



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVIII LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 22

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni  
criminali, anche straniere**

AUDIZIONE DEL DIRETTORE GENERALE DELLA DIREZIONE  
GENERALE DEI DETENUTI E DEL TRATTAMENTO DEL  
DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
DOTTOR CALOGERO ROBERTO PISCITELLO

23<sup>a</sup> seduta: mercoledì 29 maggio 2019

Presidenza del presidente MORRA

## I N D I C E

## Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE:

- MORRA (M5S), senatore . . . . . Pag. 3

**Audizione del direttore generale della Direzione generale dei detenuti e del trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, dottor Calogero Roberto Piscitello**

PRESIDENTE:

- MORRA (M5S), senatore . . . . . Pag. 3, 12, 14

MIRABELLI (PD), senatore . . . . . 9

GRASSO (Misto-LeU), senatore . . . . . 9, 11

VITALI (FI-BP), senatore . . . . . 11

CALIENDO (FI-BP), senatore . . . . . 12, 16

LONARDO (FI-BP), senatrice . . . . . 13

GIARRUSSO (M5S), senatore . . . . . 16

PELLEGRINI Marco (M5S), senatore . . . . . 16

*PISCITELLO, direttore generale dei detenuti e del trattamento del Dap . . . . Pag. 3, 11, 13 e passim*

**N.B.** L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Forza Italia-Berlusconi Presidente: FI-BP; Fratelli d'Italia: FdI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB; Misto-PSI: Misto-PSI.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Movimento 5 Stelle: M5S; Lega-Salvini Premier: LEGA; Partito Democratico: PD; Forza Italia-Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FDI; Liberi e Uguali: LEU; Misto: MISTO; Misto-Civica Popolare-AP-PSI-AREA CIVICA: MISTO-CP-A-PS-A; Misto-Minoranze Linguistiche: MISTO-MIN.LING.; Misto-Noi Con l'Italia-USEI: MISTO-NCIUSEI; Misto+Europa-Centro Democratico: MISTO+E-CD; Misto-MAIE-Movimento Associativo Italiani all'Estero: MISTO-MAIE; Misto-Sogno Italia-10 Volte Meglio: MISTO-SI-10VM

*Interviene il direttore generale della direzione generale dei detenuti e del trattamento del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, dottor Calogero Roberto Piscitello.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,05.*

*(Si approva il processo verbale della seduta precedente)*

#### **Sulla pubblicità dei lavori**

PRESIDENTE. Comunico che della seduta odierna sarà redatto il resoconto sommario ed il resoconto stenografico e che, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, del Regolamento interno, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione via *web tv* della Camera dei Deputati.

Ricordo inoltre all'audito che, ai sensi dell'articolo 12, comma 5, del Regolamento interno, ha la possibilità di richiedere la secretazione della seduta o di parte di essa qualora ritenga di riferire alla Commissione fatti o circostanze che non possano essere divulgate.

#### **Audizione del Direttore Generale della Direzione Generale dei detenuti e del trattamento del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, dottor Calogero Roberto Piscitello**

PRESIDENTE. Come preannunciato in Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, l'audizione odierna apre un ciclo di attività conoscitive che riguardano, in generale, il complesso rapporto dell'esecuzione penale con le attività della criminalità organizzata.

Annuncio, sin da ora, che giovedì 6 giugno è prevista l'audizione del Direttore del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Francesco Basentini sulle linee generali del trattamento penitenziario e dei rapporti tra regimi dell'esecuzione penale e criminalità organizzata.

Do, quindi, il benvenuto al dottor Piscitello, al quale cedo la parola per un intervento introduttivo. In seguito potranno intervenire, in ordine di prenotazione, i senatori e i deputati per porre quesiti o svolgere considerazioni e commenti. Avviso, tuttavia, che per via dei lavori dell'Assemblea del Senato la procedura conoscitiva dovrebbe esaurirsi non più tardi delle ore 15.00.

*PISCITELLO.* Signor Presidente, ringrazio lei e la Commissione per questa convocazione, che mi dà modo di esporre, a un così rilevante contesto, questioni, a mio modo di vedere, particolarmente importanti e che

di recente, in questi giorni e in questi mesi, agitano le dinamiche concrete dell'attuazione del regime detentivo speciale di cui all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario.

Accogliendo l'invito del Presidente rispetto al tempo a disposizione, salterei i riferimenti di carattere generale circa i numeri, i soggetti, le appartenenze alle varie associazioni e tutto ciò che attiene alla statistica dei detenuti attualmente in regime di 41-*bis*. Peraltro, se il Presidente consente, lascio anche un prospetto che ritengo dia conto di tutti questi numeri in modo abbastanza schematico e puntuale.

Dicevo dell'importanza per me di essere oggi qui. Io sono il Direttore generale della Direzione generale dei detenuti e del trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Segnatamente, per tradizione, chi occupa l'ufficio di cui io oggi ho la responsabilità si occupa personalmente di questioni che riguardano il 41-*bis*, redigendo materialmente gli atti e sottoscrivendoli con tutto quello che ne consegue.

Il 41-*bis* è un regime detentivo che, come certamente loro sapranno, in più occasioni è stato oggetto di valutazioni, di strali, di appunti da parte sia di organi nazionali (mi riferisco, per esempio, alla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, dalla quale più di una volta sono stato audito), ma soprattutto organi di carattere internazionale (il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti e la Corte europea dei diritti dell'uomo). In non poche occasioni sono stato audito di persona, sia a Ginevra che a Bruxelles o a Strasburgo. In quelle sedi, non è sempre semplice spiegare le ragioni di un regime detentivo speciale in un Paese civile quale l'Italia, nel 2019, a fronte delle considerazioni che spesso vengono fatte in tema di compatibilità tra il regime detentivo speciale e le detenzioni inumane degradanti di cui all'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Se però questo avviene *ex ante*, *ex post*, all'esito delle audizioni, l'Italia riesce sempre a spiegare la fondatezza di questo regime e la sua compatibilità costituzionale, che passa per un controllo giurisdizionale costante dei decreti di sottoposizione al 41-*bis*, così come di tutti quei provvedimenti che riguardano le dinamiche concrete (sottoposte come sono al vaglio della magistratura di sorveglianza, nei due gradi di merito e nel giudizio di legittimità) e per la specialità che la storia di questo Paese, a mio modo di vedere, ha imposto. Questo regime detentivo speciale è stato introdotto a partire dal 1992 e – ma questa è una mia opinione – ancora oggi ha un senso.

Questa premessa è per dirvi che noi vinciamo, non senza difficoltà, ma vinciamo, tutte le considerazioni che vengono fatte sul 41-*bis*. Le vinciamo in base al fatto che spieghiamo che il 41-*bis*, ad onta di alcune semplicistiche definizioni giornalistiche, non è un carcere duro e non deve essere un ulteriore orpello vessatorio ad una detenzione che non deve avere aggettivi o, quantomeno, non deve avere questo tipo di aggettivi.

È un carcere che deve essere separato, è un carcere che nasce dalla necessità di una più rigorosa separazione tra soggetti appartenenti ad asso-

ciazioni di tipo mafioso o terroristico rispetto ai sodali che continuano a stare in libertà. Le sentenze ormai passate in giudicato hanno sempre dimostrato che chi è mafioso, e lo è a quei livelli previsti dall'articolo 41-*bis* (cioè i promotori, i capi, gli organizzatori), è mafioso anche durante il periodo di detenzione e, se non gli è inflitta la pena dell'ergastolo, lo sarà anche quando tornerà in libertà, riprendendo a delinquere esattamente dal momento in cui aveva smesso di farlo perché era stato arrestato e poi condannato.

Il 41-*bis*, dunque, come regime detentivo necessario al fine di spezzare questo vincolo, che permane anche durante la permanenza in carcere, e per impedire (o tentare di impedire) ogni forma di comunicazione tra chi è detenuto e chi resta libero. Per questo motivo, la disciplina dell'articolo 41-*bis*, al comma 2-*quater*, lettere *b*) e *f*), sancisce una serie di limitazioni importanti ai contatti che un detenuto ha con soggetti esterni, siano essi familiari, siano esse terze persone.

Il nostro Paese, con l'entrata in vigore della legge n. 14 del 2009, ha previsto l'introduzione di alcune figure di garanzia. Il garante nazionale dei diritti dei detenuti fu la prima di queste figure, seguita, attraverso l'approvazione di diverse leggi, dall'estensione di figure di garanti finanche comunali e regionali. Si è discusso, e si discute, su quali debbano essere i poteri e le prerogative di questi soggetti, previsti e integrati dall'articolo 67 dell'ordinamento penitenziario.

Un articolo che anche loro conosceranno, perché dà facoltà anche a voi di fare l'accesso all'interno degli istituti penitenziari senza alcuna autorizzazione e di accedere a qualunque livello di detenzione (quindi, sia sezioni di media sicurezza che di alta sicurezza, quali quelle di cui al 41-*bis*) e di svolgere i compiti propri di quei soggetti indicati dall'articolo 67 dell'ordinamento penitenziario, che rinvia all'articolo 117 del regolamento esecutivo, cioè ognuno per le proprie competenze: il parlamentare entra e chiede delle condizioni detentive; il ministro di culto entra e chiede se è prestata un'assistenza spirituale sufficiente; il magistrato entra per fare gli interrogatori. Insomma, tutta una serie di soggetti che hanno diritto di accedere al carcere. Tra questi soggetti, successivamente al 2009, il legislatore introduce anche la figura del garante prima e del garante nazionale successivamente. Questa premessa serve per dire che si pone il problema di cosa possa fare il garante, sia quello nazionale sia quello regionale o comunale, con riferimento ai detenuti sottoposti al regime detentivo di cui all'articolo 41-*bis*.

Partiamo dalla fine. Alcune recentissime sentenze di magistrati di sorveglianza di merito, di tribunali di sorveglianza di merito e, in qualche caso, anche della Cassazione hanno concesso ai garanti comunque denominati, in particolare alcuni garanti comunali, la facoltà di accedere in un istituto che ospitava detenuti sottoposti al regime del 41-*bis*, di entrare nelle sezioni riservate a tali detenuti e di chiedere dei colloqui riservati con il detenuto in 41-*bis*.

Questo, a mio modo di vedere, costituisce un *vulnus* pericolosissimo per la tenuta del regime detentivo speciale, peraltro nell'in sé del regime,

cioè quella parte di norma che serve a garantire effettivamente che un detenuto non possa avere comunicazioni con l'esterno. Questo perché, il colloquio che ammette l'articolo 41-*bis*, il colloquio con i familiari e con le terze persone autorizzate, è un colloquio che avviene attraverso un vetro divisorio; un colloquio che viene visto e ascoltato dal personale di polizia penitenziaria e registrato dalla polizia penitenziaria su delega della magistratura. Si tratta, dunque, di un colloquio all'interno del quale non può sfuggire nulla, come è giusto che sia in funzione, appunto, dell'obiettivo di cui dicevo prima: un carcere separato, anziché duro.

Ebbene, cosa comporta concedere a un garante comunale la facoltà di fare un colloquio riservato? Sulla base di ciò che è concesso agli avvocati e al garante nazionale (e da qui a breve cercherò di spiegare perché è al garante nazionale concesso), ognuno di noi vede bene come il colloquio riservato dia a questo garante la facoltà (che avrebbe, e che ha avuto, in talune pronunzie dei magistrati di sorveglianza) di entrare in questo carcere, di chiedere una stanza riservata, di farsi portare un detenuto sottoposto a 41-*bis* e, all'interno di quella stanzetta, per un periodo non definito e non delimitato da alcuna norma, di poter conferire liberamente, al di là e al di fuori di qualunque forma di controllo.

Siccome si tratta di garanti comunali, si potrebbe verificare la seguente circostanza, che ancora non si è verificata, ma temo che basterà aguzzare un po' l'ingegno. Faccio un piccolo esempio da siciliano e, quindi, senza correre il rischio di fare calunnie: il sindaco del comune di San Giuseppe Jato, con determina sindacale, con delibera di giunta o delibera di consiglio comunale (perché sul punto vi è un'assenza di qualsiasi regolamentazione) o con una propria determina, nel segreto della sua stanza, avrebbe, così come ha oggi, la possibilità di nominare chiunque garante comunale dei diritti dei detenuti. Basta solo che il Comune di San Giuseppe Jato abbia un detenuto in regime di 41-*bis* o, comunque, un detenuto tra i suoi concittadini.

Ebbene, quel garante, sulla base delle premesse che vi dicevo e dell'interpretazione che si sta formando, avrebbe il diritto di andare nel carcere dove è ristretto Brusca, che è, appunto, di San Giuseppe Jato, di farsi chiamare Brusca e avere un colloquio riservato con lui, senza che nessuno ne sappia nulla. Quindi, attraverso questo sistema, a mio modo di vedere, si potrebbe eludere ogni rigidità, ogni separatezza del regime, restando soltanto il regime con i suoi orpelli e vessazioni.

L'anno scorso ho emanato una circolare in tema di 41-*bis*, con la necessità di fissare, una volta per tutte e per tutti gli istituti, una serie di azioni che i detenuti in regime di 41-*bis* possono fare. Ma sono misure che abbiamo dovuto prendere perché, come è facile intuire, anche attraverso la possibilità di usufruire di un piatto di pasta con il ragù, anziché di un piatto di pasta in bianco, questo tipo di detenuti fa valere posizioni di predominio in carcere.

Da qui, la necessità di normare cose apparentemente banali, quali il numero di fotografie che si possono tenere in una camera di pernottamento o quanti colori si possono utilizzare nell'ora di socialità. Sebbene

banali, tali previsioni hanno, comunque, la funzione di mantenere un trattamento uguale per tutti e, quindi, di ridurre quanto più possibile quelle posizioni di potere che un detenuto di quel calibro tende sempre a manifestare in carcere, con qualunque forma di manifestazione del proprio essere.

Ma se oggi, per effetto di quell'interpretazione di cui parlavo, sarà possibile concedere un colloquio riservato al detenuto in *41-bis*, di tale regime resteranno soltanto gli orpelli, sostanzialmente inutili ai fini dell'essenza stessa del *41-bis*, che è, appunto, evitare che si abbiano quei rapporti.

Nella mia qualità di direttore generale dei detenuti e del trattamento, anche per effetto delle competenze che mi attribuisce l'articolo *35-bis* dell'ordinamento penitenziario, ogniqualvolta si è presentato un caso del genere, io l'ho impugnato dinanzi alla magistratura. Quando un garante regionale o comunale dei detenuti chiede un colloquio riservato con un detenuto sottoposto al *41-bis* la direzione del carcere, che deve adeguarsi ad una circolare che impedisce questi colloqui per effetto appunto di disposizioni che il Dipartimento ha impartito, non consente questo colloquio. Accade però che o il garante o il detenuto o entrambi adiscano la magistratura di sorveglianza e la magistratura di sorveglianza, in non pochi casi, ha concesso quel provvedimento. Provvedimento che, per un'interpretazione che noi diamo dell'articolo *35-bis*, non è immediatamente esecutivo, anche se questa interpretazione non è pacifica. Io mi assumo, però, la responsabilità di non dare corso a quel provvedimento, in quanto esso viene impugnato. Quindi noi attendiamo, come dice il *35-bis*, l'eventuale esecutività del provvedimento.

In qualche caso, è capitato che anche il tribunale di sorveglianza di quello stesso distretto abbia confermato quel provvedimento. In particolare, noi abbiamo provvedimenti di questo genere da due distretti: il distretto di Perugia e il distretto di Sassari. Quest'ultimo è uno degli istituti più delicati per ciò che concerne il regime di *41-bis*, probabilmente l'unico istituto del Paese che si confà alla normativa specifica del *41-bis* circa la esatta separazione dei detenuti fra di loro e dei detenuti con il resto della popolazione.

Quindi, nonostante la doppia conforme tra il giudice di primo grado e il giudice di secondo grado, io continuo a non dare esecuzione ai provvedimenti fino a quando, appunto, non si pronuncia la Cassazione. In un paio di casi la Cassazione, finalmente, ci ha dato ragione. Quindi, meno male che noi non avevamo dato corso a quei provvedimenti, perché sarebbe stato come chiudere lo steccato dopo che i buoi erano scappati.

In un caso in particolare, riguardante un detenuto appartenente alla camorra, il tribunale di sorveglianza, al quale la Corte di cassazione aveva rinviato, dopo aver dettato il principio di diritto, in un provvedimento dell'aprile del 2019, che io ho qui, ribadisce il fatto che il provvedimento di diniego dell'amministrazione fosse illegittimo peraltro facendo riferimento ad una sorta di *quid novum*, cioè all'articolo 18 dell'ordinamento penitenziario così come modificato da ultimo. A mio modo di vedere, tale pro-

nuncia è del tutto inconferente rispetto a quello che, in realtà, il legislatore voleva prevedere, modificando l'articolo 18. Lo scopo del passaggio fra «garante», previsto al singolare nella versione precedente, e «garanti» al plurale stava nella previsione della possibilità che «colloqui» potessero fare i detenuti con i garanti, ma i detenuti di cui all'articolo 18, non quelli di cui all'articolo 41-*bis* che rispetto all'articolo 18 è norma di specie.

Così, a volo d'angelo, viene un po' difficile scendere più nel dettaglio, ma, se dovesse essere necessario, vi ritornerò anche a seguito delle loro domande. Quello che mi preme dire è che si affaccia, in più casi, una giurisprudenza di questo genere, che nemmeno gli addetti ai lavori conoscono. Per le competenze del mio ufficio, ho contatti diretti con i procuratori distrettuali. Più volte ci è capitato di dover prendere atto della circostanza che, spesso, il procuratore territorialmente competente, di Sassari, di Spoleto, di Terni o dei luoghi dove insistono gli istituti con detenuti sottoposti a 41-*bis*, e la magistratura di sorveglianza semplicemente appongono un visto a provvedimenti di questo genere tendendo, quindi, a farli passare in giudicato.

In più casi, il mio ufficio si è anche sovraesposto, essendo sempre il mio ufficio a impugnare questi provvedimenti. Della questione, naturalmente, io ho informato i procuratori distrettuali antimafia, il procuratore nazionale antimafia e, tutti insieme, si è preso atto della gravità della questione, concordando tutti sul fatto che essa attiene allo specifico del 41-*bis*.

Un'altra questione riguarda il proliferare dei permessi concessi dalle magistrature di sorveglianza, così come la tendenza a far aumentare le ore di permanenza in gruppo. Una volta, quando io studiavo diritto, era scritto che *in claris non fit interpretatio*. Però, al di là della chiarissima norma della lettera *f*), del comma 2-*quater*, dell'articolo 41-*bis*, che parla di due ore di permanenza all'aperto, io inizio ad avere sentenze di condanna, con allegata ottemperanza, a provvedimenti che dicono che io devo concedere al detenuto non più solo due ore ma tre ore, aggiungendo un'ora d'aria, e anche di fargli trascorrere quest'ora aggiuntiva in socialità, in compagnia di altri detenuti. Questa è una questione certamente meno rilevante rispetto alla precedente. Qualcuno potrebbe, infatti, obiettare che, se i detenuti sottoposti al 41-*bis* hanno, nei gruppi di socialità, il diritto di parlare fra di loro per due ore, non è un problema il fatto che possano parlare una terza ora, perché se devono architettare qualche piano potrebbero architettarlo anche in due ore.

La legge, però, stabilisce una cosa e, a mio modo di vedere, dovrebbe essere rispettata. Quello che a me pare gravissimo è questa interpretazione, tendente a consentire che soggetti estranei, nominati senza alcuna garanzia, possano accedere a colloqui riservati con i detenuti. Il Garante nazionale dei detenuti che, invece, accede liberamente presso ogni tipo di detenzione, lo fa, non tanto nella sua qualità di garante nazionale dei detenuti, ma in quanto meccanismo nazionale di prevenzione in base alla Convenzione ONU contro la tortura del 2002, che l'Italia ha sottoscritto nel 2012.



Tale Convenzione impone che in ogni Stato membro sia consentito che un soggetto, qualunque esso sia, possa entrare in carcere, anche al più alto livello di sicurezza e di prevenzione, e avere colloqui riservati con chiunque. Ed è quello che fa attualmente il Garante nazionale dei detenuti, che è nominato con decreto del Presidente della Repubblica e presenta delle forme di garanzia e di tutela che certamente non sono paragonabili a quelle di un garante comunale o regionale dei detenuti, peraltro nominato con procedure che sfuggono a qualsivoglia disposizione normativa.

MIRABELLI (*PD*). Signor Presidente, ringrazio il dottor Piscitello, anche per il lavoro che svolge. Mi pare che egli ci stia sottoponendo una questione molto seria, anche perché la decisione di questi tribunali di sorveglianza fa venir meno il principio fondamentale e fondante del 41-*bis*, cioè la separazione.

Se noi, infatti, consentiamo a chiunque (ricordo che i garanti di nomina sindacale non devono aver alcun tipo di requisito) di accedere a zone di detenzione al 41-*bis* e avere con quei detenuti colloqui riservati e, quindi, non registrati, facciamo venir meno un principio fondante. Mi fa piacere che la Cassazione abbia risposto positivamente al vostro diniego e credo sia preoccupante che ci siano tribunali di sorveglianza che prendono questa decisione, la quale, tra l'altro, non attiene neanche al trattamento interno carcerario.

Ritengo sia giusto che il Garante nazionale possa accedere a colloqui riservati, perché egli diventa la persona alla quale anche chi è sottoposto a misure di massima sicurezza può rivolgersi per denunciare di subire trattamenti eccessivi e violenti di qualunque tipo. Penso che, da questo punto di vista, francamente, si capisce poco. Vorrei chiedere se è possibile per la Commissione avere qualcuno di questi provvedimenti dei tribunali di sorveglianza per leggere le motivazioni in base alle quali compiono questa scelta.

Franicamente, siccome ho massimo rispetto dei tribunali e dei giudici di sorveglianza, penso che qualche ragione sarà introdotta. A me sfugge quale possa essere, ma sarà introdotta. Davvero, a me il tema della tutela dei detenuti mi pare garantito dal Garante nazionale e dagli avvocati, con i quali possono avere colloqui riservati ogni volta che vogliono. Francamente, trovo che quella che ci sta ponendo sia una questione molto seria e molto grave.

Poi, potrei chiederle (ma lei potrebbe rispondere che dovremmo saperlo noi) come si può intervenire su questa materia per evitare che fatti del genere si ripetano: è sufficiente un intervento del Ministero o, invece, bisogna predisporre percorsi legislativi che, anche in questa fase, mi sembrano complicati?

GRASSO (*Misto-LeU*). Signor Presidente, in relazione all'esperienza dei tanti anni trascorsi, prima come magistrato, poi come procuratore nazionale antimafia, oltre che come procuratore di Palermo, so una cosa as-

solutamente certa: l'obiettivo di Cosa Nostra, delle organizzazioni criminali e della criminalità organizzata, è sempre stato quello di abolire o, quantomeno, di rendere assolutamente inefficace il regime del 41-*bis*.

Io partirei da questo dato di fatto perché esso ci dà l'esatta misura del fatto che il provvedimento ha raggiunto, seppur in maniera incompleta, i suoi effetti di rallentare l'azione delle organizzazioni criminali e di Cosa Nostra in particolare. Uso il termine «rallentare» perché, comunque, i colloqui con gli avvocati non sono certamente controllati, quelli con i familiari lo sono, ma sappiamo, dalle indagini svolte anche all'interno delle carceri, che ci sono modi per aggirare qualsiasi controllo (addirittura, mettendo biglietti nel vestiario dei bambini che si abbracciavano per poter comunicare). Sappiamo, quindi, che il regime del 41-*bis* deve essere sottoposto ad un controllo rigoroso.

Per quello che mi è dato di sapere da fonti aperte, avendo io ormai abbandonato da tempo le mie funzioni di magistrato, so che ci sono 13 istituti in Italia adibiti ad avere al loro interno la sezione dedicata al 41-*bis*, per un totale di detenuti che, però, comporta dei problemi all'interno di queste sezioni. La concentrazione negli stessi istituti di detenuti che non dovrebbero nemmeno incontrarsi, infatti, comporta dei problemi organizzativi che, a mio avviso, allora si sarebbero potuti risolvere soltanto con una edilizia carceraria che fosse tale da consentire che, effettivamente, non ci fossero possibilità né di incontro né di colloquio.

Nella vita di questi istituti, tranne il caso in cui vi sia stato il provvedimento di isolamento diurno di un detenuto, tutti gli altri detenuti sottoposti al 41-*bis* stanno negli stessi corridoi, negli stessi bracci del carcere, con i cosiddetti blindati aperti e, quindi, con la possibilità, anche attraverso le sbarre della loro cella (ci sono state indagini che lo hanno evidenziato), di passare bigliettini al detenuto accanto, che poi lo passa a quell'altro finché il biglietto arriva al destinatario. Oppure, addirittura, ci sono stati dei passaggi di comunicazione tra un piano e l'altro all'interno dello stesso istituto.

Il problema che si pone con il 41-*bis*, secondo me, è un problema strutturale, innanzitutto. Vorrei sapere se è così, oppure no. L'unico istituto che è stato pensato in questo senso è quello della Sardegna, di Sassari, mentre tutti gli altri hanno queste difficoltà.

È vero infatti che non si possono incontrare, ma ci sono momenti della vita carceraria (come andare alle docce o a colloquio) in cui si sa benissimo che ci sono tali possibilità d'incontro, di rapidi passaggi di messaggi e cose del genere.

Ne faccio quindi un problema strutturale, che non è mai stato affrontato e risolto in maniera completa, se vogliamo mantenere l'istituto e dargli efficacia, così com'è stato ritenuto anche con le varie sentenze della Corte costituzionale e della Corte europea, eccetera. Si tratta di un problema che va affrontato e risolto dall'amministrazione penitenziaria, per poter far sì che la separazione di cui abbiamo parlato sia effettiva.

Ci sono poi altri problemi secondari. Per esempio, quanto ai colloqui con i tutori degli interdetti legali, c'è stato un momento in cui ricordo che

stranamente una sola persona aveva ricevuto tutte le interdizioni e l'incarico di tutore di tanti detenuti e, andando a colloquio, faceva da *trait d'union* tra i vari detenuti che pure erano sottoposti al regime dell'articolo 41-*bis*. Nessuno può vietare che si propongano questi tutori, ma è chiaro che anche quello è un momento da tenere sotto controllo.

Ugualmente sappiamo che c'è un'attività ormai giurisdizionalizzata sotto il profilo del reclamo davanti al tribunale di sorveglianza di Roma, che è l'unico competente a rispondervi, con la partecipazione dei magistrati della Direzione nazionale antimafia. Non c'è più tale attività?

*PISCITELLO*. Non è proprio così.

*GRASSO (Misto-LeU)*. Finché ci sono stato io era così: evidentemente questa cosa non andava bene, ma la Direzione nazionale antimafia può avere un raccordo su tutte le emergenze che riguardano il detenuto, raccogliendo le informazioni di tutte le parti d'Italia, delle procure che hanno indagini in corso o dei processi che ci sono stati. Non dimentichiamo l'attuale dizione, dopo tante modifiche: si dice sia stato un vantaggio per l'istituto farlo diventare definitivo; in realtà, ricordo che la prima stesura del provvedimento nel 2002, che lo faceva diventare definitivo, dopo la proroga di anno in anno, dava una serie di problemi che portavano addirittura all'impossibilità di prorogare.

*PISCITELLO*. Non funzionava e, se funzionava, non si prorogava.

*GRASSO (Misto-LeU)*. Esatto: adesso questo è stato modificato con disposizione di legge e il problema è risolto.

Ci sono cose che ancora oggi, non si capisce perché, non si riescono a risolvere, e parlo di aspetti assolutamente secondari, come il problema dei fornelli a gas, per esempio, che sono vietati per i detenuti sottoposti al regime del 41-*bis*. Sul mercato, già da parecchi anni, ci sono quelli a induzione: perché l'amministrazione non può dotarsi di tali strumenti, in maniera da dare anche a quei detenuti certe possibilità, evitando restrizioni non necessarie ai fini della detenzione? Questo è il concetto.

In una revisione di tutto quanto pure si può concedere – questo, del resto, è lo spirito in cui ci siamo calati – occorre darlo, dato che la tecnologia offre la possibilità di risolvere problemi che appaiono insolubili. Non devono avere il fornellino a gas perché sono pericolosi? C'è la possibilità del riscaldamento a induzione.

Detto questo, sappiamo già che c'è la possibilità dei colloqui con altri detenuti che non fanno parte della stessa organizzazione criminale e questa è un'altra cosa che via via è stata raggiunta.

*VITALI (FI-BP)*. Signor Presidente, cercherò di formulare i miei quesiti velocemente, per non impedire ad altri colleghi di proporre i loro.

Per quanto riguarda la disciplina dei colloqui dei garanti – problema che lei ci ha rappresentato – il legislatore poi deciderà se varare una normativa interpretativa o un'altra, ed è inutile discuterne qui.

Veniamo alla prima delle mie due domande. In occasione di diverse visite svolte con la Commissione antimafia, alcuni magistrati ci hanno evidenziato una problematica ormai preoccupante e che non so se riguarda anche i detenuti sottoposti al regime dell'articolo 41-*bis*, ossia l'introduzione negli istituti penitenziari di microtelefoni in tutte le forme possibili e immaginabili (qualsiasi ipotesi si possa immaginare è reale). Vorrei sapere se la direzione generale sta pensando a qualche forma di schermatura o di isolamento degli istituti penitenziari per impedirne l'utilizzo: questo vale anche per i detenuti ordinari e non facenti parte della criminalità organizzata, perché si tratta di un problema generale.

In secondo luogo, starà seguendo le nuove normative che questo Governo sta emanando, volte a rendere sempre più difficile l'accesso ai benefici e alle misure alternative alla detenzione. Poiché ci troviamo già in una situazione di superaffollamento, vorrei chiederle se ritiene che l'attuale struttura o i programmi in corso siano adeguati ad affrontare una problematica che nel giro di un anno o due si abatterà sugli istituti penitenziari, rendendo impossibile il rispetto delle regole che la Corte di giustizia europea ci ha assegnato (motivo per il quale ci ha anche sanzionato).

CALIENDO (*FI-BP*). Signor Presidente, desidero innanzitutto ringraziare il dottor Piscitello per la sua relazione.

In estrema sintesi, ha ragione il presidente Grasso nel dire che ci sarebbe la necessità di costruire carceri diverse; ricorderà però la stagione del piano carceri – per aver vissuto insieme a me quell'esperienza al Ministero della giustizia – con il quale avevamo individuato la necessità d'istituire nuove strutture penitenziarie *ad hoc* per i detenuti sotto il regime del 41-*bis*. Come ricorderà, allora abbiamo costruito 4.275 posti detenuti; successivamente tale numero è stato aumentato ma con cifre irrisorie rispetto alle percentuali risalenti a quei mesi.

Alla luce di quanto ci ha detto, avendo lei citato la legislazione del 2009, volta alla stabilizzazione dell'articolo 41-*bis* – che, come ricorderà, in una notte riuscì ad ottenere l'unanimità della Camera e del Senato su una determinata norma – mi auguro che oggi la Commissione antimafia voglia assumere un'iniziativa legislativa di questo tipo.

PRESIDENTE. Vorrei domandare al dottor Piscitello se gli risultano passaggi, declassificazioni dal regime carcerario del 41-*bis* ad altri di tipo diverso, di alta e media sicurezza. E se in presenza di numeri significativi ritiene si possa ipotizzare una strategia da parte di alcune organizzazioni criminali volta a trasferire al di fuori del regime previsto dall'articolo 41-*bis* chi invece dovrebbe essere separato e isolato.

Si può inoltre ripensare – e come, eventualmente – la possibilità concessa ai garanti locali di effettuare solo visite, senza colloqui? E ritiene vi sia la possibilità di cristallizzare in norma i criteri in base ai quali si può

scegliere il garante locale, altrimenti lasciato a decisione arbitraria da parte di un Consiglio comunale o di un sindaco? Quali persone potrebbero accompagnare il garante?

LONARDO (*FI-BP*). Signor Presidente, desidero innanzitutto ringraziare il dottor Piscitello per la relazione e per essere qui con noi oggi.

Chiedo gentilmente di sapere qual è il rapporto tra la presenza nelle carceri e lo *standard* dell'Europa.

Vorrei inoltre sapere se è vero o no – domanda che ha già formulato in parte il collega Vitali – che la legislazione giustizialista, con l'aumento delle pene carcerarie, ha accresciuto la presenza nelle carceri e quindi ha incrementato i drammatici problemi già esistenti. E quali sono le risorse che il Ministero della giustizia ha destinato per il reclutamento dei suoi agenti di Polizia penitenziaria?

PISCITELLO. Signor Presidente, inizierò a rispondere seguendo l'ordine dei quesiti, sperando di non dimenticare nulla.

Senatore Mirabelli, metto a disposizione della Commissione i due provvedimenti da ultimo riguardanti la materia di cui abbiamo parlato. La sentenza della Corte di cassazione dell'11 luglio 2018, accogliendo sostanzialmente il nostro ricorso, dava atto del fatto che i garanti – comunque denominati, diversi dal garante nazionale – non possono fare colloqui, e alcune delle motivazioni, a mio avviso, sono del tutto condivisibili (qui si parla anche del fatto che il garante nazionale può fare colloqui, in quanto membro nazionale permanente dell'organismo delle Nazioni Unite).

La sentenza del tribunale di sorveglianza di Perugia dell'aprile 2019, in sede di rinvio dalla Cassazione, ribadisce quanto detto prima, consentendo ai garanti di svolgere colloqui. Metto i testi a disposizione della Commissione.

Non so come intervenire, ma a mio modo di vedere – e in tal modo rispondo anche al Presidente – nell'ambiguità dell'interpretazione giurisprudenziale, se si condivide il principio che dev'essere sicuramente e tassativamente negato ai garanti comunali e regionali di fare ingresso riservato presso i detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis*, lo si dovrebbe scrivere chiaramente in una norma (basterebbe una piccolissima modifica di tale articolo). Qualcuno di loro ha parlato di unanimità e credo che sia una di quelle norme su cui si raggiungerebbe facilmente, perché dovrebbe essere chiara; le norme però si interpretano e ad oggi registriamo una serie di interpretazioni che concedono tale facoltà.

Senatore Grasso, il problema è fondamentalmente di edilizia carceraria, perché oggi abbiamo 753 detenuti sottoposti al 41-*bis* i cui casi probabilmente andrebbero rivisti, ma non è competenza né loro né mia. Alcune procure tengono particolarmente alla sottoposizione al regime di cui all'articolo 41-*bis* di tutti i provvedimenti di custodia cautelare per 416-*bis*; probabilmente, in qualche caso dovrebbero essere filtrati meglio, ma questa è una mia opinione personale, che lascia il tempo che trova.

Sul punto c'è da dire però che oggi, a fronte di 753 detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis*, grazie alla collaborazione costante con la Procura nazionale antimafia e le procure distrettuali, sappiamo bene e in modo costantemente aggiornato quali di essi meritano un trattamento di maggiore attenzione. Per questo motivo, il mio ufficio li alloca in istituti che non sono quelli di cui parlava il senatore Grasso, che pure ci sono con riferimento all'articolo 41-*bis*, ma le cui sezioni prestate ad ospitare detenuti sottostanti a tale regime presentano camere di pernottamento l'una di fronte all'altra, che – come ben evidenziava il senatore Grasso – consentono forme di comunicazione che eludono il sistema. Si tende comunque a collocare come dirimpettai soggetti che fanno parte dello stesso gruppo di socialità e che pertanto hanno diritto a parlare fra loro, sebbene soltanto per due ore al giorno.

I detenuti che hanno un'attuale, spiccata e riconosciuta pericolosità, maggiore rispetto a quella di tanti altri, che pure stanno sotto il regime dell'articolo 41-*bis*, vengono allocati ad esempio nell'istituto di Sassari che, come ricordava il presidente Grasso, è l'unico adeguato a norma di legge. Non so se i senatori lo abbiano visitato (sarebbe una visita molto istruttiva); comunque, è strutturato in gruppi di celle, da camere di pernottamento da quattro posti e all'interno di quel gruppo di quattro si esaurisce la vita penitenziaria. Colloqui – anche con avvocati – visite, videocollegamenti e simili si svolgono in quell'ambito, pertanto nessuno di quel gruppo di quattro detenuti ne incontra altri.

Chiedo ora di passare in seduta segreta.

PRESIDENTE. Dispongo che i lavori proseguano in seduta segreta.

*(I lavori proseguono in seduta segreta dalle ore 14,50).*

*(I lavori riprendono in seduta pubblica dalle ore 14,51).*

*PISCITELLO.* Se riuscissimo ad avere tutti gli istituti come quello di Sassari, probabilmente le cose cambierebbero e il sistema sarebbe molto più efficace ed efficiente.

D'altra parte, vi è un altro istituto con 90 posti detentivi, quello di Cagliari, il cui reparto dedicato ai detenuti sottoposti al regime del 41-*bis* avrebbe dovuto essere consegnato nel 2012, ma non lo è ancora stato, a differenza di quello ordinario. Ciò consentirebbe di allocare in maniera assolutamente adeguata altri 90 detenuti.

Il resto dei detenuti sta nelle cosiddette aree riservate, speciali sezioni del carcere presenti a Milano Opera, ad Ascoli Piceno e L'Aquila, sulle quali si sono maggiormente appuntati gli strali delle commissioni, perché forzatamente si sprecano tante camere di pernottamento. Si isola una sezione, creando una sola camera di pernottamento, dove si fanno i servizi, proprio per evitare che il detenuto possa uscire da quella sezione diventata speciale. Tra Sassari e le aree riservate, però, copriamo circa 150-160 po-

sti per detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis*, mentre il resto sta fuori.

Quanto al Tribunale di sorveglianza di Roma, invece, signor Presidente, la ringrazio per la domanda, che mi dà l'occasione di dire una cosa che al legislatore può servire. Esso da sempre, senza modifiche, è competente sulla legittimità del decreto applicativo dell'articolo 41-*bis*, così come delle successive proroghe. Quando al detenuto viene applicato il regime previsto dall'articolo 41-*bis*, nei dieci giorni successivi ho facoltà di adire il Tribunale di sorveglianza di Roma per far verificare se è corretto; è poi anche previsto il ricorso per Cassazione, ma con riferimento alla genesi e alle successive proroghe.

Tutte le attività concrete della vita quotidiana dei detenuti sottoposti al regime del 41-*bis*, invece, sono rimaste nella competenza dei singoli tribunali di sorveglianza e questo non va bene, perché in materia registriamo la più grande disparità di trattamento. Il garante comunale dei detenuti non entra a Milano, perché la magistratura di sorveglianza di quella città non lo permette, mentre a Sassari gli viene consentito. Sarebbe quindi opportuno, a mio modo di vedere, cercare una funzione nomofilattica anche in questa materia, accentrando tale competenza sotto il Tribunale di sorveglianza di Roma.

Stiamo cercando di mettere i fornelli a induzione, però ci misuriamo con le ristrettezze economiche che riguardano tutti gli apparati dell'amministrazione, non ultima – anzi, forse è la prima – quella del carcere; pertanto, ci stiamo lavorando.

Senatore Vitali, non ci sono tracce né si è mai registrato il caso di un telefonino in un reparto dedicato ai detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis*, che probabilmente hanno altre forme di comunicazione, come diceva il senatore Grasso. All'interno di una sezione d'istituto dedicata al 41-*bis* non sono mai stati rinvenuti telefonini, per il vetro divisorio o per la rigidità delle perquisizioni: a questo, per fortuna, non ci siamo arrivati.

È di questi giorni, invece, lo studio della possibilità di dotare gli impianti delle sezioni detentive di jammer telefonici (disturbatori di frequenze), ossia speciali sistemi di rilevazione che impediscono la comunicazione con l'esterno. Pare ci siano anche ostacoli normativi da superare, perché è come se il jammer fosse previsto soltanto per istituzioni di carattere militare, come l'Esercito; lo stiamo studiando, però, perché risolverebbe il problema. Ormai esistono infatti telefoni di dimensioni tali da poter essere occultati in parti del corpo in cui è anche difficile andarli a trovare.

Quanto alle misure alternative, il senatore Vitali mi ha chiesto se l'attuale struttura regge. Non regge né reggerà, nel senso che stamattina c'erano 65.500 detenuti – forse anche qualcuno in più – a fronte di una capienza regolamentare effettiva di 45.000 posti, con un tasso di presenza che porta l'Italia ad una percentuale che oscilla fra il 127, il 130 e il 135 (e così ho risposto anche alla senatrice Lonardo).

Va fatta però una piccola legenda su questi rilievi, signor Presidente: l'Italia ha i criteri di determinazione della capienza più rigidi d'Europa. Siamo noi ad esserci dati tale misura. A nostro avviso, la capienza è regolamentare quando per ogni detenuto si assicurano nove metri quadrati e per ogni multiplo di detenuto altri 5 metri quadrati per camera di pernottamento (quindi nove, 14 e 19): questo determina la capienza regolamentare e, di conseguenza, le condizioni di sovraffollamento.

In altri Paesi, la capienza regolamentare viene fissata a quattro metri quadri, quindi, senatrice Lonardo, non possono esistere *standard* europei credibili. Non siamo la cenerentola d'Europa né abbiamo la capienza o il grado di sovraffollamento più alti d'Europa: ce li abbiamo perché noi – e noi soli – ce li siamo dati, facendo riferimento peraltro a un decreto del Ministero della salute del 1975 che non è mai stato cristallizzato in una norma di ordinamento penitenziario, il cui articolo 2 prescrive soltanto che le camere di pernottamento abbiano una dimensione sufficiente.

GIARRUSSO (*M5S*). Mi può citare il decreto del Ministero della salute?

*PISCITELLO*. Il decreto riguardava la dimensione delle camere da letto delle abitazioni civili: chi realizza un progetto per una camera da letto non può assegnare ad essa dimensioni inferiori a 9 metri quadri, perché verrebbe bocciato dall'ufficio tecnico del comune.

PELLEGRINI Marco (*M5S*). Che poi sono 14 metri quadrati perché pernottano in due.

*PISCITELLO*. Esatto, quattordici metri quadri perché gli ospiti sono due. Mutuando la prescrizione da quel decreto ministeriale, si è ritenuto che anche le camere carcerarie di pernottamento debbano seguire questo principio. L'ordinamento penitenziario e il Ministero della giustizia non si sono mai dotati di un regolamento che fissi tale competenza, mutuandola da quel provvedimento, per effetto del quale siamo quelli che hanno un tale tasso di sovraffollamento. Se però domani potessimo dire che la nostra capienza regolamentare è di quattro metri quadrati per detenuto, non avremmo gli indici di sovraffollamento che tutti ci rimproverano.

CALIENDO (*FI-BP*). Il piano carceri avrebbe dato un po' di respiro.

*PISCITELLO*. Senatore Caliendo, effettivamente il piano carceri avrebbe dato respiro a una situazione carceraria comunque deficitaria e in esso erano presenti l'Istituto di Sassari e quello di Cagliari, uno dei quali è stato consegnato (l'altro no). Se si sblocca la situazione Cagliari, riusciremo anche a dare un po' di spazio in più ai detenuti sottoposti al regime *41-bis*, facendoli stare in modo più efficace dove devono stare. A mio avviso, come dicevano prima anche i senatori Vitali e Mirabelli, anche in questo caso una modifica legislativa è necessaria e mi piace pen-



sare che potrebbe essere una di quelle che raccolgono l'unanimità dei consensi.

Signor Presidente, non esiste una forma di declassificazione dall'articolo 41-*bis*, dal quale si esce o per la mancata proroga dello stesso regime, quando le procure distrettuali e la procura nazionale non la chiedono, ovvero per un provvedimento del Tribunale di sorveglianza che lo annulla in occasione del decreto di sottoposizione o di una proroga. La percentuale di annullamento dei decreti relativi al regime previsto dall'articolo 41-*bis* è bassissima (si parla dell'ordine dell'1 o del 2 per cento). Da questo punto di vista, quindi, è anche un merito che i decreti del Ministro siano legittimi di fronte sia al magistrato di sorveglianza di Roma sia alla Corte di cassazione.

La declassificazione è invece un concetto applicabile tra l'alta e la media sicurezza. I detenuti sono ascritti al circuito di alta sicurezza in ragione del titolo di reato, quindi a norma degli articoli 416-*bis* del codice penale o 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 (sull'associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope) e altri che riguardano gravi reati. Una volta entrati in quel circuito, vi escono soltanto se, con il decorso del tempo, fatta un'istanza e valutato un parere del GOT (Gruppo osservazione del trattamento del carcere), che dovesse rilevare un effettivo programma di trattamento meritevole di una declassificazione, questo viene poi trasmesso dal mio ufficio alle procure distrettuali che avevano chiesto e ottenuto il provvedimento cautelare o la condanna; con il comminato, con la doppia conforme tra il parere positivo del GOT e delle procure procediamo alla declassificazione. Oggi ci sono circa 9.500 detenuti in alta sicurezza e anche questo è un buon numero.

Come impedire ai garanti l'accesso ai detenuti sottoposti al 41-*bis*, signor Presidente? Vale quello che dicevo prima: secondo me, se si prende atto della necessità di fare filtro su tali figure, che possono liberamente accedere a quei detenuti in colloquio riservato, è necessario intervenire legislativamente. Ugualmente – è ottima la sua osservazione – sarebbe il caso di intervenire normativamente sulla possibilità che enti locali – siano essi Regioni o Comuni – possano nominare questi garanti, cioè stabilire procedure comuni attraverso le quali addivenire alla loro scelta.

Senatrice Lonardo, non ho con me i dati relativi alle risorse del Ministero per gli agenti di polizia penitenziaria: ho sentito che verrà il capo del dipartimento, pertanto tale domanda potrà probabilmente essere rivolta a lui.

Signor Presidente, gli accompagnatori del garante entrano nella misura in cui entrano i vostri (ossia coloro che abbiano un rapporto di collaborazione stabile con il deputato o il senatore); anche con riferimento al garante, quindi, per l'espresso rinvio che la norma fa agli articoli 67 della legge n. 354 del 1975 e 117 del decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000, gli accompagnatori hanno diritto all'accesso al carcere. Si complicherebbe quindi ulteriormente la situazione, allorquando si dovesse trattare di colloqui riservati dei garanti con il detenuto (quindi vi avrebbe

accesso non solo il garante, ma anche il suo «amico»: la cosa quindi, a mio modo di vedere, si complicherebbe).

Ritenendo di aver risposto a tutte le domande, chiedo alla Presidenza l'autorizzazione a lasciare agli atti della Commissione i suddetti documenti e rimango naturalmente a disposizione per ulteriori chiarimenti.

PRESIDENTE. Dottor Piscitello, la Presidenza la autorizza in tal senso.

Ringraziandola ancora una volta per il suo contributo, dichiaro conclusa l'audizione odierna.

*I lavori terminano alle ore 15.*



