

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

212.

**SEDUTA DI MARTEDÌ 20 GIUGNO 2017**

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE **ROSY BINDI**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Sarti Giulia (M5S) .....	6
Bindi Rosy, <i>presidente</i> .....	2	Vaccari Stefano (PD) .....	6
<b>Audizione del sostituto procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Maurizio De Lucia:</b>		<b>Audizione della presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma, Maria Teresa Saragnano:</b>	
Bindi Rosy, <i>presidente</i> .....	2, 4, 7, 11	Bindi Rosy, <i>presidente</i> .....	11, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20
De Lucia Maurizio, <i>sostituto procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo</i> .....	2, 8	Giarrusso Mario Michele (M5S) .....	19
Giarrusso Mario Michele (M5S) .....	5, 6	Saragnano Maria Teresa, <i>presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma</i> .....	11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20
Lumia Giuseppe (PD) .....	4	Sarti Giulia (M5S) .....	17
Marinello Giuseppe Francesco Maria (AP) .....	5		

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE  
ROSY BINDI

**La seduta inizia alle 13.55.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente)*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che se non vi sono obiezioni la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito)*

**Audizione del sostituto procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Maurizio De Lucia.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del sostituto procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Maurizio De Lucia. L'audizione odierna rientra nei compiti previsti dall'articolo 1, comma 1, lettera c), della legge istitutiva relativamente all'applicazione del regime carcerario, di cui all'articolo 41-bis della legge 354 del 1975 sull'ordinamento penitenziario.

Ricordo che la seduta odierna si svolge nelle forme dell'audizione libera e che, ove necessario, i lavori potranno proseguire in forma segreta. Ringrazio pertanto il dottor De Lucia, che peraltro è in procinto di assumere le funzioni di procuratore distrettuale di Messina.

Nel congratularci per il nuovo incarico e nell'augurare buon lavoro, le cedo volentieri la parola.

MAURIZIO DE LUCIA, *sostituto procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo*. Grazie, presidente, buongiorno, grazie anche naturalmente per gli auguri rivolti, spero di poter fare bene.

La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo attribuisce particolare rilevanza e importanza all'istituto del regime speciale di cui all'articolo 41-bis. Nella struttura organizzativa del nostro ufficio è infatti previsto un cosiddetto « polo di interesse », del quale sono il coordinatore, che si occupa specificamente di tutto quanto attiene alla materia del regime di cui all'articolo 41-bis.

L'importanza che noi attribuiamo a questo regime è dovuta al carattere di strumento strutturale di contrasto e di lotta alla mafia. Molto sinteticamente, l'esperienza che ha fatto il mio ufficio, soprattutto dal punto di vista dell'analisi del contrasto al crimine organizzato, ha evidenziato, datando al 1992, alle stragi, l'inizio di questa storia, quattro fondamentali pilastri di contrasto al crimine organizzato di tipo mafioso e poi di tipo 'ndranghetista e camorrista.

Fra i quattro fondamentali pilastri vi è al primo posto la cattura dei grandi latitanti, al secondo posto proprio il regime di cui al 41-bis, strumento attraverso il quale si pongono in isolamento i grandi latitanti, i capi dell'organizzazione. Soprattutto in strutture che hanno un carattere piramidale con un vertice, come cosa nostra, diventa importante troncare le comunicazioni fra questo vertice e il popolo dell'organizzazione mafiosa, con una serie di limiti che dipendono anche dal deficit strutturale, cioè dalla mancanza di istituti carcerari idonei a creare le condizioni per impedire la circolazione di informazioni fra interno ed esterno delle carceri.

Il regime del 41-*bis* ha cambiato un panorama che prima della sua introduzione era assolutamente devastante, perché l'espressione « Grande Hotel Ucciardone » è stata coniata non dalla stampa o dai magistrati, ma proprio dai collaboratori di giustizia. Tutti infatti ci hanno raccontato cosa era il carcere di Palermo fino alla stagione del maxiprocesso e oltre, cioè fino al 1992, ossia un luogo nel quale i capimafia transitavano prevalentemente nell'infermeria, che non interrompeva il carattere di continuità di governo dei capi, quindi per loro era indifferente essere fuori o dentro il carcere, perché continuavano a comandare.

Il regime speciale crea enormi difficoltà alla loro capacità di comunicazione, naturalmente non la esclude, però crea grossi problemi alle organizzazioni, in particolare a organizzazioni a struttura verticistica quali cosa nostra.

Attualmente abbiamo 729 soggetti sottoposti a questo regime, che è il numero limite (forse superato) di capacità di soggetti sottoposti a questo regime, è una popolazione carceraria prevalentemente ancora espressione di cosa nostra, ma con un grosso quantitativo di soggetti di area campana e di area 'ndranghetista, in quanto ovviamente la popolazione carceraria sottoposta al regime è proporzionale agli esponenti del crimine organizzato catturati dalle forze di polizia.

Attualmente ci sono peraltro dieci proposte in fase istruttoria, che non possono essere soddisfatte con l'applicazione del decreto ministeriale, perché siamo in *overbooking*, non abbiamo più posti in cui contenere questi soggetti. Si tratta di un problema di deficit strutturale, perché non c'è stato in questi anni un incremento particolare del numero dei detenuti sottoposti al regime e, se guardiamo i flussi di anno in anno, vediamo che questa popolazione carceraria si aggira costantemente intorno a questo numero: 700, 710, 720 soggetti detenuti, alcuni per espiazione della pena, per altri viene meno la misura cautelare o decedono ed escono dal regime speciale, ma altri vi entrano.

Un punto delicato è quello della proroga del regime stesso, nel quale più alta deve essere l'attenzione nella valutazione della possibilità di prorogare o meno il regime, nel senso che ci sono dei soggetti, che sono i vertici dell'amministrazione delle organizzazioni mafiose, che è impensabile ipotizzare di sottrarre al regime del 41-*bis*, perché è proprio la loro dimensione di capi riconosciuti che ne costituisce la pericolosità intrinseca, altri soggetti che invece (è stato oggetto di un recente incontro in Direzione nazionale antimafia fra tutti i procuratori distrettuali e il procuratore nazionale) possono essere oggetto di una diversa valutazione.

Mi riferisco in particolare a quei capi che sono tali nel momento in cui vengono catturati, ma che, decorso un certo periodo di tempo in regime detentivo speciale, perdono il carisma che hanno nel territorio e vengono sostituiti da altri all'interno delle organizzazioni mafiose. È un fenomeno tipico delle organizzazioni camorriste, ma che da un po' di tempo cominciamo a vedere anche con riferimento alla cosa nostra siciliana.

Le misure cautelari operate ad esempio nel 2014 hanno generato l'applicazione di undici soggetti sottoposti al 41-*bis*, sui quali è ragionevole pensare a una valutazione molto stringente dei parametri che impongono il regime in sede di proroga, perché quei soggetti, non avendo il carisma dei loro predecessori, sono oggettivamente diventati meno importanti per l'organizzazione.

Il senso del 41-*bis* come dicono gli avvocati (lo ricordo a me stesso) è quello di prevenire, è una misura di prevenzione sostanzialmente, e in questo senso anche l'applicazione del regime deve essere orientata esclusivamente verso la prevenzione. Non ha quindi alcun senso pensare al regime di 41-*bis* (questo è un errore che anche taluni degli addetti ai lavori fanno a volte) come a una sorta di pena accessoria: il 41-*bis* non è e non deve essere pensato come qualcosa di più che deve affliggere il criminale più pericoloso, se così fosse dovrebbe essere applicato come pena acces-

soria, a seguito di una sentenza del giudice che condanna il mafioso.

In realtà è uno strumento volto a prevenire, dunque tutto quello che impedisce la comunicazione deve essere semmai potenziato, tutto quello che non serve a impedire la comunicazione illecita dei capi-mafia è assolutamente inutile, è ultroneo e, se viene utilizzato in maniera difforme a come le regole impongono, deve essere — a giudizio non mio, ma del mio ufficio — perseguito.

Credo che in linea generale siano queste le cose che possiamo dire sul 41-*bis* e sulla sua importanza — ripeto — assolutamente strategica. A nostro giudizio è semplicemente impensabile ipotizzare una rivisitazione del 41-*bis* che ne attenui la portata di strumento di prevenzione, perché le organizzazioni criminali sul territorio sono assolutamente presenti, ad esempio per la cosa nostra siciliana, che conosco molto meglio delle altre, tutte le indagini dopo il 2008 evidenziano una pulsione a ricostituire i vertici dell'organizzazione.

I vertici dell'organizzazione sono in carcere, la possibilità per i vertici attuali di tornare ad operare dal carcere vuol dire rimettere in condizione di agire a livelli molto più alti rispetto agli attuali l'organizzazione mafiosa, quindi questo è uno strumento che deve essere usato in maniera ordinaria, pur apparendo uno strumento straordinario, è uno strumento irrinunciabile, che peraltro ha dato buona prova di sé anche dal punto di vista del vaglio giurisdizionale. Noi registriamo infatti ogni anno cinque, sei annullamenti da parte del tribunale di sorveglianza di Roma, che è il giudice del regime che valuta sui decreti. Il fatto che gli annullamenti giurisdizionali siano così pochi ci conforta nel dire che lo strumento funziona ed è applicato secondo i parametri di legge.

In questo senso, se posso, anche il contributo di avere un pubblico ministero unico quale la Direzione nazionale antimafia, che partecipa alle udienze davanti al tribunale di sorveglianza, è di una qualche utilità, perché abbiamo un pubblico ministero in grado di raccogliere la quantità dei dati che riguardano il singolo detenuto sottoposto a

questo regime e di offrirli in una sola soluzione al tribunale di sorveglianza in termini molto più rapidi di quelli che lo stesso tribunale di sorveglianza può realizzare.

Se pensiamo a com'era la disciplina passata e cioè alla possibilità di impugnare il reclamo davanti ai singoli tribunali di sorveglianza d'Italia, non soltanto abbiamo una giurisprudenza non omogenea nel momento in cui applichiamo per la prima volta il regime, che poi viene omogeneizzata solo dopo dalla Corte di cassazione, ma abbiamo anche dei pubblici ministeri non specializzati. Mentre oggi tutto va nel senso di specializzare soprattutto il pubblico ministero, in passato il procuratore generale di Ancona anziché di Trieste era chiamato ad assolvere questo compito, e questo creava disarmonie e disfunzioni.

Senza ledere in alcun modo i diritti della difesa, noi possiamo produrre un patrimonio di conoscenze maggiore e una pubblica accusa più efficiente, il che giova anche all'efficienza del tribunale che ha in tempo reale tutte le informazioni che gli servono, quindi anche per il reclamo la decisione è più tempestiva e l'eventuale impugnativa davanti alla Corte di cassazione da parte del difensore del soggetto sottoposto al regime è più rapida.

Credo di potermi fermare qui, grazie.

**PRESIDENTE.** Grazie. Darei la precedenza a chi ha lavori di Aula impellenti, quindi al senatore Lumia, al senatore Marinello, al senatore Giarrusso, al senatore Vaccari, e farei le mie domande alla fine.

**GIUSEPPE LUMIA.** Grazie, presidente, con il Testo unico antimafia siamo a buon punto, quindi devo correre. Ringrazio intanto il dottor De Lucia perché ci ha detto due parole chiave, che il 41-*bis* è strutturale e che per le organizzazioni mafiose è ancora un problema, perché per loro comunicare con l'esterno è vitale, decisivo per la caratura di capo, in quanto si è capo se si continua a esercitare una funzione anche dal carcere.

Vorrei sapere quali sono i meccanismi di aggiramento del 41-*bis* che avete stu-

diato in questi anni, perché sarebbe interessante fornire alla Commissione i trucchi, i percorsi leciti e illeciti che vengono utilizzati per aggirare il 41-*bis*, in modo tale che sia più vissuto non come una battaglia ideologica, sì o no al 41-*bis*, ma come un importante strumento di prevenzione e sia applicato bene. L'applicazione deve diventare l'orizzonte attuale dell'impegno sul 41-*bis*, perché avere un 41-*bis* sulla carta serve poco, serve che sia veramente applicato, quindi capire quali sono i meccanismi di aggiramento del 41-*bis* è decisivo.

Mi preme anche capire perché intorno al 41-*bis* non ci sia stata una strategia di aggiramento da parte delle mafie, pur essendo per loro un problema serio. Le ipotesi sono tre: perché non sono più in grado di organizzare una risposta, perché chi sta fuori ha convenienza a tenere in regime di 41-*bis* chi sta dentro, oppure perché lo Stato è bravo ed intercetta, blocca, è in condizioni di prevenire qualunque forma di aggiramento del 41-*bis* in chiave collusiva, provando a minacciare lo Stato, a concludere con esponenti della politica, cioè un aggiramento per via « istituzionale ».

Fino a poco tempo fa, come il dottor De Lucia ricorderà, ci sono state prese di posizione clamorose con in testa Bagarella, lo striscione allo stadio di Palermo (potrebbero essere ricordati diversi esempi), mentre da un po' di tempo sembra che sia calato il silenzio. È veramente così oppure dalle vostre attività investigative, dal vostro osservatorio complessivo bolle qualcosa in pentola, che bisogna comprendere per tempo e prevenire?

L'ultima cosa che mi preme è un dato che non riguarda la vostra competenza, su cui però vorrei conoscere la vostra opinione. Sono sempre stato convinto che Pianosa andrebbe riaperto come carcere in generale, in grado di comprendere anche il 41-*bis*, perché, se lo Stato italiano avesse fatto la scelta di chiudere tutte le carceri presenti nelle isole, ci sta, ma il fatto che abbiamo ancora oggi delle isole con istituti penitenziari senza che ci sia solo il 41-*bis*, lo ritengo sbagliato. Per questo negli anni avevo dato il mio contributo a prevederne

nella riforma del 41-*bis* la possibilità, facendo esplicito riferimento nel testo di legge a realtà insulari, però non è mai avvenuto. Questo non rientra nella vostra competenza, però acquisire l'opinione del vostro ufficio sarebbe importante.

GIUSEPPE FRANCESCO MARIA MARINELLO. Dottor De Lucia, ho due domande brevissime. Intanto le chiedo se possa implementare la sua relazione dandoci anche qualche dato numerico per capire in questo momento quanti detenuti siano al 41-*bis* o, se non ho sentito il numero, ripeterlo.

Condividiamo tutti (almeno io condivido pienamente) l'importanza del 41-*bis* per quanto riguarda la prevenzione, l'importanza fondamentale, che non è soltanto simbolica, è quella di interrompere qualsiasi comunicazione tra interno ed esterno, però ho una personale curiosità che deriva dalla mia sensibilità e dal mio vissuto precedente, dalla mia attività di medico, di operatore sanitario: ci sono casi in cui i percorsi riabilitativi e rieducativi di detenuti al 41-*bis* hanno sortito effetti positivi, determinando un'inversione di tendenza e creando delle condizioni per consegnare a fine pena uomini diversi rispetto al periodo in cui la pena è stata applicata e giustamente il detenuto ha iniziato a scontarla?

MARIO MICHELE GIARRUSSO. Grazie, presidente, soltanto alcune domande sul regime del 41-*bis* attuale. Il fatto che a Graviano sia stata trovata una lama al regime del 41-*bis* sembra rendere la domanda che ha fatto il collega Lumia ancora più pregnante. Il regime attuale del 41-*bis* è un regime effettivamente risolutivo in merito alla possibilità di avere rapporti con l'esterno, con altri affiliati, con situazioni di illegalità? La caratteristica peculiare dei detenuti mafiosi è infatti che continuano a delinquere e a comandare dal carcere, a differenza di altri delinquenti che, assicurati al potere dello Stato, cessano la propria attività.

La prima domanda è quindi se sia effettivo, a che punto siamo, se non siano state allentate le maglie. L'altra domanda

che esula dal 41-*bis*, ma è collegata, è se il circuito di alta sicurezza sia stato smantellato, perché è vero che i capi sono il 41-*bis*, ma non tutti sono al 41-*bis* e ci sono gregari molto pericolosi che assumono rapidamente le veci del capo, che dovrebbero essere nel circuito dell'alta sicurezza.

Come Movimento 5 Stelle abbiamo visitato il carcere di Siracusa, in cui il direttore ci ha comunicato che la direzione nazionale delle carceri aveva dato disposizione di lasciare aperte le celle a tutti, compresa l'alta sicurezza, ma lui aveva deciso di tenere ugualmente chiusi i detenuti in alta sicurezza.

Avevamo quindi una situazione allarmante del carcere, che era completamente nelle mani dei detenuti a causa delle scarse forze di polizia penitenziaria, sostituite fantasiosamente dal DAP da mezzi di sorveglianza elettronici, quindi cosa facciamo? Arretriamo dai bracci e lasciamo le videocamere, e così era, quindi tutto il giorno il carcere aperto e i detenuti che liberamente circolavano, tranne nell'area di alta sicurezza, ma solo perché il direttore si è reso conto che le direttive del DAP erano micidiali. Siamo sicuri che nelle altre carceri non sia così? Perché dal DAP arrivano queste indicazioni incredibili, che vanificano il circuito di alta sicurezza?

STEFANO VACCARI. Grazie, presidente, grazie al dottor De Lucia per le cose importanti che ci ha riferito. Vorrei farle due domande, la prima delle quali si inserisce nel solco delle sue considerazioni sulla buona prova di sé che l'istituto del 41-*bis* ha dato anche sul piano giurisdizionale con la valenza del pubblico ministero unico rispetto al giudice di sorveglianza di Roma per discutere i vari ricorsi.

Nella visita che abbiamo fatto al carcere di Sassari come in quello di Opera (io ho partecipato a quella di Sassari) è emersa dalla direzione regionale e anche dalla direzione del carcere una sottolineatura rispetto alle differenze di comportamento dei giudici di sorveglianza in merito ad alcune richieste formulate dai detenuti per aggirare il 41-*bis* o per avere un trattamento differenziato rispetto alle cure mediche. Le volevo chiedere se non ritenga

utile in prospettiva una centralizzazione delle valutazioni anche rispetto a queste richieste, senza lasciarle alla valutazione dei singoli giudici di sorveglianza.

La seconda domanda riguarda il deficit strutturale che lei ha indicato, l'*overbooking* attuale. A Sassari si è in attesa della conclusione dei lavori per un'altra parte del carcere, che dovrebbe essere destinata anche a questo scopo. Non ritiene che quella sia una questione da attenzionare da più punti di vista perché venga sbloccata definitivamente? Può dare tutte le risposte ai soggetti oggi in attesa, al di là dei dieci che ci riferiva?

MARIO MICHELE GIARRUSSO. Avevo dimenticato una domanda sempre sull'efficacia del 41-*bis*. A noi risulta che un pericoloso boss della zona sud di Siracusa, Trigilia, sia uscito dal 41-*bis* da pochi mesi e che una successiva indagine abbia fatto scoprire che dal 41-*bis* aveva organizzato con un 'ndranghetista addirittura un traffico di droga.

Le domande sono due: come è uscito dal 41-*bis* un soggetto così pericoloso da organizzare un traffico di droga dal 41-*bis*? Come ha potuto organizzare un traffico di droga, pur essendo al 41-*bis* il boss mafioso Trigilia?

GIULIA SARTI. Sarò rapida. Siccome nella delega sull'ordinamento penitenziario votata ed entrata in vigore la scorsa settimana, a cui poi seguiranno i decreti delegati, c'è anche una disposizione che consente per le relazioni familiari di poter effettuare videochiamate e dalla delega è stata esclusa l'applicazione per il 41-*bis*, ma il circuito dell'alta sicurezza ci rientra, vorrei chiederle una valutazione e anche di monitorare i decreti delegati, perché, se verranno consentite le videochiamate per relazioni familiari, laddove spesso i detenuti mafiosi nominano come avvocati i propri familiari, questo consentirebbe ancora di più un'assenza di controllo efficace.

Un'altra domanda è sul GOM, il Gruppo operativo mobile: come organico è sufficiente tuttora a monitorare adeguatamente il circuito del 41-*bis*? Risulta infatti che

anche sul GOM ci siano dei problemi, quindi vorrei chiederle una valutazione su questo. Grazie.

**PRESIDENTE.** Anch'io ringrazio il dottor De Lucia e, siccome penso che l'inchiesta che abbiamo iniziato come Commissione muova dai presupposti dai quali il procuratore ha iniziato la sua audizione, farei alcune domande, molto simili a quelle già ascoltate, altre funzionali ad un maggiore approfondimento dell'argomento.

La prima domanda è se negli anni abbiate registrato in Direzione nazionale antimafia un cambiamento nei criteri con i quali viene applicato il 41-*bis* e soprattutto viene rinnovato, sia riguardo ai reati che riguardo al calibro dei mafiosi.

L'altra domanda è se sull'applicazione del regime si siano verificate, con quale frequenza e di quanta importanza, eventuali discordanze tra il DAP e la Direzione nazionale antimafia. Un altro aspetto è relativo a una sorta di valutazione che le chiediamo: siamo in grado di far fronte a questa permanenza così alta di popolazione al 41-*bis* e quindi è davvero un modo attraverso il quale si sterilizzano i rapporti tra i detenuti e le organizzazioni di appartenenza o, in relazione al fatto che abbiamo constatato la presenza di una sorta di strutture di 41-*bis* di serie A e di serie B, questo rischia di diventare un modo per diminuire l'effetto desiderato del 41-*bis* e a questo come si fa fronte?

Sicuramente adeguando le strutture, ma la domanda è: meno detenuti al 41-*bis*, ma con un regime applicato in maniera più rigorosa è forse la strada da perseguire o c'è solo quella di avere tutte le strutture adeguate? Da questo punto di vista abbiamo verificato ritardi di varia natura, anche strutture mediche e sanitarie che richiederebbero un intervento più qualificato.

Mi riallaccio alla domanda del senatore Vaccari. Noi abbiamo registrato una diversità di comportamenti dei magistrati di sorveglianza soprattutto per quanto riguarda i permessi e i permessi medici per problemi sanitari. Vorremmo capire se questo non sia un modo per aggirare il regime del 41-*bis*, perché addirittura qualcuno sa-

rebbe stato inviato a curarsi a casa propria con una sorveglianza che sospende il regime. Può essere una soluzione accentrarlo? Avete verificato se c'è una sorta di strategia da parte di detenuti nell'usare i permessi per aggirare le regole? In questo caso sarebbe ancora più preoccupante.

Il problema dei difensori, difese plurime da parte del medesimo difensore o difese di difensori che siano parenti del detenuto: in questi casi si sono verificate comunicazioni all'esterno che hanno finito per ridurre l'efficacia e la portata del regime?

Verrei alle domande relative al caso Graviano (faccio le domande e poi decidiamo se secretare le risposte o meno). Vorremmo capire innanzitutto la valutazione della DNA e il rapporto con il DAP su questa vicenda. Ci risulta che ci sia stato un impegno di collegamento tra le varie procure interessate dai contenuti delle intercettazioni, quindi vorremmo capire come si stia procedendo.

Riguardo ai gruppi di socialità (è chiaro che il caso Graviano come il caso Riina a suo tempo riproduce il tema dei gruppi di socialità) ci risulta che vengano formati da decisioni consensuali tra il DAP e la procura e vorremmo capire, soprattutto per quanto riguarda il caso Graviano, con quali criteri sia stata operata la scelta, da quanto tempo Graviano e Adinolfi appartenessero al medesimo gruppo di socialità, se risulti una pregressa conoscenza tra i due, se prima che i due venissero intercettati dalla procura di Palermo vi fossero state segnalazioni del DAP circa l'apertura del Graviano verso l'Adinolfi, come si spieghi il coltello trovato in cella e che tipo di attendibilità si dia ai contenuti, alcuni dei quali rappresentano una vera e propria sfida all'applicazione del regime. Ci sono le condizioni per verificarne l'attendibilità? Mi riferisco in particolare a quella del figlio, che ha una sua importanza.

Infine, c'è qualcosa da cambiare perché il 41-*bis* mantenga la sua... noi siamo convinti che sia uno dei pilastri degli strumenti per la lotta alla mafia che il nostro Paese si è dato, credo che molte collaborazioni di giustizia siano nate proprio grazie al 41-*bis*, quindi è uno strumento che ha varie fina-

lità, alcune perseguite in maniera assolutamente efficace, quindi in relazione a molte problematiche nate sull'umanizzazione del carcere cosa c'è eventualmente da cambiare, senza togliere efficacia a questo strumento, anzi rafforzandola? È solo una questione di applicazione, di organizzazione, o richiede anche un eventuale intervento del legislatore? Per adesso mi fermerei qui, perché mi pare che sia abbastanza, grazie.

MAURIZIO DE LUCIA, *sostituto procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo*. Cerco di andare in ordine cronologico, penso di accorpate anche più questioni che sono state sollevate. Il regime serve senz'altro a impedire le comunicazioni fra dentro e fuori dal carcere, naturalmente non esclude la possibilità che i soggetti sottoposti al regime comunichino con l'esterno, questo è impossibile in natura, perché sia la legge che le sentenze della Corte costituzionale sul punto impongono dei momenti di comunicazione, che devono essere limitati, ma non possono essere esclusi.

Quali sono quindi i trucchi, chiedeva il senatore Lumia? Naturalmente non abbiamo un elenco completo dei trucchi attraverso i quali realizzare la comunicazione, se l'avessimo non ci sarebbero più i trucchi. Quali sono i possibili canali attraverso i quali i detenuti al 41-bis possono continuare a comunicare? Quelli nei quali ci sono contatti con l'esterno e i contatti con l'esterno sono rappresentati dai familiari e dai difensori, in un caso piuttosto remoto nel tempo (parliamo del 1998) proprio l'avvocato dei Graviano fu inquisito, processato e condannato e tra le altre accuse che gli venivano mosse e furono verificate c'era quella di offrirsi come comunicatore, perché portava i famosi pizzini dal carcere alla famiglia Graviano.

Questi sono strumenti dei quali si può ridurre la possibilità di utilizzo, ma certamente non si può eliminare. La stessa socialità è uno strumento di comunicazione, nella misura in cui i soggetti detenuti si scambiano informazioni che poi i familiari di quel soggetto fanno transitare all'esterno. Il contesto attraverso il quale queste comunicazioni possono verificarsi è que-

sto, noi possiamo attenuare questa possibilità, ma non la possiamo escludere.

Strategia della mafia in relazione al 41-bis. Il 41-bis è sempre stato un grande problema dei mafiosi, all'origine delle stragi del 1993 in particolare c'è anche questo, cioè il tentativo di arrivare a un regime più mite, meno soffocante di quello che era il 41-bis in quel momento. Oggi, però, non abbiamo segnali di una strategia di cosa nostra siciliana, ma anche delle altre mafie per l'abolizione o la mitigazione del regime del 41-bis, ma abbiamo invece orientamenti dei singoli soggetti sottoposti al 41-bis, che hanno interesse a individuare una magistratura di sorveglianza che abbia un indirizzo giurisprudenziale più accomodante rispetto alla loro situazione. Ci sono infatti giudici di sorveglianza che hanno un approccio più rigoroso, altri che hanno un approccio meno rigoroso rispetto all'applicazione del regime.

Quando parliamo di giudici – lo dico sempre in punta di piedi perché, al di là degli errori in fatto o in diritto che pure ci possono essere, ai quali rimedia la giurisprudenza della Cassazione – non c'è dubbio che ci sono dei problemi a proposito della magistratura di sorveglianza. L'idea di centralizzare il regime del trattamento interno al decreto è plausibile in relazione a una popolazione carceraria tutto sommato limitata, perché stiamo parlando di 729 detenuti, quindi, considerati i moderni mezzi di comunicazione telematica, non sarebbe impossibile pensare a una risposta tempestiva di un giudice centralizzato rispetto a istanze che riguardano anche la salute dei detenuti.

Quello che è certo è che nell'attuale regime c'è un deficit di conoscenza del giudice di sorveglianza, perché a decidere è il giudice di sorveglianza, sentito il più delle volte il procuratore generale del luogo. Si verifica quindi una situazione simile a quella che riguardava il decreto prima della legge del 2009.

La possibilità invece di coinvolgere nel percorso decisionale relativo ai permessi la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e la procura distrettuale del luogo, con tempi certi di risposta, perché altri-

menti il permesso perde la sua ragion d'essere, è uno strumento che anche in via interna alla nostra circolazione delle informazioni stiamo cercando di attuare. Nell'ultima riunione del 30 maggio che si è tenuta fra Procuratore nazionale e procuratori distrettuali sul tema dei permessi ai soggetti sottoposti al regime del 41-*bis*, uno dei profili che si è affrontato è questo e stiamo cercando di ovviarvi fornendo al procuratore generale della corte d'appello lo stesso bagaglio informativo che abbiamo noi quando andiamo a fare le udienze relative al reclamo romano.

La riapertura di Pianosa è una scelta politica, ma individuare strutture carcerarie distanti dal luogo dove i soggetti hanno svolto la loro attività criminale è importante, perché anche questo è un ostacolo. Piaccia o non piaccia, se da Palermo devo andare a colloquio con il mio familiare sottoposto a regime che si trova nel carcere di Portoferraio, che non è un carcere che ospita in questo momento soggetti sottoposti al regime del 41-*bis*, devo fare Palermo-Pisa, Pisa-Livorno, imbarcarmi, andare a Portoferraio, tornare da Portoferraio e viceversa, e la capacità di comunicazione è significativamente alterata.

L'individuazione di strutture carcerarie è un problema di ponderazione, perché i familiari hanno maggiori difficoltà e maggiori costi per incontrare i loro parenti detenuti, ma ragionevolmente sottoposti al regime del 41-*bis*, ma si tratta di un regime nel quale la prevenzione è anche l'allontanamento dal luogo di dimora abituale, nel quale si sono svolte attività criminose, quindi, a prescindere dal caso specifico di Pianosa, considerare l'individuazione di istituti detentivi lontani da Sicilia, Calabria e Campania ha la sua importanza e contribuisce al funzionamento del sistema.

Il numero di detenuti l'ho indicato, sono 729 quelli attualmente sottoposti. Esempi di riabilitazione a mia memoria non ce ne sono, ci sono esempi virtuosi di soggetti che hanno utilmente impiegato il tempo durante il regime di detenzione, perché diversi soggetti si sono laureati durante la detenzione in regime speciale ex articolo 41-*bis* anche con tesi di un certo fascino,

qualche calabrese e qualche siciliano con tesi sulla crittografia che hanno destato l'interesse dei colleghi a proposito di decifrazione di messaggi.

Rimane però che le ragioni per cui si è sottoposti al regime sono fondamentalmente due e si verifica l'attualità di queste due ragioni. Una è la pericolosità del soggetto in quanto tale, che ovviamente si desume dai suoi precedenti, l'altra è l'attività sul territorio dell'organizzazione di appartenenza, fino a quando l'organizzazione di appartenenza è attiva sul territorio, siccome in tema di misure di prevenzione si valuta la potenzialità del pericolo, è assai difficile ritenere che quel soggetto non sia ancora capo rispetto a un'organizzazione attiva.

In questo senso segnalo quello che avviene in Campania, dove molto spesso i difensori ci dicono che il clan di appartenenza di un soggetto sottoposto al regime del 41-*bis* non esiste più. Questo nominalmente non esiste più, ma non è che i soggetti che erano parte di quel clan abbiano smesso di essere camorristi, semplicemente il fenomeno dello scissionismo lì è molto forte e quindi abbiamo soggetti che transitano in altri clan, ma va verificato caso per caso il riconoscimento del carisma del soggetto detenuto o meno.

Il problema dell'alta sicurezza è un problema fondamentale. Se avessimo un'alta sicurezza che funziona, avremmo una popolazione carceraria sottoposta al regime speciale minore. Non solo, ma oggi abbiamo proprio nell'area di alta sicurezza la possibilità che mafiosi non riconosciuti come capi, ma comunque soggetti di una certa importanza, possano fare reclutamento dentro il carcere.

Peraltro il regime dell'alta sicurezza è un regime che ci interessa in questo momento come Direzione nazionale non tanto antimafia quanto antiterrorismo, perché è il regime nel quale noi tendiamo a vedere collocati quei soggetti che effettuano percorsi di radicalizzazione all'interno delle carceri e chiaramente è proprio quello il regime che, se funzionasse, limiterebbe la popolazione sottoposta al regime di 41-*bis*, consentirebbe un monitoraggio probabil-

mente più efficace dell'attuale rispetto a questa popolazione di religione islamica che si va radicalizzando all'interno delle carceri.

A nostro giudizio è decisivo, perché in un regime di interventi di tipo amministrativo ed economico sul mondo del carcere è proprio questa area quella più delicata, perché noi dovremmo immaginare nel migliore dei mondi possibili un'area di carcere aperto, nel quale i soggetti che devono scontare pene non particolarmente importanti possano più facilmente essere messi in condizione di comunicare con l'esterno (mondo della cultura, mondo del volontariato, mondo del lavoro), un regime dove invece l'attenzione, appunto alta sicurezza non solo di nome, ma di fatto, dovrebbe essere molto più marcata, perché è il punto dove sono i soggetti più delicati che possiamo recuperare a un percorso rieducativo, quelli che invece rischiamo di consegnare definitivamente alle organizzazioni mafiose, e poi il regime di quelli che sono i capi e che dobbiamo impedire che continuo a fare i capi, quello del 41-*bis*. Se funzionasse l'alta sicurezza, il terzo di questi livelli sarebbe significativamente ridotto.

Per quanto riguarda i meccanismi di funzionamento del regime del 41-*bis*, dipende molto dalle strutture nelle quali noi deteniamo questi soggetti. Sassari è la struttura che è nata per ospitare i soggetti sottoposti al 41-*bis* e l'unica davvero conforme alla legge (parlo dell'allocazione, della possibilità di fare socialità con un numero limitato e definito di soggetti, di non fare transitare informazioni al di fuori di quell'area).

Di Cagliari aspettiamo da tempo l'apertura, ma ci diceva il capo del DAP che il cronoprogramma fatto ogni anno anche questa volta non viene rispettato per una serie di fattori che non riguardano la giurisdizione, ma riguardano molto l'amministrazione, però noi abbiamo bisogno di strutture nate per il 41-*bis*, per ospitare soggetti sottoposti a questo regime.

Sul piano strutturale c'è anche il problema della formazione del GOM. In questo momento abbiamo un numero di soggetti che appartengono a questa struttura

specializzata della polizia penitenziaria inferiore rispetto alle esigenze, anche qui è un problema di formazione, di soldi, di strutture, e credo che ci sia (non so a quale livello normativo) una norma che impone una corrispondenza percentuale fra polizia penitenziaria nel suo genere e personale che entra a far parte del GOM, che probabilmente bisognerebbe alzare. Questo però è frutto non di conoscenze tecniche quanto di conversazioni con colleghi del DAP, che certamente sono in grado di offrire informazioni maggiori.

Da questo non si può prescindere anche per profili di sicurezza dello stesso personale di polizia penitenziaria, perché per gestire questi soggetti una delle forme di comunicazione potrebbe consistere nel coinvolgere poliziotti penitenziari corrotti (ma non voglio dirlo) o minacciati o minacciabili, quindi avere personale specializzato, addestrato a resistere alla corruzione e alla minaccia alza la soglia e quindi rientra nell'efficientamento dell'istituto.

Sul sistema delle videochiamate invece bisogna riflettere in maniera approfondita, perché, escluse naturalmente per il regime di cui al 41-*bis*, rispetto alla possibilità di colloquio diretto la videochiamata quanto meno esclude una serie di forme di comunicazione (pensiamo al pizzino che in qualche modo può transitare), quindi su questo guarderei al caso per caso e a un regolamento attuativo molto stringente.

La videochiamata ad esempio potrebbe essere registrata, conservata e diventare uno strumento di controllo di quello che è avvenuto, però in sé da un lato semplifica le attività di vigilanza, dall'altro lato a me sembra che per soggetti che non sono i capi delle organizzazioni mafiose, che si trovano in regime di alta sicurezza e che hanno ad esempio una capacità economica limitata, la possibilità di offrire con questo strumento il dialogo fra i familiari e i detenuti non sia una cosa da disprezzare in quanto tale, tutto sta nel come si fa, nel come si applica questo strumento.

Per quanto riguarda il soggetto di area siracusana a cui è stato revocato il 41-*bis* ed è stato indagato per traffico di sostanza stupefacente confesso la mia ignoranza sul

caso specifico, l'area catanese non è un'area di cui mi occupo direttamente, ma certo i soggetti che sono al vertice delle organizzazioni mafiose continuano ad essere pericolosi. Non conosco però il caso specifico e la ragione per cui è stato revocato il regime.

Per quanto concerne la questione dei permessi del giudice di sorveglianza — ripeto — si risolve o quantomeno si attenua il problema come ho detto, cioè attraverso un maggiore flusso informativo che arriva all'organo dell'accusa che comunque ha una funzione di controllo di queste attività.

Sul caso Graviano chiederei la secretazione.

**PRESIDENTE.** Propongo di passare in seduta segreta.

*(Così rimane stabilito. I lavori procedono in seduta segreta, indi riprendono in seduta pubblica).*

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor De Lucia e dichiaro sospesa la seduta.

**La seduta, sospesa alle 15.10, riprende alle 15.15.**

**Audizione della presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma, Maria Teresa Saragnano.**

**PRESIDENTE.** Se non vi sono obiezioni la pubblicità dei lavori anche di questa fase della seduta sarà assicurata mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

L'ordine del giorno reca l'audizione della presidente facente funzioni del tribunale di sorveglianza di Roma, Maria Teresa Saragnano, accompagnata dal collega, dottor Alessandro Giordano. L'audizione odierna rientra nei compiti previsti dall'articolo 1, comma 1, lettera c), della legge istitutiva relativamente all'applicazione del regime carcerario di cui all'articolo 41-bis della legge 354 del 1975 sull'ordinamento peni-

tenziario. Tra l'altro, la nostra Commissione sta svolgendo un'inchiesta proprio sull'applicazione del 41-bis.

Ricordo che la seduta odierna si svolge nelle forme dell'audizione libera e che, ove necessario, i lavori potranno proseguire in forma segreta.

Ringrazio la dottoressa Saragnano e le cedo volentieri la parola.

**MARIA TERESA SARAGNANO, presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma.** Grazie, presidente, ringrazio io di questa opportunità. Come è noto alla Commissione, il tribunale di sorveglianza di Roma ha la competenza esclusiva per tutti i ricorsi che riguardano i provvedimenti applicativi del regime detentivo di cui all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario sia per quanto riguarda i reclami avverso i decreti di prima applicazione, sia nei riguardi dei decreti che prorogano il regime.

Il provvedimento applicativo per la prima volta del regime di cui all'articolo 41-bis è possibile per quattro anni, i successivi provvedimenti di eventuale proroga sono di volta in volta per il termine di due anni. Dopo la novella del 2009, i compiti del tribunale di sorveglianza sono sostanzialmente compiti di controllo della legittimità, cioè il tribunale è chiamato a verificare se il provvedimento ministeriale sia stato adottato in presenza del presupposto previsto dal legislatore ai fini appunto dell'applicazione o della proroga del regime detentivo differenziato, presupposto rappresentato da una condizione qualificata di pericolosità sociale.

È quindi venuto meno il controllo sulla congruità delle limitazioni imposte dal decreto ministeriale, limitazioni previste oggi normativamente, perché la valutazione sull'applicazione di queste misure limitative non è più rimessa a una discrezionalità del ministro, ma è predeterminata *ex lege* e il contenuto può essere oggetto naturalmente di sindacato giurisdizionale da parte del giudice territorialmente competente, nel caso in cui vi dovesse essere una violazione o ritenuta tale dei diritti soggettivi del detenuto.

Sapete che con la modifica dell'articolo 35-*bis* dell'ordinamento penitenziario si è registrata la giurisdizionalizzazione dei diritti del detenuto e quindi la possibilità di ricorrere al magistrato di sorveglianza con un procedimento di sorveglianza che può dar luogo a un provvedimento giurisdizionale, reclamabile prima al tribunale di sorveglianza territorialmente competente, e poi con ricorso per Cassazione.

Va anche sottolineato che il regime di cui all'articolo 41-*bis* è stato sottoposto più volte al vaglio e al controllo della Corte costituzionale, che ha sempre ritenuto costituzionalmente legittimo il regime stesso, e anche la Corte europea dei diritti umani ha ritenuto conforme alla Convenzione dei diritti umani il regime di cui all'articolo 41-*bis* astrattamente nella sua previsione normativa, fermi restando poi gli interventi che ci sono stati e ci possono essere sulle singole limitazioni. Possiamo ricordare per la Corte europea gli interventi sul controllo della corrispondenza.

Gli elementi fondamentali per l'applicazione sono quelli della biografia criminale, l'operatività del clan, il ruolo rivestito in seno al sodalizio, gli esiti del trattamento penitenziario. Per quanto riguarda la biografia criminale, questa va desunta ovviamente dall'esecuzione penale in atto, dai precedenti penali, dai procedimenti pendenti, e il titolo di esecuzione deve riguardare anche i delitti contemplati dall'articolo 4-*bis*, primo comma, e 41-*bis*.

È pacifico che l'applicazione dell'articolo 41-*bis* è possibile anche nei confronti di soggetti che non siano ancora colpiti da provvedimento definitivo di condanna, ma siano in custodia cautelare. Questo deriva dalla terminologia generica utilizzata dall'articolo 41-*bis*, che parla di detenuti.

L'operatività del clan è generalmente desunta dalle attività della polizia giudiziaria, descritte nei pareri formulati dalle DDA e dalla DNA, e in merito al ruolo rivestito in seno al sodalizio va sottolineato che non è stato ritenuto necessario neanche dalla Cassazione che debba farsi riferimento a un ruolo di capo promotore, secondo la qualificazione giuridica che ne dà l'articolo 416-*bis*, ma riguarda anche coloro i quali

hanno comunque un ruolo di rilievo, ad esempio la Cassazione nel 2011 lo ha ritenuto rispetto a un procacciatore di armi.

È stato anche rilevato come il mutamento di assetto interno al clan, cosa che spesso si verifica a volte anche per effetto dello stato di detenzione di molti dei capi, di per sé non fa venire meno il rapporto di fidelizzazione del clan anche confluito nell'altro clan rispetto al soggetto detenuto. Molti processi relativi all'associazione criminale hanno infatti dimostrato non solo come i vincoli con l'associazione di appartenenza non decadano in costanza di detenzione, ma anzi l'organizzazione, anche quella ricompattata o ricostituita nell'ambito di nuove alleanze, attribuisce valore al soggetto rimasto fedele al clan durante lo stato detentivo.

Gli esiti del trattamento penitenziario purtroppo sono molto modesti sotto il profilo rieducativo, perché spesso vi è un atteggiamento del detenuto di insofferenza o di indifferenza alle regole del trattamento e spesso l'offerta trattamentale non è particolarmente pregnante. Si deve anche sottolineare che non tutti i parametri che sono stati prima elencati devono essere esistenti in contemporanea, l'importante è che vi sia ancora almeno uno di questi elementi. Quanto alla capacità del soggetto di mantenere rapporti con i soggetti esterni si tratta di una valutazione che il legislatore richiede venga fatta non riguardando al passato, ma riguardando a una potenzialità, a una capacità in astratto di mantenere questi contatti perché, come è stato più volte osservato, se vi fosse la prova provata che questi contatti vi siano, sarebbe la dimostrazione che il 41-*bis* ha avuto qualche falla, qualche *défaillance*. Per dettato normativo il trascorrere del tempo non è un elemento da cui desumere il venir meno o l'affievolirsi di questa affiliazione e di questo controllo dei soggetti che sono fuori.

Attualmente abbiamo 724 soggetti detenuti, di cui 716 uomini e 8 donne, ci sono anche 6 internati. Se può essere di interesse, la collocazione numerica è Ascoli Piceno 42, L'Aquila Casa circondariale 144, L'Aquila femminile 8, L'Aquila 6, Novara

Casa di Reclusione 70, Opera 90, Parma 64, Rebibbia 36, Sassari 90, Spoleto 83, Terni 26, Tolmezzo 20, Viterbo 51, per un totale di 730 detenuti.

**PRESIDENTE.** Ci sono domande? Provo a farne una di carattere generale, la cui risposta in parte era già contenuta nell'esposizione, ma forse vale la pena fare alcune sottolineature. Vorrei una valutazione sulla competenza centralizzata del tribunale di sorveglianza di Roma e se ha portato come risultato positivo una certa uniformità nella giurisprudenza o invece secondo loro vi sono eventuali problematiche da segnalare.

**MARIA TERESA SARAGNANO, presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma.** Presidente, la competenza è una competenza generalizzata, unica, esclusiva, soltanto per quanto riguarda il decreto, che può essere il decreto applicativo o il decreto di proroga.

Tutti gli altri elementi che fanno parte delle misure afflittive (chiamiamole così) che accompagnano il provvedimento e che sono considerate lesive dei diritti soggettivi dei detenuti rientrano nella competenza del magistrato di sorveglianza territorialmente competente, che di solito è il magistrato che ha la vigilanza sull'istituto di pena, e di conseguenza il reclamo avverso questi provvedimenti è di competenza del tribunale di sorveglianza presso il quale opera il magistrato.

La centralizzazione di questi provvedimenti e quindi della competenza presso il tribunale di sorveglianza di Roma è stata preceduta da considerazioni su un'eccessiva varietà di provvedimenti, che quindi dava un'immagine non unitaria dello Stato in un momento in cui poi la lotta alla criminalità organizzata era particolarmente sentita e sensibile, anche perché c'erano gli avvenimenti del 2009 che è inutile ovviamente ricordare io a voi. Questa è stata quindi un'occasione per dare questa immagine forte e unitaria dello Stato, probabilmente però sarebbe stato necessario (e oggi ancora di più, perché i numeri di cui vi ho dato lettura sono rilevanti) un potenzia-

mento dei mezzi del tribunale di sorveglianza di Roma sia in termini umani che in termini di strutture.

Noi abbiamo un tribunale che è ospitato in un palazzo, peraltro bellissimo, anche se noi abbiamo l'ala meno significativa, il Palazzo dei mutilati e degli invalidi di guerra, però con varie problematiche di carattere strutturale e anche normativo, perché non siamo in un bene demaniale e quindi con i problemi anche di adattamento.

Non abbiamo un'aula se non quella dedicata esclusivamente ai 41-bis, ma utilizziamo l'aula del tribunale per i reati ministeriali, per tutto il resto il tribunale di sorveglianza deve spostarsi presso piazzale Clodio, con problemi logistici, con il trasferimento di fascicoli e personale. La possibilità di destinare alla trattazione e alla preparazione della fascicolazione dell'istruttoria che compete al tribunale richiede un numero di personale congruo, in modo da avere una situazione assolutamente completa del fascicolo.

In base alla mia esperienza personale ritengo che, pur trattandosi di un provvedimento del ministro e quindi di un provvedimento di carattere amministrativo sottoposto al controllo del giudice, forse sarebbe preferibile affidare completamente l'istruttoria per il ministro alla direzione generale della giustizia penale piuttosto che al dipartimento per l'amministrazione penitenziaria, che funge da raccogliitore e contenitore dei contributi più significativi, che non possono che venire dalle attività e dalle informazioni degli organi operativi, quindi dalle direzioni distrettuali antimafia, che confluiscono a loro volta nella Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, e dalle forze dell'ordine.

Una preparazione di tutto questo materiale da offrire alla valutazione del ministro, se passasse direttamente attraverso la direzione innanzi indicata, potrebbe semplificare e rendere più fruibile tutto il materiale.

**PRESIDENTE.** Con quale frequenza le funzioni di PM sono svolte da un rappresentante della Procura nazionale antimafia?

MARIA TERESA SARAGNANO, *presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma*. Per quanto riguarda i reclami devo fare una piccola premessa per rispondere alla domanda del presidente: naturalmente Roma, come avete avuto modo di sentire, ha anche un numero di detenuti 41-bis nel carcere di Rebibbia e di Viterbo, di conseguenza i magistrati di sorveglianza di Roma e di Viterbo e poi il tribunale di sorveglianza di Roma hanno anche competenza rispetto ai reclami per i diritti soggettivi. Quando questi reclami sono dei soggetti del 41-bis noi utilizziamo la stessa udienza anche per questi che chiamiamo reclami generici, che non sono strettamente i reclami del regime del 41-bis.

Spesso, quindi, c'è questa suddivisione: mentre per tutti i reclami per i provvedimenti del ministro, i decreti ministeriali, la funzione di pubblico ministero è sempre svolta dai rappresentanti della Direzione nazionale antimafia, questi reclami che consideriamo generici, cioè quelli che attengono ai diritti soggettivi, vedono la partecipazione dei sostituti procuratori generali della corte d'appello.

PRESIDENTE. Quali sono i criteri di conferma del decreto applicativo o della proroga del regime?

MARIA TERESA SARAGNANO, *presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma*. Come dicevo, sono prefissati dall'ordinamento con una valutazione della personalità del soggetto, della sua...

PRESIDENTE. Soprattutto per il rinnovo...

MARIA TERESA SARAGNANO, *presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma*. Per il rinnovo, per la proroga sono questi: l'attualità e l'operatività del clan. Riceviamo dalle forze dell'ordine, spesso trasfuse nei provvedimenti e nelle note della Direzione nazionale antimafia, tutte le operazioni che sono state svolte nei confronti di soggetti affiliati e l'esito a volte di procedimenti, le dichiarazioni di collaboratori di giustizia o di testimoni di giustizia,

quindi questa è la cosa più importante, vedere se sia ancora operativo.

Elementi molto importanti dell'operatività e della forza del clan sono la capacità di mantenere latitanti, le condizioni economiche dei familiari e quindi ancora la disponibilità economiche, il ruolo rivestito all'interno di queste organizzazioni, ruolo che ci deriva dalle sentenze di condanna che acquisiamo, in cui si dà conto dei risultati delle indagini.

PRESIDENTE. È rilevante la percentuale di annullamento da parte della Cassazione?

MARIA TERESA SARAGNANO, *presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma*. Non è relevantissima, ci sono, spesso è necessario distinguere gli annullamenti determinati da difetti di notifica, difetti di rappresentanza del difensore, insomma ci sono anche problemi processuali, non soltanto di merito, di sostanza, comunque negli ultimi due anni ancora non abbiamo notizia di ricorsi in Cassazione, mentre abbiamo avuto in precedenza degli annullamenti e anche degli annullamenti con rinvio anche su ricorso del procuratore nazionale antimafia.

Dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2015 abbiamo avuto sei annullamenti con rinvio, mentre ancora non abbiamo notizia per il 2016 e per il 2017.

PRESIDENTE. Nell'applicazione del regime di 41-bis e nel comportamento dei magistrati di sorveglianza territoriali abbiamo notato una certa differenza di applicazione e di accoglienza delle richieste dei detenuti soprattutto in tema di permessi anche per motivi sanitari.

Lei riterrebbe opportuna una sorta di accentramento di questa materia presso il tribunale, visto che il regime è chiaro nel dettato normativo, ma la sua applicazione varia a seconda della diversità delle strutture nelle quali i detenuti si trovano a scontare la pena e c'è anche una diversa giurisprudenza dei magistrati di sorveglianza su questioni che rendono l'applica-

zione e possono finire per vanificare le finalità dello stesso 41-*bis*?

La domanda che ci siamo posti è se l'accentramento delle decisioni su queste richieste potrebbe aiutare lo stesso regime.

MARIA TERESA SARAGNANO, *presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma*. Il tema è estremamente delicato, presidente, perché potrebbe avere delle ricadute sui principi della vicinanza territoriale tra il magistrato di sorveglianza e il soggetto detenuto, per cui questo aspetto sarebbe sicuramente oggetto di sollecitazioni alla Corte costituzionale, perché si andrebbe ad incidere su attività trattamentali che l'ordinamento penitenziario, sia pure per questi soggetti, vuole che siano gestite dal magistrato di sorveglianza.

Ci rendiamo conto che spesso c'è una diversità di valutazioni e che questa diversità può creare disorientamento, però questa è anche la ricchezza della giurisdizione.

PRESIDENTE. Più che disorientamento, può creare attraverso le diverse applicazioni anche un rischio di vanificazione degli obiettivi del legislatore... o se c'è un modo almeno per uniformare i comportamenti attraverso linee guida, se esista una forma di coordinamento, se questo sia da rafforzare e a chi spetterebbe.

MARIA TERESA SARAGNANO, *presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma*. Nel nostro sistema l'unico che potrebbe impartire le linee a cui poi bisognerebbe attenersi con tutti i distinguo, perché anche le sentenze della Cassazione non necessariamente debbono essere osservate, purché, come dice la giurisprudenza si motivi il dissenso da queste sentenze, nel nostro ordinamento potrebbe essere la Cassazione che potrebbe dare un'uniformità di valutazioni, anche arrivando alle sezioni unite che avrebbero una valenza ben maggiore.

Devo dire che spesso le aperture maggiori vengono dalla Cassazione ultimamente; su un permesso di necessità ultimamente è stata la Cassazione nel 2015 ad annullare un provvedimento di rigetto del

magistrato di sorveglianza nei confronti di un soggetto al 41-*bis*. Se vuole ho la sentenza.

PRESIDENTE. Sì, volentieri, ci fa piacere vederla, ma forse perché non ci sono ricorsi su alcuni permessi che sono stati dati.

MARIA TERESA SARAGNANO, *presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma*. Probabilmente, ma riassumo brevemente la vicenda. Muore il fratello di un soggetto sottoposto al 41-*bis*, il magistrato di sorveglianza concede in base all'articolo 30 (qui forse posso dare un'altra risposta al presidente) dell'ordinamento penitenziario che consente, quando vi sono le condizioni previste dalla legge, cioè un evento familiare di eccezionale gravità, di concedere questo permesso. Questo permesso prescinde completamente da tutti i parametri normativi per il permesso premio, quindi si prescinde dal titolo di reato, si prescinde dalla condotta tenuta durante la detenzione.

L'amministrazione penitenziaria faceva presente al magistrato di sorveglianza che questo permesso per partecipare al funerale, considerato il luogo ove lo stesso si svolgeva, avrebbe costituito un problema per l'ordine pubblico e per la sicurezza, e il magistrato di sorveglianza revocava questo provvedimento e non accedeva alla successiva richiesta di andare a pregare sulla tomba del fratello.

Il soggetto detenuto in 41-*bis* ha fatto reclamo prima al tribunale, che ha ugualmente confermato il provvedimento, e poi alla Cassazione che ha accolto il ricorso e ha sostenuto che il provvedimento del magistrato di sorveglianza prima e del tribunale di sorveglianza era violativo dei rilevanti principi, che consentono, in base all'articolo 30, di concedere un permesso a tutti i detenuti quando ci siano circostanze particolari.

È la sentenza n. 15.953 del 2016, di cui lascio copia, ed è stato affermato: « in conclusione, alla stregua delle esposte considerazioni, l'ordinanza impugnata va annullata con rinvio al giudice territoriale, affin-

ché proceda a nuovo esame della vicenda, applicando il seguente principio di diritto: rientra nelle nozioni di evento familiare di particolare gravità, eccezionalmente idoneo ai sensi dell'articolo 30, secondo comma, della legge 254 del 1975, a consentire la concessione del permesso di necessità la morte di un fratello, in conseguenza della quale il detenuto richieda la possibilità di unirsi al dolore familiare, in questo risolvendosi la sua espressa volontà di pregare sulla sua tomba ».

PRESIDENTE. Sempre nel rispetto della Suprema Corte, la funzione del 41-*bis* non è quella di infliggere pene ulteriori, ma è quella di isolare il mafioso dal contesto. I funerali sono notoriamente uno dei momenti nei quali si afferma la padronanza del territorio, si riafferma la propria signoria e soprattutto, se si tratta di andare a pregare su una tomba, ci si aggiunge anche l'uso strumentale della religione, quindi credo che la memoria sul perché è stato istituito il 41-*bis* servirebbe a tutti...

MARIA TERESA SARAGNANO, *presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma*. Probabilmente sì.

PRESIDENTE. Qui non si tratta di dividerci tra chi è umanitario e chi non lo è, la funzione del 41-*bis*, che è ritenuto legittimo anche in sede europea, è la finalità, certo le modalità vanno studiate e applicate ai singoli casi, ma nel momento in cui una modalità rischia di vanificare il fine della norma...

MARIA TERESA SARAGNANO, *presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma*. Mi rendo conto, naturalmente questa è una sentenza che fa giurisprudenza e ci saranno dei magistrati di sorveglianza che riterranno di avere argomenti per poter superare questa sentenza, altri magistrati di sorveglianza che riterranno invece che questa ormai faccia stato di fronte a queste situazioni.

In questa sentenza la Cassazione dà alcune indicazioni sulle modalità con le quali è possibile garantire in queste circo-

stanze l'interesse generale alla salvaguardia della sicurezza, precauzioni che possono essere interessanti, perché per esempio dice che si potrebbe pensare di non dirlo tempestivamente, ma di dare all'amministrazione penitenziaria la possibilità di eseguirla con una decisione improvvisa, nottetempo, quindi impedendo...

PRESIDENTE. Sono vietati addirittura i funerali pubblici in alcune circostanze, proprio perché diventano momento di...

MARIA TERESA SARAGNANO, *presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma*. Diciamo che quello su cui la Cassazione non mi risulta essere ancora intervenuta e che potrebbe creare problemi più difficili da gestire è la visita al familiare in fin di vita, perché lì non si può aspettare che avvenga l'evento funesto per poi andare a pregare sulla tomba.

A differenza del permesso premio che ha delle modalità che il magistrato di sorveglianza può stabilire, il permesso di necessità è completamente nella gestione e quindi nella discrezionalità del magistrato di sorveglianza dirigerlo. In base alla mia esperienza mi è capitato di doverlo dare a soggetti che, non essendo in 41-*bis*, erano in alta sorveglianza perché massima sicurezza, accusati di terrorismo, con una madre inferma ultranovantenne, e di aver disposto questo permesso orario, nottetempo, con una bonifica preventiva dell'ambiente, per cui nessuno poteva accedere in casa e nessuno poteva essere presente a questo colloquio, nessuno doveva essere presente sui pianerottoli, sulle scale, davanti alla porta, e questi casi presuppongono anche le capacità della polizia penitenziaria di allertare le forze del territorio perché avvenga questa bonifica, vietando assolutamente qualsiasi contatto anche soltanto gestuale (i saluti), in una situazione peraltro ben diversa da questa perché ormai erano persone detenute...

PRESIDENTE. Il terrorista comunque è diverso dal mafioso, anche in epoche di massima allerta.

MARIA TERESA SARAGNANO, *presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma*. Porto la mia esperienza personale perché, pur avendo la vigilanza su alcuni soggetti in stato di 41-*bis*, ancora non mi è capitato di dover affrontare questo problema.

Peraltro alla luce di questa giurisprudenza e delle normative si dovrebbe riflettere su cosa è ancora possibile normativamente prevedere, più che aspettarsi un intervento di uniformità da parte della giurisdizione, che è sempre estremamente difficile da realizzare, anche perché l'obiezione è sempre quella che ogni situazione è diversa...

PRESIDENTE. Succede ai magistrati...

MARIA TERESA SARAGNANO, *presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma*. E quindi anche la valutazione, forse un ripensamento...

PRESIDENTE. In che senso?

MARIA TERESA SARAGNANO, *presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma*. Nel senso che per esempio, se si è detto che alcuni diritti sono sospesi, si potrebbe pensare che alcuni istituti non siano applicabili o debbano essere più irrigidite normativamente le impostazioni di sicurezza che il magistrato di sorveglianza può impartire e che sono rimesse alla valutazione discrezionale e all'esperienza di ciascuno di noi.

Io ho fatto il pubblico ministero, il magistrato del dibattimento, quindi ho acquisito altre esperienze, ma ci sono molti colleghi che hanno solo l'esperienza del magistrato di sorveglianza, quindi bisogna pensare a queste diverse sensibilità, a queste diverse esperienze; ho anche esperienze amministrative (io sono stata direttore generale della giustizia penale, della giustizia civile, dei diritti umani, quindi ho variegato le mie esperienze). Se quindi per il trattamento di questi soggetti si potesse dire che per loro queste misure, questi benefici, questi istituti devono essere disciplinati normativamente con sistemi di sicurezza (ma-

nette, braccialetto elettronico, bonifica ambientale), cioè quello che non deve essere necessariamente discrezionale o rimesso all'esperienza del magistrato di sorveglianza potrebbe essere un modo di rispondere al problema.

Questo anche perché l'ordinamento lascia molti spazi, considerato che ci sono detenuti al 41-*bis* che fanno ricorso ex articolo 35-*ter*, che prevede che la detenzione non avvenga in celle violative dei diritti umani, e va considerato che in linea di massima tutti i soggetti in 41-*bis* vivono in celle singole, con bagno in camera, però richiedono questo e, se non sono condannati all'ergastolo, e se ci fossero queste condizioni hanno diritto a un giorno ogni 10 giorni o agli 8 euro per ogni giorno, quindi lo Stato per così dire toglie contestualmente da, ma queste sono le norme esistenti, quindi forse bisognerebbe operare sulle norme.

PRESIDENTE. Lei quindi pensa che anche il legislatore potrebbe fare qualcosa...

MARIA TERESA SARAGNANO, *presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma*. Penso di sì.

GIULIA SARTI. Grazie, dottoressa Saragnano, se ci può lasciare la sentenza della Cassazione, sarà oggetto anche per noi di studio, in ogni caso non siamo in un sistema di *common law* per fortuna, quindi fanno giurisprudenza fino a un certo punto e speriamo che, come ha detto lei, ci siano in futuro anche delle pronunce e delle motivazioni, perché, nel momento in cui si conosce benissimo la finalità di un regime e che funerali, matrimoni e battesimi sono oggetto, come diceva la presidente, di situazioni particolari, speriamo di non dover attendere sempre la Cassazione in pronunce diverse, che anche la magistratura di sorveglianza possa far sentire la propria voce su questi temi importanti.

Per quanto riguarda le riflessioni che stiamo facendo adesso, abbiamo il divieto di concessione di benefici penitenziari per i detenuti al 41-*bis* e questo era stato fatto in partenza proprio per evitare quella di-

screzionalità ai magistrati di sorveglianza e impedire che si costituisse un sistema in cui ci possano essere delle pronunce diverse.

Oggi siamo in una situazione in cui con permessi di necessità questo sistema si può aggirare perché è legato solo ai permessi premio o ad altri benefici penitenziari e non a motivazioni di salute, se poi arriva un decreto cosiddetto « svuota carceri » che addirittura con questo articolo 35-ter dell'ordinamento penitenziario ribalta la situazione, la domanda è (perdoni la franchezza): avete avvertito anche voi troppa discrezionalità, che non è assolutamente un male per il vostro lavoro, ma è un male dal punto di vista dello Stato, perché non è al magistrato di sorveglianza che dovrebbero competere certe decisioni, ma dovrebbero esserci degli indirizzi uguali per tutti, e così era nell'impostazione originaria, quando si disse no alla concessione dei benefici, a meno che non vi sia una collaborazione con la giustizia?

Mi sono sempre chiesta se questo divieto sia ancora valido o se con questi interventi legislativi si stia arrivando, attraverso norme di vario genere, ad aggirare questa impostazione.

MARIA TERESA SARAGNANO, *presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma*. Naturalmente nell'ambito della magistratura di sorveglianza, come nell'ambito generale della magistratura, sapete benissimo che ci sono tante voci, tante sensibilità, tanti orientamenti, questo è sempre stato considerato una caratteristica e anche una ricchezza della nostra democrazia, dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, ma anche motivo di un ampio dibattito interno.

Le posso dire che l'ingresso nel nostro ordinamento dell'articolo 35-bis e dell'articolo 35-ter è stato oggetto di un ampio, franco dibattito e delle differenziazioni profonde che ci sono state, perché in effetti la magistratura di sorveglianza si è divisa — già nei confronti dei detenuti ordinari, non necessariamente del 41-bis — tra chi ha ritenuto di dover dare un'interpretazione più aderente a quella che era la formulazione letterale della norma che, come ci

hanno insegnato, è la prima forma di interpretazione, quella della forma letterale, piuttosto che andare a volte alla ricerca di una volontà del legislatore, che rimane un po' più oscura, soprattutto quando queste norme hanno subito vari passaggi parlamentari, per cui ci sono forme di rivisitazione, adattamenti e quindi è un po' difficile.

Mentre per la giurisdizionalizzazione, cioè il 35-bis, quello che consente per i diritti soggettivi di ricorrere al magistrato, il legislatore ha sostanzialmente preso atto di quella che era una situazione ormai di fatto esistente, e anche per tenere presenti gli orientamenti della Corte europea, perché ad esempio per il potere disciplinare c'erano forse eccessive limitazioni, il 35-ter, cioè il riconoscimento di questa indennità, indennizzo, risarcimento... perché siamo ancora a dibattere che cos'è e naturalmente non devo dire a voi le conseguenze di ogni qualificazione giuridica dell'istituto, ha creato dei problemi.

Se infatti parliamo di risarcimento, abbiamo anche una prescrizione, se parliamo di indennizzo, abbiamo un'altra prescrizione di cinque o dieci anni, abbiamo da stabilire se è una violazione del patto sociale o una violazione di un diritto soggettivo esistente, e come tale ci sarebbe stato già il rimedio risarcitorio interno che probabilmente non siamo stati così bravi da far valere nella Corte europea dei diritti umani, forse non siamo riusciti a evidenziare adeguatamente che esisteva il rimedio azionabile (che poi nessuno l'abbia azionato è un discorso diverso).

Perdonate questa digressione, ma, poiché, come dicevo, sono stata anche direttore generale dei diritti umani e del contenziioso dei diritti umani (mi occupavo di Strasburgo), molto spesso la maggiore difficoltà è far capire che l'esercizio di un diritto esiste, se nessuno l'aziona non è per questo che il diritto non esiste, se nessun detenuto era mai ricorso al giudice ordinario civile, non era per questo che il rimedio non era azionabile, ma questo ormai è storia, quindi forse è inutile anche parlarne.

Posto quindi questo problema, stiamo discutendo anche con una certa amarezza perché (consentitemi la battuta) il 35-ter ci ha portato ad essere geometri del diritto, perché dobbiamo calcolare se lo stipetto va conteggiato, se il letto va conteggiato, quanti sono i metri quadri, se 4 o 2 metri, vanno tenuti presenti la sedia, lo sgabello, se il bagno ha l'angolo, va tenuto conto della richiesta dei detenuti di strumenti igienici che in tutte le parti civili del mondo non esistono, perché noi abbiamo certe abitudini che sono nostre, ma chi va in Inghilterra trova determinate cose e non altre, dobbiamo occuparci anche di verificare se ci sia quello strumento...

MARIO MICHELE GIARRUSSO. Parliamo del bidet.

MARIA TERESA SARAGNANO, *presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma*. Per intenderci, quindi l'articolo 35-ter ha creato numerosi problemi, anche perché lo si sta ampliando a dismisura, perché la Corte costituzionale ha stabilito che si applica anche al detenuto condannato all'ergastolo, per cui dobbiamo dare il denaro, si applica anche al detenuto in semilibertà, che, come voi sapete, il detenuto in semilibertà è quello che torna solo a dormire in cella.

In più c'è un *vulnus* all'ordinamento generale, cioè quelle che sono le categorie generali. Scusatemi, ho quasi 38 anni di magistratura, quindi appartengo al giurassico, e sono stata abituata ad avere delle categorie giuridiche ben chiare, per cui il magistrato penale si occupa delle pene e dei reati, il magistrato civile si occupa dei risarcimenti dei danni tra le tante altre cose, ora pretendere che il magistrato di sorveglianza diventi un ibrido per cui è un po' magistrato penale, laddove il suo inquadramento è la magistratura penale, però poi improvvisamente deve anche risarcire questo danno, questo indennizzo, dare questi 8 euro in base a un principio di unitarietà degli istituti che sinceramente ho un po' di difficoltà a comprendere.

Tutto questo non ha tenuto alcun conto delle situazioni dei soggetti sottoposti al

41-bis, non c'è stata alcuna attenzione alle eventuali ricadute che questi diritti avrebbero avuto su determinati soggetti. Poi ci sono le condizioni di salute, ma su questo preferirei...

MARIO MICHELE GIARRUSSO. Preferiremmo parlarne...

MARIA TERESA SARAGNANO, *presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma*. Naturalmente è ancora *sub iudice*, quindi diciamo che le condizioni di salute sono sicuramente un elemento da tenere presente, però diciamo anche che l'articolo 11 dell'ordinamento penitenziario prevede che i soggetti che hanno determinate patologie possano essere, come doverosamente deve essere, curati in questi luoghi dove possono ricevere le cure adeguate senza compromettere quelli che sono i principi.

Mi pare però che anche in quello che è stato approvato di recente per gli orientamenti, le linee guida di quella che dovrà essere la riforma dell'ordinamento penitenziario si parla di superamento di certi limiti e di certe preclusioni. Vedremo come questo in concreto sarà attuato.

PRESIDENTE. Non può essere la malattia che determina se si è conclusa la fase di detenzione di un detenuto o meno, dentro il regime di detenzione deve essere chiaramente previsto l'intervento sanitario, credo che questo sia...

MARIA TERESA SARAGNANO, *presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma*. Su questo, se mi consentite, forse un richiamo al sistema sanitario andrebbe fatto, perché forse una maggiore attenzione a come il sistema sanitario sia entrato negli istituti penitenziari e come questa (chiamiamola così) medicina penitenziaria venga vissuta dalle ASL e dagli organi competenti sarebbe necessario e poi potremmo aprire un capitolo ampio sulle REMS, sulle residenze esterne per le misure di sicurezza, dove devono andare i detenuti assolti per totale incapacità di intendere e di volere, ma non credo che sia questa la sede.

PRESIDENTE. Se non ci sono altre domande, ringrazierei la dottoressa per questa audizione che credo sia stata molto molto interessante. Può darsi che avremo bisogno nel prosieguo di ulteriori approfondimenti e potremo farlo anche senza disturbarla di nuovo, attraverso il ricorso alla comunicazione scritta.

MARIA TERESA SARAGNANO, *presidente f.f. del tribunale di sorveglianza di Roma*. Sono io che ringrazio voi dell'attenzione, presidente, mi scuso se sono stata prolissa. Sono comunque a vostra disposi-

zione quando volete, è sempre un grande onore oltre che un piacere e un dovere.

PRESIDENTE. Non è stata prolissa, siamo stati noi che abbiamo fatto domande, quindi grazie. Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 16.**

---

*Licenziato per la stampa  
il 14 giugno 2018*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



\*17STC0032490\*