

COMMISSIONE II  
GIUSTIZIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

2.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 9 GENNAIO 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DONATELLA FERRANTI

INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		<b>Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati:</b>	
Ferranti Donatella, <i>Presidente</i> .....	3	Ferranti Donatella, <i>Presidente</i> .....	3, 7, 8, 9, 12
<b>INDAGINE CONOSCITIVA IN MERITO ALL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE C. 1921 GOVERNO, DI CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE N. 146 DEL 2013, RECANTE MISURE URGENTI IN TEMA DI TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DEI DETENUTI E DI RIDUZIONE CONTROLLATA DELLA POPOLAZIONE CARCERARIA</b>		Bonafede Alfonso (M5S) .....	9, 12
		Bortolato Marcello, <i>Componente della Giunta dell'Associazione nazionale magistrati</i> .....	5, 9, 10, 11, 12
		Businarolo Francesca (M5S) .....	12
		Colletti Andrea (M5S) .....	7, 11
		Piepoli Gaetano (PI) .....	8, 10
		Sabelli Rodolfo Maria, <i>Presidente dell'Associazione nazionale magistrati</i> .....	3, 10

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Nuovo Centrodestra: (NCD); Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia (PI); Fratelli d'Italia: FdI; Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
DONATELLA FERRANTI

**La seduta comincia alle 9.10.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

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

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in merito all'esame del disegno di legge C. 1921 Governo, di conversione in legge del decreto-legge n. 146 del 2013, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria, di rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati. Sono qui presenti il presidente Rodolfo Maria Sabelli e il dottor Bortolato, componente della Giunta e magistrato di sorveglianza, che ringrazio anche per la tempestività con cui hanno risposto alla nostra richiesta.

Do la parola al Presidente dell'Associazione nazionale magistrati, Rodolfo Maria Sabelli.

RODOLFO MARIA SABELLI, *Presidente dell'Associazione nazionale magistrati*. Grazie, presidente. Abbiamo depositato una relazione scritta piuttosto dettagliata: la veste grafica lascia un po' a desiderare, ma speriamo che il contenuto sia adeguato.

In linea generale, noi esprimiamo un sostanziale apprezzamento sul contenuto di questo decreto-legge, ma con alcune considerazioni e osservazioni in qualche punto anche critiche e ovviamente dei suggerimenti correttivi.

Farò alcune considerazioni di carattere più generale, in quanto nel momento in cui si tocca un istituto non si può però perdere di vista il sistema nel suo complesso, che ha ovviamente una sua unità organica.

Esprimiamo apprezzamento per alcune soluzioni, che vanno peraltro incontro a proposte che erano state già formulate dalla nostra associazione. Penso al contenuto dell'articolo 6 del decreto, che prevede l'ampliamento delle ipotesi di espulsione dei detenuti non appartenenti all'Unione europea e anche la previsione contenuta nell'articolo 2, con la scelta di trasformare le ipotesi del cosiddetto « piccolo spaccio » o spaccio lieve in fattispecie autonoma di reato, che dovrebbe limitare sul piano sanzionatorio l'applicazione troppo rigorosa, senza peraltro escludere l'applicazione di misure cautelari.

Vi è stata una riduzione del massimo edittale della pena, che rispetto all'attuale fattispecie aggravata scende da 6 a 5 anni, ma questo non esclude l'applicazione di misure cautelari, compresa la custodia cautelare in carcere. Faccio solo un'osservazione: 5 anni è il limite più basso che consente oggi l'applicazione di misure cautelari anche di natura carceraria, attesa l'attuale formulazione degli articoli 274 lettera c) e 280 comma 2 del codice di procedura penale.

Poiché mi risulta che vi siano alcune proposte che mirano a modificare la previsione degli articoli 274 e 280 comma 2,

trasformando l'attuale espressione « non inferiore a 5 anni » in « superiore a 5 anni », qualora fossero approvati questi emendamenti la custodia cautelare in carcere non sarebbe più possibile.

Dicevo questo soltanto per segnalare che questo limite di pena è quello minimo che consente l'applicazione di questo genere di misura, solo per chiarezza sugli effetti.

Esprimiamo parere positivo anche sulla trasformazione in misura permanente dell'esecuzione penale presso il domicilio negli ultimi 18 mesi, quindi il contenuto dell'articolo 5, quella che era una previsione introdotta in via transitoria dalla legge n. 199 del 2010, che ha finora garantito un certo contenimento della popolazione carceraria.

In linea generale, quindi, l'Associazione nazionale magistrati esprime apprezzamento per quella che vediamo come un'accelerazione del processo di riforma di quei settori dell'ordinamento penale e penitenziario che adeguano le condizioni, la qualità della detenzione, il sistema di garanzia, alle previsioni costituzionali.

Esprimo un'osservazione che nasce dal fatto che è in corso di esame e di approvazione anche un disegno di legge in materia di misure cautelari. Occorre tenere ben distinta sul piano concettuale ma anche normativo la disciplina delle misure cautelari da quella dell'esecuzione penale, per evitare fraintendimenti e confusione tra due fasi e fra istituti che, oltre ad essere strutturalmente diversi, rispondono funzionalmente a scopi diversi.

Dico questo pensando a una proposta, che però non so se sia stata ritirata, che mirerebbe a introdurre un divieto di applicazione di misure custodiali anche di natura domiciliare laddove si prevedesse la possibilità di una sospensione dell'esecuzione ai sensi dell'articolo 656, comma 5. Questo perché introdurrebbe un momento di rigidità nell'applicazione delle misure cautelari, pur in presenza di accertate e attuali esigenze cautelari, in vista di una disciplina della fase esecutiva che, come dicevo, è strutturalmente e funzionalmente diversa.

Tornando alla disciplina contenuta in questo decreto-legge, nella prospettiva di un rafforzamento dell'azione di controllo e garanzia del trattamento penitenziario in generale si esprime un parere favorevole in ordine all'ampliamento dei poteri del magistrato di sorveglianza, tema su cui interverrà il collega Bortolato, che si soffermerà in particolare sul contenuto dell'articolo 3 anche con qualche notazione critica sul piano tecnico.

È necessario considerare però che, se da un lato il rafforzamento dei poteri della magistratura di sorveglianza risponde senz'altro a questo rafforzamento del momento di controllo e di garanzia giurisdizionale nella fase esecutiva, tuttavia a questo rafforzamento finora non corrisponde un rafforzamento anche degli organici sia della magistratura di sorveglianza che del personale amministrativo.

Mi rendo conto che è materia che ovviamente esula dal contenuto di questo decreto-legge, ma è bene ricordarlo proprio perché l'effettività di questo controllo giurisdizionale anche nella fase esecutiva evidentemente dipende anche dall'adeguatezza dell'organico di questo particolare settore della magistratura.

Una considerazione sull'articolo 4, la liberazione anticipata speciale. Il collega Bortolato si soffermerà su alcuni problemi di ordine tecnico che già si sono posti sul piano interpretativo, mentre io mi limito a osservare che questa liberazione anticipata può trovare giustificazione solo transitoria, così come del resto è previsto in questo decreto-legge, alla luce della straordinaria situazione di gravità della situazione carceraria, considerando anche i richiami contenuti nella sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) e ferma restando la necessità di quegli ulteriori interventi strutturali che la nostra associazione ha richiesto ripetutamente, anche con riferimento alla quantità, al numero e alla qualità delle strutture carcerarie.

Concludo con una notazione positiva in ordine all'articolo 7, con l'istituzione del Garante nazionale, che rafforza un primo livello di garanzia, quello di natura non giurisdizionale. Infine una battuta sulla

norma dedicata al cosiddetto « braccialetto elettronico ». Questo decreto-legge opera un'inversione motivazionale, nel senso che l'utilizzo del braccialetto elettronico dovrebbe diventare il sistema ordinario di esecuzione degli arresti domiciliari.

Al di là di una valutazione che si impone di concreta praticabilità alla luce della disponibilità effettiva di questi strumenti e delle difficoltà di installazione e di collaudo, c'è una trasformazione rispetto al regime ordinario, perché gli arresti domiciliari con braccialetto elettronico erano previsti come una sorta di arresti domiciliari rafforzati che miravano a stimolare la scelta di questo tipo di misura cautelare in luogo della custodia cautelare in carcere. Una volta che gli arresti domiciliari con braccialetto elettrico diventassero il regime ordinario, questo effetto potrebbe attenuarsi.

La scelta di ricorrere al braccialetto elettronico potrebbe andare incontro a esigenze della polizia giudiziaria, che sarebbe esonerata dagli obblighi di controllo al domicilio, però ne risulterebbe la necessità di interventi urgenti, immediati, evidentemente non programmati e non programmabili nel momento in cui risultasse l'allontanamento dal domicilio della persona.

Lascio la parola al collega Bortolato per ulteriori considerazioni di dettaglio.

MARCELLO BORTOLATO, *Componente della giunta dell'Associazione nazionale magistrati*. Buongiorno, presidente, buongiorno, onorevoli. Il presidente Sabelli ha già espresso delle valutazioni di ordine generale sull'impianto di questo intervento, che comunque come associazione e come magistrati di sorveglianza ci vede sostanzialmente favorevoli, però siamo consapevoli che questo intervento straordinario risolve solo in parte, perché non incide sulle cause strutturali del sovraffollamento.

Ciò detto, però, costituisce sicuramente un deciso salto in avanti e una risposta importante ai richiami della CEDU, cioè alla sentenza Torregiani di un anno fa. In particolare, gli articoli 3 e 4 sono i due

corni del problema, nel senso che la CEDU ha richiesto espressamente che l'Italia si dotasse di un rimedio preventivo e di un rimedio compensativo per evitare le condanne e i ricorsi congelati, che sono moltissimi, per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

Per quanto riguarda quindi il rimedio preventivo, che è sicuramente una novità importante, il reclamo giurisdizionale che sarebbe il ricorso interno che la CEDU ha espressamente richiesto e che colma una lacuna che durava da quindici anni, da quando la Corte Costituzionale nel 1999 aveva dichiarato che doveva essere previsto un reclamo giurisdizionale per la tutela dei diritti delle persone private della libertà personale. Questo intervento è quindi sicuramente apprezzabile.

Segnalo peraltro dei problemi di natura tecnica che possono incidere fortemente sulla effettività di questo strumento di tutela, perché consentire al magistrato di sorveglianza di richiedere all'amministrazione penitenziaria o all'amministrazione sanitaria (le due amministrazioni interessate nel caso dei soggetti ristretti), affidando allo stesso magistrato di sorveglianza il giudizio di ottemperanza, comporterà chiaramente, come ha già evidenziato il presidente, rilevanti problemi sotto il profilo delle risorse assolutamente inadeguate dei nostri uffici. Siamo infatti un corpo di magistrati costituito da 150 unità, sulle quali grava tutta la fase dell'esecuzione penale.

Mi premeva rilevare che nel decreto, poiché all'articolo 9 è posta la clausola di invarianza finanziaria, non è previsto su chi gravino le spese della procedura di ottemperanza. Dovrebbe essere espressamente previsto che siano a carico delle spese di giustizia, perché altrimenti la tutela così attuata, che sembra in linea astratta assolutamente perfetta, dal punto di vista pratico potrebbe scontrarsi con questo rilevante effetto, perché per esempio è prevista la nomina del Commissario *ad acta*, ma non è previsto su quale bilancio ricadano le spese della nomina del Commissario *ad acta* e di tutta la

procedura di ottemperanza che, come succede nel procedimento amministrativo, è a carico delle spese di giustizia.

Per quanto riguarda la possibilità dell'applicazione provvisoria dell'affidamento in prova, si esprime un parere assolutamente favorevole, perché finalmente si è superata quell'anomalia per cui si poteva dare il beneficio più ampio, cioè la sospensione della pena in attesa di una misura senza nessun controllo, quando invece adesso si consente al magistrato di sorveglianza, così come già succede per l'affidamento terapeutico in caso di tossicodipendenti o alcolodipendenti, di applicare immediatamente le prescrizioni e quindi la sottoposizione a vincoli importanti.

Per quanto riguarda gli interventi — mi riferisco all'articolo 3, comma 8, lettera *e*) — sulla semplificazione e la razionalizzazione delle procedure di sorveglianza e la normativizzazione delle prassi più virtuose degli uffici di sorveglianza, che prende spunto da una buona prassi già sperimentata da alcuni uffici di sorveglianza, una proposta che era già stata avanzata in sede di Commissione mista al Consiglio Superiore della Magistratura e fatta oggetto di una recente risoluzione del Consiglio, cioè per quanto riguarda l'attribuzione in via esclusiva ai direttori degli Uffici per l'esecuzione penale esterna (UEPE) della proposta di deroga temporanea alle prescrizioni dell'affidamento in prova, la buona prassi era volta a semplificare e migliorare la tempistica del servizio.

Dovete infatti considerare che nei nostri uffici di sorveglianza praticamente ogni giorno ci sono da emettere almeno 20-30 autorizzazioni, che sono le deroghe temporanee per motivi di giustizia, di lavoro, di salute nell'arco delle ventiquattro ore che richiedono un immediato intervento del magistrato di sorveglianza. Si è quindi previsto questo meccanismo che mi sembra un po' farraginoso dell'autorizzazione orale in caso di urgenza, che tra l'altro attribuisce a un organo giurisdizionale un improprio potere di autorizzazione orale, senza che l'affidato possa avere una documentazione cartacea con cui dimostrare alle forze dell'ordine di

aver ottenuto oralmente dal magistrato di sorveglianza un'autorizzazione. Questa comunque non configura alcun beneficio per gli Uffici di sorveglianza, perché implica in ogni caso una trasmissione di richiesta da parte dell'UEPE al magistrato di sorveglianza con autorizzazione scritta se c'è tempo, orale se non c'è, e comunicazione all'affidato che allunga i tempi.

La proposta della Commissione mista del Consiglio Superiore prevedeva invece l'attribuzione in via esclusiva alla competenza del direttore dell'UEPE del potere di autorizzazione per le deroghe temporanee per le minime cose, le bagatelle. In questo caso sgravava completamente gli Uffici di sorveglianza di questa incombenza, attribuendola all'Ufficio di esecuzione penale esterna alla quale l'affidato viene completamente rimesso, prassi già adottata da molti uffici di sorveglianza che aveva già dato un'ottima prova.

Per quanto riguarda il reclamo disciplinare, articolo 3, comma 8, lettera *i*), ritengo importante estendere il sindacato di merito del magistrato di sorveglianza alle ipotesi più gravi di sanzione disciplinare. A parte il fatto che sarebbe stato opportuno includere l'ipotesi prevista dall'articolo 39, comma 3, che è una sanzione disciplinare che implica l'esclusione dalle attività comuni, sia pur solo quelle ricreative e sportive, segnalo che nel momento in cui non si prevede che il reclamo sospenda l'esecuzione del provvedimento, fatto salvo sempre il potere del direttore del carcere di applicare in via d'urgenza, ai sensi dell'articolo 78 del Regolamento, la sanzione disciplinare, è chiaro che, se il reclamo può esser fatto nei dieci giorni e poi il giudice deve fissare un'udienza dando il termine a comparire nei dieci giorni, se non è prevista la possibilità di sospendere l'esecuzione del provvedimento disciplinare, ovviamente è una tutela che lascia il tempo che trova, perché quando arriva l'udienza ormai la sanzione è già stata eseguita.

Articolo 4, liberazione anticipata speciale: questa è la seconda risposta alla CEDU, che riguarda il rimedio compensativo. Anche se non è direttamente collegato alla violazione dei parametri dell'ar-

articolo 3 della Convenzione perché si prescinde da questo aspetto, la *ratio* è quella. Dal 1° gennaio 2010, da quando la situazione di sovraffollamento è diventata intollerabile, si assicura una maggiorazione della decurtazione di pena, già prevista comunque dall'articolo 54 per tutti i detenuti in via ordinaria (i 45 giorni per ogni semestre), quindi una maggiorazione di 30 giorni di sconto di pena per ogni semestre che però va concessa solo ai detenuti meritevoli, cioè a coloro che comunque, visto l'accertamento dell'adesione al trattamento, otterrebbero i 45 giorni.

Se questa condotta permane costante, si assicura loro in maniera straordinaria, per la durata di due anni, anche per i semestri pregressi questo aumento di 30 giorni. Ovviamente, come evidenziato dal presidente, si tratta di un rimedio che può trovare giustificazione solo in via straordinaria e transitoria, vista la gravità della situazione carceraria.

C'è un'evidente dimenticanza, nel senso che, siccome la norma è volta a far uscire il più presto possibile dal circuito penitenziario chi si trova in carcere, giustamente dal beneficio è stato escluso chi stia espiando la pena in affidamento in prova e in detenzione domiciliare, ma ci si è dimenticati di prevedere anche la legge n. 199 del 2010 e gli arresti domiciliari esecutivi, con l'evidente effetto di una disparità di trattamento, perché chi si trovava agli arresti domiciliari nel momento di passaggio può usufruire di questa ulteriore detrazione di 30 giorni pur essendo fuori dal carcere, mentre chi è in detenzione domiciliare data dal tribunale di sorveglianza, tra l'altro previo giudizio di meritevolezza concreto, non può godere di questo beneficio.

Credo quindi che debbano essere ricomprese le due ipotesi dell'esecuzione penale, la legge n. 199 diventata ormai stabilizzata, e gli arresti domiciliari esecutivi, perché sono misure del tutto assimilabili tra di loro.

Per i condannati a taluno dei delitti previsti dall'articolo 4-*bis* il beneficio è subordinato all'ulteriore requisito del concreto recupero sociale, desumibile dai

comportamenti rivelatori del positivo evolversi della personalità. I dubbi interpretativi sono due: innanzitutto la difficoltà, anche per gli Uffici di sorveglianza, di dover fare lo scorporo nel caso di cumuli di pene in cui siano ricomprese condanne per l'articolo 4-*bis* e non, quindi di dover scorporare semestre per semestre per il passato, verificando se in quel semestre stesse espiando il 4-*bis* oppure no.

Questo dal punto di vista pratico dell'ufficio comporta il blocco delle istanze, nel senso che richiede un'istruttoria farraginosa, perché implica il recupero di tutte le sentenze comprese nel cumulo e la valutazione semestre per semestre per vedere se il titolo ostativo sia già stato espiato. Non solo: la prova di questo requisito concreto ovviamente è più difficile, perché dimostrare il concreto recupero sociale di un detenuto che non ha ancora avuto una misura alternativa è più complesso. Segnalo quindi che per quanto riguarda l'articolo 4-*bis* gli auspicati effetti deflattivi saranno molto limitati.

Stanno inoltre già emergendo alcune interpretazioni restrittive per cui, posto che il regime ordinario non è abrogato, ma è derogato per due anni, non si capisce se il condannato per il 4-*bis* nel caso in cui non abbia raggiunto quel requisito possa avere comunque i 45 giorni, per cui avremmo un effetto peggiorativo.

Segnalo infatti che già oggi i condannati di cui al comma 1 dell'articolo 4-*bis*, reati gravissimi di mafia, possono godere di quest'unico beneficio anche senza collaborazione, quindi in assenza di recupero sociale perché addirittura si prescinde dalla collaborazione. Così come questo testo è formulato, invece, rischiano di non avere nemmeno il regime ordinario, cioè quello dei 45 giorni.

**PRESIDENTE.** Do quindi la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni.

**ANDREA COLLETTI.** Ringrazio gli auditi. Anche se è già stata data una parziale risposta, vorrei sapere quanto siano oberati attualmente i magistrati di sorve-

glianza e indicativamente quanti reclami ci potrebbero essere su una popolazione carceraria di 60.000 detenuti. Solitamente c'è un termine ordinatorio di minimo 10 giorni per l'udienza, ma vorrei sapere quali siano i tempi normali per i magistrati di sorveglianza.

L'articolo 4, come l'articolo 54, potrebbe applicarsi anche ai condannati per mafia, per cui vorrei sapere se potrebbe essere applicato anche a coloro che scontano una pena con il 41-bis. Si prevede la prova di partecipazione all'opera di rieducazione. In assenza di una tipizzazione normativa di questa prova e dei relativi criteri, vorrei chiedere come venga giudicata questa prova dai magistrati di sorveglianza e quali criteri vengano adottati.

Per quanto concerne la prova del concreto recupero sociale dell'articolo 4-bis, quindi anche i mafiosi, presumo che la prova possa emergere non direttamente dal magistrato di sorveglianza bensì dagli educatori e dagli psicologi del penitenziario, quindi dalle relazioni interne ai penitenziari.

Sempre sull'articolo 4 vorrei sapere se sia stata effettuata un'analisi degli sconti di pena negli altri Paesi, quali Francia, Spagna, Regno unito, USA per gli istituti similari di liberazione anticipata.

Poiché il presidente Sabelli faceva riferimento ai braccialetti elettronici, sarebbe interessante audire Telecom per conoscere il funzionamento del braccialetto elettronico, quindi i problemi GPS della scatola inserita nelle case e magari audire il figlio del Ministro Cancellieri.

**PRESIDENTE.** Questa non è una domanda ammissibile, anche perché non è una domanda. Sono abbastanza tollerante, però oggi stiamo parlando con l'ANM e ho già anticipato che il tema del braccialetto elettronico verrà affrontato martedì prossimo dal Ministro degli Interni, permettendoci di porre ogni quesito e capire se siano effettivamente funzionanti e disponibili.

Do la parola all'onorevole Piepoli.

**GAETANO PIEPOLI.** Vorrei ringraziare gli auditi e, da assoluto profano della materia penalistica in quanto mi occupo di diritto civile, vorrei porre una questione

che mi pare fondamentale rispetto a questo decreto-legge.

Siccome questo decreto-legge nasce per dare risposta a storiche inadempienze e a carenze strutturali che poi hanno visto la nostra condanna in sede internazionale, dovremmo evitare di creare un'altra grida ingestibile. Se infatti vogliamo veramente ovviare a queste carenze, l'intreccio tra articolato normativo proposto dal decreto-legge ed esperienze professionali sul campo diventa fondamentale.

Sentendo quanto è emerso questa mattina e avendo appreso i rischi di obsolescenza burocratica che questo andrà a determinare dal punto di vista della sua effettività, è possibile raccogliere e quindi modificare rapidamente nel decreto medesimo, raccogliendo le indicazioni degli operatori, gli articoli fondamentali.

Nei giorni scorsi mi è capitato di incontrare alcuni magistrati del mio distretto, in particolare alcuni giudici di sorveglianza, che mi hanno posto il problema dell'articolo 4 e delle difficoltà interpretative del comma 2: « ai condannati che a decorrere dal 1° gennaio 2010 abbiano usufruito di liberazione anticipata è riconosciuta per ogni singolo semestre la maggiore detrazione di 30 giorni, sempre che nel corso dell'esecuzione, successivamente alla concessione del beneficio, abbiano continuato a dare prova di partecipazione all'opera di rieducazione ».

L'obiezione fatta è che così come è formulato pone un problema interpretativo: cosa significhi l'intervento di un elemento perturbativo successivamente al semestre, se quindi impedisca il prosieguo o debba essere semplicemente commisurato al semestre precedente.

La proposta è infatti di modificare la norma prevedendo che « ai condannati a decorrere dal 1° gennaio 2010 abbiano già usufruito di liberazione anticipata è riconosciuta la maggiore detrazione di 30 giorni per ogni singolo semestre già positivamente valutato », perché i magistrati con cui mi sono confrontato mi hanno detto di non riuscire a capire se questo li paralizzasse una volta che è intervenuto un incidente di percorso successivo anche in

proiezione o semplicemente in relazione al pacchetto precedente.

ALESSIO BONAFEDE. Vorrei approfittare della presenza di voci così autorevoli per avere conferma di quanto ieri appreso dal direttore del DAP. In relazione alla richiesta di beneficio di cui all'articolo 54 della legge dell'ordinamento penitenziario, si può stimare una percentuale dell'85 per cento di detenuti che effettivamente ottengono quello sconto.

Ho chiesto anche al dottor Tamburrino se si potesse fare una distinzione relativa a chi invece ha già ottenuto il beneficio, perché è ovvio che a mio modesto parere dovrebbe riottenere almeno l'ampliamento previsto da questo decreto. Mi è stato risposto che in quel caso dovrebbe esserci una percentuale del 100 per cento dell'applicazione dell'ampliamento a chi ha già ottenuto il beneficio. Vi chiederei una conferma in tal senso.

PRESIDENTE. Anch'io vorrei porre una piccola domanda, perché la critica più forte mossa a questo decreto-legge è che la retroattività e la possibilità di concedere ulteriori 30 giorni a chi ne abbia già fatto richiesta facciano scattare un principio di automatismo. Vorrei sapere se vi sia un principio di automatismo su questo punto e, se non c'è, perché, approfittando di chi svolge quotidianamente questo lavoro.

Do quindi la parola agli auditi per la replica.

MARCELLO BORTOLATO, *Componente della giunta dell'Associazione nazionale magistrati*. Per quanto riguarda le domande dell'onorevole Colletti, ovvero quanti reclami si potrebbero avere e quanti ce ne sono, da quando la CEDU è intervenuta, cioè già dal 2009, dalla sentenza Sulejmanovic, negli Uffici di sorveglianza sono fioriti i reclami in materia di sovraffollamento, che si sono aggiunti a tutta quell'altra serie di reclami che già dal 1999, da quando è intervenuta la Corte Costituzionale, vengono quotidianamente proposti al magistrato di sorveglianza.

Credo che ci sarà inevitabilmente un incremento, anche perché adesso, con

l'estensione dello schema procedimentale degli articoli 666 e 678, che è lo schema più garantito nel pieno rispetto del contraddittorio perché prima non era prevista la presenza del detenuto e adesso sì, c'è il difensore e c'è l'amministrazione, quindi è una garanzia in più per l'amministrazione penitenziaria, sicuramente i reclami potranno essere un numero elevato.

Non sono però in grado di fare delle previsioni, posso dire che nel mio ufficio l'anno scorso ne ho decisi una quarantina e immagino che altrettanti stiano per arrivare solo in tema di sovraffollamento, poi sono tutti gli altri reclami sulla violazione di singoli diritti (telefonate, colloqui).

Per le udienze del magistrato di sorveglianza il termine per comparire è dieci giorni, ma le udienze monocratiche in Ufficio di sorveglianza avvengono regolarmente in tempi abbastanza stretti, quindi non credo che da questo punto di vista ci potrà essere un dilazionamento o una risposta tardiva, anche se però segnalo ancora una volta che veramente la situazione degli Uffici di sorveglianza è allo sfascio, nel senso che dal punto di vista delle risorse è un settore della magistratura assolutamente sprovvisto di mezzi idonei per poter sopportare questo ulteriore aumento indotto dal decreto.

Per quanto riguarda i condannati per mafia e i 41-bis, il regime attuale all'articolo 54 non fa distinzione purché sia approvata l'adesione al trattamento, quindi comunque il beneficio della liberazione anticipata è un beneficio riconoscibile a tutti, però presuppone un accertamento da parte del magistrato di sorveglianza nel merito, che coinvolge l'adesione al trattamento.

Mi è stato chiesto cosa significhi aderire al trattamento, ovviamente la giurisprudenza della Cassazione è diffusissima sul punto: adesione al trattamento non significa formale osservanza delle regole di condotta disciplinari, anche se un'interpretazione burocratica potrebbe anche portare a un'interpretazione così limitativa, ma significa che il detenuto ha dimostrato con i suoi comportamenti di aderire al progetto rieducativo predisposto

per lui all'interno dell'istituto penitenziario, quindi implica un atteggiamento di collaborazione rispetto alle istituzioni preposte alla rieducazione.

Ovviamente ogni magistrato di sorveglianza, in base alla giurisprudenza ormai consolidata della Corte di Cassazione, ha sviluppato una giurisprudenza ormai abbastanza pacifica. La prova dell'adesione all'opera rieducativa non può che trarsi da vari elementi, tra i quali gli atti di osservazione interna al carcere, quindi le relazioni comportamentali, le relazioni di sintesi fatte dall'*équipe* con l'intervento dell'educatore, dello psicologo, dell'assistente sociale, ovviamente la condotta disciplinare, il comportamento generale e anche la conoscenza diretta da parte del magistrato di sorveglianza.

Questo infatti, avendo tempo, va in carcere, fa i colloqui con i propri detenuti e quindi riesce a cogliere questo aspetto, che è il presupposto della concessione del beneficio. Faccio presente che comunque spesso il beneficio viene negato, anche perché, grazie a al principio della semestralizzazione ormai codificato dalla Cassazione, si valutano i semestri separatamente, per cui si valuta se l'opera di rieducazione sia stata continua e costante all'interno del semestre in valutazione o siano subentrati gravi elementi in grado di avere un riverbero anche sul passato.

La liberazione anticipata viene quindi negata per l'intero periodo in valutazione, anche se tendenzialmente la valutazione dovrebbe essere semestre per semestre. Sulla liberazione anticipata negli altri Paesi onestamente non sono preparato, però so che è uno strumento previsto in molti ordinamenti. Non saprei dire in che misura però molti ordinamenti prevedono il cosiddetto « sconto per buona condotta », volgarmente detto « buona condotta », ma in realtà da noi non c'è alcun automatismo, non è uno sconto automatico rimesso esclusivamente al comportamento corretto sotto il profilo disciplinare: la norma richiede un'adesione all'opera di rieducazione, che va valutata caso per caso, periodo per periodo in relazione individualizzata ad ogni detenuto.

La domanda dell'onorevole Piepoli verteva sulla prova della partecipazione e sulla continuità della partecipazione. Il decreto introduce questo beneficio retroattivo, quindi chi ha già avuto una valutazione positiva può avere un'ulteriore detrazione aggiuntiva di 30 giorni nell'ottica di questo rimedio compensativo CEDU per riparare alla condizione di sovraffollamento, solo se successivamente alla concessione del beneficio abbia continuato a dare prova di adesione al trattamento per i non 4-bis.

Per i 4-bis invece si richiede questo ulteriore requisito, quindi non solo che abbia continuato a comportarsi bene, ma anche di aver dato dimostrazione di un concreto recupero sociale. Nella pratica, se un detenuto va già in permesso premio o in articolo 21, è evidente che ha dato prova di un concreto recupero sociale, perché altrimenti non avrebbe avuto quel beneficio, e quindi, pur rimanendo all'interno del carcere, può avere la maggiore detrazione (credo, ma sono le prime interpretazioni del testo che faccio).

GAETANO PIEPOLI. Ogni incidente di percorso si aggancia al precedente percorso e lo paralizza ?

MARCELLO BORTOLATO, *Componente della giunta dell'Associazione nazionale magistrati*. A mio giudizio no, però ovviamente non posso impegnarmi su un'interpretazione giurisprudenziale.

Posso anche ricordare che ogni provvedimento del magistrato di sorveglianza, favorevole o sfavorevole, è reclamabile al Tribunale di sorveglianza e poi ricorribile per Cassazione.

RODOLFO MARIA SABELLI, *Presidente dell'Associazione nazionale magistrati*. Mi pare di comprendere che la domanda dell'onorevole Piepoli mirava a valutare se questa aggiunta sia in grado di prevenire e impedire difformità interpretative.

GAETANO PIEPOLI. Fondamentalmente solo questo: una migliore interpretazione del testo.

MARCELLO BORTOLATO, *Componente della giunta dell'Associazione nazio-*

nale magistrati. Il comma 2, cioè il fatto che abbiano continuato a dare prova di partecipazione all'opera di rieducazione, secondo me è limitato al beneficio retroattivo. Non è pacifico.

Così come è formulato il testo dell'articolo 4, il comma 1 dice che da oggi in poi, per due anni fino al 2015 la riduzione di pena è assicurata per 75 giorni per tutti, il comma 2 dice che chi ha già avuto la valutazione potrà avere un aumento anche per il pregresso fin dal 1° gennaio 2010 (in realtà 2 luglio 2009, perché c'è anche il semestre compreso dal 1° gennaio) solo se da quando ha avuto il beneficio, quindi è stato positivamente valutato, ha continuato a dare prova di partecipazione all'opera di rieducazione.

Secondo me chi ancora non ha avuto i semestri valutati (segnalavo questa difficoltà) continua a soggiacere al regime ordinario, per cui, se dà prova di adesione all'opera di rieducazione per i semestri passati e futuri, potrà avere i 75 giorni sia per il passato che per il futuro. Questa è l'interpretazione che mi sento di dare in base alla lettura del testo, anche se effettivamente il dubbio che lei segnala è concreto.

Per un condannato 4-*bis* per il passato si richiede questo requisito ulteriore, per il futuro secondo me no, così com'è formulata la norma, anche se forse il dubbio potrebbe sorgere, perché nulla è detto sul regime ordinario. Basterebbe dire «fermo restando il regime previsto dall'articolo 54», nel senso che rimangono salvi, perché altrimenti, se il condannato 4-*bis* per i semestri ancora da valutare non ha dato prova di recupero sociale, si rischia di avere l'effetto perverso per cui non potrebbe avere neanche i 45 giorni, che invece oggi avrebbe comunque se non ci fosse questo decreto. Una migliore formulazione del testo potrebbe evitare questo rischio.

Per quanto riguarda l'automatismo, benché capisco che spesso anche per le notizie di stampa si possa ritenere il contrario, non c'è alcun beneficio penitenziario che sia automatico, nel senso che ogni beneficio penitenziario è sottoposto, oltre ai parametri *ex lege* e alle relative preclusioni, a una valutazione discrezionale da parte della magistratura di sorveglianza o in funzione monocratica o in

funzione collegiale, così come avviene anche per la liberazione anticipata, che è soggetta a una valutazione di merito e non prevede alcun automatismo perché è rimessa non alla mera constatazione di una condotta costantemente regolare, ma a una valutazione sulla meritevolezza.

Credo quindi che questa detrazione maggiorativa di 30 giorni non abbia aspetti di automaticità, perché implica (purtroppo per noi, perché significa un aggravio di lavoro) una valutazione caso per caso individualizzata.

Sulla percentuale di coloro che potranno ottenerla mi rimetto al dottor Tamburrino, perché non sono in grado di fare previsioni, però non potranno essere il 100 per cento, perché una quota di soggetti non potrà ottenere questa maggiore detrazione di 30 giorni.

ANDREA COLLETTI. Solo un chiarimento, perché inizialmente ha detto che non serve la collaborazione del detenuto nella prova di partecipazione all'opera di rieducazione, mentre nella risposta ha invece detto che serve.

MARCELLO BORTOLATO, *Componente della giunta dell'Associazione nazionale magistrati*. Chiarisco: la collaborazione di cui parla l'articolo 4-*bis* è la collaborazione con la giustizia, che è una cosa diversa. Si tratta infatti di colui che o durante le indagini o dopo la condanna abbia offerto una collaborazione alla giustizia, nel senso che ad esempio abbia fatto i nomi dei correi, contribuito alle indagini sull'associazione alla quale apparteneva.

Per avere la liberazione anticipata non serve questo tipo di collaborazione ed è l'unico beneficio che prescinde da questo requisito, ma questa collaborazione è cosa ben diversa dall'adesione all'opera di rieducazione, che invece prescinde anche dalla dichiarazione di colpevolezza, in quanto per aderire all'opera di rieducazione non si richiede la dichiarazione di colpevolezza: il detenuto può proclamarsi e fare un procedimento di revisione, ma ciononostante aderire all'opera di rieducazione all'interno dell'istituto penitenziario.

ALESSIO BONAFEDE. Vorrei chiedere di farci un esempio di detenuti a cui il beneficio sia stato già riconosciuto e quindi non sia messa in dubbio la discrezionalità in ordine alla concessione del beneficio dell'articolo 54.

Non comprendo cosa debba accadere perché il magistrato che abbia già concesso il beneficio ai sensi dell'articolo 54 decida di non concedere l'ampliamento pur avendo già dato una valutazione di massima in ordine alla condotta del detenuto.

MARCELLO BORTOLATO, *Componente della giunta dell'Associazione nazionale magistrati*. Qualora successivamente alla concessione del beneficio abbia commesso un illecito disciplinare tale da incidere su questa valutazione, cioè da far venir meno quella continuità dell'adesione, il beneficio verrà negato. Va ovviamente valutata l'entità della violazione ma, se ha commesso un reato in carcere o una grave violazione disciplinare, viene meno la possibilità di concedere questa detrazione di pena.

Faccio presente comunque che l'articolo 54 prevede che « se nel corso della stessa esecuzione viene commesso un reato doloso, il precedente beneficio viene revocato » e quindi ci sono anche le ipotesi di revoca del beneficio già concesso nel caso di commissione di un reato doloso nel corso dell'esecuzione.

FRANCESCA BUSINAROLO. Solo una segnalazione. Rilevo che l'articolo 6, comma 1, lettera c), nell'ambito dell'articolo 16 del Testo unico sull'immigrazione introduce il comma 5-bis, il quale prevede la diretta espulsione del cittadino straniero da parte del questore, ancorché il comma 6 del medesimo articolo, anche a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge,

continui a mantenere la competenza ad adottare il provvedimento di espulsione in capo al magistrato di sorveglianza.

Sostanzialmente le due norme affidano la competenza di adottare il provvedimento di espulsione del cittadino straniero a due soggetti diversi, quindi c'è un problema evidente.

MARCELLO BORTOLATO, *Componente della giunta dell'Associazione nazionale magistrati*. È evidente che l'articolo 16 prevede una sorta di misurata alternativa di natura espulsiva che è rimessa al magistrato di sorveglianza, quindi con decreto il magistrato di sorveglianza dispone l'espulsione nei casi previsti.

Questa norma è volta a semplificare le procedure di identificazione già al momento dell'ingresso in carcere, perché spesso i nostri provvedimenti rimangono ineseguiti e si arriva a fine pena senza che possano essere eseguiti perché il detenuto è privo di documenti. È ovvio che tutta la procedura esecutiva viene fatta dal questore, però il decreto dell'articolo 16 è del magistrato di sorveglianza.

PRESIDENTE. Grazie per questa ulteriore integrazione, approfondiremo ulteriormente quest'aspetto. Nel ringraziare i rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati anche per la documentazione lasciata agli atti, dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 10.05.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

---

*Licenziato per la stampa  
il 24 marzo 2014.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

