



Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo

Il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo

Note per l'audizione informale dinanzi alla II^a Commissione della Camera dei Deputati del 16 aprile 2024

La prolungata e grave emergenza carceraria determinata dalle condizioni di sovraffollamento degli istituti penitenziari è sotto gli occhi di tutti: dunque, non sorprende che il Parlamento possa assumere la responsabilità politica di aumentare in via ordinaria la durata della riduzione di pena prevista per il caso di partecipazione attiva del detenuto all'opera di rieducazione e di prevedere, sia pure transitoriamente, un ulteriore rafforzamento della dimensione premiale dell'istituto.

Tuttavia, da quel medesimo presupposto del sovraffollamento carcerario cui si collega l'ispirazione umanitaria del disegno di legge in esame discendono obblighi di coerenza sistematica che sarebbe errato non considerare.

A tali profili si riferiscono le sintetiche osservazioni che seguono.

In primo luogo, un aumento dell'entità ordinaria del beneficio considerato non sembra aver ragione di riguardare i detenuti per delitti di mafia e di terrorismo.

Nei circuiti di Alta Sicurezza riservati a quei detenuti notoriamente non vi è alcun problema di sovraffollamento né di compressione di fatto e per altre vie della dignità della condizione della persona privata della sua libertà.

Ciò è tanto vero ed evidente che nel 2013, nel pieno della emergenza carceraria rivelata dalla procedura Torreggiani e pur dovendo l'Italia dar conto in condizioni stringenti delle misure da adottare alla Corte di Strasburgo, il Parlamento escluse quei delitti dal campo di applicazione della misura della liberazione anticipata speciale già allora transitoriamente introdotta, prevista invece, anche per quei delitti, con decreto legge.

Vale la pena a tale riguardo sottolineare che la Corte di Cassazione ebbe a giudicare infondato ogni dubbio circa la legittimità costituzionale di tale differenza di trattamento, invero immediatamente riconoscibile considerando la natura stessa di quei reati e la gravità dei relativi fenomeni criminali.

Per le stesse ragioni, tanto meno avrebbe senso includere i delitti di criminalità organizzata e di terrorismo nell'ambito applicativo della misura straordinaria che si vorrebbe introdurre temporaneamente per i due anni successivi all'eventuale approvazione del disegno di legge in esame. Restando alla materia dei delitti di mafia e di terrorismo, occorrerebbe non soltanto ribadire l'esclusione di tali delitti dall'applicazione della riduzione di pena straordinaria, ma prevedere anche un generale divieto espresso di concessione della nuova misura ordinaria ai medesimi delitti.

Per tali reati la riduzione di 45 giorni per ogni semestre già riduce a 9 mesi l'anno penitenziario, non comprendendosi la ragione di eventuali estensioni degli effetti della liberazione anticipata, tenendo realisticamente conto anche di una realtà che vede in quei circuiti prevalere largamente logiche di supremazia criminali in sé incompatibili con l'idea stessa di effettività di processi di rieducazione, in fatto risolvendosi l'ammissione al beneficio a mera assenza di contestazioni disciplinari che l'esperienza rivela praticamente mai riservate a quei detenuti.

Appare doveroso segnalare altresì la necessità che il legislatore preveda un espresso divieto di procedere allo scioglimento del cumulo delle pene concorrenti anche per la concessione del beneficio nella misura ordinaria ai detenuti per fatti di mafia e di terrorismo, imputando le pene già espiate ai delitti ostativi e applicando così la riduzione di pena al residuo imputato ai delitti, formalmente diversi

da quelli tipicamente di mafia e di terrorismo, ma pur sempre commessi in esecuzione del medesimo disegno criminoso o qualificati da connessione teleologica.

Ciò contribuisce a privare di effettività la pena complessiva irrogata per anche gravissimi delitti di criminalità organizzata e di terrorismo, scemando per tale via l'efficacia reale dell'azione di contrasto di tali fenomeni.

Ancora con riferimento ai profili di incoerenza logico-sistematica dell'istituto in rilievo va osservato che se un eventuale aumento della durata della riduzione di pena conseguente alla ammissione al beneficio in parola trova davvero giustificazione etico-politica nel presupposto di un sovraffollamento carcerario che si riconosce non altrimenti contenibile, allora occorre interrogarsi sul senso che già oggi effettivamente può riconoscersi ad una riduzione di pena motivata dalla partecipazione attiva ai programmi di trattamento per chi espia la pena in regime di detenzione domiciliare o in altre forme alternative.

Che effetto mai potrebbe allora avere sulla emergenza carceraria che si vuole contrastare una ulteriore riduzione di pene in realtà in esecuzione in forme alternative al carcere?

Alcune considerazioni vanno infine riservate alle previsioni del progetto legislativo riferite alle funzioni attribuite nel disegno di legge in esame al direttore dell'istituto penitenziario.

A me sembra che tale previsione rappresenti un grave passo indietro della stessa concezione della pena e della sua funzione costituzionale: di fatto, sembra tornarsi ad un'idea, sia pure temperata, di amministrativizzazione della fase della esecuzione della pena che credevamo definitivamente alle nostre spalle.

Il ritorno ad una discrezionalità incontrollata della amministrazione penitenziaria appare dunque palesemente contrario al principio di riserva giurisdizionale che in tale campo si impone per dettato costituzionale.

A meno di dover prendere atto che siamo ormai in presenza di puri automatismi, che, sia pur in *melius*, apparirebbero incompatibili con i valori in gioco e la stessa *ratio* dell'istituto della liberazione anticipata; lo ricordava proprio stamani sulla stampa il prof. Glauco Giostra, osservando come la concessione del beneficio, per rispettare la sua vocazione rieducativa, non possa dipendere soltanto dall'assenza di violazioni disciplinari, richiedendo anche la prova dell'attiva partecipazione del detenuto ai programmi rieducativi.

Tanto vale in particolar modo per i mafiosi detenuti, di regola autentici modelli di apparente ossequio alle regole del trattamento a fini rieducativi.

Pur tuttavia, quella previsione e la stessa logica che essa indirettamente rivela, ancorata alla constatazione di una sorta di ordinaria assenza di significativi profili di discrezionalità dell'ammissione al beneficio, palesano una insanabile contraddizione propria della stessa attuale disciplina della liberazione anticipata e delle relative prassi applicative, nelle quali l'ammissione al beneficio si risolve di regola appunto in burocratici automatismi aritmetici.

Una contraddizione che risulta acuirsi ancora una volta proprio alla luce dell'esperienza in materia di criminalità organizzata e di terrorismo: che senso ha, infatti, come invece oggi avviene, ammettere a un beneficio che ha per presupposto essenziale la partecipazione attiva ai programmi di trattamento anche i detenuti in regime *ex art. 41-bis* ord. pen., per i quali il trattamento è invece sospeso?

Come spiegare, in altri termini, la concessione di un beneficio fondato sulla partecipazione attiva ai processi di rieducazione a detenuti dei quali l'ordinamento riconosce una eccezionale carica di perdurante pericolosità derivante da attuali e qualificati collegamenti criminosi così seri e concreti da imporre l'adozione di quella estrema misura di prevenzione del rischio di diramazione dal carcere di direttive criminose?

Non di meno, le ragioni di celerità e semplificazione messe alla base della escogitazione di un ruolo decisorio del direttore del carcere potrebbero essere considerate diversamente, ricorrendo alla soluzione prevista nell'ordinamento francese (artt. 721 e ss.), che impone di comunicare immediatamente al detenuto, all'atto del suo ingresso nel carcere, la misura massima della riduzione di pena conseguente ad una buona e regolare condotta, lasciando al magistrato di sorveglianza il

potere di negarla successivamente, dinanzi alla prova di condotte incompatibili con la *ratio* del beneficio: sarebbero molteplici i vantaggi di un sistema al quale appare incomprensibile non aver sinora guardato, anche considerando che quello francese è l'unico ordinamento penitenziario nell'Unione Europea che conosce un istituto simile alla nostra liberazione anticipata (almeno a giudicare dai dati offerti dallo studio comparato pubblicato in uno specifico dossier della Camera dei Deputati nella XVII legislatura).

Quali vantaggi, in particolare, si avrebbero adottando quello schema procedurale?

Innanzitutto, il detenuto avrebbe sin dall'inizio assai chiaro il proprio interesse a partecipare attivamente ai programmi di rieducazione, da ciò dipendendo l'effettività della diversa e ridotta a lui immediatamente comunicata dalla amministrazione penitenziaria.

Ne sarebbero consapevoli anche i detenuti che oggi non vi accedono, perché ignorano la norma che ne fonda la concessione o perché privi di adeguata difesa tecnica, i quali normalmente si ritrovano proprio nelle condizioni di maggiore sofferenza carceraria, favorendone in tal modo la partecipazione attiva ai programmi di trattamento e contrastandone l'emarginazione.

Ma vanno sottolineati anche i vantaggi, innanzitutto nella prospettiva della corretta e celere definizione delle procedure di ammissione al beneficio in parola.

I magistrati di sorveglianza adotterebbero una sola decisione, nella fase finale dell'esecuzione della pena, evitando l'istruzione defatigante anche per i servizi amministrativi e di polizia di molteplici fascicoli: in astratto anche uno per semestre, con conseguente possibilità, da un lato, di evitare la moltiplicazione degli adempimenti (richiesta, acquisizione ed esame di relazioni comportamentali, annotazioni di polizia giudiziaria e degli UEPE, pareri delle DDA e della DNA per i delitti per i quali tali contributi informativi sono prescritti) che ne ritardano le decisioni.

Soprattutto, il giudice potrebbe davvero disporre di un quadro completo del complessivo iter comportamentale del detenuto, valutando al meglio la sussistenza dei presupposti di accesso alla misura premiale.

Roma, 16 aprile 2024

Giovanni Melillo
