

**Doc. XXIII**

**n. 26**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E DELLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**

*(istituita con legge 1° ottobre 1996, n. 509)*

*(composta dai senatori: Del Turco, Presidente, Diana Lorenzo, Curto, Segretari; Calvi, Centaro, Cirami, De Zulueta, Erroi, Figurelli, Firrarello, Florino, Greco, Lombardi Satriani, Misserville, Mungari, Nieddu, Novi, Occhipinti, Pardini, Pelella, Peruzzotti, Pettinato, Russo Spena, Veraldi, Wilde; e dai deputati: Mancuso, Vendola, Vice Presidenti; Albanese, Borghesio, Bova, Carrara, Folena, Fumagalli Marco, Gambale, Giacalone, Iacobellis, Lamacchia, Lumia, Maiolo, Mantovano, Martusciello, Miccichè, Molinari, Napoli, Neri, Olivo, Rizzi, Saponara, Scozzari, Veneto)*

**Relazione sui criteri per la custodia dei collaboratori di giustizia, dei detenuti del circuito alta sicurezza e di quelli sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario**

*(Relatore: onorevole Salvatore GIACALONE)*

*approvata dalla Commissione nella seduta del 9 marzo 1999*

---

**Comunicata alle Presidenze il 22 marzo 1999**

*ai sensi dell'articolo 1 della legge 1° ottobre 1996, n. 509*

---





*Senato della Repubblica - Camera dei Deputati*

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL  
FENOMENO DELLA MAFIA E DELLE ALTRE  
ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Roma, 22 marzo 1999

Prot. n. 8494/Comm. antimafia

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 509 del 1° ottobre 1996, la "Relazione sui criteri per la custodia dei collaboratori di giustizia, dei detenuti del circuito alta sicurezza e di quelli sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario" che questa Commissione ha approvato il 9 marzo 1999.

Con i migliori saluti,

Ottaviano Del Turco

\*\*\*\*\*  
senatore avvocato  
Nicola Mancino  
Presidente del  
Senato della Repubblica





*Senato della Repubblica - Camera dei Deputati*

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL  
FENOMENO DELLA MAFIA E DELLE ALTRE  
ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Roma, 22 marzo 1999

Prot. n. 8492 /Comm. antimafia

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 509 del 1° ottobre 1996, la "Relazione sui criteri per la custodia dei collaboratori di giustizia, dei detenuti del circuito alta sicurezza e di quelli sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario" che questa Commissione ha approvato il 9 marzo 1999.

Con i migliori saluti,

Ottaviano Del Turco

\*\*\*\*\*

onorevole professore  
Luciano Violante  
Presidente della  
Camera dei deputati



## INDICE

Criteri per la custodia dei collaboratori di giustizia ..	<i>Pag.</i>	9
Custodia dei detenuti nel circuito di alta sicurezza ..	»	11
Problematiche inerenti l'applicazione del regime detentivo speciale previsto dall'articolo 41- <i>bis</i> legge 26 luglio 1975, n. 354 e successive modificazioni .....	»	13





## **CRITERI PER LA CUSTODIA DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA, DEI DETENUTI DEL CIRCUITO ALTA SICUREZZA E DI QUELLI SOTTOPOSTI AL REGIME DI CUI ALL'ARTICOLO 41-BIS DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO**

### **Criteria per la custodia dei collaboratori di giustizia**

La previsione della custodia in carcere dei collaboratori di giustizia subirà un notevole ampliamento con l'approvazione del disegno di legge di riforma della normativa sul loro trattamento con il quale sarà drasticamente ridotta la possibilità di fruire di modalità di custodia extracarceraria o di misure di tutela che prescindano dalla stessa esistenza dello stato custodiale e saranno imposti dei periodi minimi obbligatori di permanenza in ambiente penitenziario (sia pur minori di quelli oggi previsti per gli altri detenuti) prima dei quali i collaboratori di giustizia non potranno accedere a misure alternative alla detenzione o a qualsiasi beneficio penitenziario.

Attualmente il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP) ha individuato gli istituti dove custodire coloro che abbiano iniziato a collaborare con l'Autorità giudiziaria o abbiano assunto il ruolo di veri e propri collaboratori di giustizia (ammessi, cioè, allo speciale programma di protezione) sulla base delle indicazioni contenute nel regolamento di cui al D.M. 24 novembre 1994, n. 687, contenente *norme per l'individuazione dei criteri di formulazione del programma di protezione di coloro che collaborano con la giustizia e le relative modalità di attuazione*.

Pertanto l'Amministrazione penitenziaria ha previsto (nota DAP del 31 luglio 1997):

1) sezioni (istituite presso le Case Circondariali di Ariano Irpino e di Vicenza) destinate alla custodia dei detenuti che non abbiano ancora acquisito lo *status* di collaboratore di giustizia, ma che prestino un'attività di collaborazione per cui si prevede la formulazione della proposta per l'ammissione allo speciale programma di protezione, che abbiano già reso, cioè, dichiarazioni preliminari alla collaborazione o per i quali il Procuratore della Repubblica si appresti a raccoglierle (articolo 7, secondo comma, del citato D.M.);

2) sezioni di altri istituti carcerari (Case Circondariali di Aosta, Alessandria, Brescia, Paliano, Prato, Roma-Rebibbia e Sulmona) per la custodia di coloro che siano stati proposti o ammessi allo speciale programma di protezione (primo comma dello stesso articolo 7);

3) sezioni in istituti penitenziari diversi dai suddetti, riservate a soggetti che abbiano assunto lo *status* di collaboratore di giustizia ma

non risultino ammessi, proposti o da proporre per l'applicazione dello speciale programma di protezione (istituite presso le Case Circondariali di Belluno, Bergamo, Busto Arsizio, Campobasso, Catania-Bicocca, Catanzaro, Ivrea, Pescara, Pistoia, Spoleto, Termini Imerese, Torino-Le Nuove e Vercelli).

Come è possibile rilevare dal maggior numero di istituti destinati a tale categoria di detenuti, è proprio quest'ultima la più affollata e quella per la cui individuazione vi sono le maggiori difficoltà in quanto in essa vengono di norma compresi anche tutti i detenuti per i quali siano intervenute modifiche del regime di protezione (ad esempio a seguito della revoca dello speciale programma di protezione) o mutamenti della loro condizione per una diversa valutazione giudiziaria (ad esempio perché ritenuti non attendibili) o che abbiano mutato il proprio comportamento (ad esempio abbiano deciso di non collaborare più). A seguito di tali accadimenti, nonostante l'esigenza dell'Amministrazione penitenziaria di stabilire con precisione la posizione processuale del detenuto, risulta sempre assai difficile il suo rigido inquadramento in una determinata categoria, specie in considerazione degli effetti che possono conseguire: rischio, da un canto, di *inquinamento* delle conoscenze e degli atteggiamenti dei detenuti che abbiano mantenuto ferma l'originaria volontà di collaborare; rischio, dall'altro, per l'incolumità del detenuto stesso se custodito insieme con i detenuti cosiddetti *comuni*.

Spesso, poi, neppure l'Autorità giudiziaria è in grado di valutare con sufficiente certezza l'affidabilità della decisione del collaboratore che, nonostante violazioni comportamentali o revoca dello speciale programma di protezione o anche dopo aver commesso reati, manifesti la volontà di voler perseverare nella scelta collaborativa e ne dia anche dimostrazione, ad esempio in sede di pubblico dibattimento. In tali casi anche la custodia nel circuito residuale (che si è visto essere quello più affollato) potrebbe influire negativamente sulle decisioni del collaboratore o determinare situazioni dannose per gli altri qualora i suoi comportamenti e le sue manifestazioni di volontà siano invece soltanto apparenti.

Le distinzioni di cui al sistema sopra delineato riguardano soltanto i detenuti di sesso maschile, stante il numero assai ridotto di donne detenute che prestino attività di collaborazione con la giustizia. Per tale categoria, a prescindere da eventuali proposte o ammissioni allo speciale programma di protezione, l'Amministrazione penitenziaria ha istituito apposite sezioni presso le Case Circondariali di Brescia-Verziano e Paliano; nel caso in cui la detenuta non abbia ancora acquisito una posizione processuale sufficientemente definita, è stata prevista la custodia in cella singola, con adeguate cautele, in qualsiasi struttura penitenziaria che possa garantire tali condizioni. Peraltro analoga collocazione - con uguali modalità - è prevista per qualsiasi detenuto (anche di sesso maschile) nel caso di collaborazione soltanto iniziale, cioè nella prima fase immediatamente successiva alla manifestazione da parte del detenuto della volontà di collaborare.

Recentemente, in occasione del completamento del passaggio al Corpo di polizia penitenziaria del servizio delle traduzioni con l'assunzione, dal 28 maggio, anche di quelle dei detenuti collaboratori di giustizia, l'Amministrazione penitenziaria (con nota del 13 maggio 1998) ha riproposto la divisione dei collaboratori in tre livelli di esposizione a rischio, dai detenuti che sono in fase di dichiarazioni collaborative iniziali (o hanno semplicemente manifestato un serio proposito di collaborare con la giustizia) fino a quelli già sottoposti allo speciale programma di protezione; ed ha ribadito l'esigenza che tali valutazioni siano svolte sulla base di informazioni e richieste dell'Autorità giudiziaria che si avvale della collaborazione del detenuto, unica a conoscenza compiuta della reale posizione processuale e della relativa esposizione a pericolo del detenuto. Anche avuto riguardo a queste recenti indicazioni dell'Amministrazione penitenziaria non può che apprezzarsi il rinnovato sforzo di identificare un trattamento penitenziario il più adeguato possibile al ruolo del detenuto; permangono, però, tutte le difficoltà già segnalate in alcuni casi — tutt'altro che infrequenti — nei quali risulta difficoltoso, per la stessa Autorità giudiziaria, la valutazione del ruolo suddetto e del connesso livello di rischio e, quindi, l'incasellamento del detenuto in uno schema rigido.

\* \* \*

### **Custodia dei detenuti nel circuito di alta sicurezza**

Il circuito dell'alta sicurezza (A.S.) è destinato ai detenuti imputati o condannati per i delitti di associazione di tipo mafioso (nei confronti dei quali non sia stato adottato il provvedimento di sospensione delle ordinarie regole trattamentali di cui all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario), di associazione per delinquere finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti e di sequestro di persona per fine di estorsione, così identificata l'area dei detenuti più pericolosi.

Una prima osservazione riguarda la mancata previsione, in tale categoria, dei detenuti per delitti commessi *avvalendosi delle condizioni di cui all'articolo 416-bis del codice penale o al fine di agevolare l'attività di associazione di tipo mafioso* o per altri gravi delitti, anch'essi indicatori di particolare pericolosità sociale, sì da comportare modalità di custodia in carcere ad essa adeguate. Si potrebbe ovviare alla carenza facendo coincidere l'area in questione con quella dei detenuti per i quali l'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario già esclude la possibilità di benefici penitenziari e nella quale, appunto, sono compresi anche i delitti commessi con le suddette modalità o al fine indicato, nonché quelli commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale e quelli di omicidio, rapina ed estorsione aggravate e traffico di sostanze stupefacenti in quantità ingenti.

La differenziazione per tale categoria di detenuti — cosiddetti *di primo livello* — consiste attualmente nella loro custodia in appositi istituti o apposite sezioni di istituti a loro riservate, in strutture sicure dal punto di vista edilizio e, quanto più possibile, da quello degli apparati e dispositivi meccanici ed elettronici di controllo e comporta, altresì, il

massimo della sicurezza sotto l'aspetto della gestione, cioè della sorveglianza affidata al Corpo di polizia penitenziaria. Non implica, invece, alcuna differenza nel regime penitenziario sotto il profilo dei diritti e dei doveri dei detenuti e quello della possibilità, in linea di principio, di applicare il normale trattamento penitenziario.

Tra le regole dettate dall'Amministrazione penitenziaria (con circolare n. 3359/5809 del 21 aprile 1993) è stato opportunamente previsto che i più pericolosi tra tali detenuti (capi o comunque esponenti di maggiore spicco) debbano essere assegnati o trasferiti sempre e soltanto in istituti e sezioni di A.S. lontani dalle loro regioni. La direttiva, di fatto, ha subito e subisce tuttora frequenti eccezioni legate allo svolgimento di processi nelle località di origine (e di influenza) dei suddetti detenuti; né tali eccezioni saranno ridotte in misura apprezzabile dalla recente normativa sulla partecipazione al dibattimento a distanza mediante collegamento audiovisivo, in quanto essa è imposta solo qualora si tratti di detenuti nei cui confronti siano state applicate le misure di cui all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario o di persone ammesse a programmi o misure di protezione che siano esaminate nell'ambito di un processo per taluno dei delitti indicati nell'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice penale (o nei cui confronti sia stato emesso decreto di cambiamento delle generalità).

Con la citata circolare è stata poi prevista in maniera altrettanto opportuna l'esigenza di impedire con ogni attenzione e decisione fenomeni di proselitismo, di supremazia o di subordinazione, e di dedicare particolare attenzione alla sistemazione dei detenuti di primo livello anche all'interno delle sezioni, evitando che stiano insieme, specie se nella medesima camera, detenuti che potrebbero sfruttare la loro vicinanza a fini criminali.

La realtà, però, è davvero diversa: sia perché, come s'è detto, è frequentissimo che impegni giudiziari portino il detenuto, anche se di primo livello, ad essere custodito in istituti situati nelle zone di origine soggette all'influenza sua e dell'organizzazione di appartenenza (sicché altrettanto frequenti e diffuse sono le occasioni di proselitismo e di affiliazione con cerimonie e rituali all'interno delle carceri); sia perché l'esperienza giudiziaria indica che è di fatto impossibile tenere i detenuti di primo livello separati tra loro, sicché la conseguente vicinanza viene sfruttata a fini criminali non soltanto quando essi appartengano al medesimo gruppo o alla medesima associazione per delinquere o di tipo mafioso, ma anche quando si tratti di organizzazioni diverse.

Nel primo caso, inoltre, non può essere sottovalutato il rischio conseguente alla comune origine territoriale e, talvolta, alla stessa estrazione ambientale ed a pregresse conoscenza e frequentazione tra detenuti ed appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria: si tratta di rischi tutt'altro che teorici, come dimostra un recente episodio di utilizzazione sistematica da parte di un capo clan dell'associazione di tipo mafioso *sacra corona unita* (sottoposto al rigorosissimo regime dell'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario!) di un telefono portatile GSM di volta in volta consegnatogli da un agente della polizia penitenziaria suo conterraneo e legato da vincoli *ambientali* a persone vicine al suo grup-

po. A tal proposito, per eliminare alla radice la possibilità di abusiva utilizzazione di telefoni cellulari da parte dei detenuti, potrebbe essere utile un *oscuramento* delle frequenze dei sistemi TACS e GSM nelle aree degli istituti penitenziari, eventualmente limitando il provvedimento (tecnicamente attuabile, ma oneroso) solo a quelli destinati alla custodia dei detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario. In tal caso, peraltro, dovrebbe comunque essere assicurata al personale dell'Amministrazione penitenziaria la possibilità di comunicazione con l'esterno via radio per le esigenze connesse alla sicurezza degli istituti al fine di prevenire qualsiasi rischio di isolamento di essi.

Per altro verso, neppure la sola custodia del detenuto pericoloso in zone lontane da quelle di sua influenza criminale garantisce, di per sé, da contatti con appartenenti ad altre organizzazioni criminali. Questo caso si verifica anche indipendentemente dagli incontri legati agli impegni giudiziari, anzi, proprio quando, per soddisfare l'esigenza di evitare la presenza del detenuto nella zona di origine, si provvede alla sua custodia in altre località soggette all'influenza di organizzazioni diverse o, comunque, insieme con detenuti appartenenti ad associazioni criminali diverse, così realizzandosi pericolosi momenti di contatto e quindi di possibili collegamenti con tali organizzazioni. La situazione è un po' equiparabile a quella che si determinava, prima delle modifiche della normativa in tema di misure di prevenzione, con il soggiorno obbligato di pericolosi mafiosi in territori immuni da fenomeni di criminalità organizzata o in zone di influenza di associazioni criminali diverse da quella di appartenenza del soggiornante obbligato, con la conseguente *esportazione* di criminalità in tali territori.

Potrebbe, allora, da un canto escludersi in modo assoluto la destinazione dei detenuti di primo livello ad istituti penitenziari situati nelle località in cui possano essere agevolate o potenziate pericolose aggregazioni; dall'altro, prevedere la possibilità di collocazione separata dei detenuti appartenenti ad associazioni mafiose diverse in modo da evitare ogni forma di incontro o contatto tra loro.

### **Problematiche inerenti l'applicazione del regime detentivo speciale previsto dall'articolo 41-*bis* legge 26 luglio 1975, n. 354 e successive modificazioni**

Già da alcuni mesi i procuratori della Repubblica a capo delle Direzioni Distrettuali antimafia fra le più impegnate nell'azione di contrasto alla criminalità mafiosa esprimono serie preoccupazioni in ordine alle modalità di applicazione dell'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, lamentando in particolare che, dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 376 del 26 novembre e 5 dicembre 1997, il regime detentivo speciale è stato applicato con modalità meno rigorose e comunque tali da non riuscire più ad impedire i collegamenti fra i detenuti e gli altri componenti liberi delle associazioni mafiose. Il Comitato ha perciò ritenuto utile approfondire le problematiche segnalate dalle Dire-

zioni Distrettuali Antimafia per verificare la possibilità di proporre eventuali modifiche normative tese, pur nell'assoluto rispetto della decisione della Corte Costituzionale, a una più incisiva ed efficace applicazione dell'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario, onde impedire realmente ai detenuti sottoposti al regime detentivo speciale di mantenere collegamenti con l'esterno.

Com'è noto, la Corte con la sentenza citata, ma già anche con quelle n. 349 del 24 e 28 luglio 1993 e n. 351 del 14 e 18 ottobre 1996, pur dichiarando infondate le questioni di costituzionalità sollevate e riconoscendo la compatibilità della norma con i principi della Costituzione, ha delineato un quadro di riferimento nel quale i singoli provvedimenti applicativi del regime detentivo speciale devono inserirsi.

In sostanza l'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario, a giudizio della Corte, non viola l'articolo 13, commi 1 e 2 della Costituzione in quanto non consente l'adozione di provvedimenti che incidano sulla libertà personale del detenuto e non attribuisce al Ministro di grazia e giustizia la facoltà di incidere *in peius* sulla pena o sulla quantità residua di libertà personale del detenuto, ma si limita ad attribuire al Ministro il potere di sospendere le regole di trattamento e gli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario senza però fare ricorso a trattamenti contrari al senso di umanità e perseguendo comunque le finalità rieducative della pena.

La finalità della norma insomma deve restare soltanto quella di prevenire e impedire i collegamenti fra detenuti appartenenti a organizzazioni criminali, nonché fra questi e gli appartenenti a tali organizzazioni ancora in libertà; collegamenti che, come risulta dall'esperienza maturata, si possono realizzare mediante l'utilizzo dei contatti che il regime detentivo ordinario consente.

Al fine di acquisire concreti elementi di valutazione il Comitato ha perciò disposto l'audizione del direttore generale dell'amministrazione penitenziaria, dottor Alessandro Margara, essendo questi sicuramente in grado di rappresentare il quadro complessivo della situazione attuale, determinatasi nella materia dopo l'intervento dell'ultima sentenza della Corte Costituzionale. Nel corso dell'audizione del 25 febbraio 1998, egli ha così illustrato il contenuto della circolare emanata il 20 febbraio 1998, contenente i criteri da adottare in concreto nell'applicazione del regime detentivo speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario, precisando che una delle novità più significative rispetto al passato è rappresentata dal fatto che la durata della permanenza all'aperto del detenuto è stata fissata in quattro ore giornaliere, di cui due da trascorrere nelle sale di biblioteca, palestre eccetera, al fine di consentire l'osservazione e il trattamento; mentre sono rimaste invariate le restrizioni relative ai pacchi, ai fornelli, al vitto e al sopravitto. È stata invece introdotta una modifica per i colloqui dei detenuti con i figli minori di anni 12, nel senso che tali colloqui potranno ormai avvenire senza alcuna separazione a condizione che siano limitati al solo minore e non avvengano alla presenza di altri congiunti e che via sia un sistema di video controllo (senza audio).

La circolare fissa inoltre i criteri ai quali deve ispirarsi la distribuzione in gruppi dei detenuti sottoposti al regime detentivo speciale: tali gruppi devono essere costituiti da un numero esiguo di persone; ogni singolo gruppo non deve comprendere persone che appartengono alla stessa organizzazione criminale o che rivestono ruoli di vertice seppure in organizzazioni criminali diverse. Tutto ciò al fine di garantire l'attività di osservazione e di trattamento, alla quale espressamente avevano fatto riferimento le sentenze della Corte Costituzionale. Nella stessa occasione è stato sottolineato che la nuova legge sulla partecipazione a distanza al dibattimento (videoconferenze) da parte degli imputati sottoposti al regime detentivo speciale consentirà per il futuro di evitare qualsiasi collegamento o contatto fra i detenuti suddetti nel corso delle udienze relative ai dibattimenti ai quali spesso sono comunemente interessati. Incontri, questi, che in passato non è stato possibile evitare sicché spesso i detenuti in questione sono rimasti assieme nel corso dei processi e per tutta la durata di essi potendosi così scambiare notizie, messaggi e informazioni. Si è ancora appreso che i detenuti sottoposti al regime detentivo speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario sono poco meno di 400, distribuiti in sette sezioni individuate in sette istituti penitenziari diversi, ma che sarebbe utile creare altre sezioni per far sì che ognuna di esse possa ospitare non più di 30-40 detenuti. Con riferimento agli istituti penitenziari di Pianosa e dell'Asinara (la cui utilizzazione, per finalità di detenzione, è cessata improrogabilmente il 31 ottobre 1997 per effetto dell'articolo 6 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 533, convertito nella legge 23 dicembre 1996, n. 652), è stato rilevato che la sicurezza di quelle carceri consisteva sostanzialmente nella difficoltà di raggiungere le località dove si trovavano, ma essa non era sicuramente superiore a quella degli altri istituti e che, anzi, i suddetti erano organizzati per tenere le persone abbastanza divise e, sotto certi profili, erano molto più rispettosi della qualità della vita dei detenuti, disponendo quelle sezioni di cortili più grandi che consentivano un maggiore frazionamento e quindi la formazione di un maggior numero di gruppi.

Nel corso di una successiva audizione con il vicedirettore generale dottor Paolo Mancuso (il 26 marzo 1998), il Comitato ha appreso che, a seguito dell'entrata in vigore della legge sulla partecipazione a distanza al dibattimento (videoconferenza), il Ministero di grazia e giustizia aveva già provveduto ad allestire nei sette istituti dove sono custoditi i detenuti sottoposti al regime detentivo speciale ben 53 alette predisposte per le videoconferenze, e che si stava ora perfezionando il sistema per ovviare agli inconvenienti segnalati da alcuni uffici giudiziari, i quali avevano rilevato che non era adeguatamente garantita la riservatezza delle comunicazioni fra i detenuti nell'auletta e il difensore in aula; ha aggiunto poi che il Ministero ha in programma di aumentare, nel più breve tempo possibile, non soltanto il numero delle alette per le videoconferenze ma anche gli istituti dove custodire i detenuti sottoposti al regime detentivo speciale. Anche in quella occasione è stata ribadita la necessità di rendere il regime detentivo speciale di cui all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario compatibile con la Costituzione nel senso

indicato dalla stessa Corte Costituzionale con le sentenze citate, garantendo cioè l'effettivo svolgimento delle attività di osservazione e di trattamento di tipo relazionale; di modo che il detenuto sottoposto al regime detentivo speciale non veda mutata la qualità e la quantità della pena inflittagli dal giudice e possa godere delle opportunità e delle garanzie insopprimibili previste dall'ordinamento penitenziario. È stato altresì manifestato il convincimento che il sistema delle videoconferenze rafforzerà notevolmente il regime detentivo speciale, perché esso, recidendo il residuo legame del detenuto con il territorio, provocherà l'effettiva perdita del suo potere in un arco di tempo ragionevolmente breve; così come ha espresso l'opinione che una efficace applicazione del regime detentivo speciale dipenderà molto dai criteri che saranno adottati per la formazione dei gruppi. Criteri la cui scelta sarà tanto più razionale quanto più essa sarà frutto di tutte le conoscenze in possesso dell'autorità giudiziaria e riguardanti il detenuto stesso, l'associazione mafiosa di appartenenza, le vicende criminali di essa, il territorio di provenienza, eccetera. E tal proposito si è appreso che il DAP ha già avviato consultazioni con le autorità giudiziarie più impegnate e in particolare con la Direzione Nazionale Antimafia e la Procura della Repubblica di Palermo al fine di acquisire tutte quelle notizie utili per la individuazione di razionali ed efficaci criteri di distribuzione dei detenuti e di formazione dei gruppi, posto che essi finora sono stati formati sulla base del solo criterio della «*non compatibilità*», rivelatosi utile per evitare contrasti anche violenti fra i detenuti ma assolutamente inidoneo ad evitare i collegamenti fra i detenuti e i componenti liberi delle loro organizzazioni criminali, dal momento che non si attribuiva particolare rilevanza all'*eccesso di compatibilità* fra i vari detenuti. È stato altresì sottolineato che la circolare, dovendo aderire alle indicazioni della Corte Costituzionale, tende a privilegiare l'osservazione e il trattamento, ma resta ovviamente aperta alle indicazioni che giungeranno dalla giurisprudenza che andrà formandosi sui casi concreti; peraltro, a fronte delle valutazioni negative espresse da alcune procure sulle iniziative assunte con la circolare per una più efficace ed equilibrata applicazione dell'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, il Comitato ha appreso che non sono mancate lamentele nella direzione opposta, manifestate da qualche giudice di sorveglianza, il quale ha rilevato che attraverso circolari ministeriali erano state stabilite restrizioni ingiustificatamente afflittive e non rispondenti alle reali esigenze di sicurezza.

Infine è stato posto in evidenza che, al di là delle valutazioni negative e delle lamentele riferite, vi è in questo momento da parte del DAP, il massimo impegno per razionalizzare l'applicazione del regime detentivo speciale previsto dall'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, nel tentativo di trovare un giusto punto di equilibrio fra le contrapposte esigenze.

È accaduto nel frattempo che la Direzioni Distrettuali Antimafia di Catania e di Palermo, nell'ambito di indagini da esse condotte sugli assetti attuali dell'organizzazione criminale denominata «cosa nostra», hanno appurato che alcuni detenuti, uno dei quali sottoposto al regime detentivo speciale di cui all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenzia-



rio, comunicavano con l'esterno mediante l'uso di telefoni cellulari o attraverso i colloqui con i figli minori di anni 12, riuscendo in tal modo a trasmettere messaggi e direttive agli affiliati ancora in libertà. Le polemiche che ne sono seguite hanno indotto perciò la stessa Commissione parlamentare a occuparsi immediatamente della questione, disponendo l'audizione nella sede plenaria (7 luglio 1998) del dottor Alessandro Margara e del dottor Paolo Mancuso, rispettivamente direttore generale e vice direttore generale del DAP del Ministero di grazia e giustizia, e del Procuratore Nazionale Antimafia, dottor Piero Luigi Vigna.

In tale sede, sono emerse interessantissime indicazioni nella direzione di un auspicabile intervento normativo che riconduca nell'alveo della giurisdizione il provvedimento di applicazione del regime detentivo speciale e preveda per esso un adeguato sistema di garanzie sia sotto il profilo del diritto di difesa sia sotto il profilo della possibilità di impugnazione.

In particolare il regime detentivo speciale dovrebbe essere applicato nella fase delle indagini o del giudizio con provvedimento del giudice, individuato ai sensi dell'articolo 279 c.p.p., così come avviene per le misure cautelari interdittive; mentre esso dovrebbe essere disposto dal giudice di sorveglianza nella fase di esecuzione della pena inflitta con sentenza irrevocabile. La legge dovrebbe inoltre stabilire tassativamente le limitazioni, comunque non contrarie al senso di umanità, derivanti dalla sospensione delle regole del trattamento penitenziario; dovrebbe individuare i reati e i ruoli svolti nella commissione di essi (direzione, promozione, organizzazione, istigazione, mandato eccetera), per i quali possa applicarsi il regime detentivo speciale, sulla base di una presunzione di pericolosità esterna del detenuto, desumibile dal tipo di reato, e superabile soltanto con l'acquisizione di elementi di prova dai quali risulti che essa non esiste più, sul modello di quanto stabilito dall'articolo 275, comma 3, per le esigenze cautelari in sede di applicazione della misura cautelare della custodia in carcere. Il Procuratore Nazionale Antimafia ha quindi proseguito aggiungendo che un sistema come quello delineato consentirebbe, nella fase delle indagini o del giudizio, la previsione del riesame del provvedimento applicativo del regime detentivo speciale; e, nella fase di esecuzione della pena, una verifica periodica da parte del giudice di sorveglianza della cessazione o della permanenza della pericolosità esterna del detenuto derivante dal mantenimento dei contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza.

Peraltro, va sottolineata l'osservazione che la corretta e incisiva applicazione del regime detentivo speciale dipenda spesso da una elevata professionalità degli agenti di polizia penitenziaria e va rimarcata perciò la necessità che l'Amministrazione impegni consistenti risorse nella formazione e nella specializzazione degli appartenenti al corpo di polizia penitenziaria.

Quanto emerso dalle audizioni induce il Comitato a formulare alcune osservazioni sulle nuove disposizioni emanate con la circolare del 20-2-1998 in materia di assegnazione dei detenuti custoditi in regime speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario.

In sostanza non può non rilevarsi che la circolare in questione, sicuramente ispirata dalla recente giurisprudenza costituzionale e in particolare dall'ultima sentenza della Corte Costituzionale (sentenze 26 novembre e 5 dicembre 1997, n. 376), introduce momenti di incontro e di socializzazione che destano serie preoccupazioni nel senso che tali opportunità offerte al detenuto potrebbero vanificare le finalità del regime speciale e quindi lo spirito stesso della norma.

La circolare stabilisce infatti che, nell'ambito delle sezioni destinate al regime speciale, è consentita la permanenza all'aperto di 4 ore giornaliere, di cui due in spazi comuni: biblioteche, palestre e altro. Durante la permanenza all'aperto, al fine di garantire l'osservazione e il trattamento, viene prevista la formazione di piccoli gruppi, evitando però che di ciascuno di essi facciano parte componenti di una stessa organizzazione criminale o costituenti il vertice di essa, ovvero elementi di spicco di organizzazioni criminali operanti in alleanza fra loro o in territori confinanti.

Proprio dall'indicazione di tali accorgimenti da adottare per la formazione dei gruppi, appare evidente che la stessa circolare avverte il pericolo derivante dalla possibilità per i detenuti di incontrarsi in gruppi, seppure di modeste dimensioni.

Ed invero, non può non destare preoccupazione la composizione numerica dei gruppi: tenuto conto infatti del numero dei detenuti soggetti al regime speciale, del numero degli istituti penitenziari e del numero di ore di permanenza all'aperto da garantire a ciascun detenuto, è facilmente prevedibile che tali gruppi saranno composti da un numero particolarmente elevato di persone.

Ed ancora, il divieto di costituire il gruppo con soggetti appartenenti alla stessa organizzazione criminale, o aventi un ruolo di vertice all'interno di essa, ovvero con appartenenti a organizzazioni criminali operanti in alleanza fra loro o in territori confinanti non è sufficiente per garantire le finalità del regime speciale poiché esso non tiene conto della attuale realtà della criminalità organizzata, delineata dalle più recenti acquisizioni investigative: infatti da tempo è superata la divisione netta fra i gruppi criminali organizzati operanti in territori ben delimitati. Spesso le organizzazioni mafiose stringono patti di alleanza e di cooperazione spinte da interessi economici e da affari comuni, superando i confini territoriali del mandamento e della Regione, e proiettandosi su tutto il territorio nazionale e, non di rado, su scenari internazionali soprattutto quando esse hanno la necessità di utilizzare risorse e canali comuni per il traffico delle armi, delle sostanze stupefacenti, dei rifiuti tossici e del riciclaggio dei proventi illeciti.

Infine, deve osservarsi che comporre i gruppi con detenuti appartenenti a organizzazioni criminali diverse e operanti su territori non confinanti comporta almeno due pericoli: quello di favorire alleanze fra organizzazioni criminali, consentendo alle stesse di allacciare nuovi rapporti, concordare nuove strategie, anche di tipo processuale, e modalità operative per comunicare con l'esterno, progettare nuove attività criminali da svolgere anche mediante lo scambio di «manovalanza» per garantire un più elevato livello di impunità agli associati; quello di inserire nello

stesso gruppo detenuti appartenenti a organizzazioni criminali in conflitto fra loro (non ancora conosciuto dagli inquirenti), trasferendo così all'interno dell'istituto penitenziario i contrasti esistenti all'esterno fra più organizzazioni criminali, estremamente pericolosi per l'ordine e la sicurezza interna.

Deve dunque ammettersi che è fondata la preoccupazione che le disposizioni introdotte dalla circolare vanifichino gli effetti benefici che dovrebbero derivare dall'applicazione della legge 7 gennaio 1998, n. 11 (disciplina della partecipazione al procedimento penale a distanza).

Infatti, se da una parte la nuova legge eviterà il cosiddetto «turismo giudiziario» e quindi la possibilità per i detenuti a regime speciale di incontrarsi fra di loro frequentemente durante le traduzioni o in aula nel corso dei dibattimenti, e di scambiarsi informazioni e messaggi, dall'altra la circolare in questione non solo aumenta per i detenuti a regime speciale gli spazi di socializzazione all'interno delle stesse strutture carcerarie, ma indica modalità di socializzazione che, favorendo costanti e frequenti occasioni di incontro, potranno offrire ai detenuti l'opportunità di allacciare nuovi rapporti, di scambiarsi informazioni, di inviare all'esterno messaggi e ordini.

Il Comitato insomma esprime preoccupazione per una siffatta applicazione del regime detentivo speciale, pur rendendosi conto della obiettiva difficoltà di conciliare le opposte esigenze derivanti, da una parte, dalle indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale e, dall'altra, dalla necessità di impedire che i detenuti, approfittando dei momenti di socializzazione possano eludere i divieti e i controlli finalizzati a impedire i loro collegamenti con l'esterno.

Il Comitato condivide perciò l'opinione secondo cui il problema può trovare soluzione soltanto con una radicale modifica normativa, e avverte l'esigenza di segnalare alla Commissione l'urgenza di sottoporre alla riflessione del Parlamento una proposta di modifica legislativa nella materia (raccogliendo anche le indicazioni del Procuratore Nazionale Antimafia).

Appare sicuramente compatibile con la Costituzione e con l'ordinamento penale un sistema adeguatamente garantito, nel quale sia affidato al giudice il potere di porre delle limitazioni al trattamento penitenziario del detenuto, dal momento che esse, pur attenendo alle modalità di esecuzione della pena e pur essendo compatibili con un trattamento conforme a umanità, e rispettosi della dignità della persona, comunque incidono sullo stato di libertà del cittadino.

La strada maestra per la soluzione del problema, in un contesto assolutamente garantito nel solco tracciato dall'interpretazione della Corte Costituzionale, è dunque quella di un intervento legislativo del Parlamento che giunga prima della scadenza del termine di applicazione del vigente articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario, fissata al 31 dicembre 1999 (articolo 1 della legge del 16 febbraio 1995, n. 36).

In verità, nelle more di una eventuale modifica normativa, vi è spazio anche per un intervento in sede amministrativa ritoccando la circolare in questione nel punto relativo alla formazione dei gruppi all'interno dell'istituto penitenziario finalizzata a garantire i momenti di incontro e

di socializzazione fra i detenuti. Forse i gruppi potrebbero essere costituiti da detenuti provenienti da aree criminali omogenee, e potrebbero essere formati per «fasce temporali»: ossia mettendo assieme detenuti che siano stati arrestati nello stesso periodo di tempo ed evitando di inserire nel gruppo nuovi arrivati che siano in grado di portare dall'esterno notizie aggiornate, tali da consentire ai detenuti arrestati in epoche precedenti di conoscere le vicende del gruppo criminale di appartenenza, e, sulla base delle notizie medesime, di elaborare e trasmettere all'esterno strategie, direttive o semplicemente messaggi. Se poi la costituzione del gruppo nel modo indicato fosse preceduta da un periodo ragionevole di isolamento di ciascun detenuto che lo dovrebbe comporre (isolamento già previsto in altri casi dal codice penale per il condannato all'ergastolo o dall'ordinamento penitenziario, agli articoli 33-39, come sanzione disciplinare), si otterrebbe una interruzione ancora più netta del collegamento fra il detenuto e l'organizzazione di appartenenza.

Sotto altro profilo, una soluzione significativa appare quella di un rafforzamento della professionalità degli appartenenti al Corpo della polizia penitenziaria. Aliquote di essi - con diversa specializzazione - potrebbero essere destinate, da un canto, alla gestione dei detenuti collaboratori di giustizia (con la previsione, altresì, di più ampio inserimento di unità della polizia penitenziaria nel Servizio Centrale di protezione, già a composizione *interforze*); dall'altro, alla custodia di quelli sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario. In particolare per la custodia di questi ultimi, una diversa professionalizzazione degli agenti porterebbe certamente ad una più attenta applicazione delle regole di trattamento, ridurrebbe il rischio di corruzione, limiterebbe il pericolo di comportamenti distratti, quando non chiaramente illeciti e di piena collusione da parte del personale di custodia. La loro formazione, quindi, dovrebbe essere mirata anche ad acquisire specifica conoscenza della cultura mafiosa, dei meccanismi di essa, delle tecniche del mafioso nei rapporti con l'ambiente penitenziario, sì da prevenire ogni tentativo di coinvolgimento del personale da parte del detenuto.

Attualmente nell'ambito del Corpo della polizia penitenziaria già esiste un nucleo di personale specializzato, formato da circa cinquecento unità, denominato Gruppo Operativo Mobile le cui attribuzioni sono quelle di intervenire presso singoli istituti in cui si verificano contingenti situazioni di interesse sotto il profilo della sicurezza. L'ipotesi proposta dovrebbe sviluppare, privilegiandolo, l'aspetto della specializzazione professionale e, con un congruo aumento delle unità di personale, adeguato al numero di detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis*, prevederne l'assegnazione stabile agli istituti destinati alla custodia di tale categoria di detenuti.

È evidente, peraltro, che un intervento sulla migliore qualificazione professionale del personale (che comporta dei costi sia per la formazione di esso, sia per l'esigenza di un diverso trattamento retributivo), non potrebbe avere comunque piena efficacia se non fosse affiancato alla imprescindibile necessità, per un verso, di individuazione da parte dell'Amministrazione penitenziaria degli istituti destinati alla custodia dei detenuti soggetti al regime di cui all'articolo 41-*bis* con criteri che

privilegino collocazioni territoriali ed ambientali particolarmente sfavorevoli ai rapporti dei detenuti con l'esterno (situazioni già sperimentate con decisivo successo nelle isole di Pianosa ed Asinara); per altro verso, di eliminare definitivamente ogni possibilità di spostamento dei detenuti da quegli istituti, dando compiuta attuazione al sistema della partecipazione al dibattito a distanza, mediante collegamento audiovisivo.

