



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVIII LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 35

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

AUDIZIONE DI UN MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA PRESSO
IL TRIBUNALE DI SASSARI E DI UN MAGISTRATO DI SORVE-
GLIANZA PRESSO IL TRIBUNALE DI SPOLETO

36^a seduta: mercoledì 16 ottobre 2019

Presidenza del vice presidente PEPE

I N D I C E**Sulla pubblicità dei lavori**

PRESIDENTE:

- PEPE (*L-SP-PSd'Az*), senatore Pag. 4**Audizione del dottor Riccardo De Vito, magistrato di sorveglianza presso il tribunale di Sassari,
e del dottor Fabio Gianfilippi, magistrato di sorveglianza presso il tribunale di Spoleto**

PRESIDENTE:

- PEPE (*L-SP-PSd'Az*), senatore . . . Pag. 4, 9, 23PELLEGRINI Marco (*M5S*), senatore 16GRASSO (*Misto-LeU*), senatore 17, 19, 23VERINI (*PD*), deputato 18BALDINO (*M5S*), deputata 22*DE VITO* Pag. 3, 16, 21 e *passim**GIANFILIPPI* 9, 18, 19 e *passim***Sui Comitati della Commissione**

PRESIDENTE:

- PEPE (*L-SP-PSd'Az*), senatore Pag. 23, 24PELLEGRINI (*M5S*), senatore 24VITALI (*FI-BP*), senatore 24

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

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Forza Italia-Berlusconi Presidente: *FI-BP*; Fratelli d'Italia: *FdI*; Italia Viva-P.S.I.: *IV-PSI*; 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*.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Movimento 5 Stelle: *M5S*; Lega-Salvini Premier: *LEGA*; Forza Italia-Berlusconi Presidente: *FI*; Partito Democratico: *PD*; Fratelli d'Italia: *FDI*; Italia Viva: *IV*; Liberi e Uguali: *LEU*; Misto: *MISTO*; Misto-Cambiamo!-10 Volte Meglio: *MISTO-C10VM*; Misto-Minoranze Linguistiche: *MISTO-MIN.LING.*; Misto-Noi Con l'Italia-USEI: *MISTO-NCI-USEI*; Misto-+Europa-Centro Democratico: *MISTO-+E-CD*; Misto-MAIE-Movimento Associativo Italiani all'Estero: *MISTO-MAIE*.

Sui collaboratori della Commissione

PRESIDENTE:

– PEPE (*L-SP-PSd'Az*), *senatore Pag. 24* |

Sui lavori della Commissione

PRESIDENTE:

– PEPE (*L-SP-PSd'Az*), *senatore Pag. 25* |

Intervengono il dottor Riccardo De Vito, magistrato presso il tribunale di sorveglianza di Sassari, e il dottor Fabio Gianfilippi, magistrato presso il tribunale di sorveglianza di Spoleto.

I lavori hanno inizio alle ore 20,05.

(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.

Audizione di un magistrato di sorveglianza presso il tribunale di Sassari e di un magistrato di sorveglianza presso il tribunale di Spoleto, in merito a taluni profili applicativi dell'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di un magistrato di sorveglianza presso il tribunale di Sassari e di un magistrato di sorveglianza presso il tribunale di Spoleto, in merito a taluni profili applicativi dell'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario.

Ricordo agli auditi che, ai sensi dell'articolo 12, comma 5, del Regolamento interno, hanno la possibilità di richiedere la secretazione della seduta o di parte di essa qualora ritengano di riferire alla Commissione fatti o circostanze che non possano essere divulgate.

Dò il benvenuto al dottor Riccardo De Vito, magistrato presso il Tribunale di sorveglianza di Sassari, e al dottor Fabio Gianfilippi, magistrato presso il Tribunale di sorveglianza di Spoleto, ai quali chiedo di volere prendere la parola per un intervento introduttivo.

DE VITO. Buonasera a tutti. Sono Riccardo De Vito e svolgo il ruolo di magistrato di sorveglianza presso il Tribunale di sorveglianza di Sassari. Ringrazio la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e delle associazioni criminali per aver voluto coinvolgerci, quali magistrati di sorveglianza, nella trattazione dei profili concernenti il regime applicativo dell'articolo 41-bis, con particolare riferimento ai colloqui dei detenuti, sottoposti a regime differenziato, con i garanti delle persone private della libertà personale, in particolar modo istituiti a livello regionale e locale; quindi non tanto con il garante nazionale, che per legge ha diritto a colloquio riservato in quanto meccanismo di prevenzione della tortura nell'ambito del protocollo opzionale alla convenzione contro la tortura, cosiddetto OPCAT, ma appunto con i garanti regionali e locali.

Colgo anche l'occasione e la sollecitazione per svolgere considerazioni più ampie sull'intero trattamento penitenziario riservato ai detenuti sottoposti a regime differenziato. In particolare, penso sia opportuno evidenziare e dare risalto al ruolo strategico del regime differenziato del 41-*bis* nel contrasto alla criminalità organizzata. Tuttavia, questo ruolo strategico non viene messo in ombra dalla recente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo Marcello Viola contro Italia del 13 giugno 2019 in materia di ergastolo ostativo, sentenza sulla quale la stessa Corte, in data 7 ottobre, si è pronunciata dichiarandola irrevocabile.

Credo che sia dirimente sottolineare, anche a fronte di una comunicazione giornalistica spesso confusa sul punto, che quella sentenza, così come eventuali pronunce conseguenziali della Corte costituzionale, non incide sui presupposti di applicazione del regime differenziato 41-*bis* (si tratta di fenomeni separati), al quale peraltro sono sottoposti, oltre che persone condannate a pena perpetua, anche soggetti condannati a pene temporanee – a volte anche brevi – e imputati.

La *ratio* principale dell'articolo 41-*bis* è quella di impedire i contatti esterni con le organizzazioni criminose, com'è ben noto, ed è perseguito attraverso l'adozione di un sistema di misure che comprime le ordinarie regole del trattamento penitenziario, in particolare quelle che hanno a che fare con i rapporti con l'esterno o, su altro versante, con i rapporti interni tra detenuti appartenenti a sodalizi di criminalità organizzata.

Alcune di queste misure sono tipizzate dal legislatore, altre misure invece, sulla base di un comma dello stesso articolo 41-*bis*, che è il comma 2-*quater*, lettera *a*), sono rimesse alla discrezionalità dell'amministrazione penitenziaria, la quale può provvedere ad adottare misure di elevata sicurezza interne ed esterna per prevenire i flussi comunicativi con le organizzazioni criminali di riferimento e con le organizzazioni criminali contrapposte a quei soggetti, per lo più elementi di spicco verticistici delle organizzazioni criminali ristrette in carcere, ai quali il Ministro ha ritenuto di applicare il particolare regime differenziato.

Tutte le misure limitative adottate dall'amministrazione sono state raccolte di recente nella circolare n. 3676 del 2 ottobre 2017, a cura del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, mirata a creare un regime uniformato della disciplina applicativa del 41-*bis*. Nella circolare troviamo anche disposizioni in materia di colloqui con i garanti.

Qual è il ruolo del magistrato di sorveglianza rispetto a questo sistema multilivello di fonti del regime applicativo del 41-*bis*, con alcune misure limitative previste direttamente dalla legge e poi automaticamente trasposte nel decreto applicativo e fonti invece amministrative? Il magistrato di sorveglianza ha diversi compiti di responsabilità in relazione all'articolo 41-*bis* e ai suoi contenuti applicativi: alcuni riguardano specificamente il controllo sui flussi comunicativi, ad esempio in sede di visto di controllo sulla corrispondenza tra detenuti e familiari; altro compito fondamentale è quello di presidiare il campo della tutela dei diritti fondamentali della persona sottoposta a regime differenziato, al fine di evitare che la compressione delle regole ordinarie del trattamento non trasmodi in una

inutile, vessatoria o simbolica lesione dei diritti che eccede le finalità preventive del regime e traghetta quel regime strategico in un'area grigia di scarsa compatibilità con un sistema costituzionale e convenzionale.

Quindi potremmo dire che il compito della magistratura di sorveglianza è quello di conservare l'utilità strategica del regime del 41-*bis*, mantenendolo saldamente all'interno della Costituzione e della Convenzione europea per i diritti dell'uomo, al fine di tutelare i diritti fondamentali delle persone sottoposte e di non vedere pregiudicato quello strumento.

È affidato dunque al magistrato di sorveglianza un generale controllo di legalità sull'operato dell'amministrazione penitenziaria, ivi comprese le disposizioni del decreto ministeriale di applicazione del regime differenziale e ivi comprese le disposizioni di circolare eventualmente lesive dei diritti soggettivi. Tutto questo controllo di legittimità si svolge nell'ambito di un procedimento giurisdizionalizzato disciplinato ormai dalla legge nel cosiddetto articolo 35-*bis* dell'ordinamento penitenziario, introdotto nel 2016 a seguito della famosa sentenza Torreggiani. È un controllo di legalità che, a differenza del controllo che fa esclusivamente il tribunale di sorveglianza di Roma sui presupposti di adozione o di revoca del regime 41-*bis*, riguarda esclusivamente la proporzionalità e la congruità delle misure limitative del trattamento ordinario rispetto alla natura preventiva del regime 41-*bis*. Il concetto è che il 41-*bis* debba mantenersi sul solco della prevenzione, perché è una misura preventiva e non deve avere scopi di ulteriore afflizione. È solo a queste condizioni che la Corte costituzionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo lo ritiene compatibile con le norme in materia di esecuzione delle pene e in materia di divieto di trattamenti inumani e degradanti.

Appare chiaro che gli strumenti di intervento del magistrato di sorveglianza sono diversi: se ci troviamo di fronte a misure limitative stabilite direttamente dal legislatore, la valutazione di congruità è fatta a monte dal legislatore stesso e quindi lo spazio del magistrato di sorveglianza è veramente ridotto; al più, nel caso in cui dovesse ritenere un conflitto tra la legge e le superiori norme della Costituzione, in particolar modo dell'articolo 27, residua lo spazio, oltre a quello dell'interpretazione sistematica, della questione di legittimità costituzionale.

L'altro controllo, più penetrante, che il magistrato di sorveglianza deve fare è quello sulle norme rimesse alla discrezionalità dell'amministrazione penitenziaria. Visto che abbiamo adottato soluzioni simili nella disciplina dei colloqui dei detenuti sottoposti a regime differenziato con i garanti istituiti a livello territoriale, sia regionale sia comunale, lascio al collega il compito di spiegare più concretamente la disciplina che abbiamo ritenuto di adottare in sede di reclamo *ex* articolo 35-*bis*.

Pare tuttavia opportuno esplicitare alla luce di quali principi il controllo di legalità dei magistrati di sorveglianza si svolge. Sono principi ormai consolidati nell'orientamento delle Corti europee, in particolar modo della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo e della Corte costituzionale, e sono così riassumibili: illegittimità del decremento di tutela di

un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango, ossia è illegittimo ledere, diminuire o attutire un diritto soggettivo in capo ad un detenuto sottoposto a 41-*bis* qualora a questa diminuzione non faccia riscontro un aumento reale dell'interesse al mantenimento della sicurezza e delle ragioni della prevenzione.

Altro principio è quello che riguarda l'espansione delle regole ordinarie di trattamento laddove non risultino compressioni legislative e amministrative delle medesime. Ciò tenendo conto che l'articolo 41-*bis* attribuisce al Ministro il potere di sospendere l'applicazione delle normali regole di trattamento in correlazione con una pericolosità qualificata dei detenuti sottoposti a regime di 41-*bis*, ma che tale norma non risulta demandare *in toto* alla competenza del Ministero i contenuti del trattamento applicabile a quei detenuti portatori di pericolosità qualificata.

Un altro principio riguarda un divieto messo in particolare evidenza da una recente sentenza della Corte costituzionale, la n. 186 del 2018, in materia di divieto di cottura dei cibi per i detenuti sottoposti a 41-*bis*. Vi era una norma che prevedeva per i detenuti sottoposti a regime di 41-*bis* il divieto di cottura dei cibi, ma la Corte costituzionale, con sentenza n. 186 del 2018, ha ritenuto che tale divieto fosse illegittimo in quanto aveva un sapore puramente simbolico e afflittivo e tale da non incrementare la sicurezza dei reparti, senza aggiungere alcunché alle esigenze di prevenzione; anche perché gli stessi detenuti sottoposti al 41-*bis* all'interno dei reparti potevano riscaldare i cibi con i medesimi strumenti con i quali adesso possono anche provvedere a cucinarli.

È in questo terreno di controllo di legalità che si è posta la questione del colloquio del detenuto sottoposto al regime preventivo di cui all'articolo 41-*bis* con il garante territoriale. Nel caso del magistrato di sorveglianza di Sassari, il garante territoriale era istituito a livello comunale con deliberazione del consiglio comunale di Sassari n. 1 del 16 gennaio 2007. L'interesse sotteso al diritto al colloquio, che è desumibile dal tenore dei reclami dei detenuti sottoposti al 41-*bis*, era strettamente correlato ai compiti del garante così come delineati nella delibera istitutiva e così come percepiti dai medesimi detenuti. Quindi: proposizione di interventi finalizzati a promuovere la reale garanzia e l'esercizio dei diritti fondamentali dei detenuti con particolare riferimento al diritto alla salute e alla qualità della vita; facilitazione dell'accesso a determinati servizi territoriali e sociali; segnalazione del mancato o inadeguato rispetto dei diritti all'interno dei contesti penitenziari; attivazione di un controllo di legalità informale ed extragiudiziario – qualcuno, come il tribunale di Roma, lo definisce paragiurisdizionale – che riguarda non il singolo detenuto ma l'insieme dei detenuti (si tratta di un sistema diverso da quello giurisdizionale dei magistrati che riguarda il singolo detenuto).

I detenuti hanno portato all'attenzione del magistrato di sorveglianza la necessità di poter svolgere un colloquio con il garante territoriale, cioè l'unica persona che possono vedere frequentemente, e che tale colloquio non venisse computato nell'ambito dei colloqui previsti per la famiglia.

L'alternativa secca per i detenuti in 41-*bis* è di utilizzare un'ora di colloquio mensile o per il colloquio con i familiari o per quello con il garante. Quindi, da un lato rinunciare al mantenimento dei rapporti famigliari e dovere aspettare un altro mese per poter fare un altro colloquio di un'ora, a distanza di sessanta giorni con i propri famigliari, ovvero, dall'altro lato, scegliere per la rinuncia a questa forma di tutela extragiurisdizionale del colloquio con il garante e affrontare il colloquio con i famigliari.

La prima questione che quindi i detenuti hanno sottoposto al vaglio della magistratura di sorveglianza è quella di valutare se fosse possibile scomputare il colloquio con il garante territoriale dal numero dei colloqui massimi effettuabili con i familiari (uno al mese di un'ora per i detenuti sottoposti a regime di 41-*bis*).

L'altra questione che è stata sottoposta all'attenzione del magistrato di sorveglianza riguardava l'autorizzazione del colloquio e le sue modalità di svolgimento, cioè se questo colloquio si potesse svolgere in forma riservata e quindi senza essere sottoposto ad audio e videoregistrazione e senza vetro divisorio. Penso che poi il collega spiegherà accuratamente quali sono le motivazioni che hanno indotto ad accogliere la richiesta sotto questo profilo, considerando che nella legge è previsto per i detenuti sottoposti a regime differenziato la possibilità di inoltrare comunque in busta chiusa un reclamo al garante territoriale, ed è prevista altresì la possibilità che il garante risponda in busta chiusa, senza che queste buste chiuse vengano sottoposte a controllo di censura da parte della Polizia penitenziaria e poi del magistrato di sorveglianza.

Queste sono le questioni più importanti. Lascio al collega – in modo da dividere i compiti in base a quanto ci ha richiesto il Presidente – la descrizione dei criteri che hanno guidato la soluzione. Di certo, il garante territoriale che il magistrato di sorveglianza ha conosciuto è un garante che ha la sua competenza nello stesso luogo ove è ubicato l'istituto penitenziario dove sono allocati i detenuti sottoposti a regime differenziato.

Non si tratta quindi di garanti territoriali di provenienza dai Comuni di residenza o di nascita dei detenuti sottoposti a regime differenziato. Anche perché, al momento dell'adozione dei provvedimenti da parte della magistratura di sorveglianza, non si dava l'esistenza di garanti territoriali istituiti da Comuni che non avessero un istituto penitenziario nell'ambito del proprio territorio, né è era stato teorizzato il cosiddetto diritto di sequela o teoria dell'inseguimento, vale a dire che un garante istituito da un Comune potesse svolgere colloqui con detenuti di provenienza di quel Comune anche al di fuori del territorio comunale. Per fare un esempio, il garante di Casal di Principe – dove peraltro un garante non è stato istituito, non c'è e non ci può essere, perché non c'è un istituto penitenziario – è impossibile che possa venire a svolgere un colloquio con detenuti sottoposti a regime differenziato di 41-*bis* a Sassari.

L'altro criterio che ha guidato la magistratura di sorveglianza è quello sottolineato anche dalla sentenza n. 143 del 2013 della Corte costituzionale, relativa ai colloqui con i difensori, che interveniva su una norma di legge che limitava a tre volte a settimana per la durata di un'ora

i colloqui dei detenuti sottoposti a regime penitenziario con i difensori. Il presupposto era che ampliare i colloqui con i difensori avrebbe comportato un rischio di espansione di potenziali flussi comunicativi illeciti.

La Corte, oltre a specificare che il decremento del numero dei colloqui non avrebbe comportato un incremento di sicurezza – quello che passa in tre ore di comunicazione può passare tranquillamente anche in un'ora – ha anche statuito che non si può fare della patologia (avvocato corrotto o garante corrotto) una regola di esperienza sulla base della quale adottare le proprie decisioni. Quindi, questi sono gli interessi sostanziali, le norme e i principi che hanno guidato la magistratura di sorveglianza nell'adozione di quei provvedimenti autorizzativi del colloquio con il garante che hanno poi ricevuto in parte una conferma dalla Corte di cassazione, nei limiti che credo il collega illustrerà.

PRESIDENTE. Dottor De Vito, qualora lei e i suoi colleghi vogliate lasciare agli atti la relazione, ne faremo tesoro.

Dò ora la parola al dottor Gianfilippi.

GIANFILIPPI. Buonasera a tutti, le espressioni e i concetti che ha utilizzato il collega De Vito rappresentano già molti dei punti che proverò a succingere, utilizzando ancora meno del tempo che pensavo di dedicare proprio perché già spiegati. Tuttavia, se, magari, ritornerò su qualche punto con qualche parola diversa, mi perdonerete, ma può essere utile per dare un senso al discorso complessivo.

Anzitutto desidero ringraziarvi per questa occasione di dialogo con i magistrati di sorveglianza. Mi occupo di detenuti in regime differenziato, oltre che – naturalmente – di molte altre tipologie di detenuti presso l'ufficio di sorveglianza di Spoleto e il tribunale di sorveglianza di Perugia, di cui faccio parte oramai da oltre tredici anni. Quelle in oggetto sono quindi materie che molte volte sono venute al nostro esame, con un importante carico di lavoro e di impegno che la magistratura di sorveglianza quotidianamente esercita su questo fronte.

Vorrei svolgere qualche considerazione sul tema oggetto della nostra audizione, non prima di aver fatto una breve premessa, come ha già fatto il collega.

Lo strumento del 41-*bis* – in particolare parliamo del comma secondo e seguenti – costituisce una misura di prevenzione del tutto particolare: uno strumento davvero strategico per il contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso e terroristico. Come tutti gli strumenti strategici, però, per essere utilizzato al meglio, richiede limiti e un'attenzione peculiare di modo che ci si possa concentrare là dove serve maggiormente.

La norma del 41-*bis* ha una chiara direzione, ovvero che tutte le limitazioni proprie di questo regime siano volte a recidere o comunque a rendere il più possibile difficili i collegamenti del soggetto cui viene imposto il regime con la criminalità organizzata all'esterno.

I soggetti sono individuati naturalmente dalla legge: si tratta di persone condannate essenzialmente per la tipologia di reati dei quali vi ho

parlato e che abbiano rivestito, o rivestano nel momento dell'ingresso in carcere, posizioni apicali, di vertice o comunque di particolare rilevanza, e che sussistano elementi dai quali dedurre che c'è un pericolo di collegamenti con l'esterno (mandano ancora ordini, oppure ricevono comunicazioni dal territorio). Questo è l'obiettivo perseguito.

Il compendio di limitazioni proprie del 41-*bis* è indicato in un elenco tassativo contenuto nel 41-*bis*, al comma 2-*quater*. Tutti lo potete leggere: si tratta di limitazioni molto significative ma assolutamente essenziali, alcune delle quali incidono fortemente sui diritti fondamentali. Pensiamo alla limitazione – di cui già si parlava – a un'ora al mese per quanto riguarda i colloqui con i familiari, che vengono comunque effettuati all'interno di stanze in cui c'è un vetro divisorio a tutta altezza che impedisce anche l'eventuale passaggio di oggetti o comunque di messaggi che sfuggano a qualunque altra forma di controllo. In sostituzione del colloquio visivo, sono concessi in quel mese dieci minuti di telefonata sempre con i familiari, laddove questi non possano raggiungere i detenuti.

Tra le altre limitazioni più importanti, una limitazione a sole due ore del tempo che si può trascorrere all'aria aperta, e solo con un gruppo di socialità che si compone al massimo di altri tre soggetti, scelti dall'amministrazione tra coloro che non appartengano alle stesse organizzazioni criminali, e che anzi appartengano ad aree geografiche distanti e lontane. Ancora, la censura della corrispondenza – se ne parlava prima – e altre limitazioni, quali il divieto di avere comunicazioni con soggetti diversi da questo piccolo gruppo di socialità del quale abbiamo parlato. Come vedete, sono tutte limitazioni strettamente collegate alla necessità di recidere i collegamenti con l'esterno.

Proprio perché si tratta di materia dalla quale i diritti fondamentali vengono incisi – legittimamente per queste finalità – spesso la Corte costituzionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo sono state chiamate ad una valutazione. Ebbene, mai la Corte costituzionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo hanno ritenuto il regime di 41-*bis* in sé incostituzionale o incompatibile con le norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in particolare con l'articolo 3. Ciò, per quanto riguarda, per esempio, la Corte europea dei diritti dell'uomo, è un evidente esempio – semmai ce ne fosse bisogno – di quanto la Corte ben conosca il fenomeno mafioso nel nostro Paese e di quanto abbia ben presenti le rilevanti esigenze di sicurezza che dobbiamo affrontare.

Naturalmente, però, esistono singoli profili che sono risultati nel tempo critici per le valutazioni della nostra Corte costituzionale. Con la sentenza n. 186 del 2018 è stata eliminata una delle previsioni contenute nel testo del 41-*bis* che limitava la possibilità di cucinare cibi. Perché la Corte l'ha eliminata? Perché l'ha trovata una disposizione che finiva per limitare una facoltà consentita a tutti i detenuti senza che, però, tale limitazione avesse una diretta incidenza sulle finalità di sicurezza che il regime persegue, che sono, appunto, quelle di recidere i contatti con l'esterno. Cucinare cibi, infatti, non aveva un riferimento a questo.

La sentenza n. 143 del 2013, cui pure si è accennato, riguardava in particolare la questione delle limitazioni temporali dei colloqui con i difensori: materia di particolare rilevanza costituzionale – quella del diritto alla difesa – che, nell’aver limitato il tempo che si poteva trascorrere con la difesa, secondo la Corte costituzionale, non trovava una sufficiente ragionevolezza a sostenerla.

Come potete immaginare, questi detenuti hanno procedimenti penali di particolare complessità che evidentemente richiedono alle difese lunghi tempi di esame anche soltanto degli atti. Ebbene, a fronte di una riduzione del tempo, non emergeva, però, un incremento di tutela perché i colloqui con i difensori non possono essere ascoltati né videoregistrati, quindi i momenti di eventuale passaggio di comunicazioni potevano avvenire in un’ora così come in dieci minuti o nel tempo minore che fosse stato eventualmente consentito.

Come il magistrato di sorveglianza viene a conoscenza delle doglianze dei detenuti in regime differenziato? Attraverso lo strumento del reclamo giurisdizionale, introdotto nell’ordinamento italiano a seguito di una condanna della Corte europea, la sentenza Torreggiani contro Italia, che indicava come non esistesse nel nostro ordinamento un sistema di rimedi a tutela inibitoria-risarcitoria rispetto alle posizioni di diritto vantate dalle persone sottoposte a privazione della libertà.

Se la doglianza viene da un detenuto in regime differenziato, in *41-bis*, e concerne una limitazione del trattamento che deriva direttamente dal testo normativo, lo spazio di valutazione del magistrato ovviamente è assai ristretto, nel senso che ciò che deriva direttamente dalla legge è limitazione considerata legittima. Residua è la possibilità di adire la Corte costituzionale ove vi fosse un’eventuale incompatibilità tra quella disposizione normativa e il testo costituzionale. È quello che è successo nei casi di cui vi ho parlato finora. Se, invece, la limitazione deriva da una disposizione amministrativa di circolare – ed è possibile che vi siano poiché l’articolo *41-bis*, al comma *2-quater*, lettera *a*) prevede la possibilità che l’amministrazione aggiunga ulteriori compressioni (si parla dell’adozione di misure di elevata sicurezza interna ed esterna) – in quel caso, il sindacato della magistratura di sorveglianza è più ampio perché la disposizione amministrativa può essere disapplicata. E deve esserlo quando quel che viene aggiunto dall’amministrazione non è conforme alla finalità della quale vi ho parlato, ossia quella dell’articolo *41-bis*: recidere o rendere particolarmente difficili i collegamenti tra l’interno e l’esterno, tra il detenuto che abbia una rilevante posizione in un gruppo criminale e i sodali che sono rimasti in libertà. Se si tratta di altro, si tratta di limitazioni giudicate vessatorie e che, come tali, non sono consentite nel sistema.

Comprenderete come in questo caso la funzione della magistratura di sorveglianza sia molto importante nella selezione delle limitazioni, perché – come accennato in precedenza anche dal collega De Vito – è molto importante salvaguardare lo strumento dell’articolo *41-bis*. Questo può accadere quanto più lo teniamo lontano dall’idea che si tratti di una tortura, imponendo limitazioni che non hanno senso rispetto agli obiettivi che per-

seguiamo e che sono invece molto importanti. Tutto quello che non ha a che vedere con ciò, dev'essere evidentemente limitato.

Il magistrato di sorveglianza ha ulteriori importanti funzioni: quello che è competente per territorio le svolge sui luoghi di detenzione, legati appunto ai controlli a fini di sicurezza; spettano al magistrato di sorveglianza l'imposizione della registrazione audio e video dei colloqui e il controllo e la censura della corrispondenza.

È molto evidente come soltanto la conoscenza delle persone detenute, dei luoghi di detenzione e degli operatori penitenziari, che è propria del magistrato di prossimità, gli consenta di decrittare i messaggi eventualmente contenuti nella corrispondenza e di comprendere il contenuto delle registrazioni audio e video. Tanto più la conoscenza del magistrato si allontana – per così dire – dal luogo di detenzione, tanto più si corre il rischio che lo strumento perda di efficacia: è quindi molto importante che la competenza sui territori sia rimessa ai magistrati di sorveglianza.

In quest'ambito, da alcuni anni è stato portato all'attenzione dei magistrati di sorveglianza il problema dei limiti entro i quali i detenuti – in particolare quelli in regime differenziato – possano svolgere i colloqui con i garanti territoriali, figure che, com'è noto, l'ordinamento penitenziario ha introdotto nell'anno 2009 e alle quali sono state rimesse sostanzialmente tre facoltà.

La prima è indicata nell'articolo 67 dell'ordinamento penitenziario: si tratta della visita dei luoghi di detenzione, quindi dell'accesso dei garanti locali o regionali all'interno delle strutture penitenziali con possibilità di brevi dialoghi con le persone detenute, sempre alla presenza del personale di polizia penitenziaria (lo stesso è previsto per altre categorie, tra le quali naturalmente rientrano tutti i parlamentari della Repubblica, come ben sapete).

La ricezione dei reclami delle persone detenute, *ex* articolo 35 dell'ordinamento penitenziario, è la seconda importante facoltà dei garanti territoriali, che li possono ricevere in forma orale o scritta. Nel caso in cui siano scritti, devono essere inviati all'istituto penitenziario in busta chiusa, non sottoponibile a controllo della corrispondenza (nemmeno quella disposta dal magistrato di sorveglianza). Trattasi di una garanzia di riservatezza che appartiene dall'inizio alle competenze dei garanti locali, per le ragioni che a brevissimo vi dirò.

La terza tipologia di facoltà è quella del colloquio «sotto il controllo a vista e non auditivo del personale di custodia», prevista dall'articolo 18 dell'ordinamento penitenziario. In questo caso è intervenuta una modifica normativa: fino al 2018, tale tipo di colloquio era inserito nel primo comma del suddetto articolo sullo stesso piano di quelli con i congiunti e terze persone (dal punto di vista della tecnica normativa, come vedremo, ma non è così per il contenuto del colloquio); dal 2018, è stata spostata, in riferimento al garante, per rappresentare ciò che in realtà in dottrina era già chiaro prima, ossia che i colloqui con i garanti non sono paragonabili o parificabili a quelli con i familiari e le terze persone, perché evidentemente hanno una finalità istituzionale di tipo diverso. È stato pertanto in-

serito un comma 2 – con il decreto legislativo n. 123 del 2018 – che li equipara alla figura e alla funzione dei difensori, prevedendo che i detenuti, dal primo giorno di pena, abbiano diritto di parlare con i garanti, con qualunque denominazione.

Nel 2013 è stata poi introdotta la figura del garante nazionale – sul quale non mi dilungo, sapendo che è già stato sentito qui in Commissione – la cui facoltà di svolgere il colloquio in forma riservata è prevista in quanto, come sappiamo, ha un ruolo di meccanismo nazionale di prevenzione nell’ambito dell’OPCAT (*Optional protocol to the convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*) e quindi è altra fonte normativa che lo documenta.

I problemi che i detenuti sottoponevano al nostro esame erano essenzialmente due (e, poiché li ha ricordati il collega De Vito, li cito brevemente), il primo dei quali è legato all’amministrazione mediante circolari (la fonte normativa che prevede che i colloqui con le figure dei garanti possano avvenire – così accadeva – computandoli nel numero di quelli previsti per i familiari dall’articolo 37 del Regolamento di esecuzione dell’ordinamento penitenziario). I detenuti cosiddetti comuni hanno diritto a sei colloqui al mese, uno dei quali poteva essere dedicato al garante; i detenuti che hanno commesso particolari reati (sostanzialmente quelli di mafia, che però non rientrano nell’articolo 41-*bis*) hanno diritto ad un numero inferiore di colloqui con i familiari ogni mese, quindi diventava più difficile parlare con il garante; per i detenuti in regime differenziato, essendo previsto un solo colloquio al mese con i familiari, l’alternativa era parlare con questi ultimi o con il garante (e peraltro rimaneva fuori la possibilità che non si esaurisse con un solo colloquio l’intervento necessario da parte del garante locale: in questo caso, si avrebbe avuto addirittura il paradosso di un colloquio che non poteva essere effettuato da parte di quest’autorità prima del passaggio al mese successivo).

Il secondo ordine di problemi è legato alla questione dell’autorizzazione e della riservatezza, perché considerare il garante come soggetto equiparabile alle cosiddette terze persone (cioè a coloro che non sono familiari, ma possono tuttavia avere un colloquio con i detenuti) significa sottoporli ad un’autorizzazione da parte della direzione. Ci si domandava quindi, specialmente in dottrina, come la funzione di garanzia svolta da queste autorità potesse essere compatibile con la presenza di un’autorizzazione discrezionale: com’è possibile, cioè, che sia l’amministrazione a dire sì o no al colloquio con il garante che deve verificare ciò che accade anche dentro l’istituzione penitenziaria?

Vi è poi il tema dell’ascolto e della registrazione che naturalmente riguarda solo i detenuti in regime differenziato, per i quali è prevista quest’autorizzazione.

Le due questioni sono state affrontate e risolte dalla giurisprudenza di merito con difformità, ma poi è intervenuta la suprema Corte che con una sequenza di quattro pronunce – sostanzialmente tra il 2018 e il 2019 – ha messo paletti abbastanza chiari, stabilendo che il colloquio con i garanti comunque denominati, quindi locali e regionali, non si computa nel

numero di quelli consentiti con i familiari e le terze persone, cosa che sarebbe irragionevole rispetto alla specificità del colloquio che viene svolto per finalità istituzionale di controllo e di tutela, in particolare per materie molto specifiche. Per quanto riguarda i garanti regionali, le materie specifiche sono certamente la vita carceraria, ma con speciale riferimento, come sapete, alle questioni di salute rimesse all'ambito di competenza regionale; per quanto riguarda i garanti locali, quindi quelli comunali, le tematiche attribuite sono comunque di particolare rilevanza (come la tutela dei diritti coinvolgenti la previdenza sociale, gli assegni pensionistici, l'indennità, l'anagrafe e i problemi attinenti alla residenza; in tal senso, vi rientrano anche la genitorialità e il riconoscimento dei figli, che hanno a che fare con le amministrazioni locali, nonché le prestazioni sanitarie ad un livello diverso da quello di sistema, di cui si occupa la Regione). Questo quindi è il primo profilo.

Sotto il secondo profilo, la modifica dell'articolo 18, di cui vi parlavo prima, ha indotto la suprema Corte a prendere atto che ormai il colloquio con i garanti territoriali è stato riconosciuto dal legislatore come diritto dal primo giorno di detenzione. Tuttavia la Corte dice che questo non impedisce che debba considerarsi ancora come riferibile a tale tipologia di colloqui la disposizione dell'articolo 41-*bis* nella parte in cui prevede un'autorizzazione eccezionale – ad opera dell'autorità giudiziaria per gli imputati o della direzione del carcere per i condannati – per i colloqui con le terze persone, tra le quali quindi i garanti rientrerebbero ancora.

Naturalmente, il particolare ruolo istituzionale degli stessi dovrebbe indurre la direzione, secondo la Cassazione, a limitare molto la propria discrezionalità, come a dire che, quando si tratta di un colloquio con il garante, di fatto le amministrazioni dovrebbero sempre autorizzare.

Secondo altra giurisprudenza, di merito però in questo caso (Tribunale di sorveglianza di Perugia, febbraio 2019), il mutamento normativo intervenuto all'articolo 18, con l'equiparazione di garanti e difensori, impone una rivisitazione e si debbono ormai ritenere estese anche ai garanti l'assenza della necessità dell'autorizzazione e, quindi, le modalità di esecuzione del colloquio.

Al di là delle singole soluzioni prospettate, destinate ad una rapida stabilizzazione grazie alla funzione nomofilattica della Suprema Corte – come si è già visto, sembra si sia ormai molto avanti nel chiarire i termini della questione – mi pare necessario sottolineare l'importanza del ruolo svolto dai garanti territoriali rispetto a tutte le tipologie di detenuti. Si tratta di una funzione complementare a quella svolta dal magistrato di sorveglianza, che opera infatti con modalità e strumenti diversi, diretta a facilitare i rapporti con le amministrazioni e a raccomandare loro efficaci soluzioni che valgano, non solo per i singoli detenuti, ma anche in un'ottica di sistema, come indicato poco fa anche dal collega De Vito.

Quando viene in evidenza il ruolo dei garanti rispetto ai detenuti sottoposti a regime differenziato, giustamente si accendono i riflettori sulla necessità di verificare la loro azione, guardando però all'eventualità di limitarla o di controllarla mediante forme di ascolto.

Mi pare che il problema sotteso in questo caso si potrebbe affrontare mediante l'auspicio di una maggiore uniformità nei requisiti richiesti dalle diverse legislazioni regionali e dalle deliberazioni dei consigli comunali, in particolare per quanto riguarda le incompatibilità e i criteri di accesso che, per l'alto significato e la delicatezza dell'incarico, è bene siano esigenti e, come dicevo, il più possibile uniformi.

Quanto invece al rischio da taluni paventato che il colloquio in forma riservata, ove consentito anche con i garanti territoriali, potrebbe divenire occasione perché eventuali garanti, espressione di realtà locali di provenienza del detenuto e infiltrate dalla mafia, si facciano tramite con l'esterno di messaggi criminosi, mi sembra che possa invece essere ridimensionato, ciò almeno per quanto concerne i detenuti in regime differenziato. Questi ultimi, infatti, vengono ristretti in luoghi di detenzione ben lontani da quelli in cui commisero i reati, oltre al fatto che i colloqui e i reclami in forma scritta *ex* articolo 35 – quelli di cui vi parlavo prima, non sottoposti al controllo – sono ammessi soltanto con i garanti competenti in relazione al luogo di detenzione.

Tale limitazione di competenza è evidente già nell'attuale geografia dei garanti locali che, a quanto ne so, sono stati nominati unicamente in realtà locali sul cui territorio insiste un istituto penitenziario e, dunque, con lo scopo di occuparsi soltanto di chi lì è detenuto. La prossimità al luogo di detenzione, d'altra parte, è l'elemento peculiare della funzione di facilitazione dei rapporti con le amministrazioni, che si perderebbe completamente e farebbe perdere di senso qualunque intervento del garante in luoghi diversi da quelli nei quali avviene la privazione della libertà.

Si tratta del resto – aggiungo – dello stesso riparto di competenze che vale per la magistratura di sorveglianza, che è competente in relazione al luogo di detenzione della persona e che perde la sua competenza sul controllo nel momento in cui il detenuto viene trasferito altrove. È questo, dunque, il parametro al quale dobbiamo guardare.

Mi scuso se mi sono dilungato troppo, ma mi avvio davvero a concludere offrendovi un dato, banalmente calato nella realtà dei procedimenti esaminati dalla magistratura di sorveglianza e giunti all'esame della Suprema Corte, che sono poi solamente quattro: tre di questi fanno riferimento a detenuti presso la casa circondariale di Sassari, che volevano conferire riservatamente con il garante comunale dei diritti dei detenuti Mario Dossoni, professore emerito di sociologia presso l'Università degli studi di Pavia. Un altro procedimento riguarda, invece, la richiesta di un detenuto ristretto presso la casa circondariale di Terni, che voleva avere un colloquio con il garante regionale dei diritti delle persone private della libertà personale dell'Umbria e del Lazio Stefano Anastasia, professore di filosofia e sociologia del diritto presso l'Università degli studi di Perugia.

Ad ogni modo, ove residuasse un dubbio circa il discorso della competenza, riterrei auspicabile – e del tutto possibile – una circolare del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria per chiarire quanto ampiamente deducibile dalla normativa in materia penitenziaria, con la precisa-

zione che la facoltà di svolgere colloqui senza ascolto e registrazione e di ricevere reclami in busta chiusa, non sottoponibile a censura, deve intendersi riferibile soltanto a colloqui con i garanti competenti in relazione ai luoghi di detenzione e non a quelli di provenienza delle persone detenute, così parificando i criteri a quelli indicati all'articolo 678 del codice di procedura penale per il magistrato di sorveglianza.

Vi ringrazio per l'attenzione.

PELLEGRINI Marco (M5S). Ringrazio i nostri ospiti per il contributo offerto.

Pongo una domanda brevissima al dottor De Vito che, all'inizio del suo intervento, ha specificato che, a suo giudizio, la recente sentenza Viola della Corte europea dei diritti dell'uomo non incide sul regime dell'articolo 41-*bis*.

Se possibile, vorrei che esplicitasse meglio la questione, che ci interessa particolarmente.

DE VITO. Le rispondo subito, senatore.

La sentenza Viola non incide sul regime *ex* articolo 41-*bis*, ma semplicemente sull'ergastolo ostativo, il cosiddetto ergastolo senza *right to hope*: è una sentenza che dichiara l'impossibilità di uscire dal carcere, se non attraverso la collaborazione utile o i surrogati della stessa, vale a dire nei casi di collaborazione impossibile o inesigibile, ma che non incide sul 41-*bis*, perché non incide sul 4-*bis* nella sua completezza, che poi è il presupposto per l'applicazione del regime differenziato *ex* articolo 41-*bis*.

È una sentenza che impone semplicemente al legislatore italiano di valutare strumenti per rimettere alla valutazione dei magistrati di sorveglianza un bilanciamento tra le esigenze di sicurezza e di rieducazione di singoli soggetti detenuti per reati di mafia o di terrorismo, ma che non ricade in alcun modo sul regime differenziato *ex* articolo 41-*bis*, che ha un ruolo strategico nel contrasto alla criminalità organizzata e che, per questa ragione, appare opportuno confinare all'interno di precisi limiti di rispetto dei diritti umani fondamentali.

È questo del resto il compito che la magistratura di sorveglianza svolge, sia nel valutare le singole istanze di misura alternativa avanzate dai detenuti, sia nel controllo di legalità sui regimi differenziati, controllo che diventa più penetrante ove avvenga anche con l'ausilio dei garanti, in particolar modo del garante nazionale, oltre che di quelli territoriali, alle condizioni di cui diceva il collega Gianfilippi, proprio perché i reparti *ex* articolo 41-*bis*, così come i reparti di isolamento, sono quelli a più alto tasso di invisibilità delle relazioni e delle dinamiche penitenziarie, delle dinamiche custode-custodito.

Il compito della magistratura di sorveglianza è quello di elevare il livello del controllo e questa è anche la missione istituzionale dei garanti delle persone private della libertà, soprattutto del garante nazionale.

GRASSO (*Misto-LeU*). Signor Presidente, ringrazio i miei ex colleghi magistrati per l'interessante spaccato che ci hanno fornito sulla base della loro esperienza e competenza.

Mi piacerebbe sapere dai nostri ospiti se, nell'ambito della loro esperienza, hanno avuto modo di valutare posizioni di detenuti condannati all'ergastolo che si trovassero nella condizione di non poter prestare collaborazione o di poter collaborare in maniera irrilevante, facendo riferimento al comma 1-*bis* dell'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario che, oltre al discorso della collaborazione, amplia la possibilità di ottenere benefici (permessi premio, liberazione condizionale ed altro) sulla scorta della valutazione dell'interruzione del collegamento con l'organizzazione criminale di appartenenza.

Dal momento che è previsto questo ampliamento in base ad una norma introdotta nel 2009, vorrei sapere se ai magistrati oggi qui presenti siano stati sottoposti casi nei quali è stato possibile valutare l'appartenenza, attuale o meno, rispetto alla cosca di origine di ergastolani per reati di criminalità organizzata, al punto da poter concedere eventuali permessi premio (liberazione condizionale ed altri benefici), ai sensi dell'articolo 4-*bis*, comma 1-*bis*. Quello che sto chiedendo è di fornirci un dato di esperienza.

Nei reparti in cui sono detenuti soggetti sottoposti all'articolo 41-*bis* che sono sotto la vostra sorveglianza, ricordo che i detenuti sono spesso allocati in bracci per cui le celle sono contigue. Durante il giorno le porte blindate rimangono aperte e i detenuti sono separati soltanto dalle grate, il che più o meno consente, anche attraverso i passaggi di mano, da una cella all'altra, la trasmissione di biglietti o quant'altro, di un messaggio a quello che potrebbe essere l'utilizzatore finale e, quindi, una forma di comunicazione, seppure indiretta; ma ciò può avvenire anche da un piano all'altro, come abbiamo potuto rilevare in passato.

Condivido quanto detto sulla competenza dei magistrati del luogo di detenzione, ritenendoli coloro che meglio possono esprimere, per esempio nei controlli audiovisivi, valutazioni su quelle particolarità che sono suscettibili di mettere in pericolo altre persone, all'interno o all'esterno del carcere. Tuttavia, spesso il magistrato di competenza del luogo non è colui che ha potuto seguire o verificare tutte le vicende relative a una determinata cosca criminale e alla sua appartenenza. In effetti, taluni nominativi o collegamenti potrebbero sfuggire a un magistrato che, pur essendo per territorio competente della detenzione, magari non ha conoscenza delle relazioni che sono intervenute in passato nell'appartenenza a una cosca. Penso che un collegamento con le procure o la Direzione nazionale antimafia potrebbe aiutare un magistrato competente per territorio a «smorfiare» – per usare un termine dialettale – alcuni colloqui.

Vorrei anche comprendere, visto che siamo entrati nell'ottica di eliminare tutte le inutili proibizioni che nulla hanno a che vedere con l'obiettivo principale di impedire la trasmissione di messaggi verso l'esterno e la possibilità del detenuto di continuare a dirigere una cosca criminale dall'interno del carcere, perché non sia stato abolito il divieto di utilizzare

i fornelli. Mi pare che sussista ancora per i detenuti al 41-*bis*. Siccome la tecnologia è andata avanti e ci sono i fornelli a induzione, perché non si può spingere il Ministero ad eliminare un divieto che è assolutamente inutile sotto il profilo di cui abbiamo detto?

Un altro punto. Vi risulta che ci siano tutori o curatori che intervengono nei casi di interdizione o di inabilitazione e si occupino di più soggetti detenuti? Parlo per esperienza, dato che ciò comporta che uno stesso soggetto, curatore o tutore di più detenuti, essendo autorizzato a parlare con più soggetti, possa fungere da canale di comunicazione e intermediario nella messaggistica tra detenuti, oppure tra questi e l'esterno. In passato ciò è emerso attraverso un'indagine: una donna risultava avere un centinaio di curatele che servivano espressamente per consentire questi collegamenti.

Per quanto riguarda i garanti, mi pare che abbiate chiarito che, essendo equiparati ai difensori, non si possono né limitare i loro colloqui, né intercettarli o controllarli. Mi pare che siamo arrivati a questo punto, ma confidiamo nella capacità istituzionale di coloro che sono stati nominati a questo importante incarico per la tutela dei diritti all'interno della detenzione. Non possiamo che prendere atto di questa situazione.

VERINI (*PD*). Vorrei ringraziare i magistrati per l'esposizione completa, solida e anche davvero convincente anche rispetto alla sentenza della Corte europea.

Vorrei fare una domanda su un singolo aspetto, che è la prassi della proroga del regime speciale. C'è stata polemica, anche di recente, circa una sorta di eccesso di automatismo nella proroga. È così, alla luce della vostra esperienza, oppure le proroghe di questo regime vengono decise sulla base di un attento vaglio della situazione effettiva, dei comportamenti e del rapporto che il detenuto ha con la sua provenienza? Insomma, è un'obiezione fondata, oppure no? Questa è la preoccupazione che alcuni ambienti hanno espresso.

GIANFILIPPI. Vi ringrazio per le domande. Sono quasi sicuro che ne dimenticherò qualcuna, ma siamo in due e alla fine copriremo il circuito.

La prima domanda riguardava l'istituto della «collaborazione impossibile» con la giustizia, che richiederebbe un tempo più lungo di esame. La risposta sulla base dell'esperienza è naturalmente affermativa, nel senso che i magistrati di sorveglianza, o meglio i Tribunali di sorveglianza sui territori, sono chiamati a valutare le posizioni degli ergastolani ostatici, sotto il profilo della sussistenza di una collaborazione attiva che l'ergastolano abbia nel tempo posto in essere con la giustizia, ma anche a valutare l'impossibilità o inesigibilità di questa collaborazione nelle ipotesi in cui sia stato già interamente accertato quanto era stato a suo tempo oggetto del processo che ha visto il soggetto condannato (questa è l'ipotesi dell'impossibilità), oppure il soggetto avesse un ruolo talmente marginale nel gruppo criminale di appartenenza da non avere più ulteriori elementi da fornire.

L'inserimento di questa possibilità subordinata deriva, in realtà, nel testo normativo da pronunce della Corte costituzionale che avevano, a suo tempo, giudicato incostituzionale l'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario per come era impostato, cioè con la sola collaborazione come valvola di uscita dal sistema, perché vi erano ipotesi in cui il soggetto era posto nella impossibilità di aggiungere qualcosa. Naturalmente situazioni come queste, cioè di impossibilità, esistono e in questi casi il Tribunale riconosce e consente, al Tribunale stesso, una valutazione di merito circa la meritevolezza o meno del soggetto per l'ottenimento del beneficio.

Quello che posso rilevare, succintamente, sull'argomento, è che la collaborazione attiva costituisce certamente un dato di grande rilievo rispetto alla recisione dei legami con i gruppi di appartenenza ed è giustamente guardato dal legislatore con la premialità che sappiamo per gli obiettivi che ha fatto raggiungere alla giustizia. Tuttavia, occorre sempre ricordare – e lo ha fatto anche la Corte europea – che collaborazione non significa necessariamente ravvedimento e non significa sempre resipiscenza. Occorre una valutazione di merito circa le ragioni che hanno condotto il collaboratore a prestare l'attività di collaborazione. Di nuovo si torna a una valutazione di merito.

Nella collaborazione impossibile, che pure fa fuoriuscire dall'ostatività, in realtà questa valutazione è molto sfumata perché la collaborazione è impossibile per elementi esterni, ad esempio perché altri collaboratori hanno già detto tutto. Eppure noi possiamo valutare se questo soggetto nel merito sia o meno meritevole. Mi pare che la sentenza Viola chieda di avere un meccanismo che consenta sempre questa valutazione della magistratura di sorveglianza, senza alcun automatismo, senza alcuna fuoriuscita dal sistema penitenziario.

GRASSO (*Misto-LeU*). Quindi vuol dire che c'è già questa possibilità.

GIANFILIPPI. Per la collaborazione impossibile e per la collaborazione attiva. Quella che manca è una valutazione circa le ragioni – questo è l'oggetto di cui si occupa la sentenza Viola – che hanno condotto un soggetto a non collaborare, perché ha ritenuto la Corte europea che sussistano ragioni che dovrebbero essere valutate nel merito dalla magistratura di sorveglianza. Cioè, si dovrebbe poter dire: «Siccome non hai collaborato con la giustizia, hai da dimostrare molto di più». È evidente che solo la collaborazione ha un ruolo eminente, ma dovrebbe restare uno spazio per valutare anche altro. Comunque su questo è pendente la questione dinanzi alla Corte costituzionale il prossimo 22 ottobre, quindi il tema è ancora molto aperto.

Certamente, in questo momento non c'è quel rischio che si paventava e, rispetto al rapporto con il 41-*bis*, se anche un domani dovesse esservi una valutazione di merito circa la meritevolezza di un beneficio per un soggetto sottoposto al 41-*bis*, tale sottoposizione non sarebbe una decisione amministrativa priva di elementi concreti, ma sarebbe fatta sulla

base di una serie di documentazioni sulla pericolosità che, evidentemente, non potrebbero che essere valutati come sostanzialmente ostativi nel merito alla concessione di un beneficio da parte della magistratura di sorveglianza. E la magistratura non potrebbe che valutare quegli stessi dati che continuano a mantenere un soggetto in *41-bis* come impossibilitanti un beneficio all'esterno. Quindi, sarebbe solo rimesso al prudente apprezzamento della magistratura di sorveglianza, che già lo fa per coloro che abbiano collaborato con la giustizia e che, purtroppo, a volte si è poi visto che non avevano reciso quei legami e, di fatto, ci sono stati dei rigetti da parte dei Tribunali di sorveglianza.

Cerco di essere brevissimo sul resto. Quanto alla collaborazione con le procure, ritengo che sia uno degli elementi fondamentali del lavoro della magistratura di sorveglianza. Nell'articolo *4-bis*, il comma 2 prevede espressamente questa interlocuzione diretta e, naturalmente, quando il magistrato si avvede che nelle registrazioni o nelle censure ci sono elementi che fanno accendere una spia, è evidente che la comunicazione avviene subito con le procure che hanno avuto più stretto rapporto con i detenuti, con la trasmissione di questa documentazione.

Per quanto riguarda la cottura dei cibi, il divieto di cottura è risultato abolito lo scorso anno dalla Corte costituzionale. Circa le modalità, devo dire che ora si stanno acquistando fornelli di migliori caratteristiche, ma in quel caso c'era il problema della impossibilità di cucinare che era solo relativa ai detenuti in regime differenziato.

Non so rispondere – forse il collega sì – sulla questione dei curatori. L'unica cosa che dico con certezza è che gli eventuali colloqui con i curatori saranno e sono sottoposti anch'essi ad audio e videoregistrazione, quindi qualunque elemento di passaggio viene in questo caso evitato.

Circa le sezioni, la situazione di Sassari è più particolare e ve la racconterò il collega. Nelle sezioni del *41-bis* di cui mi occupo io non c'è una dislocazione lontana tra i gruppi di socialità; quello che è certo è che l'attenzione e la professionalità – che devo dire è massima da parte dei nuclei operativi della Polizia penitenziaria, che sono nuclei specializzati – è tale che molte volte ci siamo trovati a valutare poi la legittimità di provvedimenti disciplinari che sanzionavano pesantemente anche il saluto «buongiorno» tra soggetti che non erano appartenenti allo stesso gruppo. Per cui encomiabilmente c'è un'attenzione davvero massima rispetto alle comunicazioni che avvengono tra detenuti.

L'ultimissimo elemento è quello che riguarda la proroga, un tema che ora è rimesso alla competenza esclusiva del Tribunale di sorveglianza di Roma, che valuta la legittimità delle proroghe. La Cassazione ha più volte ribadito che la proroga deve essere motivata in modo autonomo, quindi ogni volta vi deve essere una motivazione differente. Il Tribunale di sorveglianza è chiamato a valutare se così sia oppure no. La dottrina ha più volte segnalato che il *41-bis* ha un andamento che viene descritto come imbutiforme; cioè, da molto tempo a questa parte, mentre continuano ad aumentare i detenuti in *41-bis*, vi è una sempre minore fuoriuscita dal regime. Sulle ragioni occorrerebbe fare uno studio più vasto.

Segnalo che è molto importante essere particolarmente concentrati sui detenuti in regime differenziato. Il loro aumento, oltre certi limiti, potrebbe far correre il rischio di non consentire più un efficace controllo. C'è la massima attenzione da parte dell'amministrazione – io non faccio parte dell'amministrazione, ma lo so per certo – però è ovvio che i numeri elevati comportano questa problematica. Quindi occorre restare concentrati sugli obiettivi fondamentali del regime.

DE VITO. Signor Presidente, integro brevemente. In riferimento alle condotte di collaborazione impossibile, che chiedeva di valutare il senatore Grasso, devo dire che è capitato ed è proprio una di quelle idiosincrasie con le quali si trova a lavorare il magistrato di sorveglianza. Spesso abbiamo delle persone che si trovano per fattori esterni, ossia le dichiarazioni di altri collaboratori, in condizione di «collaborazione impossibile»; si trovano a potersi valere di questa collaborazione impossibile, quindi il magistrato di sorveglianza effettua un penetrante controllo di merito sulle sue aspettative di accedere ai benefici penitenziari.

Viceversa, ci troviamo spesso di fronte a persone che per diversi motivi – quelli sottolineati dalla sentenza Viola – non possono o non vogliono collaborare, ad esempio a causa del pericolo per l'incolumità dei familiari costretti a vivere magari nei territori, perché non tutti i condannati ad ergastolo ostativo sono capimafia, ma sono magari persone condannate per reati posti in essere al fine di agevolare le associazioni, quindi non in posizione di vertice. Come dicevo, sono persone che quindi non possono o non vogliono collaborare per diversi motivi, anche gravi, ma che magari hanno fatto piena confessione dei reati a loro ascrivibili, ed hanno anche coinvolto in una logica di dissociazione non solo loro stessi e i loro familiari, ma anche parte delle sezioni detentive, le quali però non vedono questo sforzo avere alcuna possibilità di valutazione da parte del magistrato di sorveglianza.

Con riferimento alla struttura dei reparti, devo dire che è vero quello che sottolineava il presidente Grasso circa l'allocazione dei detenuti soggetti a regime differenziato in reparti indifferenziati, cioè in corridoi dove più o meno affacciano le camere detentive di tutti i soggetti. Devo dire che la norma però prevede che i soggetti detenuti al 41-*bis* siano allocati in gruppi di socialità insieme al massimo ad altre tre persone, quindi gruppi di socialità al massimo di quattro persone. L'istituto di Sassari, che è di nuova costruzione, prevede che i reparti detentivi siano costruiti effettivamente con varchi di quattro persone, quindi ciascun varco detentivo è costruito appositamente per la socialità di quattro persone e non è possibile comunicare con persone diverse da quelle del varco nei quali sono allocati i quattro componenti del medesimo gruppo di socialità.

Quindi quello di Sassari è un istituto di nuova costruzione che sconta alcune criticità anche gravi, perché si tratta di un istituto costruito sotto il livello del suolo; addirittura occorre scendere per accedere al reparto, il che pone dei seri problemi di salubrità dell'ambiente e di visione quanto meno dell'orizzonte degli spazi. Ma sicuramente sotto il punto di vista

della tutela e della prevenzione delle comunicazioni inframurarie fra detenuti appartenenti al medesimo sodalizio o a sodalizi contrapposti risponde alla disciplina legislativa.

Con riferimento alla questione dei tutori o dei curatori, la questione si è posta in passato e credo che siano le stesse modalità, ossia autorizzazione e modalità del colloquio riservato con vetro divisorio e autoregistrato, ad eliminare il pericolo. Va detto che, relativamente per esempio all'esperienza della magistratura di sorveglianza di Sassari, il problema si è posto con riferimento all'accesso dei medici curanti di fiducia. Però, su questo profilo, grazie a una continua e permanente collaborazione dei magistrati di sorveglianza con le procure che curano l'esecuzione o che esercitano l'azione, si riesce a individuare il pericolo e a disinnescarlo, quindi ad evidenziare la strumentalità.

Mi sembra che non ci siano ulteriori elementi da aggiungere a quanto detto dal collega, se non che, con le prassi di proroga del regime detentivo, che effettivamente devono essere autonomamente motivate, c'è una particolare attenzione al profilo della proroga o della revoca da parte del Tribunale di sorveglianza di Roma che riguarda la sussistenza dei presupposti e la sussistenza in vita dell'associazione criminosa. Quindi, quel carattere imbutiforme del 41-*bis*, per cui si entra facilmente ma si esce difficilmente, è anche dovuto al fatto che l'onere della prova spesso nei procedimenti davanti al Tribunale di sorveglianza di Roma è a carico degli stessi soggetti ristretti in 41-*bis*, che devono provare di non avere più collegamenti, laddove per la proroga del regime è sufficiente allegare la sussistenza e l'operatività del sodalizio criminoso. Devo dire che i decreti applicativi comunque sono sempre più motivati.

BALDINO (M5S). Vorrei approfittare della vostra presenza per proseguire il discorso sulla sentenza Viola. Non ritenete che un'eventuale modifica del 4-*bis*, e cioè l'eventuale possibilità di valutazione, caso per caso, della concedibilità dei benefici, possa in qualche modo precludere la libertà dei Tribunali competenti per territorio? L'automatismo ha un suo perché per come è stato concepito. Mi chiedo se con un'eventuale modifica – mi metto nei panni di chi deve decidere sulla concedibilità, caso per caso, dei benefici penitenziari di un detenuto in regime di 4-*bis* – il magistrato sia effettivamente libero da pressioni particolari nel decidere caso per caso e valutare la concedibilità dei benefici.

DE VITO. Rispondo veramente soltanto con una battuta.

Mi onoro di essere un magistrato e so che, purtroppo – la dimostrazione è nel passato – tutti i magistrati sono esposti a infinite pressioni. Il nostro lavoro è quello di saper rispondere con rigore e professionalità a ogni tipo di pressione. Non ho, quindi, paura di affrontare nel merito le decisioni che riguardano i procedimenti che dovrò trattare, come fanno i miei colleghi pubblici ministeri e giudici di cognizione; allo stesso modo fanno i magistrati di sorveglianza. Certo, la mafia è materia difficile, ma tutti lo sanno, purtroppo; non si tratta di cose da poco.

GIANFILIPPI. Sottolineo – e vi aderisco con piena convinzione – le parole del collega: alle pressioni è dovere della magistratura reagire opponendo la cultura professionale. Peraltro, va detto che già attualmente i magistrati di sorveglianza (faceva l'esempio prima il presidente Grasso) sono chiamati a decidere sull'accesso a benefici di detenuti, condannati magari all'ergastolo, ma che hanno ottenuto, con un accertamento rigoroso, la cosiddetta collaborazione impossibile o collaborazione inesigibile; ciò nonostante, la valutazione dei magistrati di sorveglianza continua ad essere estremamente rigorosa anche per evitare automatismi di favore.

Un esempio recente riguarda un caso di un celebre detenuto mafioso condannato e collaboratore nei confronti del quale la magistratura di sorveglianza – benché collaborante – non ha ritenuto sussistenti i presupposti per accedere al beneficio, nonostante (mi riferisco al caso di Brusca) i pareri anche favorevoli della procura nazionale.

GRASSO (Misto LeU). Si trattava di una detenzione domiciliare.

GIANFILIPPI. Sì, era una detenzione domiciliare. Comunque nonostante questo anche la detenzione domiciliare è stata ritenuta una misura alternativa non concedibile a persona pur collaborante. Credo, quindi, che l'esercizio della responsabilità a cui siamo chiamati non richieda uno sforzo maggiore con la sentenza Viola.

PRESIDENTE. Non essendoci altre richieste di intervento, ringrazio il dottor De Vito e il dottor Gianfilippi e dichiaro conclusa l'odierna audizione.

Sui Comitati della Commissione

PRESIDENTE. Comunico che nell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi tenutosi in data odierna è stato rinnovato l'invito ai capigruppo affinché designino i propri rappresentanti nel Comitato istituito sui rapporti tra mafia e massoneria. Confermo e ribadisco, a nome del Presidente, l'esigenza che si provveda in tal senso.

Al riguardo, comunico che i gruppi del Movimento 5 Stelle, della Lega Noi per Salvini e del Partito Democratico sono chiamati ad esprimere due componenti ciascuno; un componente spetta ai gruppi Misto, Italia Viva, Forza Italia, Autonomie, Fratelli d'Italia, Liberi e Uguali. A questi nominativi si aggiunge quello della senatrice Corrado che è già stata nominata coordinatrice.

Nella medesima riunione dell'Ufficio di Presidenza sono state altresì esaminate le proposte relative all'istituzione di un Comitato su criminalità organizzata e società sportive anche dilettantistiche e di un Comitato volto a svolgere attività istruttoria sui rapporti tra la criminalità organizzata e gli ordini professionali.

Non essendovi osservazioni, desumo che l'assemblea sia favorevole, con riserva, ad avviarne i lavori al momento opportuno raccogliendo gli esiti del dibattito tenutosi in Ufficio di Presidenza.

PELLEGRINI (*M5S*). Signor Presidente, vorrei brevemente ricordare a noi tutti che avevamo ravvisato la necessità – ormai sono passati molti mesi – di istituire un comitato per approfondire le questioni che riguardano la Quarta mafia e, in genere, le mafie pugliesi. Ricordo che al riguardo era stato espresso un consenso pressoché unanime: ricordo quello del senatore Vitali, del senatore Mirabelli e di altri. Non ho poi ben capito perché questa cosa è stata procrastinata, ma oggi – senza nulla togliere agli altri Comitati – noto che si istituiscono Comitati per situazioni estremamente meno gravi. Rivolgo pertanto un appello a tutta la Commissione a riconsiderare la faccenda che all'epoca io, ma anche rappresentanti di altri Gruppi politici, ho sollevato e auspico che tale Comitato venga istituito al più presto.

VITALI (*FI-BP*). Io ho sollevato una serie di problematiche oggi in Ufficio di presidenza sulla tempistica della costituzione dei comitati e il Presidente Morra mi ha risposto che la costituzione dei comitati non significa che partano in quel momento. I comitati partiranno quando quelli in corso avranno terminato i loro lavori. Detto questo, io sono assolutamente d'accordo sulla necessità di costituire questo Comitato. Sarebbe opportuno che Lei ne parlasse con il Suo capogruppo, in modo tale che al prossimo Ufficio di presidenza, d'intesa, lo facciamo costituire, anche se non sappiamo esattamente quando potrà partire.

PRESIDENTE. Mi farò portatore di tali sollecitazioni verso il Presidente e l'Ufficio di presidenza.

Sui collaboratori della Commissione

PRESIDENTE. Comunico che il professor avvocato Aldo Berlinguer ha dovuto rassegnare le dimissioni dalle sue funzioni di consulente e ha presentato la notula per il suo progetto, *ex* articolo 24, comma 4, quarto periodo, che è a disposizione dei presenti. Si tratta della notula relativa alla relazione sulle ZES che il Comitato guidato dall'onorevole Bartolozzi ha già esaminato, approvato, e fatta propria. Rilevo che l'ammontare della notula è stato concordato anche nella prospettiva di future spese della Commissione da corrispondere per progetti similari di studio e di redazione.

Comunico inoltre che ha rassegnato le proprie dimissioni dal ruolo di consulente a tempo parziale il generale in congedo Giovanbattista Urso. Di tali dimissioni ha preso atto il coordinatore del VI Comitato, onorevole Bartolozzi.

Sui lavori della Commissione

PRESIDENTE. Comunico infine che la prossima settimana vedrà svolgersi quattro sedute della Commissione, rispettivamente dedicate: martedì 22, al mattino, al dottor Giampiero Casagni, e al pomeriggio al dottor Attilio Bolzoni, entrambi giornalisti pubblicitari che hanno seguito e svolto ampia divulgazione sul «caso Montante».

Il 23 ottobre, al mattino, si terrà l'audizione del deputato Graziano Del Rio. Il 24 ottobre, invece, avrà luogo l'audizione del procuratore di Napoli, dottor Giovanni Melillo.

Comunico, quindi, che i Comitati, guidati dal senatore Endrizzi e dagli onorevoli Piera Aiello e Erik Pretto, si riuniranno nelle giornate di lunedì e venerdì. Per quanto riguarda l'esito del controllo sulle liste elettorali per il rinnovo del Consiglio e della Giunta regionale umbra, rilevo che si terrà una seduta da convocarsi in base alla trasmissione degli atti processuali da parte degli uffici giudiziari, sulla scorta della preliminare analisi svolta dalla Procura nazionale antimafia.

Non essendovi ulteriori richieste di intervento, dichiaro conclusi i nostri lavori.

La seduta termina alle ore 21,25.

