



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVIII LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 163

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

DECLASSIFICAZIONE DEGLI ATTI DELLA XII LEGISLATURA  
REPUBBLICANA SU PROPOSTA DEL I COMITATO

AUDIZIONE DELLA DOTTORESSA GIOVANNA DI ROSA,  
PRESIDENTE DEL TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA DI MILANO

164<sup>a</sup> seduta: mercoledì 2 marzo 2022

Presidenza del presidente MORRA

## I N D I C E

## Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE:

- MORRA (*Misto*), senatore . . . . . Pag. 3

## Declassificazione degli atti della XII legislatura repubblicana su proposta del I Comitato

PRESIDENTE:

- MORRA (*Misto*), senatore . . . . . Pag. 3, 4SALAFIA (*M5S*), deputata . . . . . 4

## Audizione della dottoressa Giovanna Di Rosa, Presidente del tribunale di sorveglianza di Milano

PRESIDENTE:

- MORRA (*Misto*), senatore . . . . . Pag. 4, 16,  
17 e *passim*GRASSO (*Misto-LeU-Eco*), senatore . . . . . 13, 16, 18ASCARI (*M5S*), deputata . . . . . 17, 22PAOLINI (*Lega*), deputato . . . . . 17ENDRIZZI (*M5S*), senatore . . . . . 24*DI ROSA*, Presidente del tribunale di sorveglianza di Milano . . . . . Pag. 4, 18, 23 e *passim*

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

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

*I lavori hanno inizio alle ore 14,23.*

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

#### **Sulla pubblicità dei lavori**

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

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

#### **Declassificazione degli atti della XII legislatura repubblicana su proposta del I Comitato**

PRESIDENTE. Come da delibera adottata il 10 luglio 2019 da questa Commissione, si sottopone all'approvazione di questo collegio la declassifica degli atti sottoposti al residuo segreto funzionale formatisi nel corso della XII legislatura.

Preciso che verranno applicati gli stessi criteri già seguiti per la pubblicazione del documento XXIII, n. 13, relativo alla XIII legislatura; saranno seguite le disposizioni della suddetta delibera, che peraltro ha mostrato la sua indubbia valenza nell'opera di pubblicazione sino ad ora disposta.

Rilevo che nel complesso degli atti che verranno pubblicati, deliberati all'unanimità dal I Comitato sul regime degli atti, non si sono rivelate particolari questioni procedurali, giacché per ciascuno degli atti o è stato acquisito il consenso alla desecretazione da parte dell'audito allora convocato, o era stata già disposta la declassificazione, oppure, infine, era stato apposto un segreto funzionale che viene ora rimosso in base agli usuali

criteri di cui alla citata delibera. Tale opera, frutto di un'approfondita istruttoria da parte dell'archivio e dei consulenti della Commissione, costituisce parte del complessivo procedimento che muoverà verso la declassificazione e contemporanea pubblicazione degli atti relativi alle legislature precedenti, seguendo il metodo dell'esame a ritroso.

Chiedo all'onorevole Salafia, che coordina il I Comitato, se vuole aggiungere qualcosa.

SALAFIA, *relatrice*. Signor Presidente, vorrei ringraziare ancora una volta gli archivisti e i consulenti che ci stanno aiutando in questo importante lavoro. Sono molto felice che si stia andando avanti su questo percorso.

PRESIDENTE. Se qualcuno volesse ricontrollare gli atti, sono a disposizione di tutti i partecipanti.

Metto ai voti la proposta di declassificazione degli atti della XII legislatura repubblicana, formulata dal I Comitato.

**È approvata** (*All'unanimità*).

#### **Audizione della dottoressa Giovanna Di Rosa, Presidente del tribunale di sorveglianza di Milano**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione della dottoressa Giovanna Di Rosa, presidente del tribunale di sorveglianza di Milano, cui do il benvenuto.

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

Al termine dell'intervento potranno prendere la parola, in ordine di prenotazione, senatori e deputati per porre quesiti.

Do pertanto la parola alla Presidente Di Rosa.

DI ROSA. Buongiorno a tutti, credo di dover riferire in merito al testo normativo, quale risulta a seguito dell'approvazione delle proposte emendative, e ai suoi rapporti soprattutto con l'ordinanza della Corte costituzionale n. 97 del 2021 che ha disposto il rinvio a maggio 2022, per le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione agli articoli 4-*bis* e 58-*ter* dell'ordinamento penitenziario, in ordine alla concessione della liberazione condizionale per i condannati all'ergastolo per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'articolo 416-*bis* o per agevolare le attività delle associazioni in esso previste.

Per ragioni di tempo, mi limiterò a riepilogare i punti dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 97, che peraltro richiama la sentenza n. 253 della Corte costituzionale sul trattamento e riconoscimento del valore di presunzione relativa o assoluta al requisito della collaborazione (lì in vista

della concessione del beneficio del permesso premio, mentre nell'ordinanza n. 97 in vista della liberazione condizionale).

La Corte costituzionale in quest'ordinanza, nella quale dà tempo fino al 10 maggio per legiferare, dice in sostanza che bisogna distinguere la condizione del condannato all'ergastolo per i reati di stampo mafioso rispetto a quella degli altri ergastolani; bisogna distinguere la condizione tra il condannato all'ergastolo per tali reati che non collabora dall'ergastolano per gli stessi reati che collabora; qui la Corte, tra l'altro, indica addirittura qualche ragionamento su cui questa distinzione può essere fatta, dicendo – sono le sue parole – che bisogna indicare l'emersione delle ragioni specifiche della mancata collaborazione, ovvero l'introduzione di prescrizioni peculiari che governino il periodo di libertà vigilata del soggetto in questione.

La Corte poi indica al legislatore, entro il termine del 10 maggio 2022, altri congrui e specifici elementi per superare la presunzione di pericolosità sociale del condannato all'ergastolo che non collabora e che portino a escludere non solo l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, ma anche il pericolo di ripristino. Questo è l'alveo nel quale ci si deve muovere sulla base di quello che la Corte costituzionale ha rimandato al legislatore ordinario.

Venendo al disegno di legge, vorrei esaminarlo nell'ordine delle disposizioni poste dal testo normativo. Mi scuso perché è un argomento estremamente tecnico e non posso che far riferimento ai numeri, ma cercherò di tradurli in concetti discorsivi. In primo luogo, la legge si apre con questa modifica, che aggiunge il seguente principio: le norme del primo periodo del comma 1 dell'articolo 4-*bis*, cioè la sottoposizione al regime rigido per quello che riguarda l'ammissione alle misure alternative, si applica anche in caso di provvedimento di cumulo inflitto anche per delitti diversi da quelli indicati, quindi dai reati di mafia, in relazione ai quali il giudice della cognizione ha accertato che sono stati commessi per eseguire o occultare uno dei reati di cui al primo periodo, ovvero per conseguire o assicurare al condannato o ad altri il prodotto, il profitto, il prezzo, ovvero l'impunità di detti reati. Ciò vuol dire che quando l'organo dell'esecuzione, che è il pubblico ministero o il procuratore generale, fa un provvedimento e cumula, cioè somma, le sentenze di condanna che sono state irrogate, è vietato al magistrato di sorveglianza di sciogliere il cumulo, con conseguenze favorevoli e positive per il condannato, nei casi in cui ci sono reati in relazione ai quali il giudice della cognizione ha accertato che sono stati commessi per eseguire o occultare uno dei reati di cui al primo periodo o per conseguire o assicurare al condannato e ad altri prodotto, profitto, prezzo e impunità.

Questa norma ha ampliato l'ambito di applicazione dei reati di cui all'articolo 4-*bis*, cosa che non era naturalmente chiesta dalla Corte costituzionale. Questa è una facoltà e una discrezionalità del legislatore, ma la Corte costituzionale nelle tematiche che indicava non chiedeva di implementare l'elenco dei reati sottoposto al regime dell'articolo 4-*bis*. Questi reati-fine, uniti da una connessione teleologica, quindi commessi per con-

seguire od occultare uno dei reati precedenti, oppure per conseguire o assicurare prodotto, profitto, prezzo e impunità, sono aggiunte. In sostanza, questa norma aggrava la normativa precedente e la previsione ivi contenuta di divieto di scioglimento del cumulo è ampliativa dell'elenco dei reati.

La seconda osservazione su questa norma è che il magistrato di sorveglianza prima poteva e può ancora sciogliere il cumulo, cioè imputare a pena espiata, quindi in senso più favorevole al condannato, il reato ostativo; vi è un principio secondo il quale può farlo. Qui c'è un divieto di farlo, un divieto esplicito: quindi il magistrato non può applicare la sua interpretazione giurisprudenziale e procedere a questa operazione. È sicuramente una norma che non è a favore del condannato ed è chiaramente una scelta legislativa.

Verrei poi all'esame del punto 2 di questo articolato, quello che sostituisce il comma 1-*bis*. Nel sostituirlo, la prima cosa che fa con la parola «sostituisce», non costituendo appunto un'aggiunta, ma una sostituzione, è determinare la sparizione dal sistema, l'eliminazione e l'abrogazione della collaborazione impossibile e inesigibile. Una riflessione che qui offro come spunto: la Corte costituzionale ha sicuramente detto che l'elemento della collaborazione non è di per sé lo strumento attraverso il quale riconoscere la resipiscenza e individuare la rescissione dei legami con il passato per i condannati per questo tipo di reati, ma la collaborazione inesigibile e impossibile è una non collaborazione. Quindi, ritenere che la Corte costituzionale abbia inteso eliminare, volontariamente, la collaborazione come requisito per l'accesso ai benefici e, soprattutto, abbia inteso eliminare la collaborazione positivamente prestata, è diverso dal ritenere che abbia inteso eliminare la collaborazione inesigibile e impossibile. A mio avviso, non l'ha detto: esprimo la mia opinione. Dico anche che eliminare la collaborazione inesigibile e impossibile, che – ripeto – è una non collaborazione – lo dice la parola stessa: quello che è inesigibile non lo puoi pretendere, quindi sto accertando che non puoi collaborare, o per la ragione dell'inesigibilità o per la ragione dell'impossibilità – significa eliminare una possibilità di sistema. È un'altra disposizione al cui risultato si arriva per implicito, per il solo fatto che il comma è sostituito, che però è altrettanto peggiorativa del sistema vigente.

Ciò detto, si pone senz'altro – voglio rappresentarlo immediatamente – un primo problema di diritto transitorio sulle seguenti tre fattispecie. La prima è quella di casi di istanze pendenti per la dichiarazione di collaborazione impossibile e inesigibile che non sono ancora state definite e che sono pendenti perché sono depositate nei tribunali di sorveglianza d'Italia e non sono ancora state chiamate all'udienza per la loro decisione. Vi sono poi i casi delle istanze dei condannati che hanno già avuto riconosciuta la dichiarazione di impossibilità o di inesigibilità della collaborazione ma che ancora non sono stati ammessi ai benefici penitenziari connessi a quel riconoscimento di dichiarazione di collaborazione impossibile o inesigibile. Il terzo caso è quello delle fruizioni in corso, cioè coloro che già fruiscono di questo regime. Credo che bisognerebbe porsi un problema

di diritto transitorio, perché il testo prevede l'entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione, ma è una dicitura che si pone in contrasto con la sentenza n. 32 del 2020 della Corte costituzionale, quella molto recente che tutti conosciamo. In sostanza, la possibile soluzione, anche in conformità alla Corte costituzionale, è che l'immediata operatività della normativa non può che riguardare il futuro, cioè le istanze che ancora non sono depositate e che devono essere depositate dal giorno dell'entrata in vigore della normativa. Non può retrodatarsi in alcuna maniera a periodi pregressi perché, come ha detto la Corte, è incostituzionale.

Quanto alle istanze pendenti per la dichiarazione di collaborazione impossibile o inesigibile, di cui parlavo prima, si potrebbe decidere – ipotizzo – che vengano definite secondo la normativa previgente, cioè con il vecchio sistema. Vi ho presentato la dichiarazione di collaborazione impossibile o inesigibile, le definisco con la normativa previgente; la norma transitoria ne permetterebbe la trattazione. Altro caso è quello in cui c'è stata già la dichiarazione di collaborazione impossibile e inesigibile, ma non si è ammessi ai benefici: la norma transitoria potrebbe, allo stesso modo, mantenere fermo il regime previgente. Qualora invece si parli di fruizione in corso, opera il principio di non regresso del trattamento: anche questo è un principio di natura costituzionale. Quindi, queste non saranno sottoposte a modifiche a causa della normativa; se una persona ha già un trattamento di esecuzione penitenziaria in corso, non si può farla regredire. È proprio un principio, interpretato in questo senso anche dalla Corte costituzionale e ribadito più volte, che deve essere rispettato.

La nuova normativa, inoltre, sembra includere il riferimento ai benefici di cui al comma 1. La norma recita: «Possono essere concessi ai detenuti e agli internati – qui si prevede il nuovo regime – per i delitti ivi previsti»: si parla dei benefici di cui al comma 1 dell'articolo 4-*bis*. Orbene, questi delitti, per come indicati, sembrano tutti inclusi e quindi l'inclusione mi faceva riflettere sul fatto che, mentre la Corte costituzionale fa riferimento soltanto ai reati di cui all'articolo 416-*bis* o comunque maturati in un contesto mafioso, questa norma intende ricomprenderli tutti. Il tema è quello che già la Corte costituzionale segnala: il regime indifferenziato per tutta la categoria di reati inclusi nel comma 1 dell'articolo 4-*bis* non è di per sé congruo con ragionamenti collegati ai principi della collaborazione in ragione di una connessione con la criminalità organizzata, perché parecchi di questi reati sono monosoggettivi. Si potrebbe quindi valutare di adottare un regime autonomo che non si intersechi con i principi legati ai delitti che sono connessi ad organizzazioni. Se pensiamo, per esempio, ai reati contro la pubblica amministrazione (ma sono certa che questo discorso sia stato fatto anche da altri auditi prima di me, quantomeno perché ho avuto modo di vedere il contributo del precedente audito), questo è un dato che anche la Corte costituzionale sottolinea. Nella quotidianità si prende atto che è così, soprattutto per il reato contro la pubblica amministrazione. Mi viene in mente l'esempio della concussione: ma cosa ti racconto di criminalità organizzata se mi sono concusso da

solo? È un pò in sé l'impossibilità di estensione. Quindi, sono norme che nella pratica quotidiana hanno difficoltà di concreta attuazione, cioè non vengono prese in considerazione. Poi le norme si leggono ma si devono anche interpretare.

Forse si può fare questo ragionamento: se la volontà legislativa è di punire e la scelta di politica criminale si orienta su reati per i quali si esprime un particolare disvalore sociale, questo naturalmente è tutta prerogativa del Parlamento e noi magistrati non abbiamo ovviamente niente da dire e possiamo solo prenderne atto. Il dato della non sospensione dell'ordine di esecuzione, cioè l'obbligo di entrare in carcere, ha già di per sé un contenuto afflittivo e punitivo, sulla cui sufficienza si può ragionare. Si potrebbe forse prevedere per questi reati, soprattutto individuando le singole tipologie (per far un lavoro pulito, che possa poi concretamente applicato), che non possa essere sospeso l'ordine di esecuzione, il che è già altamente punitivo.

Vorrei fare un'altra osservazione, venendo alla parte immediatamente successiva a questa norma. Per i delitti ivi previsti vi ho già detto; questo tra l'altro urta con il testo successivo dell'articolo 21, perché qua il regime è tutto legato ai delitti previsti dal comma 1 dell'articolo 4-*bis*, tutti compresi, delitti che sono sottoposti a questo regime. Se poi giriamo la pagina e andiamo a guardare la modifica dell'articolo 21, comma 4, che è il famosissimo lavoro all'esterno, si tratta del provvedimento per il quale il magistrato di sorveglianza approva il programma di trattamento che gli viene sottoposto dalla direzione del carcere, in questo modo rendendo esecutiva – quindi con effetto liberante – la proposta del direttore del carcere di mandare il condannato a lavorare di giorno e tornare la sera in carcere: qui la norma prevede che all'approvazione provveda il tribunale di sorveglianza. Vi dirò poi cosa ne penso, quando torneremo su questo tema, nell'ordine di esame delle norme.

La norma qui modifica la competenza, però individua per questa applicazione i condannati per i delitti commessi per finalità di terrorismo, di eversione dell'ordine democratico o per il 416-*bis*, avvalendosi delle condizioni dello stesso articolo. Allora mi chiedo: l'intera normativa è orientata su tutti i reati di cui al comma 1 dell'articolo 4-*bis* e sull'articolo 21 invece lavoriamo solo sul 416-*bis*, sul terrorismo, anche internazionale, o sul reato di eversione dell'ordine democratico? È una distonia di sistema che porta a una riflessione che potrebbe risolvere il tema, a mio avviso, almeno secondo la conduzione della norma al dettato della Corte costituzionale. L'indicazione dei reati contenuti nella descrizione dell'articolo 21, comma 4, è già più ampia di quella che dice la Corte costituzionale, perché parla anche di terrorismo, ma si concentra sull'articolo 416. Trasporre questa norma e questa indicazione di reati al posto dell'espressione «per i delitti ivi previsti» restituirebbe, a mio avviso, il testo alla conformità dell'indicazione della Corte costituzionale.

Poi si dice (e vengo alla seconda osservazione): «Anche in assenza di collaborazione con la giustizia ai sensi dell'articolo 58-*ter* della presente legge o dell'articolo 323-*bis* del codice penale». La parola «anche» intro-



duce una categoria che forse non si voleva perché o si elimina la parola «anche» e resta solo «in assenza di collaborazione», allora c'è un po' di coerenza con quel ragionamento che ha espunto dal sistema la collaborazione inesigibile e impossibile; ma se lascio «anche in assenza di collaborazione con la giustizia» vuol dire che, accanto all'assenza della collaborazione, c'è anche la collaborazione. Allora, si vuole mantenere lo stesso regime per i collaboranti e per i non collaboranti? Questo non si può fare, perché la Corte costituzionale ha proprio spiegato, nell'ordinanza n. 97 del 2021, che non procedeva all'intervento demolitorio. Vi posso anche leggere le parole della Corte ma, in sostanza, diceva che non procedeva all'intervento demolitorio *ex abrupto* perché se lo avesse fatto sarebbe stata costretta a mettere a rischio il complessivo equilibrio della norma, perché risulta da questo punto di vista incongrua l'equiparazione tra il condannato all'ergastolo per delitti connessi alla criminalità organizzata che non abbia collaborato con la giustizia e quello che ha collaborato. Secondo le mie riflessioni, la Corte ci suggerisce proprio questo: non faccio l'intervento demolitorio per evitare questo risultato ma, con la parola «anche», noi questo risultato lo abbiamo perfettamente realizzato. Allora, o togliamo «anche» e si fa un ragionamento in senso lato, o si pone un problema di coerenza del sistema normativo. La strada per differenziare concretamente il regime la indica la Corte al legislatore, dicendo di non procedere all'intervento demolitorio affinché sia il Parlamento ad indicare la strada che differenzia le due vie. Allora, forse, si dovrebbe mantenere il regime previgente, che sicuramente è meno stringente di questo, per il mafioso che collabora, perché il rischio – per come è scritta la norma – è che il regime sia assolutamente identico, sia che il mafioso collabori, sia che non collabori. C'è questa problematicità.

Proseguendo nell'esame del testo, vorrei riflettere sull'apertura alle forme risarcitorie e di giustizia riparativa che il magistrato dovrebbe accertare. Mi sono interrogata, da magistrato, se questo accertamento è indicato testualmente come condizione o se è un accertamento *ad abundantiam*. Ho l'impressione che le espressioni usate e la sequenza espositiva del testo faccia dubitare che queste forme di risarcimento e riparazione debbano essere dei requisiti, ma sembra che possano essere aggiuntivi. La dicitura, peraltro messa in fondo alla norma, come fosse un accertamento *ad abundantiam*, non è chiarissima e l'interpretazione giurisprudenziale potrebbe legittimamente essere anche nel senso che ho detto. Aggiungerei le parole «ove possibile», perché vi è il discorso dell'effettività e della fattibilità e anche questa riflessione ci potrebbe stare.

Passando al punto 3, vorrei fare un'altra riflessione per quanto riguarda l'indicazione delle autorità alle quali avanzare istruttoria. Una prima riflessione di carattere molto pratico: si richiede il parere del pubblico ministero presso il giudice che ha emesso la sentenza di primo grado, ma che fare se il giudice che ha emesso la sentenza di primo grado ha assolto l'imputato, che è stato poi condannato in secondo grado, essendo stato assolto in primo grado? In questo caso ho dei dubbi, perché in secondo grado si rinnova il dibattimento e quindi l'attività istruttoria

presente nel primo grado potrebbe non essere corrispondente a quella presente nel secondo. Dunque aggiungerei e cautelativamente indicherei la sentenza di condanna, oppure propongo che si valuti, laddove sia intervenuta l'assoluzione, di aggiungere anche l'istruttoria acquisita nel secondo grado, perché diversamente si rischia di avere degli elementi che non sono necessariamente utili e completi.

Passiamo poi alla dicitura riferita al parere: qui ho pensato molto, perché si è scritto tanto sui pareri, che devono essere stringenti, come dice la Corte costituzionale nella sentenza n. 253 del 2019, che richiama nella sua ordinanza n. 97 del 2021. Le informazioni devono essere precise e attualizzate, ma il punto è che purtroppo molto spesso capita che queste informazioni non siano attualizzate, ma siano contestualizzate alla commissione del reato, alla data di commissione dello stesso. Non dimentichiamo che il reato era quantomeno di ventisei anni prima, adesso diventa di trenta, ma può essere anche molto di più: quindi il fatto accertato è molto anteriore rispetto all'espiazione della pena e quindi è vecchio e datato. C'è quindi la necessità che questi pareri siano contestualizzati, il più possibile precisi, dettagliati e stringenti, come dice la Corte costituzionale, che la pone anche come condizione: è un dato che occorre in modo indispensabile al tribunale di sorveglianza per fare bene il suo lavoro, in generale.

Allora mi domandavo se, anziché chiedere soltanto il parere, si potesse aggiungere anche la richiesta al pubblico ministero di informazioni sulla sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata. Il motivo lo vedo nella pratica: il tribunale di sorveglianza di Milano ha moltissimi procedimenti pendenti; sapete che abbiamo un grande reparto relativo all'articolo 41-*bis*, abbiamo un grandissimo reparto di Alta sicurezza al carcere di Opera e dunque abbiamo esperienza sul campo. Credo che una dicitura riferita alle informazioni e dunque la richiesta non solo di un parere, ma anche di informazioni, necessariamente amplierebbe l'ambito delle notizie che si possono dare, sarebbe mirata alla richiesta e orienterebbe in maniera più stringente, come ci chiede la Corte costituzionale, il lavoro che si deve andare a fare.

Ho molto apprezzato il riferimento alle informazioni patrimoniali. Quando ho letto la norma mi sono detta: finalmente si parla delle condizioni reddituali e patrimoniali, del tenore di vita e delle attività economiche eventualmente svolte. Infatti, sapere come vivono e si mantengono i familiari di una persona detenuta da tempo, a volte da lunghissimo tempo, è un dato sicuramente significativo di una situazione e di un contesto. Esprimo il massimo apprezzamento per questa norma, che mi è mancata nella pratica di tutti i giorni. È mancata in particolare – ve lo dico subito – nelle istanze di ammissione al gratuito patrocinio dei condannati per reati di mafia, per i quali opera la presunzione del superamento del reddito di base minimo, al di sotto del quale il condannato ha diritto ad essere difeso a spese dello Stato. C'è questa norma particolare, l'articolo 96, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, che il tribunale di sorveglianza e noi magistrati di sorveglianza appli-

chiamo molto di frequente perché abbiamo una quantità enorme di istanze di ammissione al patrocinio a spese dello Stato. A fronte della presunzione di tale superamento, il condannato molte volte produce la sua situazione patrimoniale e si chiedono informazioni, come dice la norma, ai sensi del citato articolo 96, comma 3, «al questore, alla Direzione investigativa antimafia (DIA) ed alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNAA)» oltre che alla Guardia di finanza. Poiché la Direzione investigativa antimafia e la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo sono molto più capaci di chiunque altro e sono in possesso di questi elementi patrimoniali così importanti, questa norma, prevista per il gratuito patrocinio, potrebbe essere riportata in questa sede.

Questa è la riflessione che vi porto, offrendovi anche il punto di vista di chi è abituato ad applicare e praticare le norme e rappresentandosi le possibili conseguenze perché, così com'è scritta, la norma non indica a quali autorità chiedere le informazioni. Se invece fossero indicate anche la DIA e la DNAA soprattutto, potremmo avere un panorama pregno di contenuto, completo e di maggiore ausilio per quelli che, oltretutto, sono dati oggettivi davvero molto significativi. Spero di essere stata chiara.

Un'altra cosa: la norma fa riferimento all'acquisizione della «pendenza o definitività di misure di prevenzione personali o patrimoniali». Purtroppo non esiste una banca dati nazionale che ci permetta, in riferimento ad un determinato soggetto, di sapere dove chiedere e si va un po' a braccio. Noi lo facciamo per l'acquisizione dei certificati dei carichi pendenti: per prassi chiediamo le pendenze nel luogo di commissione del reato, nel luogo di residenza e nel luogo di detenzione. È una mera prassi che si adopera al tribunale di sorveglianza di Milano. In tutta Italia non so quali altre prassi si pratichino ma il problema è esattamente identico. Bisognerebbe rappresentarsi o l'individuazione dei luoghi in cui chiedere le misure di prevenzione o, meglio ancora, cercare di costituire una banca dati nazionale che permetta di gestire questo patrimonio informativo, che può essere utile.

Mi avvio alla conclusione. Nel testo si parla, con una riflessione analoga a quella che ho svolto prima, delle udienze davanti al tribunale di sorveglianza, in cui può presenziare il «pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto ove è stata pronunciata la sentenza di primo grado». Per simmetria col ragionamento che ho svolto poco fa, non necessariamente la sentenza di primo grado, nei casi in cui c'è stata l'assoluzione in primo grado e la condanna in secondo grado, ha un'istruttoria completa e quindi bisognerebbe ragionare se inserire il riferimento al pubblico ministero del giudice della condanna. Suggestisco questa riflessione.

Propongo un'altra questione pratica. Ho letto molto a proposito del carico di lavoro dei tribunali di sorveglianza e sulla necessità di deflazione. È un dato vero e indiscusso, che riguarda i tribunali di sorveglianza di tutta Italia e in particolare il tribunale di sorveglianza di Milano, che è uno dei più grandi e più complessi, perché la qualità degli istituti peniten-

ziari, la complessità e l'articolazione delle categorie di condannati offrono un ventaglio molto significativo di problematiche. Un ufficio sguarnito di personale amministrativo e giudiziario è in grandissimo affanno e questa è la situazione del tribunale di sorveglianza di Milano; quindi, certamente, cercare di fare qualcosa che agevoli o comunque non aggravi senza motivo un lavoro già faticoso può essere utile.

Insieme a tale dato, c'è anche il fatto che le attività successive alla prima approvazione sono forse un po' più di minuzia e meno di significato. Intendo dire che il testo ha voluto estendere la competenza del tribunale di sorveglianza e far diventare collegiale quello che adesso è monocratico: il lavoro all'esterno e il permesso premio. Il legislatore decide come ritiene, naturalmente; tuttavia, il significato che ha l'approvazione del programma di trattamento non è quello che hanno le successive variazioni dello stesso, che nell'esperienza del magistrato di sorveglianza sono numerosissime. Infatti, ogni volta che il detenuto è ammesso al lavoro all'esterno, va a lavorare fuori e deve prendere un mezzo pubblico, il programma di trattamento descrive tutto il percorso che deve fare, dal carcere sino al lavoro, indicando anche le fermate dell'autobus a cui deve scendere. Pensate, allora, che anche la deviazione di un autobus, magari perché la strada è interrotta, o qualsiasi altra variazione, richiederebbe l'approvazione del tribunale di sorveglianza e quindi un'udienza collegiale, complessa e dai tempi lunghi. Dovremmo lasciare tutto il resto, perché queste diventerebbero attività urgenti, altrimenti il detenuto non potrebbe lavorare.

Allora, in un'ottica orientata a destinare il lavoro significativo ai tribunali e non il lavoro di minuzia, forse la previsione della prima approvazione in capo al tribunale di sorveglianza, aggiungendo le parole «prima approvazione», lasciando che le successive modifiche siano in capo al magistrato di sorveglianza, potrebbe essere una soluzione pratica che tiene conto di tutte queste variabili, legate ai carichi di lavoro. Anche perché è insignificante, credetemi: nell'esperienza, le variazioni del programma di trattamento sono quelle che vi ho detto. Pensate al fatto che il detenuto possa tornare un'ora prima, anziché un'ora dopo, perché quel giorno il datore di lavoro chiude la fabbrica prima. Quella è una variazione del programma di trattamento: si deve riunire un tribunale per dare l'assenso?

Lo stesso discorso vale per i permessi premio. Per il primo permesso comprendo e condivido la logica, che non riguarda la sovraesposizione del magistrato di sorveglianza. Il magistrato di sorveglianza ha dignità, forza e coraggio al pari di tutti i magistrati che operano monocraticamente e non ha bisogno di essere tutelato da sovraesposizioni di alcun tipo, perché è un magistrato assolutamente pari a tutti gli altri, per il proprio coraggio e la propria capacità gestionale. Mi riferisco invece, certamente, a quel ragionamento, che abbiamo fatto forse in altre sedi, che considera la condivisione collegiale e l'esperienza dell'esperto che può in qualche modo contribuire. Allora ha senso e comunque è una scelta legislativa quella di portare sul tribunale, anziché sull'organo monocratico, il permesso. Forse può valere per la prima concessione; gli si vuole lasciare anche la seconda?

Non lo so. Da ciò deriva però tutta una serie di permessi nel tempo, ove concessi (questo è poi da vedere, in termini di applicazione pratica della normativa), che diventano questioni che potrei definire banali. Una volta infatti che si è ammesso un detenuto al permesso premio dal 30 marzo al 1° aprile, se lo stesso lo richiede dal 30 giugno al 1° luglio il permesso è esattamente identico, salvo che per la data. Allora forse, tolta la prima concessione, verificata la tenuta e la stabilità della seconda o anche della terza, oltre un certo limite si potrebbe ragionare se restituire al magistrato la competenza sui permessi.

Credo di aver concluso la mia relazione, vi ringrazio per l'attenzione e naturalmente sono pronta a rispondere a tutte le domande che riterrete di rivolgermi.

GRASSO (*Misto-LeU-Eco*). Devo intanto ringraziare la dottoressa Di Rosa per l'esauriente analisi e disamina del disegno di legge in oggetto, che ha visto la nostra Commissione lavorare ad una relazione, che è stata approvata all'unanimità e che doveva portare la stessa Commissione a redigere un disegno di legge, cosa che poi non è stata possibile, perché nella formulazione del testo non si è trovata la stessa unanimità.

Si è poi andati avanti e si è passati alla Camera dei deputati, dove al momento stanno lavorando su questo disegno di legge. Trovandomi al Senato, sono tagliato fuori, in maniera non decisiva ma comunque importante, dal poter fornire un contributo. Molte delle considerazioni che avevamo fatto in questa sede venivano da un'analisi precisa e puntuale delle sentenze della Corte costituzionale (sia quella sui permessi premio, sia quella sulla liberazione condizionale), che aveva trovato anche nella relazione della nostra Commissione un'ampia valutazione positiva.

Il problema è che si vuole assolutamente mantenere il comma 1 dell'articolo 4-*bis* della legge n. 354 del 1975, come scelta del legislatore della Camera dei deputati, che non è certamente la mia, perché ho presentato un disegno di legge al Senato in cui, seguendo il dettato della Corte costituzionale, ho diviso i reati tra associativi, che comportano una possibile collaborazione, e monosoggettivi o individuali, che sono completamente al di fuori del sistema. Se non si parte da questo quadro generale e preventivo, non si possono che fare dei pasticci nel regolamentare tutte le varie situazioni che ne conseguono.

Quindi, concordo con lei e a maggior ragione concordo con la Corte costituzionale sul fatto che bisognava fare una separazione tra una prima fascia di reati, in cui è possibile la collaborazione, e una seconda fascia di reati, monosoggettivi, a cui applicare un regime a mio avviso meno invasivo sotto il profilo dei benefici penitenziari. La differenza è evidente, perché nel primo caso si tratta della criminalità organizzata, che ha una pericolosità da tutti riconosciuta, e nell'altro caso di reati che sono ugualmente pericolosi come disvalore sociale, ma ai fini dei permessi premio o del lavoro all'esterno è chiaro che le valutazioni devono essere diverse e non possono essere prese poi come eccezioni. Bisogna fare un quadro distintivo dei reati e ripartire da quello.

Questa norma, come lei saprà, ha avuto origine dal decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152: allora ero al Ministero della giustizia e so che il provvedimento è nato al fine di evitare che possano ottenere i benefici coloro che rimangono in collegamento, nell'attualità del collegamento, con la criminalità organizzata. Questa norma nasce così; dopodiché, dopo la strage di Borsellino, è stato inserito il riferimento alla collaborazione, per dare un incentivo alla collaborazione e per tutta una serie di motivazioni di politica criminale, per carità, assolutamente condivisibili. Il problema, però, è che poi ci sono stati dodici o tredici interventi legislativi che, via via, hanno infarcito il comma 1 dell'articolo 4-*bis* di tutta una serie di reati, dalla violenza sessuale di gruppo alla violenza sessuale, fino ai reati contro la pubblica amministrazione. In questi reati c'è sicuramente un disvalore sociale ma non possono rientrare né nel concetto di collaborazione, né nei collegamenti con la criminalità organizzata, che non hanno dato origine al reato o alla pericolosità del reato. Quindi, condivido la sua impostazione, ma purtroppo il legislatore in questo momento ha adottato un altro sistema, cioè quello di mantenere intatto il primo comma e quindi ipotizzare che si collabori, non si sa per cosa, perché per un reato monosoggettivo l'unica collaborazione è la confessione e chiaramente non può essere imposta: quindi, per quei reati assolutamente non è possibile.

Poi c'è una seconda tipologia di reato in cui si ammette che non si collabori e quindi l'eliminazione del riferimento alla collaborazione impossibile o irrilevante è determinata dal fatto che ormai la collaborazione non è più un criterio o meglio può non essere un criterio ma non viene eliminata completamente, come invece andava fatto. Il criterio non è più la presenza o meno della collaborazione, non è più la presunzione assoluta della collaborazione ma la sussistenza dell'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata. È quello il punto della Corte costituzionale ed è là che si doveva incentrare la divisione. In questo modo, invece, abbiamo reati, come la concussione, che devono sottostare a un regime rafforzato che priva della possibilità dei benefici, insieme a reati che invece giustificano questo regime, quali naturalmente i reati di mafia o di terrorismo.

Per quanto riguarda il nesso teleologico, lei è partita dal punto che elimina il cumulo: questa è una precisa scelta legislativa proprio per eliminare il cumulo. Però, vorrei sapere perché non è stato ugualmente messo in atto l'articolo 81 capoverso del codice penale sulla continuazione, sull'esecuzione di un medesimo disegno criminoso. Naturalmente c'è una diversità di trattamento. Penso che i reati commessi nell'esecuzione di un medesimo disegno criminoso dovrebbero avere quantomeno un'uguale valutazione rispetto al nesso teleologico; o si eliminano tutti e si lascia la situazione così, senza aggravarla, così come la Corte costituzionale non ha previsto, oppure, a maggior ragione, l'articolo 81 capoverso sul reato continuato andrebbe a rafforzare il collegamento tra reati e quindi l'esecuzione del medesimo disegno criminoso, così come il nesso teleologico.

C'è poi l'eliminazione della collaborazione impossibile o irrilevante: in realtà, se dobbiamo parlare di valutazione sulla collaborazione, vi è la possibilità, da parte del tribunale di sorveglianza, di valutare comunque che la collaborazione sia impossibile o irrilevante. Quindi, indipendentemente dalle informazioni, secondo la mia interpretazione, una volta che non c'è più richiesta e comunque si prescinde dalla collaborazione, l'unico punto su cui il tribunale può motivare la sua decisione è l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata. Non c'è più la collaborazione impossibile o irrilevante: la collaborazione dovrebbe essere tirata fuori da tutto questo contesto perché, effettivamente, non c'è bisogno di metterla.

Naturalmente è importante prevedere la disciplina transitoria, perché tutte le cause pendenti dovranno avere una soluzione. Per cui è chiaro che bisognerà aggiungere che le istanze, dall'entrata in vigore della legge, potranno essere valutate con la nuova disciplina. Ben venga quindi il suggerimento del diritto transitorio ma, per com'è la situazione, ritengo che la collaborazione impossibile o irrilevante possa essere valutata dal tribunale di sorveglianza perché ormai la collaborazione non è più il criterio distintivo per ammettere o meno i benefici.

Per quanto riguarda il problema della competenza, non voglio dire che i magistrati monocratici o di sorveglianza possano essere meno coraggiosi o validi dei magistrati collegiali. Ho fatto parte sia dell'una che dell'altra categoria in passato e devo dire che il magistrato monocratico è solo nella sua decisione, mentre il collegiale ha attorno a sé la forza di una decisione collegiale, che non è imputabile solo a lui. Converrà con me che la differenza psicologica è importante: se ci si deve occupare della concussione non lo è di certo, ma lo è se ci si deve occupare di criminalità organizzata, di mafia o di terrorismo. Noi giudici abbiamo avuto esempi, anche in passato, di attività di pressione, che non sempre sono di natura corruttiva, per carità, ma sono comunque possibili pressioni psicologiche. Il tentativo era quello di fare da scudo al magistrato e non di indicarlo come un soggetto debole che può sottostare a certe pressioni: era questa l'idea. Pertanto, abbiamo pensato che gli potesse essere sottratta la competenza sui permessi premio.

Lei m'insegna che si parte dal permesso premio; il primo permesso premio è la cosa più importante e, una volta che si comincia questo percorso, ci saranno poi il secondo, il terzo permesso e, via via, l'apertura alla liberazione condizionale. È questo il percorso e quindi può essere adottato il suggerimento di dare comunque al tribunale di sorveglianza la competenza sul primo o sul secondo permesso premio. Le faccio notare però che, nella normativa, questa disciplina non è per tutti i reati del primo comma, ma soltanto per i reati di cui all'articolo 51, comma 3-bis del codice di procedura penale. Quindi, non è per tutti e anche qui c'è una distinzione: per gli altri reati che non siano questi, la competenza dovrebbe restare – anche se in realtà non è chiaro – del magistrato di sorveglianza.

Le vorrei poi far notare che, in effetti, la Direzione nazionale antimafia, anche se nella figura del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, è citata tra i pareri da richiedere. Il comma 2 viene integrato con il parere del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto ove è stata pronunciata la sentenza di primo grado e colgo le sue osservazioni sul fatto che non sempre la sentenza di primo grado sia il miglior riferimento. Di solito è così, nella maggioranza dei casi, però non è detto, per cui è giusto che si corregga con «sentenza di condanna».

Qui è indicato anche il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo e poi ci sono le parole «acquisisce informazioni». Quindi, non ci sono solo i pareri, ma c'è anche l'acquisizione di informazioni; anche dopo si citano «i pareri, le informazioni e gli esiti degli accertamenti» di cui al periodo precedente. Non è detto in maniera chiara però la parola «informazioni», che dà poi il contenuto e la base per il parere, è prevista. Si sarebbe potuti essere più precisi, parlando direttamente dell'acquisizione di informazioni, dati e comunicazioni: possiamo indicare tutto quello che può essere utile per decidere. Poi, però, il parere è la conclusione dell'organo che dà un parere, che può essere positivo o negativo; non c'è solo l'informazione e basta. Naturalmente è sempre il tribunale di sorveglianza che decide e può motivare, anche in contrarietà al parere.

Per quanto riguarda la giustizia riparativa, le do atto del fatto che la dizione non è chiara, perché, ai fini della concessione dei benefici, il giudice accerta la sussistenza di iniziative dell'interessato a favore delle vittime. Tale accertamento non è però condizionante, ma può influire sulla valutazione del tribunale di sorveglianza o del magistrato di sorveglianza. Io ritengo che non sia necessario mettere l'indicazione «ove possibile» a proposito degli accertamenti.

Per quanto riguarda le informazioni patrimoniali siamo d'accordo. Riguardo all'ammissione al gratuito patrocinio dello Stato, le informazioni che hanno il questore e la Direzione nazionale antimafia in effetti si possono comunque desumere dai pareri richiesti. Io avrei fatto qualcosa di più preciso per l'ammissione al gratuito patrocinio.

In conclusione, non so ancora se c'è la banca dati per i carichi pendenti a livello nazionale, si figuri se c'è la banca dati per le misure di prevenzione. Sono trent'anni che chiedo al Ministero della giustizia una banca dati per i carichi pendenti, che non si riesce a fare (non capisco perché, ma posso intuirlo). Ben venga quindi la banca dati per le misure di prevenzione.

Riguardo alla competenza e al carico di lavoro del tribunale di sorveglianza...

PRESIDENTE. Senatore Grasso, mi scusi se la interrompo, ma alle 15,30 ha inizio la seduta dell'Assemblea del Senato e vorrei dare la possibilità anche ad altri colleghi senatori di intervenire.

GRASSO (*Misto-LeU-Eco*). Mi taccio.



PRESIDENTE. Le chiedo scusa nuovamente.

ASCARI (*M5S*). Dottoressa Di Rosa, ho avuto modo di sentire in collegamento tutto il suo intervento, veramente preciso e completo, di cui la ringrazio. Vorrei chiederle solo una precisazione per quanto riguarda la norma transitoria. È stato inserito il divieto di scioglimento del cumulo e in merito a questo vorrei una sua valutazione.

Le chiedo una valutazione anche per quanto riguarda la collaborazione impossibile e l'applicazione della norma previgente rispetto a quella attuale, che prevede purtroppo effetti peggiorativi, ad esempio per quanto riguarda la liberazione condizionale. Vorrei chiederle una valutazione più specifica sulla norma transitoria.

Le volevo chiedere una sua valutazione anche in merito alle decisioni che vengono prese. Lo chiedo un po' a tutti, perché all'interno dei reparti di *41-bis*, nei gruppi di socialità di quattro persone, succede – come lei saprà – che le decisioni dei magistrati di sorveglianza su questioni identiche in realtà siano molto difformi. Questo comporta delle complessità nell'organizzazione all'interno dei regimi carcerari di *41-bis* e diventa veramente una forma di anarchia, nel senso che ognuno ha la sua sentenza, che ovviamente poi viene copiata dagli altri. Vorrei chiedere la sua opinione in merito a un possibile accentramento a Roma delle decisioni sul *41-bis* (se n'è parlato per tanti anni, è una tesi degli anni Novanta), per evitare sentenze a macchia di leopardo e per dare uniformità alla giurisprudenza in tema di esecuzione.

Per quanto riguarda il lavoro all'esterno, che ricadute pensa ci siano? Per quanto riguarda l'estensione ad altre misure alternative, come l'affidamento in prova, ritiene che questo aspetto debba essere contemplato?

PAOLINI (*Lega*). Informo brevemente la dottoressa Di Rosa che su alcune delle questioni che lei ha sollevato sono in corso di approvazione alcune modifiche, ad esempio in materia di disposizioni transitorie, per evitare l'effetto retroattivo, che sarebbe stato palesemente incostituzionale, nonché i problemi relativi alla durata degli accertamenti patrimoniali. Lei ha lodato questi accertamenti e lo ha fatto con la persona giusta, perché io stesso ho insistito che venissero estesi, ai sensi dell'articolo 97 del codice antimafia (vedrà che il testo è uguale). Dopo che uno è stato dentro tanto tempo, quello è l'unico parametro o forse uno dei pochi per accertare se veramente c'è stata una scissione tra il richiedente e l'ambiente di provenienza. Magari il condannato dichiara di non possedere niente, ai sensi dell'articolo 88 del testo unico in materia di spese di giustizia, ma i figli, pur non lavorando, viaggiano su auto di grossa cilindrata e vivono in ville di notevole valore.

Le dico però, a parziale discolpa della non correttezza delle sue osservazioni, che il legislatore agisce sotto una duplice ghigliottina: quella della sentenza n. 253 del 2019 e dell'ordinanza n. 97 del 2021 della Corte costituzionale e quella della CEDU che, avendo una percezione del tutto diversa dalla nostra delle implicazioni dell'appartenenza a un'organizza-

zione mafiosa strutturata, come ce ne sono nel nostro Paese, tende a sottovalutare il fatto che il semplice rientro a casa, la semplice occhiata, la semplice telefonata o il semplice saluto alla vittima da parte del detenuto in permesso abbiano una valenza ben diversa da quella che è o sarebbe in altri ordinamenti. Qualche modifica verrà adottata già adesso; il testo ancora non è definitivo, ma le disposizioni transitorie sono in corso di approvazione. Comunque non saranno retroattive: questo è evidente.

Per quanto riguarda il doppio binario personalmente mi sono battuto, forte dell'insegnamento di questa Commissione e del presidente Grasso in particolare, perché effettivamente non ha senso chiedere a un condannato di dissociarsi da se stesso: penso, ad esempio, al pedopornografo che fa quattro foto e poi le rivende o a chi, come lui, generalmente lavora da solo; semmai viene aiutato nella fase di rivendita delle foto, ma tutto questo spesso avviene in modo anonimo, per cui non sa neanche lui a chi ha realmente venduto il prodotto della sua attività criminosa.

Naturalmente faremo tesoro delle sue osservazioni, l'Aula della Camera potrà ancora intervenire e ci sarà comunque poi una revisione critica da parte del Senato: allora il senatore Grasso potrà finalmente smettere di dire che lui non c'entra. Ricordo un detto di Cesare Pavese: «Nell'inquietudine e nello sforzo di scrivere, ciò che sostiene è la certezza che nella pagina resta qualcosa di non detto».

GRASSO (*Misto-LeU-Eco*). Signor Presidente, mi preme aggiungere una cosa: vorrei sapere se il termine di ventiquattr'ore per il reclamo contro il permesso premio di cui all'articolo 30-*bis* debba essere mantenuto, oppure se non ritiene che sia impossibile trovare, entro ventiquattro ore, un pubblico ministero che possa fare un reclamo. Mi sembra che non sia stato ancora modificato e che ventiquattr'ore siano un termine iugulatorio.

PRESIDENTE. Do la parola in replica alla dottoressa Di Rosa.

DI ROSA. Signor Presidente, cercherò di dare un po' di riscontro alle indicazioni molto ricche che sono state date. Mi preme anzitutto dire che sulla collaborazione impossibile o irrilevante resto perplessa e mantengo la mia perplessità, perché il regime è molto più leggero. Quindi, laddove la collaborazione impossibile o inesigibile non richiede l'allegazione di tutti gli elementi che sono propri del testo normativo modificato, forse una riflessione sulla permanenza di quel regime poteva avere senso. Ripeto: è una scelta legislativa e ne prendo assolutamente atto, senza entrare nel merito e senza contestarla. Diciamo che, secondo questo pensiero, avrebbe coperto un territorio un po' più ampio. Non ne abbiamo parlato, ma il pericolo di ripristino dei collegamenti è un requisito che pesa molto come riscontro ed è molto difficile da ottenere: esso è proprio della nuova normativa.

Vorrei dire una cosa a proposito della competenza del magistrato e del tribunale. Condivido naturalmente le osservazioni sulla solitudine del

giudice monocratico e mi dispiace che nella rappresentazione generale (questo è un dettaglio e non un elemento di forza di tutto il nostro discorso) ci sia l'idea di una tutela oggetto di riflessione in capo al magistrato di sorveglianza. Anche altri magistrati assumono decisioni monocratiche e, allora, o ci domandiamo se tutte le magistrature che operano in termini monocratici siano sovraesposte oppure, nel momento in cui riflettiamo, preferisco come argomento la collegialità, la condivisione, il contributo degli esperti, altri profili che non mettono in ombra l'adeguatezza professionale.

Sui pareri e le informazioni che vengono resi, ho delle perplessità su questa lettura, perché la parola «informazioni» viene dopo una virgola e con un altro verbo; è scritto infatti che il giudice chiede il parere e «acquisisce informazioni». Il parere lo chiede a quegli organi lì, mentre le informazioni le chiede alla direzione dell'istituto. Non solo, il comma successivo dice: «I pareri, le informazioni e gli esiti degli accertamenti di cui al quarto periodo sono trasmessi entro trenta giorni dalla richiesta», distinguendoli per tipologia. Mettendomi nei panni di un futuro magistrato che dovrà applicare la norma, mi sono chiesta che problema mi porrebbe. Secondo me, il problema potrebbe essere quello di ritenere di poter chiedere informazioni ad organi che sono preposti a dare solo pareri, proprio perché i contributi, per come sono scritti, sembrano tra loro spezzati. Il verbo «chiedere» non è il verbo «acquisire» e c'è una virgola in mezzo; si indica a chi chiedere il parere e a chi chiedere le informazioni e soprattutto, nel periodo successivo, si distinguono le tre categorie.

Sapete come facciamo noi presidenti di tribunale, quando ci sono delle nuove norme la cui applicazione è in capo al tribunale? Studiamo le norme, facciamo una riunione con i colleghi e poi prepariamo una sorta di modulistica per attrezzare le richieste istruttorie, affinché procedano in modo già organizzato. Credo che una norma di questo tipo porrebbe dei problemi nella richiesta di informazioni. D'altro canto, l'espressione «parere del pubblico ministero» sembra far riferimento a un'interpretazione soggettiva; pareri e informazioni sono due attività conoscitive assolutamente differenti. La richiesta di informazioni, come ho detto prima, sarebbe mirata e imporrebbe una risposta più strutturata ma guiderebbe anche la risposta, come abbiamo visto nella pratica. Su questo punto mi sono diffusa un po' prima: purtroppo c'è il problema che non si possono dare indicazioni di dettaglio su attività investigative pendenti, perché poi restano visibili alla difesa che le acquisisce. D'altro canto, se il magistrato non sa che pendono indagini, ha problemi a ritenere che si tratti di informazioni di un qualche apprezzamento significativo. Mi sembra una dicitura che aiuterebbe in questa direzione; lo dico in termini costruttivi.

La stessa risposta vale per le informazioni patrimoniali. Mi sono immaginata di dover fare un prontuario dell'attività istruttoria, nel momento in cui un domani entrerà in vigore questa norma. Le informazioni e gli accertamenti sulle condizioni reddituali e patrimoniali dei detenuti sono svincolati dalla procura nazionale antimafia, che le conosce molto meglio di quanto le possano conoscere la Polizia o la Guardia di finanza. Chi poi

dovrà materialmente tradurre questa normativa, farla vivere e farla diventare una carta che vive e canalizza una richiesta, potrebbe sentirsi rispondere dalla procura nazionale antimafia: «Chi te l'ha detto di chiederlo a me? Io devo dare il parere su quanto previsto nella prima parte della norma». Ho imparato dall'esperienza che più si restringono le richieste, più si ottengono risposte utili. È solo un suggerimento formale, per quello che vale.

Per quanto riguarda il permesso premio, è stata emessa una sentenza, da parte della Corte costituzionale, che ha dichiarato incostituzionale il termine delle ventiquattro ore ai fini della proponibilità dell'impugnazione contro il permesso; si fa riferimento all'incongruità del termine e alla compressione del diritto alla difesa. Non vi dico nella pratica quanti problemi attuativi ci sono perché le carceri la domenica e i festivi hanno l'ufficio matricole chiuso e negli altri giorni a volte chiudono alle quattro del pomeriggio. Ventiquattro ore non sono un giorno ma sono ventiquattro ore e nella relata di notifica si mette l'orario. Tante impugnazioni diventano inammissibili per tardività, a causa di tutte queste contingenze e di un termine che evidentemente fatica ad essere rispettato.

La Corte, con questa sentenza, ha detto che, in attesa che il legislatore provveda, è utilmente applicabile il termine dei quindici giorni prescritto per l'impugnazione dei reclami in materia di violazione di diritti, ai sensi dell'articolo 35-*bis* dell'ordinamento penitenziario. Applicando un termine mutuato, ha suggerito una strada che naturalmente va colmata dal legislatore, perché sono istituti diversi che hanno regimi diversi. Condivido il fatto che ventiquattro ore sia un termine incongruo; nella pratica ho visto questo termine fatto a pezzi per ragioni veramente complicate, legate alla vita del carcere, alla polizia penitenziaria, eccetera. Condivido il fatto che tale termine debba essere dilatato. Quindici giorni sono un termine congruo, adeguato e omogeneo rispetto ad altri termini; dieci giorni è il termine per impugnare i provvedimenti di liberazione anticipata. Anche dieci giorni andrebbero bene, ma voi siete i *domini* della produzione legislativa. Sicuramente ventiquattr'ore è un termine incongruo.

Per quanto riguarda la norma transitoria sul divieto di scioglimento del cumulo per i reati satellite, credo che ciò rientri sempre nella grande categoria del momento successivo alla presentazione dell'istanza. Il cumulo non saprei in che altro modo individuarlo, atteso che il cumulo di per sé è una finzione giuridica e non esiste nella realtà. È un istituto di favore, sostanzialmente costruito per il condannato; quindi, per tutto l'insieme delle norme che riguardano questo testo, individuerei la data che vi ho indicato.

Ci sarebbe poi un'altra questione di sistema, molto grossa e delicata, relativa alla difformità della giurisprudenza sul territorio nazionale. Si è fatto riferimento al 41-*bis* e alle decisioni in tema di reclami; io presiedo tutti i collegi di 41-*bis* e abbiamo un grosso reparto, che è particolarmente consistente anche in punto di proposizione dei reclami perché ce ne vengono proposti veramente moltissimi. Devo rilevare che anche la Cassazione non sempre trova equilibri omogenei perché le varie tematiche

che riguardano l'oggetto dei reclami in materia di 41-*bis* sono esaminate dalla Corte di cassazione ma le varie sezioni o la stessa sezione a volte hanno avuto pronunciamenti non omogenei, un po' contraddittori. Quindi non hanno guidato la giurisprudenza di merito, che poi si è formata effettivamente con molte diversità. Le do ragione, onorevole Ascari, e so anche che vengono prodotte in udienza decisioni di altri magistrati, persino all'interno dello stesso ufficio, figuriamoci rispetto a tribunali di sorveglianza differenti. Confermo che questo dato esiste.

Per quanto riguarda la soluzione proposta di un accentramento sotto il profilo territoriale, obietto però che la prossimità legata alla conoscenza, anche della singola situazione logistica, organizzativa e territoriale, sembra essere un valore che in tal modo si perderebbe. È stato fatto l'esempio dei reclami, anche perché le decisioni sul 41-*bis* che si possono assumere in sede territoriale, cioè non romana, sono o i differimenti della pena per malattia oppure i reclami; non c'è altro. Credo che il grosso del tema siano i reclami, perché le disparità in tema di condizioni di salute forse sono numericamente inferiori e comunque estremamente soggettive.

Conosco e ho dovuto conoscere benissimo il reparto di 41-*bis* in tutte le sue articolazioni, le sue complessità e le sue varietà. Tenete conto che in tutte le realtà territoriali, nonostante vi siano previsioni analoghe a norma di regolamento, queste non vengono applicate identicamente. Vi faccio esempi concreti: il modello di acquisto dei generi alimentari, proprio dei detenuti ordinari, è stato esteso anche ai detenuti in regime di 41-*bis*, eccettuate le peculiarità specifiche legate al trattamento che può essere disposto, ai sensi del 41-*bis*, dalla stessa direzione del carcere dove lavoro. La questione relativa all'equiparazione degli alimenti che si possono comprare da noi non è un problema, perché la direzione l'ha gestita in questo modo; altrove non è così. Credo pertanto che sia difficile riportare ad unità le ragioni dedotte nei singoli reclami.

Adesso c'è il grosso tema dell'acquisto del lettore CD, che è diventato fonte di un grandissimo contenzioso perché si sottende il diritto all'istruzione, alla cultura e al trattamento. Alcuni magistrati dubitano che sia lesione di un diritto il non poter acquistare un CD musicale e non lo ritengono oggetto di tutela, mentre altri ritengono che sia tutelabile in positivo; altri ritengono che sia impraticabile nel concreto, a causa dei controlli che impone la Polizia penitenziaria. Le ho fatto questo esempio per dirle che sullo stesso tema ci sono tre visioni in Italia ma ci sono anche tre visioni della Corte suprema: questa gestione rimane quindi un po' complicata. La prossimità, legata alla conoscenza, forse può aiutare nei singoli territori nella gestione significativa di questo numero enorme di reclami. Non riesco ad immaginare come potrebbero gestire a Roma le fattispecie organizzative specifiche di tutte le carceri in cui ci sono reparti di 41-*bis*, perché dovrebbero conoscerle tutte. I reclami spesso sono di dettaglio e riguardano argomenti molto specifici: ad esempio, la conformazione di una cella impedisce al detenuto di avere il quantitativo di luce e di aerazione conforme a quanto prescritto dalla Convenzione europea. Ho delle perplessità che a Roma si possa fare molto su questi aspetti.

Quanto al lavoro esterno, immagino che non abbia ricadute – vi dico sinceramente – perché non penso che in tanti saranno disponibili ad assumere condannati con questa problematicità e questo peso sulle spalle. Non so quali ricadute concrete potrebbe avere. Al di là di quello che è stato detto (naturalmente è un tema molto complesso e crea molta attenzione), i numeri di coloro che fruiscono di questi benefici è talmente esiguo che, se dovessi fare una proiezione, anche in rapporto ai permessi premio e a tutte le aperture, non credo francamente che sarebbe una previsione di numero.

Si è parlato delle misure alternative e dell'affidamento in prova; in verità dovrebbero essere incluse, tra i benefici concedibili, tutte le disposizioni del Capo VI sulla base della costruzione normativa che è stata fatta. L'affidamento in prova potrebbe sicuramente essere una soluzione; non è molto diverso dalla libertà vigilata conseguente alla liberazione condizionale perché le prescrizioni sono molto simili. Qui si indicano delle prescrizioni specifiche, che condivido e che peraltro nella pratica adottiamo molto spesso, a prescindere dal fatto che i divieti di incontro con alcuni soggetti siano una delle prescrizioni su cui tenere sempre alta l'attenzione. Le altre previsioni sono abbastanza analoghe e non vi sarebbe neanche una grandissima differenza in termini di trattamento. Fermo restando il resto delle valutazioni, credo che l'affidamento in prova potrebbe essere un'altra soluzione: esso può essere concesso negli ultimi quattro anni di pena residua, a differenza della liberazione condizionale, per cui deve essere prima espiata una quota di pena (che può essere di trent'anni, eccetera). Adesso è simile come durata: sono cinque anni, anziché quattro. Poi, se si vuole mettere qualche prescrizione più rigorosa, legata ad una qualche situazione contingente, si può sempre fare.

ASCARI (*M5S*). Signor Presidente, desidero anzitutto ringraziare la dottoressa Di Rosa, che è stata chiarissima e ha fornito molti spunti assai utili. Mi vorrei soffermare su due questioni ulteriori: vista la sua esperienza sul campo, dottoressa Di Rosa, le vorrei chiedere se ci può riferire sui fenomeni di rescissione o mantenimento dei legami con la criminalità organizzata, con riguardo ai soggetti condannati per reati di mafia. Ha avuto modo di accertare se c'è realmente un taglio o se i legami vengono mantenuti? Che valutazione può darci in merito?

Mi soffermo ora su un tema su cui ho presentato anche un ordine del giorno. Tendo sempre ad ascoltare le persone che hanno «le mani in pasta», ad esempio chi conosce e applica le norme e chi lavora nelle carceri, perché è necessario conoscere bene gli istituti di pena ed è sempre importante ascoltare chi è competente in materia. Sulla base delle audizioni svolte nel Comitato sul regime carcerario di *41-bis* e Alta sicurezza, che coordino, è emersa la seguente criticità: la Corte costituzionale, con la sentenza 24 gennaio 2022, n. 18, ha statuito che la disposizione contenuta nell'articolo *41-bis*, che impone il visto di censura sulla corrispondenza tra il detenuto sottoposto al carcere duro e il proprio difensore, è in contrasto con l'articolo 24 della Costituzione, che sancisce il diritto

alla difesa. Il diritto alla difesa è assolutamente intoccabile, non mi permetto di dire nulla e rispetto il lavoro dei colleghi avvocati ma vorrei riferire quanto ci è stato segnalato dal Gruppo operativo mobile, che si trova h. 24 con i detenuti di mafia e terrorismo. Nelle raccomandate che arrivano c'è scritto, ad esempio: «Avvocato Pinco Pallino». Se l'avvocato è nominato secondo le norme del codice di procedura penale, posso verificare la nomina. Tuttavia, a garanzia dell'autenticità del mittente, avevo chiesto nell'ordine del giorno di valutare l'opportunità di introdurre misure volte alla previsione, per la corrispondenza indirizzata ai detenuti in regime di 41-bis, dell'attestazione sulla busta dell'avvenuta identificazione del mittente ad opera dell'ufficio impugnazioni presente nel circondario del tribunale da cui la corrispondenza viene spedita o dal Presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati di appartenenza o da un suo delegato, eccezion fatta per la corrispondenza con i membri del Parlamento o con autorità europee o nazionali aventi competenze in materia di giustizia.

Quello che ho illustrato è il mio correttivo. Si tratta di una piccola modifica, che però inciderebbe in un contesto dove, purtroppo, c'è sempre meno impermeabilità nelle comunicazioni. Ritengo che potrebbe essere utile, anche alla luce dei suggerimenti che sono venuti da magistrati che si occupano di sorveglianza e di chi ha rappresentato concretamente la difficoltà oggettiva di verificare l'autenticità della provenienza di una busta. Dottoressa Di Rosa, vorrei conoscere la sua opinione in merito.

*DI ROSA.* Onorevole Ascari, inizio da questa sua seconda osservazione, su cui concordo, anche alla luce dell'esperienza pratica. Ha ragione, è un problema enorme ed è bene prevedere questo accertamento, anche perché la sentenza della Corte costituzionale cade sulla censura del contenuto della corrispondenza e il problema è la provenienza. Pertanto, non si può neanche ritenere che la previsione sia un aggiramento della sentenza della Corte. Sono assolutamente d'accordo e, alla luce della mia esperienza, le confermo la necessità di questo tipo di accertamento.

Passo alla domanda più difficile sulla rescissione o sul mantenimento, sempre sulla base della mia esperienza, dei collegamenti con la criminalità organizzata per reati di mafia. Si tratta di un giudizio di grandissima complessità nel momento in cui lo si deve formulare; il legislatore, del resto, si è sforzato moltissimo in tal senso, perché è difficile oggettivizzare ciò che è difficilmente oggettivizzabile. Una sentenza della Corte di cassazione della fine del 2021, a proposito del pericolo di ripristino dei collegamenti con la criminalità organizzata, sviluppa il concetto per cui il giudizio cade su delle relazioni ed è quindi di per sé difficile, se non impossibile, formulare un giudizio di questo tipo. Lo si può oggettivizzare finché si vuole e nell'esperienza abbiamo cercato di farlo secondo coscienza. Ciò che voglio dire è che il numero dei provvedimenti positivi emessi è sempre stato veramente molto contenuto. Sono veramente pochi i provvedimenti a favore.

È stato calcolato che nell'anno successivo alla sentenza della Corte costituzionale n. 253 del 2019 i permessi premio sono stati otto in tutta Italia. Si tratta di norme che richiedono e presuppongono giudizi che in parte, anche tenuto conto del prudente apprezzamento della magistratura di sorveglianza, rappresentano una sfida. La rescissione e il mantenimento di questi legami li deduciamo, evinciamo e acquisiamo dalle informazioni che abbiamo; a volte queste informazioni sono ripetitive della formula secondo la quale non ci sono elementi per escludere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, tenuto conto del reato commesso. Molte volte questo esaurisce anche alcune informazioni che vengono acquisite presso i comitati provinciali. Riempire i giudizi di contenuto, anche attraverso le relazioni di osservazione del carcere, non è facilissimo, in quanto tali relazioni sono puntate sulla personalità e non sull'aspetto relazionale. Oltretutto, si tratta di aspetti relazionali che sono forse più sotto osservazione per i detenuti in regime di 41-*bis*, ai quali nulla si può concedere. Infatti, è scontato che questa legge non è applicabile ai detenuti in regime di 41-*bis*, per i quali è in sé l'attualità di pericolosità sociale e la sussistenza dei collegamenti. Si tratta di un giudizio molto difficile da formulare. Sono quadri sostanzialmente legati, ad esempio, alle cosche sgominate, ossia quando le procure ci informano che la cosca locale non esiste più. I giudizi positivi sono comunque molto ridotti nel numero. Le risposte sono prevalentemente negative.

ENDRIZZI (*M5S*). Dottoressa Di Rosa, la sua affermazione per cui è difficile oggettivare ciò che è difficilmente oggettivabile mi porta a pensare che le prescrizioni della Corte costituzionale saranno, in qualche maniera, riempibili dalle prassi più che da una formulazione giuridica dirimente.

Allora le domando: a fronte di quante istanze, complessivamente, sono stati concessi gli otto permessi premio di cui ha parlato? Esiste un'analisi comparativa dei motivi per cui sono sopraggiunti i dinieghi e quelli per cui sono stati invece concessi i permessi? Da questo potremmo forse evincere, per procedimento inverso, una definizione plausibile di questa materia sfuggente. Infine, anche per precisare meglio la domanda, laddove sono stati dati i dinieghi o concessi i permessi, si è trovato l'elemento congruo, oppure l'impossibilità di negarne l'esistenza?

DI ROSA. Senatore Endrizzi, quello da lei sollevato è un po' il cuore di tutta la tematica. Purtroppo non esistono statistiche ragionate sotto tanti profili, che pure nel nostro settore sarebbero fondamentali, anche ai fini dell'individuazione delle recidive e in quanto consentirebbero di aprire molti fronti di studio. Non posso pertanto dirle a fronte di quante istanze sono stati concessi gli otto permessi, perché non esiste una statistica pendente, sopravvenuta o definita nazionale, fatta eccezione di questa degli otto permessi che è stata fornita dal Dipartimento. Il dato è nazionale e non riguarda solo Milano.



Le posso solo assicurare che le richieste di permessi sono moltissime. Si tratta di procedimenti molto frequenti, anche perché il detenuto può fare richiesta da solo e senza bisogno dell'avvocato. Purtroppo non esiste un'analisi dei dinieghi, da cui si potrebbe costruire in positivo, capendo ciò che deve essere fatto. La questione è legata alla difficoltà di accertamento dei requisiti. La maggiore difficoltà si è riscontrata nell'applicazione della citata sentenza n. 253, rispetto agli otto permessi concessi, in punto «pericolo di ripristino». Come dicevo prima, l'assenza di prova del non pericolo del ripristino ricade sull'istante, comportando il rigetto. Ciò è pacifico ed è anche il senso della sentenza della Corte costituzionale.

PRESIDENTE. Dottoressa Di Rosa, la ringrazio per il suo prezioso contributo.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

*I lavori terminano alle ore 16,07.*





