reato commesso dal condannato.

L'originaria versione della disciplina individuava due categorie di condannati; la c.d. *prima fascia* comprendeva delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale<sup>(23)</sup>, delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis c.p. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo<sup>(24)</sup>, nonché per i delitti di cui agli articoli 416-bis e 630 c.p. e all'articolo 74 d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309.

La *seconda fascia* invece conteneva reati di grave allarme sociale, ma non necessariamente inerenti alla criminalità organizzata, in particolare delitti *ex articoli* 575 c.p., 628 comma 3, c.p., 629 comma 2, c.p. ed *ex articolo* 73 d.p.r. 309/1990, limitatamente alle ipotesi aggravate di cui all'articolo 80 comma 2, del citato testo unico.

Obbiettivo della norma era ridurre drasticamente l'accesso alle misure alternative e agli istituti trattamentali per gli autori appartenenti alla criminalità organizzata, differenziando il regime probatorio necessario per ottenere la concessione delle suddette misure:

per i condannati rientranti nella prima categoria occorreva la prova negativa avente ad oggetto l'acquisizione di elementi che comprovassero l'insussistenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata;

per quelli appartenenti alla seconda fascia invece non vi dovevano essere elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata.

Fu la strage di Capaci però che portò alla definitiva chiusura del regime di trattamento penitenziario ordinario nei confronti dei condannati o internati per reati riguardanti la criminalità organizzata mafiosa. Poche settimane dopo il delitto fu difatti emanato il d.l. 8 giugno 1992, n. 306<sup>(25)</sup>, convertito in legge 7 agosto 1992, n. 356, col quale si introdusse un secondo comma nell'articolo 41-bis O. P. e contestualmente si irrigidì la disciplina dell'articolo 4-bis O.P., costituendo così quel binomio normativo che ancora oggi si pone come icona incontrastata del *doppio regime penitenziario*; in altre parole, venne concretizzata quella differenziazione nell'esecuzione penitenziaria in base alla natura del reato commesso.

Esaminando più dettagliatamente le novità apportate dal citato decreto nell'articolo 4-bis O.P., si precisa che, in particolare, fu estesa l'ampiezza dell'inaccessibilità alle misure alternative e agli istituti trattamentali, inserendovi un comma 3-bis in cui si evidenziava una *terza fascia* di reati, formata dai condannati per qualsiasi delitto doloso nei confronti dei quali il procuratore nazionale o distrettuale antimafia abbia comunicato al

(23) Articolo 270-bis c.p. e articolo 11 legge 29 maggio 1982, n. 304.

(24) Associazione di tipo mafioso.

(25) Intitolato « *Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa* ».

tribunale di sorveglianza l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata.

Quindi dopo aver in origine introdotto un concetto di pericolosità sociale e un metodo di accertamento della stessa sulla sola base della *fascia* legislativa a cui era ricollegabile il reato compiuto, il legislatore oggettivizza tale pericolosità, rendendola desumibile anche dal mantenimento, da parte del reo, di collegamenti con il sodalizio criminoso di appartenenza, a prescindere dal fatto che possa o meno essere presunta dal reato commesso.

In altre parole, vi fu apportata una modifica della rubrica e del contenuto del primo comma dell'articolo 4-bis O.P.<sup>(26)</sup> recante un irrigidimento della disciplina per i condannati di prima fascia, che subordina il loro accesso alle misure alternative alla detenzione e agli istituti trattamentali ad una collaborazione con la giustizia *ex articolo 58-ter O.P.*<sup>(27)</sup>.

In tal caso, da una scelta collaborativa originariamente non imposta, in quanto se prestata capace di far cadere i limiti di accesso alle predette misure alternative, senza bisogno di accettare l'insussistenza dell'attualità di collegamenti con l'associazione di appartenenza, si giunge ad una scelta obbligatoria, *condicio sine qua non* se si desidera l'accesso a forme extramurarie di esecuzione della pena.

La presunzione di pericolosità del condannato per reati *ex articolo 4-bis*, comma 1, O.P. discenderà quindi dalla ulteriore presunzione, a monte, della permanenza dei collegamenti con l'associazione di appartenenza; una esplicita collaborazione resterà l'unica condotta idonea a dimostrare la rottura del vincolo associativo<sup>(28)</sup>.

Il secondo comma dell'articolo 41-bis<sup>(29)</sup> O.P. rappresenta l'altra novità della riforma poiché introduce una ulteriore differenziazione trattamentale nei confronti dei detenuti per taluno dei delitti *ex articolo 4-bis*, comma 1, O.P. La disciplina, in realtà, era già stata predisposta e mostrata al Ministro di Grazia e Giustizia da Giovanni Falcone, durante il periodo in cui ricopriva il ruolo di Direttore generale degli Affari penali, l'anno prima della sua scomparsa. Ma tale proposta rimase in un limbo legislativo dal

<sup>(26)</sup> Nella rubrica fu aggiunta esplicitamente la frase « Divieto di concessione dei benefici » e nel primo comma, riguardo ai condannati di « prima fascia », il requisito dell'acquisizione di elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva fu sostituito dal dettato « solo nei casi in cui tali detenuti o internati collaborano con la giustizia a norma dell'articolo 58-ter ». L'acquisizione degli elementi suddetti, per la concessione dei benefici citati, servirà invece nel caso in cui « la collaborazione che viene offerta risulti oggettivamente irrilevante » con l'aggiunta che dovranno essere tali da escludere « in maniera certa » l'attualità dei collegamenti suddetti.

<sup>(27)</sup> La norma dice testualmente che si definiscono collaboratori di giustizia « coloro che, anche dopo la condanna, si sono adoperati per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero hanno aiutato concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei reati ».

<sup>(28)</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 22 febbraio 1995, n. 68, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>(29)</sup> Prima formulazione della norma: « Quando ricorrono gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, anche a richiesta del Ministro dell'interno, il Ministro di grazia e giustizia ha altresì la facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti per taluno dei delitti di cui al comma 1 dell'articolo 4-bis, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla presente legge che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza ».

quale soltanto la morte del magistrato fu in grado di riesumare, per poi essere normativizzata con il d.l. 8 giugno 1992, n. 306. Lo stallo applicativo però era destinato a protrarsi fino alla sua conversione in legge, se non fosse avvenuta la strage di via D'Amelio, l'ennesimo spargimento di sangue, a distanza di pochi mesi.

Il giorno stesso dell'attentato furono firmati i primi 156 decreti attuativi dell'art. 41-bis, comma 2 O.P. e durante la notte fu attuato il trasferimento forzato nelle carceri insulari di Pianosa e dell'Asinara dei detenuti sottoposti, fra cui figuravano anche 55 « ospiti » del *Grand Hotel Ucciardone*<sup>(30)</sup>, alcuni dei quali considerati dagli investigatori come i principali esponenti di cosa nostra.

Nel giro di qualche settimana si contarono più di mille ristretti al regime detentivo speciale<sup>(31)</sup>.

La disciplina dell'articolo 41-bis, comma 2, O.P., secondo l'articolo 29 del d.l. 306 del 1992, avrebbe dovuto avere efficacia per tre anni dalla data di conversione in legge di tale decreto. Fu dunque inizialmente introdotta in via soltanto temporanea, come misura emergenziale.

I destinatari del nuovo regime detentivo furono essenzialmente i detenuti per taluno dei delitti di cui all'originario articolo 4-bis, comma 1, O.P. che si presumeva avessero potuto in qualche modo promuovere o dirigere azioni esterne al carcere che avessero messo gravemente in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica, come furono appunto le stragi che diedero vita al regime detentivo speciale.

I primi decreti di attuazione del regime detentivo speciale contenevano delle restrizioni al trattamento penitenziario ordinario, non specificamente previste dalla legge ma messe a punto dall'Amministrazione Penitenziaria e dal Ministro di Grazia e Giustizia, che inasprivano la vita carceraria dei sottoposti. Consistevano in

divieto di corrispondenza telefonica;

divieto di colloquio con altra persona detenuta, anche se famigliare o convivente;

sottoposizione a visto di controllo della corrispondenza epistolare o telegrafica da parte del direttore o di un suo delegato;

divieto di colloquio con terze persone;

colloqui con famigliari e conviventi nella misura massima di uno al mese della durata di un'ora, a prescindere dal numero delle persone ammesse al colloquio;

divieto di ricezione di denaro dall'esterno e di invio di denaro all'esterno, salve le somme necessarie al pagamento di difese legali, multe o ammende;

<sup>(30)</sup> L'istituto penitenziario veniva soprannominato dai palermitani come « Grand hotel Ucciardone » perché qui erano reclusi i grandi boss della mafia che potevano permettersi di brindare e imbandire banchetti a base di aragoste e di celebrare matrimoni nella cappella del penitenziario.

<sup>(31)</sup> Cfr. la *Comunicazione del Presidente sui grandi delitti e le stragi di mafia del 1992-1993*, nel Resoconto stenografico n. 48 della 50<sup>a</sup> seduta della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, 30 giugno 2010, p. 10.

divieto di ricezione dall'esterno di pacchi contenenti generi alimentari e oggetti, ad eccezione di quelli contenenti abiti, biancheria e indumenti intimi;

esclusione dalla organizzazione delle attività culturali, ricreative e sportive;

esclusione dalla nomina e dalla partecipazione alle rappresentanze dei detenuti e degli internati;

divieto di svolgimento di attività artigianali per proprio conto o per conto di terzi;

divieto di acquisto al sopravvitto di generi alimentari che richiedano cottura;

permanenza all'aria aperta per un massimo di due ore al giorno.

Epperò, la disciplina originaria del regime detentivo speciale non prevedeva uno strumento che garantisse la tutela giurisdizionale all'intervessato contro i provvedimenti ministeriali che applicavano il regime differenziato.

#### 4.7 L'OPERA DI « LEGITTIMAZIONE » DEL REGIME DETENTIVO SPECIALE DA PARTE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

La Corte Costituzionale, sin dalla nascita del regime detentivo speciale, ebbe il fondamentale ruolo di ricondurlo entro i confini dell'ordinamento giuridico, respingendo come infondate tutte le questioni di costituzionalità che investivano l'intera disciplina e andandone, in ogni sua pronuncia, a smussare gli aspetti più spigolosamente illegittimi. La percepita efficacia di tale misura nella lotta alla criminalità organizzata e gli interventi riparativi della Corte furono dunque gli elementi che consentirono al regime detentivo speciale, soprattutto la sua naturale scadenza, prescritta all'articolo 29 del d.l. 306 del 1992 per il 6 agosto 1995, di essere prorogato.

In un primo giudizio di legittimità venne censurato il contrasto del regime detentivo speciale con l'art. 13, commi 1 e 2, della Costituzione per il potere che conferisce al Ministro di Grazia e Giustizia di incidere *in peius*, con il provvedimento sospensivo, sulla libertà personale del detenuto già sottoposto alle restrizioni del regime carcerario ordinario<sup>(32)</sup>. La Corte, nella relativa sentenza n. 349 del 1993, dopo aver escluso *che misure di natura sostanziale che incidono sulla qualità e quantità della pena, e che perciò stesso modificano il grado di privazione della libertà personale imposto al detenuto, possano essere adottate al di fuori dei principi della riserva di legge e della riserva di giurisdizione*<sup>(33)</sup>, espone una lettura costituzionalmente orientata della norma, nel senso di limitare i predetti

<sup>(32)</sup> In particolare fu rilevata una conflittualità anche con l'articolo 15, comma 2, della Costituzione, che consente la limitazione della libertà e segretezza della corrispondenza soltanto tramite atto motivato dell'Autorità giudiziaria, poiché nel provvedimento ministeriale applicativo del regime era prevista anche la sottosposizione della corrispondenza epistolare e telegrafica al visto di controllo da parte del direttore dell'Istituto penitenziario (cfr. Corte Costituzionale 28 luglio 1993, n. 349, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)).

<sup>(33)</sup> Corte Costituzionale, 28 luglio 1993, n. 349, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

poteri sospensivi del Ministro di Grazia e Giustizia a quelle sole regole ed istituti che già nell’ordinamento penitenziario appartengono alla competenza di ciascuna Amministrazione Penitenziaria e che si riferiscono al regime di detenzione in senso stretto: sarebbero in buona sostanza le modalità di trattamento del detenuto all’interno del carcere, applicate di norma appunto dall’Amministrazione Penitenziaria in quanto non influiscono sul grado di libertà personale residua del recluso, osservando i limiti costituzionali del divieto di ogni violenza fisica o morale, di trattamenti contrari al senso di umanità e nel rispetto del diritto alla difesa<sup>(34)</sup>. A queste misure *intramurarie* la sentenza contrapponeva quelle che ammettono ad esecuzioni della pena al di fuori del carcere, previste essenzialmente al Capo VI del Titolo I della legge 354 del 1975, rigorosamente di competenza dell’autorità giudiziaria proprio per la loro incisività sulla qualità e quantità della pena<sup>(35)</sup>. In tal modo la Corte ha sottoposto il potere sospensivo *ex articolo 41-bis*, comma 2, O.P., a dei limiti *esterni* non valicabili dall’Amministrazione Penitenziaria senza eccedere le proprie competenze.

Ulteriori profili di incostituzionalità rilevati dal tribunale rimettente riguardavano la totale assenza, nei provvedimenti applicativi dell’articolo 41-bis, comma 2, O.P., di una esauriente motivazione dell’atto emanato, così da permettere al destinatario di tutelare in via giurisdizionale i propri diritti e interessi<sup>(36)</sup> e la mancanza di individualizzazione del trattamento penitenziario per i sottoposti a regime detentivo speciale, selezionati esclusivamente sulla base del titolo di reato, senza una seria valutazione degli effettivi profili di pericolosità<sup>(37)</sup>. In questo caso la Corte chiamò in causa i principi generali dell’ordinamento, in base ai quali ritenne implicito che, anche in assenza di una espressa previsione della legge, i provvedimenti ministeriali debbano comunque recare una puntuale motivazione per ciascuno dei detenuti cui sono rivolti e che non possano disporre trattamenti contrari al senso di umanità.

A completamento di questo suo *intervento di ortopedia legislativa*<sup>(38)</sup> la Corte, sulla premessa che « *a colui che subisce una condanna a pena detentiva sia riconosciuta la titolarità di situazioni soggettive attive e garantita quella parte di personalità umana che la pena non intacca* », riconobbe la sindacabilità dei decreti attuativi del regime detentivo speciale da parte del giudice ordinario, colmando quindi l’assenza di un rimedio giurisdizionale contro tali provvedimenti<sup>(39)</sup>.

<sup>(34)</sup> Enunciati rispettivamente agli articoli 13, comma 4, 27, comma 3 e 24 della Costituzione.

<sup>(35)</sup> Cfr. Corte Costituzionale, 28 luglio 1993, n. 349, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>(36)</sup> Conflitto con il combinato disposto degli articoli 97, comma 1 e 113 comma 1 e 2, della Costituzione. In realtà la disposizione normativa non prevedeva nemmeno una qualche forma di tutela giurisdizionale contro i suddetti provvedimenti applicativi del regime.

<sup>(37)</sup> Il contrasto è con il principio di rieducazione della pena *ex articolo 27 comma 3 della Costituzione*, che finalizza l’esecuzione penale al reinserimento sociale del reo e non alla sua mera neutralizzazione. Inoltre, vanificando l’obbiettivo della rieducazione, tali trattamenti derogatori del regime detentivo ordinario diverrebbero contrari al senso di umanità (cfr. Corte Costituzionale 28 luglio 1993, n. 349, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)).

<sup>(38)</sup> Cfr. Corte Costituzionale 28 luglio 1993, n. 349, cit.

<sup>(39)</sup> Cfr. Corte Costituzionale 28 luglio 1993, n. 349, cit.

Fino all’emanazione della legge n. 279 del 2002, che stabilizzò definitivamente l’articolo 41-bis, O.P. nell’ordinamento giuridico, la Corte Costituzionale contribuì con altre tre sentenze interpretative di rigetto a correggere il dettato della normativa, cercando in ognuno dei casi di bilanciare le esigenze di ordine e sicurezza pubblica con il rispetto imprescindibile dei diritti fondamentali del detenuto, come già aveva fatto nella sentenza precedentemente esaminata.

Nel caso di cui alla pronuncia n. 410 del 23 novembre 1993 venne riproposta nuovamente la questione dell’assenza di uno specifico mezzo di impugnazione previsto dalla legge contro il decreto di imposizione del regime detentivo speciale. Dopo aver rinviato alla precedente sentenza n. 349 del 1993, nella quale aveva disposto la sindacabilità del provvedimento applicativo del regime da parte del giudice ordinario, la Corte sentenziò che *la competenza a sindacare la legittimità dei provvedimenti adottati dall’Amministrazione Penitenziaria ai sensi dell’art. 41-bis, O.P. deve riconoscersi a quello stesso organo giurisdizionale cui è demandato il controllo sull’applicazione del regime di sorveglianza particolare, ai sensi dell’art. 14-ter, O.P.*, riconoscendo dunque specificamente al tribunale di sorveglianza la competenza a vagliare i decreti attuativi del regime detentivo speciale. Questo sulla scorta del *contenuto largamente coincidente* dei due istituti e della loro *notevole identità di presupposti*<sup>(40)</sup>.

Con la sentenza n. 351 del 18 ottobre 1996 la Corte compie un ulteriore passo in avanti nell’equilibrare il potere ministeriale di attuazione del regime detentivo speciale con i diritti dei detenuti sottoposti. Dopo i già citati limiti *esterni* posti alla discrezionalità del Ministro di Grazia e Giustizia nel configurare i provvedimenti applicativi, individuati nella sentenza n. 349 del 28 luglio 1993, ora vengono tracciati anche dei limiti *interni*: in particolare non potranno disporsi misure che per il loro contenuto non siano riconducibili alla concreta esigenza di tutelare l’ordine e la sicurezza, o siano palesemente inidonee rispetto a tali esigenze che giustificano il provvedimento<sup>(41)</sup>. È indispensabile che vi sia quindi un rapporto di congruità fra le restrizioni adottate e le necessità che motivano il decreto attuativo, senza il quale le misure limitative diverrebbero *ingiustificate deroghe all’ordinario regime carcerario, con una portata puramente afflittiva non riconducibile alla funzione attribuita dalla legge al provvedimento ministeriale*<sup>(42)</sup>.

Un ulteriore limite interno all’esercizio del potere ministeriale, evidenziato dalla pronuncia, consiste nel divieto di trattamenti contrari al senso di umanità, di ogni violenza fisica e morale, nel rispetto del fine rieducativo della esecuzione della pena e del diritto alla difesa<sup>(43)</sup>. Ma la Corte fece anche di più: avendo già evidenziato nella sentenza n. 410 del 23 novembre

<sup>(40)</sup> Corte Costituzionale 23 novembre 1993, n. 410, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>(41)</sup> Cfr. Corte Costituzionale 18 ottobre 1996, n. 351, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>(42)</sup> Così Corte Costituzionale 18 ottobre 1996, n. 351, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>(43)</sup> Rispettivamente agli articoli 27, comma 3, 13, comma 4 e 24 della Costituzione. In tal modo la Corte Costituzionale riprese e specificò un concetto già espresso nella sentenza n. 349 del 28 luglio 1993, nella quale sottopose il contenuto dei provvedimenti applicativi al divieto di trattamenti contrari al senso di umanità.

1993 le notevoli somiglianze fra la disciplina dell’articolo 41-*bis*, comma 2, O.P. e quella del regime di sorveglianza particolare di cui agli articoli 14-*bis*, *ter* e *quater*, O.P., nell’individuare dei parametri normativi per concretizzare il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità scelse proprio il contenuto dell’articolo 14-*quater*, comma 4, O.P.<sup>(44)</sup>, i cui ambiti che non possono essere oggetto di restrizioni saranno immuni anche alle limitazioni del regime detentivo speciale<sup>(45)</sup>.

Estendendo poi l’ampiezza del sindacato del tribunale di sorveglianza sui provvedimenti attuativi, rafforzò la tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti: per garantire infatti la completezza della suddetta tutela, la Corte ritenne opportuno sottoporre al vaglio del giudice ordinario, oltre ai presupposti applicativi del regime detentivo speciale, anche le singole restrizioni individuate nel decreto di attuazione, al fine di valutarne la compatibilità con i sopraccitati limiti esterni ed interni<sup>(46)</sup>. Dunque, un controllo giurisdizionale divenuto, dopo circa quattro anni di prorogata vigenza dell’articolo 41-*bis*, comma 2, O.P., necessariamente pieno<sup>(47)</sup>. Infine, l’ultima di queste quattro sentenze in esame, la n. 376 del 5 dicembre 1997, fece chiarezza sullo scopo del regime detentivo speciale. Dopo aver ripreso per l’ennesima volta il dettato delle precedenti pronunce<sup>(48)</sup>, riferendosi in particolare alla interpretazione costituzionalmente orientata che diede alla disciplina *ex articolo 41-bis*, comma 2, O.P. al fine di affermarne la legittimità costituzionale e di escludere quindi la fondatezza delle censure poste<sup>(49)</sup>, la Corte Costituzionale chiarì che, nonostante la genericità della disposizione normativa, quei gravi motivi di *ordine e di sicurezza pubblica* dovevano ritenersi *descendenti dalla necessità di prevenire ed impedire i collegamenti fra detenuti appartenenti a organizzazioni criminali, nonché fra questi e gli appartenenti a tali organizzazioni ancora in libertà*<sup>(50)</sup>.

Il potenziale insorgere di questi collegamenti, infatti non viene automaticamente meno con la carcerazione, considerando i numerosi casi giurisprudenziali che hanno dimostrato come i contatti con l’esterno e con i familiari, consentiti a scopo rieducativo *ex articolo 1, comma 5, O.P.* ai detenuti sotto il regime penitenziario ordinario, possono rivelarsi occasioni

<sup>(44)</sup> La normativa, come introdotta dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663, dice testualmente: « In ogni caso le restrizioni non possono riguardare: l’igiene e le esigenze della salute; il vitto; il vestiario ed il corredo; il possesso, l’acquisto e la ricezione di generi ed oggetti permessi dal regolamento interno, nei limiti in cui ciò non comporta pericolo per la sicurezza; la lettura di libri e periodici; le pratiche di culto; l’uso di apparecchi radio del tipo consentito; la permanenza all’aperto per almeno due ore al giorno salvo quanto disposto dall’articolo 10; i colloqui con i difensori, nonché quelli con il coniuge, il convivente, i figli, i genitori, i fratelli ».

<sup>(45)</sup> Cfr. Corte Costituzionale 23 novembre 1993, n. 410, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); Costituzionale 18 ottobre 1996, n. 351, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>(46)</sup> Cfr. Corte Costituzionale 28 luglio 1993, n. 349, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); Corte Costituzionale 18 ottobre 1996, n. 351, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>(47)</sup> Il tribunale di sorveglianza avrà il potere di disapplicare in tutto o in parte i provvedimenti ministeriali che contengano misure illegittime o lesive dei diritti del detenuto (così Corte Costituzionale 18 ottobre 1996, n. 351, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)).

<sup>(48)</sup> Cioè le sentenze 28 luglio 1993, n. 349; 23 novembre 1993, n. 410 e 18 ottobre 1996, n. 351, precedentemente esaminate.

<sup>(49)</sup> In questo caso vennero rilevati contrasti con gli articoli 3, comma 1; 13, comma 2; 24; 25, comma 2; 27 commi 2 e 3; 113 della Costituzione.

<sup>(50)</sup> Corte Costituzionale 5 dicembre 1997, n. 376, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

ideali per continuare a dirigere, promuovere od organizzare l’associazione mafiosa di appartenenza anche da dietro le sbarre, questo in particolar modo quando il detenuto ricopre una posizione veticistica all’interno dell’organizzazione criminale di cui è affiliato<sup>(51)</sup>. Dunque, il regime detentivo speciale non è destinato astrattamente ad una categoria di detenuti individuati per il solo titolo di reato oggetto della condanna o della imputazione, ma si regge su un giudizio di pericolosità individuale dei destinatari, dovuta alla potenziale permanenza di collegamenti con l’associazione criminale di appartenenza, per l’esistenza dei quali il titolo di reato contestato costituisce solo una logica premessa; il trattamento differenziato, di conseguenza, non potrà che consistere in quelle sole restrizioni concrete idonee a prevenire tale pericolosità ed ogni provvedimento applicativo o di proroga dovrà recare un’autonoma e congrua motivazione in ordine alla esistenza o permanenza attuale dei suddetti pericoli, non ammettendosi proroghe immotivate o motivazioni stereotipe, non idonee a giustificare l’attualità dei collegamenti da contrastare<sup>(52)</sup>.

È importante, infine, evidenziare un ulteriore chiarimento di questa pronuncia riguardo a quei limiti interni, individuati nella sentenza n. 351 del 18 ottobre 1996, posti al contenuto delle misure restrittive inserite dall’amministrazione nei provvedimenti applicativi del regime detentivo speciale: in particolare non potendo già essere applicate restrizioni non riconducibili a concrete esigenze di ordine e sicurezza, divenendo altrimenti misure puramente afflittive, allo stesso modo esse non potranno sopprimere le attività di osservazione e di trattamento individualizzato *ex articolo 13, O.P.*, né precludere al detenuto la partecipazione ad attività culturali, ricreative, sportive e di altro genere, volte alla realizzazione della personalità, previste all’articolo 27 O.P., eludendo così il principio costituzionale di rieducazione della pena per una specifica categoria di detenuti. Tali attività invece dovranno essere organizzate in modo da evitare ed impedire quei collegamenti che la disciplina dell’articolo 41-bis, comma 2, O.P. tende a contrastare, non potendo permettere all’istituto di degenerare in mero strumento di contenimento il più possibile afflittivo<sup>(53)</sup>.

#### 4.8 LA LEGGE 7 GENNAIO 1998 N. 11

A poco più di un mese dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 376 del 5 dicembre 1997, che chiudeva la serie di interventi di rettifica della Corte alle modalità di applicazione del regime detentivo speciale lungo l’arco degli anni Novanta, il legislatore intervenne sul testo dell’articolo 41-bis, O.P. per la prima volta dalla sua entrata in vigore. In

<sup>(51)</sup> Cfr. Corte Costituzionale 5 dicembre 1997, n. 376, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); Cfr. anche *l’Audizione del procuratore aggiunto della Direzione nazionale antimafia, dottor Vincenzo Macrì, sul regime detentivo speciale previsto dall’articolo 41 bis della legge 26 luglio 1975 n. 354*, contenuta nel Resoconto stenografico n. 45 della 47 seduta della Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, 11 maggio 2010, pp. 6-7.

<sup>(52)</sup> Cfr. Corte Costituzionale 5 dicembre 1997, n. 376, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>(53)</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 5 dicembre 1997, n. 376, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

particolare, con la legge 7 gennaio 1998, n. 11 è stata disposta anche nei confronti dei detenuti sottoposti al regime detentivo speciale la partecipazione a distanza alle udienze dei procedimenti in cui erano coinvolti<sup>(54)</sup>. Fu questo il modo in cui si provò ad arginare il fenomeno del cosiddetto *turismo giudiziario*, ovvero quei continui trasferimenti a cui erano sottoposti i detenuti per reati di criminalità organizzata, derivanti dal loro dover partecipare ai vari giudizi che li riguardavano come imputati o testimoni. Questa estrema mobilità andava infatti a minare l'operatività effettiva del regime *ex articolo 41-bis*, comma 2, O.P., dato che si contrapponeva al suo obbiettivo di interrompere i contatti dei detenuti sottoposti a tali misure con gli affiliati dell'associazione di appartenenza: i trasferimenti dai luoghi di detenzione, la permanenza in penitenziari vicini al luogo dell'udienza ma non attrezzati per ricevere detenuti sottoposti a regime detentivo speciale e nelle aule giudiziarie durante i processi erano momenti che favorivano possibilità di interazione fra ristretti ed anche fra questi e l'esterno. La teleconferenza invece, oltre a mantenere una continuità nella trattazione dei singoli giudizi, economizzando su costi e tempistiche derivanti dagli spostamenti del detenuto nelle diverse sedi processuali, abbatteva le occasioni di collegamento con l'esterno e con altri detenuti, evitando di andare a minare la concreta efficacia del regime detentivo speciale, a patto di utilizzare mezzi audiovisivi che garantiscano in ogni caso il diritto alla difesa<sup>(55)</sup>.

L'altro contributo della legge n. 11 del 7 gennaio 1998 consistette nell'aggiunta di un comma 2-*bis*<sup>(56)</sup> all'articolo 41-*bis*, O.P., in cui definì la competenza territoriale del tribunale di sorveglianza *che ha giurisdizione sull'istituto cui il condannato, l'internato o l'imputato è assegnato* per le decisioni sui reclami contro i decreti sospensivi delle normali regole di trattamento. In questo modo il legislatore dimostrò di aver recepito l'insegnamento della Corte Costituzionale, ponendosi in continuità con la sentenza n. 410 del 23 novembre 1993, nella quale la Corte statuì la

<sup>(54)</sup> È stato aggiunto, dopo l'articolo 146 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, l'articolo 146-*bis*, che disponeva la partecipazione a distanza al dibattimento « quando si procede per taluno dei delitti indicati nell'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice, nei confronti di persona che si trova, a qualsiasi titolo, in stato di detenzione in carcere » nei casi in cui: sussistano gravi ragioni di sicurezza o di ordine pubblico; il dibattimento sia di particolare complessità e la partecipazione a distanza risulti necessaria ad evitare ritardi nel suo svolgimento; si tratti di detenuti verso i quali è stata disposta l'applicazione delle misure di cui all'articolo 41-*bis*, O.P. Inoltre, dopo l'articolo 45 sempre delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, è stato inserito l'articolo 45-*bis*, che prevedeva la partecipazione a distanza al procedimento in camera di consiglio nei casi previsti dal suddetto articolo 146-*bis*, comma 1.

<sup>(55)</sup> Una questione problematica della partecipazione a distanza al processo è proprio il rischio che questa vada a comprimere il diritto alla difesa *ex articolo 24* della Costituzione. In particolare, ad essere limitata risulterebbe l'autodifesa attiva, ovvero il diritto, necessario per la realizzazione del contraddittorio, di partecipare al dibattimento, che la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 99 del 23 aprile 1975 descrisse come « diritto primario dell'imputato, immanente a tutto l'*iter* processuale ». L'assistenza tecnica poi risentirebbe di un aggravio economico, difficilmente sostenibile dai meno abbienti, dovuto alla necessità della presenza di due difensori: uno nell'aula dove si svolge l'udienza e un altro accanto all'imputato, nella postazione remota.

<sup>(56)</sup> Il comma recita « Sui reclami avverso i provvedimenti del Ministro di grazia e giustizia emessi a norma del comma 2 è competente a decidere il tribunale di sorveglianza che ha giurisdizione sull'istituto cui il condannato, l'internato o l'imputato è assegnato; tale competenza resta ferma anche nel caso di trasferimento disposto per uno dei motivi indicati nell'articolo 42 ».

sindacabilità ad opera di quello stesso *organo giurisdizionale cui è demandato il controllo sull'applicazione del regime di sorveglianza particolare, ai sensi dell'art. 14-ter, O.P.* sui provvedimenti ministeriali sospensivi adottati a norma dell'articolo 41- bis, O.P., ovvero il tribunale di sorveglianza.

Condividendo con la disciplina dell'articolo 41-bis, comma 2, O.P. il carattere della emergenzialità, anche per la legge 7 gennaio 1998, n. 11 era prevista una vigenza temporanea: all'articolo 6 della normativa, infatti, si riscontrava il termine di vigenza del 31 dicembre 2000, che in seguito il d.l. 24 novembre 2000, n. 341, convertito con legge 19 gennaio 2001, n. 4, aveva provveduto a posticipare al 31 dicembre 2002.

#### 4.9 LA LEGGE 23 DICEMBRE 2002 N. 279

Dopo essere sopravvissuto, durante gli anni Novanta, tramite le continue proroghe che il Parlamento puntualmente approvava all'avvicinarsi delle scadenze dei periodi di vigenza della disciplina, di volta in volta stabiliti<sup>(57)</sup>, il regime detentivo speciale, a dieci anni dalla sua nascita, ricevette la definitiva istituzionalizzazione nell'ordinamento giuridico con la legge 23 dicembre 2002, n. 279. Ebbe così fine la *clandestinità* dell'articolo 41-bis, comma 2, O.P.: la logica dell'emergenza che consentì alla disciplina di continuare a vigere, in veste temporanea, per un'intera decade venne soppiantata dalla presa di coscienza, da parte del Parlamento, del carattere *fisiologico*, nel sistema penitenziario, della capacità dei detenuti affiliati ad associazioni criminali di stampo mafioso di continuare a dirigere e partecipare alle attività che l'organizzazione compie al di fuori del carcere, quindi della resistenza del vincolo associativo alla carcerazione, la quale viene anzi prevista come ordinaria evenienza durante la vita dell'associazione<sup>(58)</sup>. Le proteste poi di parte degli individui sottoposti al regime differenziato, fra i quali si distinsero anche componenti di spicco delle diverse compagini mafiose, che si sollevavano all'avvicinarsi delle scadenze dei termini di vigenza apposti dalle varie proroghe al regime detentivo speciale, convinsero ulteriormente le parti politiche a lavorare ad una stabilizzazione dell'istituto, così da prevenire quelle tensioni e disordini

<sup>(57)</sup> Inizialmente il d.l. n. 306 dell'8 giugno 1992 prevedeva, all'articolo 29, che gli effetti dell'articolo 41- bis, comma 2, O.P. cessassero « trascorsi tre anni dalla entrata in vigore della legge di conversione » del decreto stesso, ovvero la legge 7 agosto 1992 n. 356. Poco prima della scadenza del termine di efficacia intervenne invece, con la legge 16 febbraio 1995, n. 36, una prima proroga che posticipava il termine di scadenza della disciplina al 31 dicembre 1999. Una seconda proroga, fino al 31 dicembre 2000, arrivò puntuale con l'articolo 1 della legge 26 novembre 1999, n. 446 mentre l'ultima venne inserita all'articolo 22 del d.l. 24 novembre 2000, n. 341, convertito con legge 19 gennaio 2001, n. 4, ampliando la durata degli effetti del regime detentivo speciale fino al 31 dicembre 2002.

<sup>(58)</sup> Cfr. la *Discussione sulle questioni emerse in sede di applicazione della normativa vigente in tema di regime carcerario speciale previsto dall'art 41 bis dell'ordinamento penitenziario, nonché sulle proposte di modifica avanzate in materia*, contenuta nel Resoconto stenografico della 25<sup>a</sup> seduta della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, 18 luglio 2002, pp. 8-9.

all'interno dei penitenziari che scaturivano dalla speranza di non vedere reiterata la disciplina<sup>(59)</sup>.

La legge 23 dicembre 2002, n. 279 innanzitutto abrogò quelle norme a tempo che scandivano la temporaneità della vigenza del regime detentivo speciale, così da fissarne la permanenza nell'ordinamento penitenziario<sup>(60)</sup>. Sulla struttura dell'articolo 41-bis, O.P. invece attuò una vera e propria riscrittura, andando a sostituire i precedenti commi 2 e 2-bis con sei nuovi commi<sup>120</sup> e lasciando invariato il primo. Una prima novità riguarda i destinatari del regime differenziato, idoneo ora ad investire detenuti ed internati per i delitti di cui al solo primo periodo del comma 1 dell'art. 4-bis, O.P., anch'esso modificato dalla suddetta riforma: a differenza infatti della sua formulazione *ex d.l. 8 giugno 1992, n. 306*, convertito con legge 7 agosto 1992, n. 356, ove il cessato allarme per gli attentati dei gruppi armati politicizzati comportò lo spostamento dalla prima alla seconda fascia dei delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, il primo comma riformato li riportava alla prima fascia, che condizionava l'accesso alle misure alternative alla collaborazione con la giustizia *ex articolo 58-ter, O.P.*, assecondando questa volta il clima emergenziale imposto agli Stati occidentali dal terrorismo internazionale, dopo l'attentato dell'11 settembre 2001, e ritornato anche a livello interno, con gli omicidi di matrice politica del dirigente pubblico Massimo D'Antona, il 20 maggio 1999, e del giuslavorista Marco Biagi, il 19 marzo 2002. Infine, furono aggiunti, sempre al primo periodo del primo comma dell'articolo 4-bis, O.P., i delitti di riduzione in schiavitù, tratta e commercio di schiavi, alienazione e acquisto degli stessi, ampliando così la portata del regime detentivo speciale. Lascia tuttavia dei dubbi l'inserimento degli internati fra i potenziali destinatari del regime differenziato: se da un lato la previsione rende più coerente la disciplina rispetto al suo dettato precedente<sup>(61)</sup>, dall'altro non è chiaro come la pericolosità sociale di un soggetto sottoposto ad una misura di sicurezza detentiva possa essere *coniugata con i ben differenti parametri dell'art. 41-bis, comma 2, O.P.*, ovvero l'ordine e la sicurezza pubblica interna ed esterna ai presupposti per

<sup>(59)</sup> Episodi degni di nota furono: il cosiddetto « proclama Bagarella », letto dal boss di cosa nostra Leoluca Bagarella il 12 luglio 2002, durante un'udienza della Corte d'Assise di Trapani, in videoconferenza dalla sua postazione remota del carcere dell'Aquila, in cui annunciava una protesta civile e pacifica, consistente nella riduzione dell'ora d'aria e del vitto, da parte sua e degli altri ristretti al regime detentivo speciale dell'Aquila, contro le strumentalizzazioni e le umiliazioni che erano costretti a subire; la lettera firmata dal boss Cristoforo Cannella e da altri detenuti al 41-bis nel carcere di Novara, inviata al segretario del Partito radicale, Daniele Capezzone, nella quale lamentavano il comportamento di certi « avvocati delle regioni meridionali che hanno difeso molti degli imputati per mafia e che ora siedono negli scranni parlamentari e sono nei posti apicali di molte commissioni preposte a fare queste leggi ».

<sup>(60)</sup> Secondo l'articolo 3 sono abrogati l'articolo 6 della legge 7 gennaio 1998, n. 11, e successive modificazioni, l'articolo 1 della legge 16 febbraio 1995, n. 36, nonché l'articolo 29 del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356. Secondo l'articolo 3 sono abrogati l'articolo 6 della legge 7 gennaio 1998, n. 11, e successive modificazioni, l'articolo 1 della legge 16 febbraio 1995, n. 36, nonché l'articolo 29 del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.

<sup>(61)</sup> Nel comma 2 dell'articolo 41-bis, O.P., prima della riforma della legge 23 dicembre 2002, n. 279, erano citati solo i detenuti; nel comma 2-bis invece, come soggetti legittimati a proporre reclamo contro il provvedimento ministeriale, erano richiamati « il condannato, l'imputato o l'internato ».

l'applicazione del regime differenziato restavano sempre i « gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica » e l'aver compiuto un reato *ex articolo 4-bis*, comma 1, primo periodo, O.P. Ma l'importante novità fu l'introduzione di un ulteriore requisito soggettivo, ovvero la presenza di *elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale, terroristica o eversiva*, che escludeva l'automaticità con cui poteva essere in precedenza irrogato il regime differenziato, bastando infatti il semplice titolo di reato contestato nell'imputazione o risultante dalla sentenza di condanna per risultare idonei a subirlo; veniva inoltre limitata la grande discrezionalità che quell'automatismo applicativo lasciava all'Amministrazione Penitenziaria al momento di decidere se attuare o meno il regime detentivo speciale.

In tal modo il legislatore recepì l'orientamento che la Corte Costituzionale espresse nella sentenza del 5 dicembre 1997, n. 376, in cui parlava appunto della necessità che alla base dell'irrogazione del regime *ex articolo 41-bis*, comma 2, O.P. non dovesse esserci l'astratto titolo di reato oggetto della condanna o dell'imputazione, ma *l'effettivo pericolo della permanenza di collegamenti, di cui i fatti di reato concretamente contestati costituiscono solo una logica premessa*. L'intervento del Ministro della Giustizia, dunque non doveva consistere in decreti applicativi generici, ma occorreva che mirasse ai detenuti che avessero concretamente provocato, o contribuito a provocare, quei problemi di ordine e sicurezza pubblica che giustificano la sospensione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario.

Un'altra dimostrazione, sempre nell'ambito della legge 23 dicembre 2002, n. 279, della volontà del legislatore di recepire gli insegnamenti della Corte Costituzionale è rinvenibile nella tipizzazione delle singole restrizioni che possono essere applicate ai detenuti sottoposti al regime detentivo speciale, inserite nel comma 2-*quater* dell'articolo 41-*bis*, O.P.

Nella già esaminata sentenza n. 351 del 18 ottobre 1996 la Corte infatti tracciò quei limiti *interni* alla discrezionalità del potere del Ministro al momento di individuare le limitazioni da applicare in concreto al detenuto sottoposto a regime differenziato, evidenziando la necessità della presenza di un rapporto di congruità fra i bisogni alla base del decreto attuativo e le restrizioni adottate, che altrimenti diverrebbero misure ingiustificate e puramente afflittive; inoltre, come parametro normativo a cui ancorare il contenuto del provvedimento attuativo, richiamò l'articolo 14-*quater*, comma 4, O.P.<sup>(62)</sup>.

Se però da un lato l'elenco di restrizioni inserito al comma 2-*quater* rappresentava la normativizzazione di quel parametro al quale la Corte riteneva opportuno rifarsi per l'individuazione delle specifiche limitazioni del regime detentivo speciale, dall'altro la sua formulazione non rispecchiava propriamente un contenuto a numero chiuso, come invece lo era quello dell'articolo 14-*quater*, comma 4, O.P.

<sup>(62)</sup> Sui limiti « interni » enunciati nella sentenza n. 351 del 18 ottobre 1996.

Il dettato della lettera *a*), in particolare, sembrava incarnare, più che una misura specifica, una norma di chiusura, votata a lasciare la possibilità di scegliere restrizioni anche diverse da quelle previste dal resto del comma 2-*quater*<sup>(63)</sup>. Perciò per salvaguardare quei limiti *interni*, individuati dalla Corte, da qualsiasi ingerenza del potere amministrativo, sarebbe stata più indicata una disposizione che specificasse le materie inattaccabili dai provvedimenti ministeriali, similmente a quella dell’articolo 14-*quater*, comma 4, O.P.

La competenza per la disposizione dei provvedimenti applicativi del regime detentivo speciale, nonché delle relative proroghe e della revoca, non è stata modificata, restando nelle mani del Ministro della Giustizia.

L’irrogazione dovrà avvenire, secondo il comma 2-*bis* dell’articolo 41-*bis*, O.P., tramite decreto motivato<sup>(64)</sup>, dopo aver sentito *l’ufficio del pubblico ministero che procede alle indagini preliminari ovvero quello presso il giudice che procede ed acquisita ogni altra necessaria informazione presso la Direzione nazionale antimafia e gli organi di polizia centrale e quelli specializzati nell’azione di contrasto alla criminalità organizzata, terroristica o eversiva*, cioè una serie di consultazioni specifiche che dovrebbero garantire la funzionalità delle limitazioni da imporre, tramite il regime detentivo speciale, rispetto alla pericolosità del soggetto che le dovrà subire.

Merito della legge 23 dicembre 2002, n. 279 è stata anche la determinazione di un termine di efficacia per i provvedimenti applicativi dell’articolo 41-*bis*, comma 2, O.P., fissandone, al comma 2-*bis* dello stesso articolo, una durata *non inferiore ad un anno e non superiore a due* e colmando così una lacuna della disciplina originaria, che poteva comportare una sospensione delle regole trattamentali e degli istituti dell’ordinamento penitenziario anche senza una specifica limitazione temporale. Nel medesimo comma la novella ha anche previsto la possibilità di prorogare i provvedimenti *nelle stesse forme per periodi successivi, ciascuno pari ad un anno*, questa volta però con l’importante limite della capacità del detenuto o dell’internato di mantenere contatti con associazioni criminali, terroristiche o eversive, che non deve risultare essere venuta meno.

Nel caso risultassero venute meno le condizioni che avevano determinato l’emanazione del provvedimento o della sua proroga, al comma 2-*ter* dell’articolo 41-*bis*, O.P. era prevista la possibilità per il Ministro di disporne, anche d’ufficio, la revoca.

<sup>(63)</sup> Da questo punto di vista, il tenore del dettato della lettera *a*) ricorda quello della lettera *g*) dell’articolo 41-*bis*, comma 2-*quater*, O.P. presente nel disegno di legge n. 1487, approvato in Senato il 17 ottobre 2001, nell’ambito dei lavori preparatori della legge 23 dicembre 2002, n. 279, e poi soppressa durante la lettura da parte della Camera, che prevedeva la « limitazione di ogni altra facoltà derivante dall’applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla presente legge, ove ne sia ravvisato il concreto contrasto con le esigenze di cui al comma 2 ».

<sup>(64)</sup> Il legislatore mostra anche in questo caso di aver recepito l’orientamento della Corte costituzionale, già espressasi, prima con la sentenza 28 luglio 1993, n. 349 e poi con la sentenza 5 dicembre 1997, n. 376, sulla necessità di dotare ogni provvedimento applicativo o di proroga del regime differenziato di una adeguata e autonoma motivazione riguardo alla permanenza attuale dei pericoli per l’ordine e la sicurezza che le misure mirano a prevenire, non potendosi ammettere semplici proroghe immotivate, né motivazioni apparenti o stereotipe.

Ma l’istituto avrebbe avuto vita breve, venendo in seguito abrogato dalla legge 15 luglio 2009, n. 94.

Ennesima dimostrazione del recepimento degli insegnamenti della Corte Costituzionale<sup>(65)</sup> fu la normativizzazione di un procedimento di reclamo a tutela dei diritti dei sottoposti al regime differenziato. Il mezzo di gravame che la Corte delineò, veniva reso inefficace dal breve periodo di vigenza dei provvedimenti applicativi, o di proroga, del regime: questo veniva irrogato la prima volta per sei mesi ed era prorogabile illimitatamente per successivi periodi di sei mesi l’uno.

Fino alla novella del 2002 quindi l’interessato aveva a disposizione un mezzo di tutela giurisdizionale del quale però non poteva efficacemente usufruire; con l’allungamento del termine di vigenza ad un anno e la previsione dell’obbligo per il Ministro di tener conto della decisione del tribunale di sorveglianza è cresciuta l’effettività di tale tutela. Fondamentale in favore del permanere in capo al ricorrente dell’interesse ad impugnare il provvedimento ministeriale nonostante la scadenza dei suoi termini di vigenza, fu anche il ribaltamento operato dalla Cassazione, con la sentenza 26 gennaio 2004, n. 4599, dell’orientamento espresso dalle sezioni unite della stessa nella sentenza 24 marzo 1995, n. 10 con la quale la Suprema corte recepì espressamente i principi affermati dalla Corte europea dei diritti dell’uomo in merito alla carenza di una tutela giurisdizionale effettiva per i sottoposti al regime detentivo speciale<sup>(66)</sup>.

Il reclamo è proponibile dal detenuto, dall’internato o dal difensore, davanti al tribunale di sorveglianza, sia contro il provvedimento ministeriale che non accoglie l’istanza di revoca anticipata del regime detentivo speciale<sup>(67)</sup>, oppure contro quello di applicazione o di proroga del regime stesso, entro dieci giorni dalla comunicazione del decreto; la sua proposizione non sospende però l’esecuzione delle misure restrittive<sup>(68)</sup>. La competenza, dunque, come già la legge 7 gennaio 1998, n. 11 aveva previsto in via temporanea nell’originario comma 2-bis dell’art. 41-bis, O.P., restò al tribunale di sorveglianza, precisamente quello con la giurisdizione sull’istituto in cui è assegnato il detenuto o l’internato interessato, il cui successivo trasferimento in un altro penitenziario non l’avrebbe intaccata; i poteri del giudice ordinario poi, secondo il comma 2-sexies dell’articolo 41-bis, O.P., consentivano di valutare i presupposti per l’adozione del

<sup>(65)</sup> In particolare, nelle sentenze 28 luglio 1993, n. 349 e 23 novembre 1993, n. 410, che avevano già individuato nel giudice ordinario la competenza a decidere sui reclami presentati dai ristretti al 41-bis, nonché nella pronuncia 18 ottobre 1996, n. 351, in cui estendeva il sindacato del tribunale di sorveglianza anche sulla compatibilità delle singole restrizioni, concretamente applicate, con le finalità del regime differenziato.

<sup>(66)</sup> Vedi Corte eur. dir. umani, sez. II, 28 settembre 2000, Messina c. Italia e Corte eur. dir. umani, sez. I, 30 ottobre 2003, Ganci c. Italia, che hanno rispettivamente censurato: la sistematica inosservanza, da parte del tribunale di sorveglianza, del termine legale per decidere sul reclamo e la mancanza di una pronuncia sugli stessi per carenza di interesse del ricorrente alla decisione, dovuta alla scadenza dei suddetti termini. Vedi sul punto capitolo II, par. 1.1., p. 131.

<sup>(67)</sup> Articolo 41-bis, comma 2-ter, secondo periodo, O.P. L’istanza si ritiene comunque non accolta decorsi trenta giorni dalla sua presentazione senza l’adozione di un provvedimento da parte del Ministro della giustizia (articolo 41-bis, comma 2-ter, terzo periodo, O.P.).

<sup>(68)</sup> Articolo 41-bis, comma 2-quinquies e 2-sexies, O.P.

*provvedimento e la congruità del contenuto dello stesso rispetto alle esigenze di cui al comma 2.*

Per la forma del rito si è rinviato al procedimento di sorveglianza di cui agli articoli 666 e 678, c.p.p., con la differenza che il detenuto parteciperà all’udienza sempre in videoconferenza; partecipazione ritenuta legittima dalla Corte Costituzionale<sup>(69)</sup>.

Il tribunale, come da comma 2-sexies dell’art. 41-bis, O. P., dovrà decidere entro dieci giorni dal ricevimento del reclamo.

Se il reclamo dovesse venire accolto, al Ministro della Giustizia resta la possibilità di emanare un nuovo provvedimento, ma avrà l’obbligo di tenere conto della decisione del tribunale di sorveglianza, fondando l’applicazione del regime differenziato su *elementi nuovi o non valutati in sede di reclamo*; agirà allo stesso modo nel caso di riforma parziale del provvedimento, *per la parte accolta*. In tal modo si puntava ad evitare una reiterazione del regime detentivo speciale fondata su motivazioni stereotipate e ripetitive, anche quando queste fossero state censurate dal giudizio del tribunale di sorveglianza. Prima della novella del 2002 infatti al Ministro non erano posti vincoli sulla possibilità di reintrodurre nel nuovo decreto le stesse limitazioni censurate dal giudice ordinario; con la sua emanazione invece viene a formarsi una *sorsa di ne bis in idem del regime di rigore* che tutela il detenuto sottoposto dall’arbitrio amministrativo. Le parti, secondo il comma 2-sexies, secondo periodo dell’art. 41-bis, O. P., avranno a disposizione dieci giorni per proporre ricorso in Cassazione per violazione di legge.

#### 4.10 I RISVOLTI DELLA RIFORMA DEL 2002

Nei primi anni successivi alla legge 23 dicembre 2002 n. 279 si mostrarono sin da subito gli effetti delle modifiche apportate all’articolo 41-bis, comma 2 e ss., O.P.

Nel corso del 2003 decadvero 72 decreti attuativi del regime detentivo speciale, dichiarati inefficaci dalla magistratura di sorveglianza, fra i quali alcuni riguardanti dei boss storici verso cui mancavano nuovi elementi che provassero l’attualità della loro pericolosità per l’ordine e la sicurezza pubblica<sup>(70)</sup>. Questo aumento significativo di annullamenti da parte dei giudici portò la Commissione parlamentare antimafia ad aprire un’inchiesta sulle problematiche insorte in sede di applicazione della nuova normativa

<sup>(69)</sup> In Corte Costituzionale, 22 luglio 1999, n. 342, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), la Corte ritiene infondato l’assunto secondo cui solo la presenza fisica nel luogo del processo potrebbe assicurare l’effettività del diritto di difesa. Ciò che invece reputa necessario, sul piano costituzionale, « è che sia garantita l’effettiva partecipazione personale e consapevole dell’imputato al dibattimento, e dunque che i mezzi tecnici, nel caso della partecipazione a distanza, siano del tutto idonei a realizzare quella partecipazione ». Per questo motivo ritiene inoltre che « le censure del remittente confondono, in sostanza, la struttura della norma e la configurazione del diritto con le modalità pratiche attraverso le quali la norma può in concreto svolgersi e il diritto essere esercitato ».

<sup>(70)</sup> Cfr. Audizione del Procuratore Nazionale Antimafia, dottor Piero Luigi Vigna, sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall’articolo 41-bis dell’ordinamento penitenziario, nel Resoconto stenografico della 54<sup>a</sup> seduta della Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, martedì 4 maggio 2004, pp. 3 e 20.

in tema di regime detentivo speciale *ex articolo 41-bis*, comma 2 e ss., O. P.: l’indagine consentì di evidenziare alcune divergenze interpretative della giurisprudenza su certi aspetti della novellata disciplina del regime detentivo speciale<sup>(71)</sup>, nonché una certa ritrosia delle procure generali presso le corti d’appello ricorrere in Cassazione contro le ordinanze che non prorogavano i decreti attuativi<sup>(72)</sup>. Per risolvere la carenza di impugnazioni delle ordinanze di annullamento, la Direzione nazionale antimafia mise in atto un circuito informativo che rendesse pienamente consapevoli le singole procure generali riguardo ai casi di applicazione del regime detentivo speciale di volta in volta portati innanzi al tribunale di sorveglianza, inviando nel periodo precedente a una determinata udienza tutti pareri e i dati sul caso in esame e sul profilo del soggetto investito dal provvedimento<sup>(73)</sup>. Le divergenze interpretative invece riguardavano il requisito *ex articolo 41-bis*, comma 2-bis, secondo periodo, O. P., ovvero il venir meno della capacità dell’interessato di mantenere i collegamenti con associazioni criminali, terroristiche o eversive: secondo la Direzione nazionale antimafia il dettato normativo veniva interpretato in maniera troppo rigida dalla maggior parte delle magistrature di sorveglianza, che al momento di valutare la legittimità di una proroga del regime differenziato richiedevano che anch’essa, come il provvedimento applicativo originario, venisse adeguatamente motivata sulla persistenza dei collegamenti riconducibili al detenuto o internato<sup>(74)</sup>, ritenendo in particolare necessarie « ulteriori prove attestanti la perdurante attualità » di detti collegamenti. Sulla questione si espresse in più occasioni la Corte di cassazione, propendendo verso la necessità di provare l’attualità della pericolosità del detenuto per l’ordine e la sicurezza pubblica e la persistenza dei collegamenti con l’associazione d’appartenenza, nonché di motivare adeguatamente il provvedimento applicativo del regime differenziato e le sue successive proroghe. Nella sentenza 22 dicembre 2004, n. 3947, in particolare, la Suprema corte, dopo aver ribadito il consenso per

<sup>(71)</sup> Cfr. *Audizione del Procuratore Nazionale Antimafia, dottor Piero Luigi Vigna, sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall’articolo 41-bis dell’ordinamento penitenziario*, nel Resoconto stenografico della 54<sup>a</sup> seduta della Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, martedì 4 maggio 2004, pp. 3 e 20.

<sup>(72)</sup> Su 72 annullamenti ci furono solo 9 impugnazioni da parte delle procure. Cfr. *Audizione del dottor Giovanni Tinebra, Direttore generale del Dipartimento amministrazione penitenziaria, sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall’articolo 41-bis dell’ordinamento penitenziario*, nel Resoconto stenografico della 55<sup>a</sup> seduta della Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, martedì 11 maggio 2004, p. 4.

<sup>(73)</sup> Per un approfondimento su tale meccanismo informativo cfr. *Audizione del Procuratore Nazionale Antimafia, dottor Piero Luigi Vigna, sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall’articolo 41-bis dell’ordinamento penitenziario*, nel Resoconto stenografico della 54<sup>a</sup> seduta della Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, martedì 4 maggio 2004, p. 5.

<sup>(74)</sup> In particolare nell’*Audizione del Procuratore Nazionale Antimafia, dottor Piero Luigi Vigna, sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall’articolo 41-bis dell’ordinamento penitenziario*, nel Resoconto stenografico della 54<sup>a</sup> seduta della Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, martedì 4 maggio 2004, pp. 5-6, il Procuratore nazionale antimafia riteneva che, nel valutare la proroga del regime, « il giudice doveva verificare la sussistenza dei presupposti posti a fondamento del provvedimento iniziale e doveva accettare che non ci fossero ragioni dalle quali risultava che i collegamenti erano venuti meno ».

l’orientamento secondo cui *anche per i decreti di proroga si richiede un’autonoma e congrua motivazione in ordine all’attuale persistenza del pericolo per l’ordine e per la sicurezza che le misure medesime mirino a prevenire, non potendosi consentire, per una sorta d’inammissibile automatismo, che la novellata norma autorizzi semplici e immotivate proroghe del regime differenziato, ovvero motivazioni apparenti o stereotype, inidonee a giustificare in termini di concretezza e attualità le misure disposte*<sup>(75)</sup>, si dice contraria all’utilizzo di *scorciatoie probatorie* da parte dei tribunali di sorveglianza che tramite giudizi basati su presunzioni renderebbero la reiterazione delle proroghe automatica. I giudici piuttosto, nel controllo di legittimità delle proroghe, dovrebbero sottoporre ad un autonomo vaglio critico gli elementi indicati nel decreto ministeriale, *accertando se le informazioni delle autorità competenti forniscano dati recenti e realmente significativi sulla persistente capacità di mantenere collegamenti con la criminalità organizzata, non potendosi accettare una mera riproduzione della biografia delinquenziale e giudiziaria del detenuto, senza alcun riferimento ad altre apprezzabili e concrete circostanze idonee a provare l’attuale pericolosità del detenuto e la cessazione dei collegamenti con l’associazione criminale*<sup>(76)</sup>.

Dal dettato dell’articolo 41-bis, comma 2-bis, secondo periodo, O.P. sorse anche una ulteriore questione, su cui ebbero modo di pronunciarsi sia la Cassazione che la Corte Costituzionale: la presunzione di persistenza della capacità del soggetto a mantenere collegamenti con associazioni criminali, terroristiche o eversive sembrava aver invertito l’onere della prova a carico del detenuto, che quindi avrebbe dovuto dimostrare la cessazione di tale capacità. Dunque, una *probatio diabolica*, estremamente difficile da raggiungere per l’interessato, soprattutto se recluso da diverso tempo, dovendo egli dimostrare ciò che non esiste più. La Cassazione ha però escluso la correttezza di una tale interpretazione della disciplina, ritenendola *palesemente distorta e, in un certo senso, manipulatoria, in quanto va al di là di quelle che erano le reali intenzioni del legislatore e del senso vero che va attribuito alla legge*<sup>(77)</sup>, ovvero il permanere sul Ministro dell’onere di provare il non essere venuta meno della capacità del detenuto di mantenere contatti con le associazioni criminali, terroristiche o eversive, nonché l’obbligo da parte del giudice di dare congrua motivazione sul proprio convincimento a proposito del non essere venuta meno di tale capacità, non rilevandosi dunque alcuna inversione dell’onere della prova<sup>(78)</sup>.

Nello stesso senso della Cassazione sembra andare la Corte Costituzionale: nell’ordinanza 23 dicembre 2004, n. 417, dopo aver ribadito la necessità di *un’autonoma e congrua motivazione in ordine all’attuale esistenza del pericolo per l’ordine e la sicurezza derivante dalla persistenza dei vincoli con la criminalità organizzata e della capacità del detenuto di*

<sup>(75)</sup> Cass. pen., sez. I, 26 gennaio 2004, n. 4599, Zara, in *DeJure*. Allo stesso modo Cass. pen., sez. I, 15 novembre 2005, n. 43450, Graviano.

<sup>(76)</sup> Vedi Cass. pen., sez. I, 22 dicembre 2004, n. 3947.

<sup>(77)</sup> Cass. pen., Sez. I, 26 gennaio 2004, n. 8056.

<sup>(78)</sup> In questo senso, fra le altre, Cass. pen., sez. I, 26 gennaio 2004, n. 8056 e sez. I, 22 dicembre 2004, n. 5196.

*mantenere contatti con essa*<sup>(79)</sup> si allinea con l’orientamento della giurisprudenza di merito, secondo il quale l’inciso *purché non risulti che la capacità del detenuto o dell’internato di mantenere contatti con associazioni criminali, terroristiche o eversive sia venuta meno*, presente all’articolo 41-bis, comma 2-bis, secondo periodo, O.P., non comporta alcuna inversione dell’onere della prova « *in quanto rimane intatto l’obbligo di dare congrua motivazione in ordine agli elementi da cui “risulti” che il pericolo che il condannato abbia contatti con associazioni criminali o eversive non è venuto meno* ». Inoltre, nella stessa ordinanza, viene anche specificata l’adeguatezza della motivazione sul permanere dei presupposti per l’applicazione del regime differenziato, nella quale si dovrà dar conto degli *specifici ed autonomi elementi da cui risulti la persistente capacità del condannato di tenere contatti con le organizzazioni criminali*. Altri importanti argomenti oggetto di scontro interpretativo fra tribunali di sorveglianza e Amministrazione Penitenziaria furono: l’attuabilità o meno dello scioglimento del cumulo, ovvero la possibilità di espiare i reati non ostativi al di fuori del regime detentivo speciale in caso di coesistenza di una pluralità di titoli detentivi in capo ad uno stesso individuo, non tutti riferibili a reati ex articolo 4-bis, comma 1, O.P.; l’applicabilità dell’articolo 41-bis, comma 2 e ss., O.P. a delitti verso cui sia stata o meno contestata espressamente l’aggravante ex articolo 7 del d.l. 13 maggio 1991 n. 152 convertito con legge 12 luglio 1991 n. 203<sup>(80)</sup>.

#### 4.11 LA LEGGE 15 LUGLIO 2009, n. 94

Con l’introduzione del *pacchetto sicurezza*<sup>(81)</sup> del 2009, si mirava a contrastare quei reati *tali da contribuire al disfacimento del tessuto sociale e alla diffusione di un sentimento di insicurezza collettiva*<sup>(82)</sup>, nonché a *promuovere la riconquista del controllo del territorio da parte dello Stato nelle aree in cui è più pervasiva la presenza della criminalità organizzata*. Tali interventi legislativi infatti andavano a modificare, in un’ottica di maggior rigore, non solo il trattamento intramurario dei detenuti per associazione mafiosa, ma anche ad esempio il trattamento degli stranieri irregolari, con l’introduzione del reato di immigrazione clandestina e l’aggravante della clandestinità, oppure, in prospettiva di un maggior controllo del territorio, prevedevano la possibilità per gli enti locali *di*

<sup>(79)</sup> Necessità già evidenziata nella sentenza 5 dicembre 1997, n. 376, recepita anche dalla giurisprudenza di legittimità.

<sup>(80)</sup> Articolo abrogato dall’articolo 7, comma 1, lett. i), d.lgs. 1 marzo 2018, n. 21, il quale, all’articolo 5, comma 1, lett. d), contiene il nuovo articolo 416-bis 1, c.p. che ai commi 1 e 2 presenta il medesimo contenuto dell’abrogato articolo 7 del d.l. 13 maggio 1991, n. 152.

<sup>(81)</sup> Riferendosi con tale denominazione al d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito con legge 24 luglio 2008, n. 125; al d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, convertito con legge 23 aprile 2009, n. 38, e alla legge 15 luglio 2009, n. 94.

<sup>(82)</sup> Relazione delle commissioni permanenti 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> riunite sul disegno di legge « Disposizioni in materia di sicurezza pubblica (733) » al Senato, comunicata alla presidenza l’11 novembre 2008, p. 3, su [www.senato.it](http://www.senato.it).

*avvalersi della collaborazione di associazioni volontarie di cittadini per presiedere il territorio*<sup>(83)</sup>.

In questa trattazione si segnala, in particolare, la legge 15 luglio 2009, n. 94, contenente le novità riguardo al regime *ex articolo 41-bis*, comma 2 e ss., O.P.

Lo scopo della riforma del 2009 era quello di ripristinare *l'originario rigore del regime di detenzione di cui all'art. 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354*, rendendo così *ancor più difficile ai detenuti – in particolare ai condannati per il reato di associazione mafiosa – la possibilità di mantenere collegamenti con le associazioni criminali di appartenenza*<sup>(84)</sup>, andando così ad incidere ancor più pesantemente sulle condizioni detentive per perseguire finalità estranee al carcere: il ristabilimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Innanzitutto, aumentò il raggio d'azione del regime differenziato, con un ampliamento dei potenziali destinatari tramite l'inserimento di nuove figure di reato all'interno del primo periodo dell'articolo 4-bis, comma 1, O.P. da parte del d.l. 23 febbraio 2009 n. 11, convertito con legge 23 aprile 2009 n. 38<sup>(85)</sup>.

La legge 15 luglio 2009 n. 94 attuò invece un ampliamento indiretto, prevedendo, all'ultimo periodo dell'articolo 41-bis, comma 2, O.P., che *in caso di unificazione di pene concorrenti o di concorrenza di più titoli di custodia cautelare, la sospensione può essere disposta anche quando sia stata espiata la parte della pena o di misura cautelare relativa ai delitti indicati nell'art. 4-bis*. In tal modo il legislatore, prendendo una netta posizione sulla questione dello scioglimento del cumulo delle pene o dei titoli di custodia cautelare<sup>(86)</sup>, mise fine ad un contrasto interpretativo che aveva generato due fronti contrapposti nella giurisprudenza. Da una parte vi era un orientamento favorevole allo scioglimento, riconducibile alla sentenza della Corte Costituzionale 27 luglio 1994 n. 361, secondo la quale

<sup>(83)</sup> Le cosiddette « ronde ». A proposito degli obbiettivi del « pacchetto sicurezza » del 2009 cfr. la Relazione delle commissioni permanenti 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> riunite sul disegno di legge « Disposizioni in materia di sicurezza pubblica (733) » al Senato, comunicata alla presidenza l'11 novembre 2008, su [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>(84)</sup> Entrambi i virgolettati del periodo si riferiscono alla Relazione delle commissioni permanenti 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> riunite sul disegno di legge « Disposizioni in materia di sicurezza pubblica (733) » al Senato, comunicata alla presidenza l'11 novembre 2008, p. 6, su [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>(85)</sup> In particolare il d.l. 23 febbraio 2009, n. 11 inseriva nei reati di prima fascia: l'induzione, il favoreggiamiento o lo sfruttamento della prostituzione minorile (articolo 600-bis, comma 1, c.p.); il delitto di pornografia minorile (relativamente ai soli casi *ex articolo 600-ter*, commi 1 e 2, c.p.); la violenza sessuale semplice, esclusi i casi di minore gravità, e quella aggravata (rispettivamente articoli 609-bis e 609-ter, c.p.); la violenza sessuale di gruppo (articolo 609-octies, c.p.); gli atti sessuali con minore infraquattordicenne o infrasedicenne se compiuti dall'ascendente, dal genitore, tutore, convivente o altra persona cui il minore sia affidato (articolo 609-quater, comma 1, c.p.). La legge di conversione 23 aprile 2009, n. 38 invece lasciava nella prima fascia soltanto i delitti *ex articoli 600-bis*, comma 1, c.p., 600-ter, commi 1 e 2, c.p. e 609-octies, c.p. Lo spostamento di tali reati sessuali in quelli della prima fascia lasciava però perplessi, considerando innanzitutto la loro sostanziale differenza, in termini di pericolosità e allarme sociale, con i reati connessi all'ambito della criminalità organizzata e soprattutto la previsione della collaborazione *ex articolo 58-ter*, O.P. come unico percorso utile per l'accesso ai benefici penitenziari da parte dei *sex offenders*, i cui delitti non sono sintomatici di legami fra questi e associazioni di stampo mafioso.

<sup>(86)</sup> La questione era stata già introdotta nel paragrafo precedente, nell'ambito della numerosa serie di pronunce di annullamento dei decreti applicativi o di proroga del regime detentivo speciale da parte dei tribunali di sorveglianza

la disciplina *ex articolo 4-bis*, O.P. non creava uno *status* di detenuto pericoloso, tale da investire l’intera esecuzione della pena del condannato su cui grava il suddetto cumulo. In seguito le sezioni unite della Cassazione, nella sentenza Ronga, ripresero le argomentazioni della Corte Costituzionale evidenziando innanzitutto *l'inaccettabile diversità di trattamento* che l’inscindibilità del cumulo genererebbe *a seconda della eventualità, del tutto casuale, di un rapporto esecutivo unico ovvero di distinte esecuzioni dipendenti dai titoli che scaturiscono dalle singole condanne*, in quanto solo in caso di esecuzioni separate *l'avvenuta espiazione della pena inflitta per il titolo ostativo permetterebbe la successiva fruizione dei benefici penitenziari in relazione ad altre condanne*; invece, in caso di unificazione delle pene, si andrebbe a creare *il paradossale effetto negativo di assegnare alla qualità di pena riferita al titolo di reato ostativo una sorta di efficacia impeditiva permanente agli effetti dei benefici penitenziari*, che travolgerebbe anche le restanti pene cumulate *anche dopo il concreto esaurimento della condanna ostativa*<sup>(87)</sup>.

La Cassazione poi concludeva sulla questione affermando *il principio di diritto secondo il quale nel corso dell'esecuzione della pena il vincolo della continuazione tra reati è scindibile, in riferimento alla pena applicata per più reati astratti dal vincolo della continuazione, al fine di consentire la valutazione della sussistenza, o meno, di ostacolo, veniente dalla tipologia di un dato reato, giudicato in continuazione, alla concessione di benefici penitenziari ex art. 4-bis, legge 26 luglio 1975, n. 354 come sostituito dall'art. 15, comma 1, lett. a), d. legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.*

In seguito, dunque, per lo scioglimento del cumulo, *ciascuna fattispecie di reato riaccosta la sua autonomia*, riguardo sia alla pena edittale che a quella applicata, e il condannato potrà accedere ai suddetti benefici penitenziari solo dopo aver espiato la pena relativa ai reati ostativi<sup>(88)</sup>.

Di ben altro avviso furono invece altre decisioni più recenti della Cassazione<sup>(89)</sup>, successive alla ondata di annullamenti delle applicazioni o proroghe del regime detentivo speciale che seguì alla emanazione della legge 23 dicembre 2002, n. 279, le quali si posero in forte contrasto verso le pronunce dei tribunali di sorveglianza contrarie alla irrogazione del regime differenziato, nonché verso la interpretazione estensiva della sentenza Ronga che gli stessi giudici di sorveglianza avevano attuato in favore

<sup>(87)</sup> Sempre secondo la Suprema corte « tali conseguenze si porrebbero in contrasto con i principi costituzionali di ragionevolezza, di uguaglianza e della funzione risocializzante della pena; conseguenze che non possono ritenersi assecondeate dal principio della pena unica sancito dall'articolo 76, comma 1, c.p. ». Cfr. Cass., sez. un., 30 giugno 1999, n. 14, Ronga.

<sup>(88)</sup> Cfr. Cass., sez. un., 30 giugno 1999, n. 14, Ronga.

<sup>(89)</sup> Si prendano ad esempio Cass. pen., sez. I, 16 marzo 2004, n. 15428, Cass. pen., sez. I, 13 ottobre 2005, n. 39776 e Cass. pen., sez. I, 20 gennaio 2005, n. 4530. Pareri negativi sulla scindibilità del cumulo emersero anche in alcune sedute della Commissione parlamentare antimafia della XIV legislatura (dal 30 maggio 2001 al 27 aprile 2006): cfr. *Audizione del Procuratore Nazionale Antimafia, dottor Piero Luigi Vigna, sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario*, nel Resoconto stenografico della 54<sup>a</sup> seduta della Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, martedì 4 maggio 2004, pp. 8-9 e il Resoconto stenografico della 59<sup>a</sup> seduta, martedì 23 novembre 2004, pp. 5-6.

dei reati per i quali è applicabile il regime *ex articolo 41-bis*, comma 2 e ss., O.P.

Nel giustificare tali decisioni la Suprema corte si appellava al principio di unicità della pena *ex articolo 76 c.p.*<sup>(90)</sup> e alla particolare funzione di prevenzione del regime detentivo speciale verso il compimento di futuri reati da parte del ristretto, contrastando il mantenimento dei collegamenti con l'associazione di appartenenza.

A questa interpretazione aderì il legislatore, ritenendo prevalenti le istanze di difesa sociale e di neutralizzazione della pericolosità di alcuni detenuti.

Una ulteriore estensione dell'ambito applicativo del regime differenziato venne inserita sempre nel comma 2 dell'articolo 41-bis, O.P., al primo periodo, prevedendo la facoltà di sospendere l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti dell'ordinamento penitenziario, oltre che a causa di delitti *ex articolo 4- bis*, comma 1, O.P., anche per reati comuni che però fossero stati commessi *avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione di tipo mafioso*<sup>(91)</sup>. Con questa soluzione la legge 15 luglio 2009 n. 94 andava a *correggere* una prassi dei tribunali di sorveglianza che, unita all'interpretazione favorevole allo scioglimento dei cumuli delle pene, faceva parte della base giustificativa dei numerosi annullamenti delle applicazioni o proroghe del regime differenziato che attuarono dopo la novella del 2002. Per l'applicazione del regime detentivo speciale, la giurisprudenza della Cassazione propendeva per un approccio *sostanzialistico* nei confronti dei reati connessi all'attività mafiosa: in tal senso non sarebbe necessaria la formale contestazione dell'aggravante *ex articolo 7* del d.l. 13 maggio 1991 n. 152 convertito con legge 12 luglio 1991 n. 203 dovendosi invece individuare i reati *commessi avvalendosi delle condizioni previste all'art. 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo* in maniera *sostanziale, con riferimento alla natura e alle finalità dell'illecito, nonché al contesto in cui lo stesso fu commesso*<sup>(92)</sup>. Così, dunque, il legislatore recepì l'orientamento della Suprema corte, con la scelta di estendere l'applicabilità del regime detentivo speciale per un qualunque reato comune che presentasse caratteristiche riconducibili all'attività mafiosa, ma senza richiamare espressamente l'aggravante all'articolo 7 del d.l. 13 maggio 1991 n. 152.

Una modifica che mostra in maniera limpida l'intento di aumentare la severità del regime differenziato la si ritrova al secondo periodo del comma

<sup>(90)</sup> Nonostante nella sentenza « Ronga » si era escluso che il principio in questione potesse giustificare le violazioni che comporterebbe il divieto di scioglimento del cumulo.

<sup>(91)</sup> Il dettato riprende la previsione dell'articolo 4-bis, comma 1, O.P. nella quale comprende fra i reati ostativi dei benefici penitenziari anche quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis, c.p. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste e riecheggia anche la formula che era prevista all'articolo 7 del d.l. 13 maggio 1991, n. 152 convertito con legge 12 luglio 1991, n. 203 (articolo abrogato dall'articolo 7, comma 1, lett. i), d.lgs. 1 marzo 2018. Oggi contenuta nell'articolo 416-bis 1, c.p., che introduce un'aggravante per i delitti « punibili con pena diversa dall'ergastolo » e che siano stati commessi « avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis, c.p. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo ».

<sup>(92)</sup> Così Cass., sez. I, 23 novembre 2004, n. 374. Nello stesso senso, fra le altre, Cass., sez. I, 18 febbraio 2004, n. 17895 e sez. I, 9 dicembre 2004, n. 1928.

2-bis dell’articolo 41-bis, O.P., comma completamente riscritto dalla legge 15 luglio 2009, n. 94: la durata del provvedimento applicativo della disciplina è infatti aumentata a quattro anni, prorogabile nelle stesse forme per successivi periodi, ciascuno pari a due anni.

Per quanto riguarda l’adozione del provvedimento sospensivo, la totale riscrittura del comma 2-bis dell’articolo 41-bis, O.P. ha lasciato invariata la competenza ad emetterlo in capo al Ministro di Giustizia, anche a richiesta del Ministro dell’Interno, tramite decreto motivato, confermando così la scelta di non giurisdizionalizzare tale procedimento e mantenerlo invece con *una più marcata connotazione amministrativa*. Resta immutato anche il sistema di consultazioni tramite cui il Ministro della Giustizia, prima di adottare il decreto applicativo o di proroga del regime, acquisisce il parere del pubblico ministero che procede alle indagini preliminari ovvero di quello presso il giudice precedente e apprende ogni altra necessaria informazione da parte della Direzione nazionale antimafia, degli organi di polizia centrali e da quelli specializzati nell’azione di contrasto alla criminalità organizzata, terroristica o eversiva, nell’ambito delle rispettive competenze<sup>(93)</sup>. I presupposti per la proroga del regime detentivo speciale sono rimasti sostanzialmente gli stessi, riconducibili alla « persistenza della capacità » del detenuto « di mantenere i collegamenti con l’associazione criminale » durante il periodo di reclusione, superabile solo nel caso si acquisiscano « elementi specifici e concreti » tali da escludere la permanenza « della attitudine del condannato a mantenere contatti », *rectius* collegamenti, « con l’esterno »<sup>(94)</sup>. Tuttavia, il terzo periodo del nuovo comma 2-bis nonostante lasci inalterata, in capo all’Amministrazione Penitenziaria, la conseguenza di dover provare il venir meno della capacità del ristretto di mantenere i collegamenti con l’organizzazione di appartenenza per evitare così la protrazione del regime differenziato, contiene comunque delle novità riguardo l’applicazione della proroga.

Innanzitutto viene eliminato qualsiasi dubbio residuo sulla possibile inversione dell’onere della prova, a carico del detenuto, riguardo la cessata capacità di quest’ultimo di instaurare collegamenti dal carcere con l’associazione criminale a cui appartiene<sup>(95)</sup>: dalla condizione negativa del dettato precedente, che prevedeva la possibilità di disporre la proroga *purché non risulti che la capacità del detenuto o dell’internato di mantenere contatti con associazioni criminali, terroristiche o eversive sia venuta meno*, si è passati ad una condizione positiva che consente la proroga *quando risulta che la suddetta capacità del ristretto non è venuta meno*, palesando, con

<sup>(93)</sup> Vedi articolo 41-bis, comma 2-bis, primo periodo, O.P.

<sup>(94)</sup> Così Cass. pen., sez. I, 16 gennaio 2007, n. 12477.

<sup>(95)</sup> La disciplina precedente, che risaliva alla legge 23 dicembre 2002, n. 279, aveva creato discordanze interpretative nella giurisprudenza, nella fattispecie « se la proroga potesse disporsi ogni qualvolta non fossero emersi elementi nuovi tali da incidere sulla capacità “comunicativa” del detenuto, ovvero se, al contrario, fossero necessarie ulteriori prove attestanti la perdurante attualità dei collegamenti del detenuto interessato con l’organizzazione criminale di appartenenza ».

quest’ultima disposizione, un onere motivazionale in capo al Ministro della Giustizia<sup>(96)</sup>.

La sostituzione del termine *contatti con collegamenti* ha poi chiarito il significato di questi due concetti: se il non verificarsi dei primi durante la sottoposizione al regime detentivo speciale fa parte delle fisiologiche conseguenze dell’applicazione del trattamento differenziato, risultando dunque un segno del buon funzionamento dello stesso, non è comunque detto che questo basti a considerare automaticamente cessata anche la capacità, oltre alla volontà, del detenuto di intrattenere rapporti con la consorteria criminale di cui fa parte, se dovesse passare al regime detentivo ordinario<sup>(97)</sup>.

È appunto la permanenza del collegamento del detenuto con l’organizzazione di appartenenza che l’articolo 41-bis, comma 2, O.P. mira a contrastare<sup>(98)</sup>; collegamento che, soprattutto riguardo gli affiliati ai vertici di comando delle consorterie criminali, in numerose occasioni ha mostrato una forte resistenza anche a detenzioni di lunga durata.

Questa presunzione di permanenza della capacità di collegamenti in capo al ristretto viene poi consolidata dal dettato del nuovo ultimo periodo dell’articolo 41-bis, comma 2-bis, O.P., come modificato dalla legge 15 luglio 2009 n. 94: affermando che *il mero decorso del tempo non costituisce, di per se, elemento sufficiente per escludere la capacità di mantenere i collegamenti con l’associazione o dimostrare il venir meno dell’operatività della stessa*, il legislatore dimostra di recepire la visione del vincolo associativo mafioso come un rapporto tendenzialmente perpetuo, contrastabile in maniera efficace nemmeno tramite la detenzione.

A chiudere la serie di novità apportate dalla novella del 2009 all’istituto della proroga, sempre nel nuovo comma 2-bis, vi è una elencazione di parametri, acquisiti interamente dalla giurisprudenza precedente la riforma in oggetto, che l’Amministrazione Penitenziaria deve valutare in sede di rinnovamento del regime differenziato. Occorrerà specificamente tener conto del *profilo criminale e della posizione rivestita dal soggetto in seno all’associazione, della perdurante operatività del sodalizio criminale, della sopravvenienza di nuove incriminazioni non precedentemente valutate, degli esiti del trattamento penitenziario e del tenore di vita dei familiari del sottoposto*.

Legata al divieto di scioglimento del cumulo, inserito all’ultimo periodo del comma 2, risulta l’abrogazione del comma 2-ter dell’articolo 41-bis, O.P., che prevedeva la possibilità per il Ministro della Giustizia di revocare, d’ufficio o su istanza di parte, il provvedimento di attuazione o di proroga del regime differenziato nel caso, prima della scadenza dell’atto, fossero venute meno le condizioni che avevano determinato l’adozione o la proroga del provvedimento<sup>(99)</sup>. In tal modo la legge 15 luglio 2009 n. 94

<sup>(96)</sup> L’ordinanza 23 dicembre 2004, n. 417 della Corte costituzionale, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>(97)</sup> Cass. pen., sez. I, 20 ottobre 2005, n. 40220.

<sup>(98)</sup> Cass. pen., sez. I, 20 ottobre 2005, n. 40220, cit.

<sup>(99)</sup> Il comma 2-ter prevedeva inoltre, al secondo periodo, la possibilità per il detenuto, l’internato o il suo difensore di proporre reclamo, ai sensi dei commi 2-quinquies e 2-sexies del

metteva fine alla prassi che vedeva operare le revoche soprattutto nei casi in cui l'interessato aveva concluso l'espiazione della parte di pena relativa ai reati ostativi *ex articolo 4-bis*, comma 1, O.P., ribadendo invece il non venir meno della legittimità dell'applicazione del regime detentivo speciale anche quando sia stata espiata la pena riconducibile ai reati presupposto. Sull'argomento è da segnalare che, più di recente, la Cassazione ha precisato, con la sentenza 20 settembre 2016, n. 47568, che « *è impugnabile mediante reclamo al tribunale di sorveglianza, per il suo carattere di rimedio generale a garanzia dei diritti dei detenuti, il rigetto per silenzio-rifiuto della richiesta di revoca anticipata del provvedimento ministeriale di sottoposizione al regime di sorveglianza particolare previsto dall'art. 41-bis ord. pen.* »<sup>(100)</sup>. Infatti, secondo un orientamento ormai consolidato della giurisprudenza, l'interessato potrà proporre *reclamo al tribunale di sorveglianza anche in materia di revoca anticipata del decreto, dal momento che il relativo giudizio verte pur sempre sulla 'sussistenza dei presupposti' per il mantenimento del regime detentivo speciale.*

La più limpida dimostrazione dell'intento dichiarato del legislatore di dare più rigore al 41-bis la si ritrova però nelle modifiche *in peius* apportate alla disciplina del comma 2-quater, nel quale la legge 23 dicembre 2002, n. 279 aveva previsto le singole restrizioni che l'applicazione del regime detentivo speciale avrebbe potuto comportare.

Tra le principali restrizioni, si segnala che il numero di colloqui personali, da un numero non inferiore a uno e non superiore a due al mese, viene abbassato ad uno al mese; la loro sottoposizione a controllo auditivo ed a registrazione, previa motivata autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente, diventa obbligatoria; possono ora essere autorizzati ad effettuare un colloquio telefonico mensile con i familiari, della durata massima di dieci minuti e sottoposto comunque a registrazione, solo i detenuti che non hanno effettuato colloqui personali; viene introdotta la specifica previsione che « i colloqui sono comunque video-registrati »; per i colloqui con il difensore è prevista la possibilità di effettuare, fino a un massimo di tre volte a settimana, una telefonata o un colloquio personale della stessa durata di quelli previsti per i familiari<sup>(101)</sup>; per la permanenza all'aperto viene abbassato da cinque a quattro il numero massimo dei componenti di ogni gruppo di socialità e diminuisce da quattro a due il limite massimo giornaliero di ore fruibili.

Anche il comma 2-quinquies viene completamente sostituito, subendo due importanti variazioni: la prima, riguarda l'attribuzione della competenza in materia di reclamo al solo tribunale di sorveglianza di Roma,

---

medesimo articolo, contro il provvedimento che non accoglie l'istanza di revoca; il terzo periodo invece contemplava il rigetto, per silenzio rifiuto, dell'istanza di revoca se decorsi trenta giorni dalla sua presentazione non fosse stato adottato alcun provvedimento da parte dell'Amministrazione penitenziaria.

<sup>(100)</sup> Ciò è dovuto al carattere generale dell'istituto del reclamo *ex articolo 14-ter*, O.P., che si pone come rimedio a garanzia dei diritti dei detenuti per tutti i regimi di sorveglianza speciale, pur in assenza di una norma specificatamente dedicata alla revoca.

<sup>(101)</sup> La Corte costituzionale con la sentenza 20 giugno 2013, n. 143 dichiarerà l'illegittimità costituzionale dell'articolo 41-bis, comma 2-quater, lettera b), ultimo periodo, limitatamente alle parole « con i quali potrà effettuarsi, fino ad un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari ».

derogando così al criterio generale *ex articolo 677 c.p.p.* che attribuisce la competenza al tribunale di sorveglianza avente giurisdizione sull’istituto in cui si trova il detenuto o l’internato al momento dell’applicazione del regime detentivo speciale, e l’aumento del termine di scadenza per la presentazione del reclamo stesso da dieci a venti giorni.

La seconda novità apportata al comma 2-*quinquies* dell’articolo 41-*bis*, O.P. sembra andare a supporto delle esigenze difensive dell’interessato: l’ampliamento del termine utile per la presentazione del reclamo consentirebbe infatti una miglior preparazione della strategia difensiva, considerando anche la complessità nel mettere a punto un simile atto e le difficoltà di contatto fra l’interessato e il suo difensore.

Nel riformulato comma 2-*sexies* ci ritroviamo davanti agli ennesimi interventi volti a « correggere » la giurisprudenza, ritenuta troppo permisiva, dei tribunali di sorveglianza. È stato innanzitutto eliminato il loro potere di controllo sulla congruità del contenuto del provvedimento ministeriale di applicazione o di proroga del regime differenziato rispetto alle esigenze di ordine e sicurezza da salvaguardare, limitando in questo modo la tutela giurisdizionale dell’interessato nel caso venga sottoposto a misure non funzionali rispetto agli scopi del regime detentivo speciale. Sulla questione si è espressa la Corte Costituzionale nella sentenza 28 maggio 2010, n. 190, in cui ha ritenuto inammissibile una questione di legittimità dell’articolo 41-*bis*, comma 2-*quinquies* e comma 2-*sexies*, O.P. rispetto agli articoli 13, comma 2, 24, comma 1 e 113, comma 1, della Costituzione<sup>(102)</sup>, nella parte in cui non consentono al detenuto di proporre reclamo, per difetto di congruità del contenuto, contro il decreto del Ministro della Giustizia. Secondo la Corte, operando una *ricostruzione sistematica del quadro normativo in vigore*, sarebbe possibile trarre una interpretazione orientata della disciplina censurata: la riduzione della discrezionalità del Ministro della Giustizia nel determinare il contenuto specifico del decreto, attuata inserendo al comma 2-*quater* dell’articolo 41-*bis*, O.P. un elenco di restrizioni tassativamente indicate dalla legge, ha determinato la scomparsa del riferimento testuale al controllo sulla congruità dei mezzi rispetto ai fini, ma non ha certamente eliminato il controllo di legittimità sul contenuto dell’atto, in ordine all’eventuale violazione di diritti soggettivi del detenuto<sup>(103)</sup>. L’interessato potrà infatti avvalersi del rimedio generale *ex articolo 14-ter* O.P.<sup>(104)</sup> per contestare, innanzi al tribunale di sorveglianza, il contenuto del decreto applicativo o di proroga del regime detentivo speciale, ove violasse un suo diritto soggettivo<sup>(105)</sup>.

<sup>(102)</sup> In particolare, rispettivamente, perché la disciplina *ex legge 15 luglio 2009 n. 94* « consentirebbe incisivi provvedimenti dell’Amministrazione sulla libertà personale dei cittadini senza alcuna forma di controllo giudiziale »; per il mancato riconoscimento agli interessati di un mezzo per agire in giudizio a tutela dei propri diritti; per non aver apprestato « alcuna forma di tutela nei confronti di comportamenti dell’Amministrazione lesivi dei diritti del detenuto ». Cfr., Corte costituzionale, 28 maggio 2010, n. 190, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>(103)</sup> Corte costituzionale, 28 maggio 2010, n. 190, cit.

<sup>(104)</sup> Ritenuto dalla giurisprudenza di questa Corte applicabile anche al regime di cui all’articolo 41-*bis*. Così sempre Corte costituzionale, 28 maggio 2010, n. 190, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>(105)</sup> Cfr. Corte costituzionale, 28 maggio 2010, n. 190, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) che specifica non trattarsi « di un controllo sulla “congruità” del provvedimento rispetto ai fini di

Tuttavia, non è difficile accorgersi che la tipizzazione delle singole restrizioni applicabili ai ristretti al regime differenziato risulta *più apparente che reale*, viste le previsioni delle lettere *a) e j)* del comma *2-quater*, articoli *41-bis* O.P. che fanno evidentemente residuare delle aree di discrezionalità in capo all’Amministrazione Penitenziaria nella determinazione del contenuto specifico del decreto. Considerando allora che la stessa Corte Costituzionale, nella sentenza 18 ottobre 1996 n. 351, dato l’ampio spazio di scelta che la normativa dell’epoca lasciava al Ministro *riguardo al concreto atteggiarsi del regime derogatorio*<sup>(106)</sup>, espresse il bisogno di un sindacato giurisdizionale esteso « *non solo alla sussistenza dei presupposti per l’adozione del provvedimento* », ma anche al concreto contenuto dell’atto, comprendendo la « *congruità delle misure in concreto disposte rispetto ai fini per i quali la legge consente all’Amministrazione di disporre un regime derogatorio rispetto a quello ordinario* », non sarebbe illogico concludere che la previsione del comma *2-quater* da parte della legge 15 luglio 2009 n. 94 non ha fatto venir meno le ragioni che indussero la Corte, nella suddetta sentenza, a richiedere un controllo giurisdizionale che abbracciasse anche la congruità delle restrizioni adottate rispetto alle finalità di ordine e sicurezza che giustificano l’applicazione del regime *ex articolo 41-bis comma 2 e ss. O.P.*

Dal 2013, al posto del reclamo *ex articolo 14-ter* O. P., il rimedio utilizzabile in caso di *inosservanza da parte dell’amministrazione di disposizioni previste dalla presente legge e dal relativo regolamento, dalla quale derivi al detenuto o all’internato un attuale e grave pregiudizio all’esercizio dei diritti* è il nuovo reclamo *ex articolo 35-bis* O.P., introdotto dall’art. 3, d.l. 23 dicembre 2013 n. 146, convertito con legge 21 febbraio 2014 n. 10, in risposta alle censure espresse dalla Corte europea dei diritti dell’uomo sull’assenza, nell’ordinamento italiano, di rimedi effettivi che consentano di interrompere immediatamente una violazione in atto e di fornire un’adeguata riparazione del danno subito a causa di tale violazione, nella sentenza 8 gennaio 2013, Torreggiani ed altri c. Italia.

Erano sorti alcuni dubbi riguardo l’organo competente a decidere sullo specifico contenuto del decreto applicativo o di proroga del regime detentivo speciale. Sul punto però la Cassazione, condividendo la posizione dello stesso tribunale di sorveglianza di Roma, ha statuito che *quando le questioni poste con il reclamo non attengano all’adozione, alla proroga o alla revoca del provvedimento ministeriale, e quindi alla verifica della sussistenza dei presupposti legittimanti il suo mantenimento, ma riguardino ‘problematiche pratiche ed operative’, e pertanto i profili applicativi delle singole restrizioni e la loro incidenza sui diritti soggettivi del detenuto,*

sicurezza, ma dell’accertamento della eventuale lesione di un diritto fondamentale – mai giustificabile, neppure per esigenze di sicurezza – da verificare caso per caso ».

<sup>(106)</sup> Era in vigore il d.l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito con legge 7 agosto 1992, n. 356. La Corte specificò che se la normativa in questione prevedesse la sottoposizione ad un regime « già interamente predeterminato dalla legge », in tal caso « l’unico controllo giurisdizionale possibile a parte eventuali contrasti fra la stessa legge e la Costituzione potrebbe vertere sulla sussistenza dei presupposti per l’adozione del provvedimento », come prevede la disciplina della riforma del 2009.

*rimane la normale competenza del Magistrato di sorveglianza territoriale, prevista in via generale dall'art. 677 c.p.p.*<sup>(107)</sup>.

Ritornando al reclamo di cui al rinnovato comma 2-*quinquies* dell'articolo 41-*bis* O.P., il procedimento che scaturisce dalla sua proposizione è regolato dal nuovo comma 2-*sexies* dell'articolo 41-*bis* O.P.

Resta invariato il termine entro cui deve pronunciarsi il tribunale di sorveglianza di Roma, pari a dieci giorni dal ricevimento del reclamo, considerato ordinatorio dalla giurisprudenza di legittimità, e restano anche sostanzialmente inascoltate le censure, mosse da più parti già durante la vigenza delle discipline precedenti la legge 15 luglio 2009 n. 94, verso la sistematica violazione dei termini per decidere da parte del tribunale, fra le quali ritroviamo anche quelle espresse dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Per sollecitare ad impugnare le ordinanze del tribunale di sorveglianza innanzi alla Suprema corte, i soggetti originariamente legittimati a presentare *ricorso per cassazione avverso l'ordinanza del tribunale per violazione di legge*<sup>(108)</sup> sono stati affiancati il pubblico ministero in udienza, il procuratore generale presso la corte d'appello, il detenuto, l'internato o il difensore, il procuratore nazionale antimafia e dal procuratore di cui al comma 2-*bis*. Il comma in esame, agli ultimi due periodi, conclude affermando rispettivamente che: la presentazione di tale ricorso non sospende l'esecuzione del provvedimento; nel caso il reclamo dovesse venire accolto *il Ministro della Giustizia, ove intenda disporre un nuovo provvedimento ai sensi del comma 2, deve, tenendo conto della decisione del tribunale di sorveglianza, evidenziare elementi nuovi o non valutati in sede di reclamo*. Ovviamente è stato eliminato l'ultimo periodo del comma 2-*sexies* presente nella legge 23 dicembre 2002 n. 279, in riferimento alla possibilità di accoglimento parziale del reclamo, poiché la cognizione del tribunale di sorveglianza non può più riguardare il contenuto concreto del provvedimento ministeriale.

Un nuovo ultimo comma, il 2-*septies*, va a chiudere la struttura dell'articolo 41-*bis* O.P. e ad esaurire la serie di novità apportate alla disciplina del regime detentivo speciale dalla legge 15 luglio 2009 n. 94. Esso regola la presenza del detenuto o dell'internato al procedimento operando un rinvio alle disposizioni dell'articolo 146-*bis*, disp. att. c.p.p., che a sua volta regolamenta i casi e le modalità in cui è disposta la partecipazione a distanza al dibattimento. Con questa espressa previsione il legislatore, dopo che con la legge 23 dicembre 2002 n. 279 introducesse stabilmente nell'ordinamento l'obbligatorietà, per i sottoposti al regime

<sup>(107)</sup> Cass. pen., sez. I, 10 settembre 2015, n. 37835, che cita altre precedenti decisioni della Cassazione nello stesso senso.

<sup>(108)</sup> Articolo 41-*bis*, comma 2-*sexies*, terzo periodo, O.P. Per « violazione di legge » si intende, oltre all'inosservanza delle disposizioni di legge sostanziale e processuale, anche la mancanza della motivazione che secondo Cass. pen., sez. I, 9 novembre 2004, n. 48494, è integrata quando « la motivazione stessa risulti del tutto priva dei requisiti minimi di coerenza, di completezza e di logicità, al punto da risultare meramente apparente o assolutamente inidonea a rendere comprensibile il filo logico seguito dal giudice di merito, ovvero quando le linee argomentative del provvedimento siano talmente scoordinate e carenti dei necessari passaggi logici da fare rimanere oscure le ragioni che hanno giustificato la decisione ».

differenziato, di partecipare in collegamento audio-visivo al processo, ha confermato di voler « *differenziare anche sul piano processuale il trattamento* » dei ristretti al 41-bis O.P., scegliendo così di far « *prevale le esigenze di salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica sull'esercizio del diritto di difesa* ».

#### 4.12 IL REGIME EX ARTICOLO 41-BIS O.P. COME DISCIPLINATO DALLA CIRCOLARE DIPARTIMENTALE DEL 2 OTTOBRE 2017 N. 3676/6126. I RECENTI INNESTI CON LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Il Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria nel corso degli anni ha disciplinato nel dettaglio i contenuti del regime del 41-bis O.P., recependo le indicazioni espresse nei pronunciamenti della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione, riducendo il più possibile il rischio di violazione dei diritti fondamentali dei detenuti.

Al fine di rendere uniforme l’applicazione del regime negli Istituti, l’Amministrazione Penitenziaria ha elaborato la circolare DAP 2-10-2017 n. 3676/6126 che fornisce precise linee guida per disciplinare con modalità omogenee lo svolgimento delle attività nelle sezioni detentive, e per contemperare il rispetto dei diritti dei detenuti con il fine di prevenire contatti con l’esterno. Con tale circolare, il Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria è intervenuto a disciplinare l’organizzazione del circuito detentivo speciale di cui all’articolo 41-bis O.P., sulla base di un documento articolato in 37 prescrizioni, ulteriormente suddivise in sottopunti, con l’aggiunta finale di una griglia applicativa (il c.d. Modello 72), contenente un’elencazione puntuale di generi alimentari, bevande, medicinali e articolari vari, concessi in regime di sopravvitto, ai detenuti sottoposti al regime.

Attualmente, il regime ex articolo 41-bis O.P. prevede che: i detenuti siano ristretti in camera singola; siano istituiti i gruppi di socialità composti al massimo da 4 detenuti secondo valutazioni che impediscono sodalizi criminali trasversali; sia garantita la permanenza all’aperto per un massimo di due ore; i colloqui visivi con i familiari siano effettuati nel numero massimo di uno al mese (a distanza di circa 30 giorni), con durata di un’ora, con un massimo di tre persone (fino al terzo grado di parentela), con l’utilizzo di mezzo divisorio (se presente un minore di anni 12 senza vetro divisorio e la vicinanza al detenuto del minore), e che siano audio e videoregistrati; i colloqui telefonici con i familiari avvengano una volta al mese in alternativa al colloquio visivo (con registrazione ed ascolto) e solo dopo i primi sei mesi di applicazione del regime; i colloqui visivi con i difensori siano effettuati senza vetro divisorio e senza limiti di durata e di frequenza; la corrispondenza epistolare sia sottoposta a visto di censura salvo quella con il difensore, i membri del parlamento o i rappresentanti di Autorità nazionali ed europee aventi competenza in materia di giustizia.

Le modalità di attuazione dei diritti di cui è titolare il detenuto in materia di trattamento (istruzione, lavoro, religione, attività ricreative e sportive etc.) ed assistenza sanitaria trovano esauriente disciplina di dettaglio, nel rispetto delle esigenze di sicurezza e prevenzione.

I detenuti in regime *ex articolo 41-bis* O.P. possono iscriversi a corsi scolastici ed universitari e sostenere i relativi esami.

Gli esami sono effettuati con ingresso in istituto della commissione, in locali muniti di vetro divisorio.

Il detenuto può svolgere attività lavorativa nell’ambito della sezione di allocazione, fermo restando quanto previsto dalla normativa circa il divieto di comunicazione tra diversi gruppi di socialità.

Ai ristretti viene assicurata la partecipazione ai riti del culto cattolico.

Per i detenuti appartenenti a religioni diverse dalla cattolica viene garantita su loro richiesta l’assistenza dei Ministri del proprio culto accreditati presso gli Organi competenti.

Particolare attenzione è dedicata ai rapporti con i diversi operatori penitenziari, con i sanitari e con il Garanti dei detenuti, nonché alle modalità con le quali vengono eseguiti i controlli di sicurezza (perquisizioni, accertamenti numerici, controlli stanze e pacchi) e sono regolate le procedure disciplinari.

Restrizioni sono poi previste per quanto attiene al peculio, alla ricezione di bene dall’esterno nonché, alla permanenza all’aperto. Relativamente a quest’ultima, la norma prevede una limitazione a due ore al giorno di permanenza all’aperto in «gruppi di socialità» la cui costituzione avviene secondo criteri stabiliti dall’Amministrazione Penitenziaria al fine di evitare il consolidamento ovvero l’insorgere di sodalizi criminali non superiori a quattro persone e, con la previsione delle opportune misure di sicurezza, anche attraverso accorgimenti di natura logistica sui locali di detenzione, volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di comunicare e, fino alle pronunce della Corte Costituzionale, scambiare oggetti e cuocere cibi tra detenuti appartenenti a diversi «gruppi di socialità».

Inizialmente, limitazioni erano previste anche al numero di colloqui con i difensori. Su tale limite è tuttavia intervenuta la Corte Costituzionale con la sentenza n. 143/2013 dichiarandone l’illegittimità per la parte in cui limitava il numero di colloquio fruibili con i difensori a tre a settimana, in quanto in contrasto con i principi enunciati negli articoli 3, 24 e 111 terzo comma, della Costituzione italiana.

Con la sentenza numero 186 del 2018 la Consulta si è pronunciata sul divieto di cottura dei cibi imposto ai detenuti in regime di carcere duro e sancito dal comma 2 *quater*, lettera f): tale previsione è stata dichiarata incostituzionale perché in contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione. Vietare la cottura di cibi ai detenuti sottoposti al regime *ex articolo 41-bis* O.P. pone in essere una disparità di trattamento ingiustificata, essendo, invece, permesso di cucinare agli altri detenuti; ha carattere puramente afflittivo e vessatorio, contrastante con il fine rieducativo della pena e con il divieto di infliggere pene contrarie al senso di umanità. Pertanto, tenuto conto delle conclusioni di illegittimità costituzionale di cui alla soprarichiamata sentenza, l’Amministrazione Penitenziaria ha elaborato la circolare prot. n. 0327043 del 18.10.2018 con la quale ha proceduto ad aggiornare ed integrare le disposizioni in materia.

Inoltre, con la sentenza numero 97 del 2020 la Corte ha dichiarato l'illegittimità del comma 2-*quater*, lettera f) dell'articolo 41-*bis* O.P. nella parte in cui stabilisce un divieto assoluto di scambiare oggetti fra detenuti appartenenti allo stesso gruppo di socialità. Anche in questo caso, ravvisando un contrasto con gli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione. La Corte ha affermato che la previsione di un regime differenziato come quello di cui all'articolo 41-*bis* O.P. incontra dei limiti precisi e non può tradursi in una compressione sproporzionata dei diritti dei detenuti. Le misure adottate non possono eccedere lo scopo, altrimenti assumerebbero una connotazione puramente afflittiva che andrebbe ad incidere negativamente sul programma trattamentale del detenuto.

La Consulta ha ritenuto che vietare a coloro che sono sottoposti al regime differenziato lo scambio di oggetti se appartenenti allo stesso gruppo di socialità non osta alla eventuale trasmissione di messaggi all'esterno, potendo questi essere veicolati tramite il linguaggio verbale e non verbale.

La Corte, tuttavia, non ha escluso che l'Amministrazione Penitenziaria introduca eventuali restrizioni, purché siano fondate su un bilanciamento tra esigenze di sicurezza e diritti fondamentali in concreto e siano sempre sottoponibili al vaglio del magistrato di sorveglianza.

La Corte Costituzionale, infine, è da poco tornata a pronunciarsi in tema di 41-*bis* O.P. con la sentenza numero 18 del 2022, accogliendo la questione di legittimità sollevata dalla Corte di Cassazione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 2-*quater*, lettera e) dell'articolo 41-*bis* O.P. nella parte in cui non esclude dalla sottoposizione a visto di censura la corrispondenza tra il detenuto e il suo difensore in quanto vi ha ravvisato una violazione del diritto di difesa.

Il detenuto è titolare del diritto di comunicare in modo privato con il proprio difensore e ciò, tra l'altro, può tutelarlo da eventuali abusi da parte delle autorità penitenziarie.

Sottoporre a visto di censura la corrispondenza tra detenuto e difensore significa comprimere irragionevolmente il diritto di difesa del reo e non è, di certo, una misura idonea a impedire che abbia contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza.

Inoltre, una tale previsione farebbe presumere una collusione tra difensore e imputato che screditerebbe il ruolo della professione forense, atta a tutelare i diritti fondamentali del reo nonché lo stato di diritto *in toto*.

Sulla criticità relativa al diritto alla salute, invece, la giurisprudenza italiana si è sempre espressa valutando in maniera dogmatica la rigidità della misura carceraria *de quo*.

Più di recente, con l'introduzione da parte Legislatore dell'emergenza disciplinata dal d.l. 28 del 2020 si incide sugli articoli 30-*bis* e 47-*ter* O.P., andando a prevedere, per l'adozione di tali misure nei confronti dei detenuti sottoposti a regime di cui all'articolo 41-*bis* O.P. la necessità di un parere obbligatorio sull'istanza che i giudici di sorveglianza devono richiedere al

procuratore antimafia in ordine all'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata ed alla pericolosità del soggetto.

#### 4.13 I RAPPORTI DEL COMITATO EUROPEO PER LA PREVENZIONE DELLA TORTURA E DELLE PENE O TRATTAMENTI INUMANI O DEGRADANTI (CPT)

Il CPT non ha mai messo in discussione la necessità di un regime detentivo speciale che aiuti a contrastare la pericolosità dei membri di organizzazioni criminali e impedire che continuino a comunicare istruzioni o perpetrare reati anche dal carcere. Tuttavia, specifica che l'utilizzo di tali modalità di detenzione debbano avvenire solo in casi eccezionali e per il più breve tempo possibile, a causa delle conseguenze negative che tali tipi di restrizioni potrebbero avere sui detenuti nel lungo periodo, escludendo in ogni caso misure di restrizione meramente afflittive.

Per ciò che concerne il regime *ex articolo 41-bis*, comma 2 e ss., O.P., il Comitato, nei rapporti riguardanti le visite effettuate, ha in genere espresso considerazioni molto più critiche rispetto alla Corte EDU. Nel valutare la liceità di tale trattamento differenziato rispetto all'art. 3, CEDU, tiene d'occhio alcuni parametri: la scrupolosa aderenza alla finalità espressa nella sua istituzione; l'isolamento e i suoi effetti, con attenzione a che non si produca quel deterioramento delle capacità psicofisiche del detenuto che si configurerebbe come trattamento inumano e degradante; la salvaguardia di alcuni diritti, soprattutto in tema di privatezza, valore di difficile tutela in tali contesti; il mutato concetto di territorialità della pena che si realizza di fatto in questi casi; l'indeterminatezza intrinseca di un regime speciale rinnovabile in modo quasi automatico e per un tempo complessivo non definito.

Nel rapporto del 1997 il Comitato, dopo aver preso atto del funzionamento e delle finalità della *prima versione* del regime differenziato, lo catalogò come uno dei regimi più duri che sia stato finora osservato, evidenziando già come le misure restrittive in cui esso consisteva potessero causare, nei soggetti detenuti, effetti dannosi e comprometterne le facoltà psichiche. Sono state mostrate perplessità in particolare su come alcune di tali restrizioni potessero conciliarsi con l'obiettivo dichiarato del regime in questione, ovvero impedire i collegamenti dal carcere tra i detenuti e la loro associazione d'appartenenza, ipotizzando poi come scopo non dichiarato del regime detentivo speciale quello di pressare psicologicamente i ristretti, affinché si dissocino dal proprio gruppo criminale o collaborino con le autorità giudiziarie. In tale contesto il CPT raccomandò al Governo italiano di rivedere il funzionamento del sistema di cui all'articolo 41-bis O.P., consentendo ai detenuti di compiere attività ricreative e di assicurargli un contatto umano appropriato<sup>(109)</sup>.

<sup>(109)</sup> Cfr. il *Rapporto al Governo italiano sulla visita effettuata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) in Italia dal 22 ottobre al 6 novembre 1995*, reso pubblico il 4 dicembre 1997, pp. 36-37, su [www.coe.int](http://www.coe.int). La necessità di instaurare un contatto umano appropriato, non solo con altri detenuti ma anche con il personale carcerario, è stata espressa in seguito nel *Rapporto al Governo italiano sulla visita effettuata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti*

Nel rapporto del 2010, rinnovando la raccomandazione di garantire un livello accettabile di relazioni umane con altri detenuti e con gli agenti di custodia, il CPT evidenziava quanto incidesse negativamente sulla salute mentale dei ristretti anche la sporadicità dei colloqui con i loro familiari, nonché le difficoltà a cui dovevano sottostare nel compierli: la maggior parte dei detenuti aveva infatti diritto ad un'ora mensile di visite, da tenersi tramite interfono, separati da un vetro divisorio a tutta altezza, senza possibilità di accumulare quelle inutilizzate<sup>(110)</sup>. Su tali problematiche il Comitato raccomanda ad esempio di concedere colloqui compensativi di quelli non sostenuti, di consentire telefonate ai familiari in aggiunta delle visite ricevute e anche nei primi sei mesi di reclusione al regime differenziato, di eliminare il vetro divisorio per i colloqui di soggetti sottoposti al regime *ex articolo 41-bis O.P.* da un periodo di tempo molto lungo, predisponendo misure di sicurezza alternative<sup>(111)</sup>.

Molto severa è stata invece la constatazione che tale regime speciale, nonostante dovesse essere applicato solo in casi eccezionali, veniva invece rinnovato pressoché automaticamente, comportando per la maggior parte dei ristretti una sottoposizione prolungata a delle restrizioni che potrebbero equivalere ad una negazione del concetto di trattamento penitenziario<sup>(112)</sup>. Allo stesso modo il Comitato si è mostrato intransigente a proposito della permanenza nelle cosiddette « aree riservate », ovvero, nel caso specifico, una sezione adiacente a quella dedicata al regime detentivo speciale, in cui il detenuto viene posto in una forma di isolamento ancor più rigorosa.

Con il rapporto del 2013 il CPT sottolinea la preoccupazione per la sostanziale impermeabilità del Governo italiano rispetto alla maggior parte delle raccomandazioni formulate dopo la visita del 2008, dimostrata dall'entrata in vigore della legge 15 luglio 2009 n. 94. Con tale normativa venivano infatti ulteriormente irrigidite alcune limitazioni derivanti dall'applicazione del regime detentivo speciale, già censurate in passato dal Comitato per la loro rigorosità<sup>(113)</sup>.

*inumani o degradanti (CPT) in Italia dal 13 al 25 febbraio 2000*, reso pubblico il 29 gennaio 2003, pp. 30-31, nel quale il Comitato osservava un ulteriore inasprimento del regime detentivo speciale dovuto all'entrata in servizio degli agenti del Gruppo operativo mobile (G.O.M.), che sostituirono il personale penitenziario ordinario nelle aree di detenzione adibite al regime differenziato, con l'obiettivo di attuare rigorosamente le restrizioni previste dai decreti ministeriali e di ridurre drasticamente i contatti con i detenuti sottoposti.

<sup>(110)</sup> Vedi il *Rapporto al Governo italiano sulla visita effettuata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) in Italia dal 14 al 26 settembre 2008*, reso pubblico il 20 aprile 2010, pp. 32-34.

<sup>(111)</sup> Rapporto al Governo italiano sulla visita effettuata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) in Italia dal 14 al 26 settembre 2008, reso pubblico il 20 aprile 2010, p. 33.

<sup>(112)</sup> Vedi sempre il *Rapporto al Governo italiano sulla visita effettuata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) in Italia dal 14 al 26 settembre 2008*, reso pubblico il 20 aprile 2010, p. 34, su [www.coe.int](http://www.coe.int). Cfr. anche il *Rapporto sul regime detentivo speciale. Indagine conoscitiva sul 41-bis (marzo 2018). Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani*, pp. 45-46, su [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>(113)</sup> Al CTP destava appunto forte preoccupazione l'approvazione del disegno di legge « Disposizioni in materia di sicurezza pubblica » n. 733 al Senato, che avrebbe poi portato al « pacchetto sicurezza » del 2009, per il quale si rimanda al capitolo I, par. 3.3. Cfr. il *Rapporto al Governo italiano sulla visita effettuata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura*

Infine, nell'ultimo rapporto disponibile in cui è stato preso in considerazione il regime *ex articolo 41-bis*, comma 2 e ss., O.P., il CPT ha invitato le autorità italiane ad una revisione del suddetto regime in tutto il sistema carcerario, raccomandando una serie di interventi specifici, quali, ad esempio, introdurre una più ampia gamma di attività che consentano ai ristretti di trascorrere almeno quattro ore giornaliere al di fuori delle loro celle, insieme agli altri detenuti della stessa sezione; concedere almeno una visita di un'ora alla settimana senza vetro divisorio, il cui utilizzo dovrebbe basarsi su una valutazione individuale del rischio; consentire il cumulo delle ore di visita delle quali non si usufruisce; consentire di effettuare almeno una telefonata al mese indipendentemente dall'aver tenuto o meno un colloquio durante lo stesso periodo; garantire che le decisioni dei giudici di sorveglianza siano prontamente e pienamente attuate dall'Amministrazione Penitenziaria<sup>(114)</sup>.

Anche la sottoposizione dei reclusi a sorveglianza sistematica e permanente ha ricevuto una decisa censura, riscontrata in questo caso durante la visita del 2016 nella sezione dedicata al regime detentivo speciale del carcere di Sassari. In particolare, il Comitato riconosce l'uso legittimo della sorveglianza cellulare con dispositivi a circuito chiuso solo sulla base di una valutazione individuale, da ripetere periodicamente, e solo per salvaguardare l'interessato da un rischio di autolesionismo, di suicidio o se vi è il concreto sospetto che stia svolgendo attività che potrebbero mettere a repentaglio la sicurezza. Un'applicazione sistematica di tale tipo di sorveglianza violerebbe gravemente la *privacy* dei ristretti e renderebbe il trattamento penitenziario ancora più opprimente<sup>(115)</sup>.

Anche con la visita, svoltasi tra il 12 e il 22 marzo 2019, ripetuta nel 2022, il CPT si è posto lo scopo di verificare le condizioni, tra le altre, dei detenuti all'interno del circuito di Alta Sicurezza e sottoposti al regime *ex articolo 41-bis* O.P.

Il Comitato, nella sua visita del 2019, si è recato a Opera e a Saluzzo. Le carenze materiali di queste aree degli istituti coincidono, sostanzialmente, con quelle riscontrate per il medio regime (carena di acqua calda, riscaldamento, luce naturale); lo stesso si può dire sul regime detentivo, nonostante una maggiore difficoltà di accesso alle attività istruttive o ricreative (ma una maggiore attenzione è dedicata ai trattamenti individuali).

Durante la sua visita in Italia, il Comitato ha visitato i detenuti in regime di 41-bis O.P. presso le carceri di Milano Opera e Viterbo. Le maggiori limitazioni sono imposte sul piano dei rapporti con l'esterno: solo

e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) in Italia dal 14 al 26 settembre 2008, reso pubblico il 20 aprile 2010, p. 35, su [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>(114)</sup> Vedi il Rapporto al Governo italiano sulla visita effettuata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) in Italia dall'8 al 21 aprile 2016, reso pubblico l'8 settembre 2017, p. 34, su [www.coe.int](http://www.coe.int). Cfr. anche il Rapporto su regime detentivo speciale. Indagine conoscitiva sul 41-bis 8 marzo 2018) Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, pp. 63-64, su [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>(115)</sup> Cfr. Rapporto al Governo italiano sulla visita effettuata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) in Italia dall'8 al 21 aprile 2016, reso pubblico l'8 settembre 2017, p. 34, su [www.coe.int](http://www.coe.int).

una telefonata mensile di dieci minuti o una visita mensile al mese della durata di un'ora è concessa con un familiare, sotto stretta sorveglianza del personale. Ai detenuti sono poi concessi incontri mensili di dieci minuti con i figli o i nipoti minori di dodici anni. Nessuna attività formativa è offerta, i contatti con gli educatori sono sporadici (Milano Opera) o inesistenti (Viterbo), le visite mediche sono svolte in presenza di un agente. La proroga del regime, poi, viene disposta quasi in automatico, sulla sola base dell'assenza di informazioni circa lo scioglimento del vincolo associativo nei confronti del detenuto. Esiste inoltre, per il CPT, un regime « più duro del carcere duro »: la c.d. « area riservata », imposta nei confronti di quei detenuti in regime di 41-bis per i quali si voglia assicurare un'impossibilità assoluta di comunicare con altri detenuti nel medesimo regime; essa comporta il « quasi isolamento » (i detenuti sono riuniti in gruppi di due) in celle perlopiù buie, e un controllo ininterrotto, esercitato mediante telecamere e buchi nei muri, su ogni momento – anche il più intimo – della vita del detenuto. L'applicazione di tale misura non è sindacabile di fronte al Tribunale di Sorveglianza. Il Comitato rivolge alle autorità italiane un invito a riflettere sulla possibile non conformità del regime all'art. 27 comma 3 della Costituzione.

#### 4.14 COMPATIBILITÀ CON LA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI

Fino al 2013, la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva quasi sempre fatto salve le normative poste dai vari Stati membri a disciplina dell'ergastolo. E questo avveniva in virtù dell'orientamento giurisprudenziale, elaborato nel *leading case* Kafkaris c. Cipro del 2008, secondo cui solo una pena perpetua che si fosse rivelata *de jure e de facto* irriducibile avrebbe concretizzato una violazione dell'articolo 3 della CEDU. Pertanto, il potere del Capo dello Stato di accordare la grazia, commutare la pena e concedere la condizionale era sufficiente, indipendentemente dalla previsione della liberazione condizionale, a garantire la riducibilità della pena perpetua. Proprio l'esistenza di tale potere permetteva – secondo i giudici di Strasburgo – di escludere la natura disumana e degradante dell'ergastolo e, quindi, la sua illegittimità convenzionale.

Da questa posizione della Corte, nonostante dure critiche provenienti dai suoi stessi componenti, emergeva la volontà di preservare al massimo grado il margine di apprezzamento riservato agli Stati nazionali.

Un'inversione di tendenza si registrò con la sentenza della Grande Camera Vinter e altri c. Regno Unito del 2013, in cui la Corte dedicò particolare attenzione, anche da una prospettiva comparatistica, ai concetti di dignità dell'uomo e funzione della pena.

La Corte sembra così propendere per una teoria polifunzionale della pena secondo la quale la giustificazione in chiave retributiva della sanzione legittimamente inflitta non può trascurare la funzione di risocializzazione cui si riconosce una importanza pari agli altri possibili scopi della pena: un ergastolo che al momento della sua irrogazione risultava giusto, potrebbe nel corso del tempo apparire ingiusto.

*«La speranza è un aspetto importante e costitutivo della persona umana. Gli autori degli atti più odiosi ed estremi che infliggono ad altri sofferenze indescrivibili, conservano comunque la loro umanità fondamentale e hanno capacità intrinseca di cambiare. [...] essi conservano la speranza che un giorno potranno riscattarsi per gli errori commessi. Impedire loro di nutrire tale speranza significherebbe negare un aspetto fondamentale della loro umanità e, pertanto, sarebbe degradante»:* queste sono le parole pronunciate dal giudice irlandese Forde nel corso della sua decisione a votare in favore della maggioranza nel caso Vinter, in sede di decisione della Grande Camera (che, come abbiamo visto, ha determinato un ribaltamento della decisione precedentemente presa dalla IV sezione). Inizia così a germogliare il c.d. «*diritto alla speranza*», che può essere definito come quel diritto, che il detenuto ha, di nutrire un’aspettativa futura sulla possibilità che venga liberato, decorso un determinato lasso di tempo, in modo tale da rendere la sua detenzione meno afflittiva. Come si può facilmente evincere dalle parole sopracitate, l’assenza di speranza comporta la messa in atto di comportamenti inumani o degradanti, ed anche una tortura.

Il «*diritto alla speranza*» si concretizza nel nostro ordinamento con la sentenza n. 253 del 2019, con la quale la Corte Costituzionale, sotto la spinta della CEDU riguardante il caso Viola, ha dichiarato l’illegittimità parziale dell’articolo 4 *bis*, comma 1, O.P. nella parte in cui non prevede che, ai detenuti per i delitti di cui all’articolo 416-*bis* c.p. e per quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l’attività delle associazioni in esso previste, possano essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell’articolo 58-*ter* del medesimo O. P., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l’attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti. In altre parole, la Corte sancisce la illegittimità costituzionale dell’articolo 4-*bis* O.P., ove non preveda la concessione di «*permessi premio*», nonostante «*siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l’attualità della partecipazione all’associazione criminale sia, più in generale, il pericolo del ripristino di collegamenti con la criminalità organizzata. Sempre che, ovviamente, il condannato abbia dato piena prova di partecipazione al percorso rieducativo*». Una decisione importante sul piano della giurisprudenza, e non solo, destinata a sortire effetti rilevanti nell’assicurare un rafforzamento dei diritti fondamentali dell’uomo e un innalzamento della relativa tutela.

Questa Commissione si è occupata del tema; difatti il 12 aprile 2022 ha approvato la relazione sull’istituto di cui all’articolo 4-*bis* O.P.<sup>(116)</sup> e sulle

<sup>(116)</sup> Cfr., Doc. XXIII n. 21, « Relazione sull’istituto di cui all’articolo 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 in materia di ordinamento penitenziario e sulle conseguenze derivanti dall’ordinanza della Corte Costituzionale n. 97 del 2021 ». In tale relazione la Commissione auspica che il legislatore: *a) estenda la possibilità di accedere a tutti i benefici anche ai condannati non collaboratori, ritenendosi tali interventi conformi alle prescrizioni dettate dalla Corte costituzionale nelle pronunce esaminate: non solo il permesso premio, ma anche le misure intermedie che precedono, l’eventuale concessione della liberazione condizionale; b) operi una differenziazione, all’interno dei delitti ricompresi nell’articolo 4-*bis* dell’O.P. vigente, tra reati di prima fascia e di*

conseguenze derivanti dall’ordinanza della Corte Costituzionale nr. 97 del 2021, che fa seguito a quella già precedentemente approvata nella seduta del 20 maggio 2020 che affrontava le ripercussioni delle pronunce della CEDU e della Corte Costituzionale<sup>(117)</sup>.

seconda fascia, prevedendo un regime probatorio diverso, atteso che la Consulta ha più volte ribadito che l’articolo 4-bis dell’O.P. è diventato un contenitore che non assicura più la rescissione dei legami con il mondo criminale di appartenenza (mafioso o terroristico): va distinta la criminalità organizzata di tipo mafioso o terroristico-eversiva con un diverso onere probatorio da quei reati che, pur contenuti nel comma 1 dell’articolo 1, non siano in tale ambito; *c*) valuti di prevedere l’esame delle ragioni della mancata collaborazione (silenti per scelta e silenti loro malgrado) al fine di verificare non solo l’assenza di attualità dei collegamenti; *d*) valuti di prevedere la competenza del tribunale di sorveglianza territorialmente competente per le istanze presentate dai detenuti, condannati per i delitti di prima fascia, ivi compresa la concessione provvisoria dei benefici; *e*) valuti di prevedere una norma transitoria, ove siano rese peggiorative le modalità di esecuzione della pena in base ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 26 febbraio 2020; *f*) emanì un’ulteriore norma transitoria che preveda le situazioni pendenti all’entrata in vigore relative ai detenuti che hanno già ottenuto il riconoscimento della collaborazione impossibile, oggettivamente irrilevante inesigibile o che hanno fatto istanza di riconoscimento ovvero che stiano usufruendo di benefici; *g*) provveda a modificare gli articoli 30-bis e 30-ter dell’O.P. in relazione al termine di quindici giorni stabilito dalla Corte costituzionale, per proporre reclamo avverso l’ordinanza di rigetto o accoglimento del permesso premio; *h*) preveda una pregiudizialità espressa per rendere inammissibile, per assenza di un presupposto di legge, la richiesta di accesso ai benefici da parte dei detenuti sottoposti al regime di cui all’articolo 41-bis dell’O.P. Questi detenuti potranno presentare istanza di accesso ai benefici, a partire dal permesso premio, solo dopo la revoca o la mancata proroga del provvedimento del Ministro. La Commissione segnala che in tal modo il legislatore, nella sua autonomia di azione, potrà trovare il punto di equilibrio auspicato dalla Corte costituzionale, per evitare la pronuncia di illegittimità sulla questione oggetto dell’ordinanza di rimessione o il ricorso, da parte del giudice delle leggi, allo strumento dell’illegitimità consequenziale. La Corte, ha ritenuto la Commissione nella relazione, in presenza di un intervento legislativo, all’esito dell’udienza pubblica del 10 maggio 2022, « potrebbe restituire gli atti al giudice remittente, e, quindi, alla Corte di cassazione affinché rivaluti la persistente rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni. Ove il giudice remittente risollevi questione di legittimità costituzionale, la Consulta rivaluterà di nuovo il tema dell’ergastolo ostativo e potrà pronunciare una sentenza interpretativa di accoglimento o di rigetto ovvero dichiarare la incostituzionalità delle norme ». La Corte costituzionale, nell’esaminare l’istanza di rinvio delle questioni di legittimità costituzionale sull’ergastolo ostativo, presentata dalla Presidenza del Consiglio per il tramite dell’Avvocatura dello Stato, nonché la richiesta di rigetto della parte privata costituita, ha disposto il rinvio della trattazione all’udienza pubblica dell’8 novembre 2022.

In questa relazione sono state approfondite anche le sentenze della Corte Costituzionale nn. 32 e 113 del 2020, n. 97 del 2021 e 20 del 2022 e l’ordinanza del Tribunale di Sorveglianza di Perugia del 23 settembre 2021.

<sup>(117)</sup> Cfr., Doc. XXIII n. 3, « Relazione sull’articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975 in materia di ordinamento penitenziario e sulle conseguenze derivanti dalla sentenza n. 253 del 2019 della Corte Costituzionale ». Questa Commissione, con tale documento, ha proposto di limitare ai reati di prima fascia indicati dalla Corte costituzionale un regime probatorio rafforzato, fissando un altro tipo di doppio binario, non un trattamento diverso e più rigoroso, ma un più rigoroso procedimento di accertamento da parte della magistratura di sorveglianza dei presupposti per la concessione del beneficio, con la scansione più rigida delle fasi della verifica sul venir meno dei legami con l’organizzazione criminale, attraverso un’allegazione della stessa parte istante, basata su elementi fatti precisi, concreti ed attuali, dell’esclusione del mantenimento dei contatti con l’organizzazione mafiosa. Quanto agli altri reati cosiddetti di « seconda fascia », aventi natura mono-soggettiva o non di contesto mafioso ma ritenuti dal legislatore di particolare gravità, la Commissione ha proposto la valutazione, ai fini della concessione del beneficio, non tanto della sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, quanto dell’attualità della pericolosità sociale del condannato e dei rischi connessi ad un reinserimento nella società, prospettando accertamenti differenti e più rapidi, con l’acquisizione dei pareri rispettivamente del procuratore della repubblica e del comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica territorialmente competenti.

## **CAPITOLO V**

### **IL PERSONALE SPECIALIZZATO DI POLIZIA PENITENZIARIA**

#### **5.1 IL GRUPPO OPERATIVO MOBILE (G.O.M.)**

Il G.O.M. è un Reparto specializzato del Corpo di Polizia Penitenziaria. Raccoglie l'eredità di precedenti Servizi e Reparti del Corpo degli Agenti di Custodia.

È stato istituito con ordine di servizio del 27 maggio 1997, su iniziativa dell'allora Direttore Generale del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Michele Coiro, che lo pose alle sue dirette dipendenze, con la finalità di mantenere l'ordine e la disciplina negli istituti penitenziari, con priorità di intervento in caso di rivolta o di altre gravi situazioni di turbamento, nonché di garantire la sicurezza delle traduzioni concernenti i detenuti ad elevato indice di pericolosità.

Il provvedimento divenne un vero e proprio decreto ministeriale due anni più tardi (19 febbraio del 1999) e vennero attribuiti al G.O.M. i seguenti compiti: curare, su richiesta del Direttore dell'Ufficio Centrale Detenuti, i servizi di traduzione e piantonamento dei detenuti e degli internati ad altissimo indice di pericolosità e con particolare posizione processuale da effettuare, per motivi di sicurezza e riservatezza, con modalità operative anche in deroga alle disposizioni amministrative vigenti in materia; provvedere o partecipare al servizio di custodia dei detenuti sottoposti al regime detentivo di cui all'articolo 41-bis O.P., laddove esistesse l'opportunità di ulteriori misure di sicurezza, nonché dei detenuti collaboratori di giustizia ritenuti di maggiore esposizione a rischio, secondo le specifiche disposizioni impartite dal Direttore Generale; intervenire nei casi previsti dal primo comma dell'articolo 41-bis O.P. e provvedere all'esecuzione dei servizi di tutela e di scorta assegnati alla responsabilità del Corpo di Polizia Penitenziaria dal Comitato provinciale o nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica allorché riguardassero personale in servizio presso l'Amministrazione Penitenziaria esposti a particolari situazioni di rischio personale.

Successivamente, un nuovo decreto ministeriale, in data 4 giugno del 2007, ha definito i servizi e la struttura del G.O.M., precisandone le competenze, dettagliandone i compiti e le funzioni ed eliminando il servizio di tutela e scorta, attribuendogli in tal modo una maggiore versatilità operativa.

Con d.p.r. 11 marzo 2011 al G.O.M. è stata concessa la bandiera di istituto.

A distanza di 10 anni dal decreto ministeriale del 4 giugno 2007, in attuazione del processo di riordino dell'Amministrazione Penitenziaria (d.p.c.m. 15 giugno 2015, n. 84, e d.m. 2 marzo 2016), è stato emanato un

primo decreto riorganizzativo<sup>(118)</sup>, il cui contenuto si discostava, tuttavia, dalla bozza elaborata dal Gruppo di lavoro istituito nell’aprile 2016 in seno all’Amministrazione Penitenziaria con l’incarico di elaborare uno schema di decreto per la riorganizzazione del Gruppo.

Rispetto al decreto del 2007 sono stati affidati al G.O.M. compiti ulteriori, quali la gestione complessiva dei detenuti sottoposti al regime *ex articolo 41-bis O.P.* e l’osservazione e vigilanza di detenuti per reati di terrorismo anche internazionale, e al contempo sono state apportate modifiche sostanziali all’assetto organizzativo e agli strumenti amministrativi-contabili preesistenti e, conseguentemente, alla gestione delle risorse (ad es. eliminata la figura del funzionario delegato è stata tolta meno l’autonomia contabile, così come la delega al Direttore del G.O.M. rispetto alla movimentazione del personale).

Il 30 luglio 2020 è intervenuto il secondo decreto riorganizzativo del G.O.M., tuttora vigente, con il quale il G.O.M. viene configurato Reparto specializzato del Corpo di Polizia Penitenziaria, attesa la connotazione specialistica e in virtù del particolare impiego richiesto, in linea con quanto previsto dall’articolo 41-bis, comma 2-quater, O.P.: « *I detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione devono essere ... custoditi da reparti specializzati della Polizia Penitenziaria* ».

Il G.O.M. viene riorganizzato sia per quanto concerne le attribuzioni per la gestione dei detenuti sottoposti allo speciale regime *ex articolo 41-bis O.P.* sia sotto l’aspetto amministrativo-contabile.

In particolare, il nuovo decreto ministeriale:

- assegna al G.O.M. nuove attribuzioni: attività di controllo della corrispondenza, dei colloqui visivi e telefonici, del sopravvitto, della ricezione pacchi, nonché ogni altro servizio riguardante i detenuti 41 bis. Attribuzioni da assegnare al G.O.M. in via esclusiva decorsi 12 mesi dalla data di pubblicazione del decreto (articoli 2 e 12) anche se, allo stato, tale disposizione non è stata ancora attuata compiutamente;
- restituisce l’autonomia contabile al G.O.M.;
- attribuisce la gestione amministrativo-contabile all’Ufficio centrale.

#### 5.1.a Funzioni del G.O.M. (articolo 2, commi 3 e 5, d.m. 30 luglio 2020)

Specificatamente, il G.O.M. provvede:

- a) alla vigilanza e osservazione dei detenuti sottoposti al regime speciale previsto dall’articolo 41-bis, comma 2, della legge penitenziaria;
- b) allo svolgimento di attività di controllo della corrispondenza, dei colloqui visivi e telefonici, del sopravvitto, della ricezione dei pacchi, nonché di ogni altro servizio riguardante i detenuti di cui alla lettera a);

<sup>(118)</sup> Decreto ministeriale del 28 luglio 2017 « *Misure per la riorganizzazione delle strutture e per la ridefinizione delle funzioni esercitate dal Gruppo Operativo Mobile al fine della razionalizzazione ed efficientamento delle sue attribuzioni, in attuazione dell’articolo 11, comma 2, lettera a), del Decreto del Ministro 2 marzo 2016* ».

*c)* alla vigilanza e osservazione dei detenuti che collaborano con la giustizia individuati dalla Direzione generale dei detenuti e del trattamento in quanto ritenuti di maggiore esposizione a rischio;

*d)* alle traduzioni e ai piantonamenti di detenuti e internati ritenuti dalla Direzione generale dei detenuti e del trattamento ad elevato indice di pericolosità, anche in ragione della loro posizione processuale; tali servizi possono essere espletati, per motivi di sicurezza e riservatezza, con modalità operative anche in deroga alle vigenti disposizioni amministrative in materia;

*e)* alla vigilanza e osservazione di detenuti per reati di terrorismo, anche internazionale, specificamente individuati dalla Direzione generale dei detenuti e del trattamento, anche se ristretti in regimi diversi da quello previsto dall'articolo 41-bis, comma 2, della legge.

Su disposizione del Capo del Dipartimento, il G.O.M. può essere impiegato:

*a)* in casi eccezionali di rivolta o di altre gravi situazioni di emergenza per cui il Ministro della Giustizia ritenga di sospendere l'applicazione delle normali regole di trattamento dei detenuti e degli internati per il tempo strettamente necessario a ripristinare l'ordine e la sicurezza (articolo 41-bis, comma 1, O.P.);

*b)* in ogni altro caso di emergenza del sistema penitenziario.

Il personale, oltre ad attendere a tutte le incombenze proprie del servizio, svolge il delicato compito di « osservare » quotidianamente e nell'arco delle 24 ore le dinamiche, i rapporti e le interazioni tra i ristretti e contribuisce a cogliere tutti quegli elementi utili alla valutazione complessiva del singolo soggetto, ai fini dell'elaborazione del programma di trattamento. In tal modo gli operatori del trattamento acquisiscono tutti gli elementi per meglio calibrare gli interventi trattamentali e sono messi nelle condizioni di attivare adeguati interventi di supporto-sostegno.

Il lavoro del personale del GOM, infatti, è silenzioso, preciso, professionale e volto a consentire a tutto l'apparato amministrativo di funzionare in modo da raggiungere, in sicurezza, gli obiettivi propri del regime ex articolo 41-bis O.P. che sono quelli di garantire la sicurezza, impedire le comunicazioni all'esterno, ma al contempo di favorire e promuovere nel ristretto la volontà di intraprendere un percorso rieducativo e di revisione critica dei reati commessi.

#### *5.1.b Assetto strutturale del G.O.M.*

Il G.O.M. si articola in un Ufficio centrale con sede a Roma e in Reparti operativi mobili (R.O.M.) istituiti presso istituti penitenziari e servizi territoriali dell'Amministrazione Penitenziaria dove sono ubicati i reparti detentivi destinati ad ospitare i detenuti in regime di 41-bis.

I Reparti Operativi Mobili (R.O.M.) attualmente sono 12 e insistono presso altrettanti istituti che ospitano ristretti sottoposti al regime detentivo

*ex articolo 41-bis O.P.: Cuneo, L’Aquila, Milano Opera, Novara, Nuoro, Parma, Roma Rebibbia, Sassari, Spoleto, Terni, Tolmezzo e Viterbo.*

#### *5.1.c Dotazione organica, reclutamento e permanenza al G.O.M.*

La dotazione organica del G.O.M. prevista dal decreto ministeriale 2 ottobre 2017 è di 620 unità di Polizia penitenziarie, ripartite tra i diversi ruoli (dotazione organica insufficiente a garantire la compiuta attuazione delle disposizioni vigenti).

Da decreto, il reclutamento del personale avviene mediante procedura di interpello a livello nazionale adottata dalla Direzione generale del personale e delle risorse, selezione degli aspiranti e superamento di un corso di formazione e addestramento di tre mesi. Attualmente il reclutamento al G.O.M. avviene secondo procedure straordinarie di interpello deroganti le disposizioni vigenti, sia sotto il profilo dei requisiti richiesti per l’adesione sia sotto l’aspetto formativo e addestrativo, privilegiando la formazione sul campo. Tale modalità straordinaria è dettata dalla carenza di risorse che da tempo affligge il G.O.M.

I criteri di accesso, le modalità di reclutamento e formazione del personale chiamato a prestare servizio al G.O.M. sono disciplinati con provvedimento del Capo del DAP 6 agosto 2021.

L’aspirante che partecipa all’interpello accetta la temporaneità dell’incarico ed il vincolo di permanenza minima di 4 anni, nonché l’incondizionata disponibilità all’impiego in qualunque sede del G.O.M., centrale o periferica.

#### *5.1.d Rotazione del personale*

Considerati i delicati compiti affidati al G.O.M., per una maggiore sicurezza del personale stesso e per eludere il rischio di contaminazione, la rotazione del personale tra i Reparti operativi mobili avviene ogni 6/8 mesi.

A ristoro della delicata tipologia di servizi espletati dal G.O.M., al personale che garantisca una permanenza minima di quattro anni è riconosciuta una maggiorazione del punteggio annuale, utile ai fini della mobilità ordinaria.

Attualmente tale coefficiente di maggiorazione è fissato in 4 punti per ogni anno (o frazione di anno superiore a 6 mesi) di permanenza, come previsto nel provvedimento del capo DAP (p.c.d.) del 6 agosto 2021 sulla mobilità ordinaria. Nella relativa circolare esplicativa del Direttore generale del personale e delle risorse 8 settembre 2021 con la quale è stato trasmesso il predetto p.c.d., è stato specificato che il punteggio aggiuntivo è attribuito al personale che presta servizio presso i reparti operativi mobili e presso l’ufficio centrale se impiegato in compiti funzionali e direttamente connessi ai servizi operativi.

### **5.2 LE AUDIZIONI DEL PERSONALE DEL G.O.M. DELLA POLIZIA PENITENZIARIA: L’ISPETTORE MAURO FERRARI, L’ISPETTORE ANTONIO CICCONE, L’ISPETTORE SUPERIORE SALVATORE PRUDENTE, IL SOSTITUTO COMMISSARIO COORDINATORE**

GIUSEPPE IMBIMBO, L’ISPETTORE CAPO GIULIANO SOCCIARELLI, L’ISPETTORE CAPO CLAUDIO FOSCHINI, L’ISPETTORE CAPO CARMINE, L’ISPETTORE MATTEO RATTAZZI, L’ISPETTORE SUPERIORE FABIO MESCHINI, L’ISPETTORE SUPERIORE VALENTINO BOLOGNESI, L’ISPETTORE TONI CAPRARO E IL SOVRINTENDENTE CAPO FANNI ARRE

Il Comitato ha inteso audire innanzitutto i responsabili coordinatori dei singoli reparti che ospitano i detenuti sottoposti al regime differenziato, trattandosi oltre che di poliziotti che operano quotidianamente sul campo, anche di personale di lunga e comprovata esperienza, il cui contributo è apparso decisivo per avere una « fotografia » dell’applicazione in concreto del regime e della sua evoluzione nel tempo<sup>(119)</sup>.

Si tratta di responsabili dei reparti che nel corso della loro carriera professionale hanno prestato servizio in più istituti penitenziari con reparto dedicato al regime differenziato e in diversi momenti storici.

Nelle audizioni ciascuno è stato invitato a fornire in base all’esperienza maturata elementi di conoscenza che consentissero al Comitato di valutare se il regime in atto fosse conforme alle prescrizioni impartite dal legislatore e se le stesse fossero idonee ad impedire i collegamenti con l’esterno e alla prevenzione di reati.

Una delle criticità che è emersa fin dalle primissime audizioni – e confermata da tutte le successive – è stata quella relativa alle caratteristiche strutturali di tutti i reparti, fatta eccezione per il reparto di Sassari. Le strutture rappresentano una problematica grave nella gestione dei detenuti sottoposti dal regime previsto dall’articolo 41-bis O.P., nel senso che di fatto non consentono di garantire il rispetto del divieto di comunicare tra soggetti appartenenti a diversi gruppi di socialità, imposto dalla Legge<sup>(120)</sup>. L’unico istituto risultato idoneo è quello di Sassari, dove i detenuti sono suddivisi in « varchi », ossia sezioni composte da quattro camere detentive. In tal modo le sezioni sono « *logisticamente separate* » tra loro. Tutti gli altri reparti non corrispondono al dettato normativo, perché le sezioni sono strutturate in maniera differente: le camere detentive, infatti, sono una di fronte all’altra e spesso attigue, per cui diventa complicato impedire che i detenuti *dirimpettai* parlino tra di loro. Inoltre, quando i gruppi di socialità

<sup>(119)</sup> Gruppo di lavoro (in seguito Comitato XXI), riunione n. 2, audizione degli Ispettori del G.O.M. Mauro Ferrari e Antonio Ciccone, verbale stenografico del 17 novembre 2020; Riunione n. 3, Gruppo di lavoro, in seguito Comitato XXI, audizione dell’Ispettore Superiore Salvatore Prudente, del Sostituto Commissario Coordinator Giuseppe Imbimbo e dell’Ispettore Capo Giuliano Socciarelli, verbale stenografico del 9 dicembre 2020; riunione n. 4, Gruppo di lavoro, in seguito Comitato XXI, audizione dell’Ispettore Capo Claudio Foschini, dell’Ispettore Capo Carmine Nesci e dell’Ispettore Matteo Rattazzi, verbale stenografico del 16 dicembre 2020; riunione n. 5, Gruppo di lavoro, in seguito Comitato XXI, audizione dell’Ispettore Superiore Fabio Meschini, dell’Ispettore Superiore Valentino Bolognesi, dell’Ispettore Toni Capraro e del Sovrintendente Capo Fanni Arre, trascrizione del 21 gennaio 2021.

<sup>(120)</sup> Articolo 41-bis comma 2-quater: « *I detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione devono essere ristretti all’interno di istituti a loro esclusivamente dedicati, collocati preferibilmente in aree insulari, ovvero comunque all’interno di sezioni speciali e logisticamente separate dal resto dell’istituto e custoditi da reparti specializzati della polizia penitenziaria* ». Comma 2-quater lett. f, capoverso: « *Saranno inoltre adottate tutte le necessarie misure di sicurezza, anche attraverso accorgimenti di natura logistica sui locali di detenzione, volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, scambiare oggetti [e cuocere cibi]* ».

sono composti da tre persone, è quasi inevitabile che possano parlare tra di loro anche detenuti appartenenti a differenti gruppi di socialità (in uno dei reparti che è composto da un'unica sezione, le stanze non solo sono una di fronte a l'altra ma addirittura separate da un corridoio stretto di appena un metro e mezzo). Pertanto, a parere di tutti gli audit, evitare che un detenuto, che trascorre circa 21 ore al giorno nella propria camera detentiva, tenti di parlare con il detenuto allocato nella stanza di fronte alla propria o attigua, è quasi impossibile, anche perché molto spesso i detenuti usano stratagemmi e fingono di parlare con il compagno di gruppo, ma in realtà si stanno rivolgendo ad altri, come quando, ad esempio, un detenuto legge ad alta voce un'ordinanza emessa nei suoi confronti, facendo così sentire ai detenuti delle camere attigue i motivi addotti al reclamo da lui presentato che poi è stato accolto.

Oltretutto, la suddetta collocazione delle stanze fa sì che i detenuti – stando uno di fronte all'altro – si possano vedere, riconoscersi o addirittura conoscersi, anche se appartenenti a differenti gruppi di socialità. A parere degli audit, le carenze strutturali sono dovute al fatto che i reparti destinati ad ospitare detenuti sottoposti al regime dell'articolo 41-bis O.P. sono stati, per così dire, adattati, per il fatto che erano strutture costruite per altro. Infatti quasi tutti i reparti sono *ex sezioni femminili* ed è per questo motivo che non possono garantire la separazione tra i gruppi, con tutto ciò che ne consegue. Oltre a non impedire le comunicazioni, la disposizione delle stanze detentive una di fronte all'altra favorisce anche i « lanci » e i passaggi di generi, anche quelli consentiti, ma che vengono fatti fuori dagli orari stabiliti dal regolamento interno dell'istituto.

La comunicazione tra differenti gruppi di socialità è possibile, non solo perché le camere sono una di fronte all'altra, ma anche perché queste, nel caso di sezioni su più piani, sono posizionate perpendicolarmente una sopra l'altra e di fatto basta aprire le finestre per consentire di sentire quello che viene detto da un compagno di pena dalla propria stanza.

In alcuni reparti le camere detentive affacciano sul cortile *passeggio*, quindi i detenuti dalla loro finestra possono vedere – e in alcuni casi anche sentire – chi sta al passeggio. Si comprende quindi la difficoltà per l'agente penitenziario, che è all'interno di un *box* nel cortile, di poter avere una visione completa anche di tutte le finestre e quindi di un effettivo controllo della situazione.

Ancora. Ci sono limiti strutturali anche per i cortili destinati al passeggio (sono ad esempio insufficienti nell'istituto di L'Aquila per consentire la fruizione delle ore destinate all'aria aperta a tutti i gruppi di socialità) così come per le sale colloqui, anch'esse adattate e a volte implementate, fermo restando che trattasi pur sempre di costruzioni non all'uopo ideate. Quindi anche in questi casi ci sono problemi di comunicazione e di impiantistica.

I Responsabili del G.O.M. hanno dunque concluso nel senso che le strutture carcerarie che ospitano i detenuti in regime differenziato non permettono l'applicazione in concreto del dato normativo, cioè la separazione tra diversi gruppi di socialità. Di fatto il divieto di non comunicare

tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità non viene rispettato, con il rischio che i messaggi filtrino anche all'esterno del carcere.

Il regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario prevede che ogni camera sia dotata di « *servizi igienici ... dotati di lavabo, di doccia* »<sup>(121)</sup> e che entro 5 anni dall'emanazione dello stesso regolamento (anno 2000) l'Amministrazione Penitenziaria avrebbe dovuto adeguarsi<sup>(122)</sup>. Attualmente, invece, in due reparti destinati al regime differenziato, oltre a non esserci la doccia in camera, non c'è nemmeno l'acqua calda. Nel reparto di Roma – Rebibbia, invece, vi sono delle camere detentive ampie e grandi, dotate di bagno separato con doccia, ma all'interno dello stesso, vi sono locali destinati ai passeggi grandi al reparto G7, mentre al G13 no. Quindi anche all'interno dello stesso istituto ci sono delle differenze.

Tutto questo cosa comporta nella gestione dei detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis O.P.? Gli audit hanno risposto affermando che nell'ambito di una sezione di circa 20 – 22 detenuti, farne uscire uno o due per volta per mandarli per esempio nel locale doccia o in quello destinato alle ore all'aperto, comporta una movimentazione maggiore con conseguenti rischi per la gestione e per la sicurezza. Far « muovere » un detenuto sottoposto al regime previsto dall'articolo 41-bis O.P. comporta la presenza di almeno due agenti, quando ci sono. Il detenuto deve necessariamente passare davanti alle camere detentive degli altri e potrebbe dare un messaggio ad altri detenuti con il linguaggio del corpo, cioè con un minimo gesto, con una impercettibile mimica facciale o corporale, difficile da cogliere e da prevenire. L'aspetto più importante ribadito dagli audit è stato quello relativo agli istituti o sezioni dedicati al regime differenziato, perché la legge di riforma n. 94 del 2009 dispone, che i detenuti sottoposti al regime ex articolo 41-bis O.P. devono essere allocati in istituti ad essi dedicati o sezioni ad essi dedicati preferibilmente costruiti nelle isole in regioni insulari. Attualmente, invece, solo due istituti sono costruiti nelle isole: Sassari e Nuoro, anche se quest'ultimo ha due piccole sezioni estrapolate all'interno di un istituto penitenziario dedicato comunque alla media sicurezza, mentre gli altri dieci reparti sono stati individuati in istituti penitenziari, che siano essi case di reclusione come Spoleto o case

<sup>(121)</sup> Articolo 7 reg. es., *Servizi igienici*

1. *I servizi igienici sono collocati in un vano annesso alla camera.*

2. *I vani in cui sono collocati i servizi igienici forniti di acqua corrente, calda e fredda, sono dotati di lavabo, di doccia e, in particolare negli istituti o sezioni femminili, anche di bidet, per le esigenze igieniche dei detenuti e internati.*

3. *Servizi igienici, lavabi e docce in numero adeguato devono essere, inoltre, collocati nelle adiacenze dei locali e delle aree dove si svolgono attività in comune.*

<sup>(122)</sup> Articolo 134 reg. es.: *Disposizioni relative ai servizi*

1. *Entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, negli istituti in cui i servizi igienici non sono collocati in un vano annesso alla camera, si provvederà, attraverso ristrutturazioni, ad adeguarli alla prescrizione di cui all'articolo 7, secondo gli interventi di edilizia penitenziaria resi possibili dalle disponibilità di bilancio. Analogamente si provvederà per dotare i servizi igienici di doccia e, particolarmente negli istituti e sezioni femminili, di bidet, là dove non ne siano dotati.*

2. *I servizi sistemati all'interno della camera, fino alla loro soppressione, dovranno, comunque, consentire l'utilizzazione con le opportune condizioni di riservatezza.*

3. *Fino alla realizzazione dei servizi indicati nell'articolo 7, è consentita la effettuazione della doccia con acqua calda ogni giorno.*

circondariali, come Novara, progettati per la gestione di detenuti di media sicurezza o Alta Sicurezza.

I Responsabili del G.O.M. hanno convenuto sul fatto che bisogna costruire istituti come quello di Sassari o come quello di Cagliari (anche se sono anni che non si riesce ad aprire): tutte mini sezioni da quattro camere l'una completamente distaccata dalle altre.

Dal primo ciclo di audizioni è quindi emerso che le strutture detentive non sono idonee a garantire la separazione dei detenuti sottoposti al regime differenziato come invece previsto dalla legge.

L'unica struttura corrispondente al dettato normativo appare, allo stato, solo quella di Sassari, distinta per moduli da quattro stanze su linea, con sala socialità e passeggi dedicati; negli altri istituti le camere detentive sono una di fronte all'altra e in caso il reparto sia su più piani, sono tra loro perpendicolari, con finestre che affacciano in alcuni casi sui cortili passeggi: c'è quindi, come dimostrato in fatto, possibilità di comunicazione.

Nel corso delle audizioni è stato chiesto cosa sia possibile fare, allo stato, per ovviare a tale inadempimento in maniera più rapida, in base alle strutture già esistenti, tenuto conto che il numero di detenuti si aggira intorno ai 750, in attesa che vengano ultimati i lavori nel carcere di Cagliari o che vengano progettati nuovi istituti sul modello di quello previsto dal legislatore. Il Sostituto Commissario Coordinatore Imbimbo ha riferito: «*Personalmente fui incaricato di fare un sopralluogo alla Casa Circondariale di Modena, circa quasi due anni fa, dove esiste un vecchio padiglione, tuttora occupato da detenuti comuni, nonostante i piani siano sovrapposti, quindi vi sia la perpendicolarità delle finestre, ... la struttura con pochissime modifiche che riguardavano soltanto i cortili passeggi o e le salette per i colloqui sia con gli avvocati che con i familiari, era già sufficientemente a posto: i piani erano sovrapposti, quattro piani, ogni piano c'erano 26 celle, già tutte singole con annessa doccia all'interno e di fronte alle celle non vi erano altre celle. Le celle erano soltanto su un lato, erano 26, tutte in linea. Questa è una cosa molto vantaggiosa per il 41-bis, quando di fronte non hai nessun detenuto. Vantaggiosa per noi, giustamente, perché c'è meno comunicazione*». <sup>(123)</sup> Il Sostituto Commissario Coordinatore ha specificato che al sopralluogo hanno partecipato anche dei tecnici del DAP e del Provveditorato di Bologna.

Si è fatto notare che nel carcere di Modena le camere detentive erano 26 e che Sassari è suddiviso, invece, in moduli da 4 stanze, proprio come previsto per la composizione del gruppo di socialità, garantendo in tal modo la separazione, proprio perché non c'è contatto con gli altri gruppi. La risposta è stata che al momento non esistono strutture con sezioni da 4 stanze e che in una struttura come Modena per ricavare moduli da 4 stanze, si dovrebbero fare lavori strutturali molto più impegnativi dal punto di vista economico e di durata dei lavori. L'istituto di Modena rispetto all'esistente

<sup>(123)</sup> Gruppo di lavoro (in seguito Comitato XXI) riunione n. 3, audizione dell'Ispettore Superiore Salvatore Prudente, del Sostituto Commissario Coordinatore Giuseppe Imbimbo e dell'Ispettore Capo Giuliano Socciaelli, trascrizione del 9 dicembre 2020.

è già molto più che sufficiente, così come probabilmente quello di Piacenza<sup>(124)</sup>.

Il regime differenziato prevede la separazione dei detenuti anche all'interno dello stesso reparto. I detenuti infatti, vengono divisi in gruppi, detti di socialità per garantire appunto che i detenuti trascorrano del tempo insieme. Gruppi composti da massimo 4 persone.

I Responsabili del Gruppo Operativo Mobile hanno riferito che per la formazione dei gruppi ci sono precise indicazioni fornite dalle stesse procure distrettuali e dalla direzione generale dei detenuti e del trattamento, come quella che prevede di non mettere nello stesso gruppo esponenti di associazioni alleate o contrapposte e quella relativa ai detenuti calabresi che prevede di non raddoppiarli nel gruppo. Per questo quando in un reparto o in una sezione ci sono tanti calabresi, i gruppi sono formati da 3 persone, in modo da formarne di più proprio per la presenza di detenuti dell'area calabrese. Altre disposizioni riguardano i detenuti siciliani.

In generale tutti hanno riferito che si cerca di fare il gruppo in maniera più eterogenea possibile, poi si inseriscono dinamiche penitenziarie, come divieti di incontro imposti dalla autorità giudiziaria o da quella amministrativa (per esempio a seguito di sanzioni disciplinari).

La composizione del gruppo viene fatta dalla Direzione dell'istituto su proposta del R.O.M. ed inviata immediatamente al DAP e alle procure distrettuali competenti per la loro approvazione.

Gli audit hanno rappresentato come non sia semplice entrare nelle dinamiche comportamentali di tale tipologia di detenuti, perché quando devono « lanciare » un messaggio non lo fanno generalmente in presenza del personale di Polizia Penitenziaria, ma tentano di farlo con la mimica e con il linguaggio del corpo, evitando la comunicazione diretta, a voce, perché potrebbero essere facilmente sentiti, ma cercando di eludere i controlli laddove è difficile carpirli, cioè nella corrispondenza e soprattutto durante i colloqui con la presenza del figlio o del nipote minori di anni 12 senza vetro divisorio. In questo caso vi è proprio il contatto, quindi una parola sussurrata all'orecchio del nipotino o del figlio può essere rilevante, perché questo sussurro non viene carpito bene da quelli che sono gli strumenti atti alla registrazione e al controllo auditivo da parte del personale.

È stato segnalato che alcuni direttori penitenziari non procedono in via disciplinare a seguito di una condotta in violazione della norma che prevede il divieto di comunicare tra appartenenti a diversi gruppi di socialità o comunque la sanzionano con un semplice richiamo, cioè con una sanzione lieve.

È stato prospettato che il tema dei procedimenti disciplinari genera problemi gestionali per il personale del G.O.M., perché negli anni passati per determinati fatti, a cui seguivano rapporti disciplinari, vi era un'alta incidenza di sanzioni con l'esclusione dalle attività sportive o ricreative o di esclusione dalle attività in comune per massimo 15 giorni; attualmente

---

(124) *Idem.*

invece la maggior parte dei procedimenti si risolvono con le ammonizioni. Questo, a parere degli audit, perché i direttori penitenziari poi si espongono a contenziosi sia con l'autorità giudiziaria che con la magistratura di sorveglianza. Infatti le sanzioni disciplinari più lievi, come appunto il richiamo e l'ammonizione non sono soggette ad impugnazioni davanti alla magistratura di sorveglianza.

Secondo gli audit, un altro aspetto che va ad incidere sulla gestione del detenuto sottoposto al regime previsto dall'articolo 41-bis O.P. è quello del reclutamento del personale: la carenza organica non permette di poter fare una vera attività di osservazione, che non dovrebbe riguardare solo i detenuti, ma anche gli stessi appartenenti al G.O.M. Infatti nel passato vi era una presenza maggiore di personale e questo dava la possibilità di poter prestare servizio nell'ambito della stessa sezione nei vari turni con una presenza maggiore di uomini, quindi permetteva anche l'auto controllo. In alcune occasioni oggi si è costretti a programmare dei turni di servizio con una sola unità.

I Responsabili del G.O.M. hanno riferito che si entra nel reparto specializzato attraverso un interpello che viene bandito a livello nazionale. Hanno segnalato che alcuni anni fa ci fu un'inchiesta a livello nazionale perché la camorra aveva messo le mani su alcuni concorsi per infiltrare personale.

Hanno rappresentato difficoltà anche nell'arruolamento all'interno del G.O.M., relativamente al fatto che non vengono svolte particolari e approfondite verifiche e controlli, così che spesso vengono arruolate persone che non solo sono carenti nella formazione ma che non danno ancora certezze e garanzie di affidabilità, mentre nel passato vi era la possibilità di fare anche questo tipo di attività di osservazione al fine della selezione del personale.

Negli anni passati, quando si lavorava a pieno organico e con personale di fiducia, era possibile fare più attività di controllo.

Hanno quindi concluso sul punto, ritenendo che la situazione in essere negli ultimi anni sia frutto di un sistema per alleggerire il regime differenziato senza legiferare, mantenendo la situazione così com'è formalmente però di fatto alleggerendola<sup>(125)</sup>.

Il tema è stato affrontato e ripreso anche nelle successive audizioni, in particolare, nella seduta del 21 gennaio 2021 è stato approfondito il discorso sulla carenza di organico e sull'età media del personale appartenente al G.O.M. e sulla durata della permanenza nel Gruppo<sup>(126)</sup>.

L'Ispettore Superiore Meschini ha riferito che nel G.O.M.: « *Ci sono abbastanza persone anziane, parliamo di 50 anni di età e 20-25 anni di servizio, che comunque sono una risorsa ... Poi ci sono parecchie persone giovani* ». Sulla durata media di permanenza è emerso che è un fatto soggettivo, nel senso che come riferito dallo stesso audit: « *Molto spesso*

<sup>(125)</sup> *Idem.*

<sup>(126)</sup> Gruppo di lavoro (in seguito Comitato XXI) riunione n. 5, audizione dell'Ispettore Superiore Fabio Meschini, dell'Ispettore Superiore Valentino Bolognesi, dell'Ispettore Toni Capraro e del Sovrintendente Capo Fanni Arre, trascrizione del 21 gennaio 2021.

*i ragazzi vengono al G.O.M. perché sono assegnati in sedi lontane da casa e, venendo al G.O.M. sono più agevolati ad andare a casa. Una volta ottenuta una sede a loro gradita si chiudono dal G.O.M., però è molto soggettivo non c'è una media ». Ci sono invece operatori di lungo corso « che hanno una passione maggiore e un impegno maggiore. Sostanzialmente bisogna essere onesti, non è che si entra al GOM per andare lontano da casa e farsi 12 ore di lavoro al giorno per non avere praticamente niente come ritorno. Loro si aspettano di entrare al GOM per stare più vicino a casa ... Prendiamo un'indennità di missione e una presenza aumentata per il contatto con il 41-bis ... per riuscire a mandare le persone a casa per i periodi di riposo se ne deve togliere almeno il 33 per cento, da 600 andremmo sui 400 operativi giornalmente »<sup>(127)</sup>.*

Dalle precedenti audizioni era emerso che il personale chiede di lasciare il G.O.M. anche per le eccessive ore che si fanno a stretto contatto con tali detenuti e per il conseguente *stress* che si matura in questi reparti. È stato pertanto chiesto che tipo di supporto viene offerto al personale in servizio.

Sul punto ha risposto l'Ispettore Capraro: « *Questo è vero, però contrasta con alcuni dati. Le dico subito: attualmente a Novara ho 47 unità di personale e sono tre mesi che lavora con zero assenze per malattie. Ho avuto due casi di Covid all'inizio della mia esperienza verso novembre per contatti con i familiari, prontamente isolati, e non ha avuto nessuna ripercussione né sul personale né sui detenuti perché a metà novembre abbiamo fatto lo screening di tutto il personale ... il turn over che c'è stato negli ultimi 3-4 anni ha riguardato circa il 70 per cento delle unità ... Con questo voglio dire che per il personale, come diceva il collega, occorrebbe un tornaconto nell'attività che svolge al G.O.M. Il personale è predisposto a fare sacrifici sia in termini di turni, sia in termini di movimentazione all'interno dei reparti, però quando poi vedono che i loro colleghi nel quadro permanente lavorano sei ore poi possono dedicarsi alla loro vita privata è chiaro che viene meno quello stimolo, quella forza che li può spingere a lavorare per tanto tempo. Io mi rendo conto che ci troviamo in un momento storico italiano dove la contingenza economica è quella che è, non parlo di incentivi che possano gravare l'amministrazione di costi, però ci sono altre forme di incentivi che, secondo me, possono indurre il personale ad essere più stimolato. Se ne è discusso anche prima che venisse redatto il nuovo decreto, faccio l'esempio che, dopo un periodo medio lungo di 4-6 anni, lo prevede mi pare il nuovo decreto G.O.M. che poi rimanda quest'aspetto a una contrattazione con i sindacati, si possa prevedere l'assegnazione ad una sede preferenziale rispetto al collega. Il collega sa che, anziché lavorare 20 anni lontano da casa, ne lavora 5 o 6 nel G.O.M. in maniera continuativa, quindi assicura competenza, professionalità, acquisizione di esperienza, poi ha facoltà di chiedere una sede a lui congeniale »*<sup>(128)</sup>.

<sup>(127)</sup> *Idem*, pag. 12.

<sup>(128)</sup> *Idem*, pag. 44.

È emerso cioè che se si danno degli incentivi, non solo di natura economica, il personale sarebbe più stimolato ad entrare nel G.O.M., così come confermato anche dal sovrintendente Arre Fanni, nell'audizione del 21 gennaio 2021, all'epoca responsabile del reparto di Nuoro, aperto a dicembre 2020: «*Dagli anni '90 ad oggi il livello di attenzione è calato tantissimo anche da parte delle istituzioni, a mio parere, anche il personale andrebbe più motivato. Quando accede al Gruppo operativo mobile il personale dovrebbe aver fatto almeno 3-4 anni di circondariale, essersi fatto un po' le ossa perché far uscire dal corso un ragazzino di 20 anni che si arruola e farlo accedere direttamente al GOM per me è sbagliatissimo, perché non ha un carattere formato, non ha assolutamente formazione ... Gli danno la possibilità di partecipare all'interpello, all'epoca si chiamava SCOP (Servizio di Coordinamento Operativo), prima di accedere se non ti conoscevano bene, dovevi essere prima di tutto una persona riservatissima, dovevi aver fatto un po' di esperienza, comunque dovevi essere segnalato da persone che c'erano già da tempo nel Gruppo, sennò non entravi assolutamente a farne parte*»<sup>(129)</sup>.

Nella riunione del 16 dicembre 2021, l'Ispettore Rattazzi aveva riferito: «*avvertiamo l'esigenza di avere tra il nostro personale, insieme al nostro personale, certe cose non le puoi imparare a scuola, molte cose le impari per strada. Un ragazzo che si deve necessariamente interfacciare con un criminale – bisogna fare una distinzione ci sono detenuti e detenuti – io ho lavorato anche nei circondariali, in molti casi l'amministrazione, noi, lo Stato ha il dovere di intervenire, qui parliamo di criminali professionisti che hanno fatto una scelta*» e l'Ispettore Foschini aveva aggiunto che le difficoltà per l'applicazione delle norme del regime differenziato dovute anche «*alla mancata preparazione del personale di Polizia Penitenziaria. Oggigiorno vediamo che viene sempre più reclutato personale con poca esperienza professionale, con poca conoscenza del fenomeno criminale mafioso ... in particolare mi riferisco al fatto che attualmente per il reclutamento per appartenere, a svolgere il proprio servizio all'interno del Gruppo operativo mobile viene selezionato personale che ha poca esperienza nell'Amministrazione Penitenziaria, basti pensare che abbiamo circa il 70 per cento del personale di nuova assegnazione, quindi anche la gestione di un detenuto carismatico sicuramente, che ha rivestito sia all'interno che all'esterno ruoli di una certa importanza apicali, come ho detto prima, all'interno della propria consorteria crea una sorta di sudditanza psicologica, una gestione anche precedente all'immissione al servizio. Andrebbe, secondo me, posto in condizioni di poter svolgere, di conoscere l'altra parte cioè conoscere realmente il detenuto, non solo con il nome*»<sup>(130)</sup>.

Nel passato si veniva segnalati per accedere al G.O.M. e chi faceva la segnalazione era responsabile qualora la persona segnalata non si compor-

<sup>(129)</sup> *Idem.*

<sup>(130)</sup> Gruppo di lavoro (in seguito Comitato XXI) riunione n. 4, audizione dell'Ispettore Capo Claudio Foschini, dell'Ispettore Capo Carmine Nesci e dell'Ispettore Matteo Rattazzi, trascrizione del 16 dicembre 2020.

tava bene. Sotto questo aspetto i R.O.M. hanno affermato che sarebbe auspicabile riservare una aliquota, una percentuale, che viene demandata alla scelta del Direttore del Gruppo operativo mobile per l'assunzione di personale, perché occorre personale di fiducia, esperto, che si possa rapportare col coordinatore e il coordinatore possa fare affidamento su queste figure, che non possono essere certamente reperite solo con l'interpello.

I R.O.M. hanno evidenziato che al momento del reclutamento sarebbe importante anche verificare le relazioni familiari del nuovo personale che entra nel Gruppo. Informazioni sulla famiglia all'atto dell'assunzione, come avveniva negli anni passati e come tuttora avviene nell'Arma dei Carabinieri<sup>(131)</sup>.

Per quanto riguarda l'aspetto della formazione e del personale, l'Ispettore Superiore Prudente ha segnalato: « *Circa 3-4 anni fa il Direttore del Gruppo Operativo Mobile, di propria iniziativa, ha tentato di presentare dei progetti per la formazione sia delle nuove leve sia di quelli che eravamo dentro. Tanto che io e il collega Imbimbo e altri colleghi siamo rimasti una settimana presso la scuola di formazione di via di Brava unitamente a dei dirigenti dell'ufficio della formazione del DAP per dare origine quindi buttare le fondamenta per poter iniziare una vera attività di formazione per gli appartenenti e per quelli che poi sarebbero divenuti gli appartenenti nuovi al Gruppo operativo mobile. Fallita, nel senso che non se ne è più parlato. Abbiamo fatto questi 7 giorni poi è finito là. Noi ci eravamo anche proposti come persone che avremmo potuto mettere sul campo la nostra esperienza a beneficio della conoscenza di tutti, però è fallita. Le posso dire tranquillamente che noi la formazione, almeno quel poco di formazione che riusciamo a fare, la facciamo sul campo ai colleghi che arrivano. Le dirò di più: è la formazione iniziale che non va, non quella per la specificità. Quindi, per venire a lavorare nel Gruppo operativo mobile, i colleghi che arrivano oggi – molto giovani peraltro, quindi di recentissima assunzione – hanno proprio una formazione di base. Secondo noi, sono proprio gli aspetti, le materie, i programmi formativi per entrare nel Corpo della Polizia Penitenziaria che sono carenti in quella che è la tecnica operativa, in quella che è la conoscenza della criminalità organizzata, delle sue caratteristiche. Si passano più ore con gli psicologi del lavoro rispetto a coloro i quali potrebbero trasmettere tutta quella che è la tecnica operativa. Ad esempio c'è una tecnica per aprire una cella, una tecnica su come non farsi fare male attraverso lo stesso cancello della cella. C'è una tecnica su come bisogna fare le perquisizioni, nel rispetto della persona, senza eventualmente essere aggrediti mentre si fa la perquisizione. Tutte queste cose che negli anni passati formavano la conoscenza grazie ad apposite sinossi, oggi non esistono più. Quindi noi ci troviamo a dover gestire questo*

<sup>(131)</sup> Gruppo di lavoro (in seguito Comitato XXI) riunione n. 3, audizione dell'Ispettore Superiore Salvatore Prudente, del Sostituto Commissario Coordinatore Giuseppe Imbimbo e dell'Ispettore Capo Giuliano Socciarelli, trascrizione del 9 dicembre 2020.

*mondo difficile del 41-bis con uomini che non sanno aprire una camera, non sanno aprire una cella »<sup>(132)</sup>.*

Proprio perché le mafie si evolvono in continuazione, secondo l’Ispettore Superiore Bolognesi: «È importante sicuramente formare il personale e aggiornarlo, soprattutto sulle novità normative, anche sulle evoluzioni dell’orientamento della magistratura. Più importante diventava con i nuovi aspetti del d.m., quindi matricola, tutti i servizi collegati, censura, l’ascolto dei colloqui. Percepire un cenno, una frase buttata a caso in un colloquio non è facile, o ci si è addestrati oppure uno ascolta, viene facile ascoltare ma non capire. La formazione è importante, il problema è che noi abbiamo avuto un incremento di personale negli ultimi 2-3 mesi, credo forse da ottobre-novembre, abbiamo tutti ragazzi quasi tutti giovani e attualmente non ci possiamo ancora permettere di distogliere persone dai reparti per poterle formare, le dobbiamo formare sul campo »<sup>(133)</sup>.

Per quanto riguarda i corsi di aggiornamento, già dalle prime riunioni, come Gruppo di lavoro, nell’audizione del 17 novembre 2020, l’Ispettore Ferrari aveva riferito che: «È un po' di tempo che si fanno pochi corsi di formazione e questo un po' incide, perché non si ha più il personale formato per determinati lavori. Molte volte gli ascolti (dei colloqui) vengono fatti addirittura da neo-agenti, che ancora sono in fase di valutazione, e questo implica che le relazioni annesse devono essere ricontrolate e il risultato certo non può essere ottimale ... gli ultimi corsi di formazione – a memoria – sono quelli fatti nel 2000, quando il capo del Dipartimento era il dottor Caselli: abbiamo fatto dei corsi ad Abbasanta e anche presso la scuola antiterrorismo del G.I.C.O. della Guardia di Finanza. Da allora io non ne ricordo più. I ragazzi quando vengono, purtroppo, non trovano neanche più l’anziano ad accoglierli. Il periodo di affiancamento dipende dalle condizioni, in quel momento, del R.O.M. in cui si viene mandati, nel senso che se dovesse arrivare qualcuno ora, con l’emergenza pandemia, con tutto quello che comporta, sicuramente il periodo di prova è molto ridotto. In altre situazioni, con più tranquillità, un piccolo periodo di prova si fa ma è molto difficoltoso: sono aspetti nei quali ci vuole tanto mestiere, nei quali – sì, è vero – uno sguardo o qualsiasi altra cosa può essere veramente importante »<sup>(134)</sup>.

L’assenza di adeguata formazione e preparazione per far parte di un Gruppo specializzato è stata confermata da tutti gli audit, che hanno ricordato di aver fatto nel passato parecchi corsi, come quelli per il servizio scorte per i collaboratori e per le personalità del Ministero della Giustizia, corsi che allo stato non vengono fatti, così come non si fanno corsi di aggiornamento: la formazione si fa «sul campo», perché i nuovi agenti vengono selezionati con interpello, sostano un paio di giorni a Roma per

<sup>(132)</sup> *Idem*, pag. 7.

<sup>(133)</sup> Gruppo di lavoro (in seguito Comitato XXI) riunione n. 5, audizione dell’Ispettore Superiore Fabio Meschini, dell’Ispettore Superiore Valentino Bolognesi, dell’Ispettore Toni Capraro e del Sovrintendente Capo Fanni Arre, trascrizione del 21 gennaio 2021, pag. 25.

<sup>(134)</sup> Gruppo di lavoro (in seguito Comitato XXI), riunione n. 2, audizione degli Ispettori del G.O.M. Mauro Ferrari e Antonio Ciccone, trascrizione del 17 novembre 2020, pagg. 3-4 e 10.

i colloqui e poi messi in servizio senza un adeguato affiancamento, per la cronica carenza di personale; subito dopo c'è una prima valutazione da parte del coordinatore, anche se il coordinatore fa fatica in un mese a comprendere il vero valore e la vera personalità del collega che è stato assegnato in quel reparto. Pertanto non c'è più personale formato e succede che a volte gli ascolti dei colloqui o delle telefonate vengano effettuati da neo agenti assunti in fase di valutazione.

È stato chiesto se il nuovo decreto sul G.O.M. risponde alle esigenze del Gruppo. I R.O.M. hanno espresso un giudizio positivo sulle nuove disposizioni (anche se al momento delle audizioni non tutte le disposizioni erano state applicate, perché in attesa del provvedimento attuativo del Capo DAP) che attribuiscono al G.O.M. anche competenze che prima erano svolte dal personale del quadro permanente (matricola, censura, sopravvittore, ascolti), circostanza che rende ancor più necessario un incremento organico di personale.

All'esito delle audizioni dei responsabili dei reparti del G.O.M. svolte nelle riunioni del Gruppo di lavoro è stata presentata un'interrogazione a risposta orale al Ministro della giustizia in merito alle criticità emerse in quella sede, in particolare sulle procedure di arruolamento, sulla formazione e sull'aggiornamento del personale del G.O.M.<sup>(135)</sup>.

#### 5.2.a *La tutela dei diritti dei detenuti: i reclami giurisdizionali*

<sup>(135)</sup> Atto Camera, Interrogazione a risposta orale 3-01983 presentato da ASCARI Stefania testo di domenica, 27 dicembre 2020, seduta n. 446.

ASCARI e DEL SESTO. – *Al Ministro della giustizia.* – Per sapere – premesso che: il Gruppo operativo mobile (Gom) è un reparto mobile (specializzato) del corpo di polizia penitenziaria che risponde direttamente al capo del dipartimento amministrazione penitenziaria, presso il Ministero della giustizia, il quale può disporne direttamente l'impiego per fronteggiare situazioni di emergenza e particolare pericolo;

venne creato nel 1997 con provvedimento dall'allora direttore generale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e istituito formalmente nel 1999 con decreto ministeriale;

l'organico si compone di circa 600 unità, comprensive di ufficiali del disciolto corpo degli agenti di custodia personale del corpo di polizia penitenziaria dei vari ruoli e personale amministrativo; il Gom svolge compiti relativi alla custodia, dei detenuti sottoposti a regime di detenzione speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario (o.p.) così come dei detenuti collaboratori della giustizia, curandone altresì il servizio di traduzione e piantonamento; inoltre, gestisce i detenuti ristretti per reati di terrorismo, anche internazionale, nonostante siano sottoposti a regimi diversi da quello previsto all'articolo 41-bis o.p.;

il personale del corpo impiegato nei reparti operativi periferici viene spostato circa ogni quattro mesi, per motivi di sicurezza legati all'indice di pericolosità dei detenuti;

questo reparto d'*élite* svolge un ruolo particolarmente delicato e fondamentale, dovendo occuparsi dei detenuti più pericolosi nel nostro Paese;

tuttavia, secondo quanto risulta all'interrogante, la formazione e l'addestramento dei nuovi appartenenti a questo reparto, nonché i corsi di aggiornamento per coloro che già ne sono membri, forse complice anche l'attuale emergenza epidemiologica, non vengono effettuati con adeguata frequenza, rischiando, tra l'altro, di disperdere anche le importanti esperienze acquisite sul campo, visti i prossimi pensionamenti che priveranno l'organico della polizia penitenziaria dei suoi membri più esperti;

inoltre, risulterebbe che, a differenza dell'arma dei Carabinieri che, al momento dell'arruolamento, svolge un controllo sull'interessato aspirante vincitore del concorso e sui suoi familiari, tale procedura non sia espletata con riguardo ai partecipanti all'interpello di reclutamento per il Gom, in particolar modo in relazione a eventuali rapporti di parentela e/o di frequentazione tra i futuri membri del Gom e i soggetti sottoposti al regime di 41-bis ovvero soggetti a loro collegati da vincoli di parentela o di appartenenza alla stessa consorteria criminale o loro familiari, o con soggetti comunque sottoposti al controllo di questo reparto speciale:

Il riconoscimento del diritto in tanto può dirsi effettivo, in quanto l'ordinamento appresti strumenti che consentano al titolare del diritto di reagire giudizialmente nel momento in cui il diritto non gli sia stato riconosciuto, ovvero gli sia stato riconosciuto secondo modalità, tempi e con contenuti che non condivide. Ed il tema riguarda da vicino anche i detenuti sottoposti al regime speciale di cui all'articolo 41-bis O.P., poiché, come ripetutamente ribadito dalla Corte costituzionale, anche a costoro va garantita una quota di diritti penitenziari (diritto ai colloqui, permanenza all'aria aperta, « socialità », etc.), sia pure in misura minimale. Per questi motivi, peraltro, il regime in questione viene definito anche come « trattamento differenziato ».

Di qui, all'esito di un lungo e travagliato percorso, nell'ordinamento penitenziario sono stati introdotti in favore dei detenuti dei rimedi giurisdizionali specifici, attivabili nel momento in cui ritengano che il loro specifico diritto non abbia ricevuto adeguata soddisfazione.

I rimedi sono oggi affidati alla Magistratura di Sorveglianza.

Proprio a tale proposito occorre sottolineare una delle novità più rilevanti intervenute negli ultimi decenni.

Il riferimento è all'accresciuto ruolo della Magistratura di sorveglianza nel controllo giurisdizionale sulla legittimità degli atti e dei comportamenti dell'Amministrazione Penitenziaria.

Il Magistrato di sorveglianza tradizionalmente svolge un ruolo di controllo sul rispetto della legalità negli istituti penitenziari. Tale sua funzione era già consacrata nel previgente regolamento « Rocco » del 1931 ed è stata poi recepita nell'attuale legge n. 354 del 1975 sull'ordinamento penitenziario.

Questo compito del Magistrato di sorveglianza, tuttavia, era – ed è tutt'ora – configurato come forma di controllo amministrativo svolta da un organo giudiziario. In altri termini, nonostante la natura dell'organo preposto a svolgerla, l'attività di verifica dell'azione amministrativa è stata tradizionalmente concepita come non giurisdizionale.

Per lungo tempo la nostra legislazione si è limitata a prevedere soltanto questo tipo di vaglio esterno che trovava nella possibilità di proporre reclamo c.d. generico, ai sensi dell'articolo 35 O.P.: l'unica possibilità per il detenuto di rivolgersi al Magistrato di sorveglianza per sottoporre alla sua attenzione qualsiasi tipo di doglianza, senza però poter ottenere da questo una decisione dotata di forza cogente.

I reclami generici di cui all'articolo 35 O.P. possono essere rivolti, oltre che al Magistrato di Sorveglianza, ad altre autorità, quali il Direttore dell'Istituto, il provveditore regionale dell'Amministrazione Penitenziaria, il capo DAP, il Ministro della Giustizia, le autorità giudiziarie e sanitarie

---

quali iniziative di propria competenza intenda intraprendere al fine di garantire una formazione iniziale e di aggiornamento adeguata e puntuale agli appartenenti e alle nuove reclute dei reparti del Gruppo operativo mobile (Gom) del corpo di polizia penitenziaria;

quali iniziative di propria competenza intenda intraprendere al fine di garantire che coloro che accedono ai reparti del Gruppo operativo mobile del corpo di polizia penitenziaria siano controllati anche con riguardo ad eventuali parentele e/o frequentazioni loro e dei loro familiari con soggetti sottoposti al loro controllo. (3-01983)

in visita all’Istituto, il garante nazionale e i garanti regionali e locali, il presidente della Giunta regionale, il Capo dello Stato.

Tale assetto normativo si è venuto, gradualmente, a modificare prevalentemente grazie all’intervento di tre alte Corti: quella costituzionale, quella di cassazione e quella Europea dei Diritti dell’Uomo. Soltanto nel biennio 2013/2014 il Legislatore ha finalmente deciso di adottare un intervento dotato di una certa organicità.

Senza voler entrare in dettagliate ricostruzioni di questa complessa evoluzione normativa, basti ricordare alcune storiche sentenze.

La prima – sentenza n. 26 del 1999 – con la quale la Corte costituzionale sancì l’incostituzionalità degli articoli 35 e 69 O.P., nella parte in cui non prevedevano una tutela propriamente giurisdizionale nei confronti di atti dell’Amministrazione Penitenziaria lesivi di diritti dei detenuti, aventi o meno rilievo costituzionale.

La seconda, della Corte di cassazione a Sezioni Unite – sentenza 26 febbraio 2003, Gianni – che individuò nel rimedio giurisdizionale semplificato di cui all’articolo 14-ter O.P. lo strumento che, nell’inerzia del Legislatore, poteva offrire la tutela ai diritti dei detenuti richiesta dalla Consulta con la sentenza-monito del 1999.

La terza, infine, è la sentenza 8 gennaio 2013, Torreggiani e altri c. Italia, della Corte EDU. Con tale pronuncia, la Corte di Strasburgo, fra l’altro, chiese al nostro Paese di dotarsi di un ricorso o di un insieme di ricorsi – tanto di tipo preventivo quanto di tipo compensativo – idonei a offrire una tutela effettiva ai detenuti in caso di grave affollamento carcerario. La Corte sovranazionale ha dichiarato che l’unica forma di rimedio giurisdizionale all’epoca esistente, ossia il citato reclamo generico di cui all’articolo 35 O.P., non fosse sufficiente a garantire una tutela effettiva ed idonea ad impedire il protrarsi delle violazioni denunciate e ad assicurare ai ricorrenti un miglioramento delle loro condizioni di detenzione. In particolare, a proposito del reclamo generico, si è constatato come lo stesso non sfociasse in decisioni vincolanti per l’Amministrazione, sicché il riconoscimento dei diritti dei detenuti rimaneva privo di effettività.

Come detto, il singolare sovrapporsi di queste importanti pronunce, sostanzialmente ha « costretto » il Legislatore italiano a risolvere in maniera non estemporanea la delicata questione, introducendo nella legge sull’ordinamento penitenziario due nuove disposizioni.

Si tratta degli articoli 35-bis e 35-ter dell’ordinamento penitenziario che disciplinano nuove modalità di accesso alla tutela giurisdizionale dei diritti per le persone detenute.

Questa rinnovata e ampliata modalità di tutela giurisdizionale è affidata essenzialmente alla Magistratura di sorveglianza (magistrati e tribunali di sorveglianza) con la possibilità di ricorrere alla Corte di cassazione nelle ipotesi in cui i provvedimenti dei giudici di merito siano ritenuti adottati in violazione di legge.

L’articolo 35-bis O.P., in particolare, è lo strumento con il quale i detenuti possono contestare « *l’inoservanza da parte dell’amministrazione di disposizioni previste dalla presente legge e dal relativo regolamento, dalla quale deriva al detenuto o all’internato un attuale e grave pregiudizio*

*all'esercizio dei diritti* ». In altri termini, con il reclamo in discorso, la persona ristretta può chiedere tutela contro atti e comportamenti dell'Auttorità amministrativa che egli ritenga lesivi dei propri diritti.

Il reclamo giurisdizionale di cui all'articolo 35-bis O.P. è azionabile altresì per verificare la legittimità delle sanzioni disciplinari.

Rimangono dunque fuori le aspettative di mero fatto che possono continuare ad essere fatte valere con i reclami generici. Pertanto, si può procedere con la tutela inibitoria di cui all'articolo 35-bis O.P., solo nel caso in cui il potere amministrativo vada a nuocere in modo concreto ed attuale ad un diritto attribuito ai detenuti.

È previsto un doppio grado di giudizio di merito, oltre ad un grado di legittimità in Cassazione. È previsto un procedimento di ottemperanza per i casi in cui l'Amministrazione non dia esecuzione a decisioni divenute irrevocabili.

La giurisprudenza definisce i procedimenti relativi ai reclami giurisdizionali quali espressioni di una « giurisdizione di prossimità »; in tali procedimenti, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria è parte necessaria e gli è riconosciuto anche il potere di impugnare le decisioni di primo grado dei Magistrati di Sorveglianza dinanzi ai Tribunale di Sorveglianza, in composizione collegiale. I ricorsi in Cassazione avverso le ordinanze emesse dai Tribunali in secondo grado possono invece essere presentati dalla sola Avvocatura dello Stato, rispetto alla quale il Dipartimento esercita comunque un potere di impulso e sollecitazione.

Sempre dopo la sentenza « Torregiani », è stato inoltre introdotto il rimedio risarcitorio di cui all'articolo 35-ter O.P., per i casi in cui il pregiudizio consista, per un periodo non inferiore ai 15 giorni, in condizioni di detenzione tali da violare l'articolo 3 CEDU (divieto di tortura e di pene inumani e degradanti); in tali casi, il Magistrato di Sorveglianza può ordinare, a titolo di risarcimento del danno, una riduzione della pena detentiva ancora da espiare pari, nella durata, a un giorno per ogni dieci durante il quale il richiedente ha subito il pregiudizio. Se non è possibile tecnicamente la detrazione della pena, il magistrato liquida al richiedente, in relazione al residuo periodo, una somma di denaro pari a 8 euro per ciascuna giornata nella quale questi ha subito il pregiudizio.

Presso la Direzione Generale dei detenuti e del trattamento del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria è attivo un apposito Servizio, dedicato ai reclami giurisdizionali, che si occupa, tra l'altro, di presentare le impugnazioni avverso le ordinanze emesse dai Magistrati di Sorveglianza nei confronti dei detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis O.P., nonché di sollecitare all'Avvocatura dello Stato la proposizione dei ricorsi per Cassazione avverso le ordinanze emesse in secondo grado dai Tribunali di Sorveglianza. Si tratta evidentemente di un Servizio strategico incaricato di monitorare l'andamento delle pronunce giurisprudenziali in materia di regime detentivo speciale, adottando decisioni in punto di impugnazioni che non sono mai neutre, anche per garantire la coerenza dell'azione amministrativa.

Per quanto concerne i reclami giurisdizionali presentati dai detenuti non sottoposti al regime speciale, degli stessi se ne occupano invece i singoli Provveditorati regionali dell'amministrazione.

La procedura dettata dal Legislatore è piuttosto semplificata e, tra l'altro, non comporta costi per il reclamante, in quanto è possibile presentare il reclamo e partecipare al giudizio senza l'obbligo del patrocinio di un avvocato. Inoltre, la giurisprudenza si è dimostrata in non pochi casi incline a configurare in maniera larga il concetto di « diritto soggettivo ».

Ne è derivato un rilevantissimo ampliamento dell'intervento dei Magistrati di sorveglianza che, a seguito dei reclami presentati in gran numero dalle persone detenute, si sono espressi riguardo a numerosissime questioni di diritto concernenti l'applicazione delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario, del relativo regolamento di attuazione, di molte circolari dell'Amministrazione centrale e ordini di servizio dei singoli istituti di pena.

Attualmente, in materia di regime speciale, i temi giurisprudenziali più « caldi » riguardano la possibilità per i detenuti di effettuare i colloqui mediante video-collegamenti, l'esercizio in concreto del diritto ai colloqui, l'individuazione dei beni acquistabili dai singoli detenuti e delle modalità di scambio di tali oggetti all'interno dello stesso gruppo di socialità<sup>(136)</sup> ed

<sup>(136)</sup> Al Ministro della Giustizia – per sapere – premesso che:

con la sentenza 97/2020 depositata il 22 maggio, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale il divieto legislativo di scambiare oggetti di modico valore, come generi alimentari o per l'igiene personale e della cella, per i detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 354/1975 appartenenti allo stesso « gruppo di socialità »;

secondo i giudici costituzionali, gli appartenenti al medesimo gruppo di socialità trascorrono insieme alcune ore della giornata dentro il carcere e tra loro possono comunicare, verbalmente e con gesti, e dunque hanno svariate occasioni di scambiare messaggi, non necessariamente ascoltati o conosciuti dalle autorità penitenziarie;

per tali ragioni, la Corte ha rilevato che, se è ben comprensibile prevedere il divieto di comunicare e scambiare oggetti tra detenuti assegnati a gruppi di socialità diversi, risulta invece irragionevole l'estensione indiscriminata del divieto anche ai componenti del medesimo gruppo, i quali, potendo già agevolmente comunicare in varie occasioni, non hanno di regola la necessità di ricorrere a forme nascoste o criptiche di comunicazione, come lo scambio di oggetti cui sia assegnato convenzionalmente un certo significato, da trasmettere successivamente all'esterno attraverso i colloqui con i familiari;

in altre parole, i giudici hanno ritenuto che, da una parte, il divieto non serve ad accrescere le esigenze di sicurezza pubblica, e, dall'altra, impedisce una sia pur minima modalità di socializzazione, finendo per essere irragionevole, in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, e inutilmente afflittiva, in contrasto con l'articolo 27, terzo comma, della Carta;

la Corte ha precisato, infine, che a risultare costituzionalmente illegittimo è l'applicazione necessaria del divieto per previsione di legge: ne risulta che, anche dopo la sentenza, l'amministrazione penitenziaria potrà disciplinare le modalità degli scambi tra detenuti appartenenti al medesimo gruppo, nonché predeterminare le condizioni per introdurre eventuali limitazioni in determinati e peculiari casi; l'applicazione di queste limitazioni dovrà così risultare giustificata da precise esigenze, espressamente motivate, e sotto questi profili potrà essere eventualmente controllata, in relazione al caso concreto, dal magistrato di sorveglianza;

tuttavia, anche a seguito di questa sentenza, risulta ancora non chiara una definizione uniforme e chiara degli oggetti di modico valore, che possa trovare applicazione su tutto il territorio nazionale, andando quindi a creare un pericoloso vulnus al fine dell'applicazione della predetta normativa, in particolar modo a seguito della sopra citata sentenza;

se intende intervenire al fine di dettare una definizione uniformemente applicabile su tutto il territorio nazionale degli oggetti di modico valore, per i soggetti sottoposti al regime carcerario speciale di cui all'articolo 41-bis O.P., oggetto della recente sentenza della Corte Costituzionale n. 97/2020.

infine le modalità di fruizione delle cosiddette « due ore d’aria », oltre alla singola ora di « socialità ».

*5.2.b L’impatto del « reclamo giurisdizionale » nel circuito detentivo speciale*

Nell’ottica di omogeneizzare il regime custodiale speciale, con la lettera circolare n. 3676/6126 del 02.10.2017, il Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria, ha impartito agli Istituti Penitenziari che ospitano i detenuti del circuito differenziato specifiche linee precettive per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Dalle audizioni dei responsabili dei reparti è emerso che tale fonte normativa terziaria è stata oggetto di sostanziali modificazioni a causa dell’intervento della magistratura di sorveglianza *ex articolo 35-bis O.P.* che, di fatto, ha creato differenziazioni tra la popolazione detenuta, anche con evidenti disparità tra Istituti di Pena e, cosa ancor peggiore, tra i soggetti ricorrenti per il medesimo gravame anche se appartenenti allo stesso gruppo di socialità. Gli audit hanno evidenziato il fatto che l’Amministrazione centrale è rimasta, per così dire, indietro rispetto alla questione dei reclami giurisdizionali, poiché non ha pensato di istituire in ogni direzione di istituto con reparto destinato al regime *ex articolo 41-bis O.P.* un ufficio specifico del contenzioso dedicato a tale delicatissimo incarico, che potesse essere parte già nella fase istruttoria del procedimento di sorveglianza producendo « *osservazioni e richieste* », come richiesto dalla legge.

Inoltre, il reclamo generico previsto dall’articolo 35 O.P. non vincolava l’amministrazione alle decisioni del magistrato di sorveglianza, mentre quello *ex articolo 35-bis O.P.*, prevede anche il giudizio di ottemperanza, aspetto, secondo l’unanime parere degli audit, sottovalutato dall’amministrazione, ma molto utilizzato dai detenuti, che hanno di fatto disarticolato la circolare del 2017 e l’organizzazione interna del regime differenziato.

Tutti i responsabili dei reparti hanno riferito che la predisposizione degli appunti da approntare per i reclami hanno sottratto energia al visto di censura e all’ascolto dei colloqui con i familiari, per il numero rilevante di reclami presentati, che ha comportato un aumento del carico di lavoro per i magistrati e tutti gli addetti ai lavori. La magistratura chiede chiarimenti alla direzione perché riguardano aspetti della vita quotidiana, che a sua volta li richiede ai responsabili dei reparti. I reclami hanno per oggetto qualsiasi cosa, dal bastone della scopa, al perché non venga consegnato uno yogurt. Di fatto rendono inefficaci gli altri aspetti. Gli audit hanno riferito che i riscontri ai reclami da loro prodotti alle Direzioni degli istituti sono puntualmente articolati, anche alla luce del fatto che vengono sviluppati tenendo in considerazione l’esperienza professionale, la complessa normativa di riferimento e la giurisprudenza di merito. Diversamente, le risposte predisposte dagli uffici direzionali sarebbero spesso sintetiche e si limiterebbero a riportare soltanto il riferimento al precezzo regolamentare di una circolare e/o di una nota dipartimentale, senza entrare nel merito del gravame che viene trattato, prestandosi così ad inevitabili dispositivi di accoglimento.

In proposito, si evidenzia che la competenza all’impugnazione delle ordinanze in parola, in primo e secondo grado, è prerogativa esclusiva del Servizio Reclami Giurisdizionali del Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria che, contrariamente all’auspicata aspettativa dei R.O.M. si è dimostrato carente nell’affrontare questa delicata incombenza, poiché non propriamente qualificato e depotenziato rispetto al concreto carico di lavoro. Questa situazione di « inadempienza », rispetto all’azione di impugnazione, a parere degli audit, avrebbe permesso che nel tempo le ordinanze divenissero esecutive, indebolendo in tal modo le maglie del circuito speciale.

La comune riflessione del personale del G.O.M. consegnata al Comitato è che negli ultimi anni, ovvero da dopo l’entrata in vigore del cosiddetto « reclamo giurisdizionale », si stia assistendo ad uno svuotamento dei contenuti del regime custodiale speciale, anche perché l’Amministrazione Penitenziaria, per il tramite dell’Avvocatura dello Stato territorialmente competente, non si è dimostrata all’altezza di essere parte nel procedimento di sorveglianza. Né tantomeno i vertici dipartimentali, nel momento in cui i contenziosi erano più virulenti (anni 2018/2020), hanno pensato di rafforzare l’organico del predetto Servizio, con l’impiego di personale qualificato in materia, nonché di magistrati fuori ruolo, in grado di fronteggiare questo delicatissimo aspetto a salvaguardia delle finalità preventive prefissate dalla norma speciale.

Nel contesto si inserisce anche l’assenza di una solida Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento che, invece di avocare a sé le situazioni più delicate e complesse, come ad esempio la recente questione che legittima i passaggi di « *generi ed oggetti* », rimette alla discrezionalità della periferia, l’attuazione della sentenza *erga omnes* (v. sentenza n. 97/2020 della Corte di cassazione), ossia ad efficacia collettiva, creando di fatto delle condizioni di confusione e di disomogeneità, poiché ogni apparato istituzionale tende a regolamentare la materia con la più ampia discrezionalità.

Del pari gli audit hanno riferito che, per effetto di « *radio carcere* » i detenuti vengono a conoscenza dei diversi metodi applicativi e coloro che si trovano nell’istituto più restrittivo avviano delle proteste mediante la cosiddetta « *battitura delle inferriate* », al fine di reclamare un diritto paritario più conveniente, con la conseguenza che la direzione inizialmente « *più audace e perentoria* » di fronte a tale iniziativa fa un passo indietro conciliando le richieste dei ristretti. Oggigiorno per assicurare l’esatta e puntuale applicazione del regime custodiale speciale bisogna « *resistere* » avverso l’insieme di ingerenze che tentano di minare la permeabilità del sistema; ovviamente il « *braccio di ferro* » in controcorrente comporta ripercussioni anche dal punto di vista penale e sull’avanzamento in carriera, ragione per cui taluni dirigenti penitenziari prendono le distanze da eventuali contenziosi, preferendo l’adozione di provvedimenti più accomodanti. Di converso, i detenuti del circuito differenziato, per il tramite di competenti avvocati esperti di contenzioso penitenziario consapevoli delle lunghe pene detentive comminate e passate in giudicato, stanno cercando

di alleggerire l’espiazione/esecuzione della carcerazione, rendendola più confortevole, utilizzando proprio lo strumento del reclamo giurisdizionale.

### 5.2.c *L’audizione del Direttore del G.O.M., gen. b.ta. Mauro D’Amico*

Nel corso della riunione n. 20 del Comitato XXI, è stato auditato il Direttore del G.O.M. Mauro D’Amico, il quale ha fornito alcuni dati sulla situazione dei reparti che ospitano i detenuti sottoposti al regime differenziato<sup>(137)</sup>. Ha riferito che nel circuito gestito dal G.O.M. alla data del 22 dicembre 2021 erano presenti 747 detenuti, di cui 754 sottoposti al regime previsto dall’articolo 41-bis O.P. e 2 collaboratori di giustizia, dislocati in 12 istituti penitenziari, mentre il personale a disposizione del G.O.M. era pari a 666 unità, di cui 84 in prova.

La prima criticità evidenziata è stata quella relativa all’alternanza di direttori in istituti importanti, « *strategici per il 41-bis* », dove o non c’è un direttore titolare o vengono assegnati direttori senza esperienza specifica, che non conoscono il comportamento e la « *cultura* » di tale tipologia di detenuti all’interno dell’esecuzione penale. Ciò ha comportato, a suo giudizio, un « *affievolimento dell’importante sistema sanzionatorio ... i detenuti non venivano più sanzionati* »<sup>(138)</sup> e un cambiamento di certe procedure<sup>(139)</sup>, con la conseguente ricaduta sul lavoro del personale del Gruppo.

Ha segnalato che, nel precedente mese di luglio, si era rotto il *server* della sede centrale del GOM che conteneva i dati che riceveva dagli istituti. Ha lamentato che, già dal 2019, aveva richiesto un nuovo *server*, ma senza successo. Questo, a suo giudizio, a dimostrazione dello scarso interesse dell’Amministrazione Penitenziaria per le esigenze del G.O.M. e quindi per il regime differenziato. A tal proposito ha riferito che « *Dal 2016 l’idea che ... viveva all’interno dell’Amministrazione Penitenziaria era questa, ma scusate detenuti che sono chiusi 22 ore al giorno, che problemi danno? Pensiamo agli altri detenuti che ci danno problemi giornalieri. Naturalmente chi diceva questo non solo non conosce il circuito, il detenuto come*

<sup>(137)</sup> Comitato XXI, riunione n. 20, audizione del Direttore del Gruppo Operativo Mobile (G.O.M.) della Polizia Penitenziaria, generale Mauro D’Amico, trascrizione del 22 dicembre 2021.

<sup>(138)</sup> *Idem*. Il generale D’Amico ha citato alcuni esempi in merito: « *Un caso per tutti, Ignazio Ribisi. A Milano Opera dove ... butta delle urine addosso al responsabile del reparto, faccio questo esempio ne potrei fare tanti, faccio questo esempio perché è accaduto al sostituto Commissario Giuseppe Imbimbo a Milano e dove il Direttore ... anche riconoscendo la gravità del fatto, non ha ritenuto di procedere per il particolare momento che stava vivendo il detenuto. Ripeto ne potrei raccontare altri, ma sono fatti dove il risultato è stato quello che il detenuto si è abituato ad un certo ... ad una certa procedura ripetuto che prima non veniva messa in atto* ».

<sup>(139)</sup> *Idem*, D’Amico: « *Come ad esempio la risposta dell’Amministrazione verso i ricorsi. Anche qui faccio un esempio dove un detenuto chiede di fare ... Attanasio in questo caso, Tolmezzo ... chiede di fare il colloquio con una persona che lui dice convivente e gli viene accettato. Dal Dipartimento arriva così la disposizione che non verrà ricorso verso quel provvedimento, il personale del GOM, che dal mio punto vista non dovrebbe fare questo, ma si trova a fare questo perché altri non lo fanno, ricostruisce un po’ tutta la pratica, con atti che avevamo in sede e diciamo all’Amministrazione centrale che non è la convivente, non risulta mai che quella persona abbia convissuto con Attanasio e quindi l’Amministrazione è costretta in questo caso a procedere al ricorso e naturalmente il Magistrato di sorveglianza verso il ricorso dirà che Attanasio non può fare quel colloquio* ».

*dire incardinato in criminalità organizzata, ma non conosce nemmeno il carcere e quindi noi per due, tre anni siamo andati avanti nel sentirci dire li aprite per due ore, li portate ai posteggi, li portate ... quindi siete anche troppi »<sup>(140)</sup>.*

Il punto nodale, secondo D'Amico, è chiedersi se il « 41-bis è un momento dell'esecuzione penale o è qualcosa di più. Perché se è un momento dell'esecuzione penale avete ragione voi, cioè nel senso ... questi non danno problemi, cioè ... su 750 detenuti, 6, 7 ... non rispettano le regole penitenziarie ... ma gli altri sono tutti estremamente rispettosì ... quindi li potremmo anche aprire dalla mattina alla sera che non c'è problema, non scappano, non vanno da nessuna parte. Se invece molto probabilmente ... l'articolo 41-bis ci chiede, soprattutto il secondo voglio dire, ci chiede qualcosa in più allora forse stiamo sbagliando qualche cosa. Ma tutto è rimasto lì, al punto che spesso mi sono sentito dire che molto probabilmente sono io che non ho capito che i tempi cambiano ... La legge non è cambiata, la legge sta cambiando con una serie di ordinanze, di disposizioni dell'Amministrazione, di non prese di posizione dell'Amministrazione e qui vi prego di riflettere perché è stata creata una giurisprudenza che sarà difficilmente aggredibile oggi »<sup>(141)</sup>.

Ha, inoltre, lamentato il problema attinente alla inidoneità delle strutture penitenziarie – confermando quanto detto in merito dai Responsabili del Gruppo nelle precedenti audizioni – così come la carenza di posti nei reparti per ospitare altri detenuti, per i quali la Direzione Nazionale antimafia aveva richiesto l'applicazione del regime, tutte problematiche segnalate all'Amministrazione Penitenziaria, che, però, è rimasta inerte.

Il Direttore del G.O.M. ha richiamato l'attenzione dei Commissari sulla richiesta crescente di collaborare con la giustizia da parte dei detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis O.P., perché « la normativa che si attende, la normativa che cambierà, anche chi non rientra in un ... come dire ... che termina con una collaborazione perché quello che lui dice è già stato detto e quindi le Procure sanno, però domani il proprio avvocato potrà sempre dire ... sì ma lui voleva collaborare, che poi già sapevano questo ... la buona volontà c'è ... è una di quelle situazioni in cui da un po' di tempo a questa parte molti chiedono di parlare con le Procure per... insomma per dire qualche cosa »<sup>(142)</sup>.

L'audit ha espresso un giudizio positivo sul nuovo decreto G.O.M. (d.m. 30 luglio 2020), soprattutto perché restituisce l'autonomia contabile al Gruppo, anche se, allo stato, non vi è personale contabile né di ragioneria. Il nuovo decreto – ha evidenziato il generale – non è ancora stato attuato, perché il Gruppo, secondo appunto le nuove disposizioni, avrebbe dovuto rilevare tutti i servizi all'interno di tutti i reparti (dall'ascolto dei colloqui alla censura e alle altre attività di gestione), ma a ciò non è seguito un aumento di organico di personale. La carenza di personale impedisce anche la partecipazione ai corsi di formazione, non essendo

<sup>(140)</sup> *Idem.*

<sup>(141)</sup> *Idem.*

<sup>(142)</sup> *Idem.*

possibile, allo stato, distogliere personale dal servizio. Un altro problema evidenziato circa il nuovo decreto è stato anche quello relativo all’attribuzione del punteggio aggiuntivo, che spetta al personale del G.O.M., anche al personale della sede centrale, che, per una interpretazione dei vertici dipartimentali, spetterebbe, invece, solo al personale operativo nei reparti detentivi.

Il generale D’Amico ha, quindi, risposto ad alcune domande poste dai Commissari, relative all’uso del *teser* – sui cui ha chiarito che l’amministrazione era contraria e non il Garante Nazionale dei detenuti – alla formazione e all’addestramento delle nuove leve arruolate al G.O.M., dicendo che sono ragazzi con poca esperienza, fino alla modalità di gestione della sorveglianza dinamica. Sul punto l’audit ha precisato che, attualmente, a differenza del passato, il regime aperto è previsto per tutti i detenuti, anche per quelli ristretti in Alta Sicurezza, tenuto conto del fatto che possono permanere otto ore all’esterno della camera di pernottamento.

L’audit ha, altresì, lamentato che l’Amministrazione Penitenziaria non riesce a garantire l’omogeneità dei reparti dedicati al regime differenziato, in quanto, per esempio, non è possibile acquistare un televisore identico per tutti i detenuti, così come non vi è lo stesso tipo di apparecchio per registrare i colloqui nei dodici reparti.

Il generale, rispondendo alla domanda sulle spese legali sostenute dal personale della Polizia Penitenziaria, si è così espresso: « *sono cambiati i detenuti in regime speciale. Mentre prima il detenuto era rispettoso e non si permetteva di aggredire o denunciare ... oggi ci sono detenuti che invece lo fanno costantemente. Prima parlavamo di Attanasio, credo che abbia denunciato tutti quelli che passavano davanti alla cella insomma ... un po' l'azione di alcuni Direttori che non intervengono più, un po' la giovane età, un po' anche la preoccupazione di essere poi vittima di una denuncia da parte di un detenuto ... doversi pagare l'avvocato ... isolato perché poi spesso non c'è ... un'intesa ... qualche sera fa stavo parlando con gli Ispettori ... su una richiesta fatta da un detenuto. Non solo arrogante e praticamente c'erano i presupposti per una querela. L'Ispettore naturalmente ha detto ... ma mi conviene ? Io ho prodotto una relazione ... una lettera molto ... su un fatto accaduto a Novara. Spostiamo da Tolmezzo a Novara Attanasio. A Novara c'era un giovane Ispettore che molto probabilmente non aveva mai fatto servizio in una delle sezioni dove era stato Attanasio e Attanasio dice a un compagno di socialità ... dice vedi io ora questo qua, questo Ispettore non lo conosco, ma mo' lo denuncio e ho due ... ottengono due risultati ... uno che vengo a sapere il nome ... due che mi ci diverto perché comunque gli faccio spendere i soldi dall'avvocato. Poi pure se viene archiviata ... Io immaginavo che l'Amministrazione ... eh insomma prendesse ... invece non è successo assolutamente nulla* »<sup>(143)</sup>.

### 5.3 IL NUCLEO INVESTIGATIVO CENTRALE (N.I.C.)

<sup>(143)</sup> Comitato XXI, riunione n. 20, audizione del Direttore del Gruppo Operativo Mobile (G.O.M.) della Polizia Penitenziaria, generale Mauro D’Amico, trascrizione del 22 dicembre 2021.

Il Nucleo Investigativo Centrale è un reparto specializzato della Polizia Penitenziaria che, come Servizio centrale di Polizia giudiziaria del Corpo, si occupa di indagini in materia di criminalità organizzata e di terrorismo, oltre che di dirigere le attività investigative delle articolazioni regionali e territoriali della Polizia Penitenziaria.

La prima esperienza di *intelligence* ed investigazione penitenziaria italiana nasce con l’Ufficio per il coordinamento dei servizi di sicurezza degli istituti di prevenzione e pena (meglio conosciuto come Sicurpena), istituito con il decreto interministeriale Grazia e Giustizia, Interno e Difesa del 12 maggio 1977.

La struttura ha operato fino al 1995, nell’ambito dell’allora Ministero di grazia e giustizia, con l’obiettivo di contrastare l’emergenza criminale, un pericoloso fenomeno associativo che caratterizzava negli anni del terrorismo la nostra Nazione e di assicurare la sicurezza delle carceri dove si stavano verificando rivolte ed evasioni. Nella sostanza, quell’Ufficio svolgeva compiti investigativi e di monitoraggio all’interno del carcere e a capo della struttura venne nominato il generale Carlo Alberto Dalla Chiesa. Le relative competenze furono assorbite poi dal 1995 dai reparti territoriali del Corpo di Polizia Penitenziaria presso le diverse strutture penitenziarie, tralasciando, in tal modo, l’analisi delle fenomenologie criminali interne al carcere. Di conseguenza, l’attività di raccordo informativo e di monitoraggio centrale venne meno. Solo dopo un considerevole lasso di tempo, acquisita la consapevolezza che quelle esigenze non potevano essere gestite a livello territoriale, soprattutto in materia di criminalità organizzata e terrorismo, venne istituito, nel 2007, il Nucleo Investigativo Centrale del Corpo di Polizia Penitenziaria (N.I.C.) per rispondere, per lo meno in parte, a quelle necessità.

Il D.M. del 14 giugno 2007 è stato poi aggiornato con il D.M. del 28 luglio 2017, grazie al quale sono state stabilite le misure di riorganizzazione delle strutture e delle funzioni del Nucleo Investigativo Centrale e delle sue articolazioni territoriali, in attuazione dell’articolo 11, comma 2, lettera b), del Decreto del Ministro della giustizia 2 marzo 2016.

### 5.3.a Funzioni del N.I.C.

Il Nucleo Investigativo Centrale – che è incardinato nell’ambito dell’Ufficio del Capo del Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria – è un reparto specializzato della Polizia Penitenziaria che, come Servizio Centrale di Polizia giudiziaria, si occupa, in via prioritaria, di indagini in materia di criminalità organizzata e terrorismo o che, in ragione della particolare complessità, non possono essere svolte dai reparti territoriali di Polizia Penitenziaria.

Come Servizio Centrale di Polizia giudiziaria (articolo 56 c.p.p. e articoli 12 e 13 disposizioni di attuazione del c.p.p.) svolge, in via continuativa e prioritaria, le funzioni di polizia giudiziaria indicate nell’articolo 55 c.p.p., alle dipendenze funzionali e sotto la direzione dell’autorità giudiziaria, per fatti di reato commessi in ambito penitenziario o, comunque, direttamente collegati ad esso.

L'attività investigativa, di iniziativa o su delega dell'Autorità giudiziaria, è di regola svolta dal N.I.C. relativamente a delitti di criminalità organizzata nazionale e internazionale, a delitti di terrorismo, anche internazionale, ovvero ai delitti di eversione dell'ordine costituzionale. Svolge indagini per fatti che riguardano più istituti penitenziari ovvero che interessano ambiti territoriali eccedenti la regione in cui è situato l'istituto e indagini di speciale complessità che richiedono necessariamente l'impiego del N.I.C.

Da qui si ricava che il N.I.C. è l'unico organo investigativo della Polizia Penitenziaria con competenza sia sulla criminalità organizzata sia sul terrorismo.

Infatti, il N.I.C., oltre a coordinare operativamente le attività di indagine delle 11 articolazioni regionali, è anche un osservatorio investigativo privilegiato, che, attraverso l'analisi e il raccordo informativo, studia le dinamiche dei fenomeni criminali, del terrorismo interno, del terrorismo internazionale e della radicalizzazione e del proselitismo in carcere, a tutela della sicurezza penitenziaria e pubblica.

Per le sue funzioni e competenze, il N.I.C., oltre ad essere un punto di riferimento per le procure distrettuali antimafia, siede stabilmente, in rappresentanza del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, alle riunioni del Comitato Analisi Strategica Antiterrorismo (C.A.S.A.) e in tavoli tecnici costituiti in seno al Ministero dell'Interno – Dipartimento di Pubblica Sicurezza – e presso l'Ufficio di Coordinamento delle Forze di Polizia.

Il personale è estremamente specializzato in indagini di polizia giudiziaria, specificamente per i reati della criminalità organizzata, terrorismo interno e internazionale e per quelle indagini che, in ragione della particolare complessità, non possono essere svolte dai reparti territoriali di Polizia Penitenziaria presso gli istituti penitenziari.

Partecipa, inoltre, a vari progetti europei in materia di radicalizzazione violenta di natura confessionale e al progetto « El Pacto », promosso sempre dall'Unione Europea e finanziato dalla Commissione Europea, per la lotta alla criminalità transazionale organizzata, attraverso il rafforzamento di tutte le istituzioni responsabili di garantire la sicurezza e la legalità, in Europa e in 18 paesi dell'America Latina.

### *5.3.b Assetto strutturale del N.I.C.*

La sede centrale come previsto dal provvedimento del capo DAP dell'1 luglio 2019 è articolata in una segreteria e sei unità operative, così denominate:

1° Unità Operativa Centrale- Coordinamento Investigativo e Affari Generali;

2° Unità Operativa Centrale – Analisi Investigativa;

3° Unità Operativa Centrale – Criminalità Organizzata;

4° Unità Operativa Centrale – Terrorismo Interno ed Eversione;

5° Unità Operativa Centrale – Terrorismo Internazionale;

6° Unità Operativa Centrale – Investigazioni Speciali.

All'interno della segreteria e delle Unità Operative Centrali sono istituiti settori di natura specialistica di particolare rilievo investigativo e operativo.

Sul territorio nazionale il N.I.C. è ripartito in reparti regionali che si suddividono in 5 Nuclei Regionali e 6 Nuclei Interregionali, in corrispondenza geografica con l'attuale assetto del decentramento amministrativo dell'Amministrazione Penitenziaria e con sede presso i Provveditorati Regionali. Come previsto dal provvedimento del capo DAP del 2019, sono articolati in U.O.R. e precisamente in Unità Operativa Regionale « Affari Generali e Coordinamento Operativo Regionale »; Unità Operativa Regionale « Polizia Giudiziaria »; Unità Operativa Regionale « Analisi e Monitoraggio ».

All'interno delle Unità Operative Regionali sono istituiti settori di natura specialistica di particolare rilievo investigativo e operativo.

Ferme restando tutte le prerogative che il decreto ministeriale attribuisce al Comandante della sede centrale, l'esercizio delle funzioni di controllo di natura amministrativa dei Nuclei Regionali è di competenza del Provveditore Regionale.

In sostanza, i Nuclei Regionali sono articolazioni sul territorio del N.I.C. da cui dipendono funzionalmente e svolgono le funzioni di polizia giudiziaria alle dipendenze del Nucleo Centrale, per fatti di reato commessi in ambito penitenziario o, comunque, direttamente collegati ad esso.

I nuclei regionali curano, altresì, nell'ambito del loro territorio, l'analisi dei fenomeni di criminalità organizzata, di terrorismo, anche internazionale, e di eversione dell'ordine costituzionale rilevati in ambito penitenziario.

Il personale dei Nuclei Regionali, in coordinamento con la sede centrale, cura le indagini di polizia giudiziaria per i reati della criminalità organizzata, terrorismo interno e internazionale per quelle indagini che, in ragione della particolare complessità non possono essere svolte dai reparti territoriali di Polizia Penitenziaria presso gli istituti penitenziari.

I Nuclei Regionali coordinano operativamente le attività investigative dei Reparti territoriali della Polizia Penitenziaria, in coordinamento informativo, organizzativo e operativo con la sede centrale. Nel corso negli ultimi anni, ha sempre di più affinato le sue peculiarità, coniugando l'abilità investigativa e l'elevata capacità di elaborare, studiare e analizzare le preziose informazioni originate dai reparti dei vari istituti penitenziari ricollocandole come in un *puzzle*.

Materiale spesso apparentemente non significativo, ma che riunito con pazienza certosina dalle donne e dagli uomini del N.I.C. dà vita a indagini di rilievo assoluto.

Innegabile il contributo fornito dal N.I.C. nella lotta alla criminalità organizzata.

### 5.3.c L'Audizione del direttore del N.I.C. Augusto Zaccariello

L’audizione del Comandante Zaccariello è iniziata con l’esposizione delle funzioni e delle competenze del N.I.C. e del suo assetto strutturale<sup>(144)</sup>.

L’audizione è proseguita e si è conclusa in seduta segreta.

Le evidenze raccolte in quella sede attestano che l’azione del N.I.C. si è sviluppata con efficacia in ogni settore di competenza. È emersa la necessità di migliorare l’impiego operativo della Polizia Penitenziaria anche attraverso l’adeguamento delle strutture e dei sistemi tecnologici con l’obiettivo di prevenire le criticità rilevate durante le rivolte di marzo.

L’auspicato inserimento del N.I.C. nei servizi di Polizia Giudiziaria previsti dall’articolo 12 del d.l. n. 152 del 13 maggio 1991 per le altre Forze di Polizia, permetterebbe al N.I.C. l’utilizzo di ulteriori strumenti di intervento alla lotta alla criminalità organizzata, quali ad esempio le intercettazioni e dei controlli preventivi sulle comunicazioni, stante il richiamo dell’articolo 226 delle disposizioni di attuazione del c.p.p. ai servizi di cui al menzionato articolo 12.

L’inclusione consentirebbe, altresì, il necessario collegamento delle attività investigative poste in essere sull’intero territorio nazionale e svolte dalla Polizia Penitenziaria che, come noto, è articolata in molteplici presidi (Comandi di Reparto presso gli istituti penitenziari, Nuclei Traduzioni e Piantonanti, Nuclei di Polizia Penitenziaria presso gli Uffici di esecuzione penale esterna, Nuclei di Polizia Penitenziaria aeroporuali di stanza in alcuni aeroporti).

#### 5.4 L’UFFICIO PER LA SICUREZZA PERSONALE E PER LA VIGILANZA (U.S.Pe.V.)

L’Ufficio per la Sicurezza Personale e per la Vigilanza (U.S.Pe.V.) del Corpo di Polizia Penitenziaria è stato istituito con D.M. 31 marzo 2004.

Con provvedimento del Capo DAP dell’8 settembre 2015 viene articolato in due reparti:

– Reparto « Sicurezza del Ministero », con sede presso il Ministero della Giustizia, che attende ai servizi di vigilanza, sorveglianza e controllo della sede ministeriale e delle persone che ivi operano ed accedono, tutela, scorta e protezione del Ministro, dei Sottosegretari di Stato e delle altre personalità soggette a misure di protezione.

– Reparto « Sicurezza organi centrali », presso il Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria, con compiti di vigilanza, sorveglianza e controllo delle strutture dipendenti dal Ministero, nonché di sicurezza delle persone che ivi operano ed accedono.

Il Comandante di ciascun Reparto viene individuato tra gli appartenenti, al ruolo dei funzionari del Corpo.

Nel 2018 è stata aggiornata la normativa, specificando che la Direzione dell’Ufficio spetta ad un dirigente del Corpo. Tuttora a capo dell’ufficio c’è

<sup>(144)</sup> Comitato XXI, riunione n. 4, audizione del Comandante del Nucleo Investigativo Centrale, dottor Augusto Zaccariello e del Comandante di Reparto della Casa circondariale di Spoleto, dottor Marco Piersigilli, trascrizione del 17 marzo 2021.

un dirigente civile, così come in altri posti di funzione, per legge destinati ai dirigenti del Corpo (Laboratorio Centrale Banca Dati DNA).

#### 5.5 UNITÀ CINOFILE

Il Servizio Cinofili della Polizia Penitenziaria viene istituito con decreto del Ministro della Giustizia del 17 ottobre 2002, per contrastare i tentativi di introduzione di sostanze stupefacenti negli istituti.

Il servizio è articolato: in: Nucleo Centrale Cinofili; Centro Addestramento Cinofilo di Asti; Nuclei Regionali Cinofili; Distaccamento Cinofili.

Il Nucleo Centrale Cinofili, con sede presso il Dipartimento: dell'Amministrazione Penitenziaria, viene coordinato da una unità appartenente al ruolo dei Funzionari del Corpo, alle dipendenze del Direttore dell'Ufficio del Personale di Polizia Penitenziaria.

In ambito regionale, presso ciascun Provveditorato, è presente un apposito Nucleo, che, anche avvalendosi dei 9 Distaccamenti presenti su tutto il territorio nazionale, assicura le attività che attengono la sicurezza degli istituti, nonché quelle disposte dall'Autorità Giudiziaria.

Partecipa, inoltre, alle attività di Rappresentanza del Corpo.

La revisione del Decreto Ministeriale 7.10.2020, istitutivo dei Cinofili, al pari di quanto avvenuto per gli altri settori strategici dell'Amministrazione Penitenziaria, è tuttora in corso.

## CAPITOLO VI

### IL DIRETTORE DELL'ISTITUTO PENITENZIARIO

#### 6.1 IL RUOLO E LE FUNZIONI DEL DIRETTORE DELL'ISTITUTO PENITENZIARIO

Alla direzione delle case circondariali, delle case di arresto, delle case di reclusione, delle colonie e delle case di lavoro sono preposti dirigenti dell'Amministrazione Penitenziaria<sup>(145)</sup>.

Il direttore dell'istituto penitenziario costituisce l'essenziale centro di guida e di governo nell'esecuzione delle sanzioni penali, nonché nell'attuazione della custodia cautelare. È obiettivamente difficile individuare, nell'ambito della pubblica amministrazione, funzionari onerati di un carico maggiore e più diversificato di compiti e responsabilità. Per quanto l'ordinamento penitenziario non disciplini l'attività del direttore penitenziario, se non per alcuni aspetti, attribuzioni o compiti particolari, a lui compete l'attuazione dell'ordinamento penitenziario nell'istituto e sono attribuiti tutti i poteri conseguenti.

L'articolo 3 del regolamento d'esecuzione ne delinea i compiti, insieme a quelli del direttore del centro servizio sociale per adulti, precisando che « *Il direttore dell'istituto e quello del centro di servizio sociale esercitano i poteri attinenti alla organizzazione, al coordinamento ed al controllo dello svolgimento delle attività dell'istituto o del servizio; decidono le iniziative idonee ad assicurare lo svolgimento dei programmi negli istituti, nonché gli interventi all'esterno; impartiscono direttive agli operatori penitenziari, anche non appartenenti all'amministrazione, i quali svolgono i compiti loro affidati con l'autonomia professionale di competenza*

 ».

Si possono, quindi, individuare tre settori della sua attività, distinti ma strettamente connessi: il governo del personale civile e quello di Polizia Penitenziaria, il governo della popolazione detenuta o internata e la gestione amministrativo-contabile dei servizi dell'istituto. Il direttore, in quanto capo dell'istituto, è il superiore gerarchico di tutto il personale, conseguentemente esercita nei confronti del personale le attribuzioni che gli competono a norma dello Statuto degli impiegati civili dello Stato. Esercita, inoltre, funzione di propulsione, coordinamento e controllo di tutti gli altri operatori dell'istituto, siano essi legati al medesimo da un particolare rapporto di lavoro (ad es. i sanitari specializzati e gli esperti per le attività di osservazione e trattamento) ovvero prestino la loro attività a titolo volontario. Nel direttore la veste di garante della sicurezza dell'istituto coincide, oggi, sempre di più con quella di promotore del processo di risocializzazione, che è lo scopo primo dell'Amministrazione Penitenziaria, la quale dovrebbe restituire alla società soggetti integri, capaci di una costruttiva

<sup>(145)</sup> È opportuno rammentare come gran parte degli istituti penitenziari e dei centri di servizio sociale (oggi U.E.P.E.), per effetto del d.lgs. 21 maggio 2000, n. 146, siano stati individuati quali sedi dirigenziali.

partecipazione sociale (articolo 1 reg. es.). A tal fine l'ordinamento attribuisce al direttore penitenziario funzioni di grande rilievo nel trattamento essendo riconosciuto allo stesso il compito primario di promuovere e realizzare, nell'ambito dell'istituto, una positiva atmosfera di relazioni umane in una prospettiva di integrazione e di collaborazione, nella quale si inquadrino gli interventi di ciascun operatore professionale o volontario. È ovvio, pertanto, che al direttore sia stato conferito il compito di presiedere e coordinare l'*équipe* per l'osservazione scientifica della personalità del condannato e dell'internato, per la redazione del programma di trattamento e la verifica del medesimo. Tali attività comportano che egli acquisisca le conoscenze ed abbia le qualità umane necessarie per utilizzare l'apporto professionale specifico di ciascun componente dell'*équipe* e l'attitudine a fornire, pariteticamente, il proprio. L'ordinamento penitenziario sembra, infatti, superare, in parte, il principio verticistico per proporre quello dell'orizzontalità e della competenza nell'ambito del quale deve esserci un felice incontro dei vari operatori. La rinnovata posizione del direttore trova la sua matrice più vera nel superamento della concezione meramente correttiva della rieducazione che, per tanto tempo, ha caratterizzato le modalità d'intervento ed il vario atteggiarsi degli operatori penitenziari. La figura del direttore si chiarisce e si configura sostanzialmente e formalmente come quella di un sollecitatore di interessi, di interventi, di azioni e di attività molteplici e ancora egli è posto nelle condizioni migliori per curare la coordinazione di tutti gli interventi, nella maniera più dinamica e più penetrante non perdendo di vista i principi costitutivi di un autentico spirito di *équipe* che si concretizzano in un rapporto orizzontale ed amichevole, in una capacità di capire e comprendere la tecnica e la problematica degli altri operatori, nel non far prevalere in modo competitivo il proprio punto di vista, nel non creare disparità<sup>(146)</sup>.

Compete, poi, al direttore la responsabilità del trattamento del semi-libero, il cui specifico programma può essere redatto, in via provvisoria, anche da lui soltanto, mentre può avvalersi del centro di servizio sociale per la vigilanza e l'assistenza del soggetto in libertà.

Compete, altresì, al direttore l'assegnazione del detenuto o internato al lavoro esterno, ex articolo 21 O.P., per quanto il provvedimento di assegnazione divenga esecutivo solo dopo l'approvazione del magistrato di sorveglianza.

Il direttore dell'istituto e quello del centro di servizio sociale rispondono dell'esercizio delle loro attribuzioni al Provveditore regionale ed al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

È, infine, funzionario delegato<sup>(147)</sup> negli istituti con autonomia contabile.

<sup>(146)</sup> L'aderenza al concreto e l'esigenza di correttezza danno vigore all'azione del direttore nel sollecitare, nel coordinare, nel far approfondire, nel dare vivacità all'attività dell'*équipe*. Allo stesso tempo nella sua attività il direttore ha alle spalle l'*équipe*, che lo completa, gli dà sicurezza, moltiplica i suoi mezzi di azione tecnica e approfondisce ed integra la sua preparazione.

<sup>(147)</sup> Il funzionario delegato è un ordinatore secondario di spesa, il quale eroga fondi posti a sua disposizione (a mezzo di ordini di accreditamento) da un organo ordinario primario di spesa.

Il 16 agosto 2005 è entrata in vigore la l. 27 luglio 2005 n. 154 (c.d. legge Meduri). Questa legge, nel conferire al Governo la delega per la disciplina dell'ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria (carriera nella quale doveva essere compreso sia il personale dirigente, sia quello direttivo appartenente agli *ex* profili professionali di direttore penitenziario, di direttore di ospedale psichiatrico giudiziario e direttore di servizio sociale), ha disposto, con effetto immediato, che « *in considerazione della particolare natura delle funzioni esercitate dal personale appartenente alla carriera dirigenziale penitenziaria, il relativo rapporto di lavoro è riconosciuto come rapporto di lavoro pubblico* » ed ha aggiunto all'articolo 3 del d.lgs. 165/2001 il comma 1-ter che ha inserito, tra le categorie escluse dall'applicazione del regime privatistico, anche il personale della carriera dirigenziale penitenziaria. In sostanza a decorrere dal 16 agosto 2005, sia il personale dell'Amministrazione Penitenziaria già inquadrato nelle qualifiche dirigenziali, sia quello (appartenente all'*ex* carriera direttiva) nominato dirigente dalla stessa l. 154/2005, è stato ricondotto nell'ambito della disciplina pubblicistica.

#### 6.2 LE AUDIZIONI DEI DIRETTORI DEGLI ISTITUTI PENITENZIARI

Alla luce del ruolo e delle funzioni svolte dal Direttore delle strutture penitenziarie, il Comitato ha ritenuto fondamentale audire i Direttori che gestiscono gli istituti che hanno al loro interno reparti destinati al regime differenziato *ex articolo 41-bis O.P. e/o sezioni relative all'Alta Sicurezza*.

I lavori del Comitato sono stati funzionali anche per approfondire e capire gli aspetti ed i meccanismi delle rivolte dei detenuti nel marzo 2020, durante l'emergenza COVID19.

<b>17 novembre 2021</b>	Audizione in Seduta Plenaria della dottoressa Rosalia Marino, Direttore dell'Istituto penitenziario di Torino
<b>18 febbraio 2021</b>	Audizione in videoconferenza della dottoressa Patrizia Incollu, Direttore della Casa circondariale di Nuoro e della dottoressa Barbara Lenzini, Direttore Casa circondariale de L'Aquila
<b>23 febbraio 2021</b>	Audizione del dottor Valerio Pappalardo, Direttore della Casa di reclusione di Parma
<b>30 marzo 2021</b>	Audizioni del dottor Claudio Mazzeo, Direttore della Casa di Reclusione di Padova
<b>20 maggio 2021</b>	Audizione del dottor Giuseppe Altomare, Direttore dell'Istituto penitenziario di Trani
<b>5 agosto 2021</b>	Audizione del dottor Valerio Pappalardo, Direttore degli Istituti penitenziari di Parma
<b>8 ottobre 2021</b>	Audizione della dottoressa Teresa Mascolo, Direttore della Casa circondariale di Frosinone

<b>21 ottobre 2021</b>	Audizione dottoressa Valeria Pirè, Direttore della Casa circondariale di Bari e della dottoressa Giulia Magliulo, Direttore della Casa circondariale di Foggia
<b>10 novembre 2021</b>	Audizione della dottoressa Claudia Clementi, Direttore della Casa circondariale di Bologna e della dottoressa Maria Isabella De Gennaro, Direttore della Casa circondariale di Genova

#### *6.2.a L'audizione della dottoressa Rosalia Marino, Direttore dell'Istituto penitenziario di Torino*

L'audizione della dottoressa Rosalia Marino, Direttore dell'Istituto di Torino, si è svolta in seduta plenaria il 17 novembre 2020<sup>(148)</sup>. In tale occasione, l'audita, partendo dall'evoluzione del sistema detentivo *ex articolo 41-bis O.P.*, ne ha, poi, illustrato la concreta applicazione attraverso la sua esperienza personale nella qualità di Direttore e di Vicedirettore di istituti penitenziari preposti alla reclusione di soggetti sottoposti al regime previsto e disciplinato dall'articolo 41-bis O.P.

L'audita ha iniziato la sua audizione, rappresentando che: « *L'articolo 41-bis dell'Ordinamento penitenziario è stato introdotto dalla legge n. 663 del 1986, la cosiddetta legge Gozzini, e rubricato non a caso nelle situazioni di emergenza. Esso si applica in due ipotesi, essendo infatti diviso in due commi. Il primo comma si occupa dei casi di rivolta e di emergenza interna; il secondo, quello che interessa più da vicino il regime penitenziario, si occupa dell'ordine e della sicurezza pubblica, ossia il regime detentivo speciale. Quando si parla di regime 41-bis, infatti, è opportuno specificare "secondo comma". Esso viene applicato nelle ipotesi dei gravi reati che sono indicati nella prima parte del comma 1 dell'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario, contemplando tutti i reati di associazione di stampo mafioso, terroristico, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico. È un regime detentivo differenziato, che viene chiamato e identificato speciale ed è stato istituito nel 1992, una data molto importante dopo le stragi di mafia e le uccisioni di Falcone e Borsellino. Se noi leggiamo il testo, notiamo che c'è già quella che è la sostanza del regime detentivo che, non a caso, viene detto regime differenziato. Cosa specifica bene il secondo comma, che poi è ciò cui noi dobbiamo necessariamente attenerci nella gestione di questo particolare regime detentivo ? Il comma 2 dice, in modo esplicito, che, quando ricorrono gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, il Ministro della giustizia (o, su richiesta, il Ministro dell'interno) può sospendere le normali regole di trattamento. Ha la facoltà di sospendere queste regole di trattamento e, quindi, anche l'applicazione di alcuni istituti giuridici che, normalmente, vengono applicati ai detenuti di media sicurezza. Questo principio è molto importante ed è stato introdotto proprio nel 1986 per far fronte alla situazione. All'inizio, la necessità è stata finalizzata soprattutto*

<sup>(148)</sup> Resoconto stenografico n. 102 del 17 novembre 2020, audizione della dottoressa Rosalia Marino, direttore del carcere di Torino.

*a fare in modo di spingere questi detenuti alla collaborazione, ottenendo risultati in modo abbastanza considerevole. Poi, con il passare del tempo, è intervenuta un'altra legge, che ha introdotto il comma 2 e il comma 2-bis. Si tratta della legge n. 279 del 2002, che è andata un po' più ad approfondire quella che è la situazione del regime. Il comma 2 è, infatti, abbastanza specifico, perché parla proprio di sospensione delle regole di trattamento e delle restrizioni che sono necessarie per mantenere l'ordine e la sicurezza pubblica. Quindi, il regime si muove in questo ambito ».*

Nell'illustrare la sua esperienza di Direttore di un Istituto penitenziario preposto per i detenuti sottoposti al regime disciplinato dall'articolo 41-bis O.P., l'audita ha affermato che: « *io sono arrivata nel carcere di Novara, che è un carcere di massima sicurezza, nel 1999, in un momento in cui vi erano detenuti sottoposti al famoso articolo 90 della legge n. 354 del 1975, che poi è praticamente quello che c'era prima del 41-bis. Ho assistito, quindi, strutturalmente alla nascita del reparto 41-bis. Dicevo che c'è un prima e un dopo, perché, all'inizio, come si può vedere anche nei vari decreti applicativi del 41-bis, le regole erano poche, semplici e chiare. L'obiettivo era quello di fare in modo che il detenuto sottoposto al 41-bis non potesse comunicare all'interno, impedendo in qualche modo anche la comunicazione all'esterno. Quindi, poche regole semplici e chiare: regole sui colloqui, sulle telefonate, sui passegi e sulla permanenza all'aperto, che sono quei quattro o cinque punti su cui si basa il provvedimento; nient'altro, niente di particolarmente rilevante. Devo dire che la situazione era, tutto sommato, abbastanza tranquilla. Cosa è successo poi? Un primo grosso cambiamento si è avuto quando è intervenuto il decreto-legge n. 146 del 2013, il cosiddetto svuota carceri, che ha dato la possibilità, anche ai detenuti sottoposti al 41-bis, di presentare reclami, come previsto dall'articolo 35 dell'ordinamento penitenziario. Viene data la possibilità di proporre reclamo giurisdizionale al magistrato di sorveglianza anche ai condannati per i reati di cui al 4-bis e, quindi, anche ai detenuti sottoposti al regime detentivo speciale. Il citato decreto, all'articolo 7, ha istituito la figura del garante nazionale. Il resto diciamo che è storia perché, subito dopo il 2013, con il proliferare dei reclami (in modo particolare, di quelli generici), si è un po' svuotata quella che era la finalità propria del regime di 41-bis. Infatti, da questo momento in poi, ogni regola imposta al regime di 41-bis viene messa a confronto con la Costituzione e, in particolare, con l'articolo 27. Il regime di 41-bis è considerato una pena ulteriore alla pena e, gradualmente, è stato un po' svuotato dei suoi contenuti. Come forse era abbastanza prevedibile, ci sono state una serie di pronunce della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione e anche un'attenzione particolare della Corte di giustizia dell'Unione europea. Da quel momento in poi, è successo qualcosa. Nel mentre, è intervenuta la legge n. 94 del 2009, che è l'unica che disciplina il regime detentivo speciale di cui all'articolo 41-bis e riguarda le regole interne su ciò che è possibile fare e non fare. Questa del 2009 è l'unica legge che abbiamo e contiene, ad esempio, le regole sui colloqui (i detenuti sottoposti al regime di 41-bis hanno la possibilità di fare un solo colloquio visivo di un'ora al mese, in alternativa alla telefonata di dieci minuti). Sono poi intervenute altre modifiche, circa*

*la possibilità di stare all’aperto due ore e in materia di colloqui (che si svolgono solo con familiari e conviventi, mentre per le persone terze vige un espresso divieto, salvo situazioni particolari). Insomma, nell’ambito di questo regime sono intervenute una serie di regolamentazioni. Dal 2009 in un poi, con una serie di reclami, pronunce e sentenze della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione, sono intervenute delle modifiche. Ad esempio, per i colloqui è stata riconosciuta la possibilità di cumulare il tempo e fare colloqui di due ore ed è stato consentito lo scambio di generi e oggetti anche nell’ambito dello stesso gruppo di socialità, cosa che, inizialmente, non era possibile. Ciò è avvenuto anche a seguito di una serie di reclami, anche generici e a volte riguardanti dei piccoli particolari, senza cioè andare a toccare dei principi fondamentali. Ricordo che ciascuno degli 11 istituti penitenziari e sezioni che ospitano attualmente il regime di 41-bis ha propri magistrati di sorveglianza, le cui pronunce sono differenti. Si era così arrivati a un coacervo di disposizioni varie, tali per cui il capo del Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, Santi Consolo, e il capo della Direzione generale detenuti trattamento, consigliere Roberto Calogero Piscitello, hanno sentito l’esigenza di cercare di uniformare il trattamento nell’ambito degli 11 istituti penitenziari ».*

L’audita, nella ricostruzione storico-normativa, si sofferma anche sulla circolare del 2017, con cui si sono disciplinati alcuni aspetti del regime *ex articolo 41-bis O.P. « La finalità della circolare », afferma la dottoressa Marino, « era lodevole, ossia rendere omogeneo questo regime detentivo in tutti gli istituti penitenziari, ma in realtà non è stato così. Infatti, dal 2017 il regime detentivo ha subito vari tipi di attacchi, tra i più importanti dei quali il divieto di perquisizioni personali. Attualmente, all’interno del circuito non possono essere eseguite perquisizioni personali, se non con il metal detector, salvo casi che vanno documentati e verbalizzati. Ciò perché può indubbiamente rappresentare un problema, perché in alcuni istituti (tra cui quello di Novara) è accaduto che siano stati intercettati dei biglietti che però il metal detector non è in grado di rilevare. Inoltre, è stata data la possibilità di scambiare degli oggetti nell’ambito dello stesso gruppo di socialità, nonché di cucinare, potendo altresì scambiare il cucinato con delle modalità che ciascun direttore, in quanto responsabile della sicurezza interna, ha dovuto disciplinare. Dando la possibilità di cucinare, è stato necessario ampliare – gioco-forza – il modello 72, che reca l’elenco, diverso da istituto a istituto, di beni e oggetti che i detenuti possono acquistare. È stata anche concessa la possibilità di acquistare CD e lettori musicali, nonché di utilizzare il personal computer. Si è verificato il caso di un detenuto, abbastanza conosciuto nel nostro ambiente di lavoro e che ho avuto anche la possibilità di conoscere nel carcere di Novara, dove è rimasto otto mesi. Costui è riuscito a vincere tanti reclami quando era recluso nel carcere di Sassari, ottenendo, tra l’altro, la possibilità di avere il personal computer all’interno della camera di pernottamento. A seguito dei vari reclami accolti, è stata concessa anche la possibilità di inoltrare corrispondenza anche a detenuti sottoposti al 41-bis ». Inoltre, sul punto, l’audita richiama la Corte costituzionale, « che ha dichiarato illegittima la*

*preclusione assoluta all'accesso dei permessi premio per i condannati per i reati di mafia che non collaborano con la giustizia. Quindi, la Corte ha riconosciuto una presunzione relativa di pericolosità dei boss. Il discorso relativo al regime speciale è abbastanza ampio ».*

Sulla tenuta effettiva del regime previsto dall'articolo 41-bis O.P., l'audita ha affermato che «*forse soltanto l'istituto di Sassari è stato costruito in maniera da garantire ciò che il legislatore all'inizio aveva voluto perseguire. A mia conoscenza, gli altri istituti o sezioni hanno delle fortissime carenze strutturali. Ad esempio, il carcere di Novara ha delle camere che non riescono a garantire la separazione dei gruppi e questo, effettivamente, rappresenta un problema. Questa è la situazione che c'è allo stato, con la circolare del 2017 e con i vari interventi della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione ».*

Tra le tante modifiche apportate al regime per cui è audizione, la dottoressa si è soffermata sulla permanenza fuori dalla camera di pernottamento: «*Fino al 2017 erano due ore, mentre adesso sono tre ore, in base ad una interpretazione giurisprudenziale. C'è anche da dire che i detenuti sottoposti a questo regime sono tanti e il personale che si occupa della sicurezza, che appartiene al Gruppo operativo mobile (GOM), è invece poco. In sostanza ci troviamo, anche nelle ore serali o nelle ore pomeridiane, ad avere una sola unità all'interno delle sezioni detentive. E penso che, in generale, siano queste le problematiche più importanti. E' necessario che l'amministrazione e anche lo Stato ricomincino a credere un po' di più in questo regime, eliminando anche quegli elementi che, in qualche modo, non compromettono la sicurezza. Altrimenti, noi siamo passibili in maniera continua di censure, anche a livello europeo. Anche relativamente al poter cucinare o acquistare alcuni cibi piuttosto che altri, con reclami che vengono fatti sul tè nero o sul tè verde e sull'acquisto della curcuma o del salmone, sono tutti elementi che, in qualche modo, non minano la sicurezza. Al contrario, bisognerebbe credere di più e applicare, magari in maniera molto più ferma, altre modalità di organizzazione e di gestione di questi reparti. La finalità unica, infatti, è quella di fare in modo che il detenuto abbia difficoltà a comunicare con l'esterno. Non dimentichiamoci che il fenomeno mafioso e le associazioni mafiose, soprattutto in questo momento e in questo ultimo periodo, sono silenti, ma non sono scomparsi. Credo, allora, che la nostra unica finalità sia quella di ripensare i reparti sottoposti al regime del 41-bis, senza però abolirli. Allo stesso modo, va ripensato anche il personale che lavora all'interno di tali reparti. Negli ultimi tempi, lavorano all'interno dei reparti agenti troppo giovani, con poca esperienza e poca professionalità. Ricordo che nei primi anni, in base a ciò che prevedeva il decreto ministeriale, si doveva superare un periodo di formazione e un corso di almeno tre mesi. Adesso, invece, ci sono degli accordi sindacali per cui una certa percentuale di personale, che si aggira attorno al 20 o 30 per cento, viene arruolata direttamente dalle scuole di formazione. Ciò può rappresentare un problema, perché in tali sezioni c'è bisogno di personale qualificato e preparato. Questo è un problema comune oggi anche a tutte le altre sezioni. Il quadro intermedio del ruolo degli assistenti, assistenti capo e sovrintendenti è quasi scomparso, perché molte*

*persone ormai stanno andando in pensione. C'è bisogno, a mio avviso, di credere nuovamente in tutto questo, perché il fenomeno è sopito, ma non è scomparso ».*

Al termine dell'audizione, all'audita sono state chieste le eventuali soluzioni per la concreta applicazione del regime previsto e disciplinato dall'articolo 41-bis O.P.: « *Dobbiamo, forse, fare alcuni passi indietro e tornare a quello che era inizialmente il regime detentivo: poche regole, ma chiare. Per quanto riguarda i particolari, mi sono segnata anche alcuni punti che sono previsti nella circolare. Ad esempio, i fornelli a induzione noi sappiamo benissimo che in carcere non saranno mai introdotti. Ci sono stati, inoltre, tanti problemi e reclami sui canali TV, come anche sulle sale hobby, le palestre e le radio. In sostanza, i magistrati di sorveglianza sono seppelliti da reclami generici dei detenuti. Si pensi alle radio. In carcere le radio devono essere solo a frequenza AM ma è impossibile, ancora oggi, acquistare radio a frequenza AM. È stata addirittura introdotta la possibilità di acquistare lettori e e-book reader per la consultazione di atti. Se, però, si pensa che all'interno di una cella è complicato anche soltanto avere due prese per la corrente, si può immaginare quanta sia complessa la situazione e quale potrebbe essere il problema. Ancora, ci è stato detto di togliere le etichette dalle bottigliette di plastica e dalle confezioni di fazzolettini che i detenuti portano a colloquio. In alcuni casi, abbiamo letteralmente dovuto far togliere le magliette ai parenti, facendole indossare al contrario, perché in carcere non possono entrare magliette con le scritte, essendoci stato detto che potrebbero costituire comunque dei messaggi. Io rivendico, infatti, quella che era la finalità principale e più importante che ha portato il legislatore a introdurre questo che è un regime, più che un articolo. Non dimentichiamo, infatti, che si tratta di un regime detentivo speciale e le finalità per cui è stato strutturato. Il problema è che, con il passare degli anni, le regole si sono sovrapposte. Quindi, attualmente vi è una serie di pronunce dei vari magistrati di sorveglianza che ci pongono molte difficoltà. Ecco perché l'amministrazione penitenziaria aveva tentato di uniformare ... Un altro ambito che bisognerebbe rafforzare è l'ufficio reclami del Dipartimento, che prima aveva un sufficiente numero di addetti, mentre adesso non ne ha quasi più nessuno. Questa è un'altra grande criticità. Da quello che mi risulta, questi uffici andrebbero potenziati. Quanto alle celle aperte, in collegamento anche al tema delle rivolte, devo dire che non ho la risposta. E' da un po' di tempo che nella nostra amministrazione si parla della questione della vigilanza dinamica e delle celle aperte, anche se la questione non è stata ancora tanto ben compresa ».*

#### *6.2.b L'audizione della dottessa Patrizia Incollu, Direttore della Casa circondariale di Nuoro e della dottessa Barbara Lenzini, Direttore Casa circondariale de L'Aquila<sup>(149)</sup>*

<sup>(149)</sup> Comitato XXI, riunione n. 1, audizione della dottessa Patrizia Incollu, Direttore della Casa circondariale di Nuoro e della dottessa Barbara Lenzini, Direttore Casa circondariale di L'Aquila, trascrizione del 18 febbraio 2021.

Nel corso dell’audizione tenuta in data 18 febbraio 2021, la dottoressa Patrizia Incollu, Direttore del Carcere di Nuoro, ha illustrato la struttura del carcere segnalando, da fine dicembre 2020, una piccola sezione destinata ad ospitare detenuti sottoposti al regime *ex articolo 41-bis O.P.* La dottoressa ha affermato che, seppur in astratto la normativa sul regime differenziato sia rimasta la stessa, nella pratica diverse disposizioni vengono disapplicate a seguito di una serie di ordinanze poste in essere dai Magistrati di sorveglianza di Sassari, con la conseguenza, a suo giudizio, che in tal modo parte del lavoro svolto dal Ministero della Giustizia e dalle varie procure distrettuali antimafia verrebbe vanificato. Ha altresì segnalato che «*avere a disposizione strutture come quelle di Bancali sicuramente aiuta a rispettare quello che è il dettato normativo*», giacché in tale struttura vi sono delle mini sezioni da 4 detenuti dove ciascuno ha il proprio passeggi, la propria stanza di socialità, la propria stanza pittura, quindi veramente viene evitato il contatto con qualsiasi altro gruppo di detenuti sottoposti al regime di cui all’articolo 41-bis O.P.

Si precisa che l’audizione della dottoressa Barbara Lenzini è stata segretata.

#### 6.2.c *L’audizione del dottor Valerio Pappalardo, Direttore della Casa di reclusione di Parma*<sup>(150)</sup>

Il dottor Valerio Pappalardo, Direttore dell’istituto penitenziario di Parma, ha comunicato che nel suo istituto vi sono 67 detenuti sottoposti al regime *ex articolo 41- bis O.P.* e 224 detenuti ristretti al circuito A.S.3.

Rispetto al rapporto tra la concreta applicazione del regime previsto dall’articolo 41-bis O.P. e l’istituto del reclamo, l’audit ha affermato che: «*la mia esperienza con i 41 è di circa sette mesi e il primo impatto, sinceramente, che ho avuto è quello di essere stato letteralmente aggredito, assalito da decine, decine e decine di reclami, contro qualsiasi aspetto di regolamentazione, non solo interna, ma soprattutto relativa al dettato della famosa circolare del 2017, che avrebbe dovuto in qualche modo uniformare la disciplina dei 41 bis in Italia e che è praticamente stata erosa in gran parte dei suoi contenuti da moltissime pronunce degli Uffici di sorveglianza. Vedasi gruppi di socialità, vedasi possibilità di cucinare, cioè anche piccoli aspetti della quotidianità, della vita di un soggetto appartenente al circuito speciale e su cui mi sono chiesto più volte se queste pronunce vengono in qualche modo accolte, nel senso che il reclamo trova definizione positiva, evidentemente la ratio, perché la ratio del 41 era impedire i collegamenti con la criminalità organizzata, allora mi sono sempre chiesto che cosa significa ammettere la marca di un tè rispetto ad un’altra e che cosa questo*

<sup>(150)</sup> Comitato XXI, riunione n. 2, audizione del dottor Valerio Pappalardo, Direttore della Casa di reclusione di Parma e della dottoressa Monica Amirante, Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Salerno, trascrizione del 23 febbraio 2021; altresì riunione n. 13 del Comitato XXI, audizione in videoconferenza del dottor Valerio Pappalardo, Direttore della Casa di reclusione di Parma, delle dottoresse Nunzia Arpaia, Francesca De Simone e Sara Zicari, agenti di polizia penitenziaria della Casa circondariale femminile di Rebibbia agenti di polizia penitenziaria, trascrizione del 5 agosto 2021.

*può incidere ... Dai reclami siamo travolti ... i detenuti si rivolgono spesso alla Magistratura di Sorveglianza attraverso i reclami, soprattutto sanitari e che vi è un malcontento dei detenuti che ritengono di essere trascurati a livello sanitario ».*

Ha affermato che spesso durante i colloqui i detenuti « avvertono qualcosa che non li convince presso le proprie famiglie e che magari vorrebbero fare una telefonata in più per tranquillizzarsi ».

L'audit sul punto ritiene che in casi particolari si dovrebbe concedere una telefonata per evitare che ciò accada in maniera fraudolenta, segnalando, altresì che « per avere una pena mirata alla rieducazione sia necessario incrementare gli educatori, i mediatori culturali e le forze di polizia ».

#### *6.2.d L'audizione del dottor Claudio Mazzeo, Direttore della Casa di Reclusione di Padova<sup>(151)</sup>*

Il dottore Claudio Mazzeo durante l'audizione ha spiegato che nell'Istituto di Padova, che è una Casa di Reclusione, sono ristretti 18 detenuti con condanna definitiva. Vi è una sezione che ospita 18 detenuti Alta Sicurezza, del regime A.S.1, che significa appunto *ex* detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis O.P.

Oltre alle cooperative esterne, nell'istituto è presente una redazione di una rivista periodica, di cui alcuni detenuti sono redattori, « *che parla di carcere, del sistema penitenziario italiano* ».

Poi vi sono delle associazioni come « Ristretti Orizzonti » e « Granello di senape » che svolgono dei progetti autorizzati dal DAP.

I detenuti scelti dagli educatori di concerto con la Polizia Penitenziaria per i progetti, ha affermato l'audit, stanno uno per camera detentiva, usufruiscono di un regime aperto, in socialità tra di loro. Con queste associazioni vengono organizzati degli incontri con professori universitari, *ex* magistrati e vittime del terrorismo, vittime della mafia; difatti vi è un detenuto che partecipa a una *call* con degli studenti per raccontare la sua esperienza in accordo e con il permesso della Direzione distrettuale antimafia.

Nell'Istituto è presente anche un'altra associazione che si chiama OCV che si occupa di progetti di pubblica utilità, impegnando detenuti all'esterno per pulire le scuole, o nella pulizia del verde pubblico o ancora nella manutenzione stradale. C'è un'associazione sportiva che si chiama « Palla al piede », che ha sempre ottenuto degli ottimi risultati, anche in termini di *FairPlay*.

<sup>(151)</sup> Comitato XXI, riunione n. 5, audizione del dottor Amerigo Fusco, Comandante della Casa di Reclusione di Milano Opera, del dottor Daniele Bologna, Comandante della Casa circondariale di Viterbo, del dottor Raffaele Barbieri, già Comandante già Comandante della Casa Circondariale di Tolmezzo e del dottor Claudio Mazzeo, Direttore della Casa di Reclusione di Padova, trascrizione del 30 marzo 2021.

Poi ci sono tre cooperative, interne, tra cui una, in particolare, produce panettoni, che vengono esportati e venduti in tutta Italia.

*6.2.e L'audizione del dottor Giuseppe Altomare, Direttore dell'Istituto penitenziario di Trani<sup>(152)</sup>*

L'audit introduce la sua esposizione partendo dalla struttura del carcere da lui diretto: « *Qui a Trani abbiamo due istituti in realtà: la Casa circondariale maschile, che è un istituto di media sicurezza, e la Casa di reclusione femminile. Sono poste in due siti diversi nel senso che la Casa circondariale è messa in periferia, sulla strada per Andria, che è un comune limitrofo, mentre la Casa di reclusione femminile è messa in centro cittadino. La Casa di reclusione ospita circa 40 detenute, ne dovrebbe ospitare una trentina ma ne ha 40 mentre la Casa circondariale ospita all'incirca mediamente 320 detenuti. Circondariale, quindi sono tutti gli arrestati della provincia BAT mediamente, anche se soprattutto ultimamente stiamo accogliendo persone che vengono da province diverse, in particolare dalla provincia di Foggia e dalla provincia di Bari. Poi abbiamo anche dei detenuti con sentenza di condanna definitiva. Dovrebbero essere delle pene brevi però, per questioni di sovraffollamento legate anche ad altri istituti della regione, abbiamo anche dei detenuti con pene lunghe ».*

Per quanto concerne i procedimenti disciplinari, il dottor Altomare ha affermato: « *ne facciamo con molta frequenza perché sostanzialmente ogni volta che un poliziotto penitenziario redige la cosiddetta relazione di servizio con la quale segnala un comportamento scorretto, una violazione delle regole da parte di un detenuto, si riunisce il consiglio di disciplina che è previsto dall'ordinamento penitenziario, poi si valuta. Consiglio di disciplina vuol dire direttore, un funzionario giuridico pedagogico ed esperto (generalmente uno psicologo o una psicologa), quindi valutiamo l'irrogazione di sanzioni che sono sempre previste dall'ordinamento ».*

*6.2.f L'audizione del dottor Valerio Pappalardo, Direttore Casa di reclusione di Parma<sup>(153)</sup>*

Dall'audizione del dottor Valerio Pappalardo, audit in data 23 febbraio 2021, è emerso che l'utilizzo dei cellulari « *è cresciuto in maniera esponenziale negli ultimi anni ... per quanto riguarda i dati complessivi nel 2020 sono stati ritrovati a livello nazionale più di 1.700 cellulari e nel*

<sup>(152)</sup> Comitato XXI, riunione n. 8, audizioni in videoconferenza del dottor Giuseppe Altomare, Direttore dell'Istituto penitenziario di Trani, del dottor Vincenzo Paccione, Comandante dirigente di polizia penitenziaria dell'Istituto penitenziario di Trani, del dottor Felice Nazareno de Pinto, Vice Comandante di reparto di polizia penitenziaria dell'Istituto penitenziario di Trani, dell'ispettore di polizia penitenziaria in quiescenza Federico Pilagatti, Segretario nazionale del sindacato di polizia penitenziaria (Sappe) e del dottor Francesco Gianfrotta, magistrato in pensione e già direttore dell'Ufficio detenuti del DAP, trascrizione del 20 maggio 2021.

<sup>(153)</sup> Comitato XXI, riunione n. 13, audizione in videoconferenza del dottor Valerio Pappalardo, Direttore della Casa di reclusione di Parma, delle dottoresse Nunzia Arpaia, Francesca De Simone e Sara Zicari, agenti di polizia penitenziaria della Casa circondariale femminile di Rebibbia agenti di polizia penitenziaria, trascrizione del 5 agosto 2021.

2019, 1.200 e nell'anno precedente 304 anche se per quanto riguarda Parma, i numeri non sono altissimi ».

Sulle modalità con le quali riescono a far entrare questi telefonini il Direttore ha segnalato: « *in alcuni casi hanno cercato di farli rientrare attraverso gli alimenti, dentro il formaggio o dentro i salumi, oppure nascosti dentro dei palloni oppure addirittura con dei droni o nelle parti intime delle donne o dell'uomo* ».

Al di là dell'esigenza di un organico rafforzato, il dottor Pappalardo ha lamentato la presenza di numeri importanti di detenuti all'interno dell'istituto, che purtroppo rendono difficili anche i controlli da parte delle forze di polizia.

#### 6.2.g *L'audizione della dottoressa Teresa Mascolo, Direttrice della Casa circondariale di Frosinone<sup>(154)</sup>*

L'audizione della dottoressa Teresa Mascolo ha riguardato un gravissimo episodio accaduto nell'istituto penitenziario di Frosinone: l'ingresso nel carcere di una pistola, destinata ad un particolare detenuto, che poi l'aveva usata per minacciare altri detenuti ed anche un agente di Polizia Penitenziaria. L'audita, sul punto, ha relazionato quanto segue: « *Dalla ricostruzione delle relazioni di servizio dei poliziotti penitenziari, soprattutto dalla ricostruzione dell'impianto di videosorveglianza, è successo che nel pomeriggio di domenica 19 si è avvicinato un drone alla finestra del terzo reparto dove è ubicato il detenuto che poi ha impugnato la pistola. Era domenica pomeriggio, non erano aperti però questo detenuto aveva chiesto di fare la doccia, quindi ha avvertito l'addetto alla vigilanza di sezione, il quale a sua volta ha avvertito la sorveglianza generale per avere il nullaosta alla movimentazione e, nel momento in cui il detenuto è uscito dalla stanza, gli ha immediatamente puntato la pistola chiedendogli ripetutamente le schiavi delle stanze. L'agente ha resistito per un po', dopodiché questo detenuto gliele ha strappate di mano e, una volta fatto questo, si è diretto verso le stanze di tre detenuti, se volete dico i nomi, nei confronti dei quali poi ha sparato alcuni colpi. Prima di sparare i colpi ha chiuso la porta di accesso alla sezione per evitare che vi entrassero altri poliziotti. Dopo aver attinto i colpi, fortunatamente senza colpire nessuno, i detenuti sono stati visitati, nell'immediatezza non hanno voluto, per fortuna non sono stati feriti, solo l'indomani uno di loro diceva di essere stato colpito di striscio su una natica. Non sappiamo quanto possa essere compatibile perché nel certificato medico, poco si dice. Questo detenuto aveva un micro cellulare di quelli piccolissimi, tipo accendino, ha chiamato l'avvocato, gli ha chiesto cosa doveva fare, ha consegnato l'arma e nel frattempo è arrivata la sorveglianza generale e ha consentito al collega poliziotto in sezione di aprire la porta, gli hanno chiesto anche di consegnare il cellulare, ha aperto il cellulare ha inghiottito la scheda ha buttato il cellulare a terra e si è consegnato. Dopodiché il detenuto è stato*

<sup>(154)</sup> Comitato XXI, riunione n. 16, audizione della dottoressa Teresa Mascolo, Diretrice della Casa circondariale di Frosinone, trascrizione dell'8 ottobre 2021.

*accompagnato fuori dalla sezione poi c'è stato tutto l'allertamento. Intorno alle 4, io ero a casa nell'alloggio demaniale, il Comandante del reparto mi diceva: "Dottoressa è stato avvistato un drone". Questo drone, di cui adesso parlerò, era stato avvistato in una zona diversa da quella ove è ubicata la finestra della camera di pernottamento del detenuto. Un collega sente questo ronzio, alza lo sguardo verso il 5 reparto. Giusto per spiegarvi: l'Istituto di Frosinone è formato da una parte del vecchio padiglione in cui insiste il famoso 3 reparto, cioè 5 e 6 sezione dove era ubicato il detenuto e il nuovo padiglione, chiamato 5 reparto, distante dall'altra sezione in cui sono ristretti altri detenuti di Alta Sicurezza. Una capienza di 200 detenuti con una presenza media a ieri di 162.*

*Tornando alla dinamica ricostruita; questo collega esce in ritardo quel giorno, si accorge del ronzio alza lo sguardo verso il cielo e nota un drone, dà immediatamente l'allarme alla sorveglianza generale. Siccome Frosinone è un luogo di frequenti avvistamenti siamo abbastanza rodati per cui immediatamente ci si mette in contatto con la centrale operativa della polizia perché possa inviare delle pattuglie in modo da pattugliare le zone limitrofe all'Istituto. In effetti viene poi fermato un signore del frusinate in possesso del drone. Dieci minuti dopo, mentre il Comandante mi stava dicendo questo, veniamo chiamati ulteriormente per dirci che c'era un detenuto con una pistola in mano. Il tempo di andare in Istituto e il detenuto aveva già posto in essere le condotte di cui vi ho appena detto.*

*Questo è quello che è accaduto, ovviamente, poi sono state fatte tutte le comunicazioni al provveditore, alla Direzione generale dei detenuti, al magistrato di sorveglianza in serata. È arrivato il PM della procura, che ha voluto immediatamente sentire le persone coinvolte, dall'agente di sezione alla sorveglianza generale, a tutte le persone che sono intervenute, anche nel ritrovamento dei proiettili, che hanno riguardato, anche con me, le immagini.*

*In prima battuta mentre arrivava il PM, noi abbiamo cominciato a riguardare le immagini all'interno della sezione per cui il racconto che vi sto facendo è anche frutto della ricognizione, non soltanto delle relazioni di servizio, ma anche di quello che abbiamo potuto vedere attraverso le telecamere.*

*L'avvistamento del drone nella finestra invece lo abbiamo desunto da una visualizzazione successiva ai fatti, ora è tutto nelle mani della procura che sta indagando. Si vocifera, non lo posso dire con certezza, che i droni fossero ben due però non risulta agli atti della Direzione, agli atti amministrativi della Casa circondariale di Frosinone questo non risulta.*

*Appena entrata in Istituto mi sono accertata delle condizioni del poliziotto che era subito andato in infermeria perché era visibilmente provato, poi ho parlato subito con il detenuto perché la questione è molto, molto grave.*

*La mia intenzione era quella di sapere questa pistola come è entrata, è vero che ci sono i droni però è anche vero che, volendo pensar male, una pistola potrebbe entrare anche in altri modi. In teoria la potrebbe portare anche il Direttore, l'ultimo quisque de populo in carcere, che entra comunque con un legittimo motivo.*

*Il detenuto si è assolutamente rifiutato di dirmi qualcosa, mi ha detto: "Piuttosto morto ma non glielo dico", fa parte del personaggio, ovviamente.*

*È stato isolato, io ho provato ripetutamente di capire, è una persona con una lucidità inquietante, ha raccontato questa cosa dicendo: "Comunque io non volevo uccidere nessuno perché se lo avessi voluto lo avrei fatto senza problemi. Volevo solo spaventare queste persone". Quando ho chiesto: "Non è che è arrivata volando questa pistola ?". Mi ha detto: "No, no, non è arrivata volando". Poi abbiamo visionato le telecamere e il lasso di tempo tra l'episodio della pistola e la consegna di questo plico attraverso la finestra era molto vicino per cui il nesso di causalità non è chiarissimo, però ci sono indizi precisi e concordanti in questo. Non so se se può essere utile sapere che nell'immediatezza gli è stata contestata l'infrazione disciplinare e nella stessa sera del 19 è stato trasferito a Rebibbia, nuovo complesso. Questo perché il PM ha chiesto di liberare le stanze sia del detenuto in possesso della pistola, sia dei tre detenuti nei confronti dei quali il Peluso aveva sparato. Trasferirli tutti e 4 in serata era difficile perché la domenica pomeriggio al Dipartimento non sono aperti, comunque, parlando direttamente con il Direttore generale detenuti e trattamento, si è convenuto che almeno il trasferimento del Peluso era necessario. Il lunedì mattina, invece, sono state inviate tutte le pratiche anche per il trasferimento delle altre persone e nei confronti di tutti è stata chiesta anche l'applicazione del regime particolare, della sorveglianza particolare. Il Consiglio di disciplina integrato si è tenuto per i detenuti che ancora avevamo in Istituto da lì a pochissimo, poi il Kercanaj, che è uno dei detenuti, è stato trasferito a Nuoro, Caruso è stato trasferito a Vibo Valentia ed Esposito Genny a Pagliarelli o viceversa. Nel frattempo che io ero all'interno a parlare con il detenuto vengo contattata dalla portineria dove mi dicevano che davanti all'Istituto c'erano i familiari del Corona, in particolare la moglie che voleva parlare con il Direttore e il Comandante. Corona è una delle persone che erano state aggredite. Peluso è colui che ha impugnato la pistola, i tre detenuti nei confronti dei quali Peluso ha indirizzato la pistola sono Corona, Kercanaj ed Esposito Genny. La signora, ci sono andata a parlare io perché il Comandante era indaffarato, mi diceva di aver ricevuto una telefonata, ma non ha detto da chi, in cui gli era stato detto che c'era stata una sparatoria e erano preoccupati della salute dei loro congiunti. Sono stati rassicurati sul fatto che non c'erano stati feriti, ma soprattutto sul fatto che, essendoci un viavai di pattuglie, questo poteva far pensare che c'era qualcosa di ancora più grave di quello che era successo. Peluso era in terza sezione già da un po', veniva da un altro Istituto per ordine e insicurezza, ha un curriculum disciplinare abbastanza interessante, nel senso che sicuramente per noi non è stata una persona tranquillissima però, come quasi tutti i detenuti di Alta Sicurezza era uno che manteneva, al di là di questi episodi sanzionati disciplinamente, tutto sommato una condotta rispettosa nei confronti degli operatori penitenziari. Nei confronti invece di alcuni compagni di detenzione c'erano state delle discussioni per cui qualche giorno prima lui è stato picchiato selvaggiamente da queste 3 persone, tant'è che è finito in ospedale. È*

*tornato dall'ospedale con un referto piuttosto pesante, la collega che era in servizio quel giorno ha disposto di spostare il detenuto anche a sua tutela. Il detenuto si è opposto con forza tanto che saremmo dovuti intervenire con la forza fisica. Intervenire con la forza fisica nei confronti di una persona già visibilmente provata, con una prognosi piuttosto importante, ha indotto a non trasferirlo ma, per evitare che potesse incontrare tutti gli altri detenuti e non soltanto i tre che lo avevano aggredito, è stato posto a divieto di incontro in una stanza singola e con il blindo chiuso. Sono state sospese temporaneamente anche tutte le attività della sezione, per cui tutti gli altri potevano andare in doccia ad orari prestabiliti e potevano accedere all'aria, ma non il Peluso e non quelli che qualche giorno prima, nella data del 16, sono stati gli aggressori del Peluso. Questo è il motivo per cui sono stati poi anche puniti ed è stato convocato il Consiglio di disciplina integrato per la sorveglianza particolare anche nei loro confronti ».*

**6.2.h L'audizione della dottoressa Valeria Pirè, Direttore della Casa circondariale di Bari, della dottoressa Claudia Clementi, Direttore della Casa circondariale di Bologna, della dottoressa Maria Isabella De Gennaro, Direttore della Casa circondariale di Genova e della dottoressa Giulia Maglìulo, Direttore della Casa circondariale di Foggia<sup>(155)</sup>**

La dottoressa Pirè ha specificato che l'Istituto di Bari ha al suo interno due sezioni di Alta Sicurezza, due sezioni di media sicurezza, una sezione femminile – che però al momento dell'audizione era chiusa in quanto in ristrutturazione per un progetto gestito dal Ministero delle infrastrutture – e 276 unità di Polizia Penitenziaria. L'audita ha precisato che « *nonostante la vetustà, la struttura del 1920 e l'inadeguatezza di alcune situazioni, anche perché Bari è sede della Dda, di porto e aeroporto, ha una complessità gestionale veramente importante. A parte il centro clinico dove sono ospitati i detenuti con grossissime problematiche come malattie rare, malattie neurodegenerative e anche oncologiche ormai* » e che di conseguenza vengono assegnati al carcere di Bari detenuti sia in media che in Alta Sicurezza per godere della maggiore assistenza sanitaria. L'audita ha segnalato che nel carcere di Bari erano presenti 407 detenuti e che mediamente ve ne sono ospitati 450-440, a fronte di una capienza regolamentare di 299 posti, con concentrazione maggiore nelle sezioni di media sicurezza. Ha riferito che « *il centro clinico ha 24 posti letto interni. Non ci sono spazi e ci sono grosse difficoltà nella gestione; difatti la terza sezione Alta Sicurezza di Bari non ha una stanza socialità* ».

La dottoressa Maglìulo, invece, ha iniziato l'audizione facendo una panoramica della situazione dell'Istituto di pena di Foggia rilevando immediatamente che tra agenti e assistenti vi sono 171 unità, cioè un

<sup>(155)</sup> Comitato XXI, riunione n. 17, audizione della dottoressa Patrizia Incollu, Direttore della Casa circondariale di Nuoro e della dottoressa Barbara Lenzini, Direttore Casa circondariale de L'Aquila, trascrizione del 21 ottobre 2021.

numero esiguo rispetto alle esigenze dell’istituto. Innanzitutto, la dottoressa ha illustrato l’episodio del rinvenimento di una « distilleria » all’interno dell’istituto da lei diretto, affermando che: « *In effetti si è trattato del ritrovamento di 6 litri di grappa che è stata sequestrata* » e che « *il ritrovamento della grappa della frutta messa a macerare, mele e altro, è una cosa molto, molto frequente che i detenuti fanno, è una cosa di tutti i giorni. Qua capita abbastanza raramente ma in altri Istituti è all’ordine del giorno* ». Ha precisato che, per finalità di sicurezza, nell’istituto penitenziario, dopo la rivolta di marzo 2020, « *è interdetto l’uso di alcolici e birra perché soprattutto i soggetti psichiatrici potrebbero fare dei mix con dei farmaci di cui si conoscono le controindicazioni. Tornando a parlare dell’organigramma del carcere, preciso che esso consta di 561 detenuti. Dopo la cruenta rivolta sono arrivati intorno ai 400 perché c’è stato lo sfollamento e la max evasione e gli evasi non sono stati fatti tornare* ».

Parlando concretamente della rivolta, l’audita ha riferito: « *la rivolta è partita dai cortili passeggi in quanto i detenuti avevano un appuntamento con me e con l’infettivologa. Mentre sopraggiunse il provveditore regionale, che cercava la mediazione, uno dei promotori più agguerriti, Bruno, lo minacciò fortemente tanto che fu messo in sicurezza da altri poliziotti che stavano nel piazzale. Di tutto questo è stata fatta denuncia. Le richieste che avanzavano erano molteplici: innanzitutto di uscire con amnistia e poi chiedevano che tutti i detenuti che erano usciti e rientrati, perché alcuni venivano presi dai poliziotti e portati dentro, non dovevano essere denunciati per evasione perché quella non era un’evasione ma erano usciti a prendere una boccata d’aria al di là del block house, non dal cortile esterno* ».

La dottoressa Magliulo ha descritto, poi, le condizioni dell’Istituto al momento del suo insediamento e dell’esistenza di un progetto arenato per la videosorveglianza, utile per l’istituto ed in particolar modo per la Polizia Penitenziaria.

L’audizione della Claudia Clementi, Direttore della Casa circondariale di Bologna e della dottoressa Maria Isabella De Gennaro, Direttore della Casa circondariale di Genova è stata rinviata al 10 novembre 2021.

#### 6.2.i *L’audizione della dottoressa Claudia Clementi, Direttore della Casa circondariale di Bologna e della dottoressa Maria Isabella De Gennaro, Direttore della Casa circondariale di Genova*<sup>(156)</sup>

Nell’introdurre l’audizione, la dottoressa Claudia Clementi, Direttore della Casa circondariale di Bologna, ha illustrato quelle che, a suo giudizio, sono le maggiori criticità del regime ex articolo 41-bis O.P.: « *su questo tipo di situazione, che credo sia comune a diversi altri istituti, si potrebbe fare qualche riflessione valutando e mettendo sul piatto della bilancia il fatto che non si possono creare Istituti monotematici che ospitino soltanto una*

<sup>(156)</sup> Comitato XXI, riunione n. 19, audizione della dottoressa Claudia Clementi, Direttore della Casa circondariale di Bologna e della dottoressa Maria Isabella De Gennaro, Direttore della Casa circondariale di Genova, trascrizione del 10 novembre 2021.

*categoria di soggetti ma, negli Istituti nei quali ci sono tante realtà, tante categorie e tipologie di detenuti diversi c'è una complessità che può creare dei problemi. Noi abbiamo, ad esempio, la sezione nido al femminile ma ugualmente abbiamo l'articolazione della tutela della salute mentale femminile, abbiamo detenuti comuni, detenuti protetti, detenuti ad Alta Sicurezza. In realtà si tratta di circuiti che richiederebbero anche figure professionali dedicate, specifiche ma non sempre si riesce a realizzare questo. Su questo tipo di situazione si potrebbe fare qualche riflessione, proprio per quella che è la mia esperienza diretta per vedere le problematiche da affrontare ».*

In riferimento, poi, al problema dei droni e dei telefonini, l'audita ha affermato: « *noi (li) troviamo abbastanza spesso all'interno dell'Istituto. Anche su questo bisognerà in qualche modo adottare degli interventi, però non è facile farlo. La domanda è: "Come mai entrano i telefonini in carcere quando non potrebbero entrare ?". In realtà le modalità sono diverse, i canali di introduzione sono diversi, abbiamo letto e vissuto l'esperienza dei droni. La tecnologia evolve molto rapidamente e molto spesso noi non riusciamo, come pubblica amministrazione, a stare al passo con questa evoluzione, forse c'è da rivedere tutta l'organizzazione ».*

Secondo l'audita vi sono diverse figure da potenziare nell'ambito degli istituti penitenziari: « *i cosiddetti educatori, i funzionari giuridico-pedagogici, sono una delle figure più importanti e più carenti al momento. Sono importanti anche quelli che classifichiamo nell'ambito della categoria degli esperti cosiddetti ex articolo 80 dell'Ordinamento penitenziario come psicologi, criminologi. Da questo punto di vista noi abbiamo una grande fortuna perché da un lato abbiamo un servizio di mediazione culturale che ci è fornito dal comune di Bologna da anni e abbiamo avuto modo di apprezzare tantissimo l'apporto di queste persone perché sappiamo benissimo che non è soltanto un problema di comunicazione linguistica ma anche culturale. Molto spesso tanti problemi che nascono da situazioni di incomprensione o di non conoscenza, sia da parte dei detenuti che da parte del personale, sono stati risolti proprio da questi mediatori culturali, grazie all'apporto di queste persone. Da un po' di tempo a questa parte abbiamo anche una mediatrice culturale che si occupa in maniera specifica di tutta l'area dell'estremismo islamico monitorando persone che possono rientrare in questo ambito. Ovviamente noi vediamo come la decodificazione di certi comportamenti e di certi linguaggi richieda strumenti specifici e una preparazione molto adeguata e molto specifica. Questa figura, data la complessità dei contesti penitenziari attuali, che sono composti da soggetti di provenienze sociali, culturali e geografiche diverse è veramente importantissima, così come è importante che ci sia anche una formazione del personale di Polizia Penitenziaria, ovviamente nell'ambito dei poli di specifici di appartenenza. Delle formazioni mirate a questa complessità e a questa diversità sarebbero molto utili. »*

La dottoressa Maria Isabella De Gennaro, Direttore della Casa circondariale di Genova, ha riferito: « *Anche Genova è una Casa circondariale che insiste nel capoluogo di regione, dunque è un Istituto di proporzioni significative, perché la conta di oggi porta 691 detenuti con un circuito ad*

*Alta Sicurezza AS3 che ospita una presenza media di 40 detenuti, ed è un Istituto caratterizzato da un turn over assai frequente ». Sui tratti di criticità dell’Istituto, ha rilevato l’audita, *in primis*, l’esistenza di una popolazione detenuta straniera di preponderanti dimensioni: « *noi superiamo il 60 per cento dei detenuti stranieri, questo vuol dire, che è fondamentale entrare in comunicazione con queste persone non banalmente come codice linguistico, ma proprio come mondo culturale, come codici culturali di comunicazione con queste persone. Ci sono persone che arrivano dal Maghreb, persone che arrivano dalla Nigeria, persone che arrivano dai territori più vari. Questo crea problemi di gestione perché diventa difficile entrare in comunicazione con queste persone. La risposta sulla quale facciamo fatica in questo momento è la figura della mediazione culturale, del mediatore culturale. Noi al momento abbiamo un solo mediatore, che è un esperto ex articolo 80, per un monte ore che ci è stata assegnato dagli organi provveditoriali, parliamo di un impegno che, se non erro, è di 30 ore al mese. Voi capite che con una popolazione di 691 detenuti, con una mutabilità del contesto e con una percentuale di stranieri così cospicua, francamente è una risposta che al momento non è propriamente sufficiente ... C’è da dire che questo Istituto, secondo me, ha un punto significativo di efficienza nel discorso che ha un volontariato che veramente per noi è fondamentale. Noi, senza le associazioni del privato sociale avremmo una vita molto più difficile, quindi un plauso va fatto a queste persone, a questi volontari e alle associazioni che tanto ci aiutano anche nella quotidianità, perché la dignità della vita penitenziaria passa in primis anche dal discorso della quotidianità. Stranieri vuol dire anche difficoltà nel contatto con i familiari. Diciamo che con il discorso dei colloqui da remoto abbiamo paradossalmente sperimentato in una situazione di pandemia che però ci ha aiutato a scoprire quanto sia importante anche il contatto da remoto per persone che diversamente, vista la lontananza dei propri familiari, non avrebbero potuto avere colloqui ».**

## CAPITOLO VII

### IL COMANDANTE DELL'ISTITUTO PENITENZIARIO

#### 7.1. IL RUOLO E LE FUNZIONI DEL COMANDANTE

I comandanti di reparto<sup>(157)</sup> degli istituti penitenziari sono scelti nella carriera dei Funzionari del Corpo di Polizia Penitenziaria. Sono gerarchicamente sottoposti al direttore di istituto, come previsto dall'articolo 9, legge 15 dicembre 1990 n. 395<sup>(158)</sup>.

Ai funzionari del Corpo di Polizia Penitenziaria fino alla qualifica di primo dirigente inclusa, sono attribuite le qualifiche di sostituto ufficiale di pubblica sicurezza e di ufficiale di polizia giudiziaria (articolo 6, comma 9, d.l.vo n. 146 del 2000)<sup>(159)</sup>.

Il comandante di reparto esercita i poteri di organizzazione dell'area della sicurezza anche emanando, nell'ambito delle direttive impartite dal direttore dell'istituto, gli ordini di servizio di cui agli articoli 29<sup>(160)</sup> e 33<sup>(161)</sup> del regolamento di servizio del Corpo di Polizia Penitenziaria; sovrintende alle attività di competenza di detta area, coordinando l'azione e gli interventi operativi normativamente attribuiti al personale del Corpo dei restanti ruoli, gerarchicamente subordinati, specialmente in materia di

<sup>(157)</sup> Il personale del Corpo di polizia penitenziaria in servizio in ogni istituto o servizio penitenziario, scuola o istituto di istruzione costituisce un reparto.

<sup>(158)</sup> Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria.

<sup>(159)</sup> Decreto legislativo 21 maggio 2000, n. 146 «Adeguamento delle strutture e degli organici dell'Amministrazione penitenziaria e dell'Ufficio centrale per la giustizia minorile, nonché istituzione dei ruoli direttivi ordinario e speciale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'articolo 12 della legge 28 luglio 1999, n. 266».

<sup>(160)</sup> D.p.r. 15 febbraio 1999, n. 82, articolo 29: «Ordini per la disciplina dei singoli servizi». 1. *Le disposizioni generali e particolari relative alle modalità di esecuzione del servizio da parte del personale del Corpo di polizia penitenziaria per ciascun posto di servizio istituito sono disciplinate con ordini di servizio numerati progressivamente e datati, emanati dal direttore, acquisito il parere del comandante del reparto.* 2. *Gli ordini di servizio di cui al comma 1 sono raccolti in un volume, che può essere liberamente consultato dal personale del Corpo di polizia penitenziaria.* 3. *Presso ciascun posto di servizio è conservata copia del relativo ordine di servizio, del quale il preposto deve dare comunicazione al personale interessato, che è comunque tenuto a prenderne conoscenza anche direttamente.*

<sup>(161)</sup> D.p.r. 15 febbraio 1999, n. 82, articolo 33: «Unità operative». 1. *Nell'ambito del reparto sono organizzate unità operative, che comprendono più posti di servizio, in ragione della natura delle funzioni e dei compiti da svolgere. In relazione al numero dei componenti o alla specifica rilevanza dei compiti svolti, ad esse è preposto personale dei ruoli dei sovrintendenti e degli ispettori, secondo quanto stabilito dall'articolo 14 della legge 15 dicembre 1990, n. 395 e dagli articoli 15, commi 3 e 4, e 23, comma 2, del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443. Il coordinamento di più unità operative può essere affidato ad appartenenti al ruolo degli ispettori o dei sovrintendenti, secondo le rispettive competenze in base alle norme sopraindicate.* 2. *Le unità operative comprendono uno o più complessi funzionali concernenti, principalmente: a) la predisposizione dei turni di servizio; b) l'ordine e la sicurezza, ivi compresa la vigilanza armata; c) la ricezione e la dimissione dei detenuti e degli internati ed altri adempimenti connessi, nonché comunicazioni informatiche e successivi aggiornamenti; d) le traduzioni dei detenuti e degli internati ed il piantonamento dei medesimi quando sono ricoverati in luoghi esterni di cura; e) l'armamento, l'equipaggiamento, il vestiario uniforme del personale del Corpo di polizia penitenziaria; f) i mezzi di trasporto del Corpo di polizia penitenziaria.* 3. *Le unità operative sono definite con provvedimento motivato del direttore dell'istituto o servizio penitenziario, scuola o istituto di istruzione, acquisito il parere del comandante del reparto ovvero su proposta dello stesso. Tale proposta può essere respinta dal direttore con provvedimento motivato.*

ordine e sicurezza, osservazione e trattamento delle persone detenute ed interrate. Sovrintende altresì all’organizzazione dei servizi ed all’operatività del contingente del Corpo di Polizia penitenziaria, alla idoneità delle caserme, delle mense, dell’armamento e dell’equipaggiamento (articolo 6, comma 10, d.l.vo n. 146/2000).

Il regolamento di servizio, risalente al 1999, non contempla le figure dirigenziali e direttive del Corpo. Deve, pertanto, essere adeguatamente aggiornato, come, del resto, prevede la legge sul riordino.

Tuttora le competenze del Comandante sono elencate dal regolamento di servizio.

L’articolo 31 prevede che il Comandante di reparto, oltre ad adempiere a tutti gli ordini impartiti dal direttore, « *assicura il mantenimento dell’ordine e della sicurezza dell’istituto e garantisce la scrupolosa osservanza, da parte del personale dipendente, dei detenuti ed internati, nonché di tutti coloro che, a qualsiasi titolo, entrano nell’istituto penitenziario, delle norme legislative e regolamentari vigenti, delle direttive del Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria e del provveditore regionale, e delle disposizioni impartite dal direttore, vigilando affinché il trattamento dei detenuti e degli internati sia improntato ad assoluta imparzialità, sia conforme ad umanità ed assicuri il rispetto della dignità della persona*

 ».

Il comma 5 elenca nel dettaglio tutte le incombenze:

a) informa il direttore, immediatamente, su ogni fatto dal quale possa derivare pericolo per l’ordine e la sicurezza dell’istituto e, quotidianamente, sull’andamento dei servizi e sulle eventuali infrazioni commesse dal personale del Corpo e dai detenuti ed internati;

b) dirige e coordina le unità operative, fermo restando quanto disposto dall’articolo 51;

c) indice riunioni periodiche per illustrare al personale del Corpo le disposizioni che regolano il servizio;

d) partecipa alle riunioni di gruppo di cui agli articoli 28 e 29 del decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431, anche utilizzando gli elementi di osservazione raccolti dal personale ai fini di cui ai numeri 8) e 9) del comma 2 dell’articolo 24;

e) esercita la sua autonomia affinché il reparto operi per assicurare il raggiungimento dei fini istituzionali.

Il comandante del reparto, inoltre, in conformità delle direttive emanate dal direttore, impedisce le opportune disposizioni, verificandone l’osservanza, affinché a) l’armamento sia custodito secondo quanto disposto dall’articolo 19; b) le chiavi dell’istituto siano adeguatamente custodite; c) i detenuti e gli internati, nonché le loro camere, siano perquisiti in tutti i casi previsti dalle vigenti disposizioni in materia; d) tutti i locali dell’istituto siano quotidianamente, più volte, ispezionati e sia accertato il numero dei detenuti e internati presenti al mattino dopo la sveglia, alla sera prima del riposo, ad ogni cambio di turno ed in ogni altra occasione in cui si renda necessario, prendendo nota di tali operazioni in apposito registro; e) i prescritti controlli sulle cose e sulle persone che entrano o escono dall’istituto vengano regolarmente effettuati; f) i colloqui, la corrispondenza

telefonica, epistolare e telegrafica dei detenuti e internati avvengano secondo le disposizioni vigenti in materia.

## 7.2 LE AUDIZIONI DEI COMANDANTI DEGLI ISTITUTI PENITENZIARI

### 7.2.a *L'audizione del Comandante di Reparto della Casa di Reclusione di Spoleto, dottor Marco Piersigilli*

Il dottor Piersigilli ha iniziato la sua audizione con l'organigramma della Casa di Reclusione di Spoleto<sup>(162)</sup>. L'audit ha specificato che l'istituto è composto da un circuito dedicato ai detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis O.P., con 81 detenuti su 83 posti disponibili, e da un circuito di Alta Sicurezza, che ha una capienza di 235 posti ma che vede presenti 250 detenuti. Ha, altresì, puntualizzato che l'istituto di Spoleto è composto anche da circuiti di media sicurezza, anche dedicato ai detenuti c.d. protetti e da una piccola sezione di salute mentale.

Ha riferito che nel carcere di Spoleto i detenuti ristretti in Alta Sicurezza sono a regime aperto soltanto nell'ambito della stessa sezione di appartenenza, non possono, cioè, girare per i reparti, né uscire dalle rotonde del piano: « *Questo fatto ci implica praticamente una maggiore libertà diciamo sotto un aspetto di vigilanza perché l'agente non è costretto a essere impegnato otto ore ad aprire e chiudere i cancelli per poi andare nei rispettivi posti. Ovviamente anche perché l'istituto di Spoleto in questi ultimi anni è caratterizzato dal fatto di un forte pensionamento. L'età anagrafica è molto alta, di personale, quindi negli ultimi due anni pensi che si è abbassato di 84 unità l'organico di questo reparto e ancora oggi non sono stati rimpiazzati. Questo quindi ci ha implicato, a me e alla direzione, al direttore dell'istituto a creare diciamo una nuova organizzazione che si basa anche sull'apertura dei detenuti. Detenuti che fino ad oggi hanno apprezzato questa cosa, si sono abbassati notevolmente gli eventi critici e c'è una forte partecipazione anche nell'attività trattamentali* »<sup>(163)</sup>.

È stato chiesto all'audit di riferire quale sia il rapporto con il personale del G.O.M e quale sia l'organizzazione interna. Il dottor Piersigilli ha chiarito: « *io faccio il comandante del reparto e il responsabile del GOM è colui che è responsabile di tutte le attività all'interno del reparto di 41-bis. C'è un forte legame che ci contraddistingue. Diciamo che io non ho mai avuto nessun tipo di problema con il coordinatore responsabile dei GOM che si susseguono e praticamente cambiano dopo sei, otto mesi di missione ogni anno. Diciamo che c'è sempre stato un buon rapporto. Il discorso è questo, in questa funzione e in questa maniera. Il GOM e il suo responsabile gestiscono la parte detentiva dei detenuti, la movimentazione all'interno, dei passeggi, dei colloqui, queste cose qua. Noi come direzione facciamo tutta la parte amministrativa, esempio per essere più chiaro, amministrativa intendo censura dei 41-bis, tutta la parte dei controlli della*

<sup>(162)</sup> Comitato XXI, riunione n. 4, audizione del Comandante del Nucleo Investigativo Centrale, dottor Augusto Zaccariello e del Comandante di Reparto della Casa circondariale di Spoleto, dottor Marco Piersigilli, trascrizione del 17 marzo 2021.

<sup>(163)</sup> *Idem.*

*posta la facciamo noi come direzione, la parte giudiziaria diciamo dei fascicoli li facciamo noi come direzione, anche la matricola, la spesa dei generi alimentari che fanno i detenuti, praticamente la facciamo noi come direzione. Ecco diciamo che la parte burocratica e amministrativa la gestiamo noi come direzione, la parte operativa di gestione della movimentazione interna del reparto detentivo è opera del GOM, in modo esclusivo. Preciso che ovviamente tutte le mattine c'è un briefing col coordinatore del GOM e i suoi collaboratori, sia la mattina prima di iniziare il lavoro sia al pomeriggio al termine del lavoro. Fino ad oggi non ci sono mai stati nessun tipo di problema riguardo compatibilità o incompatibilità con il sottoscritto, c'è grossa collaborazione ».*<sup>(164)</sup>

In relazione ad un altro aspetto critico, già evidenziato dal personale del G.O.M., quello relativo al passaggio di oggetti di modico valore, il Comitato ha voluto approfondire l'ordine di servizio che era stato fatto a Spoleto. Il dottor Piersigilli ha riferito essere stata « una cosa abbastanza lunga e tortuosa » e che quando era stata emanata la circolare del DAP, si era creata confusione tra questa e la sentenza della Corte Costituzionale<sup>(165)</sup>. L'audit ha dichiarato: « non riuscivamo neanche noi a capire come potevamo prendere, se dovevano esserci delle richieste da parte dei detenuti per i passaggi e dovesse esserci un aspetto formale, diciamo così ». <sup>(166)</sup>

Pertanto è stato emanato un ordine di servizio che è stato modificato diverse volte, prevedendo man mano un aumento dei generi che si potevano passare tra detenuti « fino ad arrivare poi a una modifica sostanziale che è avvenuta a fine dell'anno, dove praticamente i generi alimentari di modica quantità, quelli provenienti dai pacchi famiglia, quelli provenienti dal modello 72 e piccoli generi che possono possedere, ovviamente prima controllati da noi, dal GOM, dalla direzione all'ingresso, potevano passare attraverso i gruppi di socialità »<sup>(167)</sup>. L'audit ha concluso dicendo che, allo stato, l'ordine di servizio prevede che i detenuti appartenenti allo stesso gruppo di socialità « fanno una dichiarazione, perché noi siamo obbligati alla registrazione, di questi oggetti che passano, non c'è bisogno di nessun tipo di autorizzazione, quindi passano automaticamente quando un detenuto ha presentato un suo elenco di generi che passa ». A suo giudizio questa modalità di passaggio permette « di capire, anche una forma vogliamo chiamarla così investigativa di controllo, ci consente di vedere se all'interno dello stesso gruppo c'è supremazia di soldi, chi spende di più, chi spende di meno e ogni mese noi facciamo un incontro, un briefing, col reparto GOM e capiamo se bisogna rimodulare i gruppi oppure ristudiare il progetto insieme ». <sup>(168)</sup>

Per quanto riguarda la fruizione delle aree destinate ai passeggi, l'audit ha affermato che trattasi di « uno spaccato non indifferente, perché

<sup>(164)</sup> *Idem.*

<sup>(165)</sup> Corte Costituzionale sentenza n. 97 del 2020, cfr. capitolo IV, § 4.12.

<sup>(166)</sup> Comitato XXI, riunione n. 4, audizione del Comandante del Nucleo Investigativo Centrale, dottor Augusto Zaccariello e del Comandante di Reparto della Casa circondariale di Spoleto, dottor Marco Piersigilli, trascrizione del 17 marzo 2021.

<sup>(167)</sup> *Idem.*

<sup>(168)</sup> *Idem.*

*è molto complicato* ». Infatti, ha proseguito, affermando che « sono subentrati i cosiddetti reclami e autorizzativi anche da parte dei Magistrati di sorveglianza e del Tribunale di sorveglianza di Perugia ». Ha spiegato che « abbiamo 55 detenuti su 81 che possono fare due ore di passeggi e un'ora di saletta, insieme, a gruppi ovviamente, di tre massimo quattro. Poi ci sono 11 detenuti che possono fare sempre due ore di passeggi insieme e un'ora di saletta. Questi 11 li ho differenziati dai restanti 55 perché sono quelli che hanno vinto anche un reclamo, che possono scegliere anche chi portarsi al passeggi, ma questo è stato sorpassato perché noi abbiamo fatto gruppi che possono intercambiarsi esclusivamente tra i 55 e gli 11. È abbastanza complessa la cosa ».<sup>(169)</sup>

È stato chiesto all'auditto di chiarire in che senso i detenuti possono scegliere con chi andare al passeggi e l'auditto ha chiarito che la scelta è possibile farla solo all'interno dello stesso gruppo di socialità. Ha concluso rappresentando la difficoltà della gestione e dell'organizzazione per la fruizione delle ore d'aria di tutti i gruppi di socialità, per un totale di 81 detenuti.

A domanda specifica, ha rappresentato che esiste un progetto di modifica dell'organizzazione interna dell'istituto di Spoleto, che prevede, tra l'altro, di togliere il circuito della media sicurezza: « La proposta fu fatta da noi, perché noi pensiamo che questa struttura può facilmente ospitare ulteriori 140 41-bis. Perché le dico questo ? Perché, se l'obiettivo e il preceitto del 41 bis è quello di non veicolare messaggi verso l'esterno, è inutile che un istituto come Spoleto ha sette circuiti penitenziari. Dovrebbe specializzarsi sull'istituto sul 41 o sulla alta sicurezza. Oggi noi ci troviamo di fronte ad avere sette circuiti penitenziari e non concentrarsi magari sulla nostra specialità, che è quello della alta sicurezza e quello dei 41-bis ». L'auditto ha spiegato le motivazioni alla base del progetto: « Basti pensare che noi quando movimentiamo un detenuto 41-bis per portarlo in infermeria per la visita medica, dobbiamo bloccare tutto l'istituto. Perché possono incontrare alta sicurezza o possono incontrare la media sicurezza. Diventa una cosa molto più semplice e può essere ... c'è la specializzazione dell'istituto, cioè gli istituti devono essere specializzati. Una Casa di reclusione come questa o come altre, io adesso parlo di questo istituto, non può avere diciamo sezione media sicurezza che non c'entra niente col contesto ... è una difficoltà anche per il mio personale poi uscire dalla alta sicurezza, entrare nella media sicurezza, fare servizio nei 41 bis, diventa una questione un po' difficoltosa ».<sup>(170)</sup>

L'auditto ha riferito che tale progetto era stato proposto all'Amministrazione centrale, tanto che vi erano stati dei sopralluoghi da parte del vicecapo *pro tempore* ed anche di quello precedente. L'auditto ha poi inviato al Comitato il suddetto progetto.

In merito alla circolare DAP del 2.10.2017, l'auditto ha segnalato la necessità di essere rivista, posto che diverse disposizioni contenute nella stessa erano ormai di fatto disapplicate, a seguito delle pronunce della Corte

<sup>(169)</sup> *Idem.*

<sup>(170)</sup> *Idem.*

Costituzionale e degli interventi della giurisprudenza di legittimità e di merito.

*7.2.b L'audizione del Comandante di Reparto della Casa di Reclusione di Milano Opera, dottor Amerigo Fusco*

Il dottor Fusco è stato auditato il 30 marzo 2021<sup>(171)</sup>. Ha riferito che l'Istituto di Milano Opera ospita 1139 detenuti, tra cui 100 sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis O.P., ristretti in un reparto autonomo della struttura. Ha precisato che è una struttura fatta ad elle, con una cinta perimetrale priva di camminamento e con tutti i servizi autonomi dedicati all'interno della struttura. A detta del dottor Fusco questo tipo di struttura in quanto riconvertita, non è una struttura capace di poter soddisfare al meglio le esigenze, che la norma impone in termini di separazione, perché di fatto le camere di pernottamenti sono dislocate in modo frontale e su più piani detentivi. Di conseguenza, ha affermato l'auditato, non è sempre possibile vietare e impedire le conversazioni tra soggetti assegnati a gruppi di socialità differente<sup>(172)</sup>. Il reparto destinato al regime di cui all'articolo 41-bis O.P. ha delle aree riservate, che ospitano soggetti individuati dalla Direzione generale detenuti e colà assegnati in quanto massimi esponenti della criminalità organizzata. Ha altresì riferito che nel centro clinico dell'Istituto è presente un'area riservata al piano terra e mentre il terzo piano è stato individuato come reparto detentivo di assistenza sanitaria integrata

La popolazione sottoposta al regime ex articolo 41-bis O.P. presente nel carcere di Opera è una popolazione estremamente variegata: da cosa nostra, alla 'ndrangheta, alla camorra, soprattutto dell'area di Casal di Principe.

L'auditato ha precisato che i detenuti sottoposti al regime differenziato stavano svolgendo due telefonate al mese della durata ognuna di dieci minuti, in alternativa al colloquio visivo, che, a causa delle restrizioni per l'emergenza sanitaria, non era possibile svolgere.

<sup>(171)</sup> Comitato XXI, riunione n. 5, audizione del Comandante della Casa di reclusione di Milano Opera, dottor Amerigo Fusco, del Comandante della Casa circondariale di Viterbo, dottor Daniele Bologna, del Comandante del Nucleo interdistrettuale dell'esecuzione penale esterna, dottor Raffaele Barbieri e del Direttore della casa di reclusione di Padova, dottor Claudio Mazzeo, trascrizione del 30 marzo 2021.

<sup>(172)</sup> *Idem*, FUSCO: «l'Istituto ha una capacità strutturale soddisfacente nei termini generali, nel senso che è un Istituto di nuova concezione, fatto a blocchi separati, che consente la separazione dei circuiti penitenziari e quindi anche del regime 41-bis, che nella sua gestione è ospitato in una struttura che è stata convertita con un'opera di ristrutturazione complessiva che è terminata a maggio del 2007, in un plesso dell'edificio, che precedentemente era la sezione femminile del Carcere. È una struttura fatta ad elle, con una cinta perimetrale priva di camminamento e con tutti i servizi autonomi dedicati all'interno della struttura. È una struttura che è stata collaudata nel mese di maggio, giugno del 2007 e che è stata aperta nel mese di settembre, novembre dello stesso anno con un'operazione che fece la DDA di Palermo e che assegnò i primi detenuti, dopo i quali ne vennero assegnati degli altri per una capienza che ormai ha totalizzato la disponibilità. Dal mio punto di vista, in quanto struttura riconvertita, non è una struttura capace di poter soddisfare al meglio le esigenze, che la norma impone in termini di separazione, perché di fatto noi abbiamo le camere di pernottamenti che sono dislocate in modo frontale e su più piani detentivi, di conseguenza non è sempre possibile vietare, impedire le conversazioni tra soggetti assegnati a gruppi di socialità differente.», pag. 12

Per quanto riguarda, invece, le ore da fruire fuori dalla camera detentiva, su 100 detenuti sottoposti al regime differenziato, 41 di questi avevano tre ore a disposizione (2 ore d'aria ed una di socialità), mentre gli altri 59, potevano fruire di un'ora d'aria ed una di socialità, per un massimo quindi di due ore. Ha quindi rappresentato la difficoltà organizzativa per garantire la fruizione delle stesse nel ciclo di tutti i gruppi di socialità.

Il dottor Fusco ha, altresì, comunicato che nell'istituto di Opera erano ristretti 62 detenuti in A.S.1 e 214 in A.S.3, suddivisi per piani separati tra di loro nei due sotto circuiti, evidenziando che, prima dell'avvento della pandemia, i detenuti svolgevano varie attività trattamentali, differenziate per circuito.

Per quanto concerne i sottocircuiti dell'Alta Sicurezza, l'audit ha evidenziato: « *Il sistema nel momento antecedente alla chiusura per la pandemia aveva una logica anche abbastanza, come dire costruita e ragionata nelle attività, perché il sistema andava verso una progressiva apertura. Per cui il detenuto che si trovava nel circuito AS1, dopo un ampio periodo di osservazione, laddove venivano a recidersi i contatti con la criminalità organizzata dei clan di provenienza, vedeva una progressiva diversificazione prima verso il sottocircuito AS3, poi verso la media sicurezza e quindi, ovviamente, verso dei regimi, che riportavano verso trattamento sempre più ampio e con un'offerta trattamentale sempre più nutrita sotto questo profilo* ».<sup>(173)</sup>

L'audit ha rappresentato al Comitato la difficoltà di dover gestire contemporaneamente due sottocircuiti di Alta Sicurezza: « *avendo, come dire, una popolazione detenuta dei due sottocircuiti, anche se, come dire, sembrano sproporzionati, ma la gestione della AS1 è una gestione molto delicata, perché si tratta di soggetti appena usciti dal regime 41 bis e si trovano improvvisamente con maglie molto più ampie rispetto a quelle del 41 e soprattutto con una popolazione detenuta della media sicurezza che molte volte è una popolazione declassificata, la necessità di provvedere comunque a dei sistemi di separazione nell'offerta trattamentale impone, come dire, un'organizzazione logistica, che mette veramente sotto stress la struttura. Poi non dimenticare che insomma il territorio circostante fa molto, fa molto non soltanto nell'offerta trattamentale, ma fa molto anche nell'aspetto criminogeno nel quale l'Istituto è situato. Il sistema è quindi consolidato, è collaudato, è ragionato, è costruito in squadra, in equipe, tant'è che abbiamo garantito anche nella suddivisione massima di quello che è stato il sistema a bolle per garantire la massima suddivisione possibile per evitare il contagio pandemico, che fruissero sempre dei diritti minimi nella gestione della vita carceraria. Però, ripeto, è un lavoro molto, molto faticoso. Grazie al personale che in tutto questo si spinge e fa veramente i miracoli per realizzare tutto questo* ».<sup>(174)</sup>

<sup>(173)</sup> *Idem*, pag. 18.

<sup>(174)</sup> *Idem*, pagg. 18 e 19.

Ha dichiarato che nelle sezioni di Alta Sicurezza era in atto il regime custodiale chiuso.

*7.2.c L'audizione del Comandante di reparto della Casa Circondariale di Viterbo, dottor Daniele Bologna*

Il dottor Bologna, auditò il 30 marzo 2021, ha riferito di svolgere le funzioni di Comandante dell'istituto di Viterbo dal 2008<sup>(175)</sup>.

Ha riferito che il reparto destinato al regime differenziato nel carcere di Viterbo è una struttura *ex* sezione femminile, riadattata ad accogliere i detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis O.P. Ha aggiunto che trattasi di una struttura all'interno della cinta muraria dell'area complessiva del carcere a sé stante. La struttura, però, a suo parere, non è idonea a garantire l'impossibilità di comunicare tra detenuti, perché sono ristretti su due piani detentivi, strutturati a forma di elle, con 25 camere per piano tra loro speculari, quindi una di fronte all'altra.

Al momento dell'audizione ha comunicato che erano presenti 49 detenuti, principalmente calabresi, di cui due nell'area riservata, suddivisi in 12 gruppi di socialità. Per quanto riguarda le richieste principali dei detenuti, l'auditò ha rappresentato che a Viterbo i reclami presentati hanno avuto per oggetto il modello 72 e che sono stati molti i detenuti che avevano ottenuto con ordinanza la disapplicazione del modello 72, previsto per i detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis O.P e ottenendo invece quello per il circuito della media sicurezza.

Per quanto riguarda, invece, i colloqui visivi, l'auditò ha precisato che questi si stavano svolgendo regolarmente e che, in alternativa, era prevista la telefonata. Ha evidenziato che un detenuto aveva presentato ricorso per avere il cumulo delle telefonate, cioè 10 minuti più 10 minuti, sostanzialmente, per averne una nello stesso mese ma più lunga, in alternativa al colloquio visivo. In merito ha riferito di essere in attesa del provvedimento del DAP per definire la questione.

Ha aggiunto che 31 detenuti fruivano di tre ore di permanenza fuori dalla camera detentiva, di cui due ore d'aria ed una di socialità, a seguito di reclami accolti dalla magistratura di sorveglianza, con conseguenti difficoltà organizzative.

Ha rappresentato che l'organico del G.O.M. non era, a suo giudizio, sufficiente per garantire la sicurezza a livelli massimi della struttura. Ha aggiunto che, tuttavia, si stava provvedendo all'installazione di un sistema di videosorveglianza anti evasione.

A domanda specifica sulla gestione del circuito dell'Alta Sicurezza, il dottor Bologna ha chiarito che presso il carcere di Viterbo dal 2014 non è più presente il circuito dell'alta sicurezza. Ha, però, riferito che fino a quella data anche per il suddetto circuito vi era un'ampia gamma di attività

<sup>(175)</sup> Comitato XXI, riunione n. 5, audizione del Comandante della Casa di reclusione di Milano Opera, dottor Amerigo Fusco, del Comandante della Casa circondariale di Viterbo, dottor Daniele Bologna, del Comandante del Nucleo interdistrettuale dell'esecuzione penale esterna, dottor Raffaele Barbieri e del Direttore della casa di reclusione di Padova, dottor Claudio Mazzeo, trascrizione del 30 marzo 2021.

trattamentali. Sul punto ha affermato: « *Questo ci portava a dover replicare le attività trattamentali per ogni circuiti. Perché avevamo la media sicurezza, chiaramente che abbiamo tuttora, avevamo tre sezioni di alta sicurezza, per un totale di 150 detenuti e abbiamo anche un reparto protetti. Quindi con grandi sforzi come anche il collega Fusco rappresentava chiaramente bisognava moltiplicare ogni attività trattamentale per tre volte. Quindi con grande sforzo per il personale, per l'area trattamentale stessa* »<sup>(176)</sup>.

#### 7.2.d *L'audizione del Dirigente di Polizia Penitenziaria, dottor Raffaele Barbieri, già Comandante della Casa Circondariale di Tolmezzo*

Il dottor Barbieri ha svolto le funzioni di Comandante di reparto della Casa circondariale di Tolmezzo dal gennaio del 2007 fino al novembre 2020 per poi assumere quelle di Comandante del Nucleo interdistrettuale dell'esecuzione penale esterna. Nel corso della sua audizione<sup>(177)</sup> ha riferito che il reparto destinato al regime differenziato nel carcere di Tolmezzo è una struttura adattata da *ex* sezione femminile. È un piccolo reparto composto da 20 camere detentive. Per come è strutturato non si riesce a garantire il divieto di comunicazione tra gruppi diversi.

L'audit ha quindi risposto a diverse domande poste dai Commissari. Per quanto riguarda la censura, ha dichiarato che è gestita direttamente dal Direttore, che l'aveva affidata a personale di Polizia Penitenziaria appartenente al quadro permanente, anche se a breve sarà delegata al personale G.O.M., come previsto dal nuovo decreto ministeriale.

Ha affermato che, durante la sua permanenza a Tolmezzo, non vi era stato alcun rinvenimento di cellulari, in quanto vi erano controlli fatti dal quadro permanente all'atto dell'ingresso dei familiari o di consegna dei pacchi postali presso le portinerie esterne e un ulteriore controllo effettuato successivamente all'interno del reparto dal personale addetto al magazzino casellario detenuti.

A specifica domanda, l'audit ha risposto: « *Noi appartenenti al quadro permanente, no. Non abbiamo fatto e non facciamo, non sono previsti corsi né di formazione, né di aggiornamento specifici, nella gestione dei detenuti appartenenti alla criminalità organizzata. Sarebbe assolutamente utile farli, sia per quel personale che si occupa della censura, che per coloro i quali insomma effettuano i controlli suoi familiari, piuttosto che sui detenuti. Perché le modalità di dialogo, insomma, se ne è parlato tanto, ormai è all'ordine del giorno le comunicazioni non verbali tra appartenenti alla criminalità organizzata. Ciò che sappiamo non è per*

<sup>(176)</sup> *Idem*, pagg. 19 e 20.

<sup>(177)</sup> Comitato XXI, riunione n. 5, audizione del Comandante della Casa di reclusione di Milano Opera, dottor Amerigo Fusco, del Comandante della Casa circondariale di Viterbo, dottor Daniele Bologna, del Comandante del Nucleo interdistrettuale dell'esecuzione penale esterna, dottor Raffaele Barbieri e del Direttore della casa di reclusione di Padova, dottor Claudio Mazzeo, trascrizione del 30 marzo 2021.

*aver partecipato a corsi, ripeto, ma solo per cultura personale o per esperienza vissuta ».*<sup>(178)</sup>

Per quanto riguarda, invece, il regime custodiale nelle sezioni di Alta Sicurezza del carcere di Tolmezzo, l'audit ha riferito: « *Poco meno di 200 detenuti appartenenti al circuito AS3. Provenienti dal sud Italia, in ordine di consistenza numerica, Campania, Calabria, un po' di Sicilia e pochissimi pugliesi. Pochissimi erano invece gli stranieri. Prima dell'emergenza pandemica fruivano di quattro ore d'aria presso il cortile passeggi, due ore al mattino, due ore al pomeriggio. Una socialità mattutina di un'ora, una pomeridiana e due ore serali, dalle 17:30 alle 19:30. Frequentavano corsi scolastici e professionali, tanto che oltre il 50% erano impegnati nelle attività trattamentali varie. In piena emergenza pandemica invece si è dovuti ricorrere ad un regime aperto ( ???). Proprio sotto il periodo pasquale, quindi ormai un anno fa, la Direzione ha ritenuto di aprire ai detenuti, a tal punto che quindi già dalle 8 del mattino hanno la possibilità di muoversi all'interno della propria sezione detentiva di appartenenza. Per poi procedere alla chiusura soltanto alla sera alle 19:30 »*<sup>(179)</sup>.

#### *7.2.e L'audizione del Comandante degli Istituti penitenziari di Parma, dottor Domenico Gorla*

L'audizione è iniziata con la richiesta di fare il quadro della situazione del regime *ex articolo 41-bis O.P.* e dell'Alta Sicurezza nell'istituto di Parma. Il dottor Domenico Gorla, auditò dal Comitato il 5 maggio 2021<sup>(180)</sup>, ha iniziato la sua esposizione, affermando che l'Istituto penitenziario di Parma ospita 66 detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis o.P., 42 ristretti in A.S.1 e 225 in A.S.3. Ha proseguito affermando che l'istituto è dotato di Sai (Servizio assistenziale intensificato) e che questo ne determina una peculiarità particolare, nel senso che molti detenuti, anche quelli sottoposti al regime differenziato o ristretti nel circuito dell'alta sicurezza, vengono colà assegnati per avvalersi delle cure del Sai, oppure allocati proprio presso i reparti Sai. Ha specificato che un intero reparto Sai, che ha 8 posti, è dedicato ai detenuti sottoposti al regime *ex articolo 41-bis O.P.*, mentre un reparto Sai ordinario è prevalentemente per i detenuti dell'A.S.3, per un totale di 16 posti. Questo, a parere dell'auditò, comporta una serie di criticità, perché spesso sono presenti detenuti con patologie importanti, detenuti anziani che hanno difficoltà a muoversi, a spostarsi, sottoposti spesso a cure specialistiche, con conseguenti traduzioni quotidiane di detenuti verso l'ospedale per essere sottoposti a cure o esami specialistici. L'auditò ha riferito anche delle difficoltà che devono affrontare gli stessi detenuti che condividono la stanza con ristretti che presentano problematiche sanitarie: c'è chi ha difficoltà a deambulare e ha una stanza con letto a castello, oppure ha l'apparecchiatura per respirare durante la

<sup>(178)</sup> *Idem*, pag. 17.

<sup>(179)</sup> *Idem*, pag. 20.

<sup>(180)</sup> Comitato XXI, riunione n. 7, audizione del Comandante della Casa circondariale di Novara e del Comandante degli Istituti penitenziari di Parma, trascrizione del 5 maggio 2021.

notte che provoca rumore e ovviamente dà fastidio al compagno di stanza. L'aspetto sanitario è una peculiarità dell'istituto di Parma.

L'audit, a specifica domanda, ha chiarito che anche a Parma le stanze dei detenuti sottoposti al regime differenziato sono una di fronte all'altra e che ciò non aiuta il personale preposto ai fini del rispetto del divieto di comunicazione: i detenuti appartenenti al gruppo di socialità sono uno di fronte all'altro, ma hanno vicino anche i detenuti di altri gruppi. Alcune stanze, inoltre, si affacciano sui cortili passeggi.

Per quanto concerne invece i detenuti del circuito A.S.1, cioè i detenuti declassificati dal regime *ex articolo 41-bis O.P.*, e quelli ristretti in A.S.3 sono a custodia chiusa: i detenuti sono all'interno delle stanze ed escono solo per le attività trattamentali, culturali, ricreative e sportive.

Ha riferito che al momento le videochiamate nel circuito alta sicurezza venivano effettuate in maniera ampia, mentre erano poche le richieste da parte dei detenuti sottoposti al regime differenziato.

Sul tema relativo all'ergastolo ostantivo il Comandante del carcere di Parma ha affermato che era molto dibattuto nel circuito A.S.1, soprattutto con l'associazione « Nessuno Tocchi Caino » che aveva avuto molti incontri con i detenuti A.S.1, che sperano nell'abrogazione dell'ostatività, perché questo permetterebbe l'accesso a tutti i benefici. Inoltre, ha aggiunto l'audit, molti detenuti del circuito A.S.1 sono iscritti all'università e vengono interpellati anche da professori universitari sull'argomento.

Il dottore Gorla ha evidenziato di aver intercettato in rete, sui *social*, alcuni messaggi TikTok. Nella maggior parte dei casi erano stati postati sul *social* dai familiari, che avevano registrato parti di videochiamata con i detenuti e poi avevano costruito con la musica un pezzo del colloquio. Infatti, durante la pandemia, l'amministrazione penitenziaria aveva dotato l'istituto di telefoni cellulari da utilizzare proprio per le videochiamate, per cui può accadere che queste vengano registrate dai familiari. In un caso si vede il viso del detenuto che sta facendo la chiamata insieme al figlio e una terza persona da fuori che registra il telefono del figlio che sta facendo la chiamata.

Ha riferito che non vengono fatti corsi di aggiornamento e che c'è personale anche abbastanza anziano, che non fa corsi da parecchio tempo. Ha ricordato che erano stati fatti corsi di difesa personale e molte attività che riguardano il trattamento.

Ha affermato di fare incontri mensili, a livello regionale, tra Comandanti del Distretto unitamente ai Direttori con il Provveditore.

È stato chiesto di chiarire la vicenda, riportata anche dalla stampa, relativa al cappellano presente nell'Istituto penitenziario di Parma, che faceva da tramite per veicolare messaggi all'esterno. Ha risposto di aver avuto la comunicazione dalla Curia di Parma che questo cappellano non avrebbe più svolto servizio in carcere e di aver saputo, solo dopo qualche mese, che lo stesso era stato implicato in queste comunicazioni tra detenuti all'interno e affiliati in libertà.

7.2.f *L'audizione del Comandante della Casa circondariale di Novara, dottor Rocco Macrì*

Per quanto riguarda Novara, il Comandante di reparto ha riferito che l’istituto non ha il circuito di Alta Sicurezza, ma ospita 70 detenuti in regime 41-bis, in 4 sezioni. Al momento dell’audizione<sup>(181)</sup> erano presenti 24 detenuti siciliani, 23 camorristi, 18 appartenenti alla ‘ndrangheta e 5 alla Sacra Corona, divisi in 20 gruppi di socialità da 3-4 persone ciascuno.

Ha affermato che 1 problema principale che presenta il carcere di Novara è che la struttura è molto vecchia e non consente a questi gruppi di avere spazi per la vita in comune, passegi per la fruizione delle ore d’aria, che, dopo gli interventi della magistratura, sono diventate due al giorno. Infatti – ha proseguito l’auditò – rispetto al passato, quando si gestivano le ore d’aria dalle 9.00 di mattino fino alle 15.00 di pomeriggio perché era garantita una sola ora, si è dovuto ampliare i tempi di fruizione dello spazio all’aperto dalle 8.00 di mattino alle 17.00 del pomeriggio. Questo, riferisce il Comandante, in estate non crea problemi, mentre d’inverno sì, perché alle 17.00 è già buio e bisogna accendere i fari all’interno dei punti di passeggiata per poter monitorare le presenze. Nonostante tutto, ha affermato l’auditò, anche prolungando i tempi, non si riesce a garantire le due ore d’aria a tutti i gruppi, per cui ogni gruppo fruisce delle due ore al passeggiata tre volte a settimana, mentre per gli altri 4 giorni della settimana soltanto di un’ora. L’auditò ha evidenziato che i cortili passeggiata sono insufficienti per assicurare a tutti le due ore d’aria, non solo per il tempo a disposizione, ma anche come numero dei passeggi. Sono presenti cinque passeggi, di cui quattro sono di misura uguale e uno, invece, è il doppio degli altri. Riferisce di aver richiesto di dividerlo, in modo da riuscire, in questo modo, ad assicurare tutti i giorni della settimana, a tutti detenuti, le due ore giornaliere di permanenza all’aperto.

Non ci sono spazi diversi dalla saletta di socialità all’interno della sezione, perché si sono solo due salette a fronte di 17 detenuti presenti in ogni sezione. Per cui le stanze fungono sia da saletta di socialità sia da palestra, perché in una saletta c’è la *cyclette* e in un’altra c’è invece una apparecchiatura sportiva multifunzione. Le docce sono ancora in locali comuni, quindi, ha rappresentato il dottor Macrì, ogni volta che si deve far uscire il detenuto, ci sono difficoltà per il personale, perché, per andare verso le docce, si deve passare davanti alle camere di pernottamento degli altri detenuti e comunque bisogna impedire che possano avere contatti. Ci sono, inoltre, altre difficoltà a impedire le comunicazioni tra i detenuti, perché l’istituto di Novara ha le stanze sui due lati del corridoio, per cui ci sono detenuti che stanno di fronte anche se appartengono a diversi gruppi di socialità. Non è facile impedire che loro possano comunicare. Ha riferito, infatti, che sono frequenti i rapporti disciplinari elevati dal personale nei confronti dei detenuti che tentano in qualsiasi modo di comunicare.

L’altro problema, che l’auditò ha evidenziato, concerne la difficoltà del personale ad impedire che i detenuti comunichino tra loro attraverso le finestre delle proprie camere. Ha specificato che i bagni delle camere sono attigui tra le due stanze confinanti, per cui le finestre sono molto vicine, a

<sup>(181)</sup> Comitato XXI, riunione n. 7, audizione del Comandante della Casa circondariale di Novara e del Comandante degli Istituti penitenziari di Parma, trascrizione del 5 maggio 2021.

distanza di nemmeno un metro, circostanza che agevola la comunicazione. Per evitarlo, ha affermato di aver attivato una serie di controlli, anche a sorpresa, non solo per individuare le persone che parlano tra loro, ma anche come deterrente.

Anche la biblioteca, che consta di un migliaio di libri di vario genere, è situata in un locale di transito, quindi non è la migliore soluzione.

Per quanto riguarda gli avvocati, il dottor Macrì ha riferito che la corrispondenza con i legali non viene sottoposta a controllo, quando viene spedita per motivi di giustizia. C'è, però, a suo parere, la possibilità per gli avvocati di inserire anche documentazione non attinente al procedimento in corso. È allora possibile che possa contenere anche documenti che nulla hanno a che fare con il procedimento in corso.

Un altro problema segnalato dall'auditò è stato quello dei ricorsi, sempre più numerosi. Spesso l'Amministrazione penitenziaria è soccombeante, perché, a parere dell'auditò, le memorie non sono sufficientemente motivate. Il dottor Macrì ha rappresentato, inoltre, una criticità relativa alle decisioni della magistratura di sorveglianza a macchia di leopardo, in cui, in alcuni casi, per una questione identica, alcuni magistrati hanno accolto il reclamo, mentre altri magistrati lo hanno rigettato. Questo ha creato, all'interno del regime della stessa sezione, con lo stesso gruppo di socialità, modalità diverse di gestione. L'auditò ha aggiunto che succede, anche, che in un altro Istituto diverso da Novara c'è un magistrato di sorveglianza, che accoglie un reclamo di un detenuto e lì viene eseguito quanto disposto, ma quando questo detenuto viene trasferito a Novara, quella decisione va assicurata, nonostante per tutti gli altri detenuti la stessa questione sia trattata in maniera diversa, solo perché non hanno presentato reclamo o perché il gravame è stato respinto.

Il dottor Macrì ha spiegato che il detenuto, che per effetto di trasferimenti nel corso del tempo, si muove all'interno del territorio nazionale fra i vari Istituti dedicati al regime dell'articolo 41-bis O.P., porta con sé gli accoglimenti dei reclami avuti nelle varie sedi. L'auditò ha evidenziato che questa circostanza è di forte impatto, perché il detenuto « vanta » con gli altri detenuti presenti di aver vinto i ricorsi e pretende che vengano subito eseguiti anche a Novara.

Per quanto riguarda i colloqui via *Skype* da parte dei detenuti sottoposti al regime differenziato, l'auditò ha affermato che a Novara non vengono effettuati, perché in attesa determinazioni superiori.

Non ci sono problemi, invece, per quanto riguarda la partecipazione a distanza per le udienze, in quanto l'istituto è dotato di otto salette in videoconferenza per i processi e le attività giudiziarie.

## CAPITOLO VIII L'EDUCATORE PENITENZIARIO

### 8.1 IL RUOLO E I COMPITI

La legge n. 354 del 1975 ha posto l'Educatore Penitenziario al centro degli interventi complessivi del cosiddetto Trattamento rieducativo individualizzato<sup>(182)</sup>. Dagli anni '70 ad oggi, infatti, spetta a tale figura, nominata « Funzionario della professionalità giuridico-pedagogica » dalla circolare del 2 marzo 2010<sup>(183)</sup>, farsi promotore di cambiamento della condizione carceraria e dedicarsi dal punto di vista pedagogico al detenuto, cercando adesione e collaborazione in quest'ultimo, coinvolgendolo nella conoscenza dei meccanismi regolatori della vita penitenziaria, e stimolando la sua partecipazione alle attività trattamentali e formative, con l'obiettivo di

<sup>(182)</sup> Il trattamento rieducativo è basato su alcuni elementi principali, ai quali la stessa legge 26 luglio 1975, n. 354, Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà, dedica degli articoli: l'articolo 19. Istruzione: *negli istituti penitenziari la formazione culturale e professionale è curata mediante l'organizzazione dei corsi della scuola dell'obbligo e di addestramento professionale, secondo gli orientamenti vigenti e con l'ausilio di metodi adeguati alla condizione dei soggetti;* l'articolo 20. Lavoro: *negli istituti penitenziari e nelle strutture ove siano eseguite misure privative della libertà devono essere favorite in ogni modo la destinazione dei detenuti e degli internati al lavoro e la loro partecipazione a corsi di formazione professionale.* (...) *L'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale;* l'articolo 26. Religione: *i detenuti e gli internati hanno libertà di professare la propria fede religiosa, di istruirsi in essa e di praticarne il culto.* Negli istituti è assicurata la celebrazione dei riti del culto cattolico. (...) *Gli appartenenti a religione diversa dalla cattolica hanno diritto di ricevere, su loro richiesta, l'assistenza dei ministri del proprio culto e di celebrarne i riti;* l'articolo 27. Attività culturali, ricreative e sportive: *negli istituti devono essere favorite e organizzate attività culturali, sportive e ricreative e ogni altra attività volta alla realizzazione della personalità dei detenuti e degli internati, anche nel quadro del trattamento rieducativo;* l'articolo 28. Rapporti con la famiglia: *particolare cura è dedicata a mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei detenuti e degli internati con le famiglie.* Di particolare importanza gode l'articolo 13 « Individualizzazione del trattamento », il quale si riferisce appunto alla possibilità di formulare dei trattamenti individualizzati che rispondano ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto, incoraggiando e valorizzando le attitudini e le competenze che possono essere di sostegno per il reinserimento sociale. A tal proposito, la fase dell'accoglienza dei detenuti al momento del loro ingresso in istituto, costituisce un importante e cruciale primo momento di conoscenza da parte dell'Amministrazione Penitenziaria per l'impostazione del progetto trattamentale individuale e, per favorire la collaborazione dei condannati stessi durante le attività di osservazione e trattamento. Pertanto, tale primo momento permette all'Amministrazione Penitenziaria di conoscere il detenuto, la sua storia, le sue caratteristiche e il suo stato di salute per soddisfare il principio di umanizzazione della pena e perseguire, così, la finalità rieducativa. Inoltre, in questa fase, l'Amministrazione Penitenziaria si impegna ad aiutare il detenuto ad affrontare il primo impatto con il contesto penitenziario e, ad alleviare le iniziali difficoltà del detenuto stesso che possono essere molteplici: spaziano dalla sua necessità di essere orientato al nuovo ambiente, di conoscere i servizi, i progetti e gli operatori a cui si può riferire, alla necessità di essere rassicurato e sostenuto dal punto di vista psicologico e sanitario. Il trattamento rieducativo individualizzato, in quanto finalizzato al reinserimento sociale dei condannati, comprende l'insieme di interventi di varia natura, educativamente concepiti, conformi ed ispirati ai principi di umanità e rispetto della dignità della persona detenuta. Tali interventi permettono di raggiungere l'ambizioso obiettivo di restituire alla società il detenuto riabilitato, non soltanto dal punto di vista morale e valoriale, ma anche per quanto riguarda l'acquisizione di nuove capacità personali e competenze formativo-professionali spendibili nella società civile.

<sup>(183)</sup> Ministero della Giustizia, Operatività del Funzionario della professionalità giuridico-pedagogica, 2 marzo 2010.

ristabilire il patto di cittadinanza sociale indebolito dalla messa in atto del reato stesso.

Nelle prime circolari chiarificatrici della funzione del nuovo ruolo, n. 2598/5051 del 13 aprile 1979<sup>(184)</sup> e n. 2625/5078 del 1° agosto 1979<sup>(185)</sup> si sottolineava l'importanza di *un'autentica armonizzazione dei vari tratti dell'intervento* e che *le attività di osservazione [...] per raggiungere un risultato veramente significativo presuppongono la volontaria collaborazione del soggetto considerato* per chiarire l'impossibilità di imposizione del trattamento educativo.

La successiva circolare n. 3196/5446 del 3 febbraio 1987<sup>(186)</sup> disciplinava la collaborazione con i Centri di servizio sociale.

Un caposaldo nella definizione dell'assetto degli istituti penitenziari e dei relativi ruoli è costituito dalla circolare n. 3337/5787 del 7 Febbraio 1992<sup>(187)</sup> che istituisce le Aree negli istituti, segnando una svolta, in termini di cultura organizzativa e di rinnovamento dell'Amministrazione Penitenziaria e, indicando con estrema esattezza ruoli e funzioni di ognuno dei settori che compongono l'Istituto penitenziario e degli operatori ad essi rispettivamente assegnati, ponendo soprattutto in evidenza l'assoluta importanza dell'unitarietà nella multidisciplinarità dell'azione amministrativa: « ... la gestione degli Istituti e dei Centri e delle loro varie e complesse attività deve accogliere, nella massima misura possibile, momenti ed occasioni di discussione, di dialogo, insomma di collegialità, per modo che ciascuna professionalità, ed in particolare i responsabili delle aree, possano dare liberamente, e nel rispetto reciproco, tutto intero il loro contributo per il raggiungimento dei risultati migliori e più rispondenti alla direttive del Dipartimento ed alle esigenze delle singole situazioni concrete. In definitiva, l'idea di "gestione partecipata" è l'idea di una gestione democratica, moderna, efficiente, manageriale, capace, insieme, di esprimere la varietà e la molteplicità e di trovare la sintesi e l'unità più opportune ».

La peculiarità della figura dell'educatore viene ribadita nella circolare n. 3554/6004 del 2 maggio 2001<sup>(188)</sup> dove si legge *occorre altresì procedere ad una organizzazione interna dell'area che valorizzi le numericamente scarse risorse presenti, in modo da consentire agli educatori di rivalutare la dimensione relazionale del rapporto con l'utenza, nucleo fondamentale dell'intervento educativo, mediante l'assegnazione stabile di personale di supporto, sia esso amministrativo o di Polizia Penitenziaria,*

<sup>(184)</sup> Ministero della Giustizia, Attività di osservazione e trattamento dei condannati e degli internati.

<sup>(185)</sup> Ministero della Giustizia, Competenze operative degli educatori per adulti Iniziative di coordinamento e di sostegno da parte del direttore di istituto per un efficiente impiego degli educatori.

<sup>(186)</sup> Ministero della Giustizia, Collaborazione fra gli istituti penitenziari ed i centri di servizio sociale negli interventi relativi ai detenuti ed agli internati. Attività del gruppo di osservazione e trattamento.

<sup>(187)</sup> Ministero della Giustizia, Istituti penitenziari e centri di servizio sociale costituzione funzionamento delle aree.

<sup>(188)</sup> Ministero della Giustizia, Costituzione, assetto organizzativo e funzionalità delle aree educative nei Provveditorati e negli Istituti.

*che non sia contemporaneamente adibito ad altri incarichi, in un numero di unità adeguato al carico di lavoro presente nell’istituto.*

Con la circolare 3593/6043 del 9 ottobre 2003<sup>(189)</sup> viene nuovamente disciplinata la competenza delle suddette aree, con un intervento che intende rilanciare il settore dell’osservazione e del trattamento, operando su tre linee fondamentali: il livello della pianificazione (Direzione dell’Istituto), il livello dell’organizzazione, gestione e del coordinamento operativo (Area educativa), il livello operativo del trattamento individualizzato (Educatore – GOT – *équipe*).

In merito alla figura dell’educatore, la circolare evidenzia che *utilizzando le tecniche e i metodi professionali, l’educatore instaura un rapporto dialogico con ogni detenuto, teso a favorirne la motivazione ad aderire ad un progetto trattamentale, e più in generale ad un processo di risocializzazione. Va comunque sottolineata l’importanza di superare l’ottica che ha ridotto l’azione dell’educatore all’utilizzo di un solo strumento operativo ovvero del colloquio, laddove la ricchezza di informazioni e valutazioni che tale operatore può raccogliere sul condannato derivano dalla valorizzazione anche di altri strumenti quali, tra gli altri [...] l’osservazione partecipata, l’attenzione rivolta cioè al comportamento tenuto dal condannato nei momenti di vita quotidiana, nel tempo destinato alla socialità, nell’impegno dello stesso nelle diverse attività di istituto, durante i colloqui con la famiglia, occasioni di incontro con il detenuto in situazioni meno strutturate del colloquio nell’ufficio educatori, incontri con gruppi di detenuti.*

Nel 2005, la circolare GDAP-0217584-2005<sup>(190)</sup>, nel tentativo di uniformare la struttura delle relazioni inviate alla magistratura di sorveglianza, fornisce indicazioni specifiche sulle modalità di osservazione che, appare opportuno rammentarlo, è competenza primaria di tutti gli operatori interagenti nel contesto penitenziario. È, infatti, di estrema importanza sottolineare che i contenuti del documento, se da un lato devono restituire una sorta di « fotografia » della realtà contestuale (carcere, soggetto, reti primarie e secondarie del medesimo) e pertanto una descrizione inevitabilmente con caratteristiche di « staticità » sia rispetto al soggetto che alle caratteristiche/spazi/opportunità dell’Istituto penitenziario, dall’altro devono, invece, dare una lettura « dinamica » e progettuale. *Il consenso del detenuto assume infatti un valore incontrovertibile essendo l’unica via per superare la strumentalità diffusa di comportamenti « formalmente corretti » e concorre ad incentivare la capacità progettuale del detenuto medesimo all’assunzione di scelte significative in ordine alla riattivazione del circuito delle responsabilità individuali e sistemiche ed al proprio percorso di cambiamento esistenziale.*

<sup>(189)</sup> Ministero della Giustizia, Le aree educative degli istituti.

<sup>(190)</sup> Ministero della Giustizia, L’area educativa: il documento di sintesi ed il patto trattamentale.

Con la Lettera Circolare 0130240 del 13.04.2006<sup>(191)</sup> si torna sulla gestione organizzativa delle aree educative e degli uffici di segreteria tecnica.

Con la circolare 0438879 del 27.10.2010, come detto in precedenza, si delinea l’immagine attuale della figura dell’educatore, in occasione del cambio di denominazione da contratto integrativo 2010 e gli si attribuisce la competenza di porre in relazione il detenuto con le risorse del territorio, creando collegamenti e sinergie e coordinando il volontariato, ribadendo quanto indicato nella circolare del 2003 e cioè che il colloquio non è l’unico strumento di conoscenza. La circolare definisce il funzionario giuridico pedagogico « tecnico del comportamento » e ribadisce che *pur in presenza della nuova denominazione* restano interamente vigenti i compiti previsti nelle norme e nelle circolari.

Alla modifica della denominazione si affianca, dunque, una più chiara definizione delle competenze del ruolo dei funzionari giuridico pedagogici, che, oltre alla formale presa in carico dei casi, assumono il compito – in ragione delle particolari competenze possedute – di programmazione, congiuntamente alle altre aree concorrenti alla definizione multidisciplinare del Progetto di Istituto, di coordinamento della rete interna ed esterna possibile, tanto rispetto al caso individuale quanto rispetto alla più ampia attività di relazione con il territorio.

La più recente circolare del 20 gennaio 2011<sup>(192)</sup> mette in evidenza la necessità di un’ampia progettazione che coinvolga l’intera struttura penitenziaria, in cui i vari settori non devono più essere distinti, quanto piuttosto complementari e integrati tra di loro al fine di raggiungere un obiettivo comune.

## 8.2 IL PERIMETRO DELL’INTERVENTO

Le complesse e diversificate mansioni del Funzionario Giuridico Pedagogico, come si può evincere dalle fonti normative nazionali e interne, si possono schematizzare all’interno delle seguenti macroaree.

### 8.2.a Accoglienza

L’accoglienza delle persone che entrano in istituto è ed è stata oggetto di grande attenzione da parte dell’Amministrazione penitenziaria (si citano come mero esempio le circolari 30 dicembre 1987 « Tutela della vita e della incolumità fisica e psichica dei detenuti e degli internati. Istituzione e organizzazione del Servizio nuovi giunti » e del 6 giugno 2007 « I detenuti provenienti dalla libertà: regole di accoglienza. Linee di indirizzo ») oltre che espressamente prevista dal regolamento di esecuzione O.P. all’art. 23 « Modalità dell’ingresso in istituto »).

<sup>(191)</sup> Compiti Amministrativi delle aree educative.

<sup>(192)</sup> Ministero della Giustizia, Progetto di Istituto: evoluzione del Progetto Pedagogico. Linee di indirizzo per l’anno 2011, 20 gennaio 2011.

Ancor più significativo appare il Piano Nazionale di Prevenzione del rischio suicidario sottoscritto nel luglio 2017 dalla Conferenza Stato Regioni che, a seguito del passaggio della sanità penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale, sottolinea la rilevanza, anche in questo caso, di un'attività di accoglienza fondata su un modello multiprofessionale strutturato.

Inoltre, il fenomeno del suicidio è stato oggetto di ripetuti successivi interventi, come la Circolare DAP-0177644-2010 « Nuovi interventi per prevenire i fenomeni auto-aggressivi »; la Circolare DAP-0032296-2010 « Emergenza suicidi: istituzione unità ascolto Polizia Penitenziaria »; le « Linee di indirizzo per la riduzione del rischio autolesivo e suicidario dei detenuti, degli internati e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale », del 19 gennaio 2012; la Circolare DAP 0368262-2016: « Prevenzione dei suicidi negli Istituti penitenziari. Dislocazione in cella singola »; la Circolare DAP 0407370-2017: « Allertamento eventi suicidari » della nota n. 26329 del 22 gennaio 2021 e, di recente, le note 1 luglio 2022 e la circolare DAP 0302875 dell'8 agosto 2022 sulle « Iniziative per un intervento continuo in materia di prevenzione delle condotte suicidarie delle persone detenute », indirizzata ai Provveditori Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria e ai direttori degli Istituti Penitenziari.

In tale ambito il funzionario giuridico pedagogico, insieme alle altre figure professionali coinvolte nell'accoglienza, è chiamato ad orientare il detenuto nel contesto e ad attivare le opportune azioni per contribuire a prevenire rischi per la salute psicofisica della persona detenuta.

#### 8.2.b Conoscenza

Il processo di conoscenza viene avviato sin dal primo ingresso e attiene al concetto di osservazione scientifica della personalità, che rientra nel trattamento individualizzato di cui all'articolo 13 O.P. A tale proposito si rammenta quanto il testo dell'articolo, come modificato dal d.lgs. n. 123/2018, chiarisce sin dal primo comma, ossia che esso deve *incoraggiare le attitudini e valorizzare le competenze che possono essere di sostegno per il reinserimento sociale*, oltre che *rilevare le carenze psicofisiche o le altre cause che hanno condotto al reato*, quindi riconoscendo, *in primis*, al condannato delle potenzialità da mettere a frutto al di là degli aspetti patologici che lo hanno condotto alla devianza.

Come più volte sottolineato nelle circolari, la conoscenza non ha come unico strumento il colloquio individuale ma tutte quelle occasioni, che vanno comunque e certamente incrementate, di osservazione partecipata, in contesti meno formali e dinamici, ad esempio durante le attività, nella vita di sezione, durante i colloqui con i familiari.

L'utilizzo di metodi/strumenti di osservazione diversificati caratterizza sempre più in senso dinamico la figura del funzionario giuridico pedagogico che deve muoversi all'interno delle sezioni, incontrare i detenuti, presentare alle loro attività alla stregua di quanto avviene per l'operatore di Polizia Penitenziaria nell'ambito della c.d. sorveglianza dinamica.

Per lo svolgimento di colloqui non deve essere ritenuta necessaria una richiesta formale, tenuto conto che il servizio educativo è un servizio di base che l’Amministrazione offre.

Tutti gli elementi di conoscenza, acquisiti direttamente o tramite gli altri operatori, sono essenziali per fornire alla magistratura di sorveglianza un quadro completo della storia familiare, personale, penale e penitenziaria del detenuto. Allo stesso modo la conoscenza dei detenuti risulta quanto mai indispensabile nella prevenzione degli eventi critici e, se oggetto di fluido e reciproco interscambio con il personale della Polizia Penitenziaria, può avere importanti riverberi anche sul piano della sicurezza.

#### *8.2.c Coprogettazione individuale*

Quello che l’ordinamento penitenziario chiama trattamento e i relativi elementi che lo compongono (articoli 13 e 15 della Legge) sono il fondamento dell’intervento che vede la figura del funzionario giuridico pedagogico quale promotore, coordinatore e co-progettatore. Infatti, le attività che devono essere offerte alle persone condannate devono essere il più possibile coerenti con le loro potenzialità.

In quanto soggetto adulto, del detenuto deve essere sostenuto il processo di autodeterminazione. La libera adesione alla proposta trattamentale dovrà essere coinvolta sin dalla fase di progettazione delle attività. In tal senso, si ritiene opportuno rilanciare il ruolo e l’importanza, da un punto di vista trattamentale, delle rappresentanze già previste nell’ordinamento penitenziario finalizzate alla rilevazione dei bisogni e alla valutazione delle proposte progettuali provenienti dagli stessi detenuti.

Nel percorso trattamentale, il funzionario giuridico pedagogico accompagna il detenuto nell’accesso alle misure premiali e all’ammissione al lavoro all’esterno, con azioni di monitoraggio e supporto, in una fase che, se può sembrare il raggiungimento di un obiettivo, in realtà è molto delicata e complessa per chi si trova a confrontarsi nuovamente con il mondo esterno, spesso idealizzato, che lo pone in una difficile condizione di duplicità (sensazione di libertà/*status* di detenuto).

#### *8.2.d Lavoro di rete*

Un compito trasversale, quanto essenziale, a cui deve attendere il funzionario giuridico pedagogico è la capacità di lavorare in rete su più fronti: interno ed esterno.

In merito all’interno, come già indicato sopra, fondamentale è la collaborazione con il personale di Polizia Penitenziaria, in particolare nei confronti di quei detenuti che, per fragilità o problemi di adattamento al contesto, rischiano di essere coinvolti in eventi critici, talvolta prevenibili con un intervento multidisciplinare.

Non si intende qui riferirsi unicamente alle persone portatrici di disagio psicologico e psichico, ma anche alle persone che non hanno piena contezza di alcune procedure o presentino particolari stati di ansia ed emotività.

È utile ribadire che tutti gli operatori che a vario titolo si occupano del detenuto (quindi anche operatori del privato sociale, del volontariato, della scuola, oltre alle figure istituzionali) sono preziosa fonte di elementi di osservazione e vanno incoraggiati ad operare in una rete virtuosa e multiprofessionale.

In merito all'esterno, il funzionario giuridico pedagogico è promotore di reti progettuali e di collaborazione con i funzionari degli UEPE, con gli enti locali, con le università (buona prassi è l'organizzazione di incontri studenti/detenuti, di tirocini, di attività di *tutoring* per i detenuti studenti), con il mondo dell'imprenditoria e della cooperazione sociale (sia per il lavoro interno sia, soprattutto, per il lavoro all'esterno), con il volontariato e il mondo della scuola, nonché con agenzie promotrici di attività di giustizia riparativa.

### 8.3 LE AUDIZIONI DEI FUNZIONARI DEL TRATTAMENTO

Il Comitato ha ritenuto opportuno audire il Presidente e il Vice Presidente dell'Associazione nazionale funzionari del trattamento, nonché alcuni *educatori*<sup>(193)</sup>, al fine di una più compiuta conoscenza delle tematiche oggetto dell'inchiesta.

Una delle criticità che è emersa fin dalla prima audizione – e confermata da tutte le successive – è quella relativa alla costante diminuzione negli istituti penitenziari della presenza di educatori e di tutto il personale dell'area del trattamento e del comparto funzioni centrali.

Sul punto, infatti, la dottoressa Giovanna Tesoro, funzionaria giuridico-pedagogico presso il Carcere di Santa Maria Capua Vetere, che si occupa del reparto femminile di A.S.3, ha affermato che « *per il carcere di Santa Maria Capua Vetere la pianta organica prevede 11 operatori, ma in servizio attualmente ce ne sono 6, per cui la criticità più importante è l' impossibilità di poter svolgere con adeguati strumenti e tempi il lavoro previsti* »<sup>(194)</sup>. Il dottor Dario Scognamiglio che lavora al carcere di Poggioreale aggiunge che: « *nell'ultimo anno e mezzo ci sono stati circa 6 pensionamenti ma queste persone non sono state sostituite e quindi il numero di educatori immessi in Istituto decresce costantemente ... Riguardo ai singoli circuiti vi è un solo reparto destinato all'Alta Sicurezza che conta al momento circa 200 detenuti o poco più e ha raggiunto in estate il massimo di 260 unità. Considerato che a Poggioreale la struttura ha notevoli*

<sup>(193)</sup> Comitato XXI, riunione n. 14, audizione in videoconferenza dei funzionari della professionalità giuridico-pedagogica del Ministero di Giustizia, dottoressa Giovanna Tesoro dell'istituto penitenziario di S. Maria C. V., dottor Dario Scognamiglio dell'istituto penitenziario di Napoli-Poggioreale e del dottor Bruno Boccuni dell'istituto penitenziario di Napoli-Secondigliano, trascrizione dell'8 settembre 2021; Comitato XXI, riunione n. 15, audizione del dottor Stefano Giovanni Graffagnino e del dottor Ignazio Santoro, Presidente e Vicepresidente dell'Associazione nazionale funzionari del trattamento, nonché della dottoressa Patrizia Borgia, Capo Area Ufficio Educatori della Casa circondariale di Novara, trascrizione del 22 settembre 2021.

<sup>(194)</sup> Comitato XXI, riunione n. 14, audizione in videoconferenza dei funzionari della professionalità giuridico-pedagogica del Ministero di Giustizia, dottoressa Giovanna Tesoro dell'istituto penitenziario di S. Maria C. V., dottor Dario Scognamiglio dell'istituto penitenziario di Napoli-Poggioreale e del dottor Bruno Boccuni dell'istituto penitenziario di Napoli-Secondigliano, verbale stenografico dell'8 settembre 2021.

*problemi di spazi all'interno, non solo per il sovraffollamento ma proprio per la questione strutturale dell'istituto, all'interno del reparto c'è un'unica aula che funge da aula scolastica, quindi comprende tutte le attività. Al di là della qualità dell'offerta c'è un problema oggettivo di opportunità di poter concretizzare queste attività »<sup>(195)</sup>.*

Inoltre, secondo il funzionario giuridico-pedagogico Bruno Boccuni, in servizio presso la Casa circondariale di Napoli – Secondigliano, un istituto che ospita oltre 1.000 detenuti del circuito Alta Sicurezza terzo livello più una piccola sezione destinata ai detenuti in A.S.1, « *ci sono delle problematiche serie per svolgere correttamente la propria funzione di educatore* ». Le questioni, afferma l'audit, « *non solo riguardano la costante diminuzione della presenza di educatori e di tutto il personale dell'area del trattamento e del comparto funzione centrale, ma, ad esempio, per i detenuti Alta Sicurezza, la questione centrale è l'appartenenza a clan rivali o l'impossibilità di incontrarsi per esigenze processuali, perché vige un divieto di incontro tra di loro che a volte dura mesi e mesi. È difficile immaginare un sistema che possa funzionare con la legislazione attuale in modo efficace anche sul circuito Alta Sicurezza terzo livello* »<sup>(196)</sup>.

Il dottor Stefano Giovanni Graffagnino, Presidente di un'Associazione di categoria riguardante i funzionari della professionalità giuridico-pedagogica, sempre in merito alla carenza di funzionare di categoria ha dichiarato: « *per quanto riguarda la gestione dei detenuti sottoposti al regime 41-bis O.P., i funzionari giuridico-pedagogici hanno delle attribuzioni, delle responsabilità e anche una esposizione perché, dalla circolare dell'ottobre del 2017 che ha uniformato le modalità di esecuzione della pena e ha disciplinato per gli stessi l'organizzazione delle attività trattamentali all'interno degli Istituti, ci sono delle implicazioni, delle responsabilità e una esposizione. Non fosse altro che, oltre all'organizzazione delle attività consentite, vi è anche la redazione delle relazioni che poi vanno al tribunale di sorveglianza di Roma per l'eventuale proroga del citato regime ... Oggi ci troviamo in presenza di 760 casi di sottoposti al regime 41-bis allocati in vari Istituti da quello de L'Aquila, a Milano Opera, Sassari, Spoleto, Novara, Padova ed altri ... le condizioni di lavoro del funzionario della professionalità giuridico-pedagogica sono di estremo disagio. Basti pensare che, ad oggi ci sono solo 780 unità presenti nei vari Istituti, a fronte di una popolazione detenuta complessiva di circa 53.000 soggetti* »<sup>(197)</sup>.

La questione della carenza di personale è stata sollevata anche dal vicepresidente dell'associazione dottor Ignazio Esposito. Inoltre, l'audit ha affrontato sia il tema del regime carcerario ex articolo 41-bis O.P. sia le modalità di esecuzione della pena intramuraria presso le sezioni di Alta Sicurezza.

<sup>(195)</sup> *Idem*, pag. 2.

<sup>(196)</sup> *Idem*, pag. 2

<sup>(197)</sup> Comitato XXI, riunione n. 15, audizione del dottor Stefano Giovanni Graffagnino e del dottor Ignazio Santoro, Presidente e Vicepresidente dell'Associazione nazionale funzionari del trattamento nonché della dottoressa Patrizia Borgia, Capo Area Ufficio Educatori della Casa circondariale di Novara, trascrizione del 22 settembre 2021, pag. 2.

Pertanto, partendo dal quadro normativo e dagli innesti della Corte Costituzionale con la sentenza n. 253 del 2019, secondo l'auditò « *sembra maturi i tempi per condurre una riflessione e individuare azioni per rendere compatibile l'esecuzione della privazione della libertà personale nei confronti di questi soggetti sottoposti a tale misura con i fondamentali principi costituzionali e sovranazionali di umanizzazione della pena e della funzione rieducativa della pena ... e appare rispondente a questi principi costituzionali e sovranazionali la permanenza del dovere dello Stato di allestire una offerta trattamentale anche a favore di questi soggetti, seppur con modalità che consentano di arginare il pericolo della partecipazione di questi soggetti alle organizzazioni e alle attività criminali poste in essere* »<sup>(198)</sup>. Ne consegue che l'auditò, riportandosi al contenuto del progetto di legge n. 1754S del 2020 la cui costruzione è stata supportata proprio dall'associazione nazionale, suggerisce al Comitato e, dunque, all'Amministrazione Penitenziaria di garantire un'offerta trattamentale più significativa verso i detenuti sottoposti al regime ex articolo 41-bis O.P., « *avvalendosi dell'opera di figure professionali già autorizzate ad avere contatti con i soggetti sottoposti a tale regime speciale. Parlo in particolare della figura del funzionario giuridico-pedagogico, ex educatore fino al 2010; infatti l'amministrazione, secondo noi, potrebbe promuovere, anche nell'attuale cornice normativa del regime ex 41-bis, l'implementazione di iniziative trattamentali umanizzanti la privazione della libertà, progettate e curate al contempo dallo stesso funzionario giuridico-pedagogico. Queste attività potrebbero essere il supporto didattico dei corsi di studio già intrapresi, attualmente i detenuti sottoposti al regime ex 41-bis possono anche iscriversi a scuola ma non possono avere dei contatti con gli insegnanti. A questi detenuti vengono consegnate delle dispense proprio dal funzionario giuridico-pedagogico ... Altre iniziative che sono immaginabili di carattere trattamentale, iniziative extra ordinem non i classici elementi del trattamento, potrebbero essere i gruppi di parola, corsi di educazione civica, corsi di legalità, chiaramente destinati soltanto al gruppo di socialità in cui il singolo oggetto è autorizzato a condurre la propria vita detentiva fuori dalla cella, perché si sa che sono ubicati in celle singole. Tanto consentirebbe, oltre all'offerta trattamentale, la possibilità di procedere a una più compiuta valutazione degli esiti del percorso intramurario e di operare in ogni caso in direzione della riduzione del danno perché è chiaro che la carica affittiva di queste misure può creare dei danni alla personalità di un soggetto. Una strategia del genere richiede un significativo potenziamento delle dotazioni organiche dei funzionari giuridico-pedagogici da impiegare all'interno di queste sezioni destinate a ospitare l'utenza sottoposta a questo regime speciale ... C'è una grande difficoltà nell'esercizio del nostro ruolo per far valere l'effettività della funzione rieducativa* »<sup>(199)</sup>.

Quanto alla modalità di esecuzione della pena intramuraria in Alta Sicurezza, facendo riferimento sempre alla sentenza della Corte Costitu-

<sup>(198)</sup> *Idem*, pag. 2.

<sup>(199)</sup> *Idem*, pag. 3.

zionale n. 253 del 2019, pronunciata a proposito della concedibilità dei permessi premio ex articolo 30-ter O.P. ai condannati per i delitti ricompresi al primo comma dell'articolo 4-bis O.P., l'audit ha segnalato che vi è « *la necessità di un potenziamento dell'offerta trattamentale destinata ai soggetti inseriti nell'ambito del circuito di Alta Sicurezza al fine di acquisire più significativi esiti del percorso intramurario da rappresentare al magistrato di sorveglianza per la valutazione dei requisiti soggettivi occorrenti per la concessione del permesso premio. In considerazione di questa nuova premialità, che è una novità per i detenuti condannati per questo tipo di reati, si viene a determinare una situazione di incentivazione al coinvolgimento nelle attività trattamentali da parte dei detenuti ristretti in Alta Sicurezza. Di tal guisa l'offerta trattamentale potrà anche dispiagare le sue potenzialità di promozione della modificazione degli atteggiamenti e delle condizioni che sono stati di ostacolo alla costruttiva partecipazione sociale anche per questa tipologia di detenuti, come d'altronde ci chiede la Cedu, come d'altronde ci chiede la Corte costituzionale ... È un problema di effettività della funzione rieducativa della pena, è un problema che si pone anche per i detenuti appartenenti ai circuiti di media sicurezza ... c'è il serio rischio di rappresentare anche alla magistratura di sorveglianza degli esiti dell'osservazione che non corrispondano davvero alla realtà perché capita tante volte di avere uno spaccato conoscitivo che è una minima parte, essendo deficitaria la circolarità dell'informazione e della conoscenza* »<sup>(200)</sup>.

Infine, il Comitato ha auditato anche la dottoressa Patrizia Borgia, Capo Area Ufficio Educatori della Casa circondariale di Novara, la quale ha illustrato la peculiarità della popolazione detenuta che ha caratterizzato storicamente l'istituto: « *ho sempre lavorato qui per cui ho vissuto i mutamenti storici e sociali che si sono susseguiti quindi da detenuti appartenenti alla criminalità comune, ma di grosso spessore, Chiti, Andraus, per fare dei nomi, Mesina Graziano, Vallanzasca. Abbiamo poi avuto, a seguito dell'omicidio di Aldo Moro, i detenuti cosiddetti politici a cui sono subentrati i detenuti 41-bis per reati di mafia. Noi abbiamo anche una sezione di media sicurezza, quindi la diversificazione di trattamento tra una sezione ordinaria e una sezione 41-bis si concretizza proprio sulla capacità di limitare la comunicazione e il passaggio di messaggi con l'esterno, che avvengono non solo durante i colloqui con le famiglie di appartenenza o di elezione, ma anche attraverso la corrispondenza epistolare. Non solo, con il passare del tempo si sono verificate nuove modalità di comunicazioni che solo grazie a un attento e scrupoloso controllo da parte della Polizia Penitenziaria si è riusciti ad interrompere ... Ricordo dei messaggi rinvenuti all'interno di testi sacri o in etichette applicate all'interno di maglie e di indumenti consegnati dai familiari ai detenuti, ma anche attraverso messaggi scritti su articoli che apparentemente sono pubblicitari, su riviste oppure attraverso dei programmi televisivi musicali dove passavano delle didascalie con dei messaggi d'amore, di amicizia, ma*

<sup>(200)</sup> *Idem*, pag. 4 e 5.

*c'erano anche dei messaggi molto criptici che sicuramente venivano compresi solo dai destinatari ... È un dato di fatto che la mafia non è stata sconfitta, che le cosche continuano comunque ad operare nel territorio, non solo in quello di nascita, ma si sono allargate anche ad altre regioni comprese quelle del Nord che, essendo più ricche danno terreno fertile alla loro espansione. Ritengo quindi che tutte le norme applicabili per questa tipologia di detenuti non possano non tenere conto di queste considerazioni »<sup>(201)</sup>.*

Prendendo le mosse proprio dalla carenza di organico nell'istituto dove presta servizio « *noi a Novara siamo due funzionari giuridico-pedagogici e ci dobbiamo occupare delle due sezioni* »<sup>(202)</sup>, l'audita si è spinta ad illustrare al Comitato una proposta di riforma del regime *ex articolo 41-bis O.P.*, segnalando quanto siano funzionali per l'attività svolta dagli educatori, strutturare delle norme che diano adito a interpretazioni univoche al fine di uniformare il trattamento tra tutti i detenuti sottoposti al regime *ex articolo 41-bis O.P.*, nonché rafforzare la formazione di tutti gli operatori che lavorano in istituti dove esistono sezioni *ex articolo 41-bis O.P.* o Alta Sicurezza, ed orientarla anche allo scambio di informazioni sia per la conoscenza del detenuto sia per la condivisioni di buone prassi al fine di uniformare la gestione delle sezioni.

Inoltre, secondo l'audita, vi è bisogno dell'aumento dell'organico in tutti i ruoli degli operatori, « *perché anche gli psicologi sono importantissimi in questi percorsi che potremmo attuare nei confronti dei detenuti, ma anche il personale Gom e quello addetto alla censura ... aumentare il numero delle telefonate o la permanenza del minore al di sotto dei 12 anni dalla parte del padre, che attualmente si limita agli ultimi 10 minuti di colloquio, potrebbe sicuramente essere aumentata se ci fosse più personale addetto al controllo e alla registrazione dei colloqui ... così come le attività culturali, dei brevi corsi di scrittura, potrebbero essercene diversi, ma dovremmo essere di più noi funzionari perché così riusciamo a malapena a seguire le pratiche di selezione scolastica. Per non parlare degli psicologi che, con le ultime modifiche dell'ordinamento penitenziario, svolgono anche funzioni di componenti del Consiglio di disciplina. Tantissime ore se ne vanno proprio per questi Consigli di disciplina*

<sup>(203)</sup>. »

In riferimento al personale del G.O.M., invece, l'audita ha riferito che « *noi vediamo nelle sezioni spesso dei ragazzi giovanissimi, proprio giovanissimi che escono dalle scuole direttamente, che non hanno neanche assaporato l'aria della sezione ordinaria. Questo, secondo me, è rischioso perché bisogna, come si dice farsi un po' le ossa nell'Istituto, prima di entrare in sezioni così delicate e particolari*

<sup>(204)</sup>. »

<sup>(201)</sup> *Idem*, pag. 5.

<sup>(202)</sup> *Idem*, pag. 6.

<sup>(203)</sup> *Idem*, pag. 8.

<sup>(204)</sup> *Idem*, pag. 9.

## **CAPITOLO IX**

### **LA DIREZIONE GENERALE DEI DETENUTI E DEL TRATTAMENTO PRESSO IL DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA**

#### **9.1 FUNZIONI E STRUTTURA DELLA DIREZIONE GENERALE DEI DETENUTI E DEL TRATTAMENTO PRESSO IL DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA**

La Direzione generale Detenuti e Trattamento è articolata in uffici di livello dirigenziale non generale, con i compiti indicati dal d.p.c.m. 15 giugno 2015 n. 84: assegnazione e trasferimento dei detenuti e degli internati all'esterno dei Provveditorati regionali, gestione dei detenuti sottoposti ai regimi speciali, servizio sanitario, attività trattamentali intramurali.

La Direzione generale dei detenuti e trattamento è articolata nei seguenti uffici di livello dirigenziale non generale, con i compiti per ciascuno di seguito indicati, ai sensi dell'articolo 6 del d.m. 2 marzo 2016<sup>(205)</sup>:

Ufficio I – Affari generali: l'ufficio si occupa di monitoraggio delle capacità ricettive degli istituti penitenziari, analisi e ottimizzazione dei processi lavorativi, esame dei provvedimenti giurisdizionali relativi alle condizioni detentive e predisposizione dei relativi reclami, gestione del personale e individuazione delle risorse necessarie.

Ufficio II – Trattamento e Lavoro penitenziario: l'ufficio si occupa di pianificazione nazionale dell'attività trattamentale e assegnazione dei relativi capitoli di bilancio, pianificazione e controllo del lavoro penitenziario e delle relative risorse, programmazione degli interventi in raccordo con i Provveditorati.

Ufficio III – Servizi sanitari: l'ufficio si occupa di vigilanza sulla prestazione dei livelli essenziali di assistenza negli istituti penitenziari; assegnazioni dei detenuti e degli internati per ragioni sanitarie, fermo il necessario raccordo con gli Uffici IV e V.

Ufficio IV – Detenuti media sicurezza: l'ufficio si occupa di gestione dei detenuti del circuito ordinario con particolare attenzione custodiale, trasferimento tra diversi Provveditorati, perequazione del rapporto capienza-presenza sul territorio nazionale.

Ufficio V – Detenuti Alta Sicurezza: l'ufficio si occupa di gestione dei detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis O.P., gestione dei detenuti ascritti al circuito Alta Sicurezza, collaboratori di giustizia, gestione del servizio multi-video conferenze.

---

<sup>(205)</sup> Decreto 2 marzo 2016 – Concernente l'individuazione presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria degli uffici di livello dirigenziale non generale, la definizione dei relativi compiti e l'organizzazione delle articolazioni dirigenziali territoriali ai sensi dell'art. 16 c1 e c2 del d.p.c.m. 84/2015, nonché l'individuazione dei posti di funzione da conferire nell'ambito degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione penitenziaria ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 63/2006.

Ufficio VI – Laboratorio centrale banca dati nazionale del DNA: l’ufficio si occupa dell’organizzazione e funzionamento del Laboratorio Centrale per la Banca Nazionale del DNA e delle relazioni con l’autorità giudiziaria e i servizi di polizia giudiziaria.<sup>(206)</sup>

Le competenze istituzionali ed il conseguente ruolo strategico nella prevenzione antimafia della Direzione generale dei detenuti e del trattamento hanno determinato il Comitato a conoscere e ad approfondire le modalità gestionali e di organizzazione interna della stessa, con le audizioni dei direttori generali che si sono avvicendati nel corso dell’ultimo ventennio, per poter riscontrare le dinamiche interne ed esterne, l’evoluzione e le eventuali trasformazioni avvenute nel corso del tempo.<sup>(207)</sup>

Audito in plenaria in data 17 giugno 2020<sup>(208)</sup>, il consigliere Ardita aveva innanzitutto sottolineato come l’ufficio predetto è il « *cuore del DAP* », che ha come compito la gestione penitenziaria, cioè lo svolgimento di un’attività essenzialmente diretta a garantire condizioni di civiltà nelle carceri nel rispetto dell’ordinamento penitenziario. Il consigliere Ardita aveva rilevato come il DAP avesse il compito di predisporre ed attuare un sistema di regole, di rieducazione e trattamento e, infine, di sicurezza come conseguenza del rispetto di queste regole. Con riguardo all’attività di prevenzione antimafia all’interno della realtà carceraria, l’audito aveva sottolineato l’importanza della Direzione dei detenuti e del trattamento che, come noto, con quella funzione, fu voluta e costituita dal generale Carlo Alberto Dalla Chiesa.<sup>(209)</sup>

<sup>(206)</sup> Il Laboratorio Centrale per la Banca Nazionale del DNA è istituito con legge 85/2009, presso il Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia e regolato con successivo d.p.r. 7 aprile 2016 n. 87 (Regolamento recante disposizioni di attuazione della legge 30 giugno 2009, n. 85, concernente l’istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA, ai sensi dell’articolo 16 della legge n. 85 del 2009). L’Ente Italiano di Accreditamento ACCREDIA (Articoli 2.11 e 4.1 Regolamento (CE) n. 765/2008 del 9 luglio 2008) ha dichiarato che il Laboratorio Centrale per la Banca Nazionale del DNA è « conforme » ai principi previsti dalla norma con certificato di accreditamento n. 1671 inviato il 19 dicembre 2017. Di conseguenza, il simbolo di ACCREDIA accompagna l’indicazione « Laboratorio Centrale per la Banca Nazionale del DNA » a riprova dell’avvenuto accreditamento.

<sup>(207)</sup> Comitato XXI, riunione n. 8, audizione del dottor Francesco Gianfrotta, già direttore generale dei detenuti e del trattamento dal settembre 1999 al dicembre 2001, trascrizione del 20 maggio 2021; riunione n. 10, audizione del consigliere del CSM Sebastiano Ardita, già direttore generale dei detenuti e del trattamento dal 2002 al 2011, trascrizione del 22 giugno 2021; riunione n. 11, audizione del dottor Roberto Calogero Piscitello, già direttore dei detenuti e del trattamento dal novembre 2011 ad agosto 2019, trascrizione del 13 luglio 2021; riunione n. 25, audizione del dottor Gianfranco De Gesù, attuale direttore generale dei detenuti e del trattamento, trascrizione del 28 giugno 2022.

<sup>(208)</sup> Resoconto stenografico n. 78 del 17 giugno 2020, audizione del presidente della I commissione del Consiglio superiore della magistratura, Sebastiano Ardita.

<sup>(209)</sup> Cfr. *idem*, pag. 6: « ARDITA. Mentre negli anni delle grandi latitanze il contrasto ai fenomeni criminali mafiosi si svolgeva sulle strade, nelle campagne dove c’erano le latitanze e sui territori più pericolosi, oggi esso si svolge in quella linea di confine tra Stato e mafia che è diventato appunto il carcere.... Il carcere è stato per lungo tempo un luogo in cui gestivano e si concertavano attività criminose. Si faceva proselitismo e si reclutava al suo interno. E di questo ci si è accorti quando è esploso in Italia il problema della criminalità organizzata terroristica e mafiosa.... Il primo che si occupa della questione è il generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, che affronta il problema creando un ufficio presso il DAP, presso la Direzione generale degli istituti di prevenzione e pena (si chiamava così all’epoca), l’Ufficio X, la Sicurezza Penitenziaria.... Questa cultura dell’attenzione alle questioni criminali è proseguita nel corso degli anni...in forme diverse, attraverso rapporti con organi di polizia e – ritengo – anche con i Servizi segreti ».

Il ruolo e l'importanza di questa Direzione generale sono ben riassunti dalle parole pronunciate dal dottor Piscitello nel corso della sua audizione: «*La direzione generale è il “core business” dell’Amministrazione Penitenziaria, tutti gli uffici dovrebbero ruotare intorno alla Direzione generale dei detenuti, perché noi di detenuti ci occupiamo, non ci occupiamo di personale, non ci occupiamo di relazioni sindacali, ci occupiamo dei detenuti e tutto deve essere servente lì*».<sup>(210)</sup>

## 9.2 LE AUDIZIONI DEI DIRETTORI GENERALI DEI DETENUTI E DEL TRATTAMENTO

### 9.2.a Il dottor Francesco Gianfrotta, magistrato in quiescenza

Il dottor Gianfrotta è stato direttore generale dei detenuti e del trattamento dal settembre 1999 al dicembre 2001.

Nel corso dell’audizione in data 20 maggio 2021<sup>(211)</sup>, ha riferito che l’ufficio da lui diretto si occupava principalmente dell’istruttoria al fine dell’applicazione del regime ex articolo 41-bis O.P., in quanto la proposta al Ministro veniva avanzata formalmente dal Capo del DAP, in stretta collaborazione con le autorità giudiziarie competenti, attraverso un flusso di notizie costante, nei limiti del segreto investigativo. Ha riferito l’importanza di avere tempestivamente informazioni dagli organi investigativi, per poter correttamente valutare la sussistenza dei presupposti per l’applicazione o la proroga del suddetto regime. Ha riferito in proposito che ben prima della scadenza del decreto ministeriale, si sollecitavano tutte le informazioni necessarie circa la permanenza o la cessazione dei collegamenti con l’organizzazione di appartenenza.

Per quanto riguarda l’aspetto detentivo dei detenuti sottoposti al regime ex articolo 41-bis O.P., ha ricordato alcuni fatti accaduti quando era direttore generale, che apparivano come situazioni in qualche modo concordate tra i detenuti, anche se ristretti in carceri diversi, come quando ci fu il rifiuto del cibo messo in atto contemporaneamente da quasi tutti i detenuti, al fine di ottenere la revoca del regime differenziato.

Ha ricordato che erano costanti le riunioni con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e che vi era una circolarità di informazioni con le procure distrettuali.

In particolare ha riferito che nel periodo della sua direzione, precisamente nel dicembre del 2001, si diffuse tra i detenuti sottoposti al regime differenziato la sottoscrizione della c.d. dissociazione dalla precedente esperienza di criminalità organizzata. Questa circostanza aveva comportato un dibattito non solo tra gli addetti ai lavori, ma anche nella comunità esterna. Fu alta l’attenzione prestata dal suo ufficio e dall’ufficio ispettivo del DAP.

<sup>(210)</sup> Comitato XXI, riunione n. 11, audizione del dottor Roberto Calogero Piscitello, sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Marsala, trascrizione del 13 luglio 2021, pagg. 50 – 51.

<sup>(211)</sup> Comitato XXI, riunione n. 8, audizione del dottor Francesco Gianfrotta, già direttore generale dei detenuti e del trattamento dal settembre 1999 al dicembre 2001, trascrizione del 20 maggio 2021.

A specifica domanda ha risposto che le collaborazioni con la giustizia sono diminuite rispetto al passato, a suo giudizio poiché ci sono state forti riserve nell'opinione pubblica, nella politica e, quindi, nella legislazione.

Alla domanda sull'attuale regime custodiale dei detenuti in Alta Sicurezza (regime « chiuso » che comporta la permanenza fuori dalla camera di pernottamento per non meno di otto ore) ha risposto che ai suoi tempi il regime era « chiuso » e che i detenuti erano fuori dalla camera detentiva solo per partecipare alle attività trattamentali. Attualmente, invece, le ore in cui i detenuti trascorrono fuori dalla camera di pernottamento sono otto. Il dottor Gianfrotta ha dichiarato di non vedere controindicazioni in questa apertura, in quanto gli eventi critici si possono prevenire con una sorveglianza attenta e con servizi investigativi.

Su un'altra domanda specifica ha riferito che durante la sua permanenza al DAP non erano state registrate comunicazioni fraudolente tra detenuti, che all'epoca erano circa 600 e che con il passare degli anni hanno superato le 700 unità, a suo parere per un'iniziativa giudiziaria particolarmente intensa.

#### 9.2.b *Il consigliere del CSM Sebastiano Ardita*

Il consigliere Ardita è stato direttore generale dei detenuti e del trattamento dal 2002 al 2011.

Nel corso dell'audizione in data 22 giugno 2021<sup>(212)</sup> ha riferito che la materia dei regimi penitenziari è molto delicata, poiché in essa coesistono due esigenze contrapposte: da un lato garantire condizioni civili di vita per i detenuti, dall'altro impedire che per il detenuto per reati di mafia il carcere sia luogo per perpetrare le attività criminali. Bisogna quindi, a suo giudizio, trovare un punto equilibrio tra queste due contrapposte esigenze ed è proprio per questo motivo – ha chiarito l'auditò – che ai vertici del DAP ci sono sempre stati dei magistrati, con il compito di « *ammortizzare* » le scelte governative. Poi segue l'organizzazione penitenziaria.

L'auditò ha premesso un breve *excursus* storico sulla prevenzione penitenziaria, dalle stragi di Capaci e di via D'Amelio – cioè da quando, a suo parere, il carcere diventa un luogo di attenzione qualificata da parte dello Stato per la lotta alla mafia – alla ideazione da parte dell'allora Capo del DAP, Nicolò Amato, del circuito dell'Alta Sicurezza (in un primo momento dedicato esclusivamente ai detenuti per reati di mafia), fino all'approvazione della prima legge sul regime *ex articolo 41-bis* O.P. nel 2002, che ha tipizzato anche le singole restrizioni, individuando dunque quali limiti potevano essere imposti, e ha previsto la possibilità di impugnazione del provvedimento da parte del detenuto. L'auditò ha ricordato come sia stata successivamente la giurisprudenza a definire i poteri, attribuiti al Ministro della Giustizia, di limitare gli spazi di libertà del detenuto. Negli anni, infatti, sono state elaborate massime di esperienza e

<sup>(212)</sup> Comitato XXI, riunione n. 10, audizione del consigliere del CSM Sebastiano Ardita, già direttore generale dei detenuti e del trattamento dal 2002 al 2011, trascrizione del 22 giugno 2021.

di conoscenza, fino alla riforma del 2009, dove si è intervenuti sulla socialità del detenuto, perché si era compreso che anche la comunicazione interna poteva avere una rilevanza al fine di impedire la comunicazione con l'esterno<sup>(213)</sup>.

Il Consigliere si è soffermato sull'attuale definizione dei tre sotto circuiti dell'Alta Sicurezza, rilevando che le circolari organizzative andrebbero modificate, apparendo, allo stato, desuete. In particolare si è soffermato sulla circolare del 2015, che stabilisce le modalità organizzative della esecuzione della pena. La circolare, dopo aver premesso che i detenuti per reati di mafia non devono fruire del regime custodiale « aperto », ma di quello « chiuso », prevede, però, che il regime « chiuso » non può consistere in meno di otto ore da trascorrere fuori dalla camera di pernottamento. Secondo il dottor Ardia, trascorrere otto ore fuori dalla camera di detenzione significa che l'Amministrazione Penitenziaria non può svolgere le funzioni di controllo. Trattandosi di detenuti qualificati, classificati, cioè ritenuti altamente pericolosi, perché appartenenti ad associazioni di stampo mafioso attive fuori e dentro il carcere, sarebbe impensabile, secondo Ardia, operare una differenziazione logistica per poi lasciarli « aperti » per ben otto ore. A suo giudizio, definire « chiuso » un regime in cui si trascorrono otto ore fuori dalla camera di pernottamento sarebbe un « *escamotage* », trattandosi a tutti gli effetti di un regime aperto<sup>(214)</sup>.

Molto critica è stata la posizione del consigliere Ardia sulla attuale modalità di gestione della sicurezza, definita sorveglianza dinamica. Questa consente molti spazi all'interno del penitenziario a tutti i detenuti (eccetto quelli sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis O.P.). Appare idealmente corretto, secondo il dottor Ardia, allargare gli spazi e il perimetro all'interno del quale può muoversi un detenuto, perché questo comporta una maggiore opportunità per lo stesso di avere un'offerta trattamentale più ampia. Bisogna essere sicuri, però, a suo parere, che tutti i detenuti tengano un comportamento che consenta di riconoscere loro questa ampia libertà di movimento. A tal fine, secondo il dottor Ardia, bisognerebbe selezionare con cura le persone da ammettere alla sorveglianza dinamica, attraverso l'osservazione del gruppo di trattamento, che conosce i detenuti, li valuta, li ammette ad un percorso che prevede di uscire dalla stanza e in seguito di avere un beneficio, a cominciare dal permesso premio. Secondo il dottor Ardia, la Polizia Penitenziaria deve essere protagonista di questi percorsi, non può essere considerata un mero esecutore di ordini, perché ha la responsabilità della sicurezza delle persone detenute. Attualmente, invece, tutti i detenuti vengono fatti circolare liberamente nella sezione (regime aperto) senza alcuna valutazione preventiva e senza selezione, mentre la Polizia Penitenziaria si attesta fuori dal cancello della sezione. Il modello che si determina è, a suo giudizio, sostanzialmente, una sorta di autoge-

<sup>(213)</sup> Cfr., *idem*, pag. 6: « ARDITA: Se noi vogliamo impedire la comunicazione con l'esterno è chiaro che occorre demoltiplicare i rapporti interni. Se io posso vedere 50 persone ho 50 possibilità in più di mandare un messaggio all'esterno, se ne vedo 4 ho 4 possibilità », pag. 6.

<sup>(214)</sup> Cfr. *idem*, pag. 8: « ARDITA: Questo “*escamotage*” di definire chiusa una sezione che è aperta, perché otto ore al giorno significa essere aperti, è uno spazio che va ricolmato, va rimodulato, anche con direttive molto pregnanti ».

stione della sicurezza interna, perché se la Polizia sta fuori e tutti possono circolare, lo spazio, non adeguatamente presidiato dallo Stato, finisce sotto il controllo di qualcun altro. Quanto sta accadendo negli ultimi anni, secondo il consigliere Ardità, è la conseguenza di questo modello custodiale: una gestione delle carceri priva del rispetto delle regole e della disciplina, che ha portato all'aumento dei reati commessi dentro le carceri, all'aumento delle violenze e aggressioni al personale di Polizia Penitenziaria e degli eventi critici e ad una impennata dei fenomeni auto ed etero lesivi da parte dei detenuti, a riprova che anche la popolazione detenuta manifesta disagio, probabilmente perché subisce gli effetti negativi di questo tipo di scelta. Aumentare gli spazi di libertà interna del carcere senza una selezione, senza il controllo della Polizia Penitenziaria, può significare conferirli alle gerarchie criminali che esistono nelle carceri. A suo giudizio, pertanto, l'Alta Sicurezza si coniuga con difficoltà con la vigilanza dinamica, perché i detenuti ivi ristretti sono altamente pericolosi e pertanto la vigilanza dovrebbe essere diretta, non dinamica.

Il Consigliere Ardità ha, quindi, risposto alle domande poste dai Commissari. In particolare ha escluso la sottoposizione a censura della corrispondenza con il difensore; ha ritenuto opportuno che a capo della direzione generale dei detenuti e del trattamento ci fosse un magistrato, anche se non ha escluso che ci sono altre figure, come quelle dei dirigenti penitenziari, che per competenza ed esperienza hanno diritto di svolgere questo ruolo.

#### *9.2.c Il dottor Roberto Calogero Piscitello, sostituto procuratore della repubblica presso il tribunale di Marsala*

Il dottor Piscitello – direttore dei detenuti e del trattamento dal novembre 2011 ad agosto 2019 – audito in data 13 luglio 2021, ha dapprima illustrato la procedura di nomina del direttore generale dei detenuti e del trattamento, che resta in carica tre anni con contratto di diritto pubblico, così come della nomina dei dirigenti non generali a capo dei sei uffici che compongono la stessa direzione generale<sup>(215)</sup>.

Anche a lui è stato chiesto perché al vertice del DAP siano sempre stati posti dei magistrati. L'audit ha specificato che il Capo del DAP somma due ruoli: il ruolo di vertice dell'amministrazione e quello di Capo della Polizia Penitenziaria, a suo parere, senza alcuna preparazione con riferimento a questo secondo ruolo. Il dottor Piscitello ha proposto, quindi, di distinguere i due ruoli di vertice: quello di Capo DAP e quello di Capo del Corpo di Polizia Penitenziaria. Il Capo DAP dovrebbe essere il vertice dell'apparato amministrativo – e quindi ben può essere assegnato anche ad un magistrato –, mentre il capo della Polizia Penitenziaria dovrebbe essere destinato e riservato agli appartenenti al Corpo, ampliando così le loro attuali possibilità di carriera.

<sup>(215)</sup> Comitato XXI, riunione n. 11, audizione del dottor Roberto Calogero Piscitello, sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Marsala, trascrizione del 13 luglio 2021.

Quanto alla figura del direttore generale, ha dichiarato che, pur avendo lui ricoperto questo ruolo dopo aver espletato per 11 anni le funzioni di pubblico ministero presso la procura distrettuale antimafia di Palermo, un pubblico ministero sarebbe la persona meno indicata a svolgere la funzione di direttore generale dei detenuti e del trattamento, poiché scopo del pubblico ministero è quello di mettere in carcere i colpevoli, mentre compito dello Stato e, nella fattispecie, del direttore generale dei detenuti e del trattamento è quello di gestire i detenuti secondo i principi dell’articolo 27 della Costituzione.

L’audit ha premesso la distinzione generale dei circuiti penitenziari: Alta Sicurezza e Media Sicurezza, quindi del regime penitenziario differenziato.

Ha riferito che, nel periodo in cui è stato direttore generale, i detenuti erano circa 60.000, di cui 50.000 in media sicurezza e 10.000 in Alta Sicurezza. I detenuti sottoposti al regime di cui all’articolo 41-bis O.P. erano circa 733. In particolare ha specificato che l’ordinamento penitenziario imponeva e impone la territorialità della pena, cioè i detenuti hanno diritto di scontare la pena nei luoghi prossimi alla loro residenza o a quella dei loro familiari, proprio per agevolare i colloqui, mantenere gli affetti e rendere più umana la detenzione. Al contrario, i detenuti per reati di mafia venivano (e vengono) trasferiti il più lontano possibile dai luoghi dove avevano commesso quei reati. Ha ricordato che la scelta di allocazione di questi detenuti veniva concordata con le direzioni distrettuali di volta in volta competenti. Ha, inoltre, sottolineato quanto fosse stata opportuna la scelta legislativa di implementare il sistema della videoconferenza per le udienze a distanza, proprio perché il detenuto che veniva formalmente assegnato in un istituto lontano dal luogo del commesso delitto, avendo diritto di partecipare al processo a suo carico, doveva essere trasferito nel luogo dove si celebrava il processo e dunque stare lì per tutta la stagione processuale. Inoltre, le traduzioni, come è noto, comportavano (e comportano) un dispendio di uomini e di mezzi, compromettendo, altresì, la sicurezza.

Ha, quindi, rappresentato il problema dell’edilizia penitenziaria negli anni trascorsi al DAP, essendoci stata a suo parere una progettazione « *di tipo schizofrenico* », poiché erano stati edificati istituti di pena dove non servivano (Sardegna), mentre non si erano fatti nei luoghi in cui sarebbero stati necessari (Puglia)<sup>(216)</sup>.

Passando a rispondere sul regime *ex articolo 41-bis O.P.*, ha ricordato che trattasi di un carcere separato, che ha come scopo di impedire che detenuti che abbiano fatto i capi mafia continuino a farlo anche dall’interno. Per questo il legislatore ha previsto un sistema detentivo che consentisse quanto più di separare questa tipologia di detenuti dagli altri ristretti. Purtroppo – ha proseguito l’audit – gli istituti penitenziari non sono stati pensati e progettati per questa finalità, per cui accadeva che, essendo le celle una di fronte all’altra, il detenuto finiva per chiacchierare tutto il giorno con

<sup>(216)</sup> *Idem*, pag. 10.

l’altro detenuto della cella di fronte, con l’unica possibilità di intervento della Polizia Penitenziaria per interrompere il dialogo e sanzionare disciplinamente i detenuti. Gli unici istituti corrispondenti al dettato normativo sono quello di Sassari e quello di Cagliari, che però non è stato ancora aperto. Questo comporta, a dire del dottor Piscitello, che il regime differenziato corre il rischio di perdere la sua essenza, che è quella di impedire i contatti con l’esterno.

L’audit ha ricordato i tentativi di elusione delle finalità del regime messi in atto dai detenuti: *pizzini* dietro i termosifoni delle docce, così come lo stratagemma di fingere di parlare con il compagno di gruppo, ma ad alta voce, così da essere sentiti anche dagli altri detenuti, anche del piano di sotto. Solo un’edilizia penitenziaria adeguata, secondo l’audit, potrà rendere il regime differenziato corrispondente al volere della Legge.

Il dottor Piscitello ha affrontato il problema della selezione dei detenuti da sottoporre al regime differenziato. Ha riferito che in un primo momento la selezione è stata stringente e ben motivata. Purtroppo, nel corso degli anni c’è stata una richiesta sempre maggiore da parte delle procure distrettuali, come dimostrano i dati statistici, che danno conto di un numero sempre crescente di detenuti sottoposti al regime di cui all’articolo 41-bis O.P., circostanza che ha comportato difficoltà anche di allocazione degli stessi detenuti, con il rischio di compromettere anche la sicurezza.

L’audit ha espresso apprezzamento sulla norma che disciplina i colloqui dei detenuti con il Garante Nazionale delle persone detenute e delle persone private della libertà personale, differenziandoli da quelli con i garanti regionali e comunali, essendovi un *vulnus* alla tenuta del sistema prima della novella legislativa, da lui stesso sollecitata nella sua qualità di direttore generale dei detenuti e del trattamento.

È poi passato ad elencare le criticità affrontate nell’attuazione delle prescrizioni imposte dal regime a seguito dell’accoglimento di alcuni reclami da parte della magistratura di sorveglianza, come, per esempio, l’aver dovuto portare a tre le ore da trascorrere fuori dalla cella o quando si trattò di ampliare il numero dei canali televisivi che potevano essere fruitti dai detenuti.

L’audit è stato chiamato a rispondere sulla modalità di esecuzione della pena, messa in atto quando era direttore generale dei detenuti e del trattamento, cioè quella del regime aperto, tuttora in vigore. Il dottor Piscitello ha risposto dicendo che tale scelta era stata determinata dalla sentenza Torreggiani, che nel 2013 aveva condannato l’Italia per la violazione dell’articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, poiché in quel periodo il condannato Torreggiani scontava la pena in una camera detentiva nella quale gli erano garantiti meno di tre metri quadrati fruibili. L’audit ha rappresentato la drammaticità di quel momento: nelle carceri italiane erano presenti 70.000 detenuti a fronte di 40.000 posti detentivi. Non vi era possibilità alternativa: occorreva da un lato diminuire la popolazione detenuta, dall’altro individuare degli accorgimenti tali da rendere la detenzione più umana e conforme alle disposizioni che la Corte europea aveva ritenuto violate. Il legislatore estese ulteriori 15 giorni di liberazione anticipata speciale per consentire un rapido svuotamento delle

carceri (l'audit ha riferito che ne uscirono circa 10.000). In ambito amministrativo, la direzione generale da lui diretta ritenne che la sentenza Torreggiani suggeriva che la detenzione disumana fosse quella trascorsa interamente, per un certo numero di ore, dentro la camera detentiva. Per questo fu presa la decisione di passare al regime aperto e di recuperare degli spazi interni agli istituti dove far trascorrere ai detenuti buona parte della giornata fuori dalle camere detentive.

L'audit ha ricordato che il dottore Ardita aveva emanato una circolare che distingueva i detenuti in base alla loro pericolosità e, conseguentemente, attribuiva un maggiore o minore grado di attenzione e di restrizione della fruizione degli spazi e di accedere a percorsi rieducativi. La sentenza Torreggiani, che avrebbe potuto avere effetti negativi sulle casse dello Stato, escluse, però, ogni possibilità discrezionale e fu emanata la nuova circolare, che ha consentito il regime aperto, che, come più volte ripetuto dall'audit, era stato frutto di una scelta necessitata per l'Amministrazione Penitenziaria.<sup>(217)</sup>

Ha puntualizzato che il regime aperto è stato regolamentato sotto la sua direzione e che l'apertura delle camere di pernottamento varia a seconda del circuito detentivo, inizialmente prevista per otto ore al giorno poi portato anche fino dieci. Il problema risiedeva su cosa far fare ai detenuti durante questo arco temporale: su questo non è stata emanata una direttiva comune, perché dipendeva dal tipo di istituto.<sup>(218)</sup> Con l'avvento del ministro Orlando il regime aperto fu preso come modello da seguire ed esteso anche al circuito dell'Alta Sicurezza.

Il dottor Piscitello ha comunicato che presso la sede del DAP è operativa la « Sala Situazioni », dove c'è un *monitor* collegato con un sistema informatico che consente per ogni istante di sapere quanti detenuti ci sono in ogni camera detentiva dei 198 istituti penitenziari e che dà un *alert*ogniqualvolta un detenuto occupa una stanza al di sotto dei tre metri quadrati. Nella stessa « Sala Situazioni » vengono raccolti tutti gli eventi critici che accadono nei singoli istituti: la raccolta di questi dati è iniziata nel 2015, quindi, secondo l'audit, non è possibile fare una comparazione numerica tra gli eventi critici del passato e quelli attuali, perché la raccolta dei dati è fatta in maniera diversa.

Quanto al *sovraffollamento*, il dottor Piscitello ha precisato che il criterio in base al quale viene definito il rapporto della capienza regolamentare degli istituti è del tutto discrezionale e non uniforme tra gli Stati europei. In Italia, non è nemmeno stato definito dal Legislatore, ma è stato

<sup>(217)</sup> Cfr. *idem*, pag. 30: « *PISCITELLO: La sentenza Torreggiani escluse ogni possibile attività discrezionale, noi ci siamo trovati di fronte, a fine 2012 primo 2013, io ero direttore da meno di un anno, in attesa di una sentenza che avrebbe potuto avere effetti micidiali anche sulle casse dello Stato perché il numero dei ricorsi pendenti, credo fossero 16.000 in attesa di giudizio a Strasburgo, era tale che se ci avessero davvero condannato, l'iter avrebbe avuto un contraccolpo economico non di secondo momento* ».

<sup>(218)</sup> Cfr. *idem*, pag. 45: « *PISCITELLO: C'erano degli istituti che avevano spazi comuni dove poter stare, c'erano istituti che questi spazi comuni non li avevano e dove alla fine si finiva per circolare nella sezione, che era quanto di peggio si poteva avere perché c'era un bivaccare di fronte alle camere di pernottamento che i poveri direttori non sapevano se tenere aperte o tenere chiuse perché magari qualche detenuto voleva rimanere dentro, quindi, se si doveva rendere obbligatoria o meno questa apertura* ».

definito in via amministrativa e fissato in 7 metri quadrati, mentre in altri Stati è stato definito in 3 metri quadrati. Basterebbe ridurlo, dunque, per avere una maggiore capienza. A scanso di equivoci, l'audit ha precisato che il problema del *sovraffollamento* non risiede soltanto nei metri quadrati disponibili per ciascun detenuto, ma rappresenta un problema più ampio, relativo alla carenza di agenti, educatori, direttori, di operatori penitenziari e quindi della rieducazione.

Ha ricordato la chiusura degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari e la conseguente difficoltà di gestione dei detenuti psichiatrici, che restavano in carcere, non essendoci disponibilità delle REMS che avrebbero dovuto ospitarli.

Ha dichiarato di essere favorevole alla chiusura delle piccole carceri, perché così si ottimizzerebbe anche sulle risorse umane: ci sono, infatti, dei servizi fissi in ogni istituto (matricola, servizio colloqui) che richiedono un numero di presenze del personale sproporzionato rispetto ai detenuti ristretti.

Si è dichiarato altrettanto favorevole alla schermatura degli istituti penitenziari, che con gli attuali mezzi tecnologici sarebbe di facile attuazione e risolverebbe il problema dell'introduzione e dell'uso dei cellulari in carcere.

Rispondendo alla domanda sullo *spoil sistem* nei dipartimenti del Ministero della Giustizia ogni qualvolta vi è la formazione di un nuovo governo, ha prospettato i rischi connessi ad un mutamento radicale dei tecnici e dei vertici: se è vero che il ministro deve circondarsi di persone di fiducia, deve evitare però gli *Yes Man*, che potrebbero essere dannosi per le decisioni da prendere.

Il dottor Piscitello ha quindi risposto alla domanda relativa al mutamento delle condizioni della direzione generale dei detenuti e del trattamento, avvenuto nel corso degli anni. Ha ricordato che quando assunse il ruolo di direttore generale si avvicinò con il collega Arda, che gli « *consegnò un ufficio che era un gioiellino, con dei funzionari che erano delle persone con fortissime motivazioni, con grandi capacità. Ricordo che l'ufficio 41-bis era eccezionale, io venivo fresco fresco da magistrato, ricordo che lo chiamavo, gli facevo un nome e quello mi faceva tutto l'organigramma della famiglia mafiosa, cosa che Romano non si trovò. Romano si trovò un ufficio completamente sguarnito nei numeri, nelle qualità, nei magistrati* ».<sup>(219)</sup> Il dottor Piscitello ha tenuto a precisare che, quando sostituì il collega Arda, concordarono insieme la data di avvicendamento, proprio per non lasciare sguarnita la direzione generale e che pertanto Arda andò via il 10 novembre 2011 e lui prese possesso il giorno dopo. Invece, la direzione generale dei detenuti e del trattamento è stata priva del vertice, quando lui andò via, nell'agosto 2019, per ben 6 mesi, in quanto il suo successore, il dottor Giulio Romano, si era insediato solo a febbraio 2020. Ha riferito che, negli ultimi mesi in cui era stato a capo della struttura, la direzione generale presentava una scopertura di organico pari

<sup>(219)</sup> Cfr. *idem*, pag.53.

a 55 unità e che gli uffici erano stati « *falcidiati* » e che « *tutti i magistrati che erano in servizio erano stati mandati via* » e che « *addirittura la direzione del mio ufficio era stata attribuita ad un direttore penitenziario che era stato cacciato dal carcere per punizione rispetto ad un evento che era successo ed è stato mandato a dirigere un mio ufficio (...).* Poi ci fu un altro provvedimento in cui un sovraintendente o assistente, non ricordo il grado, venne mandato via e la motivazione la conservo ancora da qualche parte. C'era scritto perché se continua a stare nell'ufficio in cui sta provoca disdoro all'Amministrazione Penitenziaria e lo mandarono nella mia direzione generale ». <sup>(220)</sup>

Al dottor Piscitello è stata chiesto un parere sulla circolare emessa dalla Direzione generale dei detenuti e del trattamento, all'inizio della pandemia Covid-19, precisamente il 21 marzo 2020, con la quale era stato disposto ai direttori di segnalare « con solerzia » all'autorità giudiziaria i detenuti afflitti da determinate patologie, elencate nella stessa, o di età superiore ai 70 anni, per i provvedimenti di competenza. L'audit, pur riconoscendo la straordinarietà del momento – aggravata dalle carenze poco prima riferite riguardanti proprio la direzione generale dei detenuti – ha evidenziato che la responsabilità della tutela della salute in carcere è in capo al direttore generale dei detenuti, che avrebbe dovuto chiedere l'intervento delle ASL competenti per trovare soluzioni condivise. Le disposizioni emanate, invece, a suo dire, avevano fatto sì che la responsabilità venisse scaricata sulla magistratura, dando l'impressione, all'esterno, di non essere in grado sia di fronteggiare il fenomeno sia di sapere apprestare le cure necessarie all'interno del sistema penitenziario.

Quanto alle nuove forme di comunicazioni delle mafie attraverso i social il dottor Piscitello ha evidenziato che è quanto mai opportuno intervenire perché « *le mafie si nutrono di queste forme di consenso, si nutrono della enfatizzazione del modo di essere maftosi* ». <sup>(221)</sup>

#### 9.2.d Il dottor Gianfranco De Gesu, direttore generale dei detenuti e del trattamento del DAP

Il dottor De Gesu è l'attuale direttore dei detenuti e del trattamento.

Audit in data 28 giugno 2022 <sup>(222)</sup>, ha consegnato al Comitato una copiosa relazione scritta <sup>(223)</sup>, in cui vengono affrontate in maniera analitica e completa la situazione e le attività svolte, nonché gli aspetti problematici e le soluzioni apprestate della direzione generale, da lui diretta dal novembre 2020. Tra questi va segnalata il sistema di partecipazione a distanza alle udienze di tutti i detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis O.P. e di tutti i ristretti in Alta Sicurezza, che è stato incrementato fino a diventare la modalità di partecipazione per tutta la popolazione detenuta con l'avvento dell'emergenza epidemiologica da

<sup>(220)</sup> Cfr. *idem*, pag. 51.

<sup>(221)</sup> Cfr. *idem*, pag. 56.

<sup>(222)</sup> Comitato XXI, riunione n. 25, audizione del dottor Gianfranco De Gesu, Direttore generale dei detenuti e del trattamento del DAP, trascrizione del 28 giugno 2022.

<sup>(223)</sup> Cfr. DOC. N. 1194.1

Covid-19, che ha comportato un aggravio di lavoro per l’ufficio da lui diretto, che ha dovuto fronteggiare, con successo, 10.464 richieste da parte delle autorità giudiziarie.

Va fatta menzione, perché pertinente al tema oggetto dell’inchiesta, del Servizio Reclami, incardinato presso l’Ufficio I della direzione generale dei detenuti e del trattamento. Il dottor De Gesu, nella citata relazione, ha infatti chiarito che il Servizio si occupa della trattazione delle impugnazioni dei provvedimenti emessi dalla magistratura di sorveglianza a seguito dei reclami proposti dai detenuti ai sensi degli articoli 35-bis e 35-ter O.P.: esamina tutte le ordinanze emesse dai magistrati di sorveglianza, segnala ai vertici dipartimentali le questioni che richiedono un tempestivo intervento dell’amministrazione, segnala le scelte effettuate dalle direzioni degli istituti censurate dall’autorità giudiziaria, sollecita modifiche alle disposizioni assunte dall’amministrazione, a fronte degli orientamenti della giurisprudenza di merito e di legittimità su determinate e specifiche questioni. Ha pertanto un ruolo strategico, avendo il polso del concreto funzionamento del regime differenziato.

È utile riportare uno stralcio della stessa relazione scritta, in merito alla sanità penitenziaria: « *In merito all’assistenza sanitaria da garantire ai reclusi occorre rappresentare che a più di 20 anni dalla riforma del Titolo V della costituzione del 2001, un dato appare difficilmente discutibile: le difficoltà nel dare attuazione alla riforma – che si muoveva nell’ottica di un aumento delle competenze e delle funzioni degli enti territoriali – riflettono il modello di funzionamento dei rapporti tra lo Stato e le Regioni. Il risultato di questa sfavorevole congiuntura è un’assistenza disomogenea sul territorio nazionale, con alcune eccellenze ed enormi criticità, che, peraltro, riflette la situazione generale* ». Pertanto si deve constatare, si legge nella relazione, che il livello di assistenza sanitaria negli istituti penitenziari non ha raggiunto *standards* uniformi di efficacia ed efficienza. Ciò si ripercuote, inevitabilmente, anche nei reparti che ospitano detenuti sottoposti al regime dell’articolo 41-bis e nelle sezioni di Alta Sicurezza, comportando l’allocazione di questi particolari detenuti o nella casa di reclusione di Milano Opera o presso gli Istituti Penali di Parma, unici centri con sede del Servizio di Assistenza Intensificata (S.A.I.) riservati a tale tipologia di detenuti. Ai fini dell’inchiesta si segnala la proposta avanzata dal dottor De Gesu ai vertici dipartimentali di destinare la struttura penitenziaria della « Terza casa circondariale di Roma Rebibbia » ai detenuti, sottoposti al regime *ex articolo 41-bis* O.P., di età avanzata e in condizioni di salute compromesse. Detta soluzione è avanzata anche al fine di limitare il ricorso a misure alternative alla detenzione per questi detenuti di spiccata pericolosità sociale, motivato dalle condizioni di salute, ritenute incompatibili con il regime penitenziario.

La relazione offre un’ampia premessa sui circuiti penitenziari e sul regime differenziato e sulle relative modalità di esecuzione della pena, dedicando altresì una sessione alla situazione organizzativa, in concreto, delle sezioni all’uopo dedicate.

Pertanto il Comitato ha deciso porre direttamente all'audito alcune specifiche domande, rinviando alla relazione la trattazione delle altre questioni.

Alla prima domanda, attinente alle strutture, il dottor De Gesu ha ribadito al Comitato che non vi sono, allo stato, istituti progettati per ospitare detenuti sottoposti al regime *ex articolo 41-bis O.P.*, eccetto quelli di Sassari e di Cagliari, che però non è stato ancora aperto, mentre tutte le altre strutture « *danno meno garanzie di tenuta, essendo essenzialmente normali sezioni detentive con dei particolari accorgimenti* »<sup>(224)</sup>.

Il dottor De Gesu ha riferito che alla data del 15 giugno 2022 erano 737 i detenuti sottoposti al regime differenziato, di cui 13 donne, mentre i ristretti in Alta Sicurezza ammontavano a 9.568, di cui 3.081 appartenenti ad organizzazioni camorristiche, 1.692 a cosa nostra, 354 ad altre mafie (nigeriana, albanese), 66 « *legate a un fenomeno lucano* », 620 appartenenti alla mafia pugliese, 349 ad altre organizzazioni criminali di stampo mafioso originarie della Sicilia (stidda), 1.092 alla 'ndrangheta, 409 alla sacra corona unita, 1 al terrorismo internazionale, 38 erano i terroristi di matrice islamica e 35 i terroristi nazionali.

Sul tipo di regime custodiale applicato in Alta Sicurezza, l'audito ha affermato che la circolare DAP 3663/6113 del 23 ottobre 2015 esclude la possibilità di adottare la custodia aperta in tale circuito. Ha riferito che, tuttavia, a seguito di un monitoraggio avviato a gennaio 2020, era emerso che 13 istituti penitenziari adottavano la custodia aperta nelle sezioni di Alta Sicurezza. Invitati a regolarizzare le modalità custodiali, i direttori interessati avevano comunicato nel giugno 2020 di aver provveduto in merito. Sono state inoltre impartite disposizioni e linee guida per l'elaborazione dei regolamenti interni di questi istituti.

Il dottor De Gesu ha affrontato il tema del rinvenimento di cellulari nel circuito dell'Alta Sicurezza, asserendo che il fenomeno è attualmente in calo sulla base dei dati in suo possesso. Ha, pertanto, riferito che nel 2018 ne erano stati rinvenuti 43, nel 2019 ne erano stati trovati 201 e ben 333 nel 2020, mentre nel 2021 i rinvenimenti erano scesi a 265. Sono diminuiti, stando a quanto riferito, anche i rinvenimenti di cellulari all'interno delle camere detentive, posto che l'introduzione dei telefonini ha riguardato essenzialmente i locali comuni. Ciò, secondo l'audito, grazie sia all'introduzione della fattispecie di reato specifica, prevista dall'articolo 391-ter c.p., sia all'attività posta in essere dall'Amministrazione Penitenziaria, che ha proceduto all'acquisto di rilevatori di dispositivi elettronici e di trasmissioni radio in esclusiva dotazione del G.O.M., così come di *metal detector* portatili, rilevatori manuali di cellulari, *jammer*, macchinari a raggi X, rilevatori portatili elettromagnetici forniti a tutti gli istituti penitenziari. Per quanto riguarda invece il sorvolamento degli istituti da parte di droni, questo ha riguardato per la maggior parte gli istituti di Secondigliano, Frosinone, Pagliarelli e Santa Maria Capua Vetere. L'attività di contrasto svolta dall'amministrazione, in questo caso, appare più complessa, posto

<sup>(224)</sup> Comitato XXI, riunione n. 25, audizione del dottor Gianfranco De Gesu, Direttore generale dei detenuti e del trattamento del DAP, trascrizione del 28 giugno 2022.

che i sistemi per intercettarli sono molto costosi (l’uditore ha indicato un costo da 100.000 a 300.000 euro per una sola antenna *jammer omnidirezionale*).

A specifica domanda sulla formazione e sulla conoscenza delle mafie da parte del personale di Polizia Penitenziaria, il dottor De Gesu ha affermato che « *effettivamente il personale talvolta non ha molti punti di riferimento, non tanto quello del G.O.M., che ha comunque sempre avuto un livello molto elevato, hanno un fortissimo spirito di corpo ... C’è nell’ambito del G.O.M. una circolarità delle informazioni e questo noi lo notiamo, soprattutto lo nota la Direzione generale detenuti, perché noi non notiamo differenze nella gestione dei detenuti fra sezione e sezione 41-bis ... il livello, lo standard, è sempre quello, è sempre uniforme per quello che riguarda i 41-bis* ». Per quanto riguarda l’Alta Sicurezza, invece, ha asserito che « *il livello di consapevolezza dei nostri agenti, soprattutto dei più giovani, rispetto a certi fenomeni di criminalità organizzata non è molto elevato* ». Ha concluso dicendo: « *Credo che nella formazione qualche spunto specifico debba essere inserito* »<sup>(225)</sup>.

Ad un’altra domanda posta ha risposto che a dicembre 2020 – gennaio 2021 è stato costituito presso il DAP un gruppo di lavoro per la revisione della circolare del 2 ottobre 2017<sup>(226)</sup>, ma che questo gruppo si è riunito poche volte ed ha proceduto all’esame solo dei primi 5-6 articoli. Egli stesso si è fatto promotore, perché previsto tra i suoi obiettivi di dirigente, di una proposta di modifica della suddetta circolare, che è all’esame del nuovo Capo DAP, da poco insediatosi.

L’uditore ha, inoltre, dichiarato di avere rapporti diretti con gli altri direttori generali così come con i vertici del DAP, come li aveva costantemente mantenuti anche con i precedenti, e con il Direttore del G.O.M., con il quale ha anche un rapporto personale ed amicale. Con gli uffici periferici, invece, i rapporti sono più formali, nel senso che ci sono su specifica richiesta dei direttori, di chiarimenti o informazioni, a cui la direzione da lui diretta fornisce risposte e prospetta soluzioni. Essenzialmente la presenza del personale del G.O.M. negli istituti che ospitano i detenuti sottoposti al regime differenziato fa sì che sia questo il canale privilegiato di informazioni con la direzione generale dei detenuti e del trattamento. Per quanto riguarda i rapporti con le procure distrettuali, ha riferito che la direttrice dell’Ufficio V, la dottorella Caterina Malagoli, ha costanti interlocuzioni con i suoi colleghi magistrati sulle varie vicende che riguardano i detenuti di particolare pericolosità sociale.

L’audizione si è conclusa con l’impegno del dottor De Gesu di approfondire la questione della corrispondenza epistolare tra gli avvocati e i detenuti sottoposti al regime differenziato, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 18 del 2022, che ha affermato che non è ammисibile il visto di censura sulla corrispondenza intrattenuta con gli avvocati. Nel corso dell’audizione, è stato fatto rilevare, infatti, che potrebbe esserci il pericolo che chiunque, scrivendo sulla busta quale mittente il titolo o il

<sup>(225)</sup> *Idem.*

<sup>(226)</sup> Cfr. capitolo IV, §4.12 della presente relazione.

nominativo o lo studio di un avvocato – o predisponesse una rudimentale carta intestata – potrebbe corrispondere con i detenuti, senza alcuna verifica da parte dell'autorità giudiziaria, e aggirare, in tal modo, il divieto di comunicazioni fraudolente.

## CAPITOLO X

### LE AUDIZIONI DEI RAPPRESENTANTI SINDACALI DELLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI DEL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA E DELL'AREA NEGOZIALE DIRIGENTI DI POLIZIA PENITENZIARIA

#### 10.1 PREMESSA

Il Comitato ha dedicato la riunione del 21 aprile 2021 all’audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni Sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell’Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, ai quali è stato chiesto di riferire in merito alla situazione dell’organico, arruolamento, formazione, aggiornamento, addestramento, equipaggiamento del Corpo di Polizia Penitenziaria<sup>(227)</sup>.

##### *10.1.a L’audizione del segretario generale del SAPPE Donato Capece*

È stata data la parola al segretario generale del SAPPE Donato Capece che ha evidenziato che la Polizia Penitenziaria ha una gravissima carenza di organico, con personale in servizio di età superiore ai 50 anni. Un’altra criticità rappresentata è stata quella relativa alla formazione, definita « anacronistica », in quanto non adatta alle esigenze poste dalla situazione attuale della popolazione detenuta. Sul punto ha rilevato che nonostante questa sia composta sempre di più da stranieri, l’amministrazione penitenziaria non ha mai organizzato corsi di lingue, affinché i poliziotti penitenziari potessero acquisire un vocabolario di parole basilare per interloquire con la popolazione detenuta straniera. La Polizia Penitenziaria paga, inoltre, l’assenza dei ruoli tecnici dei medici e psicologici del Corpo: ogni anno 11-12 agenti si tolgonon la vita perché nessuno riesce ad intercettare il loro malessere. Per Capace « *Lavorare in carcere significa somatizzare il carcere e quindi somatizzare anche la presenza di chi delinque* »<sup>(228)</sup>. Molto critica è stata la posizione del segretario generale del SAPPE riguardo alla sorveglianza dinamica: « *purtroppo oggi le parti si sono invertite ... siamo diventati noi ospiti e i detenuti sono diventati padroni del carcere* », poiché la Polizia Penitenziaria ha perso il controllo delle sezioni, potendo effettuare controlli saltuari e, per la persistente carenza organica, a volte anche con un’unica unità di personale, costretta a gestire contemporaneamente due o tre piani di una sezione.

Per quanto riguarda l’equipaggiamento, l’audit ha proposto la dotazione del taser – da utilizzare in caso di rivolte, risse e negli eventi critici che mettono a repentaglio la sicurezza – e più in generale l’implementa-

<sup>(227)</sup> Comitato XXI, riunione n. 6, audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni Sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell’Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, trascrizione del 21 aprile 2021.

<sup>(228)</sup> *Idem*, pag. 3

zione della tecnologia (*metal detector* portatili, *jammer*, rilevatori manuali di cellulari, apparecchi rilevatori del traffico di fonia e dati, *black box* per il monitoraggio a distanza degli automezzi, droni), ma anche *kit* per l’ordine pubblico, giacche anti taglio, guanti anti taglio per fronteggiare le rivolte che possano scoppiare in carcere ed evitare, come è accaduto nel marzo 2020, di esserne sprovvisti e di dover ricorrere al supporto delle altre Forze di polizia.

Capece si è quindi soffermato ad elencare ed illustrare alcune delle specialità del Corpo (G.O.M., N.I.C., Laboratorio centrale della banca dati del DNA).

*10.1.b L’audizione del segretario aggiunto del SAPPE per l’Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria Giovanni Battista Durante*

Ha preso poi la parola il segretario aggiunto del SAPPE per l’Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, Giovanni Battista Durante, che ha esordito premettendo che l’Amministrazione Penitenziaria « è caratterizzata in modo particolare da un approccio eccessivamente ideologico rispetto all’esecuzione della pena ... aver voluto affidare al Corpo compiti di sicurezza e di trattamento è stato un binomio assolutamente deleterio, perché ha finito per convincere alcuni, molti, che questo Corpo doveva essere un Corpo che doveva occuparsi esclusivamente di trattamento »<sup>(229)</sup>, mentre, a suo parere, la Polizia Penitenziaria deve occuparsi esclusivamente di sicurezza. Questo dualismo di funzioni ha condizionato, secondo Durante, anche la formazione del poliziotto penitenziario, nel senso che i corsi effettuati sono stati strutturati « per formare un poliziotto che fosse più un poliziotto del trattamento che non della sicurezza »<sup>(230)</sup>. Secondo questa sigla sindacale, va chiarito, quindi, il ruolo della Polizia Penitenziaria, che deve essere quello della sicurezza dentro gli istituti penitenziari.

Quanto alla modalità gestionale della sorveglianza dinamica, ha affermato che questa è stata istituita per far fronte alle carenze di posti negli istituti penitenziari, dopo la condanna con la sentenza Torreggiani dello Stato italiano, per gli spazi eccessivamente ristretti nelle camere detentive. La soluzione, a parere dell’audit, sarebbe quella di costruire più carceri in modo da arrivare alla capienza ottimale in uno con l’assunzione di altro personale, da formare secondo regole ben precise.

*10.1.c L’audizione del segretario generale dell’OSAPP Leo Beneduci*

Il segretario generale dell’OSAPP, Leo Beneduci, ha invece affrontato il tema delle rivolte, occorse nelle carceri italiane dal 7 al 10 marzo 2020, con la maxi evasione dal carcere di Foggia, scaturite, a suo giudizio, apparentemente dalla sospensione dei colloqui, poiché messe in atto da detenuti che non avevano un diretto interesse, in quanto molti dei partecipanti erano stranieri con familiari non residenti in Italia, che, quindi, non

<sup>(229)</sup> *Idem*, pag. 6.

<sup>(230)</sup> *Ibidem*.

effettuavano colloqui, e che, per tutela della loro salute, avevano, anzi, tutto l'interesse a che questi venissero sospesi. Però, ha affermato Beneduci « sono stati coloro che in maniera stranamente coordinata tra decine di istituti penitenziari hanno protestato ... qualcuno sostiene che sia stata una protesta etero diretta »<sup>(231)</sup>.

Si è poi soffermato sul G.O.M. ed in particolare sulla modalità di accesso al Gruppo, dicendo che prima si entrava a farne parte tramite « chiamata diretta », attualmente con interpello, aggiungendo anche che, data la funzione che il Gruppo svolge, sarebbe molto importante avere una formazione specifica.

Come già anticipato dal collega del SAPPE, anche per Beneduci è fondamentale il ruolo della Polizia Penitenziaria, perché « la sicurezza in gran parte viene dal carcere e se il carcere non funziona si crea maggiore insicurezza »<sup>(232)</sup>. A tal proposito, mentre ha ritenuto adeguata la gestione dei detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis O.P., ha rilevato che non altrettanto può dirsi per i ristretti in Alta Sicurezza, posto che sono gestiti alla stessa maniera dei detenuti comuni, usufruendo di diverse ore fuori dalla camera detentiva. Inoltre, la Polizia Penitenziaria andrebbe organizzata in maniera indipendente dall'Amministrazione Penitenziaria, prevedendo, altresì, l'eliminazione della dipendenza gerarchica dai Direttori, in luogo della dipendenza funzionale.

Quanto agli organici, ha confermato che vi è un problema di carenza costante e che l'età media dei poliziotti in servizio supera i 50 anni e che la formazione iniziale andrebbe implementata, poiché il corso dura solo sei mesi.

#### 10.1.d L'audizione del segretario generale della UILPA/Polizia Penitenziaria Gennarino De Fazio

Il segretario generale della UILPA/Polizia Penitenziaria, Gennarino De Fazio, ha riferito che nel 2019 è stato istituito presso il DAP un gruppo di esperti, che ha quantificato il fabbisogno organico del Corpo di Polizia Penitenziaria in ulteriori 17.000 unità, circa il 40% in più di quello esistente. Questa circostanza appare significativa, poiché, a suo parere, si ripercuote sulla gestione detentiva, soprattutto dei ristretti in Alta Sicurezza, per il fatto che, quando venne istituito questo circuito le disposizioni prevedevano che « a vigilare sui detenuti ammessi a quel circuito si dovesse essere in numero fino a tre volte superiore a quello impiegato nei circuiti ordinari. Oggi praticamente questa differenza non c'è più. Un solo agente si deve occupare di gestire decine e decine di detenuti, a volte anche in più sezioni contemporaneamente »<sup>(233)</sup>. De Fazio ha rilevato la carenza di

<sup>(231)</sup> Comitato XXI, riunione n. 6, audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell'Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, trascrizione del 21 aprile 2021, pag. 10.

<sup>(232)</sup> *Idem*, pag. 11.

<sup>(233)</sup> Comitato XXI, riunione n. 6, audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell'Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, trascrizione del 21 aprile 2021, pag. 18.

adeguata formazione all’atto dell’arruolamento, posto che, come esposto in precedenza dai colleghi, la durata del corso di formazione, prevista per un anno, era stata ridotta, durante l’emergenza sanitaria, a soli sei mesi, periodo ritenuto dall’audit insufficiente per una adeguata formazione, che dovrebbe essere, invece, funzionale non solo alla conoscenza della criminalità organizzata, delle diverse tipologie della stessa, delle *sub culture* che la animano, ma anche all’apprendimento di tecniche operative e di intervento. Ha affermato che l’aggiornamento, di fatto, è « *insignificante* » e quasi « *non esiste* » e che andrebbe incentivato<sup>(234)</sup>. Nel confermare – come riferito dagli altri audit – che per l’equipaggiamento si dovrebbe investire su moderne tecnologie e strumentazioni – ha aggiunto che, invece, allo stato, mancano persino le divise e le scarpe e che le rivolte del marzo 2020 sono state affrontate senza mezzi, cioè senza caschi, scudi e sfollagente.

Per De Fazio tenere il regime delle « *celle aperte* » per molte ore anche nel circuito dell’Alta Sicurezza, vanifica la *ratio* stessa del circuito, perché consente agli appartenenti alla criminalità organizzata di stare tanto tempo insieme e di dialogare.

In merito alle rivolte della primavera 2020, al di là delle cause, ciò che a suo avviso è mancato, è stata « *la risposta efficace dell’Amministrazione Penitenziaria* », che si è fatta trovare « *assolutamente impreparata* », data la carenza formativa e operativa e l’assenza di equipaggiamento<sup>(235)</sup>.

Durante la pandemia, inoltre, è stata ancor più avvertita l’assenza dei ruoli tecnici di personale sanitario all’interno del Corpo, che sarebbe, dunque, indispensabile introdurre.

#### 10.1.e L’audizione della delegata dalla segreteria generale del SINAPPE Annalisa Santacroce

Il Comitato ha successivamente auditato la dottoressa Annalisa Santacroce, delegata dalla segreteria generale del SINAPPE, che ha depositato anche una relazione scritta<sup>(236)</sup>.

Rispondendo alle domande poste già in sede di convocazione, ha proposto la rivisitazione del modello custodiale in atto, con circuiti a responsabilizzazione crescente del reo, che in proporzione vedano aumentare gli spazi di libertà residua. Un sistema che consentirebbe effettivamente di declinare nella massima forma il binomio sicurezza e trattamento, anche se, a suo parere, il problema principale resta il sovraffollamento. Ha riferito che la Polizia Penitenziaria è chiamata a garantire l’ordine e la sicurezza, ma anche ad essere protagonista del trattamento, in un moltiplicarsi di compiti e funzioni, di nuovi posti di servizio da coprire, ma con dotazioni organiche riscritte al ribasso. A tal proposito, ha ricordato che nel 2019 sono state assegnate nuove competenze al Corpo, come quelle presso gli uffici

<sup>(234)</sup> *Ibidem*.

<sup>(235)</sup> *Ibidem*.

<sup>(236)</sup> Comitato XXI, riunione n. 6, audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell’Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, trascrizione del 21 aprile 2021.

giudiziari, per cui, secondo l'audita, sarebbe necessario rivedere la dotazione organica, oggi sottostimata, anche per i gruppi specializzati: per il N.I.C. sono previste solo 60 unità, nonostante il rilevante numero di indagini affidate dall'autorità giudiziaria; per il G.O.M. il nuovo decreto ne prevede 850 ma i detenuti sottoposti al regime dell'articolo 41-bis O.P. hanno raggiunto un numero consistente. A fronte delle circa 38.000 unità previste attualmente, il gruppo di studio sulle piante organiche istituito presso il DAP, ha stimato necessarie, invece, 55.000 unità.

Ha riferito, inoltre, che occorre un ripensamento della modalità di sorveglianza, che, a parere della rappresentante sindacale, si deve avvalere sì della tecnologia e del controllo da remoto, al fine di un monitoraggio continuo della situazione, ma che non escluda la possibilità di pronto intervento in caso di necessità.

Ha segnalato problemi per quanto attiene la gestione – ritenuta « *improvvisata* »<sup>(237)</sup>, cioè non professionalmente competente – dei detenuti psichiatrici: la Polizia Penitenziaria si trova a dover gestire – senza adeguata formazione e con scarsissimo supporto sanitario – persone con problematiche comportamentali importanti e spesso sottese alle risposte aggressive in danno agli operatori penitenziari. Questi detenuti dovrebbero essere trasferiti in strutture sanitarie.

Ha affermato che le rivolte del marzo 2020, per gli ingenti danni provocati, per il numero di vite umane perse, per la clamorosa evasione, hanno scritto una brutta pagina delle istituzioni repubblicane. Ha ritenuto pertanto che trattasi dell'evento più grave dell'ultimo trentennio e che dovrebbe indurre lo Stato a ripensare il *sistema carcere* in un'ottica di diversa gestibilità, avendo avuto la prova tangibile delle fragilità di un sistema evidentemente violabile. Su questo punto ha specificato che al di là delle indagini che sta conducendo la magistratura, nessuno ha chiarito cosa sia realmente successo, come sia potuto accadere quello che si è verificato, specialmente nei fenomeni di massa, mentre sarebbe necessario comprendere le dinamiche che hanno portato alle rivolte, perché solo la conoscenza del punto di caduta può scongiurare il ripetersi del fenomeno. « *E con questo – atteso il ruolo che ha giocato in quella occasione il tam tam di notizie e il fenomeno dell'emulazione – lunghi dall'invocare censure non costituzionalmente ammesse, andrebbe ripensato, con un coinvolgimento diverso, anche il sistema di comunicazione* »<sup>(238)</sup>.

In relazione all'emergenza sanitaria, ha rappresentato il disagio di dover lavorare per ore con i dispositivi di protezione individuali (DPI) – che non sempre sono stati disponibili, ma che, anzi, spesso si fa ancora fatica a trovare – ritenendo non sufficiente la compensazione dello stesso con le risorse del FESI. Ha osservato che a 4 mesi dal V-day solo un terzo del personale è stato vaccinato e che nella regione Lazio si sarebbe incominciato ad inoculare i vaccini al personale di Polizia Penitenziaria proprio nella settimana della audizione (audizione del 21 aprile 2021).

<sup>(237)</sup> Cfr. relazione depositata, PROT. N. 3903/CommAnt, DOC. N. 741.2

<sup>(238)</sup> *Ibidem.*

L'audita ha suggerito l'effettuazione di *screening* sul personale, per intercettare possibili casi di contagio e l'obbligo di presentazione di tampone negativo effettuato non più tardi del giorno precedente per i familiari e i difensori che effettuano colloqui con i detenuti, in quanto allo stato non era richiesto.

#### *10.1.f L'audizione del presidente dell'USPP Giuseppe Moretti*

La seduta è proseguita con l'audizione del presidente dell'USPP Giuseppe Moretti che ha evidenziato come, per il mantenimento di un adeguato *standard* di sicurezza e legalità e delle attività connesse al recupero del reo, possa apparire scontato affermare che solo attraverso la corretta individuazione delle dotazioni organiche, strumentali e strutturali, nonché mediante una formazione ancor più qualificata, si ottengono i risultati richiesti. Per questo, a suo giudizio, bisogna rimettere il Corpo di Polizia Penitenziaria al centro del sistema penitenziario: ad oggi invece la Polizia Penitenziaria, per carenza di uomini e mezzi, non è in grado di poter assolvere correttamente ai propri compiti<sup>(239)</sup>. Secondo Moretti, che ha depositato anche un contributo scritto<sup>(240)</sup>, andrebbe avviato un percorso di riforma del Corpo, con conseguente aggiornamento dei modelli operativi e con essi anche la modifica del «*fallimentare*» modello detentivo che porta il mondo penitenziario ad una devoluzione della legalità e della sicurezza. Ha affermato che «*l'evanescenza della funzione retributiva della pena*» non costituisce più per il detenuto elemento di riflessione, poiché non lo porta ad effettuare un ragionamento critico sulle proprie condotte, che è alla base di un percorso rieducativo e di reinserimento. Ha ritenuto come sia un errore «*barattare*» la tranquillità delle carceri, attraverso il continuo riconoscimento di prerogative ai detenuti, talvolta anche in assenza di presupposti di legge. Non solo. Secondo l'audito, andrebbe rivisto il modello della vigilanza dinamica – che, a suo parere, ha portato all'apertura delle celle detentive per tutto il giorno senza contromisure efficaci di controllo – perché «*genera le aggressioni nei confronti del personale*» e compromette la sicurezza e la legalità soprattutto in sezioni di Alta Sicurezza, sempre più a rischio, «*per cui bisogna cambiare se non si vuole un carcere in balìa dei detenuti come dimostrato nelle rivolte del marzo 2020: per questo occorre personale in numero adeguato, formato: il tema della formazione va rimesso al centro delle priorità da perseguire dall'amministrazione se si vuole ottenere risultati migliori*»<sup>(241)</sup>.

L'audito ha dichiarato di ritenere inefficace il protocollo di prevenzione del rischio da Covid-19 adottato dall'Amministrazione Penitenziaria, perché si limita a prevedere che le direzioni territoriali prendano contatti

<sup>(239)</sup> Comitato XXI, riunione n. 6, audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell'Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, trascrizione del 21 aprile 2021

<sup>(240)</sup> Relazione 21 aprile 2021, Prot. n. 3904/CommAnt, DOC. N. 741.3

<sup>(241)</sup> Comitato XXI, riunione n. 6, audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell'Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, trascrizione del 21 aprile 2021, pag. 26.

con le competenti ASL, per stabilire i protocolli da attuare sul territorio, con tutte le conseguenti derivanti dalle differenze tra regioni.

Ha evidenziato che, per tutelare l'integrità fisica della figura dell'operatore di Polizia Penitenziaria, andrebbe introdotta una norma che preveda un inasprimento della pena e la detenzione in carcere per il reato di oltraggio, resistenza o violenza a pubblico ufficiale commesso in istituto – come fatto in relazione alle manifestazioni sportive – ma anche un divieto di accesso ai benefici di legge per chi se ne renda protagonista. Ciò sarebbe necessario, poiché, a suo giudizio, le aggressioni al personale in uniforme nelle carceri hanno raggiunto un livello insostenibile: una *escalation* dovuta, secondo lui, anche all'introduzione di nuove modalità di custodia, che hanno allargato le maglie del controllo diretto e che hanno smantellato uno degli elementi costituenti i compiti istituzionali del Corpo: l'osservazione diretta della persona detenuta. Per prevenire le aggressioni – oltre a chiedere di rivedere l'accesso alle misure alternative per chi se ne rende protagonista nei confronti degli agenti – ha evidenziato la necessità di adeguati mezzi di difesa per il personale, ma, soprattutto, l'introduzione di chiare regole di ingaggio per gli agenti e l'uso di strumenti adeguati non rifiutando anche l'installazione di telecamere attive h.24 che tolzano il velo di sospetto sulle procedure di stabilizzazione delle situazioni critiche messe in atto dal personale in modo da evitare accuse diffamanti. Ha sostenuto l'esigenza che il Corpo sia dotato di strumenti di pronto intervento e interdittivi con dissuasori elettrici (*taser*).

Moretti ha fatto cenno alla problematica dei detenuti psichiatrici e alla carenza di REMS, nelle quali trasferire questa tipologia ristretti che non potrebbero rimanere nelle carceri.

Ha formulato diverse proposte per un riforma del Corpo, tra cui il superamento della subordinazione gerarchica dei rispettivi compatti dirigenziali dal Direttore di Istituto, l'istituzione di medici penitenziari a tutela della salute dei poliziotti, l'emanazione di un codice dell'Ordinamento della Polizia Penitenziaria, che comprenda tutte le norme che disciplinano lo *status*, i doveri, i diritti e i comportamenti etici, nonché il nuovo regolamento di servizio<sup>(242)</sup>.

Nella relazione scritta vengono affrontati inoltre le tematiche specifiche richieste dal Comitato, a cominciare dall'arruolamento: l'organico stabilito con il d.l.vo n. 172/2019 pari a 41.595 unità a fonte di una presenza effettiva di 36.492. Dotazione tecnica in pianta organica pari a 72 unità, in servizio 53. Scopertura complessiva rispettivamente del 12,27% e del 13,3%. Ma per il gruppo di studio istituito con P.C.D. del 18.04.2019 occorrerebbero 17.716 unità in più (l'attuale scopertura salirebbe al 32,7%). Si propone pertanto lo scorrimento delle graduatorie degli idonei non vincitori ed un arruolamento straordinario di almeno tremila unità all'anno nel prossimo quinquennio, perché si teme che il piano di assunzioni previsto non coprirà completamente il *turn over* annuale : nei prossimi tre anni, infatti – spiega Moretti – il personale che andrà in quiescenza sarà più

<sup>(242)</sup> Cfr. relazione scritta depositata, DOC. N. 741.3

alto dei circa 1.000 poliziotti che ogni anno raggiunge l'età dei 60 anni e, inoltre, per il carico di lavoro notoriamente usurante, saranno molte di più le persone che andranno in pensione per motivi di salute ovvero che saranno riformate prima dei raggiunti limiti di età.

Per quanto riguarda le informazioni sulla situazione personale e familiare degli aspiranti all'ingresso nel Corpo, Moretti, nella relazione depositata, ha affermato che attualmente l'Amministrazione Penitenziaria procede all'arruolamento degli aspiranti anche quando le informazioni richieste alle Forze di Polizia territoriali non sono pervenute, ammettendo la loro assunzione « con riserva », compromettendo, così, la sicurezza degli istituti penitenziari nei casi in cui successivamente si riscontrano informazioni negative dei giovani arruolati che presentano storie personali o familiari segnate da contaminazioni con la criminalità organizzata.

In merito alla formazione e all'aggiornamento, nella relazione viene specificato che ogni anno viene approvato dal Capo DAP, su proposta del direttore generale della formazione nel quadro delle direttive del Ministro della giustizia, il piano annuale della formazione (PAF), il cui obiettivo è quello di offrire ai diversi operatori penitenziari gli strumenti di conoscenza per realizzare al meglio le finalità istituzionali del sistema dell'esecuzione penale. Tale piano, secondo l'audit, deve avere la priorità di sostenere l'ingresso in ciascuno dei due dipartimenti del personale assunto nel corso dell'anno e di garantire un aggiornamento del personale già immesso nel ruolo così da favorire non solo la contestualizzazione dei neo assunti, ma anche un processo di accompagnamento e rinnovamento organizzativo, all'interno del quale le stesse amministrazioni periferiche saranno partecipi degli interventi formativi. Quanto alla formazione decentrata, spetta ai provveditori presentare i piani annuali territoriali (PARF) dopo l'approvazione del PAF, seguendo le linee di quest'ultimo, che sono inviati al direttore generale della formazione per l'approvazione. In merito ha proposto che gli uffici regionali siano obbligati a fare formazione, che, a suo parere, appare infatti, trascurata in sede locale, che assicuri altresì al personale in servizio un minimo di ore di formazione obbligatoria, così come di addestramento al tiro ed alle tecniche operative pari, secondo il precezzo normativo a 6 giornate all'anno (art. 22 L. n. 395/95).

Per quanto concerne l'equipaggiamento, secondo l'USPP le carenze sono ormai stratificate, tanto da difettare anche a livello di tesserino di riconoscimento e, addirittura, delle insegne di qualifica (i cc.dd. gradi) che sono stati modificati dal d.l. di riordino delle carriere e che, a distanza di anni, non sono state ancora realizzate e distribuite. Vengono segnalati ritardi per la fornitura del vestiario e carenze di taglie, per cui il personale sarebbe costretto ad operare con abbigliamento non sempre decoroso per il ruolo rivestito. Nella citata relazione, viene denunciata l'assenza totale di strumenti di difesa personale e/o di prevenzione da aggressioni e/o azioni violente dei detenuti nei confronti del personale e non solo, ma anche di strumenti tecnologici avanzati che possono individuare oggetti non consentiti (ad esempio telefoni cellulari) e/o mezzi di ricerca di sostanze stupefacenti sia prevenendone l'introduzione in carcere che rinvenendole nelle celle.

Per quanto concerne il G.O.M., nella relazione viene riferito che negli ultimi anni ha subito un preoccupante sottodimensionamento del contingente disponibile e che la pianta organica del d.m. 2 ottobre 2017, pari a 620 unità, si è dimostrata insufficiente a garantire la completa attuazione delle disposizioni vigenti. Il depauperamento, a parere dell'audit, « *fonda le sue radici nella totale assenza di stimoli motivazionali* ». Per Moretti, occorrono specifici strumenti che favoriscano l'appetibilità a prestare servizio al G.O.M., oltre a quelli in vigore di ottenere l'assegnazione di un punteggio annuale più elevato rispetto al normale riconosciuto per le sedi ordinarie, utile ai fini della mobilità nazionale, come potrebbe essere quello di un diritto di prelazione al trasferimento in una sede desiderata al termine di un determinato periodo di servizio prestato nel Gruppo, che purtroppo nel d.m. 30.07.2020 non è stato contemplato. Vengono segnalate problematiche minori rientranti nel benessere del personale, fra le quali l'inadeguatezza delle strutture alloggiative, carenti dei previsti canoni di conformità, l'obbligatorietà di fruizione dei pasti giornalieri presso le mense ordinarie di servizio, ove non di rado vengono somministrate le stesse pietanze per entrambi i pasti giornalieri con quantità non sempre sufficienti rispetto al fabbisogno, per cui il personale è costretto a provvedere a proprie spese al pasto serale. Tutto ciò, a parere dell'organizzazione sindacale incide sul grado motivazionale del personale in servizio di missione che, di contro, offre la propria disponibilità h.24 all'istituto operante in caso di necessità.

Nella relazione si fa riferimento anche alle numerose e sempre crescenti attività investigative delegate dall'autorità giudiziaria al N.I.C., circostanza che, secondo l'USPP, richiede una implementazione del numero degli addetti, sia a livello centrale sia periferico, oltre all'adozione di specifici percorsi di formazione e addestramento del personale di almeno tre mesi.

Viene, infine, fatto riferimento al servizio cinofilo della Polizia Penitenziaria, di cui vengono segnalate le criticità, tra le quali, ad esempio, l'inesistenza del distaccamento del servizio in ogni regione, compromettendo, in tal modo, il contrasto all'introduzione delle sostanze stupefacenti nelle carceri. Occorrerebbero, si legge nella relazione, unità cinofile in ogni istituto penitenziario per consentire un'adeguata attività di prevenzione e di contrasto al traffico delle sostanze stupefacenti in carcere.

Un punto della più volte citata relazione dell'USPP attiene alla gestione dei detenuti sottoposti al regime differenziato e di quelli ristretti in Alta Sicurezza. L'organizzazione sindacale rileva la criticità della situazione sia per la carenza organica del personale G.O.M., che non consente il corretto svolgimento delle attività delegate alla Polizia Penitenziaria, sia « *per un certo allargamento delle maglie delle limitazioni che invece sarebbero opportune nell'ambito del regime penitenziario a cui i soggetti sono sottoposti* »<sup>(243)</sup>. Anche sotto il profilo della gestione centralizzata (cioè la direzione generale dei detenuti e del trattamento che ne cura tutti

<sup>(243)</sup> *Idem.*

gli aspetti relativi alle posizioni giuridiche e ai trasferimenti da un istituto all’altro) « *la situazione è drammatica. Le 4 unità di polizia addette al Dap sono sobbaccate da un’infinità di incombenze che rendono il settore uno dei più stressati e pericolosamente avviato al tracollo, se non si interviene prontamente con innesti di altro personale preparato allo svolgimento di precipue attività* »<sup>(244)</sup>.

Sul tema delle rivolte del marzo 2020, nella relazione in atti, vengono riferiti 30 milioni di euro di danni alle strutture, 13 morti tra i detenuti, decine di feriti tra il personale di Polizia Penitenziaria e « *la mortificazione subita dalle decine di evasi* ». Le cause vengono reperite nell’insufficiente numero di personale impiegato, e nella conseguente mancata copertura di tutti i posti di servizio di vigilanza, nella scarsità di strumenti tecnologici utilizzata, nell’inesistente equipaggiamento degli agenti per fronteggiare simili situazioni, nella mancata realizzazione di nuclei di pronto intervento interno, nella eccessiva libertà di movimento concessa ai detenuti nelle sezioni, caratterizzate dalle cc.dd. « *celle aperte* », nella assenza di previsione di illeciti penali finalizzati a indicare e a punire specifici reati per chi commetti atti di violenza in carcere.

Conclude la relazione il tema dell’emergenza sanitaria. L’USPP denuncia che: il personale di Polizia Penitenziaria non è stato adeguatamente dotato di dispositivi di protezione, in particolare delle mascherine e delle tute di protezione; le sanificazioni degli ambienti di lavoro sono state eseguite, laddove sono state fatte, specie nei mesi iniziali, in numero insufficiente; il protocollo di prevenzione e di protezione anti Covid negli istituti penitenziari è stato redatto dopo 8 mesi dall’inizio della pandemia. L’organizzazione sindacale avrebbe auspicato un protocollo interministeriale elaborato congiuntamente dal Ministero della Giustizia e Ministero della Salute con efficacia su tutto il territorio nazionale, mentre si è intervenuti con un protocollo redatto dal direttore generale del personale e delle risorse del DAP (il capo del personale) e dalle organizzazioni sindacali, con poche indicazioni, per lo più di carattere generale (indossare le mascherine, mantenere il distanziamento, misurazione della temperatura, lavarsi le mani e aerare i locali) e con la necessità di ulteriori protocolli di ogni singolo istituto penitenziario con i rappresentanti locali delle organizzazioni sindacali, il che lo renderebbe ancor meno tempestivo ed efficace, nonostante l’accumulato ritardo nella sua elaborazione. Quanto al piano vaccinale, nella relazione è evidenziato che mentre le altre Forze di Polizia (Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza) hanno proceduto prontamente alle vaccinazioni del loro personale, per la Polizia Penitenziaria si riscontrano iniziative a macchia di leopardo, perché affidato alle singole regioni<sup>(245)</sup>.

#### 10.1.g L’audizione del segretario nazionale dell’USPP – Coordinamento Dirigenti e Funzionari di Polizia Penitenziaria Francesco Laura

<sup>(244)</sup> *Idem.*

<sup>(245)</sup> Si riporta il passaggio finale della relazione: « *Nel Lazio, per esempio, ancora non è iniziata la somministrazione dei vaccini e comunque, le notizie del piano vaccinale che dovrebbe*

È stato auditato il segretario nazionale dell'USPP – Coordinamento Dirigenti e Funzionari di Polizia Penitenziaria – Francesco Laura, che si è soffermato sugli aspetti che incidono sull'area dirigenziale della Polizia Penitenziaria, depositando anche un contributo scritto<sup>(246)</sup>.

In particolare, ha ricordato di aver chiesto come organizzazione sindacale al Ministro della Giustizia Marta Cartabia, nel corso di un incontro avvenuto il 15 aprile 2020, di intervenire presso il Consiglio dei ministri, affinché si potesse procedere all'assunzione di 170 Funzionari della carriera dirigenziale del Corpo di Polizia Penitenziaria (Comandanti degli istituti penitenziari e dei Nuclei Traduzioni e Piantonamenti) in modo da consentire la presenza di un vertice del Corpo in ogni istituto e servizio, come punto di riferimento degli agenti e a garanzia, per l'Amministrazione Penitenziaria, di un più puntuale e corretto svolgimento delle attività delegate ad ogni istituto penitenziario sotto il profilo del mantenimento dell'ordine e della disciplina e, quindi, della sicurezza delle strutture, senza la quale, a suo giudizio, non si può garantire il trattamento rieducativo. Ha quindi proposto che in ogni carcere e servizio ci sia un Comandante di Reparto.

Nella relazione depositata<sup>(247)</sup>, ha evidenziato la necessità di una maggiore autonomia operativa e gestionale dei Comandanti (oggi non possono autorizzare neanche un'ora di permesso di un agente), l'opportunità di stabilire precise regole di ingaggio per gli interventi operativi (in quanti si interviene, con quali modalità e con quale equipaggiamento) come quella di limitare gli oggetti consentiti ai detenuti nelle camere detentive. Laura ha segnalato che i Comandanti « *devono essere messi in condizione di poter svolgere il loro lavoro nell'ambito delle competenze dei Dirigenti del Corpo all'interno dell'area sicurezza degli istituti* »: per questo ha chiesto il riconoscimento della loro funzione e del loro ruolo mediante

*essere avviato, dalle indiscrezioni che abbiamo ricevuto, non riguarderebbe l'intero personale di pol pen in servizio nella regione. L'incomprensibile apparente decisione della regione Lazio di vaccinare solo il personale che lavora nelle carceri ci lascia perplessi e sbigottiti perché non si comprende la differenza che passa tra la pol pen e le altre forze dell'ordine, dove tale distinzione non si è operata tra chi svolge servizi operativi e amministrativi, e perché si mette a rischio una serie di attività che il personale che esegue compiti amministrativi svolge e svolgerà. Solo a Roma questi ultimi dovranno essere impiegati per la vigilanza ai concorsi del ministero della giustizia, per le visite mediche dei mesi di maggio, giugno e luglio di migliaia di aspiranti agenti di pol pen, per la sorveglianza dei detenuti della capitale impiegati per i lavori di pubblica utilità, per la formazione degli allievi presso la Scuola di Formazione "Giovanni Falcone", per le attività di tutela e scorta delle personalità sottoposte a protezione personale, per le attività di investigazione compiute dal personale del NIC che ha base a Roma e quello del GOM di Roma che dà il supporto operativo anche ai reparti 41-bis territoriali, per il personale che svolge servizio di vigilanza delle strutture di via Arenula, del Dap e di altri siti, come quello del Tribunale, per quel personale che, seppure in ufficio e non impiegato in queste attività, si trova in contatto con i visitatori di ogni genere che, a qualsiasi titolo, devono raggiungere il dicastero, il Dap e il provveditorato regionale ».*

<sup>(246)</sup> Comitato XXI, riunione n. 6, audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell'Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, trascrizione del 21 aprile 2021.

<sup>(247)</sup> Relazione 21 aprile 2021, prot. n. 3905/CommAnt, DOC. N. 741.4

l’eliminazione della dipendenza gerarchica dai direttori delle carceri, che va sostituita con la dipendenza funzionale (come nella Polizia di Stato).

*10.1.h L’audizione del segretario generale CISL-FP Massimo Vespia e del rappresentante della CISL-FP Mattia D’Ambrosio*

Si è proceduto poi all’audizione del segretario generale CISL-FP Massimo Vespia<sup>(248)</sup>, che alla domanda se le misure previste dal regime differenziato e quelle per il circuito Alta Sicurezza corrispondono alle finalità volute dalle norme, ha risposto dicendo che, nella pratica, ci sono diverse criticità, che mettono a repentaglio la loro concreta applicazione, quali quelle relative agli organici, all’equipaggiamento, alla formazione, e all’aggiornamento, come già riscontrato dagli audit in precedenza. Anche lui ha evidenziato l’assenza nel Corpo dei ruoli tecnici del personale sanitario, emersa drammaticamente con l’avvento della pandemia: solo se si affrontano le problematiche esposte si può concretizzare il dettato normativo previsto dall’articolo 41-bis O.P., concetto ribadito anche dall’altro rappresentante della CISL-FP Mattia D’Ambrosio, che ha segnalato le difficoltà concrete, che più in generale si sono presentate con il passaggio della sanità penitenziaria alle regioni. In particolare si è soffermato sulla gestione dei detenuti psichiatrici, che dopo la chiusura degli O.P.G. (ospedali psichiatrici giudiziari) avrebbero dovuto essere ospitati nelle REMS, mentre molti sono ancora detenuti negli istituti penitenziari, con conseguenti ricadute sugli operatori penitenziari.

L’organizzazione sindacale ha successivamente inviato una relazione scritta<sup>(249)</sup> nella quale ha fornito informazioni e dati relativi al personale del G.O.M. e ai detenuti sottoposti al regime differenziato: al 21 luglio 2021 risultavano 754 detenuti sottoposti a questo particolare regime penitenziario, un numero che in relazione agli spazi a disposizione determina una condizione di *sovraffollamento*, tale da creare enormi difficoltà rispetto alla gestione dei circuiti penitenziari ordinari (come ad esempio la difficoltà dell’organizzare una semplice attività quale potrebbe sembrare quella dei gruppi di socialità). Le 754 persone detenute vengono gestite in 12 Strutture Penitenziarie (Nuoro – Sassari – Terni – Roma Rebibbia – Spoleto – Viterbo – Parma – L’Aquila – Novara – Cuneo – Tolmezzo – Milano Opera) ed il Gruppo Operativo Mobile, che ha l’onere di assicurare l’esclusiva attività, assolve ad ogni esigenza, compresa quella della propria Struttura Operativa Nazionale, con 619 unità di Polizia Penitenziaria, un numero assolutamente insufficiente a far fronte a quanto realmente serve. Sul punto viene segnalato che ben due gruppi di lavoro, che il DAP ha incaricato negli anni di valutare le reali esigenze di personale necessario, avevano indicato in almeno 820 unità la dotazione necessaria del G.O.M., quando le persone detenute da gestire erano 620, e, in occasione dell’ultima

<sup>(248)</sup> Comitato XXI, riunione n. 6, audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell’Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, trascrizione del 21 aprile 2021.

<sup>(249)</sup> Relazione 21 luglio 2021, prot. n. 4280/CommAnt, DOC. N. 822.1

valutazione, una previsione di circa 1000 unità, in base alla crescita del numero di utenza sottoposta al regime speciale penitenziario.

L'organizzazione sindacale ha rappresentato infine il fabbisogno formativo del personale di Polizia Penitenziaria impiegato nella specializzazione del G.O.M., personale che ha visto riservato l'ultimo corso di aggiornamento nel 2011, « *mentre è fondamentale investire sull'aggiornamento affinché sia approfondita la conoscenza della cultura malavitoso, della cultura mafiosa, anche rispetto alle modalità comunicative dirette ed indirette che bisogna osservare e contrastare. Su questi aspetti il DAP aveva avviato iniziative per specifici progetti formativi, con la collaborazione di esperti anche esterni alla stessa Amministrazione Penitenziaria, progetto che poi non è decollato* ». Formazione che andrebbe parimenti svolta anche per il personale della Dirigenza Penitenziaria che, di fatto, non ha mai ricevuto nessun coinvolgimento formativo specifico, nonostante operi anche in questo ruolo di responsabilità generale degli Istituti in una situazione di carente organico, tanto da costringere dirigenti penitenziari ad incarichi plurimi per più istituti di pena contemporaneamente<sup>(250)</sup>.

#### *10.1.i L'audizione del coordinatore nazionale FP-CGIL Stefano Branchi*

È stato quindi adulto il coordinatore nazionale FP-CGIL Stefano Branchi, che confermando quanto detto da quanti lo avevano preceduto, ha evidenziato che, se non c'è personale sufficiente, se manca l'equipaggiamento e la formazione, viene meno l'attività di *intelligence* all'interno degli istituti<sup>(251)</sup>.

A suo parere, serve una progettazione e una definizione del ruolo della Polizia Penitenziaria e del carcere. A tal proposito, ha consegnato una proposta scritta<sup>(252)</sup> su un nuovo modello custodiale da applicare nelle carceri, in cui viene premesso che, nel 2012, il DAP, sollecitato dalle pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, adottò alcune nuove procedure e regole per mitigare le condizioni detentive: ci fu la creazione dell'Applicativo 15, che consentì di monitorare costantemente gli spazi detentivi in tutti gli istituti italiani per garantire i 3 metri quadrati all'interno della camera detentiva e di modificare l'organizzazione della vita detentiva con l'apertura delle camere di pernottamento per almeno otto ore al giorno, apertura non fine a sé stessa, ma che contemplasse l'ampliamento dell'offerta trattamentale. Accanto a queste misure, fu introdotta la sorveglianza dinamica, una nuova modalità di servizio operativo interno alle sezioni, che, tenendo conto della maggiore mobilità dei detenuti, potesse garantire i livelli di vigilanza interno, attraverso il controllo da remoto insieme ad un controllo in mobilità degli agenti. Da qui la rielaborazione dei servizi e turni di lavoro in uno con l'installazione di video camere controllate da postazioni fisse. Nei nuovi istituti il sistema di video sorveglianza era parte della

<sup>(250)</sup> *Idem.*

<sup>(251)</sup> Comitato XXI, riunione n. 6, audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell'Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, trascrizione del 21 aprile 2021.

<sup>(252)</sup> DOC. N. 741.1

progettazione, mentre nei vecchi istituti si è proceduto, spesso, con sistemi realizzati in economia. Pur essendo oggi presenti in tutte le strutture i sistemi di video sorveglianza, questi hanno differenze di efficienza ed efficacia che variano da istituto a istituto. Sono state modificate le destinazioni d’uso di alcuni istituti: alcuni destinati ad un livello custodiale minimo: qui è sperimentato pienamente il modello della sorveglianza dinamica insieme ad un ampliamento delle attività trattamenti *in house* ovvero sostenute dalla comunità esterna. Nell’elaborato scritto, si evidenzia che quando il progetto della sorveglianza dinamica era stato messo in campo, il numero delle presenze in carcere era sensibilmente diminuito anche in ragione dell’emanazione di norme deflative adottate con il d.l. 23 dicembre 2013 n. 146.<sup>(253)</sup> A dicembre 2013, la popolazione detenuta era pari a 62.536 unità, l’anno successivo era scesa a 52.164, per poi risalire nel 2016 a 54.653, nel 2017 a 57.608 fino al numero riferito al 2019 pari a 60.769 a fine dicembre, con notevoli difficoltà della gestione della vita quotidiana dei detenuti.

Nella proposta viene riportato un *excursus* storico-normativo penitenziario a cominciare dalla riforma dell’ordinamento penitenziario del 1975, che, nel suo contenuto fortemente innovativo rappresentava, nel panorama europeo e anche internazionale, un modello di legislazione illuminata ed in linea con gli *standard* internazionali. L’Italia, negli anni quaranta, scrive l’audit, aveva già adottato il modello operativo della sicurezza dinamica: vengono richiamate le Regole penitenziarie europee, con le quali si riconosce l’importanza di mantenere all’interno delle prigioni l’ordine: all’articolo 49 si raccomanda che il buon ordine deve essere sempre mantenuto, tenendo in considerazione i requisiti della sicurezza (delle persone e degli ambienti) e della disciplina e, al tempo stesso, si deve fornire ai detenuti condizioni di vivibilità all’interno, nel rispetto della dignità umana, offrendo loro un completo programma di attività, in coerenza con l’articolo 25 delle stesse regole penitenziarie. Nell’elaborato, viene ricordato l’articolo 10 della Convenzione Internazionale sui diritti civili e politici, che tutte le persone private della libertà devono essere trattate con umanità e con rispetto per la dignità propria degli esseri umani. Infine, ha ricordato che con la legge n. 395 del 1990 il tema della sicurezza dinamica si rafforza, laddove, tra i compiti affidati al Corpo di Polizia Penitenziaria, è prevista la partecipazione « *anche nell’ambito dei gruppi di lavoro, alle attività di osservazione e trattamento rieducativo dei detenuti* » (articolo 5).

Nella citata proposta scritta, si afferma che la sicurezza dinamica da sempre è parte del nostro sistema organizzativo: le sue declinazioni vanno dal lavoro dell’*équipe* di osservazione e trattamento, alla categorizzazione dei detenuti in ragione di un sistema di valutazione del rischio – che viene valutato sempre all’atto di un nuovo ingresso in carcere – ai circuiti di sicurezza, al trattamento individualizzato, al patto trattamentale e alla progressione nel percorso di riabilitazione, alle sezioni *ex articolo 32 reg.*

<sup>(253)</sup> « *Misure urgenti in teme di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione della popolazione carceraria* », convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2014 n. 10.

es., fino a giungere alle misure disciplinari ed all'applicazione dell'articolo 14-bis O.P. La metodologia della valutazione del rischio e della conseguente attività di monitoraggio rappresentano il caso paradigmatico del nostro sistema di declinazione della sicurezza dinamica, in cui la componente della vigilanza integra e qualifica il percorso di osservazione del comportamento del detenuto, al quale concorrono tutti gli operatori. Da sempre il personale di Polizia Penitenziaria è attento ai comportamenti serbati dai detenuti, da sempre redige rapporti, scrive segnalazioni ed interloquisce con gli altri colleghi (anche con quelli di altri profili professionali) per conoscere meglio i detenuti e per comprenderne i comportamenti al fine di prevenire e impedire azioni, che possano mettere a rischio la sicurezza interna, ma anche per sostenere, guidare il detenuto entro un percorso conforme alle regole e per segnalare momenti di particolare difficoltà emotiva.

La proposta riporta, poi, l'analisi dei dati degli eventi critici: sono più frequenti nelle case circondariali che nelle case di reclusione, tra detenuti non definitivi, detenuti extra comunitari – molto spesso irregolari o con permessi di soggiorno scaduti – persone per le quali non solo il carcere ma il sistema sociale non è in grado di offrire un futuro (*in gergo si dice: non hanno nulla da perdere*). Gli eventi critici, si rileva nel contributo scritto, sono più numerosi dove sono poche le attività trattamenti, dove i detenuti trascorrono poco tempo fuori dalla sezione detentiva, dove le attività si riducono al gioco delle carte e alle partite con il calcio balilla. Si fa riferimento ad istituti che in ragione della loro collocazione territoriale non formano oggetto di interesse da parte delle istituzioni locali, che preferiscono non occuparsi del carcere, non volendo ricordare che nel capitolo di bilancio di loro competenza relativo alle attività sociali, il tema dell'inclusione di gruppi svantaggiati riguarda anche i detenuti. In questi casi la vita detentiva è affidata all'impegno solo ed esclusivo degli operatori penitenziari e qualche volta a volontari, spesso religiosi, che si occupano di alcune attività per carità cristiana. Il tema del disagio mentale non così grave da essere riconosciuto come patologia psichiatrica da presa in carico a cura della Asl competente: in questi casi c'è solo la Polizia Penitenziaria e gli operatori penitenziari.

Conseguentemente vengono formulate le seguenti proposte:

– Valorizzazione dei circuiti detentivi secondo la logica della progressione premiale e superamento ed evoluzione della vigilanza dinamica: in generale l'attuale organizzazione prevede la suddivisione in circuiti in funzione di tipologie di reato commessi e dell'appartenenza a sodalizi criminali. Il sovraffollamento ha fatto sì che la maggior parte degli istituti è diventata un raccoglitore di promiscuità, con ricadute in termini di sicurezza, di organizzazione e destinazione degli spazi, degli ambienti e dell'offerta trattamentale. Occorre specializzare gli istituti affinché siano funzionali ad un determinato circuito.

– Ad essa deve accompagnarsi la progressione premiale: primo obiettivo per il detenuto è quello del rispetto delle ordinarie regole di convivenza, assenza di gravi condotte contrarie all'ordine e alla sicurezza, la partecipazione ad un programma trattamentale con risultati positivi. A ciò potrebbe seguire un'organizzazione della vita detentiva con previsione di

apertura minima della camera ed in questa fase la vigilanza dell’operatore di Polizia Penitenziaria deve essere attenta e costante. Nello *step* successivo il detenuto, che si è guadagnato la fiducia dell’amministrazione, può proseguire il suo programma, che si evolve, avendo a disposizione più tempo da trascorrere fuori dalla camera in sezioni con detenuti del medesimo percorso, quindi selezionati, in funzione dei progressi ottenuti vincolati dalla accettazione di un nuovo patto trattamentale. La vigilanza verrà proporzionata alla tipologia di detenuti con cui l’operatore si confronta e pertanto si potrà definire « attenuata ».

– In caso di violazione del patto trattamentale o in presenza di condotte contrarie all’ordine e alla sicurezza o, peggio, in ipotesi di fatti di reato commessi durante la detenzione, il detenuto torna al primo livello o nelle sezioni *ex articolo 32 reg. es.*, dove occorrerà adattare la struttura penitenziaria in termini di sicurezza, implementando la capacità di prevenzione e di contrasto agli eventi critici. A partire dall’esterno, il muro di cinta deve prevedere sistemi di anti scavalcamento e anti intrusione, impianti di video sorveglianza oltre a garantire le posizioni di sentinella protette. L’istituto dovrebbe essere dotato di impianto di allarme centralizzato. I cancelli di sbarramento devono essere in grado di arginare le azioni tumultuose. L’elettrificazione è utile per determinati sbarramenti, ma deve trovare compensazione con la sicurezza della struttura e del personale di Polizia Penitenziaria. Il personale di Polizia Penitenziaria deve essere dotato di strumenti in grado di metterlo in condizione di potersi difendere dalle aggressioni fisiche. Tra le dotazioni di armamento anche il *taser* elettrico. Durante le fasce orarie di apertura delle sezioni, la presenza del poliziotto è bene che venga assicurata in prossimità, ma da remoto e non all’interno, evitando inutili esposizioni a rischio. Postazioni in cui si possono osservare i detenuti senza avere il contatto diretto (telecamere).

– L’oggetto della rivisitazione verte sulla diversificazione su più livelli del tempo di apertura dei detenuti al di fuori delle camere.

– Il potenziamento dell’offerta delle attività lavorative diviene punto fondamentale: dà dignità alla condizione restrittiva e diviene strumento di opposizione all’assoggettamento intramurale alle influenze dei detenuti, che all’interno delle sezioni operano proselitismo rivolto alla perpetrazione criminale.

– In tema di circuiti detentivi la legge prevede che i singoli istituti devono avere caratteristiche differenziate in relazione alla posizione giuridica e alla necessità di trattamento individualizzato e di gruppo: ogni istituto deve essere specializzato nel percorso rieducativo dei ristretti appartenenti ad un singolo circuito.

– Edilizia penitenziaria: progetti per costruire nuovi istituti per dismettere quelli vetusti e non più rispondenti ai criteri di sicurezza e salubrità degli ambienti, prevedendo la manutenzione ordinaria e straordinaria. Anche gli spazi potranno essere rivalutati (per esempio realizzare piccole cucine a norma all’interno delle sezioni piuttosto che continuare a consentire di cucinare all’interno delle camere detentive con evidenti rischi per l’igiene e la sicurezza).

– Introduzione di strumenti tecnologici per migliorare il lavoro del poliziotto in sezione. Ad esempio le camere di pernottamento potrebbero essere provviste di *tablet* per cui ogni detenuto potrebbe avere un *account* attraverso il quale prenotare la spesa e pagarla direttamente dal suo conto corrente o avere la possibilità di fare le cc.dd. domandine sul *tablet* ed inviarle direttamente all’ufficio preposto.

#### *10.1.1 L’audizione del segretario nazionale F.S.A. C.N.P.P. Domenico Pelliccia*

Si è fatto seguito alla audizione del segretario nazionale F.S.A. C.N.P.P. Domenico Pelliccia, che ha risposto alle domande poste dai Commissari<sup>(254)</sup>. Ha affermato che negli anni '90 i circuiti funzionavano bene, perché veniva attuata la differenziazione della popolazione detenuta. Si è detto contrario alla schermatura degli istituti perché l’uso del *jammer* è dannoso per la salute delle persone. Ha affermato che il *taser* sarebbe di scarsa utilità in istituto, perché ha due dardi, assolutamente insufficiente a sedare una rivolta in sezione che può vedere la partecipazione anche di cento detenuti. Sarebbero più utili, a suo parere, attrezzature tecnologicamente avanzate, anche in modo passivo (come un allarme che arriva alla centrale). Ha riferito che l’organizzazione sindacale che rappresenta ha richiesto da tempo all’Amministrazione Penitenziaria che il personale venisse dotato di *body cam*, purtroppo senza successo.

L’audizione del segretario nazionale Pelliccia è proseguita e si è conclusa in seduta segreta.

#### *10.1.m L’audizione del segretario nazionale Dir.Pol.Pen. Patrizia Caputo*

È stata, infine, auditata la dottoressa Patrizia Caputo<sup>(255)</sup>, segretario nazionale Dir.Pol.Pen., che ha precisato trattarsi dell’unica associazione di categoria dei Dirigenti di Polizia Penitenziaria. Ha inviato successivamente anche una relazione scritta<sup>(256)</sup>.

Ha evidenziato come i gravi deficit formativi, di reclutamento e di equipaggiamento della Polizia Penitenziaria sono ascrivibili ad una ultradecennale anomalia di fondo: l’innesto di un Corpo di polizia all’interno di una amministrazione sostanzialmente e strutturalmente civile.

Per quanto riguarda l’arruolamento, ha affermato che occorre un massiccio piano di assunzioni a tutti i livelli. In particolare, per quanto attiene l’area dirigenziale, ha riferito che mancano circa 200 unità, che occorrerà integrare con concorsi a cadenza biennale di almeno 40/50 unità, come avviene per la Polizia di Stato, al fine di garantire un graduale riciclo dei ruoli dirigenziali. In generale, ha asserito che l’attuale pianta organica

<sup>(254)</sup> Comitato XXI, riunione n. 6, audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell’Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, trascrizione del 21 aprile 2021.

<sup>(255)</sup> Comitato XXI, riunione n. 6, audizione dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria e dell’Area negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria, trascrizione del 21 aprile 2021.

<sup>(256)</sup> Relazione del 21 aprile 2021, Prot. n. 3909/CommAnt, DOC. n. 741.5

è insufficiente, poiché la Polizia Penitenziaria ha implementato le sue funzioni, anche al di fuori dell’ambito intramurario: serve più dipartimenti, è presente nelle strutture interforze, fornisce un contributo fattivo nella lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo internazionale. Pertanto, secondo Caputo, la soluzione più praticabile e coerente, anche con il dettato costituzionale e la normativa europea, è quella di porre la Polizia Penitenziaria fuori dal DAP e dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità (DGMC), direttamente alle dipendenze del Ministro della Giustizia, in analogia a quanto avviene per la Guardia di Finanza e il Ministero dell’Economia e delle Finanze, iniziando, così, a reclutarne gli appartenenti, formarli, organizzarli ed equipaggiarli come un corpo di polizia. La Polizia Penitenziaria deve andare verso la specializzazione dei suoi compiti rispetto a servizi specifici, al Corpo, cioè, devono restare affidate solo le traduzioni ed i piantonamenti, la vigilanza perimetrale e gli eventuali interventi di emergenza nei penitenziari, oltre agli altri compiti di polizia alle dipendenze dell’autorità giudiziaria o delle strutture interforze.

Per Caputo, bisogna avere il coraggio di chiarire cosa ci si aspetta dalla Polizia Penitenziaria: le donne e gli uomini del Corpo nel corso degli anni hanno saputo con grande professionalità interpretare il ruolo assegnato loro dalle nuove legislative, dimostrando specifica competenza in materia di sicurezza e adattandosi alle trasformazioni che la funzione della pena ha avuto nel corso degli anni. Oggi, però, nel quadro reso ancora più caotico dalla pandemia, si avverte una crisi di identità: il poliziotto monta in servizio con il timore e il timore crea disaffezione, demotivazione, assenteismo e, nei casi più gravi, fenomeni di *burn out* con inevitabili ricadute sulle *performance* lavorative e sul servizio offerto.

Per quanto riguarda la formazione e l’aggiornamento, Caputo ha ricordato che la formazione della Polizia Penitenziaria continua ad essere attribuita a civili. La Direzione della formazione registra una grave carenza di personale e di idee, con pesanti ricadute sulla formazione iniziale e continua dei poliziotti. Ha riferito che, nell’ultimo ventennio, in relazione alla scelta degli argomenti da trattare, l’Amministrazione Penitenziaria ha focalizzato poco l’attenzione su aspetti legati alla gestione della sicurezza in carcere, sull’equipaggiamento, sulle attività di polizia e sulla difesa personale. Infatti, non esistono protocolli operativi, regole standard sulla base delle quali intervenire nella gestione degli eventi critici. Oggi, ha riferito Caputo, le attività addestrative più operative sono, paradossalmente, quelle di addestramento formale, il quale si sostanzia fondamentalmente nelle attività di ceremonie, svolta per lo più nella formazione iniziale. Le esercitazioni di tiro al fuoco – che per legge dovrebbero essere svolte almeno sei volte l’anno – vengono ridotte, invece, nei casi migliori, ad una volta l’anno, nei casi più frequenti, a decine di anni di mancata esercitazione. Su tali criticità – ha rilevato – pesano sicuramente la carenza organica, la scarsa attenzione delle direzioni a tale attività, l’assenza di risorse per la gestione dei poligoni e la carenza di personale presso i poligoni stessi, oltre che, come detto, la mancanza di una cultura formativa di polizia. Pesa anche l’assenza di figure di polizia presso le scuole: basti

pensare che quasi tutte le scuole non hanno al vertice appartenenti al Corpo (in qualche sede addirittura al vertice ci sono dei funzionari pedagogici).

Per quanto riguarda il discorso sull’armamento, Caputo ha asserito che formare un Corpo altamente specializzato, come quello della Polizia Penitenziaria, significa non solo fornire competenze in materia giuridica e operativa, ma anche favorire l’acquisizione di abilità particolari nell’utilizzo delle armi, siano esse d’ordinanza o assegnate ad un particolare reparto; questo al fine di assicurare sia capacità elevate nello svolgimento del proprio lavoro, ma anche per garantire la tutela e la sicurezza dei cittadini<sup>(257)</sup>.

La rappresentante sindacale è, poi, passata a rispondere in merito all’equipaggiamento e ha denunciato che, nonostante faccia parte dell’equipaggiamento di reparto anche materiale di ordine pubblico, non sono mai stati fatti, se non in casi sporadici, e a livello periferico, corsi su gestione dell’ordine pubblico e sull’uso di tale materiale. Ha aggiunto che attualmente il Corpo di Polizia Penitenziaria è dotato di un equipaggiamento obsoleto, ancora appartenente agli agenti di custodia, antecedente al 1990 e pertanto non più idoneo all’uso, con scarsa formazione del personale sull’uso dell’equipaggiamento a disposizione. L’immagine emblematica dello scarso equipaggiamento del Corpo di Polizia Penitenziaria è quella del poliziotto che indossa un casco della Polizia di Stato durante le rivolte dello scorso marzo. Anche sotto questo aspetto, secondo Caputo, l’assenza di figure appartenenti al Corpo nei posti decisionali ha comportato tale situazione.

La rappresentante sindacale ha lamentato, inoltre, che attualmente un dirigente del Corpo non governa i suoi uomini, non può neanche autorizzare un giorno di congedo ordinario. La gestione del personale del reparto di Polizia fa capo ad un dirigente civile. Ha ricordato che, nel recente passato, durante i lavori del riordino delle carriere, la sua organizzazione sindacale insieme alle altre organizzazioni sindacali dell’area negoziale, aveva suggerito di risolvere tale anomalia, cercando di armonizzare le due anime dirigenziali, in ossequio ad un modello di amministrazione moderna,

<sup>(257)</sup> Al fine di dare un quadro completo, sia pure sintetico, si riporta uno stralcio della relazione inviata dalla dottoressa Caputo, nella parte in cui puntualizza le armi in dotazione al Corpo:

« *I Poliziotti Penitenziari, come gli Agenti di Custodia prima di loro, hanno in dotazione individuale un’arma di ordinanza – una Beretta 92 FS cali. 9 mm. parabellum – dal momento in cui vengono immessi nel Corpo. Il regolamento stabilisce che per questa tipologia di arma sono obbligatorie sei esercitazioni individuali l’anno. Gli agenti in servizio nelle sezioni non portano nessun tipo di armamento; l’unico che può entrare in istituto è l’armamento speciale di reparto in caso di sommossa o di eventi critici per i quali è necessaria l’autorizzazione specifica da parte del direttore dell’istituto. Le armi in dotazione alla Polizia Penitenziaria, oggi, sono la pistola mitragliatrice Beretta M12, la Pistola Beretta 92 FS/SB, il fucile Benelli M4, la pistola mitragliatrice Heckler & Koch MP5 A5, il fucile Spas Franchi 12/70 e il fucile Heckler & Koch G3-PSG1. Inoltre, il Corpo è dotato di armamenti speciali di reparto – utilizzati in specifiche attività – sfollagente, scudi protettivi anti-sommossa, caschi protettivi UBOTT e super UBOTT, maschere anti-gas, apparecchiature di lancio; per la segnalazione NOTAM, apparecchiatura di lancio HK per le segnalazioni luminose. Ognuna di queste armi è assegnata, a seconda delle esigenze di utilizzo, ad un particolare reparto. Tutte le armi sono depositate nelle armerie degli istituti e nelle armerie regionali dei Provveditorati. L’utilizzo di tutte le armi, dalla pistola di ordinanza all’armamento assegnato di reparto, è regolato dal Codice Penale – come per tutte le Forze di Polizia – e dal Regolamento di servizio del Corpo di Polizia Penitenziaria.* ».  
Relazione del 21 aprile 2021, Prot. n. 3909/CommAnt, DOC. n. 741.5

trasformando il vincolo gerarchico tra dirigenti penitenziari e dirigenti del Corpo in un vincolo funzionale (in analogia al rapporto prefetto – questore).

Ha chiesto e proposto che il Corpo di Polizia Penitenziaria abbia un proprio Dipartimento come le altre forze di polizia. L’istituzione di un Dipartimento del Corpo, secondo Caputo, costituirebbe la soluzione per ovviare a tutta una serie di problematiche attuali, riferibili alle frammentate competenze in materia di Polizia Penitenziaria: reclutamento, formazione, equipaggiamento, mobilità, avanzamenti di carriera, divise fra le varie direzioni generali del Dipartimento. Il Dipartimento del Corpo servirebbe, secondo l’audita, a concentrare in un unico organismo i settori funzionali all’assolvimento dei compiti istituzionali, con una sua più naturale allocazione alle dipendenze del Ministro della Giustizia.

Nella relazione inviata e acquisita in atti, Caputo ha denunciato il ritardo e l’inerzia dell’Amministrazione Penitenziaria nell’istituzione delle due Direzioni Generali, all’interno del DAP, riservate Polizia Penitenziaria. L’istituzione delle direzioni generali, più volte sollecitata dalle organizzazioni sindacali, avrebbe avuto positive ricadute in termini di equipaggiamento e specializzazione del Corpo. Era stato anche suggerito all’Amministrazione Penitenziaria di collocare al vertice di queste due direzioni generali, nelle more della nomina dei dirigenti generali del Corpo, i generali del disiolto corpo degli agenti di custodia o i generali di altre forze dell’ordine<sup>(258)</sup>. Inoltre ha denunciato il ritardo dell’Amministrazione Penitenziaria anche sull’aggiornamento del regolamento di servizio (d.p.r. del 82/99), normativa che non contemplava né le figure direttive né le figure dirigenziali del Corpo. Ad oggi i dirigenti del Corpo risultano assolutamente privi di funzioni, perché i superiori gerarchici sono rimasti i dirigenti penitenziari.

Ha altresì rappresentato che la gestione dell’emergenza pandemica ha fatto emergere per la Polizia Penitenziaria una regionalizzazione ed una frammentazione dell’azione sanitaria. Per Caputo ci sarebbe stata una scarsa valorizzazione dei ruoli tecnici: sarebbe stato sufficiente, a suo giudizio, un semplice corso abilitativo e potevano essere messi a disposizione i biologi del Corpo per effettuare i tamponi in modo da garantire uno *screening* preventivo e limitare i focolai sia nella prima che nelle successive ondate. A distanza di un anno dall’inizio della pandemia nessuna iniziativa in tal senso è stata presa. Ha lamentato che durante la pandemia il Corpo non ha potuto beneficiare di protocolli sanitari univoci e direttive uniformi sul territorio nazionale. La Polizia di Stato, al contrario, ha potuto godere sin dai primi giorni della pandemia di direttive chiare fornite dalla Direzione Sanitaria. La Polizia Penitenziaria, purtroppo, ha dovuto basarsi sulle iniziative più o meno virtuose delle singole Asl. Per ovviare ormai da tempo

<sup>(258)</sup> d. lgs. 146/2000 così come modificato dal d. lgs. 172/19

« Art. 5-bis. (Direzioni generali della Polizia Penitenziaria). – 1. Presso il Dipartimento Amministrazione penitenziaria sono istituite la Direzione generale delle specialità del Corpo di Polizia Penitenziaria e la Direzione Generale dei servizi logistici e tecnici del Corpo di Polizia Penitenziaria, alle quali sono preposti: i dirigenti generali di Polizia Penitenziaria nominati a norma dell’articolo 13-sexies ».

DirPolPen e altre organizzazioni sindacali chiedono i ruoli tecnici dei medici e del personale sanitario, in analogia alle altre Forze di Polizia.

Uno dei temi affrontati nella citata relazione è stato quello delle rivolte del marzo 2020. Si legge nella relazione: « *Le eclatanti e simultanee rivolte iniziarono lo scorso 8 marzo in oltre 70 istituti penitenziari, a cui si aggiunsero 30 penitenziari che hanno avuto manifestazioni pacifiche. Le rivolte, come noto, provocarono 13 morti, numerosi feriti e quasi 20 milioni di danni. A seguito delle morti furono avviate indagini a seguito di presunti abusi. Secondo la magistratura di Modena, nondimeno, i decessi sono da ricondurre a overdose di metadone e benzodiazepine, in seguito al saccheggio della farmacia del Sant'Anna. Purtroppo le solite associazioni schierate ideologicamente continuano ad insinuare maltrattamenti a discapito della dignità di chi quelle rivolte le ha subite e sedate a mani nude, gettando discredito su un intero Corpo di polizia, senza che di contro da parte dell'amministrazione ci sia una presa di posizione netta a difesa della dignità dei suoi uomini e delle sue donne* ».

Per quanto concerne il regime previsto dall'articolo 41-bis O.P. e il circuito dell'Alta Sicurezza la Dir.Pol.Pen. ha segnalato che, se si vuole seguitare a mantenere regimi speciali, occorre investire in risorse ed in formazione specifica per il personale che dovrà svolgere servizio in tali reparti, con un *training* più mirato e specialistico.

Secondo l'organizzazione sindacale, il sistema delle cc.dd. « celle aperte » ha mostrato tutta la sua fallacia: dal primo gennaio 2021 fino al giorno dell'audizione (21 aprile 2021) erano circa 200 le aggressioni al personale. Inoltre ha sottolineato che non sempre l'assenza di regole di sicurezza si traduce in spazi di libertà per i detenuti: al contrario, più semplicemente può tradursi in spazi di oppressione a danno dei detenuti più deboli.

Le due anime, trattamentale e securitaria, devono necessariamente coesistere, senza squilibri in un senso o in altro, sebbene negli ultimi trent'anni si è investito esclusivamente in trattamento, con scarsi risultati, e pochissimo in sicurezza, con altrettanti eclatanti pessimi risultati.

Si ritiene utile riportare le conclusioni che la Dir.Pol.Pen ha affidato alla relazione scritta: « *L'ordine e la disciplina sono a garanzia della sicurezza e quindi non solo della "sicurezza da"* » potenziali intrusioni, ma anche della « *sicurezza di* » poter esprimere in pieno la propria personalità, attraverso il patrimonio costituzionale dei diritti che sono garantiti anche nei confronti dei soggetti privati dalla libertà personale.

Ancora nella relazione si legge che: « *occorre capire che ruolo la Polizia Penitenziaria deve avere nel contesto inframurario, giacché è evidente che con una adeguata formazione multidisciplinare il Corpo può acquisire le competenze necessarie alla delicatissima doppia funzione di controllori e di osservatori di prossimità e di recupero sociale. La Polizia Penitenziaria deve gestire la sicurezza che viene salvaguardata non solo attraverso i servizi di prevenzione della vigilanza e sorveglianza, quali tipiche attività di polizia di sicurezza (il controllo dei detenuti, i circuiti penitenziari, l'accertamento numerico, la battitura delle inferriate e le perquisizioni, la gestione dei movimenti dei detenuti, il controllo degli*

*ingressi e delle uscite di chiunque accede in Istituto, la vigilanza esterna del perimetro dei penitenziari, regime penitenziario e regime disciplinari, ecc.), ma pure per mezzo dei servizi di repressione tipici della polizia giudiziaria per mezzo del nucleo investigativo centrale, dei nuclei regionali e dei comandi dei reparti. E in tale prospettiva occorre avere presente che il carcere non è una realtà extraterritoriale e che disordini interni possono avere ripercussioni anche gravi sull'ordine pubblico e la sicurezza esterna, come le rivolte di marzo 2020 ci hanno mostrato. A livello sistematico, se la Polizia Penitenziaria assicura, come presidio di polizia, il mantenimento della sicurezza all'interno degli istituti penitenziari, indispensabile affinché l'esecuzione della pena sia effettiva e tenda alla finalità rieducativa propriamente riconosciuta dalla Costituzione, concorrendo così con le altre FF.OO. a salvaguardare la pubblica sicurezza, occorre far sì che: la Polizia Penitenziaria abbia una rappresentatività costante in tutti gli altri settori interforze (oltre alla DIA e all'Interpol dove già sono impiegati anche presso la Direzione Centrale dei Servizi Antidroga), che consentirebbe di rispondere alla sempre più avvertita esigenza di razionalizzare le potenzialità operative delle singole Forze di Polizia, ottimizzando l'impiego e la distribuzione delle risorse e competenze al fine di una migliore organizzazione dei rispettivi servizi; si attribuisca alla Polizia Penitenziaria, in coordinamento con le altre Forze di Polizia, la competenza di controllò dei soggetti in permessi premio, semilibertà, detenzione domiciliare o in misure alternative, la ricerca e la cattura degli evasi, la sicurezza dei collaboratori di giustizia; si attribuisca agli appartenenti alla carriera dei funzionari del Corpo di Polizia Penitenziaria, Comandanti di reparto e di servizi, la qualifica di ufficiali di pubblica sicurezza, limitatamente alle funzioni esercitate all'interno dell'istituto/servizio di appartenenza »<sup>(259)</sup>.*

<sup>(259)</sup> Relazione del 21 aprile 2021, Prot. n. 3909/CommAnt, DOC. n. 741.5

## CAPITOLO XI

### I RAPPRESENTANTI SINDACALI DELLA DIRIGENZA PENITENZIARIA

**11.1 LE AUDIZIONI DEL DOTTOR ANTONIO GALATI, SEGRETARIO NAZIONALE DEL D.P.S., DIRIGENZA PENITENZIARIA SINDACALIZZATA, DELLA DOTTORESSA CARLA CIAVARELLA COORDINATRICE NAZIONALE FP – CGIL PER IL PERSONALE DELLA CARRIERA DIRIGENZIALE PENITENZIARIA, DEL DOTTOR MATTIA D’AMBROSIO, SEGRETARIO NAZIONALE CISL – FNS, FEDERAZIONE NAZIONALE DELLA SICUREZZA E DEL DOTTOR ROSARIO TORTORELLA, SEGRETARIO NAZIONALE SI.DI.PE, SINDACATO DEI DIRIGENTI PENITENZIARI**

Nell’audizione del 21 luglio 2021, sono stati uditi i rappresentanti sindacali della Dirigenza Penitenziaria<sup>(260)</sup>, ai quali sono state rivolte diverse domande, riguardanti il ruolo del direttore penitenziario, la formazione e l’aggiornamento, soprattutto per quanto riguarda il regime differenziato. Hanno fornito anche dei contributi scritti a completamento di quanto riferito in audizione al Comitato.

I rappresentanti sindacali hanno premesso che l’ordinamento penitenziario sin dal 1975 ha assegnato al Direttore d’istituto il ruolo di garanzia di attuazione del dettato costituzionale: da allora ad oggi il direttore dell’istituto penitenziario è chiamato ad assicurare la necessaria sintesi tra le esigenze di sicurezza e quelle trattamentali. È responsabile in via diretta di tutte le attività che si svolgono in carcere anche quelle nelle quali ha un ristretto margine di autonomia. La prima criticità segnalata è quella della carenza di organico: la pianta organica della Dirigenza penitenziaria prevede 300 unità; con i percorsi di pensionamento alla fine del 2021 si stimano in servizio 240 dirigenti con una carenza di organico pari a 60 unità; il 40% degli istituti penitenziari del territorio nazionale è sprovvisto di un direttore titolare, tra questi anche istituti dove sono ubicate le sezioni detentive destinate ai detenuti in regime *ex articolo 41-bis O.P.* (ad esempio l’Istituto di Bancali (SS) dove c’è la dirigente in missione che è titolare dell’istituto di Nuoro sede anche di sezione *ex articolo 41-bis O.P.* e anche incaricata dell’istituto di Mamone). L’attuale consistenza degli organici è il risultato di 20 anni di assenza di concorsi dedicati (l’ultima immissione in ruolo infatti risale al 1997). Hanno riferito che, allo stato, sono circa 80 i posti di funzione mancanti (direttori e vice direttori) e che il programmato concorso per 46 posti da dirigente penitenziario non soddisferà le carenze organiche che, fino alla sua conclusione con l’immissione in ruolo dei vincitori, aumenteranno per via dei progressivi trattamenti di quiescenza.

<sup>(260)</sup> Comitato XXI, riunione n.12, audizione del dottor Antonio Galati, segretario nazionale del D.P.S., Dirigenza Penitenziaria Sindacalizzata, della dottoressa Carla Ciavarella coordinatrice nazionale Fp Cgil per il personale della carriera dirigenziale penitenziaria, del dottor Mattia D’Ambrosio, segretario nazionale CISL – FNS, Federazione Nazionale della Sicurezza e del dottor Rosario Tortorella, segretario nazionale SI.DI.PE, Sindacato dei dirigenti penitenziari, verbale stenografico del 21 luglio 2021.

Gli audit hanno rappresentato che i dirigenti penitenziari sono responsabili per legge della sicurezza dell’istituto, della gestione amministrativa contabile (sono anche funzionari delegati), della sicurezza dei luoghi di lavoro (a norma della legge 81/2008), rappresentanti di parte pubblica nelle contrattazioni sindacali decentrate e responsabili della gestione del personale, sono i presidenti dell’*équipe* di osservazione e trattamento, responsabili delle linee d’indirizzo delle azioni trattamentali e rieducative da realizzare nei confronti della popolazione detenuta, delle cui sorti restano sempre e comunque responsabili anche per le conseguenze di decisioni non direttamente a loro imputabili. Tutto questo senza tutela legale né assicurativa per l’esposizione a rischio legato alle responsabilità professionali che la legge attribuisce, perché alla dirigenza penitenziaria, riformata con la legge Madia del 2005 e con il decreto legislativo del 2006 che ne ha declinato i contenuti dell’ordinamento professionale, non ha fatto seguito il contratto. I rappresentanti sindacali hanno chiarito che questa mancata definizione contrattuale ha lasciato i dirigenti in un limbo operativo che, nonostante le disposizioni di legge ordinaria, ha di fatto indebolito il ruolo della dirigenza a fronte di un aumento esponenziale di responsabilità attribuite *ope legis*, ma non riconosciute e disciplinate anche al fine di prevedere le tutele.

A parere degli audit la disciplina contrattuale deve essere realizzata come prima azione nel programma di riordino dell’amministrazione ed in parallelo con una riorganizzazione degli istituti penitenziari finalizzata ad istituire e disciplinare la figura e le competenze dei direttori delle diverse aree operative di cui si compone la struttura organizzativa di ogni istituto penitenziario (amministrativa, contabile, trattamentale e della sicurezza).

Hanno inoltre precisato che con il DPCM del 15 giugno 2015 n. 84 sono state accorpate le direzioni di istituti diversi e distanti, che originalmente avevano direzioni autonome, per cui un direttore si trova a gestire contemporaneamente più strutture penitenziarie. Ciò comporta sostanzialmente « *una gestione a distanza, comporta il fatto a volte di doversi affidare, comporta il fatto di dover verificare, una volta rientrato in quell’Istituto, che cosa effettivamente è accaduto e occuparsi della gestione amministrativa prevalentemente piuttosto che di quel lavoro di ascolto, di gestione reale, concreta e dialogante delle esigenze del personale e delle esigenze dei detenuti* ».<sup>(261)</sup>

Gli audit hanno evidenziato che il direttore è responsabile sia della sicurezza sia del trattamento. Per la contemporanea gestione di più istituti, non potendo assicurare una presenza fisica in carcere, le sue funzioni vengono delegate ad altro personale della struttura: l’assenza oggettiva della direzione non consente quella analisi e quella progettualità che una struttura complessa come il carcere necessita.

Per quanto riguarda la formazione, hanno riferito che le attività formative riguardano altre materie, non specifiche in relazione alla gestione della sicurezza di detenuti di un certo spessore, anche perché i detenuti

<sup>(261)</sup> *Idem*, audizione della dottoressa Carla Ciavarella coordinatrice nazionale Fp Cgil per il personale della carriera dirigenziale penitenziaria, pag. 5

sottoposti al regime ex articolo 41-bis O.P. sono ospitati in pochissimi istituti e vengono gestiti nel concreto dal G.O.M., seppur sotto la titolarità della Direzione dell’istituto. È stato proposto di « *rafforzare la posizione del direttore rispetto alle interlocuzioni con l’autorità centrale deputata, che è la Direzione generale dei detenuti e del trattamento, perché il G.O.M. è una struttura che in qualche modo deve relazionarsi in modo continuativo con il direttore che è responsabile della struttura. Il rischio, altrimenti è che si creino gestioni asincrone che non fanno bene a un efficiente e efficace esercizio dell’azione amministrativa in ambito di esecuzione penale* »<sup>(262)</sup>. L’aggiornamento andrebbe svolto ogni due anni perché « *le mafie si aggiornano* » ed il personale rischia di rimanere indietro<sup>(263)</sup>. Sono stati svolti dei corsi di aggiornamento sui reclami giurisdizionali e vi è in programma uno sulla corrispondenza.

Nella sostanza il dirigente deve approfondire autonomamente. A loro avviso sarebbe necessario anche una specifica formazione del personale del G.O.M., soprattutto perché ad oggi viene assegnato al gruppo anche personale neo assunto. Hanno prospettato l’esigenza di uno più stretto rapporto tra tutti i soggetti istituzionali, che si occupano a vario titolo dei detenuti sottoposti al regime differenziato. Andrebbero, inoltre, riviste le disposizioni che l’Amministrazione Penitenziaria ha emanato con la circolare del 2 ottobre 2017: bisognerebbe emanare poche regole ma chiare ed eliminare quelle minuziose e di dettaglio.

Per quanto riguarda la situazione strutturale degli istituti, « *la manutenzione ordinaria risente di una endemica e costante perenne carenza di fondi* », per cui spesso si è costretti a rinviare lavori necessari e si provvede ad effettuare solo quelli non rinviabili, pertinenti alla sicurezza dell’istituto, avvalendosi della manodopera dei detenuti, che se da un lato è un bene perché si offre ai ristretti un’opportunità lavorativa, dall’altro, però, va a discapito della qualità.<sup>(264)</sup>

Hanno inoltre evidenziato che la maggior parte delle carceri sono state edificate prima della riforma dell’ordinamento penitenziario e dell’emanazione del regolamento di esecuzione, per cui erano state progettate con altre finalità e attualmente sono carenti di spazi comuni da fruire nella quotidianità.

A parere degli audit, il sistema di garanzie, anche giurisdizionali, introdotte nel nostro Ordinamento per tutelare i diritti dei detenuti, ha aperto un nuovo ambito di competenza per il direttore dell’istituto penitenziario, che deve impegnarsi anche nella produzione di memorie scritte a difesa dell’Amministrazione Penitenziaria, chiamata in giudizio. Il dirigente penitenziario ha un ruolo attivo nella difesa delle scelte operate dall’Amministrazione Penitenziaria.

<sup>(262)</sup> *Idem*, audizione del dottor Rosario Tortorella, segretario nazionale Si.Di.Pe, Sindacato dei dirigenti penitenziari, pag. 13.

<sup>(263)</sup> *Idem*, audizione del dottor Mattia D’Ambrosio, segretario nazionale CISL – FNS, Federazione Nazionale della Sicurezza, pag. 7.

<sup>(264)</sup> *Idem*, audizione del dottor Antonio Galati, segretario nazionale del D.P.S., Dirigenza Penitenziaria Sindacalizzata, pag. 3.

Hanno rappresentato che i margini di discrezionalità circa la gestione dei detenuti in regime speciale è molto ridotta, in quanto è il Dipartimento che decide e dispone in materia.

Inoltre, hanno riferito che può accadere che il dirigente direttore dell’istituto penitenziario, chiamato ad elaborare note difensive in nome e per conto dell’Amministrazione Penitenziaria, sia poi anche individuato dal Magistrato di sorveglianza come *commissario ad acta* per dare attuazione al dispositivo dell’ordinanza emanata all’esito del ricorso presentato dal detenuto: il dirigente penitenziario si trova ad agire quale organo di garanzia su disposizione del magistrato, per dare esecuzione ad un provvedimento, per il quale aveva motivato parere opposto al suo accoglimento.

Hanno evidenziato che le sezioni destinate ad ospitare detenuti sottoposti al regime previsto dall’articolo 41-bis O.P. non sono tutte uguali, così come sono diverse tra loro tutte le 190 strutture penitenziarie del territorio nazionale: ciascuna conserva proprie caratteristiche connesse alle scelte architettoniche risalenti agli anni della sua costruzione. Dette scelte possono non corrispondere agli standard attualmente richiesti, ma modificare tali assetti non è semplice, in ragione dei tempi necessari per gli adeguamenti strutturali (dalla progettazione alla realizzazione) e per la disponibilità dei fondi. In questo contesto le 12 sezioni destinate ad ospitare i detenuti in regime differenziato non fanno eccezione.

Hanno segnalato che spesso al dirigente penitenziario vengono contestate condizioni strutturali di detenzione, sulle quali, purtroppo, non esiste sufficiente autonomia decisionale e gestionale. Hanno spiegato, infatti, che la programmazione finanziaria, che il dirigente propone annualmente, viene poi valutata dal Provveditore regionale, che trasmette il programma finanziario per l’intera regione alla sede centrale del Dipartimento, responsabile della programmazione finanziaria a livello nazionale e anche delle scelte relative alla programmazione e relativo finanziamento delle manutenzioni straordinarie e di nuove costruzioni. Tutto questo, hanno concluso, per affermare che la struttura organizzativa si muove su diversi livelli di responsabilità, ma è il dirigente penitenziario in sede locale a dover rispondere anche di questo agli organi della magistratura.

Hanno prospettato, inoltre, alcune proposte al fine di ridurre la presenza di detenuti in carcere, soprattutto dei detenuti della media sicurezza: a loro giudizio andrebbero aggiunte previsioni normative che amplino le condizioni per l’accesso alle misure sostitutive ed alternative alla pena detentiva per i condannati con residuo pena inferiore ai 5 anni, a vantaggio di tutto il sistema penitenziario, che potrà, in tal modo, dedicarsi alla gestione, in sicurezza, dei percorsi trattamentali di coloro i quali hanno commesso gravi reati e che devono scontare lunghe pene detentive (i detenuti ristretti nei circuiti di Alta Sicurezza che oggi, invece, con la carenza di personale, anche del trattamento, non possono essere seguiti con la necessaria attenzione).

A questo proposito e concludendo sul tema delle criticità gestionali nell’ambito dell’Alta Sicurezza, hanno proposto di definire per legge, e non per disposizione amministrativa, la connotazione dell’Alta Sicurezza, per parlare quindi di « regime di Alta Sicurezza » e, quindi, di dare maggiore

definizione ed una disciplina giuridica (non più amministrativa) ai profili di pericolosità sociale, stabiliti all’atto dell’ingresso in istituto, sulla base del titolo del reato per il quale si è accusati ovvero condannati. Livelli di pericolosità valutati all’atto dell’ingresso in carcere, rivalutati al momento della condanna a pena detentiva passata in giudicato, anche sulla base del comportamento serbato in carcere, in ossequio al principio del trattamento individualizzato stabilito dal nostro ordinamento penitenziario.

Il percorso di permanenza in un determinato regime (graduato per livelli di pericolosità penitenziaria) non dovrebbe, a parer loro, basarsi solo sulle informazioni delle autorità giudiziarie e delle Forze dell’Ordine, ma anche e soprattutto sul lavoro dell’*équipe* di osservazione e trattamento (ad organico aumentato) che possa – come previsto già dall’ordinamento penitenziario – costruire un percorso trattamentale (di studio, lavoro, attività ricreative, incontri con il proprio nucleo familiare) che accompagni il detenuto per tutta la durata della pena e che preveda anche permessi premio e, infine, la fruizione di misure alternative, dove il livello del regime di sicurezza si attenuerebbe, consentendo una progressione nel percorso trattamentale in ragione dei risultati positivi via via raggiunti.

Sono state, quindi, prospettate criticità gestionali dei detenuti con malattie mentali o disagi psichici e più in generale del disagio sociale che in carcere è più marcato e che, purtroppo, paga l’assenza del servizio sociale, che, privo di sufficienti risorse, è impegnato prevalentemente nell’esecuzione penale esterna.

Hanno ribadito che il carcere è una realtà complessa, che, per far fronte alla sua funzione, necessita di un investimento sul personale di tutti i ruoli degli operatori penitenziari (dirigenti penitenziari, personale di Polizia Penitenziaria, educatori, assistenti sociali) perché in carcere, molto di più che in altri luoghi, si può lavorare bene solo se si realizza un clima di collaborazione e coordinamento positivi con tutte le diverse componenti professionali, che fanno capo all’Amministrazione Penitenziaria, ma anche con i servizi sanitari, che sono responsabili della tutela della salute dei detenuti. Al contrario, invece, le carenze di organico esistenti, che riguardano in pari misura tutte le figure professionali, il rischio di contagio, i contagi e le quarantene hanno prodotto enormi vuoti organizzativi, che nell’emergenza non è stato facile colmare. E, soprattutto, hanno evidenziato che alle carenze organizzative gestionali non si può solo sopperire con la presenza della Polizia Penitenziaria, che non può essere lasciata sola nella gestione quotidiana: la Polizia Penitenziaria è parte di un sistema organizzativo, quello dell’esecuzione penale, dove la componete sicurezza è solo una parte dell’intero sistema, fatto di altre componenti come bene ci indica la Costituzione.

Per facilitare tutto questo – hanno concluso – è necessario investire nelle risorse umane qualificate, che siano in grado di rappresentare la multidisciplinarità professionale, che per i percorsi trattamentali è una esigenza imprescindibile, necessaria per declinare in unica soluzione la funzione trattamentale in sicurezza e la tutela dei diritti ed il rispetto delle persone.

## CAPITOLO XII LE NUOVE FORME DI COMUNICAZIONE DELLE MAFIE

### 12.1 PREMESSA

Il Comitato ha voluto approfondire il linguaggio mafioso, che nella storia delle mafie ha costituito un elemento di identità e di identificazione delle organizzazioni criminali. Un linguaggio non solo gergale, caratterizzato dalla segretezza – strettamente collegata all’omertà – ma anche simbolico, fatto di segni, di segnali, che nel tempo si tramandano e tramutano in altre forme, anche digitali. Si è inteso capire come le mafie comunicano, come parlano, come diffondono il consenso, anche all’interno delle carceri, alla luce dei nuovi strumenti tecnologici e digitali.

Nell’era della comunicazione di massa e digitale sarebbe certamente un errore pensare che le mafie non possano comunicare attraverso il digitale.

Il Comitato ha inteso audire in merito il professore Marcello Ravveduto, docente di *Public & Digital History* presso l’Università di Salerno e componente del Consiglio Direttivo dell’Associazione italiana di *Public History*.

### 12.2 L’AUDIZIONE DEL PROFESSORE MARCELLO RAVVEDUTO

Il Comitato ha auditato il professor Ravveduto nella riunione n.9 del 16 giugno 2021.

Al professore è stato chiesto di spiegare come si è trasformato il linguaggio mafioso nell’era digitale.

L’audit ha premesso l’importanza di conoscere questo linguaggio, in quanto è ancora un elemento centrale per l’identificazione e la costruzione del consenso delle mafie nei territori. Ha spiegato che da numerosi studi scientifici è emerso che chi utilizza i social tende a replicare la propria identità e a renderla un vero e proprio brand. Chi ha atteggiamento mafioso e deve profilare questo elemento sui social, tende « *ad avere ad avere un atteggiamento che è quello tipico dei social brand yourself, rendi te stesso un marchio e a quel punto il me stesso, non esiste. Noi sappiamo che una delle dinamiche tipiche dei mafiosi è una sorta di fondamentalismo, è stato detto dagli studiosi dello psichismo mafioso, cioè io cedo la mia identità personale alla identità più grande, più vasta e più forte della mafia, per cui io sono io in quanto mafioso, per questo la mia identità personale diventa parte integrante del mio agire*

 ».

Ha riferito che, da una ricerca realizzata su 80 profili di *Facebook* dai 14 ai 24 anni di giovani camorristi o borderline, implicati in vicende criminali, a partire dal 2017, si è potuto notare che il loro network relazionale ha un orientamento affettivo. Le connessioni si stabiliscono tra persone simili in una logica localistica e parentale. Un mondo chiuso, in cui la condivisione di emozioni e valori replica le dinamiche del contesto di

ambigua appartenenza criminale. La strategia di identificazione è intrisa di « cultura del narcisismo », esaltata dalla pratica del *selfie*. Mostrano i loro volti e i loro corpi in atteggiamento *glamour* adoperando un linguaggio di « frasi fatte », copiate in giro dal web e risemantizzate dall'accoppiamento tra immagini e parole. Nel 90% dei casi indossano capi d'abbigliamento costosi della marca Dsquared2. Sembra che vogliano dimostrare il successo personale attraverso l'esibizione di indumenti esclusivi: chi non li indossa è fuori dal loro mondo. Ma, se si presta attenzione, si può notare che nella scheda anagrafica del profilo è inserita la dicitura « lavora presso Dsquared2 » oppure « manager presso Dsquared2 ». Che significa ? Un'ipotesi plausibile è che il *brand* commerciale simboleghi l'appartenenza ad un *brand* sociale. Si sfoggia la marca per sottolineare l'adesione a un'organizzazione d'*élite* a cui possono aderire in pochi. Anche i narcos messicani usano l'abbigliamento e alcune marche per indicare l'affiliazione a un Cartello. Senza dimenticare che lo stile mafioso ha conquistato un suo spazio nel mercato del lusso. L'autorappresentazione vuole mostrare una superiorità morale: il mafioso (o chi orbita intorno al clan) non è un delinquente comune, ha bisogno di essere riconosciuto per quello che è anche virtualmente. Un'altra pratica che rimane immutata nel passaggio dal reale al virtuale è l'esposizione dei tatuaggi. Su Facebook diventa un'attestazione di *status*, un marchio inciso sulla pelle. Così come si mostra il brand stampato sulla maglietta, allo stesso modo alcuni ragazzi esibiscono sul petto la scritta « LOVE », dove la prima lettera simboleggia una pistola, la seconda una granata, la terza un rasoio divaricato, la quarta un kalashnikov. Anche oggi, come in passato, è diffusa l'incisione di nomi di amici deceduti o di immagini religiose, ma a questi si affiancano figure inaspettate come Joker – il cattivo del fumetto Batman – e Benito Mussolini. Nel primo caso – ha spiegato l'auditò – si sta comunicando il « posizionamento sociale »: sono il cattivo che deride la società e gode per la sofferenza dell'avversario. Nel secondo caso, non c'è nessun riferimento ideologico: il duce è la trasfigurazione della capacità di comandare, di mantenere l'ordine usando la violenza.

Il mondo delle mafie si replica nei social anche attraverso la traduzione del gergo in *emoji*: la siringa con la goccia di sangue è la metafora della trasfusione che sancisce un patto di fratellanza. Oltre alla siringa sanguinante, l'auditò ha riferito che i simboli più usati sono la bomba esplosiva, la pistola, il coltello, il pugno, il missile, l'angelo, la croce, il teschio, il fantasma, la foglia di marijuana, le tre scimmiette e molte altre spesso associate all'immagine del cuore. Ogni figura ha un significato diverso, in base al destinatario del post. L'icona, unita al testo, dà un'intonazione tipica del parlato, una qualificazione concettuale che rafforza l'empatia della relazione. Si possono adoperare gli stessi simboli, ma il senso del messaggio cambia a seconda dell'interlocutore: l'amico, il nemico, l'infame, l'ambiguo, il codardo, il ragazzo perbene, la comitiva, la paranza, la fidanzata, l'amante e così via. Inoltre, la frequenza d'uso di alcuni simboli è una risemantizzazione digitale del gergo mafioso: le *emoji* raffiguranti le armi (bombe, pistole, coltelli, il missile ecc.) appartengono all'iconografia dei videogiochi; i riferimenti alla fratellanza (il pugno, il sangue, la foglia

di marijuana ecc.) vengono dalla sfera dell'hip hop; altre ancora derivano dalla tradizione popolare (il teschio, il fantasma, le tre scimmiette) o dalla simbologia cattolica (l'angelo e la croce). Le icone acquistano una funzione polisemica, che racconta sia la mentalità individuale, sia quella del gruppo. La digitazione ibrida di parole e segni è un'innovazione della « Google generation » che sfrutta le *emoji*, partendo dal tradizionale gergo criminale, per tracciare i confini dell'etica mafiosa virtuale.

Con riferimento ai *social network*, il professore ha, inoltre, spiegato che, in *TikTok* si trova il caso della sezione Alta Sicurezza del carcere di Avellino, nella quale alcuni reclusi hanno introdotto uno *smartphone* per pubblicare video sul nuovo social *trendy*, dando luogo all'indagine delle Forze dell'ordine. Con l'esplosione determinata dal *lockdown* nel 2020, *TikTok* è diventato il *social medium* che ci consente per la prima volta di vedere come il mondo interno alle mafie si autorappresenta con le sue tendenze, i suoi tormentoni, le sue ossessioni, le sue aspirazioni e desideri di affermazione. Attraverso *TikTok* i mafiosi stanno creando un'identità *disintermediata*, che non ha più bisogno degli operatori dei media (giornalisti, scrittori, registi, sceneggiatori, fotografi ecc.) per essere raccontata. Si aggirano persino le regole interne di omertà e segretezza, annullando la forza del *clan* come corpo intermedio del crimine, per costruire un modello individuale di successo, fondato sullo stile di vita orgogliosamente criminale, che si coniuga nell'autoreferenzialità della *clip*, con l'idea di appartenere ad un mondo elitario, fatto di lusso e benessere da esibire come stimmate di un potere rappresentato come il set di una rivista di moda (anche quando si sfocia palesemente nel *trash*). Le mafie appaiono così come un *brand* di antica tradizione in grado di distribuire ricchezza alle fasce sociali marginali innalzandole allo stesso livello dei Vip che guadagnano facendo gli *influencer*.

L'altro aspetto importante, ha segnalato l'auditò, « è che la *musica trap* va ascoltata perché ci possa piacere o meno, è una forma di letteratura bassa, che è in grado di raccontare un mondo che rischia di sfuggirci, che è frammentato ma che riesce a raccogliere le esperienze di violenza, di marginalità e di criminalità che ci sono sui territori. Non tanto e non solo sui territori meridionali ma dentro una dimensione periferica di marginalità che sdogana la violenza dentro le nuovissime generazioni il cui linguaggio diventa, anche attraverso la questione mediale, facilmente violento perché è un linguaggio mediato, mediale, quindi sembra essere virtuale, sembra non essere offensivo ... In realtà sta nel nostro ritardo cogliere questa esposizione ... cominciare a comprendere come le mafie parlano dentro e fuori i contesti carcerari, come quel linguaggio, quel gergo, che era nato agli inizi dell'ottocento per nascondere un mondo, oggi sia un linguaggio alla luce del sole anche se gergale, come questo linguaggio gergale diventi sempre più un linguaggio generazionale che si collega all'utilizzo di una simbologia generazionale che assume significati diversi criminali o di tendenza alla violenza a seconda dei messaggi, a seconda dei contesti, a seconda dei profili.

Questo si fa solamente cominciando a studiare e cominciando a comprendere la primissima cosa: che una canzone trap, una canzone

*neomelodica, che hanno contenuto criminale, un video che proviene da quel mondo non è trash, e non è folklore, è il modo di comunicare di un mondo che comincia per la prima volta con la dimensione della possibilità di tutti comunicare a tutti ad auto-comunicare il proprio comune immaginario, ad auto rappresentarlo. Non c'è più Sciascia, che lo racconta per loro, non c'è più Saviano che lo racconta per loro, lo raccontano da soli, hanno questa possibilità e lo raccontano da soli come un'epopea perché loro sanno bene che nella storia dell'immaginario delle mafie, queste sono state raccontate come un'epopea. Dunque queste narrazioni nascono già con un auto immaginario in riflesso, potremmo dire, e loro vanno alla ricerca addirittura di un'auto avveramento di questo immaginario, loro raccontano sé stessi come un'epopea nella speranza che lo sia, spingendo molto sull'idea che il loro è un mondo che funziona perché gli consente di vivere bene, perché è una impresa commerciale che funziona ... dunque bisogna studiare, bisogna arrivare, secondo me, a determinare la costruzione di un vero e proprio osservatorio nazionale su come si determinano e si costruiscono i linguaggi mediiali delle mafie, su come i social rappresentano le mafie, su come si determina la nuova autorappresentazione delle mafie, su quali sono i temi che determinano quelli che sono il successo e le visualizzazioni di questi temi e vedere fino a che punto questi temi invadono la società in quanto temi del discorso pubblico e quanti alcuni di questi possano essere apologia di mafia ... Io credo che prima di tutto noi dovremmo cominciare a comprendere se c'è la possibilità di configurare una apologia di mafia, poi se siamo di fronte a un reato di opinione, ma questo lo possiamo capire solamente se noi costruiamo una casistica nella quale è possibile configurare un reato di opinione, l'altro è ancora sapere tutto questo ma consentire e difendere fino in fondo l'articolo 21 della Costituzione. Questi elementi devono stare in equilibrio e, secondo me, possono avere un correttivo molto forte se noi cominciamo a costruire una campagna di comunicazione avversativa a questo mondo. Cominciamo a porci il problema della media communication, della media education nelle scuole e non solo. Anche negli ambienti collaterali a quelli delle scuole e verso una generazione che utilizza ad intuizione, diciamo così, ad induzione anche potremmo dire, i social ».*

### 12.3 LA PROPOSTA DI LEGGE DI MODIFICA DELL'ARTICOLO 414 DEL CODICE PENALE

L'attenzione verso questa nuove forme di comunicazione delle mafie ha dato luogo alla proposta di legge n. 2899<sup>(265)</sup> che ha per oggetto la « modifica all'articolo 414 del codice penale, in materia di circostanza aggravante dell'istigazione o dell'apologia riferite al delitto di associazione di tipo mafioso o a reati commessi da partecipanti ad associazioni di tale natura ». Il principio ispiratore della proposta può essere sintetizzato in questo passaggio: « Non si può più tollerare che messaggi così pericolosi vengano spacciati per arte e questo vale per la musica, per il cinema, per

<sup>(265)</sup> A.C. n. 2899/2021 d'iniziativa dei Deputati Ascari, De Carlo, Mariani, Martinciglio, Romaniello, Spadoni, Termini e Villani.

*i social network e per ogni altro mezzo di comunicazione di massa. Il principio della libertà di espressione, anche artistica, trova un limite laddove si istiga a compiere reati e ad esaltare un modello di società non fondata sul diritto. [...] Pertanto, di fronte a questi episodi sempre più frequenti in cui nel corso di manifestazioni pubbliche o religiose, o addirittura sui social network o con altri mezzi di comunicazione, si inneggia alla mafia facendo istigazione o apologia del delitto di mafia si propone di introdurre nell’ordinamento l’aggravante dell’istigazione o dell’apologia del delitto di associazione di tipo mafioso e delle sanzioni amministrative per gli operatori della comunicazione, al fine di punire tali condotte di grave disvalore sociale. Si configura quindi una fattispecie mutuata dall’apologia di fascismo ».*<sup>(266)</sup>

La proposta di legge si compone di due articoli. L’articolo 1 modifica l’articolo 414 del codice penale, aggiungendo, dopo il quarto comma, altri due commi, volti a introdurre l’aggravante dell’istigazione o dell’apologia del delitto di associazione di tipo mafioso, per cui, salvo che il fatto costituisca più grave reato, se l’istigazione o l’apologia riguardano il delitto previsto dall’articolo 416-bis dello stesso codice o i delitti commessi da tali associazioni la pena è aumentata della metà. La pena è aumentata fino a due terzi, se il fatto è commesso durante o mediante spettacoli, manifestazioni o trasmissioni pubbliche o aperte al pubblico ovvero se il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici. In relazione ai fatti di cui al quinto comma non possono essere invocate, a esimente, ragioni o finalità di carattere artistico, letterario, storico o di costume. L’articolo 2 stabilisce che, quando il delitto di cui al quinto comma dell’articolo 414 del codice penale è commesso mediante l’utilizzo di *social network* ovvero mediante emittenti radio o televisive o per mezzo della stampa, il soggetto responsabile della divulgazione del contenuto non conforme al divieto di apologia previsto dal medesimo comma è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 10.000 euro e con l’obbligo di rettifica.

Dunque, sulla scia della convinzione che la libertà del pensiero non può più essere invocata quando l’espressione del pensiero si attua mediante un’offesa ai beni e ai diritti tutelati dalla nostra Carta costituzionale, come è emerso nell’audizione del professor Ravveduto<sup>(267)</sup>, il Comitato ha ritenuto fondamentale e funzionale realizzare una ricerca scientifica con il progetto « *Come comunicano le mafie nell’era digitale ? Ricerca scientifica sulla costruzione e diffusione degli immaginari mediatici tra libertà d’espressione e apologia delle mafie* », con l’Università degli studi di Modena e Reggio Emilia.

Il progetto mira (va) a realizzare uno studio approfondito per cercare di cogliere il labile confine tra libertà d’espressione ed apologia mafiosa, garantendo il pieno rispetto dei diritti costituzionali. Una ricerca, in altre parole, per indagare le nuove forme di comunicazione delle mafie, ma anche il sedimentarsi di immaginari digitali capaci di trasferire e ampliare

<sup>(266)</sup> *Idem.*

<sup>(267)</sup> Comitato XXI, riunione n. 9 del 16 giugno 2021, audizione del professor Marcello Ravveduto.

nel virtuale atteggiamenti e mentalità caratterizzanti le mafie nella realtà fattuale.

Difatti, le parole dell'audit sono chiare sul punto: « *Le mafie sono un'ombra che prende consistenza grazie al rispecchiamento nei media. Il risultato di molteplici rifrazioni e rimbalzi tra specchi (media) diversi per grandezza, forma e posizione che rafforzano la logica frattale delle narrazioni. Un processo di agglutinazione che potrebbe essere definito effetto “stanza degli specchi”. Nella “stanza degli specchi”* » – ha aggiunto il prof. Ravveduto – « *nessuna immagine elide la precedente, al contrario tutte concorrono ad ampliare l'immaginario delle mafie. Nel corso del tempo – dalla letteratura al teatro, dalla fotografia al cinema, dalla musica alla radio, dalla Tv al web – i media, intersecandosi, hanno prodotto un mastodontico immaginario delle mafie che si sviluppa grazie alla continua addizione dei supporti e alla moltiplicazione esponenziale dei messaggi. Il flusso di parole, suoni e immagini, passando da una piattaforma all'altra (dalla oralità alla carta stampata, dalla carta stampata all'impressione delle immagini, dalla impressione delle immagini alla pellicola, dalla pellicola alle frequenze televisive, dalle frequenze televisive al digitale), si aggrega in una seria infinita di catene di significato replicanti espressioni, situazioni e condizioni individuali e contestuali* ».

« *Oggi la disintermediazione dei social* » – ha concluso il docente – « *ha creato figurazioni autonome delle mafie che si alimentano all'interno del circuito autoreferenziale dei media. Queste rappresentazioni vanno studiate ed esaminate per comprendere come riescono a influenzare il discorso pubblico interponendosi tra realtà, memoria e immaginario* ».

La fine anticipata della legislatura non ha consentito lo sviluppo del progetto.

## CAPITOLO XIII « LIBERI DI SCEGLIERE »

### 13.1 L'AUDIZIONE DEL DOTTOR ROBERTO DI BELLA, PRESIDENTE DEL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI CATANIA

Il 26 gennaio 2021, nell'ambito del Gruppo di lavoro, in seguito Comitato XXI, sul « *Regime carcerario ai sensi dell'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario e sulle modalità di esecuzione della pena intramuraria in Alta Sicurezza* » nonché del X Comitato relativo all'« *Analisi dei programmi dei procedimenti di protezione testimoni e collaboratori di giustizia* », è stato auditato il dottor Roberto Di Bella, presidente del tribunale per i minorenni di Catania, già presidente del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria<sup>(268)</sup>.

L'audizione è stata funzionale a questo Comitato, poiché l'audit, attraverso il suo impegno personale nella qualità di magistrato prima e di presidente del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria poi, si è reso protagonista e promotore del progetto « Liberi di scegliere » riguardante la tutela dei minori di 'ndrangheta nella prassi giudiziaria del suddetto tribunale calabrese.

L'audit ha spiegato che *usando* l'intuizione ha esaminato il rapporto tra i minori appartenenti a famiglie di 'ndrangheta (o comunque vicini a tali ambienti) e il concreto pregiudizio evolutivo subito. Questo approccio ha spinto il suo ufficio giudiziario ad approfondire i vincoli familiari e la loro incidenza disfunzionale sul processo formativo del fanciullo, definendo i limiti della discrezionalità educativa dei genitori. In concreto, per garantire il diritto dei minori a ricevere un'educazione responsabile, conforme ai valori costituzionali, si è creata una trama di solidarietà educativa, che affianca i ragazzi nel cammino verso la loro « libertà di scegliere ».

Difatti, l'audit ha affermato che: « *io ho lavorato per 25 anni al tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, negli ultimi 10 da Presidente, e nel corso di questa lunga esperienza professionale, mi sono trovato a giudicare prima i padri, poi i figli, tutti appartenenti alle storiche di 'ndrangheta del territorio. Questo dato ci ha rafforzato nella convinzione che la cultura di 'ndrangheta si eredita all'interno della famiglia. Così, a partire dal 2012, abbiamo iniziato a adottare dei provvedimenti civili di decadenza o limitazione della responsabilità genitoriale e, nei casi estremi, di allontanamento dei minori dal nucleo familiare. Questo tipo di orientamento giurisprudenziale chiaramente ha degli agganci normativi ben solidi, non siamo degli avventurieri del diritto, ma ci muoviamo nell'ambito di una cornice normativa costituzionale e internazionale pattizia ben solida. Questi provvedimenti hanno comportato nei casi estremi l'allontanamento dei ragazzi dalla Calabria, con un obiettivo ben specifico, quello*

<sup>(268)</sup> Comitato X, riunione n. 19, e Comitato XXI, audizione del dott. Roberto Di Bella, trascrizione del 26 gennaio 2021.

*di apprestare adeguate tutele per una regolare crescita psicofisica e, nel contempo, per consentire loro di sperimentare orizzonti culturali, sociali, psicologici, affettivi, diversi da quelli che respirano nel contesto di provenienza ... Abbiamo adottato molti provvedimenti che hanno riguardato più di 80 minori, ed è accaduto che ci siamo ritrovati a intercettare quasi involontariamente quello che potremmo definire un bisogno sociale, ovvero la sofferenza e la richiesta di aiuto di molte mamme. Ci siamo accorti che molte di queste donne sono provate dai lutti, dalle carcerazioni loro o dei loro familiari, ci siamo accorti che la 'ndrangheta e la criminalità organizzata provocano sofferenza non soltanto all'esterno, ma soprattutto all'interno della famiglia ... Diverse donne, quando hanno capito che i nostri provvedimenti non erano punitivi ma a tutela dei loro ragazzi, hanno fatto un passo avanti, alcune sono diventate collaboratrici di giustizia proprio con l'obiettivo di salvare i loro figli, altre invece ci hanno chiesto di allontanare i loro ragazzi dalla Calabria o di essere aiutate ad andare via dalla Calabria. Molte di loro non erano collaboratrici o testimoni di giustizia, non avevano apporti dichiarativi rilevanti da rendere alle procure della Repubblica, allora per queste donne non c'era una rete di tutela, c'è un vuoto normativo ... Questo è il tema del progetto Liberi di scegliere, il tema del progetto della proposta di legge Nesci. Abbiamo cercato con dei protocolli di colmare questa lacuna normativa perché mandando via i ragazzi, dovendo aiutare ad andare via anche le madri, perché molte di loro ci hanno chiesto di potersi ricongiungere ai loro figli, allontanarsi dal gioco criminale della famiglia, ci siamo accorti che non c'è una rete normativa di supporto ... Quindi abbiamo chiesto aiuto a Libera, a don Ciotti, e all'avvocato Enza Rando, e con il volontariato qualificato antimafia, abbiamo poco a poco cominciato a creare delle prassi virtuose di accoglienza. Andavano via prima i ragazzi, poi le mamme, interi nuclei familiari. Ad oggi sono quasi 25 nuclei familiari ad essere andati via dalla Calabria e non tutti sono entrati nel sistema di protezione perché, come dicevo, non tutte le donne che sono andate via avevano apporti dichiarativi da rendere »<sup>(269)</sup>.*

*Questa prassi virtuosa – ha spiegato l'auditò – « è diventata un protocollo governativo »<sup>(270)</sup>.*

L'ultima versione del protocollo è stata firmata lo scorso 31 luglio 2020 ed è stata sottoscritta da 5 ministri: il Ministro della giustizia, il Ministro dell'interno, il Ministro della famiglia, il Ministro dell'Istruzione e il Ministro dell'Università, poi ancora dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, dagli Uffici giudiziari minorili di Reggio Calabria, dalla procura di Reggio Calabria e dalla Conferenza episcopale italiana, che finanzia questo progetto con i fondi dell'8 per mille. Al primo punto del documento, l'impegno di strutture e di risorse per la creazione di una rete specializzata – giudici, assistenti sociali, psicologi, forze dell'ordine, famiglie affidatarie, case famiglia, strutture comunitarie – in grado di af-

<sup>(269)</sup> *Idem*, pagg. 2 e 3.

<sup>(270)</sup> *Idem*, pag. 3.

frontare puntualmente ogni caso e di dialogare con i familiari detenuti, nel tentativo di coinvolgerli nel nuovo percorso dei figli.

Epperò, secondo il dottor Di Bella, « *I protocolli hanno carattere estemporaneo, per dare continuità giuridica sociale e soprattutto normativa al progetto servirebbe una legge. La proposta di legge Nesci, che è stata fatta anche sulla base della rete di accoglienza di protezione che abbiamo creato, è già un punto di partenza molto significativo ... proprio per questo abbiamo inserito anche il Ministero dell'istruzione e il Ministero dell'Università, perché noi riteniamo che l'aspetto culturale sia fondamentale, i tribunali, l'autorità giudiziaria intervengono su situazioni che sono già patologiche, ma la prevenzione primaria la deve fare la scuola. Allora abbiamo pensato, di concerto con i rappresentanti del Ministero dell'istruzione e dell'Università, di fare conoscere il progetto Liberi di scegliere, quindi parlare di criminalità organizzata e degli effetti deleteri che la stessa provoca sulla vita di tutti noi, nelle scuole in modo capillare. Il Ministero dell'istruzione sta inoltre finanziando con dei sussidi scolastici i ragazzi che vogliono studiare ma che non hanno le possibilità, la stessa cosa sta facendo il Ministero dell'Università che sta sensibilizzando i vari atenei ad affrontare il tema specifico della devianza minorile e della criminalità organizzata, perché l'accademia forma le classi dirigenti del futuro, allora è bene che ci sia una sensibilizzazione sul tema* »<sup>(271)</sup>.

L'aspetto fondamentale è fondato sui circuiti comunicativi tra uffici giudiziari. Spiega l'audio: « *al momento non esiste una norma che prevede dei circuiti comunicativi tra uffici giudiziari in questi contesti. Noi siamo potuti intervenire in tante situazioni tempestivamente grazie alle segnalazioni che la procura della Repubblica di Reggio Calabria ci ha fatto in costanza e in concomitanza alle indagini penali a carico dei maggiorenni. Ad esempio, se da una intercettazione ambientale o telefonica emergeva una situazione di pregiudizio per un minore, anche non costituente reato, noi avevamo subito la comunicazione da parte della Repubblica ordinaria che ci consentiva, evitando vuoti di tutela, di intervenire tempestivamente in un'ottica di bilanciamento tra l'esigenza di segretezza dell'indagine penale e quella di tutela del minorenne coinvolto, esigenze di tutela che non sono subvalenti ... Un primo punto importante sarebbe quello di normare questo circuito comunicativo che, al momento si fonda su dei protocolli, su delle buone volontà e sulla risoluzione del Consiglio superiore della magistratura, perché questo è intervenuto, il 31 ottobre 2017, cristallizzando e dando linee direttive agli uffici sul prototipo del progetto Liberi di scegliere. Chiaramente una modifica normativa a costo zero, che prevede questo circuito comunicativo tra uffici giudiziari ordinari e minorili, consentirebbe di uniformare le prassi su tutto il territorio nazionale, soprattutto consentirebbe agli uffici giudiziari minorili di intervenire tempestivamente ... Al momento esiste soltanto una disposizione per cui la Commissione centrale per le speciali misure di protezione, ogniqualvolta ci siano minori affidati anche a persone non incluse nel programma di*

<sup>(271)</sup> *Idem*, pagg. 4 e 5.

*protezione, ne dà comunicazione agli uffici giudiziari minorili. Si tratta di una comunicazione che avviene tardivamente, in queste situazioni la tempestività è fondamentale »<sup>(272)</sup>.*

L'audit ha illustrato un'altra prassi d'intervento, affermando che: « *siamo intervenuti a tutela di minorenni figli di testimoni o collaboratori di giustizia nei casi in cui uno dei due genitori non era inserito nella proposta di protezione perché intraneo o contiguo alla criminalità organizzata. Anche questa prassi di intervento nasce dal protocollo Liberi di scegliere, che purtroppo ha una genesi molto triste che è quella del suicidio, forse omicidio, della famosa Maria Concetta Cacciola, donna che aveva iniziato un percorso di testimonianza con la giustizia. Era stata allontanata dalla Calabria e messa in protezione ma i figli erano rimasti in Calabria con i suoi genitori, i quali non hanno avuto scrupoli nell'utilizzare questi bambini come strumento di pressione al limite del maltrattamento, per costringere il testimone di giustizia a ritrattare e a recedere dal percorso di legalità intrapreso. È accaduto che questa povera ragazza tornò in Calabria, una vicenda tristemente nota, poi morì dopo un mese, un mese e mezzo, ingerendo acido muriatico. Si è suicidata o l'hanno suicidata »*<sup>(273)</sup>.

L'audit si è soffermato anche in merito alla concreta attuazione del programma di protezione nei confronti dei minori, segnalando che: « *tra 6.000 tra testimoni e collaboratori di giustizia quasi 2.000 sono minorenni e per questi ultimi ci sono in tutto 3–4 psicologi del Servizio centrale di protezione ... Il Sistema di protezione, secondo me, ha delle lacune che cominciano già nella fase iniziale ... quando c'è la proposta di protezione da parte del procuratore della Repubblica, le misure urgenti, immediate, vengono adottate dal prefetto. In questa fase che è anche decisiva e la più delicata, in cui c'è la scelta di collaborare e si viene subito spostati in una località protetta. In questa fase mi è stato raccontato da tanti collaboratori e testimoni che si viene messi, ad esempio, in alberghi dove si resta per lungo tempo e non c'è una assistenza psicologica, i bambini spesso non vanno a scuola. La fase che intercorre tra la proposta di inserimento nel programma di protezione e la delibera della Commissione centrale. È di 2-3-4 mesi, un tempo lunghissimo per chi si trova in una situazione di limbo, soprattutto in questa fase non c'è una adeguata assistenza psicologica e spesso i ragazzi non vanno a scuola. C'è una disposizione, mi sembra che sia l'articolo 17 del Testo sui testimoni di giustizia del '91, che prevede che il capo della polizia può stanziare dei fondi ad hoc per garantire eventualmente l'assistenza psicologica o l'inserimento scolastico. È normativa eccezionale, io credo invece che già nella prima fase dell'inizio della collaborazione, l'assistenza psicologica è fondamentale ... Per quel che riguarda i minori c'è un decreto ministeriale del 2005 che prevede che il Servizio centrale di protezione può avvalersi della collaborazione del Dipartimento giustizia minorile o delle Asp del territorio. Il Dipartimento giustizia minorile non ha psicologi in carico, se non in casi*

<sup>(272)</sup> *Idem*, pag. 5.

<sup>(273)</sup> *Idem*, pagg. 6 e 7.

*eccezionali, un bambino di 10–11 anni che viene allontanato dal suo territorio, deve innanzitutto assumere subito un nominativo diverso, deve fingere sulla sua identità con i compagni di scuola, deve fingere sulla sua vita quando ha incontri protetti con i familiari che restano in Calabria o in Sicilia, vi rendete conto che è un peso già difficile da sostenere per un adulto, per un bambino di 10–11 anni è veramente un peso enorme. Pensare che l’assistenza psicologica si possa fare una o due volte al mese mandando il bambino a un consultorio familiare è una cosa che non regge. Servirebbero degli psicologi specializzati, che si occupano soltanto di questo settore, che abbiano chiare quelle che sono le dinamiche criminali di certe realtà e che possono muoversi anche svincolati da orari d’ufficio, perché il bambino che va all’Asp a fare la fila al consultorio familiare, secondo me, non funziona. Servirebbe un approccio diverso, con sedute anche di psicoterapia quando sono richieste costanti più volte a settimana e sganciate da ambulatori pubblici che, oltretutto, sono anche potenzialmente pericolosi. Per questo credo che si debba ripensare a questo aspetto, l’assistenza psicologica fondamentale per garantire la tenuta dei minorenni, quindi dei loro familiari, che sono i collaboratori e i testimoni di giustizia. Se non si ha una visione prospettica e chiara di queste situazioni, penso che il sistema abbia molti momenti di crisi »<sup>(274)</sup>.*

Durante l’audizione, il dottor Di Bella ha ritenuto opportuno illustrare le richieste rivolte ai detenuti sottoposti al regime 41-bis O.P., in riferimento ai figli minori anche per i colloqui, soprattutto nel periodo della pandemia COVID/19: « *Noi abbiamo chiesto a dei detenuti che sono al 41-bis di dare un contributo al percorso di emancipazione dei loro figli, di spiegare ai ragazzi loro, con le loro parole, i motivi per cui sono detenuti, per cui hanno avuto delle condanne. È questo quello che stiamo cercando di fare e in questa ottica, anche i colloqui via Skype possono essere utili, fermo restando che ci sono delle norme costituzionali che non possono essere violate. Però credo che ci sono tanti bambini, durante la situazione di pandemia a maggior ragione, di 5–6–7 anni che non possono spostarsi continuamente a Spoleto, a Tolmezzo del Friuli, in Sardegna, i carceri di massima sicurezza, quelli del 41-bis, sono tutti nel nord Italia o in Sardegna. Non tutti hanno le possibilità fisiche, di salute, economiche per poter affrontare questi viaggi, io credo che le video chiamate organizzate in tutta sicurezza, ad esempio in una caserma dei carabinieri, possano tranquillamente essere sostitutive dei colloqui in presenza. D’altronde sono tutti colloqui che vengono videoregistrati, c’è la possibilità di interromperli in qualunque momento, e noi li stiamo utilizzando proprio per il processo rieducativo dei ragazzi e dei minorenni, ma anche dei genitori che dimostrano segnali di resipiscenza. Al riguardo la norma del 41-bis non prevede la possibilità dei colloqui sostituiti via Skype, il tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, l’ordinanza l’ho scritta io, ha sollevato una questione di legittimità costituzionale di questa norma, solo che il 9 marzo la Corte costituzionale deciderà. Anche su questo io penso, sia per una*

<sup>(274)</sup> *Idem*, pag. 10 e 11.

*esigenza di umanità, ma anche per una prospettiva rieducativa e del condannato e del figlio minorenne, è una piccola modifica che potrebbe essere sicuramente apportata. Oltre tutto, i colloqui via Skype sono già previsti per i detenuti della media sicurezza, io credo che con i dovuti accorgimenti non ci dovrebbero essere problemi di sicurezza »*<sup>(275)</sup>.

Sulla risonanza ed i benefici del progetto, l'audit ha affermato che: « *Il progetto Liberi di scegliere ha avuto un'eco internazionale. Se voi guardate su Internet sono stato invitato all'Università di Harvard, proprio nelle settimane scorse, è studiato al Trinity College di Dublino, moltissime Università o esperti di sociologia e criminologia se ne stanno occupando, c'è una eco mediatica internazionale molto importante. Credo che i giornalisti e gli studiosi stranieri lo stanno approfondendo e lo ritengono uno strumento molto utile da poter applicare anche in altre realtà, non soltanto a quelle legate alla criminalità organizzata locale. Io spero che ci sia la stessa attenzione all'interno, io credo che sicuramente la cristallizzazione in norma potrebbe dare continuità giuridica sociale e anche culturale a questo progetto di cui stanno beneficiando tanti ragazzi, tante mamme, tanti nuclei familiari che adesso possono coltivare e alimentare sogni di speranza laddove sembrava che non ve ne fossero. Credo anche che sia molto importante, da un punto di vista emotivo mediatico programmare qualcosa, ad esempio la fiction Liberi di scegliere ha toccato le corde emotive di moltissimi adolescenti, di molte mamme. Vi dico che questo film ha favorito la nostra azione giudiziaria perché tanti ragazzi si sono fatti sotto, nelle scuole tanti ragazzi hanno chiesto aiuto alle insegnanti, tante mamme sono venute a chiederci aiuto per i loro figli e so che anche dei detenuti che lo hanno visto lo hanno apprezzato. La chiave del successo di questo film, a cui ho dato un contributo gratuito alla sceneggiatura insieme a Monica Zapelli, che è anche la coautrice del mio libro, è stata che l'obiettivo era quello di demistificare il modello e il mito mafioso che affascina gli adolescenti »*<sup>(276)</sup>.

Infine è opportuno rilevare che, come ampliamento del progetto presentato dell'audit, nel 2021, presso la Prefettura di Catania, è stato istituito l'Osservatorio Metropolitano<sup>(277)</sup> di coordinamento e monitoraggio per la pianificazione degli interventi e delle strategie, nei quartieri più disagiati del territorio catanese. Hanno aderito al suddetto Osservatorio il Comune di Catania, la Procura presso il Tribunale dei minori, l'Università di Catania, le Forze dell'Ordine, l'Ufficio Scolastico Regionale, l'Ufficio Servizio Sociale per i minorenni dell'Amministrazione della Giustizia, l'Ispettorato del lavoro, nonché la Curia di Catania. Vi hanno preso parte, altresì, alcune associazioni onlus e centri di aggregazione, in particolare l'Associazione Talità kum, il Polo educativo « Villa Fazio », la Misericordia di Librino, la Rete Piattaforma per Librino, l'Associazione « Libera », nonché il parroco della parrocchia « Resurrezione del Signore » attiva nel

<sup>(275)</sup> *Idem*, pagg. 13 e 14.

<sup>(276)</sup> *Idem*, pag. 15.

<sup>(277)</sup> Il primo embrione nasce a Reggio Calabria, diventato, poi, il progetto Liberi di scegliere.

quartiere. La finalità essenziale dell'accordo è creare una rete tra istituzioni ed associazioni operanti sul territorio, a partire da quelle di carattere religioso, quelle di ordine sociale, centri di aggregazione e formazione educativa per costruire insieme nuovi percorsi formativi di educazione civica. L'audit, sul punto, ha precisato che: « *L'obiettivo è creare una cabina di regia, di monitoraggio, di osservazione di quelle che sono le dinamiche minorili nei territori, mappare le aree a rischio, vedere quelli che sono le esigenze e i bisogni formativi e pianificare delle strategie di intervento. Pianificarle nell'immediato ma anche fungere da stimolo ai governanti e alla classe politica* »<sup>(278)</sup>.

A seguito dell'audizione è stata presentata un'interrogazione parlamentare nella quale l'interrogante (on. Ascari) ha chiesto al Ministro dell'interno di promuovere pronte ed adeguate iniziative sull'argomento.<sup>(279)</sup>

<sup>(278)</sup> Comitato X, riunione n. 19, e Comitato XXI, audizione in videoconferenza del dottor Roberto Di Bella, trascrizione del 26 gennaio 2021, pag. 17.

<sup>(279)</sup> Interrogazione a risposta orale 3-02055 presentata dall'on. Ascari, presentata alla Camera dei deputati il 17 febbraio 2021, seduta n. 458: « *Al Ministro dell'interno. Per sapere: Premesso che: con il coordinamento della prefettura di Catania, il 14 gennaio 2021, è stato siglato un importante accordo tra i vari soggetti istituzionali e sociali competenti, e le diocesi di Catania, Acireale e Caltagirone, con il quale si è provveduto a costituire presso la stessa prefettura della città un Osservatorio metropolitano per il monitoraggio del fenomeno della devianza giovanile nell'area cittadina per favorire la cura delle esigenze educative e di inserimento sociale dei ragazzi con l'obiettivo di assicurare la piena attuazione delle funzioni di tutela dei minorenni o dei giovani adulti destinatari di provvedimenti giudiziari; l'accordo trae origine dalla plessa collaborazione avviata in Calabria tra il prefetto della città e il presidente del tribunale per i minorenni, Di Bella, culminata nella preparazione del progetto "Liberi di scegliere"; l'accordo si propone di favorire progettualità condivise e modalità operative integrate tra gli attori istituzionali per il perseguitamento dei seguenti obiettivi: il recupero culturale dei quartieri della città di Catania e dei comuni dell'area metropolitana, afflitti da povertà educativa e criticità sociali, substrato della devianza giovanile; la programmazione di strategie di contrasto della dispersione scolastica e l'elaborazione di interventi di inclusione sociale, culturale e lavorativa in favore dei minorenni o dei giovani adulti provenienti da contesti familiari e ambientali degradati della città metropolitana; il coinvolgimento operativo delle forze dell'ordine nelle attività di recupero dei minorenni e dei giovani adulti destinatari di provvedimenti giudiziari; la pianificazione di interventi volti a favorire il cosiddetto tempo pieno nelle scuole delle aree degradate della città metropolitana e l'istituzione di centri di aggregazione culturale anche con l'intervento e l'importante contributo delle diocesi e delle associazioni del terzo settore; la rilevazione dell'andamento dell'anno scolastico negli istituti di formazione professionale per i giovani in età scolare in ragione dell'esigenza di assicurare che ragazzi esposti al rischio del "reclutamento" della criminalità siano invece impegnati in attività educative e professionalizzanti. L'accordo prevede anche un circuito comunicativo fra la procura distrettuale di Catania, il tribunale e la procura per i minorenni e le forze di polizia con l'obiettivo di realizzare interventi giudiziari coordinati a tutela degli stessi minorenni disagiati, autori o vittime di reati, della città metropolitana, territorio caratterizzato dalla capillare presenza di organizzazioni criminali e da condizioni di fragilità e criticità sociale e culturale che sostanziano fattori gravemente turbativi della crescita dei giovani; questo è un accordo di rilevante importanza, in quanto, grazie al circuito comunicativo che si instaurerà tra i vari soggetti istituzionali firmatari dell'accordo, sarà più facile intervenire, tempestivamente, in quelle aree della città individuate come maggiormente esposte e critiche, ossia laddove si ravviseranno situazioni di pregiudizio e di criticità per i ragazzi coinvolti in attività criminali o che possono trovarsi soli o in condizione di devianza o per i figli dei collaboratori di giustizia che si trovano a vivere con un familiare che non ha condiviso la scelta di rompere con il passato; questo accordo interistituzionale vuole segnare un deciso cambio di passo nelle strategie di prevenzione e recupero degli stessi giovani, specie in questo periodo in cui l'attuale emergenza sanitaria pare aver accentuato le criticità sociali e le situazioni di devianza tra i giovani; l'attenzione dedicata alla questione minorile è cruciale per prosciugare quel bacino che alimenta il modello mafioso, nella speranza di un rinnovamento culturale e sociale dei giovani soprattutto di quelli meno fortunati; in attuazione di quanto disposto dagli articoli 2 e 3 della Costituzione, occorre assicurare la piena tutela dei diritti dei soggetti minorenni dei territori delle varie città caratterizzate da rilevanti criticità sotto il profilo economico e socio-culturale, oltre che dalla capillare presenza di organizzazioni*

## CAPITOLO XIV

### UN NUOVO STRUMENTO DI CONTRASTO ALLE MAFIE: LE VERIFICHE SUL PATRIMONIO DEI DETENUTI SOTTOPOSTI AL REGIME PREVISTO DALL'ARTICOLO 41-BIS O.P.

#### 14.1 L'AUDIZIONE DEL DOTTOR GIANFRANCO DONADIO, PROCURATORE DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI LAGONEGRO

Il 2 marzo 2021, nell'ambito del Gruppo di lavoro, in seguito Comitato XXI, sul « Regime carcerario ai sensi dell'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario e sulle modalità di esecuzione della pena intramuraria in Alta Sicurezza » è stato auditato anche il dottor Gianfranco Donadio, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lagonegro<sup>(280)</sup>.

L'audit ha introdotto la sua esposizione tracciando, per linee generali, il regime *ex articulo 41-bis O.P.* soffermandosi in particolare, « *su un aspetto tuttora non centrale della questione dei rischi conseguenti alla sussistenza di collegamenti del soggetto ristretto con associazioni criminali, siano esse mafiose o siano esse terroristiche. Il problema è quello della perpetuazione del vincolo che rappresenta il canone principale della esigenza trattamentale in deroga e che giustifica, per molti versi, il particolare che a volte assume profili particolarmente penetranti ... E questa prospettiva secondo me merita una rimeditazione complessiva, in quanto la perpetuazione del vicolo, soprattutto in organizzazioni particolarmente articolate ... dove esiste una sorta di divisione del lavoro sociale e criminale, non può essere certo unicamente ascritta alla capacità egemonico di direzione dei soggetti ristretti ... Occorre ragionare, secondo me, proprio sul profilo dell'attualità di questo processo di accumulazione e distribuzione di valore criminale, che rende attuale e costante, addirittura espansivo in certi casi, il potenziale criminogeno del vincolo associativo, addirittura a prescindere dal ruolo dei soggetti apicali ristretti in regime di 41-bis. Naturalmente vi è sempre una cerchia più ristretta, individualizzante, di questa strategia di prevenzione e cioè la capacità di governo da parte del soggetto ristretto di quei processi di accumulazione e di distribuzione di valore. Non una egemonia di tipo organizzativo, ma un'egemonia di tipo manageriale, per dare indicazioni, gestire gli affari, assicurarsi e*

---

*criminali a struttura familiare o che comunque si avvalgono di soggetti minorenni per la perpetrazione di delitti; appare, dunque, necessaria e indifferibile la realizzazione di una strategia condivisa e permanente, attraverso l'istituzione di un Osservatorio simile a quello citato, presso ogni prefettura, fra i vari soggetti istituzionali e sociali competenti, volta a favorire dei percorsi di inclusione sociale, culturale e lavorativa nonché a preservare l'integrità morale, fisica e psichica dei minori dei quartieri a rischio delle città con conseguente riqualificazione culturale dei territori -: se il Ministro interrogato, nell'ambito delle proprie competenze, sia a conoscenza dei fatti sopra esposti e se ritenga opportuno adoperarsi – anche attraverso opportune iniziative normative e d'intesa con altri soggetti istituzionali competenti – per addivenire all'istituzione di un Osservatorio permanente e analogo a quello descritto in premessa presso ogni prefettura del territorio nazionale ».*

<sup>(280)</sup> Gruppo di lavoro, in seguito Comitato XXI, riunione n. 3, audizione del dottor Gianfranco Donadio, trascrizione del 2 marzo 2021.

*vigilare sulla prosecuzione e sul buon andamento delle attività economiche e finanziarie dell’organizzazione. In altri termini. E come elidere questo che, a mio sommesso avviso, è il massimo rischio di perpetuazione del ruolo egemone dei capi ristretti al 41-bis ... Già nella Rognoni-La Torre si ritenne che una complementare azione di destrutturazione del patrimonio dei soggetti condannati per delitti di cui all’articolo 51, comma 3-bis, potesse essere una strategia complementare, ma di grande peso, di grande rilievo per evitare il rischio, a volte molto alto, di perpetuazione di vincoli di governo delle strutture ».*

L’auditò, durante la sua esposizione, ha illustrato un metodo di contrasto alle mafie, costruito attraverso la propria pregressa esperienza lavorativa: « *Io credo che muovendo dalla induzione del legislatore dell’82, si possa in concreto prendere in considerazione la possibilità di definire una serie di norme, di azione, organizzate e finalizzate a personalizzare l’indagine economico e finanziaria e patrimoniale nei confronti dei soggetti ristretti e ovviamente delle persone che ad esse immediatamente possano essere ricondotte, per motivi scaturenti dai vincoli coniugali, di parentela e di affinità, fino ad arrivare a individuare quell’ulteriore profilo significativo del quadro relazionale comprendente le cosiddette persone vicine, che a volte sono delle persone che si trovano di fatto in una situazione, diciamo, di forte collegamento con il soggetto ristretto. Questo vuol in altri termini che dal punto di vista della strategia rivolta a interrompere diciamo il legame criminogeno si può guardare alla risposta patrimoniale, al contrasto economico e finanziario, come una politica trattamentale e di pari livello rispetto a quella, diciamo, meramente restrittiva. Quindi non vedo alcun ostacolo a fondare un sistema e non facoltativo, ma obbligatorio di indagini patrimoniali nei confronti dei soggetti ristretti al regime di cui all’articolo 41-bis e delle persone, in senso lato, vicine, legate cioè a questi soggetti da vincoli di natura criminale, parentale. Si tratta ora di fare una seconda riflessione, se si accede a riconoscere al contrasto finanziario e patrimoniale obbligatorio, per legge naturalmente, nei confronti di queste categorie di soggetti ristretti sulle norme di azione o se preferite sulla copertura amministrativa di questo vero e proprio obbligo di indagine patrimoniale. E collocare e dare, diciamo, l’organizzazione degli apparati e della Polizia giudiziaria per verificare a quali soggetti attivi possa essere demandata questa visione ... Quindi innanzitutto si tratterà di organizzare questo specifico aspetto dell’azione investigativa, in maniera razionale e in maniera trasparente. Nulla toglie che l’immersione diciamo in questo mondo così ampio, così complesso di profili criminali che non vengono poi adeguatamente sfruttati, possa risultare come una forma di attenuazione del trattamento e non di accentuazione del trattamento. Peraltro è chiaro che il 41-bis non è una forma di rafforzamento della pena, di aggravamento della pena, super punizione ... è una strategia di politica di prevenzione che vuole evitare che il carcere resti non solo il luogo dell’egemonia e del comando, ma che resti una poltrona del consiglio di amministrazione. Io vorrei dare questa immagine ... più suggestiva, giornalistica, ma credo convince ... Non tanto il ruolo di comando inteso nel senso gerarchico, inteso in senso organizzativo e militare, ma quello che deve essere eliminato*

*attraverso questo strumento integrato, di contrasto economico, di indagine economica finanziaria è lo scranno di consigliere di amministrazione di un'impresa e per eliminare questo scranno bisogna certamente impedire i collegamenti, ma soprattutto colpire per evitare ridurre il capitale operativo delle imprese. Tolto il capitale operativo dell'impresa equivale ai grandi patrimoni controllati dei soggetti che si trovano al vertice dell'impresa criminale. La pericolosità non è stata diciamo dalle ore di aria, dai percorsi angusti delle aree riservate, dalla limitazione del numero dei contatti, dei colloqui, delle telefonate. La pericolosità è data dal potenziale, che queste organizzazioni riescono ad esprimere anche se i loro capi sono ristretti e dalla somma probabilità che comunque, malgrado i sistemi diciamo di vigilanza messi in campo, malgrado tutto ciò, quello scranno del consiglio di amministrazione sia ancora un punto di riferimento per l'operatività e per l'atteggiamento degli associati. Colpire il patrimonio e organizzare il colpo, diciamo, il contrasto al patrimonio sotto il profilo economico e finanziario, muovendo dalla approfondita verifica del profilo economico e finanziario dei soggetti.... Secondo me questa è una sfida molto interessante che può essere come dicevo poc'anzi deputata non a un meccanismo di competenze spalmate, ma concentrata nelle mani di un organismo specializzato, una vera e propria task force, con obiettivi e bilanci, preventivi ... Tutto questo naturalmente va riportato nella cornice istituzionale, nella cornice ordinamentale che possa essere facilmente distinto nell'ambito dell'ordinamento un ruolo attivo della Procura nazionale antimafia e antiterrorismo, sia come soggetto che riceve da questa ipotetica task force i dati, le notizie, le informazioni utili ad addivenire all'esercizio dell'azione di prevenzione, ad addivenire all'individuazione di assetti finanziati da colpire con gli strumenti, ovviamente, propri della confisca e ... del sequestro, ma anche come vera e propria cabina di regia e di governo delle indagini patrimoniali, specializzate e finalizzate ... tipicamente a definirle in questo modo, attraverso l'esercizio ordinario dei poteri di impulso nei confronti dell'Autorità giudiziaria ordinaria ... Che è un regime, come dicevo all'inizio, particolarmente intenso, particolarmente complesso, ma sempre al limite, cioè sempre al limite ... rispetto ai principi costituzionali, che tutelano gli individui. ... suscettibile di continua rivisitazione e controllo giurisdizionale, finora la giurisprudenza ha avuto questa efficacia direi positivamente di limitare gli eccessi trattamentali, ma quando il trattamento persiste, lungamente nel tempo, anche alla luce della giurisprudenza in materia di diritti dell'uomo, noi potremmo da un momento all'altro verificare, diciamo, criticità e condizioni di stress del sistema trattamentale del 41-bis. Quindi bisogna strategicamente riposizionare quelle esigenze di prevenzione in una prospettiva più ampia, ... di trattamento dell'individuo e di pari passo rispetto alle strategie di contrasto della posizione economica e finanziaria del soggetto ristretto ... ».*

Alle domande poste sulla possibile destrutturazione del sistema dell'articolo 41-bis O.P., poiché, spesso mancano le condizioni contestuali per aumentare sotto il profilo economico e finanziario l'attacco alle grandi imprese criminali, l'audit ha riferito che: « *all'epoca in cui ho avuto l'onore di lavorare in Procura nazionale antimafia, all'epoca ero Procu-*

*ratore aggiunto, mi occupavo di questioni relative allo stragismo, degli anni '89-'94, e con il consenso del Presidente Grasso cominciamo a rivisitare le posizioni dei soggetti condannati all'ergastolo, per il delitto di strage e per ciascuno dei quali osservare il tipo di disposto sul piano delle indagini economico e finanziarie. E mi ricordo che con il metodo empirico, che poi è il metodo migliore per scrutare la realtà, cominciammo a esaminare una serie di posizioni. Tra queste in particolare una, di soggetto condannato all'ergastolo, per le stragi continentali che non era stato di fatto attinto da indagini patrimoniali. Quando ai sensi dell'articolo 371-bis il Procuratore nazionale antimafia richiese alle forze di Polizia di fornire dati, notizie e informazioni sul profilo economico e finanziario di costui, cioè dell'ergastolano condannato per strage, nell'arco di pochi mesi vennero fuori risultati investigativi importanti e in capo a persone vicine al condannato per stragi ... venne individuata la titolarità di importanti assetti immobiliari, un vero e proprio tesoro, che venne poi, ricordo bene, dal Nucleo di Polizia tributaria della Guardia di Finanza di Palermo individuato e fatto oggetto di specifiche informative, che condussero l'Autorità giudiziaria al sequestro e alla confisca di quei beni. Fu quella sorta di atto che consentì di verificare che quando si organizzano e si finalizzano accertamenti mirati nei confronti di soggetti indubbiamente al vertice delle organizzazioni criminali, i risultati si ottengono. Quell'esperienza mi ha fatto sempre meditare sulla necessità di una cabina di regia, organizzata in maniera da rendere effettiva l'indagine patrimoniale e finanziaria. Perché una cosa è la previsione astratta o normativa, una cosa è quella che i francesi chiamano ..., la copertura amministrativa, cioè, una cosa è il piano del principio e della norma, una cosa è il piano dell'effettività delle risposte. Io ho immaginato questa proposta che è solamente, come dire, una bozza, che è meritevole ovviamente di essere accuratamente rivisitata, per l'organizzazione di una task force, ... non eversiva rispetto al sistema attuale, ma incardinata nei collegamenti ordinari con l'Autorità giudiziaria e in particolare incardinata, direi, in maniera specifica con la Procura nazionale antimafia e antiterrorismo, potrà consentire in concreto di verificare se nei confronti dei grandi boss quelle indagini patrimoniali furono fatte. Furono fatte completamente, furono solo iniziate ... Non esistono, vorrei aggiungere purtroppo, le condizioni per una evoluzione, diciamo, per un superamento, vorrei introdurre questa categoria, del sistema del 41-bis. Esistono, però, le condizioni per il completamento e l'integrazione della strategia del 41-bis in una strategia più ampia, che vorrei ... di dedicato contrasto economico e finanziario ai soggetti in quel regime. E maggiori saranno i risultati, cioè le indagini rivolte a sequestrare e a confiscare i beni dei soggetti sottoposti al 41-bis e vorrei aggiungere mestamente a volte dimenticati al 41-bis, tanto più sarà positivo questo circuito, tanto più effettivamente si potranno ridefinire, diciamo, i limiti, i confini e l'operatività anche temporale del regime. Al momento queste condizioni non ci sono, bisogna costruirle per guadagnare indubbiamente punti sul percorso della tutela dell'individualità e dei diritti della persona, ce lo impone la Carta Costituzionale, ma per guadagnare punti sul percorso della effettività della risposta ... perché un boss ristretto, ma ancora in grado di gestire,*

*attraverso contatti di ogni natura e ce ne sono tanti, purtroppo, malgrado l'apparente rigore, il ciclo di produzione e di accumulazione e di scambio di capitali e di risorse criminali e un boss che può essere ridotto a due ore di socialità al giorno, ma resterà sempre un boss potente e influente. Per diminuire il peso strategico dei capi della criminalità organizzata bisogna puntare diritto ad indagini patrimoniali che ne attenuino, diciamo, e riducano e circoscrivano il peso economico e finanziario. l'esempio di quel soggetto ergastolano mi torna sempre alla mente. Mi sono sempre richiesto se una norma di legge, un sistema e un apparato all'uopo deputato scendessero in campo per fare i conti nelle tasche dei grandi boss, se attraverso questa strada non sia più facile delimitarne e ridurne diciamo l'influenza. Poi naturalmente vi è il ciclo di produzione della ricchezza criminale, che è un ciclo quasi macroeconomico, di grande respiro e la risposta repressiva è pur sempre una risposta selettiva, non può essere una risposta generalizzata, perché sappiamo tutti quanto è complesso destrutturare un'organizzazione criminale e quante chances di ricostituzione, l'organizzazione criminale riesca a mettere in campo, malgrado gli arresti, malgrado i numerosi arresti. Però l'interruzione del ciclo di accumulazione e di distribuzione del capitale criminale, a mio sommesso avviso, ha perlomeno lo stesso valore, lo stesso peso e induce certamente lo stesso timore di una lunghissima carcerazione ».*

Tale suggerimento, è stato travasato nella proposta di legge n. 3187 ad iniziativa dei deputati Ascari, Cataldi e Scanu, riguardante le « *Modifiche all'articolo 25 della legge 13 settembre 1982, n. 646, in materia di verifica della posizione fiscale, economica e patrimoniale dei detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione di cui all'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354*(281).

<sup>(281)</sup> Nel discorso di presentazione della suddetta proposta di legge, la prima firmataria, deputata Stefania Ascari, Presidente di questo Comitato, già Gruppo di lavoro, ha segnalato che: « *Tra i compiti istituzionali attribuiti a un componente della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, qual è la prima firmataria della presente proposta di legge, vi è quello di verificare lo stato di attuazione degli strumenti legislativi di contrasto alle mafie, tra cui quello del regime speciale di detenzione di cui all'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, al fine di proporre e sollecitare le iniziative di carattere legislativo che si ritengono necessarie per rafforzarne l'efficacia. Alla data del 31 dicembre 2020 risultano presenti 759 soggetti sottoposti al citato regime speciale (secondo la relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2020). Nonostante alcuni capi mafia siano sottoposti a tale regime, spesso gli organi di informazione rilevano che molti di loro sarebbero liberi di gestire i propri affari dal carcere e dare ordini ai loro affiliati in stato di libertà, incrementando così la loro capacità economico-patrimoniale e quella dell'associazione di riferimento. Di fronte a questi episodi ci si chiede come sia possibile che avvenga tutto ciò, considerate le "maglie strette" del cosiddetto "regime del carcere duro", di cui al comma 2 del citato articolo 41-bis, che fin dalla sua introduzione, durante gli anni delle stragi di mafia, si è posto l'obiettivo di congelare la leadership degli esponenti di primo piano delle organizzazioni criminali, recidendo il rapporto tra il carcere e l'esterno. Il regime speciale di detenzione previsto dall'articolo 41-bis rappresenta uno strumento fondamentale che merita una costante attenzione, specie in questo attuale momento storico* ».

Inoltre ha evidenziato a gran voce che: « *nell'ambito di un'efficace politica antimafia, un ruolo certo e importante deve essere attribuito non solo all'aspetto sanzionatorio della pena, ma anche ai meccanismi che sono in grado di spezzare, concretamente, il legame esistente tra il singolo e l'associazione criminale di appartenenza, affinché si possa rendere effettiva la funzione intimidatrice e deterrente della pena. Tra questi meccanismi, uno è quello di effettuare delle verifiche sulla posizione economico-patrimoniale dei soggetti sottoposti al regime speciale attraverso le quali riuscire a comprendere se la capacità economico-patrimoniale degli stessi e delle associazioni di riferimento abbia subito dei consistenti incrementi, anche durante la*

## CAPITOLO XV CONSIDERAZIONI FINALI E PROPOSTE

L'importanza e la rilevanza del sistema penitenziario, in particolare del regime previsto dall'articolo 41-bis O.P., ai fini della prevenzione e del contrasto alle mafie, ha spinto la Commissione a compiere un'inchiesta parlamentare per verificare la concreta applicazione dell'istituto, per accertarne la congruità al dettato normativo e l'efficacia rispetto alle finalità di prevenzione che lo stesso deve perseguire. Se è pur vero che per il detenuto sottoposto al regime previsto dall'articolo 41-bis O.P. c'è un diritto del singolo che va salvaguardato, c'è anche una più ampia logica di giustizia di cui non si possono dimenticare le profonde e indiscutibili ragioni: la pericolosità dei capimafia che spesso rimane intatta anche in costanza di detenzione. Il fine ultimo che ha animato il legislatore all'impiego dello strumento del regime differenziato per contrastare le mafie è proprio quello di tutelare la collettività, privando i sodalizi dell'apporto dei loro capi, impedendo le comunicazioni dei *boss* con l'esterno e gli altri affiliati, in modo da annichilire il loro potere, la loro

---

*detenzione, dai quali poter desumere che gli esponenti di spicco delle mafie continuano a esercitare il loro potere anche dall'interno allo scopo di intervenire immediatamente e di recidere il loro legame economico con l'esterno.*

Alla luce delle considerazioni esposte, riteniamo necessario e urgente presentare questa proposta di legge, composta da un solo articolo, con il quale si propongono alcune modifiche ai commi 1 e 3 dell'articolo 25 della legge n. 646 del 1982, al fine di rafforzare gli strumenti legislativi di intervento contro la criminalità mafiosa. Tali modifiche consentono di rendere applicabili le "verifiche della posizione fiscale, economica e patrimoniale" di cui allo stesso articolo 25 anche ai soggetti sottoposti al regime speciale di detenzione di cui all'articolo 41-bis della legge n. 354 del 1975, consentendo: 1) di estendere gli accertamenti al coniuge, ai figli e a coloro che nell'ultimo quinquennio hanno convissuto con i soggetti detenuti o internati nonché alle persone fisiche o giuridiche, società, consorzi o associazioni, del cui patrimonio gli stessi soggetti risultino poter disporre in tutto o in parte, direttamente o indirettamente, ovvero dei quali siano amministratori o ne determinino in qualsiasi modo scelte e indirizzi; 2) ai militari del Corpo della Guardia di finanza di avvalersi dei poteri e delle facoltà previsti dall'articolo 2 del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68, dall'articolo 19, comma 4, del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché di quelli attribuiti al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza ai sensi del decreto legislativo 21 novembre 2011, n. 231. Si ritiene, inoltre, necessario – al fine di consentire l'esecuzione delle verifiche nei confronti dei soggetti destinatari di un provvedimento di cui all'articolo 41-bis della legge n. 354 del 1975 – integrare il comma 3 del citato articolo 25 nel senso di prevedere la trasmissione di una copia del decreto del Ministro della giustizia di adozione del citato regime speciale di detenzione al competente Nucleo di polizia economico-finanziaria, similmente a quanto previsto dal medesimo comma 3 in relazione alle sentenze e ai provvedimenti di applicazione delle misure di prevenzione. Lo scopo che ci si prefissa con la presente proposta di legge è quello di impedire che i membri di vertice in stato di detenzione speciale si sensi dell'articolo 41-bis della legge n. 354 del 1975 possano continuare a controllare le attività illecite di carattere economico dell'organizzazione impartendo, dall'interno del carcere, ordini e direttive agli affiliati in stato di libertà. L'estensione della verifica della posizione fiscale, economica e patrimoniale di cui all'articolo 25 della legge n. 646 del 1982 anche ai soggetti sottoposti al regime speciale di detenzione di cui all'articolo 41-bis della legge n. 354 del 1975 rappresenterebbe uno strumento importante per la funzione deterrente che essa avrebbe, in quanto consentirebbe di indebolire la capacità economico-patrimoniale delle mafie recidendo, al contempo, il legame tra l'associazione criminale e i suoi affiliati, che non avrebbero la possibilità di continuare a gestire il patrimonio economico-finanziario dei loro capi, soggetti a verifica ai sensi del novellato articolo 25. Infine, si fornirebbe agli organi investigativi e alla magistratura un ulteriore fondamentale mezzo di supporto nella lotta alla criminalità mafiosa a cui essi sono dediti tutti i giorni ».

carica criminale e il carisma che deriva loro dalla perpetuazione del potere anche dal carcere.

Nell’ambito dell’esecuzione penale contribuisce all’attività di contrasto alla criminalità organizzata e rafforza la tutela sociale il circuito dell’Alta Sicurezza, scaturito dalla necessità di far rimanere distinti i soggetti appartenenti alla criminalità organizzata da coloro che possono definirsi espressione della criminalità comune.

Una attenta gestione dei detenuti appartenenti all’Alta Sicurezza è, infatti, fondamentale per sventare le molteplici insidie presenti nei fenomeni criminali collettivi, che hanno un *modus procedendi* di aggregazione, sottomissione e uso spregiudicato della forza, derivante dal vincolo associativo, che tendono a replicare all’interno degli istituti di pena con le stesse modalità esplicate all’esterno dall’organizzazione di appartenenza: da qui l’esigenza di effettuare una ripartizione della popolazione detenuta, che tenga distinti non solo i detenuti comuni da quelli appartenenti all’Alta Sicurezza, ma, tra questi ultimi, anche i soggetti più pericolosi ovvero al vertice delle organizzazioni dai loro affiliati.

La *ratio* del circuito dell’Alta Sicurezza ha come obiettivi l’allocazione in sezioni particolarmente sicure dei detenuti socialmente pericolosi, la loro sottoposizione a maggiori controlli e l’adozione di speciali cautele nella fruizione degli istituti trattamentali, così come definiti dalle norme. È, dunque, mirato ad evitare influenze negative tra i detenuti, per prevenire il pericolo che appartenenti al crimine organizzato possano svolgere attività di proselitismo nei confronti degli altri ristretti per reati non associativi.

L’attività di inchiesta, svolta soprattutto attraverso l’acquisizione diretta delle informazioni dalla viva voce degli operatori penitenziari che quotidianamente vivono la realtà carceraria, ha evidenziato, purtroppo, diversi aspetti di criticità e di debolezza degli strumenti penitenziari special-preventivi, come appunto il regime differenziato e il circuito dell’Alta Sicurezza.

È stata acclarata, fin dalle prime acquisizioni, la grave criticità riguardante le strutture che ospitano reparti per detenuti sottoposti al regime di cui all’articolo 41-bis O.P.: tali strutture detentive non sono idonee a garantire la separazione di e tra questi detenuti, come invece previsto dalla legge.

Attualmente sono 12 gli istituti adibiti ad avere al loro interno le sezioni dedicate al regime previsto dall’articolo 41-bis O.P., che ospitano detenuti, che, per espressa disposizione normativa, devono essere allocati in istituti ad essi dedicati o sezioni ad essi dedicati preferibilmente costruiti in regioni insulari. Solo due istituti invece sono costruiti nelle isole: Sassari e Nuoro, anche se quest’ultimo ha due piccole sezioni estrapolate all’interno di un istituto penitenziario dedicato comunque alla media sicurezza, mentre gli altri dieci reparti, destinati ad ospitare detenuti sottoposti al regime *ex articolo 41-bis O.P.*, sono stati individuati in istituti penitenziari – che siano essi case di reclusione come Spoleto o case circondariali, come Novara – progettati per la gestione di detenuti di media sicurezza o alta sicurezza. I reparti sono stati adattati, perché erano strutture costruite per altre finalità: sono quasi tutti *ex* sezioni femminili, che non garantiscono la

separazione tra i gruppi diversi di appartenenza, con tutto ciò che ne consegue.

L'unica struttura corrispondente al dettato normativo è, allo stato, solo quella di Sassari, distinta per moduli da quattro stanze su linea, con sala socialità e passeggi dedicati. Ogni gruppo di socialità è separato dai restanti altri e non vi sono interazioni di sorta tra i distinti gruppi di detenuti ivi ristretti.

La legge dispone che questi detenuti non dovrebbero nemmeno incontrarsi, eccetto che tra appartenenti allo stesso gruppo di socialità. Invece, proprio per ragioni strutturali degli istituti, sono allocati in camere detentive una di fronte all'altra, nello stesso corridoio, con i cosiddetti blindati aperti e, quindi, con la possibilità di comunicare. I detenuti, dunque, non solo si possono vedere, stando uno di fronte all'altro, ma, parlando ad alta voce all'interno della propria camera, possono essere sentiti anche dal compagno di pena che sta a fianco, anche se appartiene ad un altro gruppo di socialità, e, in tal modo, possono comunicare tra loro. Oppure, addirittura, ci sono stati dei passaggi di comunicazione tra un piano e l'altro all'interno dello stesso istituto, perché le camere sono poste verticalmente una al di sopra dell'altra, con finestre che affacciano, in alcuni casi, sui cortili passeggi, per cui i detenuti possono vedere e sentire gli altri gruppi di detenuti durante le ore trascorse all'aperto. Dall'inchiesta svolta, è risultato, ancora, che in uno dei reparti – composto tra l'altro da un'unica sezione – le stanze non solo sono una di fronte a l'altra, ma sono separate da un corridoio stretto appena un metro e mezzo, che quasi agevola la comunicazione fraudolenta, perché può essere sufficiente parlare anche a bassa voce, comunicare con un'espressione del volto o con segnali del corpo, non sempre facili da carpire e da interpretare dal personale del G.O.M.

Va, inoltre, considerato che, quando i gruppi di socialità sono composti da tre persone, è quasi inevitabile che parlino tra loro detenuti appartenenti a differenti gruppi di socialità.

È fatto, ormai, notorio che i detenuti usino stratagemmi e fingano di parlare con il compagno di gruppo, ma in realtà si stanno rivolgendo ad un altro detenuto. Tale anomalia strutturale favorisce anche i « lanci » e i passaggi di generi, anche quelli consentiti, ma che vengono fatti fuori dagli orari stabiliti dal regolamento interno dell'istituto.

Ci sono limiti strutturali anche per i cortili destinati al passeggiò così come per le sale colloqui, anch'esse adattate e a volte implementate, ma sempre con strutture non fatte *ad hoc*.

Pur con il divieto di comunicare, ci sono momenti della vita carceraria (come andare alle docce o al colloquio o al passeggiò) in cui ci sono possibilità d'incontro, di rapidi passaggi di messaggi e di scambi.

L'esito dell'inchiesta ha dimostrato, in fatto, la possibilità di comunicazione.

È, dunque, un problema strutturale, che non è mai stato affrontato in maniera completa. Si potrebbe risolvere solo con una politica di investimento sull'edilizia carceraria tale da consentire la costruzione di nuove strutture, dove, realmente, non ci siano possibilità né di incontro né di

colloquio tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, per poter far sì che la separazione prevista dalla legge sia effettiva, per mantenere la finalità dell’istituto e dargli efficacia.

Dall’inchiesta svolta è risultato, inoltre, che diversi istituti sono organizzati al proprio interno in più circuiti. Addirittura alcuni, come Spoleto, che, oltre alla media e all’alta sicurezza, ospita anche il reparto *ex articolo 41-bis O.P.*, con ricadute in termini di sicurezza, di organizzazione e destinazione degli spazi, degli ambienti e dell’offerta trattamentale. Sarebbe, pertanto, da evitare che in uno stesso carcere coesistano sezioni di media ed alta sicurezza, considerato che richiedono, di norma, diversi livelli di sicurezza e di trattamento e che la loro commistione nello stesso istituto genera dispersione di conoscenza e di professionalità per gli operatori penitenziari.

L’inchiesta ha messo ancor più in evidenza la condizione delle carceri italiane che quotidianamente vivono situazioni più che allarmanti, che mettono a repentaglio la sicurezza interna ed esterna. Sono noti anche alle cronache i frequenti tentativi di introduzione e/o rinvenimenti di cellulari, di droga e il compimento di vari traffici illeciti, con cui si devono misurare ogni giorno quanti operano nel carcere. Lo Stato ha il dovere di rispondere anche per tutelare l’incolumità e l’attività di chi presta un servizio indispensabile per la collettività.

La Polizia Penitenziaria, dunque, deve essere messa in condizione di svolgere il proprio lavoro in sicurezza attraverso la copertura della pianta organica, la formazione e l’aggiornamento professionale, l’addestramento e l’equipaggiamento.

Gli esiti dell’inchiesta hanno acclarato che l’attuale pianta organica del Corpo è gravemente insufficiente a fronte dell’implemento delle sue funzioni anche al di fuori dell’ambito intramurario. La Polizia Penitenziaria, infatti, serve più dipartimenti, è presente nelle strutture interforze, fornisce un contributo fattivo nella lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo internazionale, è presente negli uffici giudiziari e nella Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo. In particolare, la carenza organica del G.O.M. non permette di poter fare una vera attività di osservazione. Attività che non è volta solo ai detenuti, ma è diretta anche allo stesso personale operante: ciascun appartenente al Gruppo deve essere messo nelle condizioni di poter osservare anche l’attività del collega, al fine di garantire il corretto adempimento del servizio e allo stesso tempo di tutelare lo stesso agente da tentativi di intimidazione e di corruzione eventualmente messi in atto da detenuti, di cui è notoria la capacità criminale. Le accresciute competenze del G.O.M., a seguito delle disposizioni emanate con il nuovo decreto organizzativo, rendono ancor più necessario un incremento organico di personale.

È altresì emerso, quanto alla formazione del Corpo, che, in relazione alla scelta degli argomenti da trattare, l’Amministrazione penitenziaria ha focalizzato poco l’attenzione su aspetti legati alla gestione della sicurezza in carcere, e cioè sulle attività di polizia e sulla difesa personale. Non esistono protocolli operativi, regole *standard* sulla base delle quali intervenire nella gestione degli eventi critici. In particolare, ha destato perples-

sità il fatto che non siano stati effettuati corsi di aggiornamento per il personale del G.O.M. e che non vengano svolti percorsi di formazione specifici per il personale che accede al Gruppo. Anzi, è stato appurato che entrano a far parte del Gruppo anche agenti neo assunti, senza esperienza e senza conoscenza della cultura mafiosa, anche rispetto alle modalità comunicative dirette ed indirette che il G.O.M. deve osservare e contrastare.

È risultato, inoltre, che attualmente il Corpo di Polizia Penitenziaria è dotato di un equipaggiamento obsoleto, ancora appartenente agli agenti di custodia, antecedente al 1990 e, pertanto, non più idoneo all'uso. Le carenze riscontrate sono state molteplici, dall'assenza del tesserino di riconoscimento e addirittura delle insegne di qualifica (i cc.dd. gradi) ai ritardi per la fornitura del vestiario e alle carenze di taglie, per cui il personale sarebbe costretto ad operare con abbigliamento non sempre decoroso per il ruolo rivestito. Appare preoccupante l'assenza totale di strumenti di difesa personale e/o di prevenzione da aggressioni e/o azioni violente dei detenuti nei confronti del personale, ma anche di strumenti tecnologici avanzati, che possono individuare oggetti non consentiti (ad esempio telefoni cellulari) e/o mezzi di ricerca di sostanze stupefacenti sia per prevenire l'introduzione in carcere che il rinvenimento delle stesse nelle celle. È risultata anche una scarsa formazione sull'uso dell'equipaggiamento.

L'attività di inchiesta ha riguardato anche un'altra specialità del corpo, il N.I.C., organo investigativo della Polizia Penitenziaria con competenza sia sulla criminalità organizzata sia sul terrorismo. Il N.I.C., oltre a coordinare operativamente le attività di indagine delle 11 articolazioni regionali, è anche un osservatorio investigativo privilegiato, che attraverso l'analisi e il raccordo informativo studia le dinamiche dei fenomeni criminali, del terrorismo interno, del terrorismo internazionale e della radicalizzazione e del proselitismo in carcere, a tutela della sicurezza penitenziaria e pubblica. Le citate attività investigative, che trovano genesi ovvero prosecuzione e sviluppo in ambito penitenziario, elevano la Polizia penitenziaria a osservatore privilegiato e specializzato della fenomenologia e dell'evoluzione di quei fattori connotanti le consorterie mafiose e in particolare le manifestazioni di nuovi sodalizi criminali, in quanto può disporre non solo dell'enorme patrimonio informativo sui profili criminali presenti negli istituti penitenziari, ma anche, e soprattutto, delle particolari chiavi di lettura investigativa delle dinamiche criminali tipiche ed esclusive della condizione intramuraria. Si consideri, inoltre, l'altrettanto importante e accresciuto ruolo assunto dalla Polizia Penitenziaria anche nell'attività di monitoraggio e di analisi del fenomeno del proselitismo e della radicalizzazione violenta di matrice religiosa, volta al contrasto del terrorismo interno ed internazionale. Attività consolidata con la presenza permanente del N.I.C. in seno alle riunioni del Comitato di Analisi Strategica Antiterorismo.

L'attuale disarmonia normativa emersa dall'inchiesta – riferita all'assetto organizzativo per l'esercizio e il disimpegno delle funzioni di polizia giudiziaria della Polizia Penitenziaria, rappresenta un ostacolo, formale e sostanziale, al compiuto e più efficace rapporto sinallagmatico con i Servizi

Centrali delle altre Forze di Polizia – è superabile con l'inserimento della Polizia Penitenziaria nel novero dei servizi centrali e interprovinciali di P.G., modificando l'articolo 12 del decreto legge n. 152 del 1991, convertito in legge n. 203 del 1991. Inserimento che consentirebbe alla Polizia penitenziaria sia di ottenere utili strumenti investigativi tipici dei Servizi Centrali di Polizia giudiziaria sia di rafforzare e formalizzare, di fatto, il coordinamento, soprattutto nelle specialistiche investigazioni che il N.I.C. svolge su tutto il territorio nazionale su numerosi detenuti appartenenti alle consorterie criminali, che, anche dalle varie sedi penitenziarie, continuano a controllare il territorio, i rispettivi sodali, a gestire le proprie attività illecite e ad allacciare patti scellerati con altre consorterie. L'inclusione consentirebbe, in particolare, il necessario collegamento delle attività investigative poste in essere sull'intero territorio nazionale e svolte dalla Polizia penitenziaria, che, come noto, è articolata in molteplici presidi, tra i quali si annoverano, solo per citarne alcuni, i Comandi dei Reparti presso gli Istituti penitenziari per adulti e minori, i Nuclei Traduzioni e Piantonamenti, i Nuclei di Polizia penitenziaria presso gli Uffici di Esecuzione penale esterna e i Nuclei di Polizia penitenziaria aeroportuali di stanza in alcuni aeroporti.

L'inchiesta ha evidenziato anche che il 40% degli istituti penitenziari del territorio nazionale è sprovvisto di un direttore titolare, tra questi anche istituti dove sono ubicate le sezioni detentive destinate ai detenuti in regime *ex articolo 41-bis O.P.* (ad esempio l'Istituto di Sassari dove c'è la dirigente in missione che è titolare dell'istituto di Nuoro, sede anche di sezione *ex articolo 41-bis O.P.*, e incaricata altresì dell'istituto di Mamone). Il direttore è responsabile sia della sicurezza sia del trattamento: l'assenza oggettiva della direzione non consente quella analisi e quella progettualità che una struttura complessa come il carcere necessita. In concreto accade che un direttore, dovendo di fatto gestire più istituti, non può assicurare una presenza fisica in istituto, non è nelle condizioni di conoscere direttamente ciò che accade nell'istituto – può solo verificarlo successivamente – non può occuparsi quotidianamente della gestione e delle esigenze del personale, non ha il contatto diretto con i detenuti: le sue funzioni vengono di fatto delegate ad altro personale della struttura.

Ancora. Le risultanze istruttorie hanno evidenziato che sono presenti negli istituti penitenziari solo 780 unità di educatori a fronte di una popolazione detenuta di circa 53.000 ristretti. È di tutta evidenza la difficoltà ad adempiere ai gravosi compiti che onerano la figura dell'educatore, coinvolto a tutto tondo nelle attività di accoglienza, di conoscenza e di progettualità, interna ed esterna, che riguardano il detenuto. Attività importante che si riversa nel documento di sintesi, fondamentale strumento di conoscenza del detenuto per la magistratura di sorveglianza. Si ricorda che anche per i detenuti sottoposti al regime differenziato va redatta la relazione di sintesi ai fini della proroga o della cessazione del citato regime, ma ancor più oggi andrà redatta, alla luce dei recenti arresti della Corte Costituzionale (come, per tutte, sentenza n. 253 del 2019, pronunciata a proposito della concedibilità dei permessi premio *ex articolo 30-ter O.P.* ai

condannati per i delitti ricompresi al 1 comma, dell’articolo 4-*bis* O.P.), anche per l’accesso ai benefici di legge.

L’inchiesta della Commissione ha rilevato, però, che non è stata ancora messa in atto un’offerta trattamentale *ad hoc* per i detenuti sottoposti al regime differenziato o comunque ristretti per reati *ex articolo 4-*bis* O.P.* che non può limitarsi ai *classici* elementi del trattamento. Vi è, pertanto, la necessità di un potenziamento dell’offerta trattamentale destinata ai soggetti inseriti nell’ambito del circuito di alta sicurezza e/o sottoposti al regime differenziato, al fine di acquisire più significativi esiti del percorso intramurario, da rappresentare al magistrato di sorveglianza per la valutazione dei requisiti soggettivi occorrenti per la concessione del permesso premio. In considerazione di questa nuova premialità, che è una novità per i detenuti condannati per questo tipo di reati, si viene a determinare una situazione di incentivazione al coinvolgimento nelle attività trattamentali dei detenuti ristretti in alta sicurezza. Di tal guisa, l’offerta trattamentale potrà anche dispiegare le sue potenzialità di promozione della modificazione degli atteggiamenti e delle condizioni, che sono stati di ostacolo alla costruttiva partecipazione sociale, anche per questa tipologia di detenuti. Diversamente, si corre il serio rischio di rappresentare alla magistratura di sorveglianza esiti dell’osservazione che non corrispondano davvero alla realtà, perché è stato riscontrato, in alcuni casi, di avere uno spaccato conoscitivo parziale, essendo deficitaria la circolarità dell’informazione e della conoscenza.

Nell’ottica di omogeneizzare il regime custodiale speciale, con la circolare n. 3676/6126 del 02.10.2017, il Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria ha impartito agli Istituti Penitenziari, che ospitano i detenuti del circuito differenziato, specifiche linee precettive per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Il riscontro fattuale della concreta applicazione della stessa, svolto nel corso dell’inchiesta, ha fatto emergere che tale fonte normativa terziaria è stata oggetto di sostanziali modificazioni, a causa dell’intervento della magistratura di sorveglianza *ex articolo 35-*bis* O. P.*, che, di fatto, ha creato differenziazioni tra la popolazione detenuta, anche con evidenti disparità tra istituti di pena e, cosa ancor peggiore, tra i soggetti ricorrenti per il medesimo gravame, anche se appartenenti allo stesso gruppo di socialità. Inoltre, il reclamo *ex articolo 35-*bis* O.P.* prevede anche il giudizio di ottemperanza, strumento molto utilizzato dai detenuti, che in tal modo, hanno, di fatto, disarticolato la circolare del 2017 e l’organizzazione interna del regime differenziato, con conseguenti ricadute sulle scelte e sull’operato delle singole Direzioni.

Le acquisizioni istruttorie hanno evidenziato una criticità organizzativa dell’Amministrazione centrale, che non sempre è stata in grado di far fronte alla mole delle impugnazioni proposte dai detenuti, per la carenza di personale assegnato al Servizio Reclami, dedicato appunto al compimento di dette attività, sottovalutando il ruolo strategico di questo servizio. I detenuti del circuito differenziato, per il tramite di competenti avvocati esperti di contenzioso penitenziario, consapevoli delle lunghe pene detentive comminate e passate in giudicato, stanno cercando di *alleggerire*

l'esecuzione della carcerazione, utilizzando proprio lo strumento del reclamo giurisdizionale.

Tema centrale oggetto dell'inchiesta svolta è stato quello della « *sorveglianza dinamica* » – quale modalità di lavoro del personale della Polizia Penitenziaria, con un controllo remoto a mezzo di sistemi di videosorveglianza – strettamente connesso alla « *detenzione a camere aperte* », che hanno investito in profondità le concrete modalità di vita delle comunità penitenziarie.

In primo luogo, infatti, è cambiata la quotidianità dei detenuti che, in generale, trascorrono un numero di ore fuori dalle camere di pernottamento maggiore rispetto al passato e, in molti casi, sono ammessi a godere di un'ampia e autonoma possibilità di movimento nelle sezioni e nei reparti.

In secondo luogo, anche il personale penitenziario è stato ampiamente coinvolto in questo processo di rinnovamento, venendo chiamato a modificare, talvolta assai incisivamente, prassi operative e schemi organizzativi ai quali era da tempo abituato; modificazioni che il personale tutto ha saputo rendere concrete nel quotidiano espletamento del proprio mandato istituzionale.

Tuttavia, vanno segnalati gli obiettivi che sono stati mancati e le scelte rivelatesi sbagliate, concernenti le nuove modalità di detenzione e di sorveglianza, diramate negli ultimi anni dall'Amministrazione penitenziaria.

Quanto alle ragioni della vasta opera di riforma, non può negarsi che fra queste vi sia stata la « crisi da sovraffollamento » del sistema penitenziario italiano, sottolineata dalle due note sentenze – del 2009 e del 2013 – della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Dunque, è chiaro che il percorso riformatore sia stato incentivato dalle sanzioni provenienti dal contesto internazionale. La scelta operata dall'Amministrazione penitenziaria lascia, inoltre, facilmente intendere che l'applicazione della « *sorveglianza dinamica* » sia stato un *escamotage* per sopprimere alla cronica mancanza di risorse umane.

Sin dalla circolare 25 novembre 2011<sup>(282)</sup> l'Amministrazione ha fatto ricorrente richiamo ad alcuni concetti. Fra questi spiccano per la loro centralità: la necessità di concentrarsi sul circuito penitenziario della « *media sicurezza* », in precedenza oggetto di una disciplina incompleta e lacunosa da parte delle circolari dipartimentali; la valorizzazione della « *responsabilità* » del detenuto (verso l'istituzione penitenziaria, cui deve rispondere rispettandone le regole, verso le offerte rieducative, che ogni istituto definisce nel progetto pedagogico, verso la vittima e la società nel suo complesso, nei confronti delle quali deve porre in essere un lavoro di rivisitazione critica della propria condotta); il superamento del « *criterio di perimetrazione* » della vita penitenziaria all'interno della camera di pernottamento; la particolare attenzione e cautela nei confronti dei soggetti « *nuovi giunti* », mantenendo in vigore o rafforzando le disposizioni già precedentemente emanate a tutela di tale delicata categoria di persone

<sup>(282)</sup> Cfr. circolare DAP n. 3594/6044 del 25 novembre 2011, *Modalità di esecuzione della pena. Un nuovo modello di trattamento che comprenda sicurezza, accoglienza e rieducazione.*

detenute; la valorizzazione dell'*osservazione* della persona ristretta e, quindi, della *valutazione individualizzata* e non standardizzata in base a criteri predeterminati; una nuova e più dinamica impostazione della sicurezza interna, in linea con i compiti di polizia svolti all'esterno, dunque meno incentrata sull'idea di « *posto di servizio fisso* »; la valorizzazione delle *attività di tipo informativo* sui detenuti da svilupparsi in simbiosi con un *controllo dinamico delle strutture aperte*.

Orbene, quelle appena elencate sono le « costanti », gli elementi di lunga durata, della strategia dell'Amministrazione penitenziaria. Tuttavia, non può negarsi che, nel susseguirsi di numerose direttive, vi sia stato un alternarsi della centralità di alcuni elementi a discapito degli altri, inclinandosi talvolta a valorizzare particolarmente alcuni obiettivi e, contestualmente, a ridurre notevolmente l'importanza di altri.

Dall'inchiesta è emerso, in particolare, che, negli ultimi anni, si è ecceduto nel cercare di massimizzare il numero di detenuti ammessi a forme di detenzione « aperta » (aggettivo, quest'ultimo, caratterizzato da un significativo margine di ambiguità), ponendo minore attenzione a profili di sicurezza e di più approfondita valutazione del senso di responsabilità realmente dimostrato dagli interessati. Tale libertà di movimento non era prevista nel 2011 in modo generalizzato e indistinto per tutti i detenuti, essendone tassativamente esclusi i detenuti appartenenti al circuito dell'Alta Sicurezza o ristretti al regime differenziato. Inoltre, anche nell'ambito delle persone assegnate al circuito di media sicurezza, l'ammissione alla detenzione aperta era riservata soltanto a quei soggetti che, in base a una serie di criteri, dettagliatamente elencati dalla circolare, potevano ritenersi compatibili con il nuovo modello. Successivamente, sono intervenute diverse circolari, che hanno comportato una più ampia e meno selettiva diffusione della modalità di organizzazione, fondata sulla maggiore libertà di movimento. Il che ha contribuito a generare conseguenze negative, sulle quali è assolutamente prioritario intervenire. Non può negarsi, infatti, il dato del costante incremento delle aggressioni fisiche poste in essere dai detenuti a danno del personale penitenziario, l'aumento dei reati commessi dentro le carceri e degli eventi critici, dei gesti auto ed etero lesivi da parte dei detenuti, l'aggravarsi del fenomeno dei suicidi.

Su questo punto occorre evitare conclusioni troppo nette e semplicistiche. Invero, l'analisi di realtà complesse e soggette all'influenza di molteplici fattori impone sempre una ragionata prudenza. Non si vuole, quindi, affermare una corrispondenza automatica ed esclusiva fra maggiore libertà di movimento dei detenuti e minore sicurezza degli operatori e dei detenuti. Tuttavia, appare doveroso intervenire, per correggere quello che evidentemente appare come un punto debole del sistema, cioè l'ammissione a modelli detentivi caratterizzati da ampia libertà di movimento in maniera tendenzialmente automatica, poiché non preceduta da un adeguato periodo di attenta osservazione preventiva del detenuto unita alle insufficienti estromissioni dalle sezioni maggiormente « aperte » dei soggetti mostratisi non meritevoli della fiducia loro riconosciuta.

L'indagine è andata oltre l'aspetto puramente detentivo e ha attenzionato anche il tema dei minori, figli di mafiosi, al fine di prevenire che

violenza, « onore » e omertà siano codici da introitare e rispettare. La cultura mafiosa, infatti, spesso non si sceglie, si eredita. Purtroppo, ancora oggi tanti ragazzi sono intrappolati nelle maglie della *sub* cultura mafiosa, così come le loro madri, che restano succubi all'interno del gioco criminale della famiglia mafiosa. La mafia provoca sofferenza non solo all'esterno, ma anche all'interno, nelle famiglie.

Lo Stato e le Istituzioni devono mettere in atto una concreta attività di prevenzione e un massiccio piano di interventi mirati per offrire una vita alternativa alle nuove generazioni. Un investimento per il futuro.

L'inchiesta ha, inoltre, messo in luce che le mafie sanno stare al passo con i tempi, adeguando le loro *pressioni* ai nuovi strumenti tecnologici, come ai *social* e alla musica. Possono, così, diffondere messaggi amplificando la platea dei destinatari e influenzare il discorso pubblico criminale.

Tanti ragazzini disagiati entrano nei *clan* con spirito imitativo, influenzati anche dalle canzoni, che sempre più spesso esaltano la mafia e la vita agiata dei vari *boss*. I mafiosi postano immagini sui *social*, postano *selfie*, in cui viene « costruita » l'immagine di un « sé mafioso », un vero e proprio immaginario iconografico. La mafia si racconta dentro TikTok, diventa tendenza, diventa *normalizzazione* del messaggio perché viene replicata. Una globalizzazione di immaginari violenti e degli immaginari criminali.

L'attività compiuta ha posto, infine, in evidenza che alcuni capi mafia, nonostante siano sottoposti al regime differenziato, sono liberi di gestire i propri affari dal carcere e dare ordini ai loro affiliati in stato di libertà, incrementando così la loro capacità economico-patrimoniale e quella dell'associazione di riferimento. Nell'ambito di un'efficace politica anti-mafia, un ruolo certo e importante deve essere attribuito anche agli strumenti che sono in grado di spezzare, concretamente, il legame esistente tra il singolo e l'associazione criminale di appartenenza. Tra questi, uno è certamente quello di effettuare delle verifiche sulla posizione economico-patrimoniale dei soggetti sottoposti al regime speciale, per comprendere se la capacità economico-patrimoniale degli stessi si sia accresciuta, anche durante la detenzione, e, quindi, poter desumere che stiano continuando a esercitare il loro potere anche dall'interno, allo scopo di intervenire immediatamente e di recidere il loro legame economico con l'esterno.

In conclusione, all'esito dell'inchiesta svolta questa Commissione parlamentare sottopone all'attenzione del Parlamento e del Governo le seguenti riflessioni e proposte:

Occorre una massiccia politica di investimento per l'edilizia penitenziaria. Gli istituti di pena necessitano di manutenzione ordinaria, da effettuarsi in maniera costante. È necessario, altresì, realizzare all'interno degli istituti penitenziari interventi per attuare, almeno, le previsioni dell'ordinamento penitenziario (ad es. dotare ogni stanza di pernottamento di un bagno separato, possibilmente anche con doccia e acqua calda).

Quanto alle strutture che ospitano i detenuti sottoposti al regime differenziato, bisogna costruire istituti come quello di Sassari o come dovrebbe essere quello di Cagliari, di cui questa Commissione sollecita

l'ultimazione dei lavori – protrattisi oramai da troppo tempo e non più procrastinabili – per una prossima apertura.

Per ovviare a tale inadempimento in maniera più rapida – tenuto conto che il numero di detenuti si aggira intorno ai 750 –, in base alle strutture già esistenti, in attesa che vengano ultimati i lavori nel carcere di Cagliari o che vengano progettati nuovi istituti sul modello di quello previsto dal legislatore, la Commissione propone di allocare i detenuti sottoposti al regime *ex articolo 41-bis O.P.* negli istituti già esistenti che dispongono di sezioni con stanze detentive solo da un lato del corridoio, come per esempio l'istituto di Modena.

Occorre specializzare gli istituti affinché siano funzionali ad un determinato circuito. Sarebbe quanto mai opportuno provvedere ad una riorganizzazione degli istituti a seconda della tipologia di reato e di pericolosità della popolazione detenuta, prevedendo istituti di massima e media sicurezza, nonché a custodia attenuata, dove destinare i detenuti con fine pena breve, cioè prossimi alla liberazione, e che hanno tenuto una condotta regolare. In tal modo si potrebbe differenziare la formazione del personale e prevedere percorsi detentivi mirati per i detenuti.

Il Corpo di Polizia Penitenziaria deve essere al centro del sistema penitenziario.

I concorsi per le nuove assunzioni e quelli per gli avanzamenti da un ruolo a un altro vanno indetti con cadenza annuale.

In particolare, bisogna studiare e prevedere degli incentivi, non solo di natura economica, per stimolare il personale a partecipare agli interPELLI per accedere al G.O.M., previa puntuale e approfondita verifica della loro situazione personale e familiare, in particolar modo in relazione a eventuali rapporti di parentela e/o di frequentazione tra i futuri membri del G.O.M. e i soggetti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis O.P. ovvero con soggetti a loro collegati da vincoli di parentela o di appartenenza alla stessa consorteria criminale o loro familiari, o con soggetti comunque sottoposti al controllo di questo reparto speciale. Sarebbe, inoltre, opportuna una riflessione sulle modalità di accesso al Gruppo per valutare se riservare una aliquota, una percentuale, alla scelta – e quindi con chiamata diretta – del Direttore del Gruppo Operativo Mobile, considerata la necessità di avere nel reparto personale di fiducia, esperto, che si possa rapportare col coordinatore, così come, viceversa, il coordinatore possa fare affidamento su queste figure che non possono essere certamente reperite solo con l'interpello, per la delicatezza e la rilevanza del servizio svolto.

Necessita inoltre una formazione ancor più qualificata, con periodici corsi di aggiornamento.

Bisogna investire in risorse ed in formazione specifica per il personale che dovrà svolgere servizio nei reparti che ospitano detenuti sottoposti al regime *ex articolo 41-bis O.P.*, con un *training* più mirato e specialistico.

Per rendere adeguato l'equipaggiamento, da un lato, vanno operati acquisti con maggiore costanza, dall'altro, si deve investire su tecnologie moderne.

Bisogna prevedere corsi di formazione, di aggiornamento e di addestramento, da rendere obbligatori, con cadenza periodica, per tutti gli appartenenti al Corpo.

La Commissione ritiene, infatti, che se non c'è personale sufficiente, se manca l'equipaggiamento, la formazione e l'aggiornamento, viene meno la sicurezza e l'attività di *intelligence* all'interno degli istituti.

La Commissione propone l'inserimento della Polizia Penitenziaria nel novero dei servizi centrali e interprovinciali di P.G., con la modifica dell'articolo 12 del d.l. n. 152 del 1991, convertito in legge n. 203 del 1991.

La Commissione ritiene non rinviabile la nomina di un direttore titolare per gli istituti che ospitano detenuti sottoposti al regime differenziato. Questa, in realtà, dovrebbe essere la regola valevole per tutti gli istituti penitenziari, ma la Commissione ricorda che il regime previsto dall'articolo 41-bis O.P. è uno strumento di lotta alle mafie e non solo una semplice modalità di esecuzione della pena. È inaccettabile che l'Amministrazione penitenziaria non sia riuscita a nominare i direttori titolari degli istituti all'uopo dedicati, tenuto conto, altresì, dell'esiguo numero (12) delle carceri che ospitano ristretti in regime differenziato.

Vanno, altresì, implementati i corsi di formazione e di aggiornamento per i direttori di istituto che ospitano detenuti sottoposti al regime *ex articolo 41-bis O.P.*

Del pari, in ogni carcere e servizio deve essere presente un Comandante di Reparto, in modo da consentire la presenza di un vertice del Corpo, come punto di riferimento degli agenti e a garanzia per l'Amministrazione penitenziaria di un più puntuale e corretto svolgimento delle attività delegate ad ogni istituto penitenziario, sotto il profilo del mantenimento dell'ordine e della disciplina e, quindi, della sicurezza delle strutture, senza la quale, non si può garantire il trattamento rieducativo.

Occorre il potenziamento organico degli educatori penitenziari e una loro formazione professionale specifica. La Commissione propone di provvedere a breve termine all'espletamento di concorsi al fine di colmare i vuoti di organico e di garantire un'offerta trattamentale differenziata verso i detenuti sottoposti al regime *ex articolo 41-bis O.P.*, che non può limitarsi ai *classici* elementi del trattamento.

Di conseguenza, andrà formato anche l'educatore penitenziario ad una conoscenza più pregnante del detenuto ristretto in tali circuiti e, più in generale, ad una conoscenza delle radici culturali, familiari e sociali del fenomeno mafioso.

Occorre procedere a rimodulare la circolare 2 ottobre 2017. La suddetta circolare nella sua applicazione ha dato corso ad un numero davvero rilevante di reclami da parte dei detenuti, che, oltre ad aver ulteriormente aggravato il carico di lavoro negli istituti, negli uffici e tribunali di sorveglianza, ha comportato conseguenti decisioni della magistratura di sorveglianza non sempre uniformi, a causa di diverse disposizioni di dettaglio inserite nella stessa. La ricaduta in negativo è stata quella di rendere il regime *ex articolo 41-bis O.P.* un regime ibrido, ove permanegono formalmente delle restrizioni, ma alcune risultano avere maglie più

ampie, che non garantiscono una vera tenuta di prevenzione e, quindi, di sicurezza anche della società civile. La nuova auspicata circolare dovrebbe contenere disposizioni generali, chiare ed inequivocabili, mirate alle finalità di prevenzione e di sicurezza interna ed esterna, proprie del regime differenziato, anche al fine di uniformare la gestione di tutti i detenuti appartenenti al circuito previsto dall'articolo 41-bis O.P.

È necessario dotare il Servizio Reclami presso la Direzione generale dei Detenuti e del Trattamento del DAP di maggiori unità di personale, con specifiche competenze in materia di trattazione del contenzioso *ex articoli 35-bis e 35-ter O.P.*, atteso il tecnicismo richiesto e tenuto conto della rilevanza strategica rivestita dal Servizio.

Suggerisce all'Amministrazione penitenziaria una nuova modalità organizzativa in materia di gestione dei reclami. La Direzione generale dei detenuti e del trattamento potrebbe avocare a sé le situazioni più delicate e complesse, ossia ad efficacia collettiva, (come ad esempio la recente questione della definizione di « *generi ed oggetti di modico valore* », a seguito della sentenza n. 97/2020 della Corte di cassazione, rimessa invece alla discrezionalità della periferia, che ha generato confusione e disomogeneità, poiché ogni Direzione ha regolamentato la materia con la più ampia discrezionalità) ed istituire in ogni Direzione di istituto con reparto destinato al regime *ex articolo 41-bis O.P.* un ufficio specifico del contenzioso dedicato a tale delicatissimo incarico, che possa essere parte già nella fase istruttoria del procedimento di sorveglianza, producendo « *osservazioni e richieste* », come richiesto dalla legge.

Un carcere moderno deve garantire sicurezza e diritti individuali. È, dunque, necessario operare una rivisitazione dell'attuale modello detentivo (sorveglianza dinamica), strutturandolo in moduli differenti, soprattutto in relazione alla libertà di movimento nella struttura detentiva che viene concessa ai ristretti, ai quali deve corrispondere un'adeguata modalità di impiego del personale (sicurezza dinamica). Modalità che si dovrà sempre caratterizzare per il ruolo del poliziotto penitenziario quale parte attiva dell'osservazione del detenuto. Sarà irrinunciabile la conoscenza dei detenuti da parte di tutti gli operatori, anche al fine di capire gli umori dei ristretti e di comprendere quanto prima possibile se sono in fase di gestazione aggressioni, rivolte, tentativi di evasione o altri gravi eventi critici. Un nuovo modello in cui il personale dell'Amministrazione penitenziaria contribuisca in maniera incisiva a garantire la sicurezza dell'istituto mediante la buona conoscenza delle persone delle quali ha la custodia. Il che è possibile, laddove gli appartenenti all'Amministrazione e i ristretti abbiano positivi contatti e relazioni professionali, basate sulla autorevolezza, fermezza, lealtà e senso di equità dei rappresentanti dello Stato.

Un clima di buone e costanti relazioni professionali con la popolazione detenuta consente agli operatori, da un lato, di acquisire e condividere al meglio gli elementi di conoscenza delle condizioni, dei problemi individuali e dei rischi che ciascun detenuto presenta, dall'altro, di alimentare più efficacemente il sistema di *intelligence* penitenziaria.

Il « dinamismo » della sicurezza in esame, dunque, non è tanto di tipo fisico, non consiste necessariamente nel fatto che il personale si muova in

pattuglie per la struttura penitenziaria. A ben vedere, tale dinamismo è di tipo relazionale e riguarda l'atteggiamento del personale che non deve essere passivo o fisicamente totalmente distante dai ristretti, ma al contrario deve cogliere tutte le occasioni possibili per entrare in contatto con i detenuti, in modo da intrattenere buoni rapporti con questi e tenersi aggiornato sui loro umori e i loro stati d'animo.

La sicurezza dinamica si realizza al meglio anche mediante l'impiego del tempo da parte dei detenuti in attività costruttive che agevolino il loro reinserimento sociale e comunque migliorino la loro quotidianità.

In altri termini, dunque, la sicurezza dinamica si traduce nella capacità degli operatori penitenziari di acquisire e far circolare adeguatamente le informazioni inerenti ai detenuti nonché di metterle in relazione, da un lato, con le opportunità trattamentali disponibili, dall'altro, con la prontezza del sistema nel prevenire eventuali eventi critici e, nel caso, a contenerli.

Propone di estendere il progetto « Liberi di Scegliere » – attualmente presente solo in Calabria e sviluppatisi nel 2021 con l'istituzione dell'Osservatorio Metropolitano di coordinamento della pianificazione degli interventi e delle strategie nei quartieri più disagiati nel territorio catanese – anche ad altre regioni ad alta densità criminale, posto che allontanare i ragazzi dagli ambienti malavitosi significa investire sulle future generazioni.

Sollecita le Prefetture ad istituire un Osservatorio contro la devianza minorile per monitorare la dispersione scolastica e contrastare la povertà educativa sul territorio, al fine di mettere in atto degli interventi preventivi.

A tali fini propone che nelle scuole sia svolta una sensibilizzazione sul linguaggio usato dalle mafie sui social e nei testi musicali.

Suggerisce alle Università di istituire un corso sulle radici del linguaggio mafioso e sulle sue evoluzioni, anche di natura tecnologica.

Auspica che la Commissione Antimafia della prossima legislatura dia seguito al progetto riguardante il diritto alla salute del detenuto, in particolare dei ristretti in regime differenziato e in Alta Sicurezza.

Infine, la Commissione non può esimersi dall'esprimere forti preoccupazioni per la mancata riforma dell'articolo 4-bis O.P.

