



SENATO DELLA REPUBBLICA

AUDIZIONE PRESIDENTE U.C.P.I AVV GIAN DOMENICO CAIAZZA SU D.L. N. 162/2022

Nota di sintesi dell'intervento

In esordio di questo mio contributo al Vostro esame del DL in oggetto, dopo i doverosi ringraziamenti verso chi ha voluto la mia audizione, non posso esimermi dall'esprimere con forza i forti dubbi innanzitutto circa la sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza giustificativi del ricorso al decreto legge. Ciò a maggior ragione ove si consideri la eterogeneità del contenuto del provvedimento, che pretende di affasciare in una unica valutazione dei detti requisiti il rinvio di entrata in vigore della legge Cartabia, l'approvazione di un testo di modifica normativa del regime delle ostatività richiesto dalla Corte costituzionale oltre un anno e mezzo fa, e la introduzione di un nuovo reato asseritamente in tema di rave-party. Mi limito a ricordare a questo alto consesso i consolidati orientamenti della Corte Costituzionale in tema di illegittimità costituzionale delle leggi di conversione di decreti-legge per i quali si rilevi la insussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza. Credo debba essere preoccupazione di un buon legislatore quello di evitare la promulgazione di leggi facilmente esposte a successivi incidenti di costituzionalità.

Nel merito, alcune considerazioni sia di carattere generale che di dettaglio.

La considerazione di carattere generale che desta più allarme è a mio parere la ennesima dimostrazione di una purtroppo ormai consueta attitudine del legislatore a porre in dubbio esso per primo, nei testi legislativi emanati o emanandi, il primato della legge sulla interpretazione giurisprudenziale.

Ciò avviene quando il legislatore, per finalità piuttosto mediatiche che di effettiva regolazione di fenomeni sociali, confeziona provvedimenti che sembrano scritti apposta per consentire alla giurisdizione l'esercizio di un potere interpretativo della norma pressoché illimitato ed incontrollabile.

Tanto è infatti inevitabile, quando si introducono nelle leggi -come accade doviziosamente nel presente decreto- concetti di indistinto contenuto precettivo, evocativi di messaggi mediatico-politici forse suggestivi, ma del tutto indeterminati, consegnando in tal modo all'interprete dei fogli in bianco, che

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



ciascun giudice riempirà a proprio piacimento, e secondo le proprie personali sensibilità culturali, giuridiche o politiche.

Si prenda il caso degli articoli che introducono -o pretenderebbero di introdurre, forse è meglio dire- condotte punitive dei c.d. rave-party, assurti misteriosamente a prioritaria urgenza del Paese. Il testo, in primo luogo, di tutto parla fuorché dei rave-party, prestandosi a punire qualunque forma di assembramento di più di 50 persone in terreni privati o aperti al pubblico senza l'autorizzazione del proprietario o la comunicazione all'autorità pubblica. Ma soprattutto, la condotta materiale si pretenderebbe connotata dalla *contrarietà all'ordine pubblico* (limite al diritto di riunione ignoto all'art. 17 della Costituzione) che -come dovrebbe essere noto- è nozione di una straordinaria vastità. Il prof. Manes, che mi ha preceduto, avrà certamente chiarito questo tema da par suo, ed io mi guardo bene dal ritornarci su. Ma ciò che mi preme ribadire è che in questo modo, usando con questa approssimazione nozioni tecniche complesse, si attribuisce al giudice la facoltà pressoché illimitata ed incondizionata di definire la liceità o la illiceità dell'evento che si pretenderebbe di punire.

Lo stesso vizio traspare dalla lettura degli articoli dedicati al tema delle ostatività. Qui il legislatore, per raggiungere lo scopo di una regolamentazione più severa del regime delle ostatività, e dunque della possibilità di eluderle in assenza di collaborazione da parte del detenuto, introduce condizioni che, a prescindere ora dal merito, sono costruite su nozioni a dir poco indeterminate.

Cosa si pretende debba significare, ad esempio, la nozione di "*collegamento con il contesto nel quale il reato è stato commesso*", che il richiedente le misure alternative dovrebbe dimostrare inesistenti sia in termini di attualità, sia in termini di "*pericolo di ripristino*"? La nozione di "*contesto*" è già semanticamente nebulosa, figuriamoci cosa potrà accadere in concreto quando il giudice dovrà vagliare collegamenti con un non meglio identificato "*contesto nel quale il reato è stato commesso*". Ancora una volta, per dare corpo al "segnale politico" dell'inasprimento di un istituto normativo, si consegna al giudice un potere interpretativo immenso, illimitato, incontrollabile.

Sorprende allora che simili pericolosissime dinamiche di accelerazione del processo degenerativo della tipicità del precetto penale vengano innescate da parte di chi poi, in altri contesti, lamenta (ben giustamente, aggiungo), l'irrimediabile squilibrio tra poteri dello Stato in favore del potere giudiziario.

Passo ora a qualche sintetica considerazione di dettaglio.

Sulla proroga della entrata in vigore della riforma Cartabia, ed a prescindere dalle obiezioni di costituzionalità già sollevate dal Tribunale di Siena, occorre che voi, illustri Senatrici e Senatori,



sappiate che essa sta già determinando un caos ben superiore a quello che si proponeva di prevenire: e credo avrete motivo di fidarvi di chi può disporre di un osservatorio costituito da 129 Camere Penali distribuite su tutto il territorio nazionale.

La ragione è molto semplice ed intuitiva.

Faccio un esempio: se quella legge delega, già in vigore da oltre un anno, ha modificato – e stiamo parlando di una riforma di grande rilievo- la regola di giudizio della udienza preliminare in senso più favorevole agli imputati (altrimenti come sappiamo destinati al rinvio a giudizio nel 97% dei casi) è del tutto ovvio che gli imputati a carico dei quali si devono celebrare udienze preliminari tra ottobre e dicembre del 2022, avranno almeno diritto al rinvio della udienza. Lo stesso vale per quegli imputati nei confronti dei quali il giudice debba pronunciare sentenza, e che avrebbero già beneficiato della modifica del regime di alcuni reati ora perseguibili solo a querela di parte. Ed infatti, è quello che sta accadendo in tutta Italia, con un gran numero di udienze rinviate, che si aggiungono al carico già insopportabile dell'arretrato pendente.

Comprendo che ormai il danno è pressoché irrimediabile visto che ci avviciniamo alla fine di novembre, ma questo valga almeno come monito ove si intendesse procedere ad ulteriori proroghe, come è d'altronde diffusa prassi nel nostro Paese.

Intendiamoci: noi penalisti per primi riteniamo sia necessario intervenire sui decreti attuativi, molti dei quali hanno inaccettabilmente svuotato o stravolto le deleghe che erano chiamati ad attuare. Ma questo occorre si faccia con le modalità proprie previste dalla stessa legge delega, che consente la modifica dei decreti attuativi entro due anni dalla loro promulgazione, non certo paralizzando indiscriminatamente la entrata in vigore della legge stessa.

Quanto alla introduzione del nuovo reato di cui all'art. 434 bis, ho già detto della assoluta indeterminatezza del precetto, posto che la “pericolosità per l'ordine pubblico” del raduno è nozione del tutto inidonea a definire con certezza, cioè a dire con preventiva e certa conoscibilità da parte dei cittadini, cosa sia pericoloso e cosa no.

È difficile immaginare che riunirsi per ascoltare musica possa in sé costituire un “pericolo per l'ordine pubblico”; mentre le connotazioni negative che quel riunirsi in sé innocuo potrebbe finire per avere -si allude ad esempio ad una diffusa circolazione di sostanze stupefacenti- trova puntuale punizione, e dunque deterrenza, nella previsione di specifici reati già idonei a punire, anche severamente, tali condotte.



Se invece l'obiettivo della punizione è -come pure la norma sembra indicare senza equivoci- *“l'invasione arbitraria di terreni o edifici altrui, pubblici o privati”*, mi permetto di segnalare una ennesima incongruenza di questa infelice iniziativa legislativa: se dunque il rave-party si svolge con il consenso del proprietario del terreno (invasione, dunque, non più “arbitraria”), il fatto non sarà più perseguibile, seppure potenzialmente “pericoloso per l'ordine pubblico”?

Davvero stupefacente è poi la previsione (comma 2, art. 5 D.L.) dell'inserimento di questo magmatico ed indistinto reato nel catalogo dei reati per i quali il codice antimafia prevede e consente la adozione di misure di prevenzione personali e patrimoniali. Come usare un cannone per scacciare le mosche.

Da ultimo, l'obiezione principale: se non si specifica che la fattispecie incriminatrice è esclusivamente riferita ai soli rave-party, come pure pubblicamente affermato dallo stesso Governo proponente, essa sarà certamente ed indiscriminatamente riferibile a qualunque forma di assembramento riconducibile al concetto di “invasione” di un terreno o di un edificio, per qualunque ragione che un qualunque Questore o Prefetto giudicherà essere “pericolosa per l'ordine pubblico”. Forse si impone una lettura più attenta ed meditata dell'art. 17 della Costituzione.

Quanto, infine, al tema delle ostatività, intendo depositare -certo di fare cosa utile per il Vostro lavoro- un dettagliato documento analitico dell'Osservatorio Carcere dell'Unione Camere Penali, ai cui contenuti integralmente mi riporto, anche per la seconda parte dello stesso, che ha avuto cura, dopo l'analisi critica degli artt. Da 1 a 4 del presente D.L., di articolare una serie di proposte concrete utili comunque a mitigare, nella non auspicata ipotesi della conversione in legge, effetti particolarmente ed ingiustificatamente pregiudizievoli per il sistema trattamentale dei detenuti per reati ostativi, forse anche oltre le intenzioni del legislatore.

Mi limito in conclusione a sottolineare gli effetti più manifestamente abnormi delle previsioni contemplate dagli artt. da 1 a 4 del D.L. 162.

Eclatante è la previsione del divieto di scioglimento del cumulo tra reati ostativi e non, oggi praticato sulla scia di ripetute pronunce della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione volte ad evitare una evidente abnormità: e cioè che, in caso di condanna per reati ostativi e non ostativi, una volta espiata la pena irrogata per il reato ostativo, le pene irrogate in continuazione per reati connessi di natura non ostativa, fosse scontata in regime penitenziario ordinario.



Oggi il D.L. revoca espressamente questo principio: dunque se Tizio deve scontare cinque anni per peculato e due anni per falso ideologico e truffa in continuazione, scontrerà in regime ostativo anche questi ultimi, ove connessi dalla finalità teleologica.

Non solo: la cosa più grave è che la ricorrenza della aggravante del nesso teleologico potrà essere valutata anche dal giudice della esecuzione; dunque perfino se non era mai stata contestata nel giudizio di cognizione, o era stata addirittura esclusa dal giudice della cognizione. Una previsione davvero stupefacente, che a me pare si commenti da sola.

Il secondo ed ultimo profilo che intendo rimarcare è quello della *probatio diabolica* posta a carico del detenuto istante: il quale non solo è chiamato a provare la interruzione del proprio collegamento con l'associazione mafiosa o con "il contesto nel quale fu commesso il reato" (qualunque cosa ciò possa significare), ma è anche onerato di provare che non vi sia "il pericolo del ripristino" di quei collegamenti. Una prova negativa impossibile, perché volta non ad escludere un fatto, ma un fatto potenziale ed eventuale, descritto in termini di mero pericolo.

Si tratta in conclusione non solo di una patente elusione dei principi affermati dalla Corte costituzionale, ma di un manifesto peggioramento del complessivo quadro normativo regolante il possibile superamento del regime ostativo in assenza di collaborazione, in nome di una idea brutale del carcere come luogo di negazione di ogni possibile, concreta speranza di riscatto.

Roma, 22 novembre 2022

Avv. Gian Domenico Caiazza

Presidente UCPI

Allegato: Documento Osservatorio Carcere UCPI.



Unione delle Camere Penali Italiane

Osservatorio Carcere

Osservazioni alle modifiche del regime delle ostatività introdotte con il D.L. 31 ottobre 2022 n. 162

La lettura delle disposizioni contenute nel D.L. 31 ottobre 2022, n. 162, che hanno radicalmente modificato l'art. 4 bis O.P., ci impone di offrire spunti di riflessione su una serie di criticità del testo nonché sulle possibili, ulteriori, ricadute applicative e ciò pur prescindendo da eventuali ripensamenti sull'ispirazione di fondo che anima il provvedimento in questione.

Ribadiamo – come già esplicitato in sede di audizione dell'Osservatorio in Commissione Giustizia della Camera dei deputati, nonché in occasione delle notizie sulla concreta approvazione e pubblicazione di un provvedimento legislativo del Governo in grado di disciplinare, come poi avvenuto con il DL 162 del 31 ottobre 2022, il regime delle ostatività in vista della adunanza della Corte costituzionale dell'8 novembre 2022 – che le disposizioni approvate offrono una soluzione non certo alla incostituzionalità dell'ergastolo ostativo e delle ostatività in generale, quanto, piuttosto, un rimedio alla possibilità che, finalmente, il regime ostativo, con la sua preclusione assoluta alle misure alternative alla detenzione in assenza di collaborazione, fosse destinatario di una dichiarata incostituzionalità, sospesa per ben 18 mesi con le ordinanze interlocutorie. Questione che, comunque, è bene rammentarlo rimane ancora aperta, nonostante la restituzione degli atti, da parte della Consulta, alla I Sezione Penale della Corte di Cassazione per una rivalutazione del caso alla luce della normativa introdotta.

I punti del provvedimento in questione in relazione ai quali si esprimono forti perplessità sono:

1) Art. 1, punto 1, lett. a.1:

L'espresso divieto di concessione di benefici penitenziari, previo scioglimento del cumulo in sede esecutiva, per i condannati per reati ostativi e reati non ostativi in caso di ritenuta sussistenza, da parte del giudice della cognizione o dell'esecuzione, dell'aggravante del nesso teleologico ai sensi dell'art. 61, n. 2, cp, e ciò nonostante abbiano espriato interamente la parte di pena c.d. ostativa. Tale disposizione peggiorativa intende limitare gli effetti dell'indirizzo oramai riconosciuto dalla Corte di Cassazione, sulla scia della decisione 361/1994 della Corte costituzionale, secondo cui, nel caso di cumulo, materiale o giuridico, di pene inflitte per diversi titoli di reato, alcuni dei quali ostativi ex art. 4-bis OP, si deve procedere allo scioglimento del cumulo, qualora il condannato abbia già espriato la parte di pena c.d. ostativa, potendo, perciò, essere ammesso ai benefici penitenziari per la parte di pena residua non ostativa (fra tutte Cass. pen. sez. I, 20/07/2021, n. 28141; Cass. pen. sez. I, 07/04/2021, n. 13041; Cass. pen. sez. I, 07/12/2016, n. 52182; Cass. pen. sez. I, 26/07/2016, n. 32419).

Essa, peraltro, rappresenta una effettiva implementazione del già ampio catalogo di reati soggetti alla disciplina ostativa prevista dall'art. 4 bis OP;

2) Art. 1, n. 1, lett. a.2:

L'assenza di considerazione della condizione di chi, pur volendo collaborare, non può o la cui collaborazione è impossibile inesigibile e/o irrilevante (differenziazioni inserite nell'art. 4 bis in conseguenza delle sentenze n. 357/1994 e 68/1995 della Corte costituzionale), equiparando le diverse situazioni anche in termini di standard probatori rafforzati, rischia di provocare gravi disfunzioni anche in termini di concreta applicabilità della norma, per certo, peggiorativa rispetto alla previgente. Peraltro, proprio di recente la Corte costituzionale con la sentenza n. 20 del 25 gennaio 2022 espressamente salva

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005

Osservatorio Carcere



dall'abrogazione quelle ipotesi oggi cancellate e i relativi standard probatori, più affievoliti e diversificati rispetto a chi ha deciso, per le più svariate ragioni, di non collaborare;

3) Art. 1, n. 1, lett. a.2:

La riscrittura del comma 1 bis dell'art. 4 bis, da un lato sminuisce il ruolo e l'incidenza del percorso trattamentale e rieducativo intrapreso, dall'altro inserisce un iter talmente contorto e infarcito di requisiti aggiuntivi, tautologici o assolutamente disancorati rispetto alla congrua valutazione per la esclusione di collegamenti attuali con la criminalità organizzata e del pericolo di concreto ripristino, da rendere la possibilità di revisione della pena ostativa impossibile *de iure et de facto* (in violazione di quanto indicato dalla CEDU, da ultimo Viola c/Italia). Peraltro, la previsione di un onere probatorio rafforzato e per alcuni versi poco comprensibile, rappresenta anche un inutile aggravio per il detenuto che ha una visione e soprattutto un potere dimostrativo del tutto affievolito alla luce del periodo di tempo, spesso lunghissimo, trascorso in detenzione privo, perciò, di letture attuali;

4) Art. 1, n. 1, lett. a.2:

Con il comma 1 bis.1 si estende il tortuoso percorso anche ai condannati per tutti gli altri reati inseriti nell'art. 4 bis OP, pur sostituendo i riferimenti all'organizzazione criminale di appartenenza – trattandosi di fattispecie non a concorso necessario – con quello del “*contesto nel quale il reato è stato commesso*” ed eliminando il riferimento al “*pericolo di ripristino di collegamenti con la criminalità organizzata*”. Con l'inserimento del comma 1 bis.2, si prevede l'estensione del comma 1 bis ovvero l'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata e del pericolo di ripristino di tali collegamenti per coloro che sono condannati anche per il reato di cui all'art. 416 cp finalizzato alla commissione dei reati ostativi c.d. meno gravi;

5) Art. 1, n. 1, lett. a.3:

La riscrittura del comma 2 dell'art. 4 bis rende particolarmente gravoso il procedimento istruttorio per la raccolta dei pareri al punto da vanificare, in concreto, il rispetto dei tempi inderogabili previsti (nonostante la proroga) per la decisione oltre a infarcire di approfondimenti estesi a dismisura rispetto al condannato che potrebbero rendere impossibile, in concreto, ogni possibilità di accesso;

6) Art. 1, n. 1, lett. a.6:

L'attribuzione della competenza esclusiva del Tribunale di sorveglianza in vece del Magistrato di sorveglianza in materia di autorizzazione al lavoro esterno nonché alla concessione dei permessi premio per condannati per delitti commessi con finalità di terrorismo o per mafia, oltre a determinare una ingiustificata discriminazione – e quindi in contrasto con la Costituzione – per la sottrazione di un grado di giudizio di merito per titolo di reato commesso, desta notevole perplessità specie ove si consideri che il nuovo percorso, arricchito, forse a dismisura e in maniera poco razionale, di nuovi requisiti per la dimostrazione di esclusione di collegamenti attuali con la criminalità organizzata e del pericolo di concreto ripristino, imporrebbe la possibilità di sottoporre ad un eventuale riesame approfondito di merito, prima del solo controllo in sede di legittimità;

7) Art. 2, n. 1, lett. b:

L'innalzamento a trent'anni per l'accesso alla liberazione condizionale per gli ergastolani appare eccessiva rispetto alle indicazioni rese più volte dalla CEDU agli Stati contraenti secondo cui il termine per consentire il riesame dello stato detentivo non dovrebbe superare i 25 anni. Teniamo conto che già l'art. 176 cp indica in 26 anni il limite per l'accesso per ergastolani. Anche il raddoppio a dieci anni del



termine di durata della liberazione condizionale per l'estinzione della pena dell'ergastolo appare privo di riferimenti razionali.

Da ultimo ci preme segnalare come lo Statuto della Corte Penale internazionale, sottoscritto a Roma il 17 luglio 1998, per i crimini contro l'umanità espressamente stabilisce, all'art. 110, il riesame *ex officio* della pena inflitta, quando si sia scontato i due terzi della pena o venticinque anni di reclusione nel caso di condanna all'ergastolo, “*per decidere se sia il caso di ridurla*”, con dubbia compatibilità, quindi, della citata modifica con l'art. 117 Cost. che impone il rispetto dei vincoli imposti dagli accordi internazionali sottoscritti;

8) Art. 1, n.1, lett. a.3:

L'espresso divieto di concessione di benefici a coloro che sono sottoposti al regime detentivo speciale previsto dall'art. 41 bis OP salvo che tale regime applicativo sia stato in precedenza revocato appare, da un lato ultroneo e, per certo, inutile, atteso che il regime speciale detentivo ex art. 41 bis OP si fonda proprio sull'accertata pericolosità qualificata del detenuto e sulla necessità di interrompere i collegamenti accertati con la criminalità organizzata; dall'altro risulta in forte contrasto con i principi costituzionali e convenzionali sia in ordine alla esclusiva attribuzione della funzione giurisdizionale, specie in materia penale, agli organi della magistratura, sia in ordine al diritto fondamentale dell'uomo di poter ricorrere dinanzi ad un giudice in caso di ritenuta violazione dei propri diritti. Difatti, consentire che un soggetto, sulla base di un decreto emesso da un organo esecutivo (Ministero della giustizia), possa essere sottratto alla giurisdizione ordinaria per la concessione di qualsivoglia beneficio o possa essergli precluso l'accesso alla tutela giurisdizionale, appare davvero inaccettabile attesa la palese violazione dei principi costituzionali e convenzionali dettati a presidio del moderno Stato di diritto;

9) Le innovazioni introdotte con l'art. 4 appaiono del tutto prive di coerenza e di collegamento con la necessità di modifica dell'art. 4 bis attenendo a specifiche questioni connesse ai sottoposti al 41 bis per i quali, come è pacifico, non si pone il problema dell'accesso ai benefici dai quali sono esclusi in caso di sottoposizione al trattamento detentivo di cui al 41 bis op. Tale disposizione risulta, quindi, priva del carattere di necessità e omogeneità tipica della decretazione d'urgenza.

Criticità applicative e proposte emendative

Di là dalle osservazioni critiche sopra esplicitate sull'intero articolato che pesantemente modifica la legge penitenziaria proprio “*in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti di detenuti o internati che non collaborano con la giustizia*”, ci preme offrire ulteriori spunti di riflessione in ordine al rischio, del tutto concreto, che anche le previste modifiche procedurali, in assenza di adeguati correttivi, possano concretamente tradursi in ostacoli talmente significativi al punto da determinare, di fatto, una situazione di pericoloso regresso trattamentale.

A) Viene in rilievo anzitutto la modifica apportata dall'art. 1 c. 1 n. 1 del DL all'art. 4 bis c. 1 O.P., concernente l'estensione della disciplina ivi dettata, oltre che all'esecuzione delle pene conseguenti all'accertamento dei reati contemplati, anche a quella delle pene conseguenti all'accertamento di reati diversi da questi, *commessi per eseguire od occultare i detti reati ovvero per conseguire o assicurare al condannato o ad altri il prodotto o il profitto o il prezzo ovvero l'impunità di detti reati*. Come sopra detto, si tratta



dell'estensione delle regole speciali che attingono i reati c.d. ostativi a quelli che risultino a questi connessi ai sensi dell'art. 61 n. 2 c.p., per connessione c.d. teleologica.

Oltre alla dilatazione del già ampio catalogo di reati ostativi, ciò che pare incongruo, sul piano sistematico, e foriero di potenziali disfunzioni è la previsione della possibilità che tale connessione, oltre che dal giudice della cognizione, possa essere accertata anche dal giudice dell'esecuzione. Si tratta infatti di una connessione radicata dalla sussistenza di un'aggravante tipica, appunto quella prevista dall'art. 61 n. 2 c.p., il cui accertamento, in caso di contestazione specifica, spetta al giudice della cognizione. Appare davvero incomprensibile, se non inammissibile, che possa, piuttosto, essere il giudice dell'esecuzione a rivalutare una circostanza ritenuta insussistente, in maniera irrevocabile, nel giudizio di cognizione ovvero a valutarla per la prima volta, in assenza di formale contestazione nel processo penale, senza incorrere in una palese violazione delle tradizionali regole che presidiano il giudicato penale.

Si auspica, pertanto, un primo emendamento volto a sopprimere il riferimento al giudice dell'esecuzione, sostituendo alle parole «*il giudice della cognizione o dell'esecuzione ha*» con le parole «*è stato*».

B) Molteplici sono i risvolti problematici legati alla complessità dei nuovi adempimenti procedurali previsti dall'art. 4 bis, comma 2, O.P., come modificato dall'art. 1 c. 1 n. 3 del D.L. 162/2022, che prefigurano un pesante aggravio del carico di lavoro, già gravoso anche in ragione della carenza endemica di risorse, degli uffici di cancelleria dei Tribunali di sorveglianza.

Si calcola che il numero di detenuti potenzialmente interessato ai procedimenti che saranno assoggettati a questi più complessi adempimenti istruttori ammonta a circa 9.000 persone con un elevatissimo numero di pareri, informazioni ed accertamenti che dovranno essere acquisiti.

Inoltre, la scansione cronologica prefigurata dalla nuova normativa – sessanta giorni, prorogabili di ulteriori trenta, con l'ulteriore previsione di un congruo termine, quando necessario, per le contro-deduzioni del condannato – specie se associata alla necessità che la deliberazione sia sempre assunta previa celebrazione di udienza in camera di consiglio collegiale e partecipata (v. oltre *sub C*), rischia di snaturare pesantemente gli istituti del lavoro all'esterno e dei permessi premio.

Questi ultimi presuppongono una rapida definizione in grado di consentire quella continuità e quella periodicità che, sin dal loro esordio, hanno conferito, agli stessi, una evidente peculiarità rieducativa e che, oggi, verrebbe vanificata dai tempi lunghi imposti dalla complessità istruttoria oggi introdotta.

Una stasi annuale – o quasi – realisticamente prevedibile per la decisione sulla concessione di reiterati permessi premio e sull'autorizzazione periodica del lavoro all'esterno, in ragione della pedissequa osservanza delle innovazioni procedurali, li priverebbe di rilevante significato risocializzante.

Invero, se appare ragionevole la previsione di meccanismi di approfondimento, di cui è ben evidente la finalità, per le decisioni relative all'avvio delle suddette esperienze di trattamento e, dunque, solo per l'ammissione al lavoro all'esterno e per la concessione del primo permesso premio, essa, per contro, risulterebbe sproporzionata e irragionevole allorquando si tratti di vigilare e disciplinare l'esecuzione dello specifico beneficio già concesso, specie ove si consideri, con riferimento alle misure alternative alla



detenzione, la cui ammissione è riservata di norma al collegio e connotata dal pieno contraddittorio, l'attribuzione, con procedure più snelle, al magistrato di sorveglianza della funzione di vigilanza sulla loro esecuzione.

Di qui la proposta di circoscrivere nei termini suddetti l'ambito applicativo delle nuove procedure istruttorie, escludendo, appunto, che vi si debba ricorrere quando, una volta ammesso il lavoro all'esterno, si debba semplicemente aggiornare o modificare il relativo programma ovvero quando, una volta concesso il primo permesso premio, si debba solo proseguire l'esperienza premiale già avviata.

Peraltro, la declinazione al plurale attribuita dal legislatore all'istituto dei permessi premio postula, di per sé, la periodicità e la continuità e non certo, per come quasi certamente avverrà in conseguenza della farraginoso procedura introdotta con il DL 162/2022, in termini di occasionalità o di singolarità.

Basti considerare come, secondo una pacifica giurisprudenza (anche costituzionale), l'interruzione della sequenza dei permessi premio, una volta avviata, ascrivibile a causa diversa dalla valutazione della condotta del condannato e dall'andamento del trattamento, si configura quale inammissibile regresso trattamentale, alla stessa stregua della revoca di una misura alternativa.

Sotto altro profilo, anche guardando alle prassi adottate in passato sugli adempimenti istruttori oggi richiesti per le decisioni concernenti condannati soggetti al disposto dei commi 2 e 2 bis dell'art. 4 bis O.P., si deve constatare come, nella concreta valutazione circa l'esigenza di rinnovare periodicamente gli adempimenti istruttori onde garantire l'attualità e l'aggiornamento delle relative informazioni, risulterebbe incongruo adottare una prospettiva parcellizzata, ancorata al singolo procedimento, attesa la ricorrenza di plurime valutazioni sullo stesso condannato, in procedimenti formalmente distinti, a distanza di breve tempo. Piuttosto, ai fini della singola decisione, risulterebbe coerente e razionale la previsione di un obbligo di rinnovazione ed aggiornamento delle informazioni al decorso di uno specifico e determinato periodo di tempo.

Si propone, pertanto, di aggiungere, all'art. 4 bis O.P. dopo il comma 2 bis, il seguente ulteriore comma: *«le disposizioni di cui ai commi 2 e 2 bis non si applicano quando deve essere modificato il provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno già divenuto esecutivo a norma dell'art. 21 comma 4 ovvero ai fini della concessione di ulteriori permessi premio in favore di condannati che siano già stati ammessi a fruirne. In ogni caso, i pareri, le informazioni e gli accertamenti di cui ai commi 2 e 2 bis devono essere rinnovati con cadenza annuale».*

C) Analoghe considerazioni sono da estendere al trasferimento della competenza a decidere sull'ammissione al lavoro all'esterno e sui permessi premio dall'ufficio di sorveglianza al Tribunale di sorveglianza, da circoscrivere negli stessi termini.

Si propone, quindi, di modificare il disposto dell'art. 1 c. 1 lett. b) del DL 162/2022 aggiungendo, dopo la parola «approvazione», le parole «del primo provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno».

Si propone, inoltre, di modificare il disposto dell'art. 1 c. 1 lett. c) del DL 162/2022, sostituendo le parole «si tratta di» con le parole «si tratta della concessione del primo permesso premio a».



D) Per analoghe ragioni ed anche al fine di garantire una doppia deliberazione, nonostante il trasferimento della competenza faccia venir meno il doppio grado di giudizio, pare ragionevole prevedere che la decisione del Tribunale di sorveglianza in materia di approvazione del provvedimento di ammissione del lavoro all'esterno e di concessione dei permessi premio venga adottata con le forme più celeri previste dall'art. 667, comma 4, c.p.p., salvaguardando, comunque, l'esigenza di un contraddittorio, seppure differito.

Si propone, pertanto, di modificare l'art. 1 c. 1 lett. b) del DL 162/2022 prevedendo che, all'art. 21 c. 4 O.P., dopo le parole «*il tribunale di sorveglianza*», siano aggiunte le parole «*con le forme previste dall'art. 667 comma 4 del codice di procedura penale*».

Si propone, altresì, di modificare l'art. 1 c. 1 lett. c) del DL 162/2022 aggiungendo alla fine del disposto dell'art. 30 *ter* c. 7, O.P., il seguente periodo: «*Quando la competenza appartiene al tribunale di sorveglianza, si procede con le forme previste dall'art. 667 comma 4 del codice di procedura penale*».

Le proposte emendative sopra illustrate rappresentano, per quanto minimali, un primo e necessario correttivo al DL 162/2022 e alle sue ricadute applicative di forte problematicità.

Roma, 20 novembre 2022

L'Osservatorio Carcere