



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVIII LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 42

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

AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DELL'UNIONE DELLE  
CAMERE PENALI ITALIANE

43<sup>a</sup> seduta: giovedì 7 novembre 2019

Presidenza del presidente MORRA

## I N D I C E

## Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE:

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

## Audizione del Procuratore nazionale antimafia

PRESIDENTE:

- MORRA (M5S), senatore ..... Pag. 3, 14, 15

ENDRIZZI (M5S), senatore ..... 14

GRASSO (Misto-LeU), senatore ..... 15

FERRO (FDI), deputata ..... 15

CATANZARITI, responsabile Osservatorio  
Carcere dell'Unione delle Camere penali ita-  
liane ..... Pag. 3FARINA, Osservatorio Carcere dell'Unione  
delle Camere penali italiane ..... 10

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

Segle 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.

Segle 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.

*Intervengono l'avvocato Gianpaolo Catanzariti, responsabile dell'Osservatorio Carcere dell'Unione delle Camere penali, e l'avvocato Piera Farina, componente dell'Osservatorio Carcere.*

*I lavori hanno inizio alle ore 8,35.*

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

#### **Sulla pubblicità dei lavori**

PRESIDENTE. Avverto che della seduta odierna verrà 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 rappresentanti dell'Unione delle Camere penali italiane**

PRESIDENTE. Do il benvenuto all'avvocato Gianpaolo Catanzariti, responsabile dell'Osservatorio Carcere dell'Unione delle Camere penali, e all'avvocato Piera Farina, componente dell'Osservatorio Carcere, ai quali chiedo di voler prendere la parola per un intervento introduttivo.

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 divulgati.

Do quindi la parola agli auditi.

CATANZARITI. Signor Presidente, abbiamo concordato di fare una sommaria presentazione dividendoci i compiti.

Mi preme anzitutto ringraziare la Commissione per aver avvertito la sensibilità di procedere a un'audizione sul tema che sta trattando, convocando i rappresentati dell'Unione delle Camere penali. Nello specifico, siamo qui in qualità di rappresentati dell'Osservatorio Carcere, di cui ho l'onore di essere responsabile dall'inizio di questo anno, insieme al collega Riccardo Polidoro.

Farò una breve presentazione delle nostre attività anche per comprendere il tipo di approccio che dedichiamo a queste tematiche.

L'Osservatorio è stato istituito nel 2006 all'interno dell'Unione Camere penali con il compito di creare un gruppo di lavoro che segua sia la risposta legislativa al sistema penitenziario, sia il confronto con altri settori della società per diffondere e favorire una cultura diversa rispetto al mondo carcerario. Un confronto, purtroppo, non certo facile con la società. Il nostro compito, in quanto avvocati, è portare le nostre esperienze e competenze al di fuori delle aree dei tribunali rispetto ai luoghi deputati

alla tutela dei diritti e delle garanzie. Oltre a questo, procediamo altresì a effettuare un'attività di monitoraggio all'interno degli istituti penitenziari grazie alla disponibilità del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria che autorizza di volta in volta le nostre delegazioni a visitare gli istituti penitenziari (non tutti, dato che stiamo parlando dell'articolo 41-*bis*). Segnalo che ad oggi il DAP non ha mai consentito nostre visite all'interno di queste sezioni.

Abbiamo fatto una visita a Viterbo a seguito di un problema rilevato in termini di ordine pubblico o comunque di difficoltà che lamentavano i detenuti; in quell'istituto vi è una sezione dedicata al 41-*bis* e non è stata concessa l'autorizzazione. Dico questo nonostante – vorrei ricordarlo – l'Europa abbia archiviato la questione Torreggiani, facendo riferimento anche alle attività che l'Unione Camere penali svolge in termini di monitoraggio all'interno degli istituti penitenziari; quindi, la situazione emergenziale che era stata denunciata in sede europea è stata archiviata. Questa è una premessa doverosa.

Da ultimo, abbiamo promosso un'iniziativa, a mio parere molto interessante perché nel periodo estivo, proprio a ferragosto, abbiamo proceduto a visitare numerosi istituti penitenziari, su sollecitazione del Partito Radicale, di diversi deputati e senatori che hanno partecipato alle nostre visite, e garanti locali. Quindi, grazie alla disponibilità davvero encomiabile del DAP in quei giorni, abbiamo coperto oltre 70 istituti penitenziari – un risultato interessante – producendo, grazie ai parlamentari che ci hanno accompagnato, ben 35 interrogazioni parlamentari nelle quali si evidenziano le criticità dei vari istituti che abbiamo potuto visitare.

Vi è di più. Come Osservatorio carcere abbiamo avuto un ruolo negli Stati generali dell'esecuzione penale che erano stati messi in campo dall'allora ministro Orlando, con la partecipazione – in tutti i tavoli tematici – dei nostri rappresentanti. Addirittura, uno di questi era guidato dal nostro responsabile Riccardo Polidoro. Questa premessa era doverosa anche per comprendere il nostro ruolo e il nostro approccio.

Per quanto concerne la questione in relazione alla quale siamo stati convocati oggi, e cioè i profili applicativi dell'istituto del 41-*bis*, mi preme rilevare alcuni aspetti in linea generale perché in realtà, nello specifico – ci siamo suddivisi i compiti – interverrà la collega Piera Farina, autorevole rappresentante del nostro Osservatorio, con una notevole esperienza di settore.

La nostra è una posizione in un certo senso fortemente dubbiosa o comunque c'è un'osservazione particolare, per quanto ci riguarda, rispetto al 41-*bis*. Comprendiamo infatti le finalità istitutive del regime differenziato, perché di questo si tratta ed è importante comprenderlo se vogliamo evitare di essere coinvolti in un vortice come quello odierno che ci porta a confondere determinate situazioni per nulla incomparabili (mi riferisco, ad esempio, alla questione dell'ergastolo ostativo e del 41-*bis*, dunque per nulla incomparabili). Ebbene, quel regime differenziato era stato introdotto, come sapete meglio di me, sull'onda delle stragi di mafia di Falcone e Borsellino, e aveva natura transitoria, quindi doveva costituire

uno strumento eccezionale, ovvero uno strumento che doveva evitare i collegamenti tra esponenti di primo piano della criminalità organizzata (sia essa la mafia, la ndrangheta, la camorra o le varie articolazioni mafiose conosciute sul nostro territorio) e i sodalizi di appartenenza o addirittura le compagini che si trovavano all'interno degli istituti penitenziari. Doveva pertanto servire a interrompere i rapporti interni ed esterni rispetto a questi soggetti. Se questa è la finalità, le nostre osservazioni critiche rispetto alla concreta applicazione che viene fatta dell'istituto è che, da strumento eccezionale e transitorio – lo sappiamo bene – anche con una stabilizzazione normativa che è avvenuta in passato, si è passati a un regime differenziato, e cioè alla sospensione del regime ordinario all'interno degli istituti penitenziari e di tutti gli istituti dell'ordinamento penitenziario. Faccio questa precisazione proprio per comprendere che il 41-*bis* e il 4-*bis* sono due concetti completamente differenti. Ebbene, questa sospensione doveva (dovrebbe) essere transitoria ed eccezionale, ovvero finalizzata a interrompere i suddetti collegamenti.

Noi rileviamo i problemi sulla base di studi e di altre attività che facciamo perché, purtroppo, possiamo basarci sullo studio della giurisprudenza; i singoli colleghi ci possono segnalare alcuni casi particolari, ma è molto più difficile proprio per lo spazio che abbiamo in termini di monitoraggio. Noi osserviamo, quindi, questo istituto alla luce di quelli che sono gli strumenti e le interpretazioni che vengono date sia in campo giurisdizionale sia soprattutto – mi preme ricordarlo – da parte di una serie di organismi anche sovranazionali, che sono molto attenti a questo istituto. A tal proposito, vorrei ricordare che il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, un organo che ha il compito di monitorare le condizioni di detenzione negli Stati europei, ovvero se vi siano situazioni che possono sconfinare nel trattamento inumano e degradante, ha monitorato sistematicamente l'Italia sin dal 1995 fino addirittura al 2019.

Non solo. Mentre i vari monitoraggi (effettuati nel 1995, nel 2000, nel 2004, nel 2008, nel 2012 e nel 2016) hanno previsto, incidentalmente, l'istituto del 41-*bis* (perché è stato un monitoraggio complessivo del nostro sistema carcerario e non solo), voi saprete meglio di me che esiste un rapporto specifico monotematico sul 41-*bis* fatto proprio nel 2019.

È un rapporto che non è stato ancora reso pubblico, in quanto il Governo ha la possibilità di non renderlo pubblico in attesa di un confronto. Sarebbe, anzi, opportuno che il Parlamento chiedesse, nel nome del diritto alla conoscenza di tutti i cittadini, alla piena informazione, la pubblicazione di ogni rapporto e, ovviamente, di ogni controdeduzione che il Governo fa rispetto ai rapporti.

Vorrei anche ricordare l'interessante lavoro svolto dalla Commissione diritti umani del Senato. È un lavoro encomiabile che andrebbe adeguatamente valorizzato ed approfondito quello svolto dalla Commissione presieduta dal senatore Manconi la scorsa legislatura e presentato nel marzo del 2018, nonché quello del Comitato per i diritti umani dell'ONU.

Faccio queste considerazioni perché se noi, come osservatori, andiamo a verificare l'approccio di questi organismi, rispetto ai profili applicativi del 41-*bis*, ci rendiamo conto che, probabilmente, andrebbero posti in essere degli accorgimenti, se non vogliamo snaturare quella finalità e se vogliamo mantenere questo strumento come strumento utile per interrompere questi collegamenti.

Negli appunti di tutti gli istituti e gli organismi, internazionali e sovranazionali, ma anche delle Corti superiori è però evidenziato un rischio. Vorrei fra l'altro segnalare che più volte la nostra Corte costituzionale è intervenuta per segnalare alcune criticità e gli ambiti entro cui mantenere il 41-*bis*. Il rischio in cui si può incorrere è andare al di fuori della finalità della misura di prevenzione (quella, appunto, dell'interruzione dei rapporti rispetto a una sorta di misura di prevenzione legata alla pericolosità di un soggetto). È chiaro che se noi, nell'applicazione concreta, sconfiniamo verso un ambito, travolgiamo anche quella che è la finalità dell'articolo 27 della Costituzione, cioè la finalità rieducativa che, in un certo senso, è messa in discussione per quanto riguarda i soggetti sottoposti al 41-*bis*, rischiando di sconfinare verso una finalità diversa, che può essere legittima, ma non è quella prevista dalla nostra Costituzione, cioè la finalità alla collaborazione, sostanzialmente.

Questi sono gli appunti principali che segnalano questi organismi internazionali, e anche i nostri, come la Corte costituzionale, ma anche la Corte europea dei diritti dell'uomo. Quest'ultima, in concreto, è andata ad individuare se vi siano o meno incompatibilità dell'istituto rispetto ai valori convenzionali salvandolo, certamente, ma invitando a fare attenzione. Se, infatti, l'Italia consente determinate situazioni concrete, in un certo senso il rischio è che poi veramente il regime del 41-*bis* possa essere non compatibile con i principi convenzionali: specificamente l'articolo 3, ma non solo, della Convenzione.

Questo è il concetto che mi premeva specificare come cappello introduttivo rispetto alla questione del 41-*bis*. Come si estrinsecano queste difficoltà o, meglio, criticità applicative dell'istituto? Si estrinsecano attraverso una protrazione quasi senza fine dell'istituto in questione. Il rapporto della Commissione diritti umani del Senato, ma anche il Comitato europeo per la prevenzione della tortura, hanno evidenziato come vi siano numerosi soggetti che, dalla data di istituzione dell'istituto del 41-*bis*, si trovano ininterrottamente sottoposti al regime di sospensione.

È chiaro che c'è un problema. Come dicono, giustamente, le Corti, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura, il Comitato dei diritti umani, anche la CEDU e, in un certo senso, anche lo stesso Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, il professor Palma, che è stato audito in questa sede: se, in certo senso, si consente una illimitata, indiscriminata e indefinita, in termini temporali, applicazione reiterata, alla fine si rischia di mettere in discussione l'istituto del 41-*bis*.

L'obiezione più naturale, più logica, che viene da fare a chi si trova sottoposto a questo regime differenziato sin dalla sua istituzione nel 1992,

cioè a quasi trenta anni da oggi, è che quelle finalità non sono più soddisfatte dall'istituto, perché vuol dire che esso non è stato in grado interrompere quei collegamenti. E non parliamo di uno o due casi; mi pare siano oltre 20 i soggetti sottoposti al regime di *41-bis* da oltre 20 anni e un numero elevato, addirittura, da 10 a 20 anni.

Vorrei, poi, segnalare un altro aspetto, che è molto interessante, per comprendere che, se non si fa particolare attenzione alla concreta applicazione del *41-bis*, si rischia davvero di mettere in discussione tale istituto. E io ritengo che l'obiettivo di molti non sia quello di svilire lo strumento, se riteniamo che sia uno strumento utile.

Quando, però, dalle statistiche rilevate dalla Commissione diritti umani, si evince che un numero elevato di soggetti a cui è applicato il *41-bis* risponde, sì, di un reato associativo, ma di un profilo partecipativo all'associazione, io mi domando: se davvero dobbiamo interrompere la funzionalità e i rapporti tra i soggetti, i capi, e queste associazioni, quella finalità è davvero rispettata o si nasconde altro?

Questo, per noi, è un aspetto molto importante, anche perché vorrei ricordare che l'Unione Camere penali ha sottoscritto, con tutte le università italiane, il Manifesto del diritto penale liberale e del giusto processo. È un documento interessante, perché contiene valori e principi che l'accademia italiana, insieme all'Unione Camere penali, ha ritenuto non negoziabili e non rinunciabili a prescindere dal fenomeno che si tenta di contrastare. Ed è un documento importante perché lì sono affermati principi che più volte, proprio per l'istituto del *41-bis*, vengono messi in discussione dalle autorità che ho poc'anzi menzionato. Mi riferisco ai principi dell'umanità e della dignità, valori irrinunciabili di un uomo anche se è colpevole. Ancora, il principio per cui nessuno può essere oggetto di strumentalizzazione in nome della prevenzione dei reati. Non dimentichiamoci Beccaria, che in «*Dei delitti e delle pene*» scriveva che quando le leggi fanno diventare l'uomo una cosa, allora la libertà l'abbiamo davvero smarrita.

Ancora, le pene perpetue e i trattamenti inumani e degradanti sono vietati. Le pene devono essere orientate al principio dell'individualizzazione e della progressività del trattamento. Quando c'è una sospensione indiscriminata e indefinita, noi ci rendiamo conto che, probabilmente, esiste un profilo di mancato rispetto di questo principio individualizzante di trattamento. Infine, il diritto al silenzio e alla non collaborazione, rifiutando qualsiasi forma di pressione, anche indiretta, affinché egli non se ne avvalga.

Questo il cappelletto introduttivo che mi consentiva di introdurre, in generale, alcuni aspetti che sono in un certo senso anche delle questioni che sono state affrontate proprio dal lavoro svolto dagli Stati generali dell'esecuzione penale.

Ricordo il Tavolo 2, presieduto da un magistrato e composto, per la maggior parte, da magistrati, professori universitari, garante e appartenenti all'amministrazione penitenziaria: il loro ruolo è fondamentale, ovviamente, nel confronto sulle problematiche del sistema carcere. Essi hanno

prodotto un elaborato e una serie di proposte che veramente sono rilevanti, in linea con quelle che sono le indicazioni che ci danno il Comitato europeo per la prevenzione della tortura, la CEDU, la Corte costituzionale, il Comitato diritti umani.

Quali sono tali proposte? Io qui posso veramente schematizzarle, così da lasciare poi la parola alla collega Piera Farina. A parte puntare il dito, come abbiamo già detto, sulla sistematica applicazione della proroga – la collega spiegherà il concetto in maniera specifica – è molto interessante comprendere l'approfondimento e la valutazione che viene fatta nel momento della proroga, che è ben diverso rispetto alla prima applicazione. C'è, addirittura, una prova negativa, che poi la dottoressa Farina spiegherà bene, perché ella si confronta quotidianamente con queste situazioni.

Come dicevo, vi è un'iniziativa interessante, il Tavolo 2 – basta andare sul sito del Ministero della giustizia, ma certamente più di me siete in grado di conoscere i lavori di questo tavolo – che avanza proposte molto interessanti. Si chiede di ripristinare la competenza dei tribunali di sorveglianza che hanno giurisdizione sull'istituto di pena e di assegnazione del detenuto, per valutare la legittimità della sottoposizione al regime differenziato e alle sue eventuali proroghe. Questo è un principio costituzionale, il principio del giudice naturale, sancito all'articolo 25 della Costituzione. Attenzione! Questa specialità giurisdizionale è stata introdotta nel 2009, con la legge che ha in un certo senso stabilizzato l'istituto accorpandolo al tribunale di Roma. Quali sono state le ragioni? Credo vi siano già state riferite – se non erro – nel corso di un'audizione in Commissione. L'obiettivo era rendere uniforme la risposta della magistratura di merito; ma nel nostro sistema esiste un organo che ha un compito di nomofilachia, che non è certo il tribunale di sorveglianza di Roma, ma è la Corte di Cassazione. Il fatto che ci sia stata un'irreggimentazione delle decisioni sull'applicazione e, soprattutto, sulle proroghe ha comportato quei rischi e quelle situazioni patologiche che vi ho rappresentato all'inizio.

C'è poi un aspetto pratico. Il tribunale che ha competenza sull'istituto dove si trova il detenuto proposto per l'applicazione – ricordiamoci che viene proposto con provvedimento amministrativo – è un tribunale che ha conoscenza specifica del percorso detentivo del soggetto. Sottolineo che non è una questione di poco conto perché – è spiegato molto bene in questi lavori – vi sono molteplici casi in cui il tribunale di sorveglianza di Roma non ha le relazioni dell'istituto penitenziario, quindi decide sulla scorta di quelle che sono le indicazioni.

Proprio per evitare una protrazione indefinita che rischia di mettere in discussione la *ratio* dell'istituto 41-bis, la proposta è di sostituire l'attuale durata 4 più 2, continuamente rinnovabile, con una durata non inferiore a un anno e non superiore a due, e una proroga nelle stesse forme per periodi successivi ciascuna pari ad ognuno. Questo per valorizzare e responsabilizzare il processo di valutazione per l'applicazione della proroga. Nessuno dice che il regime non debba essere prorogato, però è anche ovvio che la proroga deve avere un senso rispetto alle finalità dell'istituto.



L'altro aspetto che mi preme segnalare è il fatto che nell'articolo 41-*bis* la finalità, ovvero l'interruzione dei collegamenti, non è indicata come finalità esclusiva dell'istituto. Ebbene, se vogliamo che abbia una sua compatibilità con il nostro sistema dobbiamo – questa è la ragione che ci è stata spiegata nel tempo – dare risposta a quella finalità.

Rispetto alla norma che oggi è indicata alla lettera *a*) del comma 2-*quater* dell'articolo 41-*bis* come uno dei criteri a cui dovrà attenersi il Ministero nell'adozione del decreto individualizzato sul detenuto, in realtà quel tavolo faceva una proposta davvero saggia, e cioè quella di specificare, nell'articolo 41-*bis*, prima delle varie lettere che prescrivono gli aspetti specifici, che la sospensione delle regole di trattamento ha lo scopo esclusivo di prevenire contatti con l'organizzazione di appartenenza o di attuale riferimento.

Vi sono, poi, altre questioni molto interessanti. So che alcune sono state trattate dal professore Palma, quali la questione degli internati, che è molto delicata, e delle aree riservate, cioè l'isolamento dell'isolamento. Guardate che l'isolamento, per come è concepito, è qualcosa su cui anche l'Europa ha fatto studi appropriati, evidenziando non solo l'incompatibilità con i nostri valori e principi, ma addirittura il rischio di una inidoneità rispetto a quello che lo Stato si prefigge con l'isolamento. Addirittura, vi sono casi di soggetti che si trovano a spiare la pena temporanea, quindi non una pena lunga, tutta in regime di 41-*bis*. Immaginatevi un soggetto che ha vissuto in una cella ventidue ore al giorno da solo, e le altre due le ha passate magari in un gabbiotto, con una rete metallica che non consente di far passare la luce, con conseguenti danni agli occhi e alla psicologia dell'uomo. Le patologie psichiatriche sono infatti molto diffuse tra i detenuti sottoposti al 41-*bis*, come riconosciuto sia nel rapporto del Garante sia dal Comitato europeo.

In una sezione, su 20 detenuti in regime di 41-*bis*, ben 15 erano sottoposti a cure psichiatriche; i danni patologici che provocano la limitazione dell'area e della vista, nel tempo sono notevoli. L'isolamento dell'isolamento è un problema serio che andrebbe valutato; credo sia doveroso da parte della Commissione, ma so che già altri ne hanno parlato.

Sapete cosa succede ad alcuni soggetti considerati molto pericolosi? Questi hanno diritto alla socialità solo con persone che comunemente vengono chiamate dame di compagnia. Le cosiddette dame di compagnia sono soggetti sottoposti al 41-*bis* che però non hanno la qualifica di capi, perché ovviamente l'intento, nel costituire i gruppi di socialità, è quello di evitare che ci possano essere contatti tra soggetti dello stesso livello, quindi di livello superiore, i cosiddetti capi, che poi possano tra di loro, nella socialità, ragionare e tessere eventuali alleanze. Quindi, al cosiddetto capo viene accompagnato un soggetto che ha una qualificazione inferiore e una minore rilevanza dal punto di vista criminale. Tale soggetto, la cosiddetta dama di compagnia, solo perché ha un ruolo meno qualificato, subisce quindi la penalizzazione di dover stare accanto a una sola persona. Non solo, ma con gli istituti degli isolamenti disciplinari spesso abbiamo l'isolamento assoluto di questi soggetti, perché se uno dei

due viene punito disciplinarmente con l'isolamento si ha un completo isolamento.

Queste sono le questioni che volevamo porre, rispetto alle quali francamente crediamo sia opportuno svolgere un'adeguata riflessione per correggere, se vogliamo mantenere in piedi questo istituto, se davvero, al di là delle condivisioni o meno di ognuno di noi, lo riteniamo uno strumento utile a recidere i collegamenti.

Faccio un'ultima annotazione prima di cedere la parola alla collega Farina. Prima parlavo della giurisdizione dei tribunali di sorveglianza: c'è un aspetto molto interessante che credo abbiate sentito anche in Commissione, se non sbaglio nel maggio 2019.

La Corte costituzionale, incidentalmente, in una sentenza con cui ha dichiarato l'illegittimità costituzionale proprio in relazione al 41-*bis* per quanto riguarda, se non ricordo male, i canali televisivi, a un certo punto stigmatizza il comportamento dell'amministrazione penitenziaria. Infatti, nonostante la pronuncia dei magistrati di sorveglianza, che accoglievano il reclamo del detenuto, confermata anche dal tribunale di sorveglianza, sistematicamente non veniva data attuazione, e cioè veniva imposto ai direttori – lo ha detto l'allora capo della Direzione detenuti e trattamento durante un'audizione nel maggio 2019, lo abbiamo sentito con le nostre orecchie – di non dare attuazione ed esecuzione a un provvedimento giurisdizionale. Rendiamoci conto che, in uno stato di diritto, questo è francamente inaccettabile per quanto ci riguarda.

Il codice di procedura penale prevede l'immediata esecuzione del provvedimento giurisdizionale; quindi, che ci sia un'imposizione amministrativa per non dare esecuzione a una risposta giurisdizionale mi pare sia una questione da prendere in considerazione.

Questa potrebbe essere anche una delle ragioni per cui i magistrati chiedono il ripristino della giurisdizione in capo al tribunale di sorveglianza. Da un punto di vista statistico, vi do alcuni dati. Voi sapete quanto è scemato l'accoglimento dei ricorsi e dei reclami in materia di proroga, che mi sembra sia sceso all'1 o 2 per cento. Le collaborazioni, ultimamente, sono veramente scarse. Forse ce n'è solo una per revoca di collaborazione, secondo le statistiche della Commissione diritti umani.

In linea generale ho concluso, riservandomi ovviamente di intervenire, qualora ci siano richieste di chiarimenti. Mi scuso per essermi dilungato ma, in qualità di responsabile dell'Osservatorio Carceri dell'UPI, ho ritenuto doveroso presentare questo quadro generale. Lascio la parola alla collega Piera Farina che, invece, lo descriverà nel particolare.

*FARINA.* Signor Presidente, mi preme, in questa sede, porre la vostra attenzione sull'applicazione in concreto di questo regime. Con la riforma del 2009 (legge n. 94 del 2009, definita «legge Alfano») e le successive circolari del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, ritengo che la funzione del 41-*bis* sia stata snaturata.

Ci sono state una serie innumerevole di restrizioni, che non hanno nulla a che fare con la funzione del 41-*bis*, ovverossia impedire i contatti

e i collegamenti con le associazioni criminali di appartenenza. Con la legge n. 94 del 2009, sono state ridotte le ore all'aria aperta; sono state ridotte le ore di socialità; sono state ridotte le ore di colloquio mensile con i familiari: prima erano consentite 2 ore di colloquio al mese, mentre attualmente, come la riforma ha stabilito, una sola ora al mese. Grazie all'intervento della Corte di Cassazione, è stata estesa poi ai detenuti sottoposti al 41-*bis* la possibilità di effettuare 2 ore di colloquio al mese, qualora il mese precedente non abbiano svolto il colloquio. Saprete tutti quanti benissimo che il colloquio avviene solo ed esclusivamente con i più stretti familiari e dietro il vetro divisorio e che viene videoregistrato e messo a disposizione dell'autorità che lo richiada.

Si è impedito ai detenuti sottoposti al 41-*bis* di cucinare. Prima del 2009 avevano la possibilità di fare degli acquisti in cosiddetto sopravvitto e di provvedere loro stessi a cucinare quotidianamente gli alimenti. Inspiegabilmente, con la riforma del 2009, questa opportunità è stata negata e solo di recente, con una pronuncia della Corte di Cassazione che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale della norma (ovverosia il comma 2-*quater*, lettera *f*), dell'articolo 41-*bis*), è stato rimesso alla valutazione della Corte Costituzionale questo passaggio, ovverosia se impedire ai detenuti sottoposti al 41-*bis* di cucinare, sia conforme alla Costituzione. La Corte di Cassazione, così come i magistrati di sorveglianza che hanno accolto i reclami dei detenuti, si sono chiesti quale fosse la finalità dell'impedire ai detenuti di cucinare.

Con la famosa circolare DAP del 2 ottobre 2017, è stata addirittura limitata la visione della televisione a orari prestabiliti. Anche in questo caso non si comprende quale possa essere la finalità. Sono state introdotte, quindi, una serie di limitazioni che rendono il regime veramente afflittivo. Se si vuole raggiungere lo scopo di creare questa frattura tra determinati soggetti e le associazioni cui appartenevano si ritiene inutile creare un'afflizione ulteriore che non porta alcun risultato.

L'avvocato Catanzariti ha accennato a due problematiche molto importanti: le aree riservate e, soprattutto, il problema della casa di lavoro. Leggevo dalle statistiche che in area riservata vi sono 51 persone. Alcune di queste, che io conosco personalmente, sono collocate in area riservata fin dall'origine dell'istituto, quindi dal 1992. I reclami presentati ai magistrati di sorveglianza incontrano un ostacolo: il magistrato di sorveglianza non può sindacare le scelte dell'Amministrazione Penitenziaria in ordine alla collocazione dei detenuti nelle varie sezioni.

Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria oppone, nelle memorie che trasmette al magistrato di sorveglianza, che l'area riservata è uguale alle altre sezioni, per cui non si ravvisano compromissioni dei diritti dei detenuti. Ma se voi aveste la possibilità di verificare in concreto quello che accade, vedreste che non è così. Le aree riservate vengono individuate, infatti, in quelli che io definisco «corridoi» degli istituti penitenziari (perché tali sono), spesso seminterrati, dove i soggetti sono collocati soltanto in due. Hanno dei cortili a loro riservati estremamente ridotti, tanto che non possono effettuare neanche la corsa, alla quale i detenuti

tengono moltissimo perché è l'unico momento di sfogo di cui godono. Vi sono le telecamere accese 24 ore al giorno e con la magistratura di sorveglianza siamo riusciti, dopo tanti anni, a far spegnere le telecamere soltanto nel locale bagno.

Non so che senso abbia protrarre la collocazione in area riservata per 20 anni. Le aree riservate non sono riconosciute normativamente. L'ordinamento penitenziario fa riferimento a delle aree particolari solo per soggetti che siano pericolosi per sé stessi o per gli altri, intendendo, in questo senso, il personale di Polizia penitenziaria. Quindi, non vi è una norma che tratti in maniera approfondita le aree riservate.

Il magistrato di sorveglianza può intervenire, questa è statistica, solo quando si riesce a dare la prova che quella collocazione, in quell'area, incida sul diritto alla salute. Solo in questo caso si riesce ad ottenere un provvedimento di disapplicazione. C'è un'unica pronuncia, che costa al sottoscritto difensore, che proviene addirittura da Milano. Il magistrato di sorveglianza di Milano, e poi il tribunale di sorveglianza di Milano in sede di impugnazione, ha affermato che i detenuti definiti «dame di compagnia», come diceva il collega Catanzariti, costretti per anni e anni a fare da compagni di socialità e destinatari dell'area riservata, debbano ruotare. Il tribunale di sorveglianza di Milano ha stabilito, dunque, per la prima volta, che effettivamente debba esservi una rotazione delle dame di compagnia.

Un altro problema che vorrei porre alla vostra attenzione, perché è un problema, a mio giudizio, molto grave, è quello della casa di lavoro per le persone sottoposte al 41-*bis*. Io non so se siete a conoscenza del fatto che l'unico istituto di pena dove è prevista la casa di lavoro per il 41-*bis* è quello di Tolmezzo. Prima, i detenuti erano detenuti nella casa circondariale de L'Aquila e, siccome vi era un solo detenuto che scontava il 41-*bis* nella casa di lavoro, misero come suo compagno di detenzione un altro detenuto. Quindi, c'era un internato in compagnia di un detenuto.

Al momento, mi sembra che siano 7 o 8 gli internati in casa di lavoro nel carcere di Tolmezzo. Perché pongo la vostra attenzione su questa problematica? Perché la casa di lavoro non ha il lavoro. Quando fu chiuso il reparto del carcere de L'Aquila e il trasferimento degli internati a Tolmezzo, fu creata una serra dove far lavorare questi internati; tale serra però fu distrutta da un acquazzone e, quindi, ora è inservibile.

Attualmente, dunque, i soggetti che hanno scontato la loro pena e, quindi, hanno espiato la condanna, si trovano in casa di lavoro e al 41-*bis*: quindi, con la contemporanea applicazione di misura di sicurezza e misura di prevenzione. Non dimentichiamo, infatti, che il 41-*bis* è una misura di prevenzione. Si legge nella prima pagina del decreto ministeriale che è una misura di prevenzione. Non lo dico io, ma è scritto in grassetto nella prima pagina del decreto ministeriale.

Abbiamo quindi la contemporanea applicazione di queste due misure, senza dare la possibilità di svolgere attività lavorativa e soprattutto di avere una licenza trattamentale, perché il magistrato di sorveglianza, al quale si richiede una licenza trattamentale, fosse anche per una sola ora

– ho fatto l’esperimento di chiedere un’ora di licenza all’interno del carcere, anche nel parcheggio del carcere – risponde che non è possibile perché vi è l’applicazione del 41-*bis*. Quindi, l’area riservata e la casa di lavoro sono due problematiche sulle quali bisognerebbe porre una grande attenzione.

Vorrei sottoporvi un altro aspetto: se il regime di cui all’articolo 41-*bis* sospende le regole di trattamento, purtroppo, sospende a mio giudizio anche l’articolo 13 della legge sull’ordinamento penitenziario. Ovverosia ai detenuti ivi sottoposti non viene garantito un percorso trattamentale, sia pure in forma contratta o ristretta. Che cosa accade? Che quando andiamo a discutere davanti al Tribunale di Sorveglianza di Roma la proroga di un regime speciale, anche dopo venti, ventidue, ventiquattro anni, quello che perviene dalla casa circondariale è una mera relazione comportamentale. Quindi c’è un educatore che magari ha fatto un solo colloquio nell’arco di due anni con il detenuto che si limita a riportare nella relazione solamente se costui è stato sanzionato disciplinarmente o se ha tenuto un comportamento corretto; a volte si limita a riferire se ha avuto o meno accesso alla biblioteca a disposizione dell’istituto. Secondo il mio giudizio, l’applicazione dell’articolo 13 OP andrebbe ripristinata anche per i detenuti sottoposti a 41-*bis*, ovvero bisognerebbe aumentare le ore a disposizione degli educatori, degli psicologi e dei criminologi perché sono loro che devono avere il contatto con i detenuti, devono verificare se un soggetto dia segni di resipiscenza; se il soggetto fa o ha fatto un’analisi critica del proprio vissuto. Il fatto che un detenuto non collabori con la giustizia non significa assolutamente che non abbia rinnegato il proprio passato, che non abbia deciso di interrompere qualsivoglia tipo di contatto con l’associazione di appartenenza e di staccarsi completamente dal proprio vissuto.

Ascoltavo con interesse l’audizione di pochi giorni fa del dottor Bassetini, che faceva una differenziazione tra il 41-*bis* e l’alta sorveglianza, suddivisa a sua volta in AS1, AS2 e AS3, e spiegava che l’AS1 è il gradino immediatamente sotto quello del 41-*bis*. In realtà, in questo gradino c’è un abisso, perché i soggetti che confluiscono in AS1, soprattutto ergastolani che hanno avuto la revoca o addirittura la disapplicazione del regime *ex* articolo 41-*bis* OP da parte dello stesso Ministero, vengono finalmente sottoposti a un’osservazione, parlano con i criminologi, con gli psicologi, e hanno modo di manifestare disprezzo per il proprio vissuto. Quindi, sicuramente l’articolo 13 andrà ripristinato anche per i detenuti sottoposti al regime di cui all’articolo 41-*bis* OP.

Gli educatori lamentano mancanza di ore e di disponibilità per poter effettuare i colloqui con i detenuti; andrebbe aumentato l’organico. Questo è fondamentale per dare la possibilità a questi detenuti di dimostrare il loro cambiamento.

Faccio anch’io un’ultima osservazione, perché il tempo stringe, sul Tribunale di sorveglianza di Roma che è sotto organico. Pensate che siamo arrivati a tempi di fissazione, tra il rinnovo del 41-*bis* e l’udienza

davanti al Tribunale, di ben quattordici mesi. Attualmente servono quattordici mesi per veder discutere un reclamo avverso il 41-*bis*.

Il Tribunale di Sorveglianza di Roma ha una percentuale di accoglimento bassissima. Un caso recentissimo che mi ha lasciata perplessa ha riguardato un soggetto ristretto al 41-*bis* dal 1991, senza che avesse un ruolo rilevante all'interno dell'associazione, che ha avuto proroghe su proroghe, l'ultima un anno fa. Il Tribunale di Sorveglianza ha rigettato l'impugnazione e quest'anno – dieci giorni fa – il Ministro ha deciso di non rinnovare il decreto nei confronti di questa persona. Il caso mi ha lasciato perplessa; sono andata a rileggere il rigetto del Tribunale di Sorveglianza che, come ho verificato, ancora una volta, purtroppo, si limita a far proprie quelle che sono le informative che provengono soprattutto dalla Direzione Distrettuale Antimafia e dalla Direzione Nazionale Antimafia.

La Direzione Distrettuale Antimafia, molto spesso, soprattutto quando si tratta di casi datati nel tempo, di oltre vent'anni, cosa può fare? Può limitarsi a riportare la biografia delinquenziale, ma in realtà non può fornire reali elementi di attualità, ciò che invece ci chiede la norma: individuare gli elementi attuali che dimostrino che il soggetto è ancora in grado di mantenere collegamenti con l'associazione di appartenenza. D'altra parte, se parliamo di un'associazione viva nel 1990 è difficile poter affermare che oggi, nel 2019, quell'associazione sia ancora operativa, per di più con quei soggetti, con quelle stesse persone. Ritengo, insomma, che sia necessario rivedere questo regime. Bisogna rivedere soprattutto le circolari, che creano più confusione che chiarimenti.

Prima ho citato la circolare del 2017 – corposissima, conta 50 pagine – che aveva lo scopo di uniformare tutti gli istituti di pena cui sono ristretti i detenuti sottoposti a 41-*bis*. La circolare ha creato interpretazioni divergenti e ha provocato l'effetto contrario, per cui attualmente ogni istituto interpreta e legge la circolare a modo proprio, ragion per cui si è costretti a rivolgersi ai Magistrati di Sorveglianza, poi ai Tribunali, fino ad arrivare in Cassazione e in Corte costituzionale.

Queste sono le criticità specifiche sulle quali, a mio giudizio, bisognerebbe intervenire per rendere questo regime pienamente conforme alla Carta costituzionale.

PRESIDENTE. Avvocato Farina, la ringrazio per il suo contributo e cedo la parola ai commissari.

ENDRIZZI (M5S). La mia è una domanda molto puntuale. Avete riportato un basso tasso di accoglimento dei ricorsi avverso il 41-*bis*, sottolineando – anche se in realtà è stato riportato un unico caso e non so se sia rappresentativo del volume complessivo delle istanze – che ci sarebbe un'impossibilità di accertare lo stato di attualità circa i collegamenti fra il detenuto e l'associazione da cui proviene o l'associazione che nel frattempo può essersi costituita, evoluta, aver stabilito rapporti di alleanza o altro. Non riesco a capire come la valutazione criminologica degli educatori o comunque del personale interno del carcere, che non può che limi-

tarsi al comportamento e al rapporto con il detenuto, possa fornire i suddetti elementi di attualità, dal momento che questi attengono a un mondo esterno al carcere.

GRASSO (*Misto-LeU*). Presidente, le questioni che vorrei porre sono tali e tante che certamente non possono essere concluse nei pochi minuti che abbiamo a disposizione, visti gli imminenti lavori d'Aula.

Se fosse possibile, chiedo di poter riprendere in seguito l'audizione per affrontare questi, che sono dei temi importanti e io vorrei che si prendesse atto anche delle sentenze che sono state emanate negli anni e che, forse, non sempre sono conosciute da organismi che, da altri Paesi, osservano la nostra realtà criminale organizzata.

FERRO (*FDI*). Signor Presidente, mi associo alla proposta del presidente Grasso di una ulteriore audizione. Se i rappresentanti di UPI dovessero ritornare, anche per noi ci sarebbe la possibilità di interloquire.

Sono poi un po' colpita dai dati che sono stati forniti rispetto ai problemi psicologici o psichiatrici i cui valori risultano molto elevati. È pur vero, però, che c'è un'altra faccia della medaglia. Molti casi, come l'ultimo di Mantella che credo stia collaborando con la giustizia dal carcere di Vibo Valentia, sono la dimostrazione di come i medici, in parte consigliati dagli avvocati di parte, insegnino a gestire l'eventuale follia in termini tecnici. Bisogna stare attenti e comprendere se si tratti del consiglio del medico di turno, piuttosto, ma non generalizzo, che dell'avvocato che segue l'internato, per metterlo nelle condizioni di agire in modo da sembrare pazzo, come capita spesso e volentieri.

Io credo che vi sia sempre l'altra faccia della medaglia e una regola per tutti, a mio avviso, forse non è auspicabile. Avremo, però, modo di interloquire nuovamente su questo tema.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti dell'Osservatorio Carcere dell'Unione delle Camere penali italiane per la loro presenza qui oggi e, con l'auspicio di riprogrammare al più presto un loro ritorno in Commissione, invito i colleghi a formulare gli eventuali quesiti per iscritto, al fine di inviarli agli auditi.

L'audizione all'ordine del giorno è quindi conclusa.

*I lavori terminano alle ore 9,30.*

