

## LE SPECIFICITÀ DEL TRATTAMENTO ESECUTIVO NEI CONFRONTI DEI CONDANNATI PER FATTI DI TERRORISMO (\*)

di Giovanna Di Rosa

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Inquadramento normativo. – 3. La collaborazione. – 4. Il trattamento intramurario. – 5. L'art. 41-bis o.p. – 6. Il procedimento. – 7. L'istruttoria. – 8. I permessi premio e la semilibertà – 9. La liberazione condizionale. – 10. Conclusioni.

### 1. Introduzione.

Il trattamento degli autori di reati di terrorismo si prefigura senz'altro in maniera diversa rispetto a quello destinato ad altri autori di reato.

L'ordinaria prospettiva rieducativa dell'ordinamento penitenziario, propria di una tipologia di autore di illeciti penali poco integrato nel tessuto sociale, è infatti strutturalmente derogata per i responsabili di reati di terrorismo, per avere questi elaborato un sistema di valori in antagonismo con quelli istituzionali. Essa si pone dunque, quantomeno in termini di principio, in prima antitesi con la metodologia pedagogica dello stesso ordinamento penitenziario, che tende al valore della rieducazione come strumento per realizzare le finalità costituzionali della pena.

La deroga di cui si è detto si fonda, oltre che sul tipo di reato, anche sulla strategia del trattamento sanzionatorio, perché la sanzione della reclusione, in sé uguale per tutti i tipi di reati, assume per gli autori di reati di terrorismo connotazione qualitativamente diversa.

Va anche ricordato che il quadro normativo di riferimento è alquanto complesso, anche in ragione dei reiterati interventi legislativi specifici, a causa della tragica evoluzione dei fenomeni di stragi di terrorismo e mafia, che hanno indotto il legislatore a intervenire più volte. Gli ordinari principi di rieducazione e di senso di umanità della pena che sostengono ogni percorso detentivo secondo il dettato dell'art. 27, comma 3 Cost. sembrano allora subire una declinazione diversa, solo apparentemente semplificatoria del compito del Magistrato di Sorveglianza in ragione del regime preclusivo, in realtà assai complesso per la difficoltà di applicare istituti

---

(\*) Testo della relazione illustrata nell'ambito del corso di formazione organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura e dalla Struttura decentrata della stessa Scuola presso la Corte di cassazione, dedicato a "La lotta al terrorismo nella prospettiva europea: tra prevenzione e repressione", intitolato a Vittorio Occorsio e tenuto in Roma dal 24 al 26 ottobre 2018.

premiali fondati sull'assenza di pericolosità sociale a condannati rispetto alle quali la giustificazione del crimine riposa in una ideologia, se pure distorta.

## 2. Inquadramento normativo.

La norma di riferimento è l'art. 4-bis della l. 26.7.1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà, d'ora in avanti indicata come "o.p." L'art. 4-bis o.p. ha subito vari rimaneggiamenti: gli ultimi, nel tempo, sono stati operati dall'art. 1, co. 1, l. 23.2.2015, n. 19 e dal d.l. 18.2.2015, n. 7, conv. con mod. in l. 17.4.2015, n. 43.

L'art. 4-bis o.p. è stato introdotto dall'art.1, co.1, d.l. 13.5.1991, n. 152, conv. in l. 12.7.1991, n. 203, in contiguità temporale con l'intervento di cui al d.l. 15.1.1991, n. 8, conv. in l. 15.3.1991, n. 82, recante norme in tema di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione dei testimoni di giustizia, nonché per la protezione e il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia.

Invero, l'intero testo del decreto legge 152 del 1991 aveva inteso rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata, intervenendo direttamente sulla legge di ordinamento penitenziario 354/1975 e sulla l. 10.10.1986, n. 663 (c.d. legge Gozzini), che avevano potenziato istituti penitenziari tesi a dare corpo al principio rieducativo della pena. L'allarme sociale destato dai reati gravissimi del momento aveva infatti indotto il legislatore del 1991 ad operare una correzione di rotta<sup>1</sup>, introducendo un sistema di preclusione automatica per l'accesso ai benefici penitenziari previsti dal sistema.

L'art. 4-bis o.p., dunque, distingue, ai fini dei requisiti per l'accesso ai c.d. benefici penitenziari esterni, due categorie di reati, molto gravi: i primi (art. 4-bis, co. 1 e 1-bis o.p.), i più gravi in assoluto, includono i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza, rispetto ai quali i benefici dell'ordinamento penitenziario si possono concedere solo per detenuti che hanno collaborato con la giustizia e a condizione che siano acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva; i secondi (art. 4-bis, co. 1-ter, o.p.) devono essere corredati dell'assenza di elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva.

Quanto al requisito del compimento degli atti di violenza, secondo la precisazione operata dall'art. 4-bis o.p., esso va inteso nel senso costituzionalmente orientato alle finalità di recupero sociale proprie della normativa penitenziaria. La giurisprudenza al riguardo ha valorizzato la volontà legislativa sottostante, tesa a trattare i temi del terrorismo ed eversione, da un lato, e della mafia, dall'altro, in modo

---

<sup>1</sup> COMUCCI P., *Lo sviluppo delle politiche penitenziarie dall'ordinamento del 1975 ai provvedimenti per la lotta alla criminalità organizzata*, in *Criminalità organizzata e politiche penitenziarie*, a cura di Presutti A., Milano, 1994, 33; SAMMARCO A., *La collaborazione con la giustizia nella legge penitenziaria*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1994, 871; SANTACROCE G., *Ancora sull'art. 4-bis ord. pen. e sui diversi gradi di ammissione ai benefici penitenziari: i limiti della tipizzazione per titoli di reato*, in *Giust. pen.*, 1994, II, 321.

diverso: mentre la mafia va combattuta sempre e comunque, perché non ha giustificazioni né ideologie, per le finalità di terrorismo o di eversione si è ritenuto che il legislatore abbia inteso evitare la prospettiva “di una criminalizzazione, perseguita fino al momento dell’espiazione della pena, del mero dissenso ideologico politico-sociale che si sia manifestato in forme solo associative – pur pericolose proprio perché “*si propongono*” – ma non sono risultate attuate mediante concreti atti di violenza”<sup>2</sup>.

La giurisprudenza maggioritaria e ormai prevalente ha dunque concluso ritenendo indispensabile, per l’applicabilità delle previsioni di cui all’art. 4-*bis*, co. 1, o.p., la specifica ricorrenza degli atti di violenza<sup>3</sup>.

Il primo comma dell’art. 4-*bis* o.p. elenca i benefici concedibili, e cioè la concessione di assegnazione al lavoro all’esterno, permessi premio e misure alternative alla detenzione previste al capo VI della citata l. 354, con l’espressa esclusione della liberazione anticipata e pone la condizione che i detenuti<sup>4</sup> collaborino con la giustizia ex art. 58-*ter* della l. 354. La liberazione condizionale, collocata sistematicamente nel codice penale, e dunque al di fuori dell’ordinamento penitenziario, è solo apparentemente esclusa dall’ambito di applicazione dell’art. 4-*bis* o.p. ma vi rientra, grazie alla previsione espressa contenuta nell’art. 2, d.l. 13.51991, n. 152, conv. in l. 12.7.1991, n. 203.

La norma si applica anche agli internati, ossia alle persone sottoposte alle misure di sicurezza.

È prevista altresì, nei casi più gravi, la sospensione delle regole normali del trattamento penitenziario interno mediante l’applicazione del regime di cui all’art. 41-*bis* o.p.

Quanto alla collaborazione con la giustizia, già ricordata a proposito dell’art. 4-*bis*, co. 1 e 1-*bis* o.p., deve trattarsi di collaborazione prestata ai sensi dell’art. 58-*ter* o.p.

---

<sup>2</sup> Così Cass., Sez. 2, 15.11.2011, n. 45945, CED, RV 251586, in questa *Rivista*, 12 gennaio 2012, con nota di INGRASSIA A., [In assenza di collaborazione con la giustizia, i delitti commessi con finalità di terrorismo sono ostativi alla concessione dei benefici penitenziari solo se realizzati mediante il compimento di atti di violenza.](#)

<sup>3</sup> Cass., Sez. 2, 15.11.2011, n. 45945, cit., ha specificato che l’esclusione dei benefici penitenziari per i delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell’ordine democratico mediante il compimento degli atti di violenza opera solo se il condannato abbia posto in essere concretamente atti di violenza. La Corte ha dunque ritenuto che l’esclusione dai benefici penitenziari può essere ritenuta solo nel caso in cui il condannato abbia commesso delitti mediante atti concreti di violenza per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell’ordine democratico. Nella medesima pronuncia la Corte, accogliendo il ricorso del condannato contro l’ordinanza del Tribunale di Sorveglianza di Torino dell’1.12.2010, ha precisato che il Tribunale di Sorveglianza è tenuto a verificare se in concreto gli atti di violenza siano stati realizzati dal condannato stesso nell’ambito dei reati-fine dell’associazione. Il riscontro del compimento degli atti di violenza deve essere effettuato sulla base della contestazione formale dei reati o della motivazione della sentenza di condanna, non essendo dato al Giudice di Sorveglianza attribuire tale significato in autonomia, né di astrarlo dalle espressioni usate o comunque di trarlo da convincimenti personali: così Trib. Sorv. Perugia, 27.2.2007, n. 1878.

<sup>4</sup> La disposizione sembra teoricamente applicarsi a “detenuti”, quindi anche non condannati, ma in realtà è molto difficile che i benefici possano essere applicati a persone ancora soggette a misura cautelare: in questo senso Cass., Sez. 1, 22.3.1993.

Tale norma è stata a sua volta aggiunta all'Ordinamento Penitenziario dall'art. 1, co. 5, d.l. 152/1991 conv. in l. 203/1991, che ha eliminato i limiti di pena da espiare per l'ammissione al lavoro all'esterno, ai permessi-premio, alla semilibertà in favore di coloro che abbiano collaborato con la giustizia. adoperandosi, anche dopo la condanna, per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero che abbiano aiutato concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e l'individuazione o la cattura degli autori dei reati. Il successivo d.l. 8.6.1992, n. 306, conv. in l. 7.8.1992, n. 356 ha sostituito poi, tramite il suo art. 15, co. 1, lett. a) la rubrica e il co. 1 dell'art. 4-bis o.p.<sup>5</sup>.

La collaborazione è quindi lo strumento normativo per il superamento della presunzione di collegamento dell'autore di reato con la criminalità organizzata, perché attraverso essa si esprime la volontà di rescindere quei legami e rimuovere l'ostacolo alla concessione delle misure. La Corte Costituzionale ne ha più volte ribadito la legittimità costituzionale, argomentando e valorizzando la scelta individuale del condannato nel collaborare, dallo stesso rivedibile in ogni momento<sup>6</sup>.

L'art. 4-bis o.p. non si ferma però al solo requisito della collaborazione positiva: a seguito infatti di un duplice intervento della Corte Costituzionale è stata aggiunta alla collaborazione positiva, la collaborazione inesigibile e impossibile<sup>7</sup>.

Ed invero, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis, co. 1, secondo periodo, o.p., come sostituito dall'art. 15, co. 1, lett. a) del d.l. 8.6.1992, n. 306 conv. nella l. 7.8.1992, n. 356, nella parte in cui non prevede che i benefici di cui al primo periodo del medesimo comma possano essere concessi anche nel caso in cui la limitata partecipazione al fatto criminoso accertato nella sentenza di condanna - che rende impossibile l'utile collaborazione con la giustizia - sempre che siano stati acquisiti elementi tali da escludere "in maniera certa" - così aggiunge la Corte nel dispositivo - la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata<sup>8</sup>. La medesima pronuncia estende la *ratio* della non preclusività della collaborazione irrilevante alle situazioni di marginalità nella partecipazione del soggetto nel contesto del sodalizio criminale, come in caso di avvenuta applicazione dell'art. 114 c.p. o dell'art. 116, co. 2 c.p. e del requisito alternativo del risarcimento del danno *ex art.* 62 n. 6 c.p., anche successivo alla condanna.

---

<sup>5</sup> La Suprema Corte, dall'anno 2004, con la sentenza 20109, RV 229254 e con la sentenza 6.5.2008, n. 20286, RV 240007 ha ritenuto fruibili i benefici penitenziari anche da soggetti per i quali la condanna per il reato ostativo sia intervenuta dopo l'entrata in vigore dell'art. 15, d.l. l. 8.6.1992, di modifica all'art. 4-bis o.p., ferma la necessità di acquisire elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica ed eversiva.

<sup>6</sup> Corte Cost. 17.2.1994, n. 39, cit.; Corte Cost. 5.7.2001, n. 273. Sui vari interventi della Corte Costituzionale in ordine all'art. 4-bis o.p. cfr. FIORIO C., *Il "doppio binario" penitenziario*, in *Arch. pen.*, 2018, I, 4, nota n. 10.

<sup>7</sup> SAMMARCO A., *La collaborazione con la giustizia nella legge penitenziaria*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984, 871.

<sup>8</sup> Corte Cost. 27.7.1994, n.357, in *Foro it.*, 1995, 11, 3109; cfr. anche Corte Cost. 8.7.1993, n.306, in *Foro it.*, Rep. 1993, voce Ordinamento Penitenziario, con nota di FIORIO C., *Sempre nuove questioni di diritto penitenziario: la "collaborazione" come presupposto per i benefici*; in *Giur. cost.*, 1993, 2505, con nota di MARGARITELLI M., *I limiti applicativi della liberazione anticipata all'esame della Corte Costituzionale*.

Allo stesso modo deve ritenersi – secondo altra pronuncia della Corte<sup>9</sup> – nel caso di integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità operato con sentenza irrevocabile, che renda impossibile l'utile collaborazione con la giustizia, sempre in presenza di elementi che escludono in modo certo l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata. Nella medesima pronuncia, la Corte ha dichiarato anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, co. 1, d.l. 13.5.1991, n. 152, conv. in l. 12.6.1991, n. 203, nella parte in cui non prevede che i condannati per i delitti indicati nel co. 1 dell'art. 4-*bis* o.p. possano essere ammessi alla liberazione condizionale in caso di impossibilità di utile collaborazione con la giustizia a seguito di integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità operato con sentenza irrevocabile, sempre e ovviamente con l'accertamento dell'esclusione di collegamenti criminali.

Riepilogando, quindi, per la concessione dei prescritti benefici penitenziari agli autori di reati di terrorismo con violenza occorre alternativamente che:

- 1) sia stata prestata la collaborazione;
- 2) la collaborazione sia impossibile per la limitata partecipazione del soggetto al fatto;
- 3) sia stata riconosciuta l'attenuante di cui all'art. 62, n. 6 c.p. o vi sia stato risarcimento successivo, o si tratti di concorso attenuato nel reato *ex artt.* 114 o 116 c.p. e sia stata offerta collaborazione, anche se irrilevante;
- 4) siano stati integralmente accertati fatti e responsabilità.

In tutti questi casi, vanno comunque esclusi i collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva.

Risultato di tali principi è l'attuale testo dell'art. 4-*bis* co. 1-*bis* o.p.

Per i collaboratori sottoposti al programma di protezione non vi sono limiti di concedibilità dei benefici<sup>10</sup>. Il d.l. 15.1.1991, n. 8, conv. con l. 15.3.1991, n. 82 e poi la l.13.2.2001, n. 45<sup>11</sup> hanno previsto disposizioni, tra l'altro, sulla protezione di chi collabora con la giustizia e, ai fini dell'applicazione dei benefici penitenziari, previsto (art. 16-*nonies*) che nei confronti di persone condannate per un delitto commesso con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale (o per uno dei delitti previsti dall'art. 51, co. 3-*bis* del c.p.p.) i quali, anche dopo la condanna abbiano

---

<sup>9</sup> Corte Cost. 1.3.1995, n. 68.

<sup>10</sup> Si riporta la precisazione giurisprudenziale secondo cui la sottoposizione a programma di protezione o meno non assume rilievo per il Tribunale di Sorveglianza, in quanto l'art. 13-*ter* del d.l. 8/1991, introdotto dall'art. 13, co. 2 del d.l. 8.6.1992, n. 306, conv. con mod. in l. 7.8.1992, n. 356 detta solo procedure specifiche per la concessione dei benefici penitenziari a chi collabora ed è ammesso a programma di protezione, ma non modifica né incide in alcun modo sull'art. 4-*bis* o.p.: così Cass., Sez. 1, 6.4.1994, in Mass. Cass. Pen. 1994, 8, 39; Cass. 24.3.2004, n. 21356, RV 229018; Cass. 7267 del 2006, IV 234072; Cass., Sez. 1, 13.1.2012, n. 25044, CED, RV 253334. Quest'ultima ha ritenuto peraltro che il sopraggiungere di titolo esecutivo, dopo che sul precedente a seguito di affidamento era già stata dichiarata estinta la pena, non consente di ritenere applicabile l'art. 16-*nonies* al nuovo titolo, in maniera automatica, se non intervenga nuovamente la procedura finalizzata al preliminare accertamento della condotta di collaborazione prevista dall'art. 58-*ter* o.p.

<sup>11</sup> Recante "Modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia nonché disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza."

prestato “taluna delle condotte di collaborazione che consentono la concessione delle circostanze attenuanti previste dal codice penale o da disposizioni speciali,” la liberazione condizionale, la detenzione domiciliare e la concessione dei permessi premio siano disposte su proposta ovvero sentiti i procuratori generali presso le corti d’appello interessati *ex art. 11 d.l. 8/1991* o il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo. Il Magistrato o il Tribunale di Sorveglianza decidono avuto riguardo all’importanza della collaborazione e sempre che sussista il ravvedimento e non vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva. La persona condannata deve aver redatto entro il termine di cui all’art. 16-*quater* il verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione.

Il successivo comma 8 dell’art. 16-*nonies* detta regole di competenza territoriale, specificando che è competente il magistrato o il tribunale di sorveglianza del luogo in cui la persona sottoposta a misure di protezione abbia eletto domicilio a norma dell’art. 12, co. 3-*bis* dello stesso d.l. (individuato nel luogo in cui ha sede la commissione centrale di cui all’art. 10, co. 2).

Per i reati di sequestro di persona a scopo di estorsione ovvero di terrorismo o di eversione soccorreva inoltre l’art. 58-*quater* o.p., introdotto dal d.l. 152 del 1991, che al suo co.4 prevedeva, per i condannati che hanno cagionato la morte del sequestrato, l’inammissibilità dei benefici sino all’effettiva espiazione di almeno due terzi della pena irrogata o – nel caso dell’ergastolo – di almeno 26 anni. Tale automatismo è stato però eliminato dalla Corte Costituzionale<sup>12</sup>, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 58-*quater*, co. 4 o.p. nella parte in cui si applica ai condannati all’ergastolo per il delitto di cui all’art.630 c.p. che abbiano cagionato la morte del sequestrato ed anche – ai fini che qui interessano e in via consequenziale, *ex art. 27, l. 11.3.1953, n. 87* – ai condannati all’ergastolo per il delitto di cui all’art. 289-*bis* c.p. che abbiano cagionato la morte del sequestrato.

Pare interessante osservare che la Corte Costituzionale, a fondamento del proprio ragionamento, ha valorizzato l’importanza, all’interno del principio della funzione rieducativa della pena, della progressività trattamentale e flessibilità della pena stessa, “ritenendo poi che la dilazione protratta nella concessione del beneficio penitenziario potrebbe portare il condannato all’ergastolo a “non avvertire, quanto meno in tutta la prima fase di esecuzione della pena, alcun pratico incentivo ad impegnarsi nel programma rieducativo, in assenza di una qualsiasi tangibile ricompensa in termini di anticipazione dei benefici che non sia proiettata in un futuro ultraventennale, percepito come lontanissimo nell’esperienza comune di ogni individuo”.

La pronuncia, chiaramente spinta verso una visuale trattamentale, menziona il principio secondo cui “la responsabilità del condannato non resta segnata in maniera irrimediabile dal reato commesso in passato” e richiama, al riguardo, la Corte Europea

---

<sup>12</sup> Corte Cost. 21.6.2018, n. 149, in *giurcost.org*.

dei Diritti dell'Uomo e, in particolare, la sentenza della Grande Camera 9.7.2013<sup>13</sup>. La Corte Costituzionale va anche oltre, precisando nella parte finale della sua pronuncia che spetta al legislatore di individuare i rimedi opportuni per evitare sperequazioni di trattamento conseguenti alla sua pronuncia nei confronti degli autori dei medesimi reati che siano stati condannati a pena detentiva temporanea.

La norma, così emendata dalla Corte, consente dunque la potenziale applicabilità di tutti i benefici penitenziari anche a tali categorie di condannati ergastolani, equiparandoli agli altri ed eliminando il blocco temporale dei 26 anni per la concessione di lavoro esterno, permesso-premio e semilibertà.

Nel tempo, si è posta anche la questione della natura del rinvio – formale o meno – operato dall'art. 58-*quater* co. 4 o.p. al testo dell'art. 4-*bis* o.p. originariamente vigente, ovvero anche al testo successivamente modificato: essa sembra ora risolta dalla Corte Costituzionale<sup>14</sup> nel secondo senso.

Grande spazio ha assunto nella pratica della giurisprudenza la questione della scioglibilità del cumulo, in caso di più reati tra cui quelli *ex art. 4-bis* o.p.

La soluzione che sembra prevalente ritiene possibile lo scioglimento del cumulo<sup>15</sup> attraverso la preventiva e più favorevole imputazione alla pena espiata della quota di pena inflitta sul titolo ostativo, onde evitare che il cumulo di pene si traduca in un danno per il condannato e che solo circostanze legate al caso e al sopraggiungere di titoli detentivi ulteriori possano determinare conseguenze negative non giustificate. Parte della giurisprudenza si discosta da questi principi<sup>16</sup>, osservando che la norma fa riferimento (come in tante altre ipotesi normative) alla pericolosità legata al mero titolo di condanna, cui è collegata l'esclusione dai benefici voluta dal legislatore<sup>17</sup>.

Giova aggiungere, tra i vari interventi della Corte Costituzionale, la sentenza 22.10.2014, n. 239, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* nella parte in cui non esclude dal divieto di concessione dei benefici penitenziari la detenzione domiciliare speciale di cui all'art. 47-*quinquies* della stessa legge, nonché nella parte in cui non esclude dal medesimo divieto la detenzione domiciliare di cui all'art. 47-*ter* comma 1, lett. a) e b): l'interesse preminente del minore a vivere e a crescere nella propria famiglia è stato infatti ritenuto dalla Corte "di particolarissimo rilievo" e come tale da tutelare, non dovendosi traslare su un soggetto terzo, quale è il

---

<sup>13</sup> CEDU, *Case of Vinter and others v. United Kingdom*, secondo cui: "if such a prisoner is incarcerated without any prospect of release and without the possibility of having his life sentence reviewed, there is the risk that he can never atone for his offence: Whatever the prisoner does in prison, however exceptional his progress towards rehabilitation, his punishment remains fixed and unreviewable".

<sup>14</sup> Corte Cost. 17.2.1994, n. 39, cit.

<sup>15</sup> Tra le tante, cfr. Cass., Sez. 1, 15.10.2009, n. 41340, RV 245075; Cass., Sez. 1, 2.10.2008, n. 241311, RV 241311, in ordine alla competenza della Magistratura di Sorveglianza; sulla necessità di scioglimento del cumulo Corte Cost. 19.7.1994, n. 361; Cass., Sez. Un., 30.6.1999, in *Cass. pen.*, 2000, 570; Cass. 9.4.2014, n. 260539; Cass. 10.12.2009, n. 245954.

<sup>16</sup> Cass. 18.6.1993, in *Cass. pen.*, 1994, 1948.

<sup>17</sup> Cfr. ARDITA S., *Lo scioglimento del cumulo e le esigenze di prevenzione*, in *Cass. pen.*, 2006, 1899; ROMICE S., *Brevi note sull'art. 41-bis o.p.*, in *Giur. pen.*, 2017, 12, 31, che precisa che il regime di cui all'art. 41-*bis* o.p. si applica anche se sia stata espiata la parte di pena o di misura cautelare relativa ai delitti *ex art. 4-bis* o.p.

minore, “il costo della strategia di lotta al crimine organizzato” salvo che si verifichi la sussistenza del concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti, e ciò a prescindere dall’accertamento della condotta collaborativa, che opera da sbarramento per le sole misure per le quali viene in conto il progresso trattamentale del condannato<sup>18</sup>.

### 3. La collaborazione.

Richiamandosi quanto detto<sup>19</sup> sulla collaborazione, va ricordato l’intervento della Corte Costituzionale sulla distinzione di funzione della collaborazione prestata rispetto a quella impossibile, da cui deriva la diversità di trattamento sanzionatorio previsto: è stata quindi ritenuta non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, co. 2 e 3, d.l. 152/1991 conv. in l. 203/1991 e 58-ter o.p. e, in sostanza, non consentita la deroga alla quota di pena detentiva che occorre avere espiato e che opera per la collaborazione prestata, anche alla collaborazione impossibile<sup>20</sup>. L’art. 4-bis o.p. è stato poi modificato in conformità dalla l. 23.12.2002, n. 279.

Occorre avere espiato la quota prescritta anche nel caso di applicazione della norma di cui all’art. 62, n. 6, 114 o 116 c.p. o di collaborazione irrilevante<sup>21</sup>.

La collaborazione non è però l’unico requisito richiesto per la concessione del beneficio perché occorre che sussistano gli altri previsti per la concessione delle singole premialità.

In tal senso, la giurisprudenza<sup>22</sup> ha ritenuto che l’art. 13-ter, l. 82/1991<sup>23</sup> ha ampliato la portata della discrezionalità del magistrato di sorveglianza, consentendogli di superare i requisiti formali e sostanziali richiesti nei casi ordinari, pur in presenza degli altri parametri prescritti.

Il contenuto della collaborazione deve essere, per il Tribunale di Sorveglianza, un dato storico che non deve essere vagliato<sup>24</sup> e non comporta riconoscimento di responsabilità<sup>25</sup>.

---

<sup>18</sup> Cfr. Cass. pen., Sez. 1, 6.2.2018, n.5500, in *Dir. pen. proc.*, 2018, 8, 103 ss.

<sup>19</sup> Cfr. al §2.

<sup>20</sup> Corte Cost. 23.3.1999, n. 89, in G.U. 31.3.1999, n. 13. In precedenza la Corte Suprema aveva diversamente ritenuto, a proposito dell’ammissibilità alla liberazione condizionale, ritenendo che per il caso di collaborazione impossibile fosse sufficiente l’espiazione di metà della pena, e non dei due terzi prescritti per gli autori dei reati ex art. 4-bis primo comma l. 354/1975, equiparando cioè il caso della collaborazione impossibile o irrilevante a quello della collaborazione prestata con il limite di metà della pena: Cass., Sez. 1, 19.11.1997, n. 6492. Tuttavia la Corte Costituzionale, nella citata sentenza 89 del 1999, prende espressamente posizione a proposito proprio di tale giurisprudenza, esplicitando che si tratta di pronuncia isolata e apodittica. Cfr. anche Corte Cost. 9.4.2003, n. 135, in *Diritto e diritti*, 2003, 5, con nota di MARCHESELLI A., *Ancora in tema di omessa collaborazione con la giustizia del detenuto e principio di rieducazione*.

<sup>21</sup> Cass., Sez. 1, 14.2.1997, RV 207051.

<sup>22</sup> Cass. 3.4.1998, RV 210421.

<sup>23</sup> Abrogato dall’art. 7, l. 13.2.2001, n. 45: si veda infra, sub 2.

<sup>24</sup> Cass., Sez. 1, 13.5.1994, in *Mass. Cass. Pen.*, 1994, 9, 129.

<sup>25</sup> Cass., Sez. 1, 11.1.1996, RV 203666.

L'attenuante posta dalla legge non ha mai a che vedere con la particolare condotta riparativa di cui all'art. 58-ter o.p.<sup>26</sup>.

La collaborazione può riguardare tutti i fatti oggetto della sentenza di condanna e non solo quelli inerenti i delitti ostativi<sup>27</sup>.

La valutazione della collaborazione impossibile non può fondarsi poi, in nessun caso, sulla protesta di innocenza del condannato<sup>28</sup>.

Inquadrato sommariamente il sistema delle norme<sup>29</sup> con cui si confronta il Magistrato di Sorveglianza, ci si addentra adesso nel sistema di percorsi che qualificano il trattamento penitenziario, intra ed extramurario.

#### **4. Il trattamento intramurario.**

Già si è detto che i reati di terrorismo sono connotati da una matrice culturale-ideologica e i loro autori hanno spesso, se non di norma accettato di offrire la propria vita pur di realizzare l'azione: essi sono dunque apparentemente indifferenti alla pena detentiva in sé considerata.

La detenzione, quanto meno in tali casi, rischia quindi di essere confinata alla sola funzione preventiva di carattere generale.

Non volendo tuttavia arrendersi a questa considerazione ed alla conseguente limitazione, estremamente angusta, che il carcere assumerebbe, occorre riempire di contenuto e di senso la pena detentiva, non necessariamente perpetua per saper gestire il rientro in società dei condannati a pena espiata. Del resto, riconoscere alla pena una mera funzione retributiva equivarrebbe a rinunciare alle prerogative della sua funzione rieducativa e risocializzante e ammettere, in altre parole, di non essere in grado di assicurare la primazia della legalità se non attraverso la coercizione. Ben più alta e profonda quindi è la sfida di mettere a disposizione tutti i mezzi per realizzare le finalità costituzionali della pena, impegnandosi in un risultato duraturo e conforme a legalità. Tale riflessione è necessaria per meglio comprendere la specificità del

---

<sup>26</sup> Cass., 7.4.1994, in *Riv. pen.*, 1995, 603.

<sup>27</sup> Cfr. tra l'altro, a partire da Cass., Sez. 1, 6.5.1997, RV 207969 e, nel tempo, Cass., Sez. 1, 28.6.2012, n. 36999; Cass., Sez. 1, 3.5.2016, n. 44163, e ciò a causa dell'indeterminatezza dei presupposti altrimenti richiesti ed anche per la compressione della difesa che deriverebbe, sino a giungere a Cass., Sez. 1, 13.4.2017, n. 31690, secondo cui il dubbio sulla sussistenza dei presupposti di legge per dichiarare impossibile la collaborazione va risolto a favore della sussistenza della citata impossibilità della collaborazione. Contra, Cass., Sez. 1, 6.12.2017, n. 11313, dep. 13.3.2018, che ha invece escluso l'applicabilità del principio del "ragionevole dubbio quale criterio guida per individuare la situazione di collaborazione impossibile o inesigibile, che deve essere oggetto di rigoroso accertamento positivo."

<sup>28</sup> Corte Cost. 8.7.1993, n. 306, la quale ha precisato che la protesta di innocenza è irrilevante, a fronte di un giudicato, diventando significativa solo dopo la procedura successiva di revisione.

<sup>29</sup> Per un inquadramento generale delle norme sul terrorismo cfr. VALSECCHI A., *Le modifiche alle norme incriminatrici in materia di terrorismo*, in Kostoris R.E., Viganò F. (a cura di), *Il nuovo "pacchetto" antiterrorismo*, Torino, 2016, 3 ss.

trattamento penitenziario interno per gli autori di reati di terrorismo, che non può che passare per la sua storia.

Invero, la presenza negli istituti penitenziari, dai primi anni '70, di detenuti "politici" e studenti contestatori ha condotto all'approvazione della legge di riforma penitenziaria del 1975, pur prendendone talora in qualche modo le distanze, ritenendosi eccessivamente rigorosi e in qualche modo illegittimi i percorsi orientati alla verifica della struttura di personalità. Pochi anni dopo, essa è stata modificata, come ricordato, in ragione dei fenomeni emergenti e stringenti del dilagare di stragi di terrorismo e mafia, che hanno portato all'introduzione di successive norme restrittive e derogatorie.

Gli appartenenti alla lotta armata erano allora prevalentemente ristretti nelle carceri speciali, nell'ambito del cosiddetto "circuito dei camosci" sì che, all'inizio degli anni '80', il quadro dei detenuti per reati di terrorismo li vedeva, tendenzialmente, divisi in tre macroaree. La prima riguardava gli irriducibili delle carceri speciali, che rimanevano nelle sezioni speciali, in gergo definite dei c.d. "braccetti della morte"; la seconda i dissociati, inseriti in c.d. "aree omogenee", ossia sezioni destinate ad accogliere le persone provenienti dalle carceri speciali dopo la dissociazione, con un regime interno molto più tenue. La terza riguardava infine i detenuti che non intendevano né dissociarsi né pentirsi, ma che si dichiaravano non più legati alla lotta armata, avendo preso atto della sua irripetibilità e inutilità.

Va anche ricordato che dopo alcuni anni, taluni detenuti (Franceschini, Bonisoli, Ognibene), stremati dal regime, avviarono lo sciopero della fame, che costituì, come strumento di protesta, una vera e propria novità ed anche uno scandalo rispetto all'ideologia solo oppositiva, praticata dalle Brigate Rosse. Lo sciopero era destinato ad evidenziare l'eccessivo rigore del regime di cui all'art. 90 o.p., (che disciplinava le "esigenze di sicurezza") per ottenerne l'attenuazione, fino alla resa dello stesso Franceschini, conseguentemente collocato nelle aree omogenee.

Dopo i primi anni 1990, la legge penitenziaria del 1975 e la legge sulla dissociazione<sup>30</sup>, con le sue agevolazioni e sconti di pena, hanno cominciato a produrre i loro frutti. Si è avviato dunque un vero e proprio "processo di desolidarizzazione", sollecitando da un lato il "processo di addomesticamento" attraverso la premialità, utilizzata come mezzo di *governance* del carcere e, dall'altro, favorendosi, attraverso lo strumento dell'individualizzazione del trattamento, una spinta verso l'individualismo, al fine di disgregare i gruppi politici mediante la possibilità, per il singolo, di ottenere i benefici.

Dalla lettura delle relazioni di osservazione scientifica della personalità rifluite nei provvedimenti di decisione dei benefici penitenziari appare chiara la difficoltà di verificare realmente l'autenticità, se non del pentitismo, della presa di distanza dalle azioni criminali. In ogni caso, il dato costante è il compimento di un percorso del tutto intimo e individuale, attraverso la presa di coscienza del cambiamento del contesto e

---

<sup>30</sup> Il concetto di dissociazione viene introdotto dal d.l. 15.12.1979, n. 625, conv. in l. 6.2.1980, n. 15. Cfr. anche la l. 18.2.1987, n. 34, in G.U. 21.2.1987, n. 43; l. 29.5.1982, n. 304, in G.U., 2.6.1982, n. 49.

della necessità, anche là dove si riconosca di poter mantenere identici obiettivi, di modificare i “mezzi di lotta”. Le offerte trattamentali tradizionali, costituite dalle varie iniziative dell’amministrazione penitenziaria risultano invece solo parzialmente partecipate<sup>31</sup>. Non vi sono stati dunque particolari approcci trattamentali, pur ottenendosi scelte individuali di presa d’atto della sconfitta dell’ideologia terroristica da parte dello Stato, come del resto si legge in tutti i provvedimenti che hanno concesso le misure alternative. Dette prese d’atto sono state il frutto di attività trattamentali di altro tipo rispetto a quelle tradizionali: appositi gruppi di discussione e rielaborazione sulle motivazioni delle azioni delittuose e adesioni a esperienze di cooperazione sociale sono state le più frequentate, come si riscontra nei provvedimenti concessivi delle misure. Si tratta di elementi in qualche modo esterni al trattamento individuale ma che assumono grande rilevanza. I condannati hanno anche tenuto comportamento conforme a legalità anche nell’ambito dei primi spazi di libertà concessi tramite il permesso-premio<sup>32</sup>. Tali percorsi saranno posti poi a base delle misure più ampie, successivamente concesse.

In sostanza, il cambiamento della condotta dei singoli è passato dal dover resistere al carcere al dividerne le regole, mentre nel contempo il carcere stesso ha partecipato a tale cambiamento, proponendo le iniziative, riconoscendolo e prospettando i possibili benefici, fino al più aperto della liberazione condizionale. L’approccio trattamentale è dunque cresciuto nella centralità della motivazione e si è giunti, da ultimo, a percorsi di profonda revisione, anche sotto il profilo e la nuova prospettiva della giustizia riparativa e mediazione penale, mediante incontri guidati, ma diretti, tra autori di reati e vittime<sup>33</sup>.

La storia sembra dunque insegnare, anche per gestire l’attualità, che il trattamento intramurario degli autori di reati di terrorismo deve essere caratterizzato dalla ricerca della comprensione delle cause dei crimini quale unico modo per contrastare la criminalità, senza banalizzare su categorie preconcepite di ragionamento o di rinuncia aprioristica ed evitando l’approccio della disumanizzazione<sup>34</sup>, proprio come

---

<sup>31</sup> Cito testualmente Roberto Bezzi, il Responsabile dell’Area Pedagogica del carcere di Bollate, profondo conoscitore dei meccanismi del carcere, con cui mi sono confrontata per la redazione di queste riflessioni.

<sup>32</sup> Cfr. Cass., Sez. 1, 13.4.2007, n. 21154, RV 236771, ha confermato il provvedimento del diniego di permesso premio richiesto dal condannato per il delitto di partecipazione a banda armata, attribuendo rilievo ai contenuti di un libro pubblicato dall’istanza, da cui si evidenziava la mancanza della compiuta autocritica del proprio passato criminale e la mancata piena adesione ai valori fondamentali del sistema democratico; sul permesso premio concedibile in assenza di elementi tali da far ritenere sussistenti i collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva, in applicazione dell’art.15, d.l.306/1992 conv. in l. 356/1992 di modifica all’art. 4-bis o.p., si veda Trib. Sorv. Milano 20.1.1993, in *Foro it.*, 1993, II, 117 (Moretti).

<sup>33</sup> BERTAGNA G., CERETTI A., MAZZUCCATO C., *Il libro dell’incontro. Vittime e responsabili della lotta armata a confronto*, Milano, 2015.

<sup>34</sup> AKHTAR S., *Disumanizzazione: origini, manifestazioni e rimedi*, in Varvin S. e Volkan V. (a cura di), *Violenza o dialogo? Insight psicoanalitico su terrore e terrorismo*, Roma, 2006; ARENDT H., *La banalità del male. Eichmann a Gerusalemme*, Milano, 1964.

si studia oggi<sup>35</sup>. Le motivazioni<sup>36</sup> diventano dunque motivo di orientamento della strategia del contrasto.

Non minore rilevanza assume, nella pianificazione di un trattamento mirato, la corretta gestione della prima fase del contatto con l'Amministrazione Penitenziaria, quella dell'assegnazione. In questa ottica, l'adeguato utilizzo dell'art. 14 o.p., che favorisce l'individualizzazione del trattamento mirato alle esigenze specifiche e tutela l'esigenza di evitare influenze nocive reciproche, può diventare strategico. Certo, le criticità del sovraffollamento odierno possono ostacolare questo tipo di attenzione, su cui occorre tuttavia investire, anche in risposta all'invito europeo ad adottare procedure di valutazione del rischio standardizzate<sup>37</sup>.

Il circuito di Alta Sicurezza per l'ubicazione dei detenuti "appartenenti a consorterie organizzate di tipo mafioso o terroristico" tende ad evitare che la detenzione indifferenziata, nel medesimo istituto, di detenuti comuni e di soggetti appartenenti a tali consorterie possa determinare "fenomeni di assoggettamento dei primi ai secondi, di reclutamento criminale, di strumentalizzazione a fini di turbamento della sicurezza degli istituti"<sup>38</sup>.

Nella regolamentazione interna dell'amministrazione penitenziaria è stato poi istituito lo specifico sottocircuito di alta sicurezza denominato AS2, in cui vengono inseriti automaticamente i soggetti imputati o condannati per delitti con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza. Altra categoria di persone che può essere destinata a tale circuito, non più in via automatica ma solo previa acquisizione, da parte della Direzione, di informazioni assunte dagli organi investigativi e successiva decisione della Direzione Generale del DAP competente, cui viene attribuita, dopo, la successiva gestione, è quella dei soggetti detenuti per altri fatti, cui sia stato contestato a piede libero uno o più dei delitti con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione mediante il compimento di atti di violenza, ovvero nei cui confronti sia venuta meno l'ordinanza di custodia cautelare.

Tale ubicazione impedisce la possibilità di comunicazione tra loro e con la restante popolazione detenuta e, così facendo, lo svolgimento, come è ovvio, di attività di proselitismo<sup>39</sup>.

Vanno ricordati poi numerosi interventi contenuti in apposite circolari del DAP: un primo, operato con la circolare 16.11.2015, n. 385582, relativo all'attività di

---

<sup>35</sup> SPATARO A., *Perché si diventa terroristi? Le esperienze di un Procuratore*, in *Journal of international criminal justice*, 2008, 4.

<sup>36</sup> VARVIN S., *Terrorismo e vittimizzazione: dinamiche individuali e del grande gruppo*, in Varvin S. e Volkan V., *Violenza o dialogo? Insight psicoanalitico su terrore e terrorismo*, Roma, 2006, cit.; LAQUEUR W., *Il nuovo terrorismo*, Milano, 1999.

<sup>37</sup> DELVECCHIO F., [Il detenuto a rischio radicalizzazione e i rimedi della prevenzione terziaria: triage iniziale, scelta allocativa e ruolo degli operatori penitenziari](#), in questa *Rivista*, fasc. 6/2017, p. 193 ss.

<sup>38</sup> Così, testualmente, la Circ. DAP 21.4.2009, n.3619, recante "Nuovo circuito penitenziario per detenuti alta sicurezza."

<sup>39</sup> MILANI D., NEGRI A., *Tra libertà di religione e istanze di sicurezza: la prevenzione della radicalizzazione jihadista in fase di esecuzione della pena*, in [www.statoecliese.it](http://www.statoecliese.it), 2018, 23, 9.

monitoraggio del fenomeno della radicalizzazione e del proselitismo, che tra l'altro pone attenzione agli scritti di lingua araba rinvenuti nel corso delle perquisizioni; un secondo, ad opera della circolare 9.12.2015, n. 412494, che istituisce i referenti periferici dell'attività di monitoraggio del fenomeno citato, prevedendo che le direzioni degli istituti nominino personale referente locale; un terzo, da parte della circolare 8.6.2017, n. 190542, relativo all'obbligo di comunicare e informare la Procura della Repubblica di notizie penalmente rilevanti o di interesse investigativo, sempre in relazione ai predetti fenomeni di radicalizzazione e proselitismo; un quarto, contenuto nella circolare 7.12.2017, n. 404299, che prevede le linee guida sull'attività di osservazione del fenomeno e tra l'altro dispone, in ordine al monitoraggio, un'area di primo livello, definito "alto", di attenzione al terrorismo internazionale e un secondo, medio, per i detenuti che hanno posto in essere comportamenti che fanno presupporre la vicinanza all'ideologia jihadista. Interessanti elementi di osservazione, descritti in tale ultima circolare, sono le osservazioni da compiere sulla composizione della stanza detentiva, sulle sanzioni disciplinari, sui contatti con l'esterno.

Pare utile evidenziare che le statistiche del DAP consultabili sul sito documentano la presenza al 30.9.2018 di 59.275 detenuti complessivamente, di cui 20.098 stranieri, su una capienza di 50.622 posti, ma che nessuna statistica accessibile direttamente conteggia il numero dei detenuti presenti per reati di terrorismo. E' tuttavia possibile estrapolare i dati in questione dalla lettura della relazione tenuta dal Capo del DAP in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2018, da cui emerge che al 31.10.2017 i detenuti in circuito di AS2 risultano essere 90, di cui 62 per terrorismo di matrice islamica e 28 appartenenti a organizzazioni terroristiche nazionali (Brigate Rosse, Movimenti Anarchici, NAR), con incremento del 41% rispetto al precedente anno 2016, tanto che si è resa necessaria l'apertura, nel marzo 2017 di apposita sezione femminile AS2 presso la Casa Circondariale di Nuoro<sup>40</sup>. Il monitoraggio è affidato al Nucleo Investigativo Centrale del Corpo di Polizia Penitenziaria<sup>41</sup>, che raccoglie tutte le informazioni provenienti dai diversi istituti penitenziari.

Alla data del 17.10.2018, i detenuti presenti in Italia per reati di terrorismo *ex art. 270-bis c.p.*, inclusi i detenuti ristretti per i c.d. atti preparatori finalizzati ad atti terroristici internazionali sono 60; 7 i detenuti per reati *ex art. 414 c.p.* di matrice internazionale e 32 *ex art. 270-bis c.p.*, come c.d. terrorismo interno, per un totale di 99 detenuti, secondo fonti DAP.

Purtroppo nella prassi vi sono criticità, a causa della mancata trasmissione preventiva delle indicazioni raccolte alla Magistratura di Sorveglianza, informata solo dopo l'emissione di decisioni positive di concessione di qualche beneficio. È evidente infatti la complessità di un percorso di eventuale revoca di una decisione sulla base di informazioni, per lo più di natura investigativa, non note all'Autorità Giudiziaria che

---

<sup>40</sup> Cfr. la Relazione sull'amministrazione della giustizia – Anno 2017 – Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2018 – Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, reperibile a questo [link](#).

<sup>41</sup> Di cui alla Circolare DAP 5.2.2015.

aveva deciso, senza contare che occorre rispettare il principio del contraddittorio sempre. Occorre dunque avviare una riflessione a tutto campo, al fine di risolvere la questione.

L'importanza dell'attenzione alla condotta in carcere è comunque evidente ove si consideri, per esempio, la vicenda di Anis Amri, lanciatosi sulla folla del mercatino di Natale a Berlino, nel dicembre 2016: egli giungeva dall'Italia ed era stato in carcere. Ed anche una recente sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 270-bis c.p. evidenzia, nel descrivere il vissuto del condannato, che l'esperienza carceraria pregressa aveva costituito il "momento di svolta" del suo percorso di radicalizzazione. Questi infatti, rientrato dopo la scarcerazione nella comunità ove si trovava prima dell'arresto, aveva manifestato un atteggiamento di particolare fervore religioso, prima quasi assente, con discorsi monotematici preoccupanti<sup>42</sup>.

Alla luce di tali esperienze, dunque, si torna alla necessità della verifica dell'idoneità degli ordinari strumenti di comprensione, senza semplificare né ridurre il terrorismo a mera categoria psicopatologica della devianza e operando in una visione di contrasto multidisciplinare che include lo sguardo, le competenze, le decisioni della Magistratura di Sorveglianza, così abbandonando la tradizionale prospettiva convenzionale, in un quadro giuridico già frammentato, di strumenti e interventi settoriali.

Legata a tutto ciò è l'importanza della situazione dei migranti, dotati di una debolezza interiore per la difficoltà di adeguamento agli stili di vita propri dei paesi occidentali e affetti da profonda incertezza nel trovare i corretti punti di riferimento. Essi, spesso autori di piccoli reati di sopravvivenza, cercano nella comunità degli stranieri e negli stessi ambiti di estremismo religioso una solidarietà non reperita altrove e di solito descrivono vissuti pregressi di violenza anche nei contesti familiari, con interpretazioni distorte della religione islamica<sup>43</sup>.

La ricerca di comprensione delle cause dei reati<sup>44</sup> può allora portare a trovare, per esempio, il collegamento con le violenze del recente passato, il senso di disorientamento nella perdita dei punti di riferimento stabili, accompagnato dal fascino verso persone carismatiche che offrono protezione mediante l'adesione al

---

<sup>42</sup> Corte d'Assise di Milano, 13.4.2017, in questa *Rivista*, 13 novembre 2017, con nota di BERTOLESI R., [Una pronuncia di condanna della Corte di Assise di Milano nei confronti di un "foreign fighter"](#). Cfr. anche BARTOLI R., [Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?](#), in questa *Rivista*, fasc. 3/2017, p. 233 ss., e il d.l.18.2.215, n.7, conv. in l.17.4.2015, n.43 e la l.28.7.2016, n. 153, che ha svolto interventi di adeguamento del sistema penale a impegni internazionali assunti con la Comunità Europea.

<sup>43</sup> FRONZONI V., *L'Islam nel circuito penitenziario e la prevenzione della radicalizzazione violenta e del proselitismo. Profili comparatistici*, in *Diritto e religioni*, 2016, 2, 292; PATERNITI MARTELLO C., *Radicalizzazione e libertà di culto*, in *Associazione Antigone, Un anno di carcere. XIV rapporto sulle condizioni di detenzione*, 2018, reperibile a questo [link](#).

<sup>44</sup> PETRELLI D., *Colloquio sul terrorismo internazionale con Armando Spataro*, cit., 640, affronta il tema da investigatore, ponendo questioni risolutive nella strategia della comprensione e, dunque, della vittoria sul fenomeno, dal punto di vista investigativo, necessaria tuttavia anche in relazione al trattamento penitenziario da praticare.

gruppo fondamentalista e chiedono contemporaneamente l'adesione attiva a un progetto, che può essere anche di morte della persona coinvolta, ma con la promessa di un futuro di mantenimento economico per le loro famiglie. Operatori penitenziari appositamente formati possono così intercettare le predisposizioni alla radicalizzazione<sup>45</sup>, per esempio osservando le reazioni alle notizie di stampa su reati con tale matrice.

Altro importante terreno di investimento per un trattamento di prevenzione della radicalizzazione è quello religioso. È noto che le recenti trasformazioni demografiche della società italiana hanno inciso in maniera corrispondente sulla composizione della popolazione carceraria, con forte aumento della presenza di stranieri e, tra questi, con riferimento all'aspetto della religione, degli appartenenti alla religione islamica.

I recenti fenomeni eversivi hanno indotto attenzione particolare alle minoranze musulmane attraverso ordine di servizi interni, tesi a riflettere su modelli e pratiche di integrazione utili a non consentire la radicalizzazione del fenomeno all'interno delle carceri, soprattutto nei confronti dei giovani stranieri, particolarmente esposti.

Ebbene, la pratica religiosa<sup>46</sup> è fondamentale e va favorita senz'altro, nel rispetto del principio della libertà di confessione religiosa e delle sue tutele offerte dall'art. 26 o.p.

Tuttavia, gli interventi di accesso di ministri del culto islamici integrati nella cultura italiana non possono che favorire l'integrazione e lo sviluppo delle regole del bene comune, nel rispetto delle tradizioni culturali e religiose di tutti.

Va al riguardo ricordata l'esperienza del Consiglio per i rapporti con l'Islam italiano, istituito nel gennaio 2016 per favorire l'integrazione della popolazione islamica in Italia. Tale organismo, nel suo primo rapporto dal titolo "Ruolo pubblico, riconoscimento e formazione degli imam" indica come strategica la formazione e la valorizzazione di guide spirituali integrate in forza dell'importanza, generalmente riconosciuta, al ruolo degli imam.

Allo stesso modo va sottolineata l'utilità di protocolli per l'ingresso in carcere di persone preparate al miglior sostegno religioso dei detenuti, attraverso l'agevolazione di ingressi in carcere di imam qualificati e di mediatori culturali<sup>47</sup>.

Si consideri che, secondo i dati del DAP aggiornati al 31.10.2016, forniti dalla Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento, gli imam autorizzati ad entrare in

---

<sup>45</sup> PARISI S., *La vigilanza e l'osservazione della Polizia Penitenziaria nei confronti di detenuti di matrice terroristica radical-religiosa*, in Istituto Superiore di Studi Penitenziari (a cura di), *La radicalizzazione del terrorismo islamico. Elementi per uno studio del fenomeno del proselitismo in carcere*, in Quaderni ISSP, Roma, 2012, 9, 88; ZACCARIELLO A., *Il fenomeno della radicalizzazione violenta e del proselitismo in carcere (I parte)*, in *Sicurezza e giustizia*, 2016, III, 46.

<sup>46</sup> FABRETTI V., *Le differenze religiose in carcere. Culture e pratiche negli istituti di pena alla prova del pluralismo*, Universitalia, Roma, 2014.

<sup>47</sup> Così FABRI A., *L'assistenza spirituale ai detenuti musulmani negli istituti di prevenzione e di pena e il modello del Protocollo d'intesa: prime analisi*, in *Rass. penit. e criminol.*, 2015, 3, 71 ss.

carcere erano 1377, di cui 47 musulmani. L'elenco è stato redatto in attuazione delle circolari DAP 5354554 del 6.5.1997 e 508110 del 2.1.2002.

Altrettanto importante è il ruolo dei mediatori culturali, in un lavoro di rete con gli altri professionisti presenti nelle carceri, per rispondere ai nuovi e diversificati bisogni ed evitare situazioni di chiusura, impedita dalla diffusione di conoscenze corrette della storia, della cultura e delle tradizioni dell'islam e delle etnie più presenti<sup>48</sup>. La formazione congiunta con il personale penitenziario, in condizioni di comprendere condotte e valori di riferimento delle persone detenute, già ricordata, si rivela nuovamente utile e le esperienze di corsi di formazione sulla radicalizzazione violenta e il proselitismo nelle carceri sono risultate positive, anche perché orientate alla visione multiculturale dei vari operatori<sup>49</sup>.

In questa direzione si ricorda anche il progetto legislativo 3558, teso a introdurre misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo violento di matrice jihadista, approvato dalla Camera dei Deputati il 18.7.2017 ma non ancora definitivo, orientato alla formazione specializzata anche del personale dell'amministrazione penitenziaria per consentire l'accesso e la frequenza delle carceri a persone dotate di particolari competenze in tema di conoscenza dei fenomeni di radicalizzazione, onde promuovere utilmente lo sviluppo di rapporti tra carcere e società civile.

Si segnala anche il progetto attuato presso l'Istituto minorile Beccaria di Milano a seguito del quale si sono tenuti più incontri autorizzati dal Magistrato di Sorveglianza con alcuni (sei) ragazzi di origine araba detenuti presso tale Istituto, tenuti da un esperto in religioni islamiche e due mediatori culturali, con la successiva visione di film, l'ascolto di canzoni tratte dal patrimonio poetico arabo classico e moderno, la lettura di brevi passi di poesia e prosa araba e il commento di fatti di cronaca che coinvolgono le due sponde del Mediterraneo, per restituire ai destinatari del percorso la dignità dell'appartenenza a una grande civiltà, valorizzando i temi culturali comuni fra le culture antiche e moderne del bacino mediterraneo, nell'impostazione della corretta conoscenza di valori e tradizioni del mondo di provenienza<sup>50</sup>.

Le contemporanee iniziative<sup>51</sup> anche di indagine, proprie di altre funzioni, possono dunque essere supportate da riflessioni e conoscenze acquisite anche nell'ambito della funzione esecutiva: si pensi, per esempio, ai dati rilevanti che possono essere acquisiti, da parte del Magistrato di Sorveglianza, nel corso dei colloqui o nella

---

<sup>48</sup> RHAZZALI M.K., *I musulmani e i loro cappellani. Soggettività, organizzazione della preghiera e assistenza religiosa nelle carceri italiane*, in Angelucci A., Bombardieri M., Tacchini D. (a cura di), *Islam e integrazione in Italia*, Venezia 2014; ID., *L'islam in carcere. L'esperienza religiosa dei giovani musulmani nelle prigioni italiane*, Milano, 2010. Cfr. anche CUCINIELLO A., *L'Islam nelle carceri italiane*, Fondazione ISMU, Milano, 2016, reperibile a questo [link](#).

<sup>49</sup> MILANI D., NEGRI A., cit., *Tra libertà di religione e istanze di sicurezza: la prevenzione della radicalizzazione jihadista in fase di esecuzione della pena*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), 2018, 23.

<sup>50</sup> Il progetto è stato seguito da Paolo Branca, docente di Lingua e Letteratura Araba all'Università Cattolica di Milano.

<sup>51</sup> TEBALDI M., [Le black lists nella lotta al terrorismo](#), in questa *Rivista*, fasc. 7-8/2018, 77 ss.

verifica del testo del rapporto redatto dal Consiglio di Disciplina nell'ambito di episodi di rilevanza disciplinare. Il magistrato, infatti, è sempre rappresentante e testimone della legalità e dello Stato, ora in quanto garante della protezione di chi collabora, ora in quanto giudice dell'indagine o del processo, ora in quanto giudice dell'esecuzione della sentenza.

## 5. L'art. 41-bis o.p.

Già si è ricordato il regime di cui all'art. 41-bis o.p. come trattamento intramurario rispetto al quale ricorre il regime di sospensione dell'applicazione delle regole normali del trattamento<sup>52</sup>.

Introdotta nel 1992 con il d.l. 8.6.1992, n. 306 è stata pienamente riconosciuta legittima dalla stessa Corte Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>53</sup>.

La recente circolare del Capo del DAP n. 3676/6126 del 2.10.2017, frutto di interlocuzione con la Procura Antimafia e il Garante per i detenuti, ha poi dettagliato le prescrizioni da applicarsi per tutti i detenuti sottoposti a regime di cui all'art. 41-bis o.p., compresi gli autori di reati di terrorismo. Essa ha previsto disposizioni sul mobilio, le dimensioni delle pentole, gli oggetti personali che si possono conservare nelle stanze di detenzione, il numero e le dimensioni delle fotografie, il limite di spese mensile e settimanale massimo, la formazione dei gruppi di socialità, i colloqui con i familiari, con la particolarità di rendere possibili i colloqui senza vetri divisorii con figli e nipoti sotto i 12 anni<sup>54</sup>, la possibilità di acquisto di quotidiani, ma solo nazionali, di prendere a prestito dalla biblioteca un massimo di 4 libri al mese, con assoluto divieto di sottolinearli, il divieto di usare il personal computer, pur consentendosi l'uso di strumenti e supporti informativi da parte dei detenuti che frequentano corsi scolastici e universitari, nonché per consultare atti giudiziari.

Le limitazioni possibili riguardano i profili indicati nella norma. Si ricordano in particolare le riduzioni del numero dei colloqui, di somme, beni e oggetti ricevibili

---

<sup>52</sup> ARDITA S., *L'attività del Ministero della Giustizia nella fase di applicazione dell'istituto, problemi originari e derivati alla luce dell'elaborazione giurisprudenziale. Ipotesi di modifiche legislative allo studio del Ministero*, seminario di studi 2-3.7.2007 del CSM, in [www.csm.it](http://www.csm.it); DELLA BELLA A., *Il regime detentivo speciale di cui all'art. 41-bis ord. penit.*, in Corbetta S., Della bella A., Gatta G.L., *Il "carcere duro" tra esigenze di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali – presente e futuro del regime detentivo speciale ex art. 41-bis o.p.*, Milano, 2016; SCAGLIONE A., *Il regime processuale e penitenziario differenziato per fatti di terrorismo*, ivi; GIUNTA F., ARDITA S., PAVARINI M., *Il carcere duro tra efficacia e legittimità, opinioni a confronto*, in *Criminalia*, 2007.

<sup>53</sup> Si veda Cedu, Sez. II, 15.1.2008, n. 15625, in *Fam. pers. succ.*, 2008, 6, 572; Cedu 19.3.2013, ric. n. 43575/09.

<sup>54</sup> Sui colloqui con i difensori, la Corte Costituzionale, con la sentenza 20.6.2013, n.143 è intervenuta dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 41-bis, co. 2 *quater*, lett. b), ult. periodo, o.p., come mod. dall'art. 2, co. 25, lett. f), n. 2 della l. 15.7.2009, n. 94, limitatamente alle parole "con i quali potrà effettuarsi, fino a un massimo di tre volte la settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari. Cfr. sul punto FIORIO C., *Regime penitenziario di rigore e colloqui difensivi*, Libro dell'anno del diritto Treccani 2014.

dall'esterno, l'esclusione dalle rappresentanze di detenuti e internati, il visto di censura della corrispondenza, la limitazione della permanenza all'aperto.

Le ragioni della sottoposizione al regime sono prescritte. A titolo di esempio in relazione al numero di colloqui, si richiama la giurisprudenza creatasi nel caso della persona condannata per reati di terrorismo che, a sostegno delle ragioni giustificative del mantenimento del regime *ex art. 41-bis* o.p. limitatamente al divieto di più di un colloquio al mese con familiari e conviventi, ha indicato<sup>55</sup> "i gravi reati addebitati alla detenuta..., il ruolo apicale ricoperto dalla Lioce nel sodalizio eversivo di appartenenza, la possibile ripresa della lotta armata ad opera di tale sodalizio, i dati di recente acquisizione – riassunti nel provvedimento ministeriale ed anche direttamente acquisiti dal Tribunale di Sorveglianza e espressamente menzionati nel provvedimento impugnato – indicativi del mantenimento di siffatto ruolo e dell'esistenza di contatti tra militanti dell'organizzazione eversiva detenuti e militanti in libertà, la mantenuta capacità della Lioce di incidere, pure dal carcere, sulle dinamiche decisionali dell'associazione eversiva, la inidoneità - ove rettamente interpretata - dalla sentenza, alla quale in udienza aveva fatto la difesa, a contrastare gli accennati collegamenti tra militanti detenuti e militanti in libertà appartenenti all'organizzazione criminosa di riferimento della Lioce".

Il trattenimento della corrispondenza non è stato oggetto di uniforme giurisprudenza, con riguardo alle sue modalità<sup>56</sup> ad opera direttamente di una circolare del DAP<sup>57</sup>, essendosi affermato che la sua diretta regolamentazione deve essere contenuta in un provvedimento del Magistrato di Sorveglianza o comunque dell'autorità giudiziaria<sup>58</sup>. Essendo poi connesso alla necessità di assicurare la tutela dell'ordine e della sicurezza, la giurisprudenza ha ritenuto che la motivazione sintetica – specie nella materia in questione, in cui è doverosa la riservatezza al fine di evitare di rendere pubbliche situazioni che potrebbero esporre a pericolo le istituzioni – sia adeguata a dimostrare che essa non ripete la mera formula della legge, avendo operato la sottostante disamina del caso specifico<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> Cass., Sez.1, 22.1.2008, n.5842, RV242784.

<sup>56</sup> Sulla conformità della norma di cui all'art. 18-ter o.p. anche in ordine agli artt. 3 e 8 Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, si veda Corte Cost. 8.2.2017, n. 122: la Corte ha ivi ribadito la legittimità dell'imposizione al detenuto di avvalersi solo dell'istituto penitenziario per acquisire la stampa, a condizione che l'amministrazione si impegni a fornire un servizio efficiente, senza barriere di fatto che limitano l'esercizio del diritto costituzionale di cui all'art.15 Cost. e precisa che il Magistrato di Sorveglianza esercita la sua funzione di controllo sotto tale aspetto.

<sup>57</sup> In senso favorevole, Mag. Sorv. Sassari, 2.10.2015, in [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it)

<sup>58</sup> Così Mag. Sorv. Udine, 10.12.2015, in *Rass. penit. e criminol.*, 2015, 2, con nota di PICOZZI F., *I colloqui dei detenuti "41-bis" con i figli e i nipoti minori di anni dodici*.

<sup>59</sup> Cass., Sez. 1, 4.12.2008, n. 1054, RV 242810 (Lioce); Cass. 2008, n. 17799, RV 239850.

## 6. Il procedimento.

Non vi è nessuna particolarità rispetto alle regole che disciplinano l'ordinario procedimento di sorveglianza.

Quanto all'allegazione della impossibilità o irrilevanza della collaborazione, essa deve essere dedotta dall'interessato nella stessa istanza attraverso l'indicazione di elementi specifici<sup>60</sup>, anche se gli elementi che qualificano la collaborazione andranno poi accertati dal giudice d'ufficio.<sup>61</sup>

Il procedimento per il reclamo contro il provvedimento applicativo del regime di cui all'art. 41-bis o.p. è disciplinato dal co. 2-sexies<sup>62</sup> del medesimo art. 41-bis o.p. e le funzioni di pubblico ministero possono essere svolte da un rappresentante dell'ufficio del procuratore della Repubblica di cui al co. 2-bis o del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo<sup>63</sup>.

Le istanze dei detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-bis o.p.<sup>64</sup> si tengono mediante video-collegamento, in applicazione dell'art. 146-bis disp. att. c.p.p., recentemente modificato dalla l. 23.6.2017, n. 103 e successivamente dal d.l. 25.7.2018, n. 91, conv. in l. 21.9.2018, n. 108.

È escluso, nell'ambito del procedimento avente ad oggetto il reclamo contro il controllo della corrispondenza, il diritto dell'interessato di visionare ed estrarre copia della comunicazione trattenuta<sup>65</sup>.

La giurisprudenza non è sempre uniforme, al fine dell'accertamento della collaborazione, nel ritenere competente il magistrato, organo monocratico, piuttosto che il Tribunale di Sorveglianza: anche se l'art. 58-ter, co. 2, l. 354/1975 indica il Tribunale di Sorveglianza<sup>66</sup> il dubbio si pone, ovviamente, per i procedimenti tipicamente monocratici quali i permessi premio. Il tenore letterale della norma è stato talora ritenuto dirimente.

---

<sup>60</sup> Cass., Sez. 1, 24.2.2010, n. 10427, RV 246397; Cass., Sez. 1, 12.2.2008, n. 18658, RV 240177; contra Cass., n. 5153 del 1995, RV 205951; Cass. n. 3479 del 1997, RV 207851.

<sup>61</sup> Cass., Sez.1, 6.6.2013, n. 29217, RV 256796. Cfr. infra, la nota 27.

<sup>62</sup> Si veda l'art. 2, l. 23.12.2002, n. 279.

<sup>63</sup> Così, a seguito della modifica operata dall'art. 20, co. 4, d.l. 18.2.2015, n. 7, conv. in l.17.4.2015, n. 43.

<sup>64</sup> GRASSO P., PRESTIPINO M., *Il regime differenziato dell'art. 41-bis ord. penit. ha ancora un futuro quale strumento di contrasto alla criminalità organizzata?*, in *Foro it.*, 2007, II, 248 ss.; anche ARDITA S., *La riforma dell'art. 41-bis ordinamento penitenziario alla prova dei fatti*, in *Cass. pen.*, 2004, 717 ss.; CORVI P., *Trattamento penitenziario e criminalità organizzata*, Padova, 2010, 119; Cass., Sez. 1, 5.9.2014, n. 52054, CED, RV 261809 e Cass., Sez. 1, 16019/2016 ribadiscono la finalità preventiva del regime di cui all'art. 41-bis o.p.

<sup>65</sup> Cass., Sez. 1, 25.1.2011, n. 7505, RV 249803. La Corte ha peraltro escluso la fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18-ter o.p. nella parte in cui dispone che l'interessato non possa né conoscere le ragioni di trattenimento della corrispondenza in arrivo, né prenderne visione: così Cass., Sez. 1, 5.12.2011, n. 47748, RV 252188.

<sup>66</sup> Cass., Sez. 1., 5.3.1999, n. 1865; Cass., Sez. 1, 19.6.2003, n. 29195; Cass., Sez. 1, 31.2006, n. 7267; Cass., Sez. 1, 12.8.1996, in *Dir. pen. proc.*, 1997, 1215, con nota di Camposaragna.

## 7. L'istruttoria.

L'art. 4-bis l. 354/1975 detta al comma 2 regole istruttorie: l'autorità preposta a dare informazioni al magistrato o al tribunale di sorveglianza è il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente in relazione al luogo di detenzione del condannato, cui può essere chiamato il direttore del carcere<sup>67</sup>. La stessa norma precisa poi che si può decidere, decorsi 30 giorni senza che sia intervenuta la risposta.

È poi prevista la facoltà, per il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo e per il procuratore distrettuale di comunicare, anche su eventuale segnalazione del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente, l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata.

La richiesta al Comitato è da intendersi obbligatoria, tanto che la mancata acquisizione delle informazioni è stata ritenuta causa di nullità del provvedimento<sup>68</sup>, anche se l'apprezzamento della magistratura di sorveglianza in ordine all'acquisizione di elementi "tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata" non è vincolato al suo risultato: la Corte Costituzionale<sup>69</sup>, nel dichiarare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, co. 1, prima parte, o.p. ha richiamato la costante giurisprudenza della Corte di Cassazione<sup>70</sup> e affermato che si tratta di informativa qualificata come atto obbligatorio ma non vincolante, ben potendo il magistrato di sorveglianza – che ha esclusiva e inderogabile competenza al riguardo – assumere *aliunde*<sup>71</sup> elementi di valutazione o dissentire, se pure con adeguate indicazioni, dal parere del comitato provinciale.

Allo stesso modo, il Tribunale di Sorveglianza deve valutare gli elementi adottati dal difensore per dimostrare l'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata, anche in presenza di parere negativo del Comitato<sup>72</sup>.

La prova dell'esclusione di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva è comunque l'elemento preliminare e assorbente, la prima indagine da svolgere nella valutazione del caso. Se infatti tale prova non sia acquisita, il Tribunale di Sorveglianza non deve esaminare i progressi compiuti nel corso del trattamento, che sono del tutto irrilevanti<sup>73</sup>. Ed allora, è risultato immune da censure il provvedimento

---

<sup>67</sup> La presenza del direttore del carcere è stata intesa come elemento specifico per individuare la competenza del Comitato in quello del luogo in cui il detenuto si trova al momento dell'istruttoria del Tribunale di Sorveglianza: così Cass., Sez. 1, 24.3.1992, in *Cass. pen.*, 1993, 1555.

<sup>68</sup> Cass., Sez. 1, 25.2.1992, in *Giur. it.*, 1993, II, 128.

<sup>69</sup> Corte Cost., 12.6.1992, n. 271 (ord.).

<sup>70</sup> Cass., Sez. 1, 26.5.1992, in *Riv. pen.*, 1993, 2619 ed anche in seguito: Cass., Sez. 1, 21.9.1993, in *Mass. Cass. Pen.* 1993, 12, 129; Cass., Sez. 1, 27.10.1993, in *Cass. pen.*, 1995, 399; Cass., Sez. 1, 6.4.1994, in *Cass. pen.*, 1995, 2279. Il parere non è vincolante anche secondo Cass., Sez. 1, 27.1.1992, in *Riv. pen.*, 1993, 111, la quale ha specificato l'onere di approfondire le indagini da parte del Tribunale di Sorveglianza, qualora vi siano dubbi o difformità tra le informazioni offerte dal Comitato e quelle provenienti da altre autorità.

<sup>71</sup> BERTOLOTTO P., *Le competenze della procura antimafia introdotte dal d.l. n. 306 del 1992: configurabilità di un potere di veto o di una mera collaborazione a fini probatori?*, in *Cass. pen.*, 1993, 2392.

<sup>72</sup> Cass., Sez. 1, 13.4.1992, in *Giur. it.*, 1993, 94.

<sup>73</sup> Cass., Sez. 1, 11.12.1991.

di rigetto fondato non solo sul caso in cui il comitato non abbia fornito elementi in grado di escludere i collegamenti con la criminalità organizzata, ma anche in assenza di elementi positivi per escludere i collegamenti<sup>74</sup>. In sostanza, si è ritenuto che il legislatore abbia posto una presunzione positiva di persistenza dei collegamenti che si supera solo attraverso le prove concrete che ciò non sia vero<sup>75</sup>, pur essendo pacifico che il Tribunale di Sorveglianza deve valutare con attenzione tutti gli elementi utili.

Molte perplessità sono derivate da questo tipo di approccio, stante l'impossibilità della prova richiesta e l'azzeramento dei risultati ottenuti nel corso del trattamento, in violazione dell'art. 27 Cost.<sup>76</sup>. Il temperamento introdotto attraverso le regole sulla collaborazione ha assegnato comunque un ruolo rilevante alla condotta del condannato, condotta collaborativa che, come si è detto, deve essere qualificata, apprezzabile e possibile.

La stessa Corte Costituzionale<sup>77</sup> dapprima menzionata ha peraltro marcato come "serie perplessità" le possibili inutilità dei programmi rieducativi, seguendosi la sola linea della collaborazione secca, senza l'attenuazione cioè che deriva dalla non colpevole impossibilità o dall'assenza di sua utilità, pervenendo alle note decisioni in termine di collaborazione impossibile o irrilevante e ai correttivi connessi. La Corte Costituzionale ha in sostanza dato corpo e senso al trattamento penitenziario e alla sua efficacia evitando pretese di condotta prive di significato per lo Stato e inutili: se il precetto costituzionale non deve essere frustrato, è inutile pretendere ciò che non si può pretendere per non frustrare l'obiettivo costituzionale di cui all'art. 27 senza ottenere nulla sul piano della prevenzione generale e ponendo il condannato nella condizione di indifferenza tra la scelta di recidere i legami con il mondo del crimine o meno.

In sostanza, il sistema richiede che per i reati in assoluto più gravi, la presa di distanza dal mondo criminale di appartenenza sia accompagnata dal requisito della collaborazione come comportamento positivo, sempre e comunque previa verifica dell'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata (e eversiva).

Il materiale probatorio nel suo complesso va dunque letto e valutato alla luce di tali principi.

In ordine poi alla disciplina sul concorso attenuato o alle condotte riparatorie, l'accertamento del Tribunale di Sorveglianza è autonomo e non assume rilievo l'ordine impartito nella sentenza, ma piuttosto il comportamento positivo del condannato, pur non necessariamente collegato al reale pentimento.

Questione importante è infine la segretezza delle indagini rispetto al diritto di difesa: essa travolge il contenuto e la diffusione dell'informativa, specificatamente rispetto al ruolo del difensore. Si è discusso a lungo della possibilità di segretare le informazioni ovvero di porre a carico dell'organo che fornisce l'informazione della segretezza. Resta la difficoltà di conciliare tale approccio con il diritto di difesa.

---

<sup>74</sup> Cass., Sez. 1, 15.5.1992, in *Cass. pen.*, 2101.

<sup>75</sup> Cass., Sez. 1, 3.3.1993, in *Cass. pen.*, 1993, 1223

<sup>76</sup> Così Trib. Sorv. Campobasso 1.4.1992, in G.U. 10.6.1992, I, serie speciale, n. 25, 41.

<sup>77</sup> Corte Cost. n. 106 del 1993.

## 8. I permessi premio e la semilibertà.

La misura è stata oggetto di valutazioni dei giudici di merito sul percorso detentivo al fine della fruizione delle opportunità trattamentali e del progressivo mutamento e revisione degli atteggiamenti oppositivi tenuti nel passato, tradottisi in comportamenti positivi accertati e in assenza dei prescritti elementi concreti ostativi alla concessione del beneficio o quali indici di collegamento attuale con la criminalità organizzata, sulla scorta delle informative delle Questure competenti in ordine ai luoghi di commissione dei delitti e di residenza del condannato<sup>78</sup>.

Ricorrono, per la valutazione dei percorsi trattamentali, l'abbandono di comportamenti oppositivi alle istituzioni e la correttezza ed equilibrio nell'affrontare la detenzione, maturando la giusta revisione critica del proprio passato e portando avanti tutte le attività intraprese con serietà e senza atteggiamenti strumentalizzanti<sup>79</sup>: se riscontrati positivamente, hanno condotto alla concessione dei permessi premio o alla più restrittiva misura della semilibertà.

Talora è stata valorizzata la consapevolezza della gravità dei reati commessi e la piena percezione del loro disvalore morale, accertata sulla base di comportamenti positivi quali gli sforzi compiuti nel tentativo di prendere contatti con i parenti di alcune vittime<sup>80</sup> ovvero nel progressivo mutamento e revisione degli atteggiamenti oppositivi assunti nel passato<sup>81</sup> o, ancora, nell'utilizzo dell'espressione "revisione critica" accompagnata dall'assenza di atteggiamenti strumentali, mentre si è valutato positivamente anche il dato che le istanze e i bisogni personali siano stati nel tempo vissuti con costante impegno personale e non, come per il passato, perseguiti attraverso la lotta armata<sup>82</sup>. La revisione critica non costituisce tuttavia presupposto univoco, essendosi talvolta ritenuta sufficiente la piena consapevolezza del totale fallimento dell'ideologia e delle azioni dell'organizzazione terroristica, che si è tradotta in una definitiva rottura con il proprio passato: adeguate a questo fine sono state ritenute le dichiarazioni di riconoscimento e accettazione delle leggi dello Stato, del comportamento conforme alle regole del carcere e della condotta tenuta durante i consentiti spazi di libertà, mediante permessi-premio e regime di cui all'art. 21 o.p.<sup>83</sup>.

A quest'ultimo proposito pare interessante esplicitare che constano pochissimi episodi di revoca delle misure concesse: si ricorda<sup>84</sup> la revoca per violazioni al

---

<sup>78</sup> Trib. Sorv. Milano, 6.5.2003 (Ponti).

<sup>79</sup> Trib. Sorv. Milano 11.2.1997 (Fiore).

<sup>80</sup> Trib. Sorv. Milano, 10.12.2002; Trib. Sorv. Milano 27.6.2001 (Cavallini); Trib. Sorv. Milano 14.2.2001 (Migliorati).

<sup>81</sup> Trib. Sorv. Milano 4.12.2003 (Guagliardo)

<sup>82</sup> Così Trib. Sorv. Milano 1.10.1996 (Vai).

<sup>83</sup> Trib. Sorv. Milano, 11.11.1997 (Moretti).

<sup>84</sup> Trib. Sorv. Milano 15.1.2003 (Cavallini).

programma di trattamento e rinvenimento di una pistola e di taluni vaglia i cui beneficiari sono risultati altri detenuti.

## 9. La liberazione condizionale.

Le applicazioni giurisprudenziali della liberazione condizionale<sup>85</sup> in favore dei condannati per terrorismo si sono concentrate sulla verifica del presupposto del sicuro ravvedimento, oggetto di progressivi approfondimenti, sia come termine di valutazione assoluto che nella comparazione con il giudizio sul risarcimento del danno.

La Corte Suprema ha tracciato il sicuro ravvedimento come formula da riempire attraverso la verifica del progressivo percorso trattamentale di recupero e rieducazione, nell'acquisizione della convinta revisione critica delle pregresse scelte criminali, dovendo il Tribunale di Sorveglianza formulare in termini di certezza – o di qualificata probabilità, che confina con la certezza – un giudizio prognostico serio, affidabile e ragionevole di conformazione pragmatica della futura condotta del condannato all'osservanza delle regole violate in precedenza<sup>86</sup>.

Gli indici di ravvedimento sono stati allora oggettivizzati: la validità dei rapporti con i familiari, il personale del carcere, i compagni di detenzione, lo svolgimento di attività lavorativa o di studio costituiscono i dati più ricorrenti<sup>87</sup>.

Talvolta si è dato espresso spazio alla connotazione, quasi etica, del "reale pentimento" accompagnata a nuovo e diverso rapporto con le istituzioni e la società, cui si è aggiunto il risarcimento del danno – presupposto normativo pur diverso e autonomo – "come indice di non indifferenza per il valore fondamentale della solidarietà sociale": è stata ritenuta dunque significativa l'iniziativa di avviare, con i parenti di alcune vittime, rapporti epistolari cui hanno fatto seguito taluni, anche parziali, atteggiamenti di perdono, insieme alla condanna totale, da parte dell'istante, espressa per il proprio passato criminoso<sup>88</sup>. Nella stessa direzione si è escluso il

---

<sup>85</sup> LA GRECA G., *Liberazione condizionale e criminalità organizzata nella giurisprudenza costituzionale*, in *Foro it.*, 2002, 24. Cfr. anche Corte Cost., 23.7.2015, n. 185; Corte Cost., ord. 28.10.2013, n. 253, sull'automatismo del sistema normativo.

<sup>86</sup> Cass., Sez. 1, 11.7.2014, n. 45042, RV 261269; Cass., Sez. 1, 17.7.2012, n. 34946, RV 253183.

<sup>87</sup> Così testualmente Cass., Sez. 1, 16.1.2007, n. 3675, CED, RV 235796 (Tedesco); nel ricorso per Cassazione il predetto Tedesco aveva dedotto che la mancata riparazione del danno subito dalle vittime dei reati non figurava tra i requisiti chiesti dall'art. 16-*nonies*, l. 82/1991. Cfr. anche, in precedenza, Cass, Sez. 1, 8.10.1990, n. 3235 (Acanfora), sulla necessità di coscienza del disvalore etico morale cui è stata impostata la precedente azione criminosa.

<sup>88</sup> Cass., Sez. 1, 4.2.2009, n. 9001 (Mambro): è ivi valorizzata l'accettazione di un rapporto diverso con la società e le istituzioni, consistiti in particolare nello studio, nell'educazione della figlia, in varie iniziative di solidarietà a favore di persone emarginati e nell'apertura dei rapporti epistolari con alcuni parenti delle vittime, per tali motivi rigettandosi il ricorso della Procura Generale di Roma contro l'ordinanza 16.9.2008 del Tribunale di Sorveglianza di Roma. Si consideri che, anche in questo caso, la concessione della liberazione anticipata è avvenuta a seguito della positiva verifica della condotta nel corso della detenzione domiciliare speciale concessa ex art. 47-*quinquies* dall'anno 2002

ravvedimento del condannato che non ha speso nemmeno una parola di pentimento e presa di distanza dalle gesta criminali per le quali era diventato “tristemente famoso”<sup>89</sup>.

Il ravvedimento è stato dunque collegato al risarcimento del danno cagionato come indice rivelatore del ravvedimento, per la riflessione che presuppone sulle conseguenze delle azioni delittuose.

Sempre in linea con un ragionamento oggettivizzante, è stata esclusa la valutabilità di elementi di natura etica e soggettiva e dei meri tratti psicologici della personalità, prestandosi attenzione a condotte concrete quali “l’avvenuta esplicitazione delle responsabilità politiche, la rivisitazione storica e il distacco dall’esperienza di militanza eversiva e di lotta armata, con la riflessione critica dell’enorme dolore causato alle vittime dei reati, nel rinnovato rapporto con istituzioni e società civile, apprezzando anche l’avvio di corrispondenza epistolare con i parenti di alcune vittime e pure nel rispetto della riservatezza di questi”<sup>90</sup>.

Talora la giurisprudenza di merito ha utilizzato la più pregnante formula del ripudio<sup>91</sup> delle proprie ideologie e della lotta armata quale condizione necessaria e sufficiente “anche in assenza del convincimento, in capo al condannato, della intrinseca immoralità del suo pregresso agire” e dimensionato l’atteggiamento del condannato verso le vittime del reato in un’ottica di non alternatività all’adempimento delle obbligazioni civili da reato<sup>92</sup>.

Venendo poi al tema della mancata dissociazione, va detto che non è stata mai qualificata elemento che esclude di per sé il ravvedimento. Le decisioni in materia ne ponderano anzi la motivazione interiore e danno credito e rilevanza alla spiegazione del condannato di non volere ottenere benefici ed alla consistenza della scelta nel suo complesso, mentre verificano il percorso interiore compiuto per riscontrare o meno l’estraneità della persistenza di legami di tipo ideologico<sup>93</sup>.

---

<sup>89</sup> Così Cass., Sez. 1, 18.9.2015, n. 41184, che ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto da Pierluigi Concutelli avverso il rigetto del provvedimento del Tribunale di Sorveglianza di Roma del 16.11.2014, in ordine alla sua istanza di liberazione condizionale. Il reclamo era stato basato sulla ritenuta insufficienza della pendenza di due procedimenti penali per violazioni legge sulle armi e gli stupefacenti asseritamente commessi durante la detenzione e sull’assenza di verifica istruttoria da parte del Tribunale sull’atteggiamento tenuto dal condannato in detenzione. La Corte ha ribadito l’onere, a carico dell’istante, di evidenziare la ricorrenza dei requisiti, rilevando che nulla aveva riferito il richiedente sul suo passato di terrorista, sulla violenza diffusa per la scelta ideologica sottostante, sulle sofferenze dovute alla realizzazione del suo “progetto politico, eversivo dell’ordine costituzionale.”

<sup>90</sup> Cass., Sez. 1, 24.4.2007, n. 18022 (Balzerani), in *Riv. pen.*, 2007, 12, 1244 con nota di RISPOLI V., *Liberazione condizionale e finalità rieducative. Limiti ed estensione del concetto del “sicuro ravvedimento” alla luce di una lettura costituzionalmente orientata delle pene*. Nel caso specifico la Corte Suprema ha ritenuto adeguato il riconoscimento, operato dal Tribunale di Sorveglianza di Roma nel proprio provvedimento del 12.2.2006, del carattere non strumentale dell’iniziativa di avviare con i parenti di alcune delle vittime una corrispondenza epistolare seguita da parziali atteggiamenti di riconciliazione e perdono, quali sintomi della prova della “completa e radicale trasformazione di atteggiamenti e valori di riferimento”.

<sup>91</sup> Trib. Sorv. Firenze, ord. 302 del 2004; ord. 4629/2004.

<sup>92</sup> Cass., Sez. 1, 18.5.2005, n. 25892 (Senzani).

<sup>93</sup> Trib. Sorv. Milano, 20.9.2011 (S.C).

Si osservi che la giurisprudenza di merito ha in questi casi spesso accolto la domanda, che si connota all'interno di un percorso trattamentale graduale, passato attraverso permessi e semilibertà.

Esaminando comparativamente tre provvedimenti<sup>94</sup> si sono riscontrati i seguenti tratti distintivi comuni: l'assenza di dissociazione e di collaborazione; un percorso di detenzione caratterizzato da una prima fase, segnata dalla percezione vittimistica di essere prigioniera politiche (erano donne), seguita da una fase in cui le condannate avviano percorsi di rilettura del proprio passato e giungono a percepire il danno creato ad altri; l'avvio di percorsi extramurari, di volontariato, di avvicinamento delle parti offese, anche con percorsi di mediazione penale.

Sotto il profilo pedagogico, si avverte:

– l'essenzialità del fattore tempo, necessario per riflettere attraverso la rilettura della storia;

– il riconoscimento della credibilità delle figure di interlocutori istituzionali, quali gli operatori penitenziari e il magistrato di sorveglianza, anche attraverso colloqui, in rottura con l'immagine che i condannati per terrorismo avevano sperimentato o si erano costruiti, degli interlocutori istituzionali;

– l'esperienza del volontariato, che risponde all'esigenza ideale di solidarietà verso persone esposte e fragili ma usa modalità totalmente opposte alla lotta armata.

La centralità della decisione sul ravvedimento si fonda sulla tenuta di tali percorsi su cui si fonda il riconoscimento del ravvedimento fattivo<sup>95</sup>.

Quanto al risarcimento del danno, svariata è la tipologia dei casi esaminati, che si caratterizzano comunque perché, anche in questi casi, sono stati valutati comportamenti specifici e non mere dichiarazioni d'intenti. Si tratta, in particolare, della corrispondenza epistolare con le vittime e, in alcuni casi, di incontri con familiari<sup>96</sup>, di specifiche proposte di risarcimento del danno mediante la dichiarazione di rinuncia alla propria eredità in favore dell'Associazione Vittime del terrorismo<sup>97</sup>, di tentativi di risarcimento andati a vuoto in ragione di risposte epistolari, ove ottenute<sup>98</sup>, fino al silenzio, purché oggetto di riflessione specifica e oggettivizzata in qualche modo, adottato in ragione del necessario rispetto delle vittime. L'impossibilità di adempiere in forza delle condizioni economiche soggettive non è mai sufficiente, senza una condotta concreta, come sopra detto.

Si ricorda anche il caso della proposta, formulata alla condannata mentre si trovava in regime di semilibertà, di intraprendere un percorso di mediazione penale

---

<sup>94</sup> Trib. Sorv. Roma, 12.12.2006 (Balzerani); Trib. Sorv. Milano, 16.10.2008 (Brioschi); Trib. Sorv. Milano 13.3.2009 (Biliato).

<sup>95</sup> La valutazione pedagogica e l'insieme delle riflessioni di lettura tese al disvelamento della violenza è stata qui condotta con l'ausilio del dott. Roberto Bezzi, Responsabile dell'Area Pedagogica del carcere di Bollate, cit.

<sup>96</sup> Trib. Sorv. Milano, 20.4.2010 (Coi).

<sup>97</sup> Trib. Sorv. Milano, 22.10.2002 (Vai). L'ordinanza descrive peraltro il percorso analogo e contemporaneo del coniuge dell'istante (Fiore).

<sup>98</sup> Trib. Sorv. Milano, 14.2.2008 (Zucca).

avvalendosi della Commissione di Studio “Mediazione penale e giustizia riparativa”. La particolarità di tale caso è riposta nel dato che tale proposta era stata avanzata dal Tribunale di Sorveglianza<sup>99</sup> durante il procedimento di valutazione dell’istanza di liberazione condizionale, anche con il dichiarato intento di riempire spazi che avrebbero altrimenti potuto far ritenere lacunoso il requisito del sicuro ravvedimento medesimo<sup>100</sup>. L’avvenuto incontro con una delle vittime, seguito da due mediatori, ha costituito “il completamento e la conclusione di un percorso di non ritorno” per le caratteristiche che esso ha avuto e che vengono descritte dal Tribunale di Sorveglianza nell’ordinanza concessiva<sup>101</sup>.

## 10. Conclusioni.

Le considerazioni finora espone evidenziano che la sentenza non ha concluso l’appuntamento del condannato con la legge, né eliminato automaticamente le conseguenze dannose del reato. La visione del processo penale come progetto di giustizia, in un panorama in cui tutti i suoi attori, dalla fase investigativa in poi, agiscono su un unico palcoscenico nel quale ogni ruolo si articola in armonia con l’altro e ha senso solo se e in quanto vi è conoscenza e sguardo d’insieme, pare la migliore risposta al reato.

---

<sup>99</sup> Sul tema GADDI D., *Mediazione penale, esecuzione della pena e terrorismo: l’incerto ruolo della criminologia nell’analisi di due casi*, in *Studi quest. crim.*, 2009, I, 101 ss.

<sup>100</sup> Così Trib. Sorv. Milano, 16.10.2008 (Brioschi).

<sup>101</sup> Trib. Sorv. Milano, 19.1.2011 (Betti).