



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVIII LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 166

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

AUDIZIONE DEL CONSIGLIERE SEBASTIANO ARDITA,  
COMPONENTE DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA  
MAGISTRATURA, NELL'AMBITO DELL'ISTRUTTORIA SULLA  
PRONUNCIA DELLA CORTE COSTITUZIONALE IN MATERIA  
DI ERGASTOLO OSTATIVO

167<sup>a</sup> seduta: martedì 15 marzo 2022

Presidenza del presidente MORRA

## I N D I C E

## Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE:	
- MORRA ( <i>Misto</i> ), senatore . . . . .	Pag. 3

## Sull'ordine dei lavori

PRESIDENTE:	
- MORRA ( <i>Misto</i> ), senatore . . . . .	Pag. 4
CANTALAMESSA ( <i>LEGA</i> ), deputato . . . . .	3

**Audizione del Consigliere Sebastiano Ardita, componente del Consiglio Superiore della Magistratura, nell'ambito dell'istruttoria sulla pronuncia della Corte Costituzionale in materia di ergastolo ostativo**

PRESIDENTE:		
- MORRA ( <i>Misto</i> ), senatore . . . . .	Pag. 4, 24	<i>ARDITA</i> , componente del Consiglio Superiore della Magistratura . . . . . Pag. 4, 17, 22
CANTALAMESSA ( <i>Lega</i> ), deputato . . . . .	15	
SARTI ( <i>M5S</i> ), deputata . . . . .	15	
ASCARI ( <i>M5S</i> ), deputata . . . . .	20	

*Segle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-ITALIA AL CENTRO (IDEA-CAMBIAMO!, EUROPEISTI, NOI DI CENTRO (Noi Campani)): Misto-IaC (I-C-EU-NdC (NC)); Misto-Italexit per l'Italia-Partito Valore Umano: Misto-IpI-PVU; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto+Europa - Azione: Misto+Eu-Az; Misto-PARTITO COMUNISTA: Misto-PC; Misto-Potere al Popolo: Misto-PaP.*

*Segle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Movimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: LEGA; Partito Democratico: PD; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Fratelli D'Italia: FDI; Italia Viva: IV; Coraggio Italia: CI; Liberi E Uguali: LEU; Misto-MAIE-PSIFACCIAMOECO: M-MAIE-PSI-FE; Misto-Noi con L'Italia-USEI-Rinascimento ADC: M-NCI-USEI-R-AC; Misto: Misto; MistoAlternativa:Misto-A; Misto-Centro Democratico: MISTO-CD; Misto-Azione+Europa-Radicali Italiani: Mistoa+E-RI; Misto-Europa Verde-Verdi Europei: MISTO-EV-VE; Misto-Manifesta, Potere al Popolo, Partito della Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: MISTO-M-PP-RCSE; Misto-Minoranze Linguistiche: MISTO-MIN.LING.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,47.*

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

#### **Sulla pubblicità dei lavori**

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

Mi corre l'obbligo di rammentare, ancora una volta, le garanzie che sono state stabilite in Ufficio di Presidenza allorquando vi siano consulenti o senatori e deputati che seguano da remoto. In tali circostanze tutto il personale di supporto presente in Aula e collegato in video, nessuno escluso, è vincolato al rispetto della segretezza di quanto dichiarato; il Presidente è sempre in condizioni di poter valutare di interrompere il collegamento audio con i poli remoti; qualora ciò non accada è bene rammentare sempre che coloro i quali seguono in videoconferenza sono censiti dalla Commissione, con tutto ciò che ne discende in termini di responsabilità per la divulgazione e comunicazione a terzi di quanto emerge in seduta.

#### **Sull'ordine dei lavori**

CANTALAMESSA (*Lega*). Signor Presidente, ieri mattina mi sono recato a Caivano da don Maurizio Patriciello, che come tutti sappiamo è stato vittima di un vile attentato, perpetrato con una bomba carta fuori dalla sua chiesa. Ho anche incontrato il colonnello dei Vigili urbani che la settimana scorsa, nel Comune limitrofo di Arzano, ha ricevuto un necrologio con la data nella quale lo avrebbero ucciso.

Visto che questi due Comuni insistono in una zona dove le criminalità organizzate potrebbero essere anche dello stesso ceppo, chiedo alla Commissione se, per dare un segnale, non sia opportuno svolgere una missione sul posto per audire don Maurizio Patriciello, il colonnello dei Vigili urbani di Arzano che si è visto recapitare il necrologio con la sua data di morte ed anche il sindaco di Arzano, che ho incontrato ieri e che chiaramente è in estrema difficoltà, perché le forze di polizia sono sotto organico e si stenta a far decollare gli impianti di videosorveglianza.

Ritengo sia un dovere che la Commissione organizzi per la settimana prossima una missione sul posto allo scopo di dare un segnale.

PRESIDENTE. Onorevole Cantalamessa, problemi da parte della Presidenza non ce ne sono. Io aggiungerei, fra quelle da lei prospettate, anche l'audizione del prefetto, che quanto meno ci può rappresentare la situazione in tempo reale. Se dovesse essere possibile dal punto di vista logistico e se non ci sono opposizioni da parte delle forze politiche presenti in Commissione, la missione avrà luogo.

**Audizione del Consigliere Sebastiano Ardita, componente del Consiglio Superiore della Magistratura, nell'ambito dell'istruttoria sulla pronuncia della Corte Costituzionale in materia di ergastolo ostativo**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'intervento del Consigliere Sebastiano Ardita, componente del Consiglio Superiore della Magistratura, nell'ambito del ciclo di audizioni sulla pronuncia della Corte Costituzionale in materia di ergastolo ostativo.

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

Al termine degli interventi, potranno prendere la parola, in ordine di prenotazione, i senatori e i deputati per porre quesiti.

ARDITA. Signor Presidente, la ringrazio per l'invito in Commissione antimafia a discutere delle modifiche alla legge n. 354 del 1975 in esito alle pronunce rese sulla possibile concessione di benefici penitenziari nei confronti di detenuti che non collaborano con la giustizia. Queste pronunce hanno provocato la necessità di un intervento normativo, che io ho letto nel testo che mi è stato cortesemente fornito. Il provvedimento prevede una serie di puntelli, di modifiche sostanziali all'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario.

Vale la pena fare una piccola premessa, che penso che non sia necessaria, ma che va fatta. L'articolo 4-bis è una norma che è stata introdotta per la prima volta con la legge n. 203 del 1991, che convertiva un decreto-legge fortemente voluto dal Ministro della giustizia dell'epoca, il ministro Martelli, la cui firma sostanziale era del direttore generale degli affari penali, Giovanni Falcone.

Questa legge aveva una funzione molto precisa: era una sorta di spartiacque rispetto alla dimensione delle disposizioni di cui all'articolo 4-bis per i soggetti che appartenevano alle associazioni mafiose. Sostanzialmente, si voleva impedire che queste persone avessero benefici penitenziari qualora non fossero in grado di dimostrare che avevano interrotto i rapporti con le associazioni mafiose. Questa fu la prima lettura della legge, che venne successivamente aggravata dopo la morte dello stesso Falcone, sempre per volontà dello stesso Ministro, con una sorta di preclusione *tout court* a tutti coloro i quali, essendo mafiosi, non avessero collaborato con la giustizia.

Tuttavia, l'impianto della norma era quello di far sì che, dentro questo contenitore, vi fosse soltanto la criminalità organizzata. Questa norma serviva come strumento di lotta alla criminalità organizzata. Negli anni questo articolo ha subito diversi interventi, dei quali, se c'è tempo, vi parlerò dopo, perché sono comunque interventi importanti, nel senso che ritengo che la materia vada affrontata nella sua interezza e non a pezzetti.

Il quadro, che spero di riuscire a fornirvi, è un quadro complessivo non molto tranquillizzante. L'articolo 4-bis, attraverso l'introduzione della sentenza della Corte costituzionale, che riproduce quella della Corte di giustizia dell'Unione europea, riapre le valvole dell'articolo 4-bis e consente, anche a chi non collabora con la giustizia, la possibilità di godere dei benefici penitenziari. Ritorneremmo, grosso modo, alla lettera della legge per come era stata pensata da Giovanni Falcone.

Nel testo che ho letto, c'è sicuramente l'intento di rendere il più possibile difficile questo accesso e di questo bisogna dare atto a chi ha prodotto questo elaborato. Sussistono, però, diversi problemi, che vanno affrontati o comunque analizzati. Poi, naturalmente le scelte spettano sempre al Parlamento.

Questa norma contiene, riprendendola in maniera abbastanza netta dalle pronunce, un criterio elevato di concedibilità, con un'asticella molto alta per la concessione dei benefici penitenziari, perché pone una condizione a coloro i quali sono detenuti o internati per i delitti di mafia di prima fascia e per altri delitti. Dopo parleremo di quali sono questi altri delitti e di come questo articolo sia stato un po' «affollato».

La norma pretende che queste persone dimostrino l'adempimento delle obbligazioni civili e degli obblighi di riparazione pecuniaria conseguenti alla condanna e che alleghino elementi specifici diversi e ulteriori rispetto alla regolare condotta carceraria e alla partecipazione del detenuto al percorso rieducativo (una cosa contiene l'altra, ma questo ci può anche stare) o alla mera dichiarazione di dissociazione dall'organizzazione criminale: anche questo è un elemento che normalmente entra nelle motivazioni, non nelle leggi, ma in questo caso viene previsto ed è giusto che lo si faccia, altrimenti si rischia di entrare in quel circuito della dissociazione e delle chiacchiere.

Vi è, quindi, questo sforzo normativo importante. Già così l'articolo è abbastanza pesante, poi però si va avanti e si nominano gli elementi positivi, specifici, diversi e ulteriori dalla semplice dichiarazione a voce, che consentono di escludere l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata terroristica o eversiva e con il contesto nel quale il reato è stato commesso, nonché il pericolo di ripristino.

Si fa riferimento, dunque, a elementi positivi che dimostrino che non c'è possibilità di ripristino, non soltanto che non c'è il collegamento. Ma il collegamento non c'è, perché, se il 41-bis e l'alta sicurezza funzionassero bene, i collegamenti dovrebbero già essere fisiologicamente attenuati; in più, si pretende che si dia la prova del fatto che non c'è il pericolo del ripristino. Si pretende, cioè, dal detenuto qualcosa di positivo, di concreto.

Poi si continua come segue: tenuto conto delle circostanze personali e ambientali, delle ragioni eventualmente dedotte a sostegno della mancata collaborazione, della revisione critica della condotta criminosa e di ogni altra informazione disponibile. Qui, secondo me, si comincia a colorire con un po' di deduzioni un criterio che dovrebbe essere oggettivo e rigoroso al massimo, nel senso che il detenuto deve semplicemente dimostrare, con elementi concreti, che non c'è la possibilità, che non c'è l'attuale collegamento e che non c'è il pericolo che questo collegamento si ripristini.

Tutte queste ulteriori descrizioni normative sono pericolose, specie se sono collegate all'ultimo periodo della disposizione, che afferma che ai fini della concessione dei benefici il giudice di sorveglianza, il tribunale in realtà, accerta altresì la sussistenza di iniziative dell'interessato a favore delle vittime, sia nelle forme risarcitorie che in quelle di giustizia riparativa.

Pertanto, mentre prima si è stabilito, in maniera molto netta, uno *standard* elevato e complesso da dimostrare, poi si vorrebbe qualcosa in più. Si vorrebbe che questo elemento netto e specifico in più venisse vagliato alla luce di ragioni, eventualmente dedotte, per indicare la mancata collaborazione e di una revisione critica della condotta criminosa.

Nella prima parte della norma, però, il proponente della norma ha scritto che gli elementi specifici dovevano essere qualcosa di diverso dalla mera dichiarazione di dissociazione dall'organizzazione criminale. Nella revisione critica cosa vogliamo che ci dica il detenuto? La stessa cosa: quindi, stiamo dicendo una cosa che è l'opposto di quella che è stata scritta prima.

Comunque, al di là dell'aspetto meramente di coerenza intrinseca al testo normativo, io ho una preoccupazione, che vi trasmetto, ma non nell'ottica di chi vuol far le pulci ai testi, perché scrivere una legge è difficile. Io ho fatto anche questo mestiere e ne ho scritte di norme che non funzionavano: sono stato corretto, le ho rilette, mi sono confrontato. Scrivere una legge è difficile, ma quello che non bisogna mai fare, dal mio punto di vista, è inserire un principio oggettivo, escludere palesemente gli argomenti logico-deduttivi e poi farli entrare dalla porta di servizio sotto forma di ulteriori richieste per il detenuto.

Vi dico questo perché, mentre fornire la prova dell'assenza di collegamento è relativamente facile, quella del mancato pericolo di successivo possibile ripristino dei collegamenti è molto difficile da fornire. Tutto il resto, cioè la revisione critica del passato criminale, le iniziative a favore delle vittime, le iniziative di giustizia riparativa, il risarcimento del danno, sono elementi che, secondo me, sistematicamente corredano tutte le istanze dei detenuti mafiosi realmente mafiosi e che non hanno nessuna intenzione di interrompere i rapporti Con cosa nostra.

Questo per due ordini di ragioni: la prima ragione sta nel fatto che, se guardiamo l'aspetto risarcitorio, chi ha interrotto i rapporti con Cosa nostra è qualcuno che sta sul lastrico e non ha dove prendere i soldi per risarcire le vittime. Questo deve essere un concetto abbastanza chiaro. Invece, se qualcuno ha il denaro che serve a risarcire le vittime, probabilmente questa è la prova che i rapporti con Cosa nostra non li ha affatto interrotti.

La seconda e più pregnante ragione sta nel fatto che tutti questi indici normativi di valutazione del comportamento del detenuto affondano le loro radici in una rappresentazione, che viene fatta dal detenuto della propria condizione personale e criminale e della revisione del proprio vissuto, che non tiene conto di una questione che, purtroppo, è fondamentale.

Al di là del reato di mafia, il sottostante, la condizione ambientale e subculturale della realtà mafiosa, che è molto più ampia rispetto al reato di mafia e alla partecipazione all'associazione mafiosa, si fonda sulla falsità, sulla rappresentazione teatrale delle situazioni che si verificano, sull'assunzione di ruoli apparenti e di comune perbenismo: esattamente l'opposto di ciò che poi, in effetti e in concreto, viene praticato dagli uomini di Cosa nostra o delle altre organizzazioni di tipo mafioso.

Noi rischiamo, quindi, in maniera molto seria, di indicare qualcosa che vorrebbe essere qualcosa di più, ma finisce per essere un qualcosa di cui tutti possono dotarsi con facilità per dimostrare qualcosa. A questo punto, mi attendo l'obiezione di chi, ovviamente, valuta con il rigore freddo dell'analisi del testo normativo, che mi dirà di aver aggiunto questa cosa in più.

Il presupposto da cui non si può uscire è che deve essere dimostrato, da parte del detenuto, con una prova positiva, che non c'è più il collegamento con l'esterno. Questa è una prova molto difficile da fornire, che faciliterebbe il lavoro del Parlamento. È, infatti, molto difficile, pressoché impossibile, dare questa prova negativa.

Vi invito, a questo punto, a fare una valutazione rispetto alla storia della giurisprudenza e al suo modo ordinario di evolversi. Secondo il principio dell'*id quod plerumque accidit*, in situazioni analoghe, per l'esperienza di chi ha visto tante norme difficili interpretate in un modo anche diverso da quello iniziale, io vi dico che, quando l'interprete si rende conto che una norma può essere applicata non in un senso, ma solo nell'altro (cioè non nel senso di concedere i benefici, ma in quello di negarli), troverà la possibilità, sulla base degli indici normativi diversi che quella norma offre, di recuperare un senso diverso e ampliativo alla norma.

Allora, in presenza di tutti gli altri indici che sono stati descritti, che volevano essere un qualcosa di più e che poi vedrete diventeranno qualcosa di meno, qualcuno riuscirà a dimostrare, in qualche misura, che questo contenuto impossibile, cioè quello di dimostrare in maniera provata, concreta e positiva, la insussistenza del pericolo di collegamento, sarà ricavato dalla presenza di tutti gli altri indici normativi.

Questo è il rischio che si corre, perché nella prassi della giurisprudenza, quando un criterio ermeneutico produce zero come risultato, soccorrono gli altri indici normativi, al fine di dare un contenuto a una norma che altrimenti non ne avrebbe.

Questo è il primo suggerimento, che mi permetto di dare perché ne ho viste tante di interpretazioni di tipo evolutivo. Vi dirò anche qualcosa sulle posizioni culturali che animano la giurisprudenza. Spero di dirvi qualcosa di distensivo, ma, proprio perché distensivo, merita un'attenzione rispetto alle possibili e concrete conseguenze.

La mia prima osservazione, naturalmente, nasce dalla necessità di evitare di scrivere leggi che appaiano confuse. Se c'è un affastellarsi di argomenti, infatti, viene fuori un'articolessa di complessa lettura e interpretazione. Le leggi, più sono semplici e chiare, meno spazi concedono; meno indici valutativi e meno argomenti di motivazione presentano, più presentano rischi.

Molte volte, noi ci preoccupiamo di una pronuncia negativa e scriviamo nella legge quella che dovrebbe essere la motivazione. Questo potrebbe rappresentare un rischio, come nel caso concreto. Soprattutto, però, vi è il problema fondamentale che riguarda la possibile evoluzione giurisprudenziale di una norma che non consente interpretazioni, se non di tipo negativo. È quasi fisiologico che ciò accada.

C'è una questione ulteriore, che pure è importante, nel momento in cui si pone la questione di una normativa che freni il pericolo che da questa piccola maglia venga fuori una falla enorme. Questa, infatti è la preoccupazione della normazione in oggetto, che non nasce da una volontà del Parlamento di fare qualcosa, ma nasce perché qualcuno lo impone. Di conseguenza, qualcuno propone di fare in modo che il margine sia il più stretto possibile, il più adeguato possibile alle sue esigenze.

La seconda questione, infatti, attiene a un problema di ordine processuale, che anche questa volta potrebbe rifluire sul merito delle decisioni che verranno adottate. Mi riferisco alla mancata presenza, in questo testo, di quella che si è rivelata una fondamentale misura per garantire uniformità e rigore nella gestione di questioni che riguardano la prevenzione penitenziaria, lasciando comunque tali questioni nell'alveo della competenza della sorveglianza.

Io sto parlando della unificazione della competenza presso un unico tribunale, quello di Roma, che è avvenuta con riferimento ai provvedimenti giudiziari adottati in reclamo ad un provvedimento ministeriale di 41-bis, vigente dal 2009 nel nostro sistema normativo. In questa sede non possiamo parlare delle sentenze nella loro completezza, ma forse questo neanche ci interessa in questo momento, perché non è un convegno di diritto, ma un confronto su un tema molto concreto e molto specifico.

La sentenza della Consulta sul caso Cannizzaro è una di quelle che si sono occupate del problema della concessione dei benefici, la prima delle cosiddette valvolette che sono state aperte. Poi si è passati al permesso, alle misure alternative e alla liberazione condizionale. Questo sono i tre tronconi su cui si regge il diniego dei benefici ai mafiosi.

In quella pronuncia, vale la pena ricordare che il presidente era Lattanzi, quindi un grandissimo giurista, uno dei maggiori esperti di diritto della prevenzione penale, oltre che uno dei massimi giuristi a livello nazionale. Nelle pronunce rese, egli vantava un'apertura, rispetto alla critica agli automatismi nei sistemi penitenziari, quindi le norme che impediscono al giudice di valutare, in linea con una indicazione europea, ma anche con una dottrina presente anche nel nostro Paese.

La citata sentenza non è scritta affatto male; anzi, si vede che c'è la mano di qualcuno che molto capisce di diritto della prevenzione penale.



Essa contiene, nella parte motiva, un importantissimo concetto. Proprio per non svilire l'importanza della prevenzione rispetto al fatto di impedire i collegamenti fra la realtà mafiosa criminale territoriale e il carcere, la sentenza stabilisce che non si può limitare questo tipo di giudizio al comportamento del detenuto.

Il detenuto in carcere, infatti, anche se è un capo mafia, si comporta benissimo. Non sembra collegato con l'esterno, ma mantiene una condotta carceraria intramuraria perfetta. Proprio per questo, la sentenza afferma che gli indici cui guardare sono altri. In particolar modo, la capacità di collegarsi non è quella del detenuto in sé, ma della organizzazione mafiosa che sta all'esterno.

La sua potenza economica, di infiltrazione istituzionale e militare, la sua capacità corruttiva, le sue risorse come organizzazione, sono il parametro al quale noi dobbiamo fare riferimento in primo luogo per capire se esiste un pericolo di collegamento. Non è il detenuto che si collega all'esterno, ma è l'esterno a collegarsi al detenuto.

Mi vengono un po' i brividi a enunciare questo concetto, perché la prima volta che l'ho scritto in un articolo di «Cassazione penale», il cui direttore, per fortuna, era proprio Lattanzi, sono stato preso per pazzo. Si riteneva assurdo il dover giudicare un detenuto per questioni riguardanti altri, in quanto la responsabilità penale è personale e la detenzione è personale, anche in questo caso tradendo l'idea che il diritto alla prevenzione penale sia un diritto retributivo come quello penale.

È tutt'altro, invece. La prevenzione penale è cosa diversa dalla retribuzione tipica del diritto penale; è una preoccupazione che riguarda la possibilità che un soggetto, anche prescindendo dalla sua volontà o dalla sua capacità individuale, messo in relazione con un'organizzazione criminale, rispetto alla quale non può ritenere rescissi i legami se non con la morte, possa diventare ulteriormente pericoloso. Questa è la prevenzione penale.

In questa sentenza questo concetto è centrato. Quindi, non è vero che sia una sentenza da buttare, al contrario. Dobbiamo, tuttavia, stare molto attenti, perché l'idea che il soggetto pericoloso non è il singolo, ma il gruppo, ha due conseguenze fondamentali. La prima è che il giudizio si fonda su un'entità estranea ed è un giudizio di prevenzione.

Quindi la sorveglianza, cui spetta occuparsi di tali questioni, deve fare una valutazione che è tipica del giudice della prevenzione penale. Deve, cioè, capire se questa organizzazione criminale è pericolosa al punto che, se un detenuto che non ha collaborato esce dal carcere, essa lo può riassorbire con le sue energie e ripristinare il collegamento con la realtà criminale.

Questa valutazione deve farla la sorveglianza, che è il giudice che vigila sulla corretta esecuzione della pena e sui percorsi individuali, non il giudice della prevenzione penale, che non è abituato a fare questo lavoro. Capisco che gli amici della sorveglianza, cui sono molto legato, essendo anche il Presidente della Commissione sorveglianza del CSM, quando sentono questo argomento un po' si infastidiscono, ma questo è un dato di

fatto. Per questa ragione la competenza sul regime di cui al 41-*bis* è stata concentrata nel tribunale di sorveglianza di Roma.

Infatti, il giudizio di pericolosità dell'associazione, da un punto di vista sostanziale, è lo stesso che viene espresso quando si giudica sul 41-*bis*, perché anche in quel caso conta il collegamento fra il capomafia e la realtà esterna e, anche in quel caso, è alla realtà esterna che va esteso il giudizio di pericolosità: come dicevamo, un tempo abbastanza isolati, oggi confortati dalla Corte costituzionale.

Ho i ricordi di quando stavo al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP): noi chiedevamo che del giudizio si occupasse il tribunale della prevenzione penale del territorio da cui provenivano i soggetti; la mediazione è stata quella di mantenere la competenza sulla sorveglianza, ma di unificare a Roma la possibilità di intervento perché naturalmente questo comportava una unicità di giudizio e di valutazione, soprattutto sulla realtà criminale esterna.

Il secondo aspetto, quello fondamentale, concerne il giudizio per garantire la tenuta dell'ergastolo ostativo, laddove è giusto garantirla: il soggetto che non collabora e che dovrebbe lui provare che non c'è pericolo di collegamento con l'esterno. Se, in questa situazione, il giudizio deve cadere, sempre e comunque, su questa realtà criminale esterna e quindi deve essere un giudizio di prevenzione, tale giudizio non può essere fatto 26 volte, tanti quanti sono i tribunali di sorveglianza sul territorio. Voi capite bene che non è possibile farlo.

Vi porto un esempio molto pratico, dal quale voi dedurrete che non è proprio possibile procedere in tal modo. Ammettiamo che ci sia una pericolosa organizzazione mafiosa. Io sono di Catania, allora cito l'organizzazione Santapaola-Ercolano, una famiglia di Cosa nostra catanese. Ad un certo punto, come è capitato spesso, tale famiglia ha più di 100 imputati, detenuti, poi condannati per associazione mafiosa.

Questi detenuti, sparpagliati nelle carceri di tutta Italia, dopo un po' di tempo chiedono di poter usufruire di un beneficio o addirittura della liberazione condizionale, se i termini di legge sono rispettati. La Corte costituzionale, non noi, che siamo efficientisti, chiede quanto segue. Se il giudizio deve essere sulla capacità del gruppo di collegarsi, quindi quello tipico della prevenzione penale, quante volte deve essere fatto lo stesso giudizio?

Il gruppo è lo stesso, quello dei Santapaola-Ercolano. Poi, i singoli detenuti diranno ognuno la propria, ma sicuramente l'elemento determinante, come afferma la Corte, è che il gruppo non deve essere più in grado di collegarsi, perché non ha più questa elasticità, questa capacità, questa pervasività sul territorio. Ora, non si può avere 26 volte la stessa valutazione. È pressoché impossibile che 26 tribunali si pronuncino allo stesso modo con riferimento allo stesso indice di pericolosità.

Se anche dovesse succedere che una buona parte dicesse che la pericolosità esiste ancora, ma uno argomentasse che non è così, molto probabilmente tutti gli altri tribunali dovrebbero adeguarsi a quello che è stato già detto, deciso, in qualche modo determinando una grave disparità di

trattamento tra detenuti che partono da condizioni analoghe e vedono applicarsi provvedimenti diversi sul piano giudiziario.

Pertanto, se si vuole mantenere alla sorveglianza la competenza a giudicare dell'esistenza o meno di questa circostanza, è necessaria la unicità del tribunale di sorveglianza. Tuttavia, se si è mantenuta al tribunale di sorveglianza la competenza sul regime di cui al 41-*bis*, che è una misura di prevenzione pura, non è pensabile che sia staccata dalla sorveglianza, lo dico con molto realismo, una misura che è comunque alternativa alla detenzione e che ha come obiettivo il *target* tipico della sorveglianza, sia pure riempita di contenuti di prevenzione, come la Corte costituzionale ci sta insegnando e imponendo.

In termini di certezza, non di dubbio, dico che, con questi elementi additivi rispetto allo sbarramento principale e con questa competenza frazionata sul territorio, questo testo porterà certamente all'abbattimento dell'ergastolo ostativo: siatene certi. Questo testo non tiene perché, per le ragioni che ho esposto, non garantisce le condizioni di sicurezza, nell'applicazione normativa, che consentono a questa normativa di rimanere in piedi.

Se, infatti, è possibile valorizzare gli altri indici normativi e utilizzarli in funzione di prova dell'elemento impossibile o comunque molto difficile che si richiede come prova nel testo della norma, tuttavia è ancor più facile che quest'operazione avvenga in maniera frazionata sul territorio. Non è affatto vero, infatti, che la giurisprudenza dei magistrati di sorveglianza sia lassista o interamente votata a far uscire dal carcere i detenuti di mafia.

Non è così. Come in tutte le categorie, come in tutte le realtà, esistono fortunatamente culture diverse e orientamenti diversi. Qualcuno ritiene che la propensione a far uscire dal carcere chi dà anche minimi segni di ravvedimento sia giusta. In democrazia questo bisogna accettarlo. Non possiamo, invece, accettare che una legge chiara possa essere applicata male.

Quello che dobbiamo accettare è il fatto che una legge, già di per sé non chiara e alla quale mancano dei presupposti fondamentali, anche di unicità, uniformità e rigore nell'individuare una valutazione unica sull'esigenza di prevenzione, possa essere applicata in modo diverso. Di questo non possiamo lagnarci.

Pertanto, con molta tranquillità e serenità, dobbiamo essere consapevoli del fatto che, se l'ergastolo ostativo cade, la colpa sarà essenzialmente del Parlamento. Poi, se qualcuno interpreterà male la legge è un altro punto di vista. Tuttavia, vi assicuro che, in queste condizioni, i margini per un'applicazione che faccia diventare la maglia un buco enorme vi sono tutti.

Arriviamo così al cuore del problema. Noi parliamo di penitenziari sempre e solo quando c'è un'emergenza. Il penitenziario è diventato il luogo della semplificazione, con i buoni e i cattivi. I cattivi sono quelli che vogliono far uscire dal carcere i detenuti, mentre i buoni sono quelli che vogliono tenerli dentro. La questione, però, non è così semplice, per-

ché, se si hanno strumenti ben costruiti e si ha ben chiaro come deve essere uno statuto della normativa di prevenzione antimafia, anche di quella penitenziaria, questi risultati si ottengono. Se così non è, bisogna accettare anche le interpretazioni diverse.

Non essendo tema di questo incontro, non vorrei parlarvi del dibattito sulle posizioni garantiste, problema di cui si discute e che, a volte, mi fa molto arrabbiare. Io non sono affatto un garantista, ma non posso negare che anche chi è garantista, se agisce sulla base di un'applicazione rigorosa e ragionata nelle norme, può ottenere il suo scopo. Questo è il punto. Non è semplice liquidare come qualcuno che sta dall'altra parte o che commette delle violazioni chi la pensa diversamente da chi vuole mantenere l'efficienza del sistema, perché bisogna avere un assetto normativo e organizzativo coerente, che è quello che nel nostro Paese manca.

Non c'è nessun assetto coerente. Il carcere è totalmente dimenticato e mi spiace dire che il 41-*bis* non è affrontato secondo le doverose categorie. È considerato come una realtà estranea al mondo penitenziario, come una sorta di *élite*. È come se si dicesse qualcosa del tipo: non possiamo giocare i campionati di calcio, allora giochiamo solo la Coppa dei campioni. Non è così: il regime di 41-*bis* è una realtà che sta dentro un edificio, che è il mondo penitenziario. È l'ultimo piano di questo edificio. È un edificio che ha delle crepe, su cui bisogna intervenire, ma più importante è spegnere l'incendio che avvolge tutta la realtà penitenziaria dalle fondamenta.

Il carcere è un luogo abbandonato a sé stesso, abbandonato sul piano dei rapporti esistenti all'interno della realtà penitenziaria. È un luogo dove non è misurato il tasso di legalità e di rispetto delle regole al suo interno e dove non sono state scritte in maniera adeguata le regole con riguardo alla sicurezza penitenziaria. Ogni giorno, infatti, agenti vengono feriti perché le regole interne non sono coerenti. È ad esempio prevista un'apertura delle celle e una circolazione indiscriminata di detenuti in lungo e in largo per le sezioni, in un modo così incoerente quasi fosse una sorta di *benefit* concesso a tutti.

Invece, è una situazione che fa soffrire, per primi i detenuti e poi gli agenti. Fa soffrire i detenuti perché, se si lascia uno spazio senza controllo, lo spazio senza controllo in carcere non esiste e viene coperto da chi all'interno del carcere ha un potere, cioè dalle gerarchie criminali, che si sostituiscono allo Stato e determinano le loro regole capovolte dentro la realtà carceraria.

Questo avviene tra i detenuti comuni, può avvenire anche tra quelli in alta sicurezza, quindi fra i mafiosi, e purtroppo può avvenire in modo molto più diffuso di quanto si immagini. Ricordiamo ciò che è accaduto nel corso delle rivolte del marzo 2020. Tali rivolte non sono nate dal caso, ma nel corso di anni e anni durante i quali la realtà penitenziaria è stata dimenticata.

Il regime di cui al 41-*bis* non può essere oggetto di scandalo quando c'è un provvedimento di annullamento o una sentenza che dispone sull'erogastolo sostantivo, perché è un circuito che va curato sul piano organizza-

tivo dei rapporti triangolari tra Ministero, organi giudiziari, procura distrettuale e procura nazionale antimafia, che sono stati per anni oggetto di un'attenta elaborazione. La legge che nel 2009 ha portato a unificare la competenza in un unico tribunale di sorveglianza non è nata per caso, ma è il distillato di un lungo periodo di confronto e di studio degli aspetti che non funzionavano all'interno della realtà penitenziaria.

Premetto che io non sono un esperto di diritto penitenziario, né di mafia. Ho lavorato in alcune realtà e ho constatato la crisi che tali realtà hanno vissuto. Pertanto, quando vi dico che moltiplicare il giudizio su questa vicenda per i 26 tribunali di sorveglianza porterà al sostanziale abbattimento dell'ergastolo ostativo, vi riferisco di una circostanza che a me è successa.

Nel 2002, quando dirigevo l'Ufficio detenuti del Ministero della giustizia, per la prima volta fu approvata una legge che stabilizzava il regime di cui al 41-*bis*. Sembrava un provvedimento buono ma, in realtà, all'interno di quella legge, c'era una mina enorme. In realtà, era una previsione ortodossa, giusta: rendere effettiva la tutela giurisdizionale sul 41-*bis*, che prima non lo era perché i provvedimenti venivano rifatti ogni sei mesi. Decadevano e si ricostituivano.

La nuova norma ebbe a prevedere che si tenesse conto di un effetto conformativo dei provvedimenti giurisdizionali. Capitava, dunque, che, quando la sorveglianza assumeva un provvedimento, anche se poteva sbagliare, quel provvedimento impediva al 41-*bis* di essere reimpresso nel circuito. La prima giurisprudenza fu incredibile, perché l'istituto fu trattato come se fosse una norma punitiva di diritto penale sostanziale. E torniamo agli argomenti che sono oggetto del discorso odierno.

Al DAP noi scrivevamo, con note lunghe, che non era così. Si pretendeva, affinché il 41-*bis* venisse mantenuto, che il detenuto continuasse a commettere reati. Ma non era questo che doveva succedere: era sufficiente anche soltanto il pericolo che egli commettesse reati o mandasse comunicazioni all'esterno. Insomma, nel primo anno di applicazione di questa nuova legge, il regime di cui al 41-*bis* rischiò di franare, con 72 provvedimenti di annullamento di decreti ministeriali.

Tuttavia, noi non siamo stati con le mani in mano. Il DAP produceva un'attività di analisi e studio della questione giuridica, di quella organizzativa e di quella formale, che si sostanziava in documenti di analisi molto dettagliati sul funzionamento dell'istituto, anche sul piano giuridico; analisi che vanno condotte, come un test, in ogni periodo e ad ogni *step*.

Io ho avuto l'onore di scrivere per due volte la riforma penitenziaria della prevenzione penale, nel 2002 e nel 2009. Nel 2002 ero appena arrivato e ho dato un contributo, mentre nel 2009 l'ho scritta tutta per intero. In quell'ipotesi normativa si prevede di inserire una relazione biennale sul 41-*bis*. Il Ministro, investito dagli organi amministrativi, dal DAP, ogni due anni comunicava al Parlamento la situazione del 41-*bis*, i suoi problemi, l'applicazione del regime, gli annullamenti, cosa si sarebbe fatto per non farlo crollare.

Voi avete letto queste relazioni? Io non le ho più lette. Sono state mai depositate? Io le ho sempre redatte, negli anni in cui sono state previste normativamente. Io non ho più sentito parlare di questa relazione biennale; probabilmente, è stata ritenuta un *optional*. Tuttavia, anche quando non era prevista, il DAP forniva informazioni, prima al procuratore nazionale antimafia, poi alla Commissione parlamentare antimafia.

Da qui, infatti, sono partite tutte le iniziative di riforma che hanno portato a quel circuito virtuoso, fra DAP, DNA e DDA, che ha fatto sì che il regime di cui al 41-*bis* tenesse, che i provvedimenti non venissero più annullati, che ci fosse la riforma con il tribunale di sorveglianza di Roma come giudice unico di queste questioni.

Per anni non mi sono più occupato dalla materia, ma leggendo queste carte – e vi ringrazio per avermi fatto studiare un'altra volta – mi sono reso conto che siamo tornati indietro, come nel gioco dell'oca. Ma questo non è possibile. Non è possibile che lo Stato non sia nelle condizioni di fare memoria storica di quello che è accaduto e commetta di nuovo gli stessi identici errori. C'è di mezzo la sicurezza nazionale, che passa attraverso la prevenzione delle realtà criminali e mafiose nella vita penitenziaria.

Io ho portato questi allegati, che rappresentano il modo in cui si lavorava un tempo e io vorrei capire se oggi si lavora ancora così. Non spetta a me dirlo, per carità, ma vi assicuro che non è possibile affrontare questi temi senza conoscere la storia di questo istituto, che è molto semplice perché, se fosse una storia per esperti, io non me ne sarei potuto occupare.

Sono quattro disposizioni applicate secondo categorie semplici, senza nessuna particolare difficoltà. Ovviamente, non possiamo prestare il fianco all'impreparazione, altrimenti si verificano casi come quello accaduto a Santa Maria Capua Vetere, che sono la prova provata dell'abbandono totale della realtà penitenziaria. Io ancora oggi, in questo momento storico, non ho visto un solo accertamento di responsabilità su quanto accaduto a Santa Maria Capua Vetere.

Nell'immaginario collettivo è passato che la colpa della vicenda fosse della polizia penitenziaria composta da torturatori. Fermo restando che chi ha commesso quei reati deve pagare e anche in maniera rigorosa, quella è la dimostrazione chiara di una situazione di abbandono, da parte dello Stato, di operatori che stavano sul territorio e che per anni hanno dichiarato, attraverso i sindacati, che vi erano situazioni ingestibili e ingovernabili. A un certo punto, come nel Far West, come in Sudamerica, si sono fatti giustizia da sé, per l'assenza totale dello Stato nella realtà penitenziaria.

Come ha detto bene Adriano Sofri in un articolo, non si tratta di mele marce. Di mele marce si può parlare quando, in una realtà di 500 persone, cinque pervertiti si chiudono in una stanza e fanno giustizia sommaria. In questo caso erano tutti. Allora, se sono tutti, dobbiamo interrogarci sul perché questo è accaduto e su quanto abbandono c'è stato.

Le carceri non sono un luogo da sottovalutare, perché noi non reggeremo democraticamente un altro marzo del 2020 e perché le carceri sono il bastione su cui si fonda lo Stato di diritto. Se lo Stato di diritto viene meno, perché qualcuno nelle carceri fa quello che vuole, la democrazia viene meno. Qualcuno proporrà qualcosa di molto forte e si vorrà riappropriare di quello che, simbolicamente, è il punto di riferimento della democrazia.

CANTALAMESSA (*Lega*). Signor Presidente, ringrazio molto il dottor Ardita. La sua opinione è chiara e ringrazio per la limpidezza con la quale l'ha espressa. Mi sembra di capire che giudichi il testo poco efficiente al fine di evitare che si allarghino quelle maglie, perché è troppo complesso. Vorrei capire proprio questo perché mi sembra che lei sia favorevole sui primi due punti e poi diventa tutto più complicato. La finalità è quella di evitare che quella maglia si allarghi ma, di fatto, con tutti questi elementi, si allarga molto di più.

In primo luogo, chiedo se eventuali interventi da un punto di vista parlamentare potrebbero essere finalizzati a renderlo più semplice e dunque più certo; in secondo luogo, lei ad un certo punto ha parlato del tribunale di sorveglianza, partendo dal presupposto che è chi si trova all'esterno del carcere a condizionare chi è all'interno. È dall'esterno che avviene il dialogo con l'interno e non viceversa.

Se ho capito bene, lei dice che per questa ragione il tribunale di sorveglianza, che fa un ottimo lavoro sempre e comunque, in questo caso potrebbe non essere l'organo giusto, poiché a dover essere sorvegliata è la comunicazione dall'esterno verso l'interno e non quella dall'interno verso l'esterno.

SARTI (*M5S*). Signor Presidente, ringrazio il dottor Ardita per questa nuova audizione. Era già stato un piacere ascoltarlo nella prima fase di questo lavoro in Commissione giustizia alla Camera, sempre sullo stesso tema.

Quello in questione è uno dei provvedimenti che nessuno vorrebbe mai trovarsi a dover scrivere. Purtroppo, ci siamo ritrovati in questa situazione ma non è di sicuro un desiderio che avevamo. Il problema, come si è detto, deriva non solo dalle pronunce in sede di Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) o da parte della nostra Corte costituzionale ma, a mio avviso, è da ritrovare in un percorso che probabilmente è stato un po' sottovalutato, prima ancora che arrivasse la sentenza CEDU del 2019 sul permesso premio.

Pongo due domande al dottor Ardita. Sui principi siamo in linea. Anche in questa Commissione, infatti, abbiamo lavorato prima sull'esame della sentenza della Corte costituzionale sui permessi premio del 2019 e ora ci siamo ritrovati a valutare anche l'ordinanza del 2021 che è intervenuta sulla liberazione condizionale.

La mia prima domanda riguarda la competenza. Giustamente, lei ha citato il grande lavoro che era stato fatto nel 2009 per arrivare al tribunale di sorveglianza di Roma come unico organo competente sui reclami per le

eventuali concessioni di proroghe del regime di cui al 41-*bis*. È stato un lavoro largamente condiviso, ma adesso ci troviamo in una situazione molto diversa.

Quando noi ci siamo ritrovati, in questa Commissione e in sede di Commissione giustizia alla Camera e al Senato, ad affrontare il tema della competenza, tutti volevamo cercare di evitare che vi fosse difformità di sentenze a livello territoriale. Questa era l'intenzione di tutti, in linea di principio. Il problema è che, in questo caso, non si tratta semplicemente di proroghe legate al 41-*bis* ma di tutti i benefici penitenziari, di liberazione condizionale e di sentenze che comportano un intervento della magistratura di sorveglianza e del giudice di sorveglianza in generale.

Intervento che non sarà relegato a qualche intervento ogni tanto. Vi saranno tantissime richieste, che investiranno e investono periodicamente permessi premio, richieste di lavoro all'esterno, semilibertà e liberazione condizionale quando sono scontati determinati anni di pena.

Già questo dato ci fa comprendere che, eventualmente, prevedere un tribunale unico a Roma comporterebbe un aggravio di lavoro che da solo ingolferebbe tutto, anche con un cospicuo spostamento d'organico. Tralascio i problemi costituzionali che questo comporta e di cui si è parlato tantissimo.

Posto che, come le ho detto, l'intenzione ci sarebbe anche, qui però non stiamo parlando soltanto delle competenze in materia di detenuti al 41-*bis* e delle richieste che possono fare i detenuti sottoposti a tale regime. Già in quel caso, infatti, si era prospettata l'idea di porre tutta la competenza sul tribunale di sorveglianza di Roma ma solo per i detenuti al 41-*bis*.

Si è però determinato un problema ulteriore, perché qui non si tratta di detenuti sottoposti al regime del 41-*bis*. Le richieste di permessi premio, lavoro all'esterno, benefici e liberazione condizionale sono tantissime e investiranno larga parte dei detenuti che potranno chiedere questa eventuale concessione.

Per questo, se avessimo lasciata tutta la competenza ai magistrati di sorveglianza, ci saremmo trovati tutti i magistrati di sorveglianza in prima istanza sui permessi premio e il lavoro all'esterno. Almeno abbiamo fatto questa scelta, condivisibile o meno, di provare a spostare la competenza sul tribunale, su una sede collegiale e non su unico magistrato di sorveglianza, per i permessi premio e il lavoro all'esterno.

Anche questa scelta non è esente da critiche, ma uno spostamento come quello che intendeva lei, su cui noi abbiamo ragionato tanto, è stato difficile da superare. A fronte del fatto che si sta parlando di tutti i benefici penitenziari, le chiedo come si potrebbe risolvere e spostare tutto sotto l'unica competenza di un tribunale unico, perché questo è comunque un dato su cui anche noi ci siamo trovati a dover riflettere e che ci ha portato a fare questa scelta.

Passando all'altra questione, è vero che forse ci saranno troppe deduzioni nel comma 1-*bis*. È pur vero che, quando al secondo comma si definisce la procedura, si prevedono comunque pareri che devono essere espressi dalla Direzione distrettuale antimafia competente che ha emesso



la sentenza su quel determinato detenuto ed eventualmente il parere della DNAA per tutti i reati che riguardano l'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, del codice di procedura penale. Pertanto, questi pareri verranno espressi a supporto del giudizio che dovrà essere emesso dal tribunale di sorveglianza. Inoltre, nella procedura abbiamo anche inserito la previsione che debbano essere comunque disposti accertamenti patrimoniali, sulla base del lavoro fatto sulle misure di prevenzione, non solo sul detenuto, ma anche su tutto il contesto familiare. Non sappiamo se questo possa bastare. Non è facile scrivere una norma del genere, ma le chiedo un giudizio su questo specifico punto: se comunque devono essere espressi i pareri da parte della Direzione distrettuale antimafia. Pensavo al discorso che facevamo prima, sul fatto che sono le organizzazioni di appartenenza ad esercitare un controllo e a cercare il collegamento e non il singolo detenuto. Già con un parere motivato della Direzione distrettuale antimafia o della DNAA spero si potrà avere uniformità di giudizio allorquando il detenuto o quei 150 detenuti appartenenti a quell'organizzazione chiedono un permesso.

Un ultimo passaggio riguarda la motivazione. All'interno della procedura è stato previsto che, nel provvedimento che decide sull'istanza di concessione dei benefici, il giudice debba indicare specificamente le ragioni dell'accoglimento o del rigetto dell'istanza medesima, tenuto conto, chiaramente, dei pareri acquisiti da parte di tutti gli organi competenti. Il fatto che ci sia questa motivazione rafforzata può costituire un problema in sede di diniego o di accoglimento del parere oppure è un falso problema? Potrebbe esserci come non esserci oppure è un problema il fatto di scrivere nella norma che il giudice indichi specificamente le ragioni dell'accoglimento o del diniego?

*ARDITA.* Signor Presidente, con riguardo alla questione sul tribunale di sorveglianza di cui alla domanda del deputato Cantalamessa, questi mi ha chiesto se una delle ipotesi potesse essere di individuare un tribunale diverso per affrontare tali questioni. Poc'anzi ho fatto soltanto un riepilogo storico di quanto era accaduto nel passato. Ho detto che, quando si trattò del 41-*bis*, essendo questa una misura di prevenzione pura, se ne poteva benissimo occupare il tribunale del luogo dove era stato emesso il titolo giudiziario, nelle vesti di tribunale della prevenzione. Questa linea non è passata perché si è ritenuto che la magistratura di sorveglianza avesse acquisito oramai un'esperienza in questa materia e si è ritenuto di mantenere la sorveglianza all'interno di questa competenza. Si è cercato, però, di creare una compensazione in maniera abbastanza forte, individuando un unico tribunale di sorveglianza.

Questo comporta che gli organi centrali che devono occuparsene hanno un solo interlocutore, c'è una linea di interpretazione che è quella e non può esserci qualcuno che, come accadde nei primi tempi, concepiva l'istituto in modo balzano, come una sorta di punizione ulteriore, e quindi cercava il reato per applicare il 41-*bis*: erano situazioni veramente incredibili. Però, sono accadute e sono riportate negli atti del DAP e negli atti parlamentari.

Quello che si è ottenuto è stato quindi un ottimo risultato, perché questo tribunale sta funzionando. È diventato un tribunale di prevenzione, con una competenza di prevenzione ma sta funzionando. È fortemente improbabile che questa competenza sui benefici possa passare al tribunale di prevenzione, perché quella è una competenza propria dell'aspetto proprio tipico della sorveglianza, come ha spiegato benissimo la deputata Sarti nel suo intervento. Queste sono le tipiche forme di espressione della sorveglianza.

Quindi, se, a mio avviso, non è probabile e non è possibile ipotizzare un trasferimento di competenze, passando alla domanda della deputata Sarti, sarebbe però possibile anche in questo caso ipotizzare una competenza centrale. Anzi, è necessario. Se vogliamo salvare l'ergastolo ostativo, non c'è altra strada se non quella di unificare la competenza del tribunale di sorveglianza di Roma.

Certo, vi è un ostacolo, legato a tutti i permessi, a tutte le misure alternative, a tutti i benefici penitenziari, a tutte le liberazioni condizionali. Questa misura, infatti, si sarebbe potuta attuare e si potrebbe attuare se l'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario non fosse stato totalmente snaturato, in una maniera sulla quale non voglio esprimere giudizi. Nell'articolo 4-*bis* sono entrati i reati contro la pubblica amministrazione: cosa c'entrano con questo articolo?

Il problema non è la pena che si prevede. Si può prevedere anche la legge del taglione e la pena di morte. Fate quello che volete ma lasciate stare l'articolo 4-*bis* perché quella norma è stata pensata per la criminalità organizzata. Se vi inserite tutta una serie di reati che non c'entrano niente, l'effetto sarà soltanto uno: la lotta alla criminalità organizzata affonderà.

È ciò che abbiamo detto dal primo giorno, quando abbiamo visto che questo testo contemplava il peculato commesso dal vigile urbano come sbarramento ai benefici penitenziari, esattamente come il reato di mafia che ha commesso Totò Riina. Il punto è che, se si appesantisce una norma che già di per sé è stato faticoso mantenere per quella che, questo sarà l'effetto.

Nella parte qualificata dell'articolo 4-*bis*, ci sono reati che nulla hanno a che spartire con la criminalità organizzata e che vengono mantenuti là. Da interprete, io mi chiedo se il Parlamento può ammettere che questa norma sia in vigore da tre anni. Il comma 1-*bis* afferma che i benefici di cui al comma 1, appunto la norma attualmente in vigore, quelli per cui c'è lo sbarramento, possono essere concessi purché siano stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva.

Che c'entra questo con le ipotesi monosoggettive che sono previste nel comma 1, cioè il peculato e la corruzione? Niente. Peraltro, vi è anche il rischio di incorrere in una incoerenza normativa. Le incoerenze normative non sono un problema estetico perché, se così fosse, non me ne importerebbe nulla. Le incoerenze normative portano l'interprete, che ha una visione *abrogans* e a cui non piace l'istituto, a individuarne i punti di debolezza che portano alla caduta del sistema di prevenzione.

Se si mette mano a questo articolo 4-*bis*, l'ipotesi concernente i reati contro la pubblica amministrazione va messa in un altro comma, nel quale magari prevedete la pena di morte. Non importa: intanto bisogna ripulire l'articolo 4-*bis*.

Dico questo perché ho letto un recente articolo di giurisprudenza, molto ben scritto, nel quale si riportava che l'articolo 4-*bis* era stato sottoposto a ben quindici interventi normativi. Ma si può torturare una norma con 15 interventi normativi, praticamente uno all'anno? Ho letto, con un pizzico di soddisfazione, questo autore sostenere che il sesto e l'ottavo intervento, quelli di quando noi lavoravamo disperatamente nel tentativo di cambiare queste norme, avevano lo scopo di effettuare un riassetto normativo e sistematico.

Questo è un modo per dire che avevamo ripulito questa norma, che era stata inquinata. L'abbiamo pulita due volte, nel 2006 e nel 2009. Poi, nel 2015 e 2016, è stata un'altra volta riempita di reati che non c'entrano niente. Addirittura nel 2009, siccome nell'articolo 4-*bis* ci sono reati di prima e di seconda fascia (i reati di prima fascia erano quelli di criminalità organizzata, mentre quelli di seconda fascia erano quelli *borderline* su cui si creava confusione), abbiamo introdotto un comma.

I commi 1 e 1-*bis* nascono da questo intervento del 2009, che fa parte di quel lavoro organizzativo, di studio, di filtro, di analisi degli strumenti normativi che poi rende più agile il lavoro del Parlamento, più semplice quello dell'interprete e impedisce che chi non ama questi istituti legittimamente li faccia cadere: perché se gli strumenti normativi non sono adeguati, gli istituti purtroppo cadono. Questa è la mia risposta.

Io penso che si possa e si debba fare una concentrazione di competenza sul tribunale di sorveglianza di Roma, dotandolo dell'apparato necessario di uomini e di mezzi, ma che lo si debba fare riportando l'articolo 4-*bis* al suo alveo. Non è possibile, infatti, che il tribunale di sorveglianza di Roma si occupi del vigile urbano, che ha percepito 50 euro per compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio, ai fini della concessione di un beneficio penitenziario, dovendo dimostrare l'inesistenza di collegamenti con la criminalità organizzata. Questo deve dimostrare ed è una cosa veramente imbarazzante per l'interprete.

Le domande sono state tutte molto opportune. Mi scuso per il tono delle risposte, ma le mie sono anche le considerazioni di chi per anni ha lavorato con questi strumenti e poi, improvvisamente, si è trovato di fronte questa situazione di arcipelago normativo un po' incoerente.

I pareri della DDA sono certamente importanti. Anzi, in questa legge sono state inserite previsioni molto opportune, come ad esempio il recepimento di un meccanismo di informazioni e di collaborazione fra DDA, DNAA e uffici giudiziari, che era nato in questi anni e che nel testo è stato completato bene da questi pareri. Prima non c'erano e questo è un ottimo intervento.

Così come ottimo intervento è il superamento del comma 2, che prevedeva che il Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica fosse l'organo di riferimento delle informazioni. Avete fatto bene a prevedere tale supe-

ramento, perché quel comitato non conosce queste realtà. Non è certo composto da incompetenti, bensì dai più competenti in materia di sicurezza pubblica e di ordine pubblico, ma la loro attività non c'entra niente con la prevenzione penale.

Se un collaboratore di giustizia dice che i figli di un detenuto al 41-*bis*, col suo consenso, si sono aggregati e stanno sparando e il tribunale di sorveglianza chiede informazioni a tale comitato per quel detenuto al 41-*bis* o in regime di alta sicurezza, il comitato non lo sa. È molto semplice: non lo sa e dirà che va tutto bene.

Nel testo ci sono sicuramente aspetti molto positivi ed è stato scritto con i migliori auspici. Quello che manca, purtroppo, è questo coordinamento generale fra pezzi di Stato. Tutti dovrebbero cercare di ragionare sullo stesso versante e di scambiarsi le informazioni. Soprattutto, secondo me ciò che manca è l'aspetto della unicità del tribunale di sorveglianza di Roma.

Tra l'altro, un'altra previsione importante da voi inserita è la partecipazione all'udienza del pubblico ministero del luogo ove si è originato il titolo detentivo. È una misura molto opportuna, che fa parte di quel pacchetto di provvedimenti e proposte che trovate qui, che sono state avanzate tra il 2002 e il 2009 e che oggi sono recepite.

Io sono più che contento di questo, ma chiaramente anche questa partecipazione confligge con la mancanza di unicità dell'organo giudiziario, perché questo soggetto, come una madonna pellegrina, dovrà fare il giro di diversi uffici giudiziari, di diverse sorveglianze. Questo è l'unico aspetto che meriterebbe di essere coordinato meglio.

ASCARI (*M5S*). Signor Presidente, ringrazio il dottor Ardita per il contributo che ci sta dando. Sempre sulla base del testo che lei ha avuto modo di esaminare, chiedo la sua opinione in merito alla collaborazione impossibile, per quanto riguarda una norma transitoria da prevedere, visto che comunque vengono cambiati alcuni aspetti, come per esempio quello inerente la liberazione condizionale, che è stata portata da 26 a 30 anni. Le chiedo quindi qual è il suo punto di vista in merito.

Da quello che posso aver capito, lei sostiene che forse sarebbe stato opportuno separare reati di prima fascia da quelli di seconda fascia, per dare distinzione e più ordine alla norma.

Lei ha detto che il penitenziario è diventato il luogo della semplificazione. Rispetto a questo, come diceva la collega Sarti, non è stato di certo facile scrivere questa norma, però non è neanche facile rapportarsi con gli istituti di pena oggi esistenti, soprattutto con i regimi carcerari di 41-*bis*. Peraltro, il Comitato competente ha svolto un'istruttoria sui regimi di 41-*bis* e alta sicurezza: nessun istituto penitenziario è a norma, tranne quello di Sassari. Quindi, già questo è un problema. Parlo della casa circondariale in località Bancali a Sassari, che prevede proprio una separazione, un'impossibilità di parlarsi. Si attende da anni l'apertura di quello di Cagliari, che al momento ancora non c'è.

È qui che interviene la mia domanda, che fa appello alla sua esperienza. Il problema è che differenziare logisticamente i detenuti per mafia perde senso, se poi hanno lo stesso sistema custodiale dei detenuti comuni: con ciò torno alla semplificazione di cui lei parlava.

Lei, dottor Ardita, diceva il 41-*bis* è una realtà considerata estranea al mondo penitenziario. Tuttavia, quando c'è l'estensione dei benefici, questa estraneità non vale. Penso alla cottura dei cibi, alle ore d'aria, alla censura per quanto riguarda la comunicazione con gli avvocati, alle circolari del 2007 e 2009 e a come sono cambiate nel 2012 e nel 2015, soprattutto con riferimento alla sorveglianza dinamica.

Dal 2012 tutti i detenuti comuni hanno regime aperto e con la circolare del 2015, che ha citato anche lei, si stabilisce che i circuiti di alta sicurezza hanno il regime chiuso, ma poi si prevede che devono stare aperti per otto ore. Quindi, sembra un po' un *escamotage*. Vorrei approfondire questo aspetto, perché noi scriviamo le norme, ma poi il sistema carcerario afferma l'opposto.

Vorrei conoscere la sua opinione, sapere cosa propone di fare adesso in merito a questo regime. Secondo lei, basta cambiare le circolari attuali? Se sì, in che modo? Per tutti i detenuti o solo per quelli in alta sicurezza? Chiedo tutto ciò per quanto riguarda l'organizzazione penitenziaria, alla luce del fatto che lei ha avuto modo di vederla dall'interno.

Faccio un'ultima domanda, su un tema su cui mi sono un po' impuntata. All'interno del Comitato su 41-*bis* ed alta sicurezza abbiamo sentito il Gruppo operativo mobile (GOM), che è in contatto continuo con i detenuti nel regime carcerario di 41-*bis*.

È intervenuta una ultima sentenza per quanto riguarda la posta degli avvocati. Adesso non ricordo con esattezza cosa stabilisca, ma il GOM ha detto che essa rappresenta un problema, perché quando a un detenuto arrivano delle raccomandate su cui è scritto il nome di un avvocato, non si ha garanzia, a meno che non ci sia espressamente la nomina del legale di fiducia, secondo le norme del codice di procedura penale.

Per questo era stato pensato a un correttivo all'articolo 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *e*), della legge 26 luglio 1975, n. 354. In realtà, il correttivo è banalissimo, veramente a prova di buon senso, e prevede alla lettera *e*) che la corrispondenza inviata dai difensori fuori dalle ipotesi di cui agli articoli 103 del codice di procedura penale e 35 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale può essere inoltrata al detenuto senza visto o censura, solo previa attestazione sulla busta della avvenuta identificazione del mittente, che può essere effettuata dall'ufficio impugnazioni presente nel circondario dei tribunali da cui la corrispondenza viene spedita, dal Presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati di appartenenza o da un suo delegato. La corrispondenza inviata dal detenuto al difensore può essere inoltrata senza visto di censura solo previa verifica da parte della direzione dell'istituto dell'effettiva nomina del difensore nel processo cui la corrispondenza si riferisce, nonché dell'iscrizione del difensore stesso all'albo degli avvocati, dell'esattezza e attualità dell'indirizzo cui la corrispondenza è inviata. La procedura indicata non si

applica alla corrispondenza con i membri del Parlamento, con autorità europee o nazionali aventi competenza in materia di giustizia.

È una piccola misura, che ovviamente non risolve i grossi problemi ad oggi esistenti. Tuttavia, visto che negli anni si sono trascurate le piccole cose e oggi ci troviamo con uno smantellamento totale dell'ergastolo ostativo, le chiedo se anche questa previsione, nel suo piccolo, può essere utile.

*ARDITA.* Signor Presidente, dall'intervento della deputata Ascari ho desunto che molte questioni sono molto chiare al Parlamento e questo mi conforta, perché sono questioni molto delicate e di dettaglio. Penso alla circolare del 2015, molto opportunamente citata. Questo dà per scontate molte cose che potrei dire. Noto invece che il Parlamento conosce quelli che sono punti molto importanti, perché questa è la reale vita penitenziaria.

Rispondo subito all'ultima domanda. Noi non possiamo scrivere nelle leggi una elencazione di dettaglio di norme secondarie, altrimenti la legge perde la sua natura. La legge deve essere sintetica e breve, deve avere un concetto chiaro e un obiettivo. Poi l'amministrazione traduce la legge in atti dell'amministrazione.

È impensabile fare una legge del genere, anche perché lo spirito che anima il controllo della corrispondenza è molto semplice: la posta degli avvocati non si può guardare. Questo è pacifico, è un principio sacrosanto di diritto che non possiamo pensare di violare.

Se ci sono dei dubbi, si fa un regolamento, si fa una circolare ministeriale e si stabilisce come si trattano i casi dubbi. Tutto questo deve trovare spazio in una circolare ben fatta. Se il DAP non vuol fare le circolari, pazienza. Vi è una responsabilità politica, che oggi è scomparsa, mentre una volta c'era. I dicasteri fanno capo a un Ministro: quando succede un problema grave, si risale la catena e da lì si verifica. Ai miei tempi funzionava così. Non potevi fare un errore grave, un'omissione grave, altrimenti compromettevi la buona gestione del Ministero. Queste sono materie di competenza secondaria del Ministero. Il DAP deve emanare la circolare e deve farla anche bene.

Se si riferisce alla questione scorsa, che riguardava il telegramma, quello era un problema diverso. Infatti, sono intervenuto a spiegare che quello era un caso diverso. Si trattava di un telegramma aperto, non era una busta chiusa. Il detenuto consegna un telegramma con un testo aperto; lo fa vedere lui stesso alla matricola. La matricola si accorge che il testo è obliquo e ovviamente non lo inoltra. Se con quel testo obliquo avessero fatto un omicidio, cosa sarebbe accaduto? In base all'articolo 40 capoverso, avrebbero risposto di omicidio il direttore, che ha delegato la censura e l'agente che l'ha fatta. Sono due questioni diverse. A normazione invariata la posta degli avvocati non si può guardare ed è giusto che sia così.

Tutto il resto, invece, va regolamentato in modo diverso e molto più rigoroso, a cominciare dalle questioni che riguardano l'alta sicurezza. Infatti, come lei ha detto benissimo, se ai detenuti in alta sicurezza si applicano le regole che riguardano i comuni detenuti, peggio ancora di come si

applicano ai comuni detenuti, che senso ha fare l'alta sicurezza? Peraltro, l'alta sicurezza fu pensata per la prima volta nel 1992, dopo la morte di Falcone e Borsellino: non bisogna dimenticare queste date.

Ci siamo svegliati la mattina e abbiamo capito che in carcere comandava la mafia. Evidentemente, però, ancora non abbiamo risolto tale problema, perché ruotiamo attorno a questi temi. Quando si verificano le rivolte in realtà ad alta sicurezza è perché non ci sono le regole. Lei ha detto benissimo che nel 2015 è arrivata una circolare in cui c'era scritto che i detenuti in alta sicurezza dovevano stare in regime chiuso.

È una bellissima notizia: si legge una cosa del genere e si pensa che ci sia ordine. Poi, però, la circolare prosegue affermando che, d'altra parte, in Europa oramai è un dato consolidato, non so da dove ricavato, che i detenuti ad alta sicurezza stiano otto ore in regime aperto.

In Europa i detenuti in alta sicurezza stanno otto ore in regime aperto? Io ho girato le carceri di tutta l'Europa e questa affermazione non ha fondamento. In alcuni sistemi penitenziari stanno al chiuso 24 ore su 24, addirittura in violazione dei diritti umani. Io sono stato in Serbia per una questione che riguardava la revisione del sistema penitenziario di quel Paese e ho visto detenuti che non facevano l'ora di aria per quattro mesi consecutivi. Questo è un principio di inciviltà giuridica, non va bene, non funziona. Le regole comportano il rispetto dei diritti umani.

La parte che riguarda la cottura dei cibi è stata inserita nel 2009. Questa previsione, insieme alla modifica dell'articolo 4-*bis*, è uscita dal nostro ufficio. Ci abbiamo lavorato molto; io ero in contatto sia con il Ministro dell'epoca sia con alcuni componenti della Commissione giustizia, anche di partiti di opposizione, perché c'era un atteggiamento di apertura verso tutti, giustamente.

Stavano rielaborando questa normativa e mi fu ventilata la questione della cottura dei cibi. Ma non occorre normare sui cibi perché, anche se do atto che effettivamente attraverso i cibi è possibile far passare messaggi o mettere qualcosa, la legge non può parlare di cibi, così come non può parlare della busta vidimata. La legge deve essere sintetica, poi l'amministrazione sa come gestire.

D'altra parte, è sempre pericoloso che in una legge vengano inseriti troppi elementi, perché quello che non è compito della legge, inevitabilmente cade. Così avvenne, nel senso che, dopo essermi raccomandato e aver ricevuto rassicurazioni che non sarebbe mai stata inserita questa norma sulla cottura dei cibi, me la sono trovata approvata dal Parlamento e pubblicata in Gazzetta Ufficiale. E infatti è stato l'unica parte di quella legge a cadere di fronte alla Corte costituzionale.

Pertanto, oggi la cottura dei cibi è diventata un diritto. Lo scopo era quello, benefico, di impedire che i cibi potessero essere oggetto o veicolo di messaggi, l'effetto è stato quello che adesso è un diritto scambiarsi i cibi dopo averli cotti. Secondo me, è una operazione innocua e la verifica è anche un po' eccessiva, se ci si rende conto che non c'è pericolo. Se i detenuti si scambiano la pasta e si può verificare che non c'è un pericolo, non cambia molto.

Tuttavia, siccome ci può essere un pericolo, ma la cottura dei cibi viene costruita come un diritto a seguito della dichiarata illegittimità costituzionale della norma, abbiamo ottenuto esattamente l'effetto contrario rispetto a quello che volevamo ottenere.

La domanda sulla liberazione condizionale dopo aver scontato trent'anni di pena è molto opportuna. Sono misure di riduzione del danno. Sull'alta sicurezza c'è da fare un lungo discorso perché il fatto che l'alta sicurezza abbia ceduto ha determinato una serie di conseguenze enormi, tra cui quella, che suona spiacevole sentirsi dire, ma che è la realtà, che la mafia purtroppo comanda in carcere.

Abbiamo visto cosa è successo a Santa Maria Capua Vetere. I mafiosi comandano in carcere e, per far sì che non comandino, non ci sono le norme del codice e la disciplina, ma il *Far West*, il Sud America, le torture, le organizzazioni di pestaggi. Questo non è proprio di uno Stato civile. In uno Stato civile comanda solo lo Stato ed è impensabile che il carcere possa diventare un luogo nel quale comandano i detenuti.

È il fondamento dello Stato di diritto. Se viene meno questo, viene meno, anche nell'immaginario dei cittadini, lo Stato di diritto. E dove non c'è lo Stato di diritto, sappiamo bene cosa può accadere e quali estremismi possono prevalere in una democrazia.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Ardita, le cui considerazioni sono state ampiamente apprezzate da tutti i presenti e da tutti coloro che hanno seguito questa audizione anche da remoto, e dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 16,10.*