

**OSSERVAZIONI TECNICHE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2574
APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI IL 31 MARZO 2022**

Alla scrivente dott.ssa Maria Antonia Vertaldi, quale Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Roma è stato richiesto di sollecitamente formulare osservazioni in ordine al disegno di legge N. 2574, approvato dalla Camera dei deputati il 31 marzo 2022, nel testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa di vari deputati.

Le considerazioni che seguono sono esclusivamente di ordine tecnico.

- 1) E' stato eliminato dall'art. 4 bis O.P. il co. I bis riguardante l'istituto della **collaborazione inesigibile** cui aveva dato vita la Consulta constatate situazioni nelle quali il detenuto, in ragione di una partecipazione minima al reato, o del compiuto disvelamento dei fatti e delle responsabilità, non fosse in grado di offrire una collaborazione utile con la giustizia e, dunque, fosse ingiustamente escluso dall'accesso ai benefici (comma inserito dall'art.3 c1 lett.a) L.23.2.2009 n.11).

Il carattere di necessità dell'istituto è stato consacrato dalla Consulta con due diverse pronunce additive e rimarcate con sentenza n. 20/2022 - motivate dalla esigenza di tutela del principio di eguaglianza sostanziale nonché dell'anima costituzionale di ogni pena - ove le ipotesi di impossibilità/inesigibilità della collaborazione sono state estese a tutti i casi in cui il soggetto condannato per reati ostativi, incolpevolmente impossibilitato a collaborare con la giustizia, fosse di fatto irreversibilmente sottratto all'accesso ai benefici premiali .

Si ritiene che il soggetto la cui collaborazione sia riconosciuta inesigibile non possa essere assimilabile al non collaborante. **La differenza è chiara e sostanziale tra chi vuole collaborare ma non può e chi, pur potendo, sceglie di non farlo.**

E' pur vero che la **procedura di valutazione della collaborazione inesigibile** è faticosa, complessa e di difficile accesso; d'altra parte tutte le procedure previste nel progetto di riforma *de quo* appaiono essere tali attesa la portata dei principi costituzionali e dei diversi diritti da mantenere in equilibrio.

Si evidenzia, tuttavia, che attesa l'esistenza e l'operatività attuale di adeguato procedimento per addivenire alla pronuncia in parola, non appare opportuno fare *tabula rasa* e sottrarre una *chance*, già rigidamente regolamentata, a chi si trovi nella possibilità di dimostrare la inesigibilità e la impossibilità della sua collaborazione con

la giustizia, il quale, di fatto, finirà con l' essere parificato al soggetto non collaborante per sua scelta legittima sul quale ricade la presunzione, ora relativa, di perdurante pericolosità sociale da abbattere attraverso la rete di allegazioni, pareri e sbarramenti laddove, una volta che l'Organo collegiale abbia acclarato che un condannato non collabora, non perché non vuole, ma perché non può, deriva il venir meno della condizione di “ostativo” e, pertanto, non è tenuto all'onere della prova rafforzato (assenza di collegamenti e impossibilità di ripristino).

Si ritiene, infatti, che la mancata collaborazione involontaria non possa equipararsi alla mancata collaborazione volontaria, pena l'incostituzionalità di una norma, il nuovo art. 4 bis co. I bis, che muove da una confusione concettuale ed elimina un istituto introdotto a sanare una già constatata illegittimità.

2) Il nuovo testo richiede che il condannato detenuto dimostri **l'integrale adempimento delle obbligazioni civili e degli obblighi di riparazione pecuniaria** conseguenti alla condanna o l'assoluta impossibilità di tali adempimenti, in relazione ad essi apparrebbe necessario richiedere e verificare la fonte di provenienza delle somme di danaro utilizzate al fine di conoscere ovvero scongiurare la loro provenienza da patrimoni criminali dissimulati.

Sul punto 2) sopra indicato nonché, sul previsto accertamento da parte del giudice della **“sussistenza di iniziative dell'interessato a favore delle vittime, sia nelle forme risarcitorie che in quelle della giustizia riparativa”**, **andrebbero, pertanto, estesi gli accertamenti in ordine alle condizioni reddituali e patrimoniali, al tenore di vita, alle attività economiche eventualmente svolte anche da familiari stretti e rete amicale più prossima e alla pendenza o definitività di misure di prevenzione personali o patrimoniali.**

3) Circa **le specifiche allegazioni, diverse e ulteriori rispetto ad una dichiarazione di dissociazione dall'organizzazione criminale di originaria appartenenza, idonee ad escludere con certezza l'attualità di collegamenti ed il pericolo di ripristino degli stessi, si rileva che appare necessitata una dichiarazione di dissociazione.**

Restano, pertanto, fuori le aspirazioni di ritorno in società di quanti abbiano esercitato il diritto al silenzio (più volte definito inalienabile – sentt. n.238 del 2014, 323 del 1989, 18 del 1982) o non abbiano mai cessato di gridare la propria professione di innocenza. Trattasi di diritti non contemplati nel testo in esame e, pertanto, non tutelati.

- 4) **Uniforme è l'onere probatorio previsto per accedere al permesso premio e a tutte le misure ordinamentali** le quali, invece, sono connotate da differenze di sostanza connaturate al raggiungimento da parte del ristretto di obiettivi progressivi che lo rendano gradualmente meritevole di accedere a più ampi spazi di libertà e di responsabilità.

La liberazione condizionale costituisce il momento ultimo di un percorso; la possibilità concreta per il recluso di fare ritorno in società. È previsto che la persona condannata possa giungervi attraverso una osservazione intramuraria e, man mano che espia la sua pena, attraverso momenti di valutazione esterna via via più dilatati nel rispetto di un altro principio, anch'esso di valenza costituzionale: la progressione trattamentale. L'ordinamento, dunque, offre al detenuto l'opportunità di dimostrare l'effettività del proprio recupero gradatamente, risultando illogico che una persona torni libera in società senza che se ne sia testato il comportamento nell'approccio con il mondo esterno. Ciò corrisponde innanzitutto a un'esigenza di sicurezza ma anche alla necessità che il ristretto riprenda il contatto con il contesto sociale in modo progressivo e non traumatico. Per tale ragione l'ordinamento penitenziario prevede una progressività nel trattamento ipotizzando la concessione di una serie gradata di misure di reintegrazione: dal permesso premio, considerato parte del percorso trattamentale, elemento principe del trattamento, che consente un primo, breve contatto con l'esterno, che reiterato nel tempo consente al soggetto detenuto di acquisire sempre maggiori abilità alla gestione responsabile di spazi di libertà, verosimilmente sempre più ampi in caso di andamento positivo, fino a giungere alle misure alternative alla detenzione (semilibertà, detenzione domiciliare, affidamento in prova al servizio sociale, fino alla liberazione condizionale).

Pur volendo non diversificare l'onere probatorio rispetto alle diverse misure di cui sopra, è particolarmente importante che venga riservata particolare attenzione da parte dei professionisti addetti all'osservazione del soggetto detenuto alle diverse tappe del suo percorso rieducazionale nonché, alla verifica della acquisizione di sempre maggiore responsabilità nel corso della gestione dei diversi spazi di libertà, indice del suo continuo *empowerment*, se non si vuole destituire di ragionevolezza e di efficacia l'individualizzazione del trattamento e la commisurazione ai progressi del soggetto dei benefici in relazione ai risultati raggiunti e alla gradualità della restituzione al consesso sociale.

La Magistratura di sorveglianza che si vede restituito quel segmento di giurisdizione che l'automatismo e la preclusione di cui all'art. 4bis c.1 o.p. aveva congelato, nella conduzione del delicato, complesso e composito giudizio di cui al Progetto in parola deve essere messa in condizione di bene operare. Già la Corte Costituzionale con la Sent.253/2019 aveva immaginato e disegnato un controllo giurisdizionale sofisticato

ed approfondito, proprio di un Paese avanzato e dotato di mezzi, laddove lo scollamento con la realtà degli Uffici giudiziari di sorveglianza risulta lacerante.

Già in sede di audizione da parte della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie la scrivente sul tema “ *La sentenza n.253/2019 della Corte Costituzionale: interventi a sostegno della giurisdizione di sorveglianza e rafforzamento del controllo sull’esecuzione penale nei confronti dei condannati per fatti di mafia*” aveva evidenziato che, anche in sede normativa, era indispensabile intervenire in ordine alle dotazioni di Personale amministrativo e mezzi e competenze informatiche in favore della magistratura di sorveglianza, rafforzando radicalmente il rapporto magistrati/personale amministrativo.

La scrivente ribadisce ancora oggi che le esigenze della giurisdizione della Magistratura di sorveglianza sono allo stato mortificate anche dal non adeguato numero di educatori e di psicologi per la conduzione di una più compiuta osservazione intramuraria al fine della predisposizione di un percorso di trattamento adeguato ed utile a fornire concreti elementi di valutazione.

La situazione di fatto oggi negli Uffici giudiziari e negli Istituti di pena è assai lontana dall’appagare i bisogni dell’utenza esterna ed interna e, ad ogni insufficienza di questo fronte, corrisponde un controllo giurisdizionale inadeguato.

5) Il testo appena approvato stabilisce una soglia di certezza della prova, anche negativa, fondata su elementi concreti, certamente molto alta.

Amplia la rete dei destinatari richiamando l'art. 51 comma 3 bis e quater del codice di procedura penale che contempla fattispecie ad oggi non racchiuse nel 4 bis. Individua una serie di pareri e di istanze istruttorie da parte delle Procure ed enfatizza gli oneri di motivazione per i giudici che volessero concedere un beneficio superando le eventuali opposizioni.

Stabilisce la pedissequa **applicazione** a chi ottenga un beneficio qualsiasi di **prescrizioni** di cautela finalizzate a prevenire il ripristino di collegamenti con la criminalità **che dovranno essere anche responsabilizzanti e calibrate al soggetto ed alle sue esigenze nonché, a quelle della società.**

-Il raddoppiare il tempo minimo della pena espiata ai fini della ammissibilità della richiesta di un permesso premio o di una misura alternativa al carcere ed il portare a trent'anni quello per la liberazione condizionale, non si ritiene possa avere molto senso se si crede nella efficacia dell’osservazione e del trattamento del soggetto detenuto; nella efficacia del sistema che prevede una gradualità nel reinserimento sociale del condannato di pari passo ai progressi da quest’ultimo compiuti nel percorso trattamentale.

Con riferimento al soggetto condannato detenuto ed alla sua centralità con i suoi diritti nell'ambito del procedimento di sorveglianza e, pertanto, distaccandoci dal "tipo di autore", si ritiene che un trattamento condotto bene, impiegando il numero idoneo ed adeguato di risorse umane e professionalità competenti oltre che all'impiego delle necessarie risorse materiali, consenta di cogliere i risultati ritenuti necessari indipendentemente dall'innalzamento del tetto minimo di pena detentiva.

6) **Il permesso premio** è elemento del trattamento penitenziario, non modifica la condizione di detenzione ma di essa è parte.

Il giudice naturale del permesso è il giudice del trattamento ovvero il magistrato di sorveglianza, disegnato dall'ordinamento penitenziario come giudice di prossimità il cui significato ordinamentale, la cui essenza normativa è la vicinanza al detenuto, la sua conoscenza, il controllo diretto e, appunto, prossimo, del suo percorso e della sua evoluzione, della sua capacità di adattarsi a quel piano trattamentale di progressione che lo stesso giudice ha immaginato per lui.

Individuare la **competenza collegiale** per il permesso premio tradisce la competenza del giudice naturale preconstituito per legge, nega concettualmente il rapporto di prossimità, esprime un atto di sfiducia nei confronti del magistrato di sorveglianza cui non riconosce la capacità di discernimento rispetto alla situazione soggettiva di pericolosità del ristretto e rispetto alla idoneità a formulare valutazioni coerenti da un lato alle esigenze di protezione collettiva, dall'altro a quelle di adesione al senso costituzionale della pena, valori entrambi di rango costituzionale che richiedono una accurata valutazione nel loro contemperamento.

Ed ancora, l'ipotesi di assegnare alla competenza collegiale la cognizione dei permessi premio per i reati più gravi, peraltro con l'appesantimento istruttorio che è stato previsto, cozza drammaticamente con una situazione di congestione ingestibile già da anni in cui i Tribunali di sorveglianza si trovano a operare, mancanti di risorse umane ed economiche nella quale sarebbe del tutto impossibile immaginare la gestione tempestiva delle domande di permesso formulate dai detenuti e della loro gestione nel tempo. Si immaginino i tempi ove per ogni permesso dovesse fissarsi un'udienza dibattimentale con gli adempimenti istruttori e di Cancelleria che comporta.

Inoltre, la eliminazione di fatto del doppio grado di giurisdizione è inaccettabile.

Come rimedi alle criticità sopra rilevate potrebbe ipotizzarsi una prima delibazione con procedura *de plano* da parte del Tribunale di sorveglianza con partecipazione alla composizione del Collegio del magistrato di sorveglianza "di prossimità" del detenuto istante che dovrà comporre il Collegio anche in sede di eventuale opposizione.

Discorso simile attiene alla competenza collegiale per le istanze ex art. 21 o.p.. Per tali ambiti connessi alla vita trattamentale intramuraria la competenza collegiale significherebbe uno snaturarsi della essenza ordinamentale, una difficoltà di accesso con essa inconciliabile e, non ultima, la sottrazione di un grado di giudizio che eliminerebbe del tutto la possibilità per il detenuto di contestare la valutazione negativa del merito.

7) Art.1 lett. a) n. 1 per ciò che concerne le disposizioni sostanziali, si prevede l'inserimento di una disciplina analoga a quella di cui al comma 2 cpv dell'art. 41 bis o.p., per impedire l'accesso ai benefici (salva la collaborazione prestata) anche in caso di espiazione della pena patita per delitti ostativi quando sia stata accertata (anche in fase di cognizione) la connessione tra i reati la cui pena è in esecuzione. Si supera in questo modo un orientamento consolidato che prevede la possibilità di **scioglimento del cumulo** per l'accesso ai benefici penitenziari, tema del quale la stessa Corte Costituzionale ha avuto modo di occuparsi, affermando come debba *“ritenersi ulteriormente valorizzato il tradizionale insegnamento giurisprudenziale della necessità dello scioglimento del cumulo in presenza di istituti che, ai fini della loro applicabilità, richiedano la separata considerazione dei titoli di condanna e delle relative pene”*, non potendosi accettare *“una sorta di status di detenuto pericoloso che per me di sé l'intero rapporto esecutivo a prescindere dal titolo specifico di condanna”*.

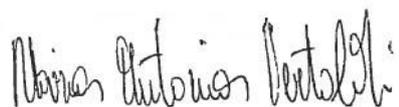
8) **Riguardo ai commi 1-bis, 1-bis.1 e 1-bis.2 e 1-ter, condividendo le argomentazioni e le conclusioni in parte qua del Senatore Grasso di cui alla seduta del 21 aprile 2022**, in particolare la scrivente ritiene che vada risolto il problema di doppia possibile procedura per taluni reati commessi in associazione sussistente sia riguardo ai requisiti per ottenere i benefici, sia riguardo l'iter di acquisizione dei pareri e delle informazioni.

-Infine, ricordo a me stessa che anche la Cassazione ha invitato ad alzare la guardia: *“un aggravio probatorio a carico del richiedente – sino a chiedergli di provare il fatto negativo della mancanza di collegamenti con la criminalità organizzata – renderebbe solo nominale la modifica della presunzione di pericolosità, senza contare che la prova negativa di un fatto non può mai essere richiesta, incombendo all'autorità provare, semmai, la mancanza dei requisiti richiesti per accedere ad un beneficio. Una soluzione che non tenesse conto di queste basilari regole di diritto esporrebbe la nuova disciplina ad un nuovo giudizio di costituzionalità, il che ci pare un risultato da evitare”*.

Tanto doverosamente si doveva. Disponibile per ogni chiarimento. Porgo ossequi

Il Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Roma

Maria Antonia Vertaldi

A handwritten signature in black ink, reading "Maria Antonia Vertaldi". The signature is written in a cursive, flowing style with some capitalization.