

XVIII legislatura

**Disposizioni in materia
di accesso ai benefici
penitenziari per i
condannati per i reati
cosiddetti ostativi
(AA.SS. nn. 2574 e 2465)**

aprile 2022
n. 539



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



SERVIZIO STUDI
TEL. 066706-2451
studi1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVIII legislatura

**Disposizioni in materia
di accesso ai benefici
penitenziari per i
condannati per i reati
cosiddetti ostativi
(AA.SS. nn. 2574 e 2465)**

aprile 2022
n. 539

INDICE

QUADRO NORMATIVO

- L'articolo 4-*bis* della legge sull'Ordinamento penitenziario 7
- I delitti per cui opera la presunzione di pericolosità sociale (c.d. ostativi all'accesso ai benefici)..... 7
- La giurisprudenza costituzionale sull'accesso ai benefici penitenziari per detenuti “non collaboranti” 11

Premessa..... 15

Contenuto dell'A.S. 2574

- Articolo 1 (Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354) 15
- Articolo 2 (Modifiche all'articolo 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152)..... 29
- Articolo 3 (Disposizioni transitorie)..... 32
- Articolo 4 (Modifiche all'articolo 25 della legge 13 settembre 1982, n. 646)..... 33
- Articoli 5 e 6 (Clausola di invarianza finanziaria ed entrata in vigore)..... 36

Contenuto dell'A.S. 2465 41

QUADRO NORMATIVO

L'articolo 4-bis della legge sull'Ordinamento penitenziario

L'articolo 4-bis, come è noto, è stato introdotto nell'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975) dal decreto-legge n. 152 del 1991, e immediatamente modificato - dopo le stragi di Capaci e di via D'Amelio - dal decreto-legge n. 306 del 1992. La disposizione ha subito nel tempo ricorrenti modifiche, ed è stata oggetto di numerose sentenze di illegittimità costituzionale (*v. infra*).

La peculiare *ratio* di tale disciplina è quella di **differenziare il trattamento penitenziario** dei condannati per reati di criminalità organizzata o altri gravi delitti, dal trattamento dei condannati "comuni", **subordinando l'accesso alle misure premiali e alternative** previste dall'ordinamento penitenziario a determinate condizioni.

I delitti per cui opera la presunzione di pericolosità sociale (c.d. ostativi all'accesso ai benefici)

In particolare, il **comma 1** dell'art. 4 bis OP elenca una serie di delitti indicati come **ostativi**: l'espiazione di una condanna relativa a tali delitti, infatti, non consente la concessione delle misure dell'assegnazione al lavoro all'esterno, dei permessi premio (*v. infra paragrafo sulla giurisprudenza della Corte costituzionale*) e delle misure alternative alla detenzione previste dal capo VI OP, esclusa la liberazione anticipata. Per effetto dell'art. 2 del citato decreto-legge n. 152 del 1991 il regime restrittivo per l'accesso ai benefici penitenziari, previsto all'art. 4-bis., **si estende anche al regime della liberazione condizionale**.

L'art. 2 del D.L. n. 152 del 1991 (convertito dalla L. n. 203 del 1991), infatti, per l'ammissione alla liberazione condizionale dei condannati per uno dei delitti di cui alla L. n. 354 del 1975, art. 4-bis, commi 1, 1-ter e 1-quater, impone gli stessi requisiti previsti dal menzionato art. 4-bis per l'accesso ai benefici penitenziari.

Questa condizione giuridica è **superabile soltanto** in presenza di un'avvenuta **collaborazione con la giustizia** ai sensi dell'art. 58-ter OP.

L'art. 58-ter OP, infatti, nel definire il **comportamento dei collaboranti**, accosta sotto la stessa nozione di "collaborazione con la giustizia" due diversi tipi di condotta: essersi adoperati per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori; aver aiutato concretamente l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori di reato, inquadrabile nel tipo della collaborazione processuale.

Si tratta, come ha specificato la Corte costituzionale di una «disposizione speciale, di carattere restrittivo, in tema di concessione dei benefici penitenziari a determinate categorie di detenuti o internati, che **si presumono socialmente pericolosi** unicamente in ragione del **titolo di reato** per il quale la detenzione o l'internamento sono stati disposti» (sentenza n. 239 del 2014).

I c.d. **delitti ostativi**, elencati dall'articolo 4-bis, comma 1, sono i seguenti:

- delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza;
- associazione di tipo mafioso ex art. 416-bis e 416-ter c.p. e delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività di tali associazioni;
- riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600, c.p.);
- induzione o sfruttamento della prostituzione minorile (art. 600-bis, comma 1, c.p.);
- produzione e commercio di materiale pornografico minorile (art. 600-ter, commi 1 e 2, c.p.);
- tratta di persone (art. 601, c.p.);
- acquisto e alienazione di schiavi (art. 602 c.p.);
- violenza sessuale di gruppo (art. 609-octies, c.p.);
- sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 c.p.);
- delitti relativi all'immigrazione clandestina (art. 12 t.u. immigrazione);
- associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri (art. 291-quater, T.U. dogane);
- associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 74, T.U. stupefacenti);

Da ultimo, per effetto della legge n. 3 del 2019 (c.d. legge Spazzacorrotti), al catalogo di reati ostativi sono stati aggiunti taluni delitti contro la pubblica amministrazione: peculato (art. 314 c.p.); concussione (art. 317 c.p.); corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.); corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.); corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.); induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-quater c.p.); corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320 c.p.); istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.); delitti di cui all'art. 322-bis c.p. per le ipotesi di reato di cui sopra ivi richiamate (il richiamo all'art. 322-bis c.p. va riferito ai delitti di concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri).

Per i sopra elencati delitti, in caso di **assenza di collaborazione** con la giustizia vige la **presunzione assoluta di immanenza dei collegamenti**: l'assenza di un'utile collaborazione fa presumere l'attualità dei collegamenti e, conseguentemente, l'immanenza della **pericolosità sociale, senza che la magistratura di sorveglianza possa valutare** il percorso rieducativo intrapreso dal condannato durante l'esecuzione della pena.

Come mette in luce la sentenza n. 239 del 2014 della Corte Costituzionale, la disciplina poggia sulla presunzione legislativa che la commissione di determinati delitti dimostri l'appartenenza dell'autore alla criminalità organizzata, o il suo collegamento con la stessa, e costituisca, quindi, un indice di pericolosità sociale incompatibile con l'ammissione del condannato ai benefici penitenziari extramurari. La scelta di collaborare con la giustizia viene correlativamente assunta come la sola idonea a rimuovere l'ostacolo alla concessione dei benefici indicati, in ragione della sua valenza "rescissoria" del legame con il sodalizio criminale. Per contro, la mancata collaborazione con la giustizia fonda la presunzione assoluta che i collegamenti con l'organizzazione criminale siano mantenuti ed attuali, ricavandosene la permanente pericolosità del condannato, con conseguente inaccessibilità ai benefici penitenziari normalmente disponibili agli altri detenuti.

Il **comma 1-bis**, dell'art. 4-bis, per gli stessi reati sopra elencati, prevede il superamento del divieto di ammissione ai benefici - **purché siano stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti** con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva - altresì nelle due ipotesi di c.d. collaborazione impossibile o irrilevante e cioè nei casi:

- di **impossibilità di un'utile collaborazione** con la giustizia determinata **dalla limitata partecipazione** al fatto criminoso, accertata nella sentenza di condanna, ovvero **dall'integrale accertamento dei fatti** e delle responsabilità, operato con sentenza irrevocabile;
- in cui, anche se la collaborazione che viene offerta risulti oggettivamente irrilevante, nei confronti dei medesimi detenuti sia stata applicata la **circostanza attenuante** dell'avvenuto risarcimento del danno (art. 62, numero 6, c.p.), oppure quella della minima partecipazione al fatto (art. 114 c.p.) ovvero se il reato è più grave di quello voluto (art. 116, secondo comma, c.p.)

Con riguardo al **procedimento per la concessione dei benefici**, si prevede (commi 2 e 3 dell'art. 4-bis) che il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza:

- debba acquisire **dettagliate informazioni** tramite il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente in relazione al luogo di detenzione del condannato;

Ai sensi dell'art. 21 della legge n. 121 del 1981 (*Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*) il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, è istituito presso la prefettura quale organo ausiliario di consulenza del prefetto per l'esercizio delle sue attribuzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza. Il comitato è presieduto dal prefetto ed è composto dal questore, dal sindaco del comune capoluogo e dal presidente della provincia, dai comandanti provinciali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, e del Corpo forestale dello Stato, nonché dai sindaci degli altri comuni interessati, quando devono trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali. Il comma 2 dell'art. 4-bis ord. penit. Specifica che, al suddetto comitato provinciale può essere chiamato a partecipare il direttore dell'istituto penitenziario in cui il condannato è detenuto.

- **decida trascorsi 30 giorni dalla richiesta delle informazioni**; tale termine è prorogato di ulteriori 30 giorni al fine di acquisire elementi ed informazioni da parte dei competenti organi centrali, quando il suddetto comitato comunica al giudice di ritenere che sussistano particolari esigenze di sicurezza ovvero che i collegamenti potrebbero essere mantenuti con organizzazioni operanti in ambiti non locali o extranazionali.

Inoltre, si prevede (**comma 3-bis**) che i benefici penitenziari non possono essere concessi ai detenuti ed internati per delitti dolosi quando il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo o il Procuratore distrettuale comunichi, d'iniziativa o su segnalazione del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente in relazione al luogo di detenzione o internamento, l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata. In tal caso non si applicano le procedure ordinarie (di cui ai sopra descritti commi 2 e 3).

Il regime della concessione dei benefici per i condannati per gli altri delitti di cui all'art. 4-bis

Il **comma 1-ter** dell'art. 4-bis OP contiene un elenco dei delitti in relazione ai quali i benefici e le misure alternative **possono essere concessi**, salvo siano stati acquisiti elementi che indichino la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva. In questi casi la preclusione dell'accesso ai benefici non si fonda su di un automatismo, ma sul vaglio della magistratura.

Si tratta dei seguenti delitti:

- omicidio (art. 575 c.p.);
- atti sessuali con minore ultraquattordicenne in cambio di denaro (art. 600-bis, secondo comma, c.p.);
 - turismo sessuale minorile (art. 600-quinquies c.p.)
 - rapina aggravata (art. 628, terzo comma);
 - estorsione aggravata (art. 629, secondo comma c.p.);
 - contrabbando aggravato di tabacchi (art. 291-ter, T.U. dogane);
 - produzione, traffico e detenzione illecita di stupefacenti (art. 73 del T.U. stupefacenti), limitatamente alle ipotesi aggravate (art. 80 del T.U. stupefacenti);
 - capi a promotori di associazioni a delinquere (art. 416 c.p.) finalizzate alla commissione dei delitti di contraffazione (art. 473 e 474 c.p.);
 - associazione a delinquere (art. 416 c.p.) finalizzata alla commissione di delitti contro la personalità individuale (artt. da 600 a 604 c.p.), di violenza sessuale (art. 609-bis, di atti sessuali con minorenni (art. 609-quater c.p.);
 - associazione a delinquere finalizzata alla commissione di fattispecie aggravate del delitto di favoreggiamento dell'ingresso di immigrati clandestini (concorso di aggravanti, art. 12, comma 3-bis e traffico finalizzato alla prostituzione, art. 12, comma 3-ter)
 - pornografia minorile (art. 600-ter)
 - associazione a delinquere (art. 416 c.p.) finalizzata alla violenza sessuale di gruppo (art. 609-octies c.p.)
 - acquisto e alienazione di schiavi (art. 602 c.p.)
 - delitti di favoreggiamento e favoreggiamento aggravato dell'ingresso di immigrati clandestini (art. 12, commi 1 e 3, T.U. immigrazione)

Ai fini della concessione dei benefici per tali delitti il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza decide acquisite dettagliate informazioni dal **questore**. In ogni caso il giudice decide trascorsi 30 giorni dalla richiesta delle informazioni (comma 2-bis dell'art. 4-bis).

Il **comma 1-quater** riguarda i casi in cui i benefici penitenziari **possono essere concessi solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità** condotta collegialmente per almeno un anno anche con la partecipazione degli esperti in psicologia, servizio sociale, pedagogia, psichiatria e criminologia clinica.

Si tratta, nello specifico dei condannati detenuti o internati per reati in materia sessuale e precisamente per i delitti di prostituzione minorile (art. 600-bis c.p.), pornografia minorile (art. 600-ter c.p.), detenzione di materiale pornografico (art. 600-quater c.p.), turismo sessuale volto allo sfruttamento della prostituzione minorile (art. 600-quinquies c.p.), violenza sessuale (art. 609-bis c.p.), violenza sessuale aggravata (art. 609-ter c.p.), atti sessuali con minorenni (609

quater c.p.), corruzione di minorenni (art. 609-quinquies c.p.), violenza sessuale di gruppo (art. 609-octies c.p.) e adescamento di minorenni (art. 609-undecies c.p.).

Salva la presunzione di pericolosità per i delitti di cui al comma 1 dell'art. 4-bis, il comma 1-quinquies dell'art. 4-bis, ai fini della concessione dei benefici ai detenuti per i suddetti reati, prescrive al magistrato o al tribunale di sorveglianza di valutare eventuale positiva partecipazione del detenuto al programma di riabilitazione specifico per i condannati per reati sessuali in danno di minori (di cui all'art. 13-bis OP).

La giurisprudenza costituzionale sull'accesso ai benefici penitenziari per detenuti "non collaboranti"

Nelle più recenti pronunce, la Corte costituzionale, nel ribadire il contrasto con il principio di uguaglianza delle presunzioni legislative assolute, laddove esse siano arbitrarie e irrazionali e non rispondenti ai dati di esperienza generalizzati riassunti nella formula «*id plerumque accidit*» (sentenza n. 57 del 2013), ha conseguentemente affermato la necessità di **attribuire al giudice il potere di valutare gli elementi del caso concreto** per potere compiere una prognosi ragionevole circa l'idoneità di un determinato beneficio penitenziario a far proseguire il detenuto nel suo percorso di reinserimento (sentenze n. 466 del 1999, 355 del 2006 e 189 del 2010).

In particolare, nella **sentenza n. 149 del 2018**, la Consulta ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 58-quater O.P. che prevedeva che i condannati all'ergastolo per il delitto di sequestro di persona che abbiano cagionato la morte del sequestrato non possono essere ammessi ad alcun beneficio se non abbiano effettivamente scontato almeno ventisei anni di pena. In tale sentenza la Corte ha ritenuto **contrarie ai principi costituzionali di proporzionalità e individualizzazione della pena** quelle previsioni che, in ragione della particolare gravità di alcuni reati, con **automatismo assoluto**, impediscono alla magistratura di sorveglianza di procedere a qualsiasi valutazione dei risultati ottenuti nel corso del suo percorso intra-muros dal detenuto rispetto ai quali non sussistono gli indizi di perdurante pericolosità sociale, privilegiando l'aspetto retributivo o di prevenzione generale della pena a detrimento della sua finalità di risocializzazione.

Con particolare riguardo all'articolo 4-bis, comma 1, dell'O.P. e alla preclusione assoluta di **accesso al permesso premio** (non degli altri benefici penitenziari indicati dalla stessa norma) da parte dei condannati – a pena perpetua oppure a pena temporanea – per i reati cosiddetti ostativi, con la **sentenza n. 253 del 2019** la Corte ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale** di tale articolo «nella parte in cui non prevede che – ai detenuti per i delitti di cui all'articolo 416-bis c.p. e per quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste – possano essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia..., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti». La Corte ha, altresì, esteso in via consequenziale, la dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 4-bis, comma 1, dell'O.P. anche ai detenuti per tutti gli altri delitti elencati nella norma.

Con la medesima sentenza la Corte ha sottolineato anche come la presunzione dell'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata (e della mancata rescissione dei collegamenti stessi), così come prevista dall'art. 4-bis, sia assoluta: non può essere superata se non dalla collaborazione stessa ed è proprio questo carattere assoluto a

risultare in contrasto con gli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione. La Corte afferma che non è la presunzione in sé ad essere illegittima, non essendo irragionevole presumere che il condannato che non collabora abbia legami con l'associazione di appartenenza, **purché la presunzione sia relativa e possa essere vinta da prova contraria**, così rimanendo nei limiti di una scelta costituzionalmente compatibile con gli obiettivi di prevenzione sociale e di risocializzazione della pena.

Infine, nella recente **ordinanza n. 97 del 2021** la Corte ha affrontato la questione del c.d. **ergastolo ostativo**, ossia della preclusione all'accesso al beneficio della liberazione condizionale per il condannato all'ergastolo per delitti di contesto mafioso, che non collabori utilmente con la giustizia.

La Corte era chiamata a giudicare della legittimità della disciplina contenuta negli artt. 4-*bis*, comma 1, e 58-*ter* dell'ordinamento penitenziario, nonché dell'art. 2 del D.L. n. 152 del 1991, per effetto del quale il regime restrittivo per l'accesso ai benefici penitenziari si estende anche alla **liberazione condizionale**.

In particolare, le norme portate all'esame della Consulta stabiliscono che i condannati all'ergastolo per reati di contesto mafioso, se non collaborano utilmente con la giustizia non possono essere ammessi al beneficio della cd. liberazione condizionale, che consiste in un periodo di libertà vigilata, a conclusione del quale, solo in caso di comportamento corretto, consegue l'estinzione della pena e la definitiva restituzione alla libertà. Possono invece accedere a tale beneficio, dopo aver scontato almeno 26 anni di carcere, tutti gli altri condannati alla pena perpetua, compresi quelli per delitti connessi all'attività di associazioni mafiose, i quali abbiano collaborato utilmente con la giustizia.

L'ordinanza di rimessione censurava le norme sopra indicate in quanto introducono, a carico del condannato per tali reati "ostativi", che non collabora utilmente con la giustizia, una presunzione di mancata rescissione dei legami con la criminalità organizzata. In virtù di tale presunzione, assoluta - in quanto non superabile se non per effetto della stessa collaborazione - il complesso normativo oggetto di esame comporta che le richieste del detenuto di accedere alla liberazione condizionale siano dichiarate inammissibili, senza poter essere oggetto di un vaglio in concreto da parte del giudice di sorveglianza.

La Corte, dopo aver ricordato la propria giurisprudenza (sentenze n. 253 del 2019 e n. 306 del 1993) e l'importanza della collaborazione, che mantiene il proprio valore positivo, riconosciuto dalla legislazione premiale vigente, ha sottolineato l'incompatibilità con la Costituzione delle norme che individuano nella collaborazione stessa «l'unica possibile strada, a disposizione del condannato all'ergastolo, per accedere alla liberazione condizionale», in contrasto con la funzione rieducativa della pena, ai sensi dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione.

Allo stesso tempo la Corte ha posto l'accento sul carattere "apicale" della normativa sottoposta al suo giudizio nel quadro del contrasto alle organizzazioni criminali. L'equilibrio complessivo di tale normativa, secondo la Corte, verrebbe messo a **rischio** da un **intervento meramente demolitorio**, con grave pregiudizio per le esigenze di prevenzione generale e di sicurezza collettiva a fronte del «pervasivo e radicato fenomeno della criminalità mafiosa». Si tratta di **scelte di politica criminale** che appartengono, ad avviso della Corte, alla **discrezionalità legislativa**, in quanto destinate a fronteggiare la perdurante presunzione di pericolosità ma non costituzionalmente vincolate nei contenuti, e che eccedono perciò i poteri della Corte stessa.

Nel ribadire che l'intervento di modifica di questi aspetti deve essere, in prima battuta, oggetto di una più complessiva, ponderata e coordinata valutazione legislativa, la Corte ha concluso che «**esigenze di collaborazione istituzionale**» impongono di disporre il **rinvio del giudizio** e di fissare una nuova discussione delle questioni di legittimità costituzionale in esame, alla data del **10 maggio 2022, dando così al Parlamento «un congruo tempo per affrontare la materia»**.

La giurisprudenza della Corte costituzionale richiama ampiamente i principi già elaborati dalla **Corte EDU in materia di “ergastolo ostativo”**

A partire dalla sentenza della Grande camera 12 febbraio 2008, *Kafkaris contro Cipro* fino alla recente, **sentenza Viola contro Italia del 2019**, la Corte di Strasburgo ha affermato che la **compatibilità delle previsioni di una pena perpetua con la CEDU**, ed in particolare con l'art. 3 della stessa, che fa divieto di sottoporre chiunque «a tortura» od a «pene o trattamenti inumani o degradanti», è **subordinata al ricorrere di determinate e specifiche condizioni**.

La Corte EDU ha infatti chiarito che l'astratta comminatoria della pena perpetua non è un fatto in sé lesivo della dignità della persona, e quindi non costituisce un trattamento degradante (oltre che eventualmente inumano), a condizione però che siano previsti in astratto, e che risultino **realisticamente applicabili** in concreto, **strumenti giuridici utili a interrompere la detenzione e a reimmettere i condannati meritevoli nella società**.

E' dunque necessaria, a giudizio della Corte, la “riducibilità”, *de iure e de facto*, della pena dell'ergastolo, che può articolarsi in ulteriori corollari, a partire da quello che considera possibile imporre soglie minime di esecuzione effettiva della pena, prima di poter accedere alla scarcerazione (si vedano tra le altre, la sentenza 9 luglio 2013, *Vinter contro Regno Unito*, e le decisioni 4 settembre 2014, *Trabelsi contro Belgio*; 26 aprile 2016, *Murray contro Paesi Bassi*; 4 ottobre 2016, *T.P. e A.T. contro Ungheria*).

In riferimento alla figura dell'ergastolo ostativo, proprio dell'ordinamento italiano, la Corte EDU ha di recente escluso la compatibilità con la Convenzione EDU della disciplina nazionale che subordina l'accesso alla liberazione condizionale da parte del condannato all'ergastolo per gli specifici delitti dell'art. 4-bis alla sola condizione della collaborazione con la giustizia. Con la *sentenza Viola c. Italia*, con riguardo alla preclusione alla liberazione condizionale di un condannato – non collaborante - per uno dei delitti di cui all'art. 4-bis OP, la Corte Europea ha individuato il tema centrale nel valutare se le finalità di politica criminale perseguite per mezzo della previsione della necessità della collaborazione (fuori dei, casi, ovviamente, della impossibilità o inesigibilità della stessa) costituisca un sacrificio eccessivo delle prospettive di liberazione del condannato all'ergastolo e della possibilità che questi chieda il riesame della pena.

A tal proposito ha osservato che **la mancanza di collaborazione non può sempre essere ricondotta ad una scelta libera e volontaria** o, comunque, al fatto che siano mantenuti i legami con il gruppo criminale di appartenenza. Ed ha rilevato che non può escludersi che, nonostante la collaborazione con la giustizia, non vi sia dissociazione effettiva dall'ambiente criminale, perché la scelta di collaborare ben può essere soltanto opportunistica, compiuta in vista del conseguimento dei vantaggi che ne derivano.

Se la collaborazione viene intesa come l'unica forma possibile di manifestazione della rottura dei legami criminali - ha proseguito la Corte Edu - si trascura la considerazione di quegli elementi che fanno apprezzare l'acquisizione di progressi trattamentali del

condannato all'ergastolo nel suo percorso di reinserimento sociale e si omette di valutare che **la dissociazione dall'ambiente criminale ben può essere altrimenti desunta.**

La **presunzione assoluta** di pericolosità insita nella mancanza di collaborazione è dunque d'**ostacolo** alla possibilità di **riscatto del condannato** che, qualunque cosa faccia durante la detenzione carceraria, si trova assoggettato a una pena immutabile e non passibile di controlli, privato di un giudice che possa valutare il suo percorso di risocializzazione.

La conclusione della Corte di Strasburgo è stata duplice: l'ergastolo ostativo non può essere definito pena perpetua effettivamente riducibile ai sensi dell'art. 3 della Convenzione; la situazione esaminata rivela "un **problema strutturale**", **legato alla presunzione assoluta di pericolosità fondata sull'assenza di collaborazione, meritevole di una iniziativa riformatrice** in modo che sia garantita la possibilità di un riesame della pena.

Sulle problematiche sollevate dalla giurisprudenza costituzionale e della Corte europea dei diritti ha preso posizione anche la **Commissione d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali**, anche straniere, che il 20 maggio 2020 ha approvato una [Relazione](#) sull'istituto di cui all'articolo 4-bis OP e sulle conseguenze derivanti dalla sentenza n. 253 del 2019 della Corte costituzionale. La Commissione ha sottolineato in particolare la **necessità di individuare nuove soluzioni normative** e di sollecitare un intervento del legislatore sulla disciplina dell'art. 4-bis OP.

Premessa

Il disegno di legge n. 2574, già approvato dalla Camera dei deputati e l'Atto Senato n. 2465, di iniziativa del senatore Grasso, assegnati in sede referente alla Commissione giustizia, affrontano ambedue il tema dell'accesso ai benefici penitenziari e alla liberazione condizionale da parte di detenuti condannati per specifici reati, particolarmente gravi, e attualmente ritenuti tali da precludere l'accesso ai benefici stessi, in assenza di collaborazione con la giustizia (si tratta dei c.d. reati ostativi, di cui all'[art. 4-bis della legge n. 354 del 1975](#), legge sull'ordinamento penitenziario).

Sul tema è **pendente un giudizio di legittimità costituzionale**: con l'[ordinanza n. 97 del 2021](#), infatti, la **Corte costituzionale** ha sottolineato l'incompatibilità con la Costituzione delle norme che individuano nella collaborazione l'unica possibile strada, a disposizione del condannato all'ergastolo per un reato ostativo, per accedere alla liberazione condizionale, demandando però al legislatore il compito di operare scelte di politica criminale tali da contemperare le esigenze di prevenzione generale e sicurezza collettiva con il rispetto del principio di rieducazione della pena affermato dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione. La Corte ha conseguentemente rinviato al 10 maggio 2022 la nuova discussione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, contestualmente **indirizzando al legislatore un monito a provvedere**.

CONTENUTO DELL'A.S. 2574

Articolo 1

(Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354)

L'**articolo 1** interviene sull'ordinamento penitenziario, di cui alla [legge n. 354 del 1975](#).

In particolare, il **comma 1, lettera a)** novella l'**art. 4-bis**.

In primo luogo (**n. 1**) la riforma incide sul **comma 1 dell'articolo 4-bis**, il quale, come già detto (*v. quadro normativo*) elenca una serie di delitti indicati come **ostativi**: l'espiazione di una condanna relativa a tali delitti, infatti, non consente la concessione delle misure dell'assegnazione al lavoro all'esterno, e delle misure alternative alla detenzione, nonché alla liberazione condizionale (in forza del rinvio operato dall'art. 2, DL n. 152/1991). Tale condizione giuridica è superabile soltanto in presenza di **collaborazione con la giustizia** (ai sensi dell'art. 58-ter OP).

La novella precisa che il regime differenziato per l'accesso ai benefici penitenziari per i condannati per i c.d. delitti ostativi, in caso di **esecuzione di pene concorrenti**, si applica anche quando i condannati abbiano già espiaato la parte di pena relativa ai predetti delitti, ma sia stata accertata dal giudice della cognizione **l'aggravante della connessione teleologica** tra i reati la cui pena è in esecuzione.

L'art. 61 c.p. n.2. inserisce tra le circostanze aggravanti comuni l'aver commesso il reato per eseguirne od occultarne un altro, ovvero per conseguire o assicurare a sé o ad altri il prodotto o il profitto o il prezzo ovvero l'impunità di un altro reato

Si ricorda che, in base a quanto previsto dall'art. 663 c.p.p., quando la stessa persona è stata condannata con più sentenze o decreti penali per reati diversi, il pubblico ministero determina la pena da eseguirsi, in osservanza delle norme sul concorso di pene. Con riguardo al **c.d. cumulo delle pene** (materiale o giuridico), il 1° comma dell'art. 73 c.p. disciplina l'ipotesi del concorso di più reati che importano pene detentive temporanee della stessa specie (reclusione con reclusione e arresto con arresto), prevedendo l'applicazione di un'unica pena che sia il risultato della somma delle singole pene (cumulo materiale delle pene). L'art. 78 c.p. invece codifica il sistema del cumulo materiale temperato (o cumulo giuridico). La disposizione stabilisce che nel caso di concorso di reati di cui all'art. 73 c.p. non debbano essere superate determinate soglie per gli aumenti delle pene principali. In particolare, l'art. 78, 1° co. fa riferimento a due tipologie di limiti da applicarsi ai casi di concorso di reati di cui all'art. 73: il primo segue il criterio proporzionale del quintuplo e pertanto il giudice non potrà applicare una pena superiore a cinque volte la pena più grave fra quelle concorrenti; il secondo segue un criterio rigido, stabilendo alcuni limiti temporali massimi insuperabili dalla somma algebrica dei singoli fattori di pena. Orientamento consolidato della Cassazione sostiene che, in presenza di un provvedimento di unificazione di pene concorrenti, è **legittimo lo scioglimento del cumulo nel corso dell'esecuzione** quando occorre procedere al giudizio sull'ammissibilità della domanda di concessione di un beneficio penitenziario che trovi ostacolo nella presenza nel cumulo di uno o più titoli di reato inclusi nel novero di quelli elencati nell'art. 4-bis OP, sempre che il condannato abbia espiato la parte di pena relativa ai delitti ostativi (Cass. pen. Sez. I Sent., 11/12/2020, n. 13041).

La giurisprudenza di legittimità è costante nel ritenere che, in presenza di un provvedimento di unificazione di pene concorrenti ex art. 663 c.p.p., è legittimo lo scioglimento del "cumulo" nel corso dell'esecuzione, quando occorre procedere al giudizio sull'ammissibilità della domanda di concessione di un beneficio penitenziario la quale trovi ostacolo nella presenza di uno o più titoli di reato inclusi nel novero di quelli elencati nell'art. 4-bis O. P., comma 1, sempre che il condannato abbia espiato la parte di pena ad essa relativi (Sez. U, n. 14 del 30/06/1999, n. 214355-01; Sez. 1, n. 2285 del 03/12/2013, n. 258403; Sez. 1, n. 5158 del 17/01/2012, n.251860; Sez. 1, n. 1405 del 14/12/2010, n. 249425).

Già la Corte costituzionale, con la sentenza n. 361 del 1994, aveva affermato che la disciplina contenuta nell'art. 4-bis OP, non delinea uno status di detenuto pericoloso e ha precisato che detta norma "va interpretata - in conformità del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost., nel senso che possono essere concesse misure alternative alla detenzione ai condannati per i reati gravi, indicati dalla giurisprudenza, quando essi abbiano espiato per intero la pena per i reati stessi e stiano espiando pene per reati meno gravi non ostativi alla concessione delle misure alternative alla detenzione". Ha, pertanto, concluso per la non conformità alla Costituzione di una diversa interpretazione che porti all'esclusione della concessione di misure alternative ai condannati per un reato grave, ostativo all'applicazione delle dette misure, anche quando essi, avendo espiato per intero la pena per il reato grave, stiano eseguendo la pena per reati meno gravi, non ostativi al predetto riconoscimento.

Normativa vigente	A.S. 2574
Legge n. 354 del 1975	
Articolo 4-bis <i>Divieto di concessione dei benefici e accertamento della pericolosità sociale dei condannati per taluni delitti</i>	
<p>1. L'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI, esclusa la liberazione anticipata, possono essere concessi ai detenuti e internati per i seguenti delitti solo nei casi in cui tali detenuti e internati collaborino con la giustizia a norma dell'articolo 58-ter della presente legge o a norma dell'articolo 323-bis, secondo comma, del codice penale: delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza, delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 416-bis e 416-ter del codice penale, delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, delitti di cui agli articoli 600, 600-bis, primo comma, 600-ter, primo e secondo comma, 601, 602, 609-octies e 630 del codice penale, all'articolo 12, commi 1 e 3, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, all'articolo 291-quater del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, e all'articolo 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze</p>	<p>1. L'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI, esclusa la liberazione anticipata, possono essere concessi ai detenuti e internati per i seguenti delitti solo nei casi in cui tali detenuti e internati collaborino con la giustizia a norma dell'articolo 58-ter della presente legge o a norma dell'articolo 323-bis, secondo comma, del codice penale: delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza, delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 416-bis e 416-ter del codice penale, delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, delitti di cui agli articoli 600, 600-bis, primo comma, 600-ter, primo e secondo comma, 601, 602, 609-octies e 630 del codice penale, all'articolo 12, commi 1 e 3, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, all'articolo 291-quater del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, e all'articolo 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze</p>

Normativa vigente	A.S. 2574
<p>psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. Sono fatte salve le disposizioni degli articoli 16-nonies e 17-bis del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni.</p>	<p>psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. Sono fatte salve le disposizioni degli articoli 16-nonies e 17-bis del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni. La disposizione del primo periodo si applica altresì in caso di esecuzione di pene concorrenti inflitte anche per delitti diversi da quelli ivi indicati, in relazione ai quali il giudice della cognizione ha accertato che sono stati commessi per eseguire od occultare uno dei reati di cui al primo periodo, ovvero per conseguire o assicurare al condannato o ad altri il prodotto o il profitto o il prezzo ovvero l'impunità di detti reati.</p>

La lettera a), **n. 2)** modifica invece la disciplina dettata dal **comma 1-bis dell'articolo 4-bis O.P.**, che attualmente - per i c.d. reati ostativi - consente la concessione di benefici e misure nelle ipotesi in cui sia accertata l'**inesigibilità** (a causa della limitata partecipazione del condannato al fatto criminoso) o l'**impossibilità** (per l'accertamento integrale dei fatti) della collaborazione: in questi casi, non sussistendo margini per un'utile cooperazione con la giustizia, viene meno la preclusione assoluta stabilita dal comma 1, purché siano acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata.

In merito, recentemente, la Corte costituzionale ([sentenza n. 20 del 2022](#)) ha affermato che non è irragionevole l'esistenza di un doppio regime probatorio che differenzi le posizioni delle due figure di detenuti non collaboranti disciplinate attualmente dai commi 1 e 1-bis dell'art. 4-bis OP: per coloro che si siano trovati nell'accertata impossibilità di collaborare – o per i quali la collaborazione risulti, comunque, inesigibile – è sufficiente acquisire elementi che escludano l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata; per coloro i quali abbiano scelto di non prestare una collaborazione ancora possibile ed esigibile è invece necessaria, sempre al fine di superare il meccanismo ostativo, l'acquisizione di ulteriori elementi, oggetto di onere di specifica allegazione e tali da escludere anche il pericolo di ripristino dei suddetti collegamenti.

La novella sostituisce il comma 1-bis con tre nuovi commi che, superando l'attuale preclusione, individuano le **condizioni** per l'accesso ai suddetti benefici, delineando un peculiare regime probatorio, fondato sull'allegazione da parte degli istanti di **elementi specifici** che consentano di **escludere per il condannato sia l'attualità di collegamenti** con la criminalità organizzata, sia il **pericolo di ripristino di tali collegamenti**, anche indiretti o tramite terzi. Quanto si tratta di **reati** non associativi, tra i quali in particolare quelli **contro la pubblica amministrazione**, dovranno essere esclusi collegamenti con il contesto nel quale il reato è stato commesso.

Con specifico riguardo ai **reati associativi** (*si veda il testo a fronte*) **la riforma introduce una disciplina** volta a **superare la presunzione legislativa assoluta** che la commissione di determinati delitti dimostri l'appartenenza dell'autore alla criminalità organizzata, o il suo collegamento con la stessa e costituisca, quindi, un indice di pericolosità sociale incompatibile con l'ammissione ai benefici penitenziari extramurari.

In particolare, il superamento del divieto di ammissione ai benefici in assenza di collaborazione potrà avvenire - anche in caso di collaborazione impossibile e inesigibile - in presenza delle **concomitanti condizioni**:

- dimostrazione da parte degli istanti di aver **adempiuto alle obbligazioni** civili e agli obblighi di riparazione pecuniaria conseguenti alla condanna o l'assoluta impossibilità di tale adempimento;
- allegazione da parte degli istanti di **elementi specifici** che consentano di **escludere**:
 - **l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata**, terroristica o eversiva e con il contesto nel quale il reato è stato commesso;
 - il **pericolo di ripristino di tali collegamenti**, anche indiretti o tramite terzi.

Il nuovo **comma 1-bis.1** prevede una specifica disciplina con riguardo ai reati non associativi, quali i reati contro la pubblica amministrazione. Il **comma 1-bis.2** specifica che però ai detenuti e agli internati, oltre che per uno dei delitti (non strettamente associativi) di cui al comma 1-bis.1, anche per il delitto di cui all'articolo 416 c.p. finalizzato alla commissione dei delitti ivi indicati si applicano le disposizioni del comma 1-bis.

• Normativa vigente	A.S. 2574
Legge n. 354 del 1975	
Articolo 4-bis	
<i>Divieto di concessione dei benefici e accertamento della pericolosità sociale dei condannati per taluni delitti</i>	
1-bis. I benefici di cui al comma 1 possono essere concessi ai detenuti o internati per uno dei delitti ivi previsti,	1-bis. I benefici di cui al comma 1 possono essere concessi, anche in assenza di collaborazione con la

• Normativa vigente	A.S. 2574
<p>purché siano stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, altresì nei casi in cui la limitata partecipazione al fatto criminoso, accertata nella sentenza di condanna, ovvero l'integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità, operato con sentenza irrevocabile, rendono comunque impossibile un'utile collaborazione con la giustizia, nonché nei casi in cui, anche se la collaborazione che viene offerta risulti oggettivamente irrilevante, nei confronti dei medesimi detenuti o internati sia stata applicata una delle circostanze attenuanti previste dall'art. 62, numero 6), anche qualora il risarcimento del danno sia avvenuto dopo la sentenza di condanna, dall'articolo 114 ovvero dall'articolo 116, secondo comma, del codice penale</p>	<p>giustizia ai sensi dell'articolo 58-ter della presente legge, ai detenuti e agli internati per delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza, per i delitti di cui agli articoli 416-bis e 416-ter del codice penale, per delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, per i delitti di cui all'articolo 12, commi 1 e 3, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e per i delitti di cui all'articolo 291-quater del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, e all'articolo 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, purché gli stessi dimostrino l'adempimento delle obbligazioni civili e degli obblighi di riparazione pecuniaria conseguenti alla condanna o l'assoluta impossibilità di tale adempimento e alleghino elementi specifici, diversi e ulteriori rispetto alla regolare condotta carceraria, alla partecipazione del detenuto al percorso rieducativo e alla mera dichiarazione di dissociazione dall'organizzazione</p>

• Normativa vigente	A.S. 2574
	<p>criminale di eventuale appartenenza, che consentano di escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva e con il contesto nel quale il reato è stato commesso, nonché il pericolo di ripristino di tali collegamenti, anche indiretti o tramite terzi, tenuto conto delle circostanze personali e ambientali, delle ragioni eventualmente dedotte a sostegno della mancata collaborazione, della revisione critica della condotta criminosa e di ogni altra informazione disponibile. Al fine della concessione dei benefici, il giudice accerta altresì la sussistenza di iniziative dell'interessato a favore delle vittime, sia nelle forme risarcitorie che in quelle della giustizia riparativa.</p>
	<p><i>1-bis.1.</i> I benefici di cui al comma 1 possono essere concessi, 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, ai detenuti o internati per i delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 600, 600-bis, primo comma, 600-ter, primo e secondo comma, 601, 602, 609-octies e 630 del codice penale, purché gli stessi dimostrino l'adempimento delle obbligazioni civili e degli obblighi di riparazione pecuniaria conseguenti alla condanna o l'assoluta impossibilità di tale adempimento e alleghino elementi specifici, diversi e ulteriori rispetto alla regolare condotta carceraria e alla partecipazione del</p>

• Normativa vigente	A.S. 2574
	<p>detenuto al percorso rieducativo, che consentano di escludere l'attualità di collegamenti, anche indiretti o tramite terzi, con il contesto nel quale il reato è stato commesso, tenuto conto delle circostanze personali e ambientali, delle ragioni eventualmente dedotte a sostegno della mancata collaborazione, della revisione critica della condotta criminosa e di ogni altra informazione disponibile. Al fine della concessione dei benefici, il giudice di sorveglianza accerta altresì la sussistenza di iniziative dell'interessato a favore delle vittime, sia nelle forme risarcitorie che in quelle della giustizia riparativa.</p> <p><i>1-bis.2. Ai detenuti e agli internati, oltre che per taluno dei delitti di cui al comma 1-bis.1, anche per il delitto di cui all'articolo 416 del codice penale finalizzato alla commissione dei delitti ivi indicati si applicano le disposizioni del comma 1-bis</i></p>

La nuova formulazione del comma 1-*bis* richiama un passaggio della [sentenza. n. 253 del 2019](#) della Corte costituzionale che, in relazione ai permessi-premio, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis co. 1 OP nella parte in cui non prevede che possano essere concessi tali permessi anche in assenza di collaborazione con la giustizia «allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti».

La Corte sottolinea, al riguardo la necessità che il "regime probatorio rafforzato", si estenda all'acquisizione di elementi che escludono non solo la permanenza di collegamenti con la criminalità organizzata "ma altresì il pericolo di un loro ripristino, tenuto conto delle concrete circostanze personali e ambientali". A giudizio della Corte si tratta "di aspetto logicamente collegato al precedente, del quale condivide il carattere necessario alla luce della Costituzione, al fine di evitare che il già richiamato interesse alla prevenzione della commissione di nuovi reati, tutelato dallo stesso art. 4-bis OP, finisca per essere vanificato".

Nella citata sentenza n. 253 del 2019, la Corte sottolinea come gravi sullo stesso condannato che richiede il beneficio "l'onere di fare specifica allegazione di entrambi gli elementi – esclusione sia dell'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata che del pericolo di un loro ripristino". Si ricorda al riguardo che la giurisprudenza di legittimità ha recentemente specificato (Cass. pen. Sez. I Sent., 14/07/2021, n. 33743), in tema di concessione del permesso premio a soggetto condannato per delitti ostativi, che è illegittima l'ordinanza del giudice di sorveglianza che dichiara l'inammissibilità dell'istanza per omessa specifica allegazione di elementi di prova idonei a dimostrare la sussistenza dei requisiti sulla base dei quali, dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 253 del 2019, può essere concesso il beneficio (vale a dire l'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata e del pericolo del loro ripristino), essendo a tal fine sufficiente l'allegazione di elementi fattuali (quali, ad esempio, l'assenza di procedimenti posteriori alla carcerazione, il mancato sequestro di missive o la partecipazione fattiva all'opera rieducativa) che, anche solo in chiave logica, siano idonei a contrastare la presunzione di perdurante pericolosità prevista dalla legge per negare lo stesso, potendo, eventualmente, il giudice completare l'istruttoria anche d'ufficio. In particolare la Corte di cassazione precisa che "Allegazione specifica, in particolare, significa che gli elementi di fatto prospettati nella domanda devono avere una efficacia "indicativa" anche in chiave logica, di quanto occorre a rapportarsi al tema di prova.

La riforma specifica inoltre che gli elementi che l'istante **dovrà allegare** per ottenere l'accesso ai benefici dovranno essere **diversi e ulteriori** rispetto:

- alla regolare condotta carceraria;
- alla partecipazione del detenuto al percorso rieducativo;
- alla mera dichiarazione di dissociazione dall'organizzazione criminale di eventuale appartenenza.

Il **giudice di sorveglianza** dovrà, al riguardo:

- tenere conto delle circostanze personali e ambientali, delle **ragioni eventualmente dedotte a sostegno della mancata collaborazione**, della revisione critica della condotta criminosa e di ogni altra informazione disponibile;
- accertare la sussistenza di iniziative dell'interessato a favore delle vittime, sia nelle forme risarcitorie che in quelle della giustizia riparativa.

Al riguardo si rileva che, nella citata ordinanza n. 97 del 2021, la Corte costituzionale ha sottolineato che "la presunzione di pericolosità sociale del condannato all'ergastolo che non collabora, per quanto non più assoluta, può risultare superabile non certo in virtù della sola regolare condotta carceraria o della mera partecipazione al percorso rieducativo, e nemmeno in ragione di una soltanto dichiarata dissociazione. A fortiori, per l'accesso alla liberazione condizionale di un ergastolano (non collaborante) per delitti collegati alla criminalità organizzata, e per la connessa valutazione del suo sicuro ravvedimento, sarà quindi necessaria l'acquisizione di altri, congrui e specifici elementi, tali da escludere, sia l'attualità di suoi collegamenti con la criminalità organizzata, sia il rischio del loro futuro ripristino". Per i contenuti dell'ordinanza n. 97 del 2021 in cui la corte ha disposto il rinvio del giudizio e fissato una nuova discussione delle questioni di legittimità costituzionale in esame, dando al Parlamento un congruo tempo per affrontare la materia, si rinvia al paragrafo sulla giurisprudenza costituzionale.

La lettera a), **n. 3**), interviene sul **comma 2 dell'articolo 4-bis** per introdurre una **nuova disciplina del procedimento** per la concessione dei benefici penitenziari per i detenuti non collaboranti condannati per reati c.d. ostativi. In particolare, il giudice di sorveglianza, prima di decidere sull'istanza, ha l'obbligo:

- di chiedere il **parere del pubblico ministero** presso il giudice che ha emesso la sentenza di primo grado o, se si tratta di condanne per i gravi delitti indicati dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater c.p.p., del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto ove ha sede il giudice che ha emesso la sentenza di primo grado e del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo;

Come è noto, l'articolo 51 comma 3-bis, attribuisce alla **procura distrettuale** le indagini relative ai seguenti delitti, consumati o tentati: - associazione a delinquere finalizzata a commettere taluno dei delitti di cui agli articoli 600, 601, 601-bis e 602 c.p. (art. 416, sesto comma, c.p.); - associazione a delinquere finalizzata a commettere taluno dei delitti di pedopornografia e di violenza sessuale in danno di minori (art. 416, settimo comma c.p.); - associazione a delinquere finalizzata a commettere taluno dei delitti di cui all'articolo 12, commi 3 e 3-ter, TU immigrazione; - associazione a delinquere finalizzata a commettere un delitto di contraffazione (artt. 473 e 474 c.p.) - tratta di persone e riduzione in schiavitù (artt. 600, 601, 602 c.p.); - associazione a delinquere di tipo mafioso, anche straniera (art. 416-bis), voto di scambio politico-mafioso (art. 416-ter c.p.) e delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni mafiose; - attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 452-quaterdecies c.p.); - sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione (art. 630 c.p.); - associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 74 TU stupefacenti); - associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri (art. 291-quater, TU stupefacenti).

Ai sensi del comma 3-quater quando si tratta di procedimenti per i delitti consumati o tentati con finalità di terrorismo le funzioni indicate nel comma 1, lettera a), sono attribuite all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente.

Si ricorda che una **disposizione analoga** è contenuta nel d.l. n. 28 del 2020, che ha modificato gli artt. 30-bis e 47-ter OP, stabilendo che, prima della concessione di un permesso (art. 30) e della cosiddetta detenzione domiciliare "in surroga" (art. 47-ter, comma 1-ter), oppure della proroga di quest'ultima, l'autorità procedente debba acquisire alcuni pareri: in caso di richiesta proveniente da detenuti per delitti ex art. 51, commi 3-bis e 3-quater, c.p.p., il parere del procuratore distrettuale, da cumulare – in relazione a soggetti sottoposti al regime di cui all'art. 41-bis OP – a quello del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

- di acquisire informazioni dalla direzione dell'istituto dove l'istante è detenuto;
- di **disporre** nei confronti del medesimo, degli appartenenti al suo nucleo familiare e delle persone ad esso collegate, **accertamenti in ordine alle condizioni reddituali** e patrimoniali, al tenore di vita, alle attività

economiche eventualmente svolte e alla pendenza o definitività di misure di prevenzione personali o patrimoniali.

Si segnala che, nella citata sentenza n. 253 del 2019, la Corte costituzionale ha sottolineato come l'acquisizione di informazioni, a partire da quelle di natura economico-patrimoniale "non solo è criterio già rinvenibile nell'ordinamento (sentenze n. 40 del 2019 e n. 222 del 2018) – nel caso di specie, nella stessa disposizione di cui è questione di legittimità costituzionale (sentenza n. 236 del 2016) – ma è soprattutto criterio costituzionalmente necessario (sentenza n. 242 del 2019) per sostituire in parte qua la presunzione assoluta caducata, alla stregua dell'esigenza di prevenzione della «commissione di nuovi reati» (sentenze n. 211 del 2018 e n. 177 del 2009) sottesa ad ogni previsione di limiti all'ottenimento di benefici penitenziari (sentenza n. 174 del 2018)".

Con riguardo alla tempistica la riforma prevede che i pareri, con eventuali istanze istruttorie, e le informazioni e gli esiti degli accertamenti siano resi entro **30 giorni** dalla richiesta, **prorogabili di ulteriori 30 giorni** in ragione della complessità degli accertamenti e che decorso tale termine, il giudice debba decidere anche in assenza dei pareri e delle informazioni richiesti.

La riforma prevede inoltre, nel caso in cui dall'istruttoria svolta emergano indizi dell'attuale sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica e eversiva o con il contesto nel quale il reato è stato commesso, ovvero del pericolo di ripristino di tali collegamenti, **l'onere** per il condannato di fornire, entro un congruo termine, **idonei elementi di prova contraria**.

In relazione all'onere in capo al condannato di fornire elementi di prova, si ricorda che la Corte, nella più volte citata sentenza n. 253 del 2019, ha sottolineato che se le informazioni pervenute dal comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica depongono in senso negativo "incombe sullo stesso detenuto non il solo onere di allegazione degli elementi a favore, ma anche quello di fornire veri e propri elementi di prova a sostegno".

Nel provvedimento con cui decide sull'istanza di concessione dei benefici il giudice dovrà **indicare specificamente le ragioni dell'accoglimento o del rigetto** dell'istanza medesima, avuto altresì riguardo ai pareri acquisiti.

La riforma subordina inoltre la concessione dei benefici ai detenuti soggetti al **regime carcerario speciale** previsto dall'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario, alla previa revoca di tale regime.

Normativa vigente	A.S.2574
Legge n. 354 del 1975	
Articolo 4-bis	
<i>Divieto di concessione dei benefici e accertamento della pericolosità sociale dei condannati per taluni delitti</i>	

Normativa vigente	A.S.2574
<p>2. Ai fini della concessione dei benefici di cui al comma 1 il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza decide acquisite dettagliate informazioni per il tramite del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente in relazione al luogo di detenzione del condannato. In ogni caso il giudice decide trascorsi trenta giorni dalla richiesta delle informazioni. Al suddetto comitato provinciale può essere chiamato a partecipare il direttore dell'istituto penitenziario in cui il condannato è detenuto.</p>	<p>2. Ai fini della concessione dei benefici di cui al comma 1 il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza decide acquisite dettagliate informazioni per il tramite del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente in relazione al luogo di detenzione del condannato. In ogni caso il giudice decide trascorsi trenta giorni dalla richiesta delle informazioni. Al suddetto comitato provinciale può essere chiamato a partecipare il direttore dell'istituto penitenziario in cui il condannato è detenuto. Nei casi di cui al comma 1-bis e 1-bis.1, il giudice, prima di decidere sull'istanza, chiede altresì il parere del pubblico ministero presso il giudice che ha emesso la sentenza di primo grado o, se si tratta di condanne per i delitti indicati dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale, del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto ove è stata pronunciata la sentenza di primo grado e del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, acquisisce informazioni dalla direzione dell'istituto ove l'istante è detenuto o internato e dispone, nei confronti del medesimo, degli appartenenti al suo nucleo familiare e delle persone ad esso collegate, accertamenti in ordine alle condizioni reddituali e patrimoniali, al tenore di vita, alle attività economiche eventualmente svolte e alla pendenza o definitività di misure di prevenzione personali o patrimoniali. I pareri, le informazioni e gli esiti degli accertamenti di cui al periodo</p>

Normativa vigente	A.S.2574
	<p>precedente sono trasmessi entro trenta giorni dalla richiesta. Il termine può essere prorogato di ulteriori trenta giorni in ragione della complessità degli accertamenti. Decorso il termine, il giudice decide anche in assenza dei pareri, delle informazioni e degli esiti degli accertamenti richiesti. Quando dall'istruttoria svolta emergono indizi dell'attuale sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica e eversiva o con il contesto nel quale il reato è stato commesso, ovvero del pericolo di ripristino di tali collegamenti, è onere del condannato fornire, entro un congruo termine, idonei elementi di prova contraria. In ogni caso, nel provvedimento con cui decide sull'istanza di concessione dei benefici il giudice indica specificamente le ragioni dell'accoglimento o del rigetto dell'istanza medesima, tenuto conto dei pareri acquisiti ai sensi del quarto periodo.</p> <p>I benefici di cui al comma 1 possono essere concessi al detenuto o internato sottoposto a regime speciale di detenzione previsto dall'articolo 41-<i>bis</i> della presente legge solamente dopo che il provvedimento applicativo di tale regime speciale sia stato revocato o non prorogato.</p>

La lettera a) **n. 4)** apporta una modifica di carattere lessicale al **comma 2-*bis* dell'articolo 4-*bis***, il quale specifica che, in relazione alla concessione dei benefici penitenziari ai condannati per una serie di reati elencati al comma 1-ter del medesimo articolo (che non rientrano tra quelli c.d. ostativi) il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza decide acquisite

dettagliate informazioni dal questore. La novella sostituisce l'espressione "ai fini della concessione dei benefici di cui al comma 1-ter" con quella "nei casi di cui al comma 1-ter".

Normativa vigente	A.S.2574
Legge n. 354 del 1975	
Articolo 4-bis <i>Divieto di concessione dei benefici e accertamento della pericolosità sociale dei condannati per taluni delitti</i>	
2-bis. Ai fini della concessione dei benefici di cui al comma 1-ter, il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza decide acquisite dettagliate informazioni dal questore. In ogni caso il giudice decide trascorsi trenta giorni dalla richiesta delle informazioni.	2-bis. Nei casi di cui al comma 1-ter, il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza decide acquisite dettagliate informazioni dal questore. In ogni caso il giudice decide trascorsi trenta giorni dalla richiesta delle informazioni.

La lettera a) **n. 5)** inserisce, nell'articolo 4-*bis*, il **nuovo comma 2-ter**, volto a specificare che le **funzioni di pubblico ministero** per le udienze del tribunale di sorveglianza che abbiano ad oggetto la concessione dei benefici penitenziari ai condannati per i gravi reati di cui all'articolo 51, comma 3-bis e 3-quater, c.p.p. (*v. sopra*) "possono essere svolte" dal pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto ove è stata pronunciata **la sentenza di primo grado**.

Si ricorda che l'art. 678 c.p.p. che disciplina il procedimento di sorveglianza, specifica al comma 3 che le funzioni di pubblico ministero sono esercitate, davanti al tribunale di sorveglianza, dal **procuratore generale presso la corte di appello** e, davanti al magistrato di sorveglianza, dal procuratore della Repubblica presso il **tribunale della sede dell'ufficio di sorveglianza**.

La lettera a), **n. 6)**, è volta - in conseguenza dell'introduzione della nuova disciplina sul procedimento per la concessione dei benefici - ad **abrogare il comma 3-bis dell'articolo 4-bis**, concernente l'impossibilità di concedere benefici penitenziari ai condannati per delitti dolosi quando il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo o il Procuratore distrettuale comunica l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata.

Normativa vigente	A.S.2574
Legge n. 354 del 1975	
Articolo 4-bis	

Normativa vigente	A.S.2574
<i>Divieto di concessione dei benefici e accertamento della pericolosità sociale dei condannati per taluni delitti</i>	
<p>3-bis. L'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI, non possono essere concessi ai detenuti ed internati per delitti dolosi quando il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo o il Procuratore distrettuale comunica, d'iniziativa o su segnalazione del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente in relazione al luogo di detenzione o internamento, l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata. In tal caso si prescinde dalle procedure previste dai commi 2 e 3.</p>	<i>Soppresso</i>

La **lettera b)** e la **lettera c)** incidono, rispettivamente, sulla disciplina del **lavoro all'esterno** (art. 21 OP) e dei **permessi premio** (art. 30-ter OP) per attribuire alla **competenza del tribunale di sorveglianza** - in luogo dell'attuale competenza del magistrato di sorveglianza - l'autorizzazione ai predetti benefici quando si tratti di condannati per delitti:

- commessi con finalità di terrorismo anche internazionale;
- di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza;
- di associazione mafiosa cui all'art. 416-bis c.p. o commessi avvalendosi delle condizioni previste da tale articolo ovvero al fine di agevolare le associazioni mafiose.

Si tratta, dunque, di alcuni dei delitti compresi nel più ampio elenco di cui al più volte citato comma 1 dell'articolo 4-bis OP.

Si ricorda che la disciplina del **lavoro all'esterno** è contenuta nell'art. 21 della legge sull'ordinamento penitenziario il quale specifica che i detenuti e gli internati possono essere assegnati al lavoro all'esterno in condizioni idonee a garantire le finalità del trattamento rieducativo. Tuttavia, se si tratta di persona condannata alla pena della reclusione per uno dei delitti indicati nei commi 1, 1-ter e 1-quater dell'art. 4-bis, l'assegnazione al lavoro all'esterno può essere disposta dopo l'espiazione di almeno un terzo della pena e, comunque, di non oltre cinque anni. Nei confronti dei condannati all'ergastolo l'assegnazione può avvenire dopo l'espiazione di almeno dieci anni.

Si ricorda inoltre che la disciplina dei **permessi premio** è contenuta nell'art. 30-ter O.P. che prevede che essi possano essere concessi dal magistrato di sorveglianza, sentito il direttore dell'istituto, ai condannati che hanno tenuto regolare condotta e che non risultano socialmente pericolose. La durata dei permessi premio non può essere superiore ogni volta a quindici giorni non può superare complessivamente quarantacinque giorni in ciascun

anno di espiazione. La concessione dei permessi nei confronti dei condannati alla reclusione per taluno dei delitti indicati nei **commi 1, 1-ter e 1-quater dell'art. 4-bis**, è ammessa dopo l'espiazione di almeno metà della pena e, comunque, di non oltre dieci anni; nei confronti dei condannati all'ergastolo, dopo l'espiazione di almeno dieci anni. Per ciascun condannato o internato il provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno diviene esecutivo dopo l'approvazione del magistrato di sorveglianza.

Come più volte ricordato, con la sentenza n. 253 del 2019 la Corte Costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo - per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. - l'art. 4-bis, comma 1, OP, nella parte in cui non prevede che, ai detenuti per i delitti elencati nel comma 1 di tale articolo, possano essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti.

Per ciò che riguarda la **competenza a decidere sulla concessione dei benefici** previsti dall'articolo 4-bis dell'O.P., va premesso che attualmente la ripartizione della competenza per materia tra tribunale di sorveglianza e magistrato di sorveglianza è disciplinata dagli articoli 69 e 70 dell'O.P. In estrema sintesi il magistrato di sorveglianza è, in linea di massima, competente sulla concessione dei permessi premio e sull'approvazione del provvedimento del direttore dell'istituto di assegnazione al lavoro esterno, con reclamo al tribunale di sorveglianza. Tutti gli altri benefici previsti dall'O.P. sono invece attribuiti al tribunale di sorveglianza.

La competenza del tribunale di sorveglianza, in sede di **reclamo**, opererà solo in relazione ai provvedimenti assunti dal magistrato di sorveglianza (lett. c), **n. 2**).

Articolo 2

(Modifiche all'articolo 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152)

L'**articolo 2** interviene sul [decreto-legge n. 152 del 1991](#) (*Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa*) per **modificarne l'articolo 2**, in base al quale la disciplina restrittiva per l'accesso ai benefici penitenziari, prevista all'art. 4-bis OP, si estende anche al **regime della liberazione condizionale**.

Come è noto in base a quanto previsto nell'art. 176 c.p., il condannato a pena detentiva che, durante il tempo di esecuzione della pena, abbia tenuto un comportamento tale da far ritenere sicuro il suo ravvedimento, può essere ammesso alla liberazione condizionale, se ha scontato almeno trenta mesi e comunque almeno metà della pena inflittagli, qualora il rimanente della pena non superi i cinque anni. Se si tratta di recidivo deve avere scontato almeno quattro anni di pena e non meno di tre quarti della pena inflittagli. L'art. 176 c.p. prevede che il **condannato all'ergastolo** possa essere ammesso alla liberazione condizionale quando abbia scontato **almeno 26 anni di pena**. In ogni caso la concessione della liberazione condizionale è subordinata all'adempimento delle obbligazioni civili derivanti dal reato salvo che il condannato dimostri di trovarsi nell'impossibilità di adempierle. Disposizioni specifiche sono previste per la **revoca della liberazione condizionale e sull'estinzione della pena** dall'art. 177 c.p.

La disciplina restrittiva per l'**accesso ai benefici penitenziari**, prevista all'art. 4-bis OP, si estende, per effetto dell'art. 2 del d.l. n. 152 del 1991, **anche al regime della liberazione condizionale**. Infatti il comma 1 dell'articolo 2 afferma che i condannati per delitti indicati nel citato art. 4-bis possono essere ammessi alla liberazione condizionale solo se ricorrono i presupposti che lo stesso articolo prevede, a seconda delle fattispecie delittuose, per la concessione degli altri benefici penitenziari. In virtù di tale complesso normativo, la richiesta di accedere alla liberazione condizionale, se presentata da condannati per i delitti compresi nel comma 1 dell'art. 4-bis, può essere valutata nel merito solo laddove essi abbiano collaborato con la giustizia, oppure nei casi di accertata impossibilità o inesigibilità della collaborazione medesima. Sul punto si è espressa la Corte costituzionale con l'ordinanza n. 97 del 2021 (*si veda specifico paragrafo*).

Rispetto al quadro normativo vigente, il disegno di legge, in primo luogo interviene sul comma 1 dell'articolo 2, per ribadire che l'accesso alla liberazione condizionale è subordinato al ricorrere delle condizioni previste dall'art. 4-bis OP (**lettera a**) e che si applicano le norme procedurali per la concessione dei benefici contenute in tale articolo. La modifica ha carattere di coordinamento: i presupposti e la procedura per l'applicazione dell'istituto della liberazione condizionale sono dunque quelli dettati dall'art. 4-bis O.P.

Con la **lettera b**) sono invece apportate diverse modifiche alla disciplina vigente in materia di liberazione condizionale (comma 2 dell'articolo 2 del D.L. n. 152 del 1991) per i **condannati all'ergastolo per i c.d. reati ostativi, non collaboranti**, di cui al comma 1 **dell'articolo 4-bis**.

Per i predetti soggetti:

- la richiesta della liberazione condizionale potrà essere presentata dopo che abbiano scontato **30 anni** di pena (per i condannati all'ergastolo per un reato non ostativo, e per i collaboranti, rimane il requisito dei 26 anni);

- occorrono **10 anni** dalla data del provvedimento di liberazione condizionale **per estinguere la pena** dell'ergastolo e **revocare le misure di sicurezza personali** ordinate dal giudice (per i condannati all'ergastolo per un reato non ostativo, e per i collaboranti, occorrono 5 anni).
- **la libertà vigilata** – sempre disposta per i condannati ammessi alla liberazione condizionale - è accompagnata **al divieto di incontrare o mantenere comunque contatti con:**
 - i soggetti condannati per i gravi reati di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, c.p.p. *(vedi sopra)*;
 - I soggetti sottoposti a misura di prevenzione di cui alle lettere a), b), d), e), f) e g) dell'[articolo 4 del d.lgs. n. 159 del 2011](#) (c.d. Codice delle leggi antimafia¹);
 - i soggetti condannati per reati previsti dalle predette lettere.

Normativa vigente	A.S.2574
D.L. 13 maggio 1991, n. 152 <i>Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa.</i> Art. 2	
1. I condannati per i delitti indicati nei commi 1, 1-ter e 1-quater dell'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, possono essere ammessi alla liberazione condizionale solo se ricorrono i relativi presupposti previsti dallo stesso comma per la concessione dei benefici ivi indicati. Si osservano le disposizioni dei commi 2 e 3 dell'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354.	1. I condannati per i delitti indicati nei commi 1, 1-ter e 1-quater dell'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, possono essere ammessi alla liberazione condizionale solo se ricorrono le condizioni indicate nello stesso articolo 4-bis per la concessione dei benefici. Si osservano le disposizioni dei commi 2, 2-bis e 3 dell'articolo 4-bis della citata legge n. 354 del 1975
2. Fermi restando gli ulteriori requisiti e gli altri limiti di pena previsti dall'articolo 176 del codice penale e fatto salvo quanto stabilito dall'articolo 8 della legge 29 maggio 1982, n. 304, i soggetti di cui al comma 1 non possono comunque essere ammessi alla liberazione condizionale se non hanno	2. Fermi restando gli ulteriori requisiti e gli altri limiti di pena previsti dall'articolo 176 del codice penale e fatto salvo quanto stabilito dall'articolo 8 della legge 29 maggio 1982, n. 304, i soggetti di cui al comma 1 non possono comunque essere ammessi alla liberazione condizionale se non hanno scontato almeno due terzi della pena

¹ L'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (codice antimafia) individua i soggetti che possono essere destinatari delle misure di prevenzione personali disposte dall'autorità giudiziaria. Si tratta di un elenco di soggetti tra i quali gli indiziati di appartenere alle associazioni mafiose di cui all'articolo 416-bis c.p, soggetti indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale.

Normativa vigente	A.S.2574
scontato almeno due terzi della pena temporanea.	temporanea o almeno trenta anni di pena, quando vi è stata condanna all'ergastolo per taluno dei delitti indicati nel comma 1 dell'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354. In tal caso, la pena dell'ergastolo rimane estinta e sono revocate le misure di sicurezza personali ordinate dal giudice con la sentenza di condanna o con provvedimento successivo, ai sensi dell'articolo 177, secondo comma, del codice penale, decorsi dieci anni dalla data del provvedimento di liberazione condizionale e la libertà vigilata, disposta a termini dell'articolo 230, numero 2), del medesimo codice penale, comporta sempre per il condannato il divieto di incontrare o mantenere comunque contatti con soggetti condannati per i reati di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale o sottoposti a misura di prevenzione di cui alle lettere a), b), d), e), f) e g) dell'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, o condannati per reati previsti dalle citate lettere.
3. La disposizione del comma 2 non si applica alle persone indicate nell'articolo 58-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354.	3. <i>Identico.</i>

Articolo 3 **(Disposizioni transitorie)**

L'**articolo 3** delinea una specifica **disciplina transitoria** da applicare ai detenuti e internati per fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della riforma.

Con specifico riguardo alla disposizione di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 1), il **comma 1** dell'articolo 3 prevede che non si applica quando il delitto diverso da quelli indicati nell'articolo 4-bis, comma 1, O.P. sia stato commesso prima della data di entrata in vigore della presente legge.

Ai sensi del **comma 2** ai condannati e agli internati che, prima della data di entrata in vigore della riforma, abbiano commesso i reati ostativi di cui al comma 1 dell'articolo 4-bis O.P., nei casi in cui la limitata partecipazione al fatto criminoso, accertata nella sentenza di condanna, ovvero l'integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità, operato con sentenza irrevocabile, rendano comunque impossibile un'utile collaborazione con la giustizia, nonché nei casi in cui, anche se la collaborazione che viene offerta risulti oggettivamente irrilevante, nei confronti dei medesimi detenuti o internati sia stata applicata una delle circostanze attenuanti previste dall'articolo 62, numero 6², anche qualora il risarcimento del danno sia avvenuto dopo la sentenza di condanna, dall'articolo 114 ovvero dall'articolo 116, secondo comma, c.p., le misure alternative alla detenzione e la liberazione condizionale possono essere concesse, secondo la procedura di cui al comma 2 dell'articolo 4-bis O.P., purché siano acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva.

In tali casi, precisa sempre il comma 2 dell'articolo 3, ai condannati alla pena dell'ergastolo, ai fini dell'accesso alla liberazione condizionale, non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), della riforma. Nondimeno, la libertà vigilata comporta sempre per il condannato il divieto di incontrare o mantenere comunque contatti con soggetti condannati per i reati di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, c.p.p. o sottoposti a misura di prevenzione ai sensi delle lettere a), b), d), e), f) e g) del comma 1 dell'articolo 4 del codice antimafia, o condannati per alcuno dei reati indicati nelle citate lettere.

² Cioè: l'avere, prima del giudizio, riparato interamente il danno, mediante il risarcimento di esso, e, quando sia possibile, mediante le restituzioni; o l'essersi, prima del giudizio e fuori del caso preveduto nell'ultimo capoverso dell'articolo 56, adoperato spontaneamente ed efficacemente per elidere o attenuare le conseguenze dannose o pericolose del reato.

Articolo 4

(Modifiche all'articolo 25 della legge 13 settembre 1982, n. 646)

L'**articolo 4** modifica l'[art. 25 della legge n. 646 del 1982](#), al fine di introdurre la possibilità per la Guardia di finanza di **procedere ad indagini fiscali** nei confronti dei detenuti ai quali sia stato applicato il regime carcerario previsto dall'art. 41-bis OP (**lett.a**).

Attualmente, in base al citato art. 25, comma 1, il nucleo di polizia economico-finanziaria della guardia di finanza può procedere alla **verifica della posizione fiscale, economica e patrimoniale** delle persone nei cui confronti:

- sia stata emanata sentenza di condanna anche non definitiva per taluno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-bis, c.p.p.;
- sia stata emanata sentenza di condanna, anche non definitiva, per il delitto di cui all'articolo 12-quinquies, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306;
- sia stata disposta, con provvedimento anche non definitivo, una misura di prevenzione.

Con riguardo al **regime detentivo speciale di cui all'art. 41-bis**, OP, tale disposizione prevede che quando ricorrano gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, anche a richiesta del Ministro dell'interno, **il Ministro della giustizia** ha altresì la facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti o internati per taluno dei delitti di cui al primo periodo del comma 1 dell'articolo 4-bis o comunque per un delitto che sia stato commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione di tipo mafioso, in relazione ai quali vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale, terroristica o eversiva, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla presente legge che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza.

Il provvedimento di sospensione è adottato con decreto motivato del Ministro della giustizia, anche su richiesta del Ministro dell'interno, sentito l'ufficio del pubblico ministero che procede alle indagini preliminari ovvero quello presso il giudice procedente e acquisita ogni altra necessaria informazione presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, gli organi di polizia centrali e quelli specializzati nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata, terroristica o eversiva, nell'ambito delle rispettive competenze. Il provvedimento medesimo ha **durata pari a quattro anni ed è prorogabile nelle stesse forme per successivi periodi, ciascuno pari a due anni**. La proroga è disposta quando risulta che la capacità di mantenere collegamenti con l'associazione criminale, terroristica o eversiva non è venuta meno, tenuto conto di specifiche condizioni. Il mero decorso del tempo non costituisce, di per sé, elemento sufficiente per escludere la capacità di mantenere i collegamenti con l'associazione o dimostrare il venir meno dell'operatività della stessa (comma 2-bis).

Per consentire alla Guardia di finanza di procedere con le verifiche, la disposizione in commento prevede che una copia del decreto del Ministro della Giustizia, che applica il c.d. 41-bis, sia trasmessa al nucleo di polizia economico-finanziaria competente per le verifiche (**lett. b**).

Normativa vigente	A.S. 2574
<p style="text-align: center;">L. 13 settembre 1982, n. 646 <i>Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazione alla L. 27 dicembre 1956, n. 1423, alla L. 10 febbraio 1962, n. 57 e alla L. 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia.</i> Art. 25</p>	
<p>1. A carico delle persone nei cui confronti sia stata emanata sentenza di condanna anche non definitiva per taluno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale ovvero per il delitto di cui all'articolo 12-quinquies, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, ovvero sia stata disposta, con provvedimento anche non definitivo, una misura di prevenzione ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, il nucleo di polizia economico-finanziaria del Corpo della guardia di finanza, competente in relazione al luogo di dimora abituale del soggetto, può procedere alla verifica della relativa posizione fiscale, economica e patrimoniale ai fini dell'accertamento di illeciti valutari e societari e comunque in materia economica e finanziaria, anche allo scopo di verificare l'osservanza della disciplina dei divieti autorizzatori, concessori o abilitativi di cui all'articolo 10 della citata legge n. 575 del 1965, e successive modificazioni.</p>	<p>1. A carico delle persone nei cui confronti sia stato adottato un decreto di cui al comma 2-bis dell'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, sia stata emanata sentenza di condanna anche non definitiva per taluno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale ovvero per il delitto di cui all'articolo 12-quinquies, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, ovvero sia stata disposta, con provvedimento anche non definitivo, una misura di prevenzione ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, il nucleo di polizia economico-finanziaria del Corpo della guardia di finanza, competente in relazione al luogo di dimora abituale del soggetto, può procedere alla verifica della relativa posizione fiscale, economica e patrimoniale ai fini dell'accertamento di illeciti valutari e societari e comunque in materia economica e finanziaria, anche allo scopo di verificare l'osservanza della disciplina dei divieti autorizzatori, concessori o abilitativi di cui all'articolo 10 della citata legge n. 575 del 1965, e successive modificazioni.</p>
<p>2. Le indagini di cui al comma 1 sono effettuate anche nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 2-bis, comma 3, e all'articolo 10, comma 4, della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni. Nei casi in</p>	<p>2. <i>Identico.</i></p>

Normativa vigente	A.S. 2574
<p>cui il domicilio fiscale, il luogo di effettivo esercizio dell'attività, ovvero il luogo di dimora abituale dei soggetti da sottoporre a verifica sia diverso da quello delle persone di cui al comma 1, il nucleo di polizia economico-finanziaria può delegare l'esecuzione degli accertamenti di cui al presente comma ai reparti del Corpo della guardia di finanza competenti per territorio.</p>	
<p>3. Copia della sentenza di condanna o del provvedimento di applicazione della misura di prevenzione è trasmessa, a cura della cancelleria competente, al nucleo di polizia economico-finanziaria indicato al comma 1.</p>	<p>3. Copia della sentenza di condanna o del provvedimento di applicazione della misura di prevenzione è trasmessa, a cura della cancelleria competente, al nucleo di polizia economico-finanziaria indicato al comma 1. Copia del decreto di cui al comma 2-bis dell'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, è trasmessa, a cura del Ministero della giustizia, al nucleo di polizia economico-finanziaria di cui al comma 1.</p>
<p>4. Per l'espletamento delle indagini di cui al presente articolo, i militari del Corpo della guardia di finanza, oltre ai poteri e alle facoltà previsti dall'articolo 2 del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68, si avvalgono dei poteri di cui all'articolo 2-bis, comma 6, della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, nonché dei poteri attribuiti agli appartenenti al nucleo speciale di polizia valutaria ai sensi del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231.</p>	<p>4. <i>Identico.</i></p>
<p>5. La revoca del provvedimento con il quale è stata disposta una misura di prevenzione non preclude l'utilizzazione ai fini fiscali degli elementi acquisiti nel corso degli accertamenti svolti ai sensi del comma 1.</p>	<p>5. <i>Identico.</i></p>

Normativa vigente	A.S. 2574
6. Ai fini dell'accertamento delle imposte sui redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, ai dati, alle notizie e ai documenti acquisiti ai sensi del comma 4 si applicano le disposizioni di cui all'articolo 51, secondo comma, numero 2), secondo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, e all'articolo 32, primo comma, numero 2), secondo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni.	6. <i>Identico.</i>

Articoli 5 e 6
(Clausola di invarianza finanziaria ed entrata in vigore)

Infine, **gli articoli 5 e 6** disciplina rispettivamente la copertura finanziaria e l'entrata in vigore della legge.

Nel dettaglio l'articolo 5 prevede che dall'attuazione della presente legge non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni competenti sono tenute a provvedere ai relativi adempimenti con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. Ai sensi dell'articolo 6 la legge entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

CONTENUTO DELL'A.S. 2465

Anche il disegno di legge n. 2465, di iniziativa del senatore Grasso, reca modifiche all'ordinamento penitenziario in materia di concessione di benefici a condannati per determinati reati.

Nel merito la proposta consta di 4 articoli.

Il **comma 1 dell'articolo 1** riscrive interamente l'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (O.P.). Il nuovo articolo 4-*bis* prevede che l'assegnazione al lavoro esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione, esclusa la liberazione anticipata, possano essere concessi, ai detenuti e internati per i delitti cosiddetti « di prima fascia » (comprendenti i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione, associazione di tipo mafioso, i reati aggravati dal metodo mafioso e agevolanti l'associazione, il sequestro di persona a scopo di estorsione e l'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti) solo se sia fornita la prova dell'assenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, del pericolo del ripristino di tali collegamenti e sia stato accertato il loro effettivo ravvedimento. Per questi delitti si prevede un **procedimento rafforzato ai fini della concessione dei benefici**, puntualmente disciplinato dall'articolo 4-*bis* O.P. E' attribuita al tribunale di sorveglianza la competenza a valutare la concessione dei benefici per i reati di « prima fascia ». Per evitare che vengano concessi benefici a detenuti che hanno collaborato in modo utilitaristico, il tribunale di sorveglianza è chiamato ad effettuare una approfondita valutazione sulle specifiche ragioni della collaborazione. Sono oggetto di valutazione anche le ragioni della eventuale mancata collaborazione, come ragionevole presunzione di specifica pericolosità, superabile dalla valutazione critica, da parte dei condannati, della loro precedente condotta e dalle loro iniziative di risarcimento a favore delle vittime. L'istanza di concessione dei benefici deve contenere una « specifica allegazione » degli elementi che comprovano le condizioni richieste; in assenza di tale specifica allegazione, il tribunale di sorveglianza potrà dichiarare inammissibile l'istanza. Spetta quindi al richiedente allegare specificatamente sia gli elementi che escludono l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata che il pericolo di un loro ripristino. L'esemplare comportamento del detenuto o internato, la mera partecipazione al percorso rieducativo, la dichiarata dissociazione nonché il mero decorso del tempo costituiscono elementi necessari, ma da soli non sufficienti per ritenere accertato il ravvedimento, né per escludere la capacità di mantenere i collegamenti con la criminalità organizzata terroristica o eversiva nonché il pericolo del ripristino di tali collegamenti. Sono inoltre disciplinati anche nei tempi i pareri che il tribunale di sorveglianza deve acquisire al fine di poter raccogliere elementi utili per decidere. Nel caso in cui si valuti di concedere il beneficio, la nuova disciplina consente al giudice - al fine di rendere più sicura per i consociati l'esecuzione della misura - di disporre l'obbligo o il divieto di permanenza dell'interessato in uno o più comuni o in un determinato territorio; il divieto di svolgere determinate attività o di avere rapporti personali che possono occasionare il compimento di altri reati o ripristinare rapporti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva; si prevede altresì la possibilità di prescrivere che il condannato o l'internato si adoperi in iniziative di contrasto alla criminalità organizzata. I benefici in ogni caso non possano essere concessi qualora i detenuti siano sottoposti al regime di detenzione di cui

all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario, in ragione delle peculiari situazioni di emergenza regolate dal citato articolo, che sospendono l'applicazione delle normali regole di trattamento dei detenuti e degli internati.

Il **comma 2** dell'articolo 1 del disegno di legge introduce poi nella legge sull'ordinamento penitenziario un nuovo articolo 4-ter, che reca una disciplina specifica per la concessione dei benefici ai detenuti e agli internati per gli altri reati ostativi c.d. "di seconda fascia" (ovvero tutte le fattispecie che pur non essendo reati di terrorismo, di mafia o reati associativi sono nel tempo confluiti nell'articolo 4-bis vigente dell'ordinamento penitenziario, fra i quali sono compresi i reati contro la P.A.).

In altri termini il disegno di legge - similmente del resto all'AS 2574- introduce, come si sottolinea peraltro nella relazione, un doppio binario.

Per questi reati di "seconda fascia" ciò che andrà valutato ai fini della concessione dei benefici non sarà la sussistenza di collegamenti. Tali benefici possono essere concessi solo se sia stata fornita la prova dell'assenza dell'attuale pericolosità sociale del condannato e dei rischi connessi al suo reinserimento nel contesto sociale. La competenza a decidere sull'istanza di concessione dei benefici dei reati di « seconda fascia » è affidata al magistrato o al tribunale di sorveglianza secondo le normali regole di competenza stabilite dall'ordinamento penitenziario. L'autorità competente deve anzitutto effettuare una adeguata e motivata valutazione sulle specifiche ragioni della collaborazione o della mancata collaborazione, che è ragionevole presunzione di specifica pericolosità, superabile però dalla valutazione critica da parte dei richiedenti della loro precedente condotta e dalle loro iniziative a favore delle vittime. Grava sull'istante l'onere di allegare specificatamente gli elementi che escludono l'attualità della sua pericolosità sociale e il pericolo di reiterazione di reati o di fuga. Ai detenuti per i reati commessi con violenza sulle persone e in danno di persona minorenni possono essere concessi i benefici solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno, anche con la partecipazione degli esperti e previa valutazione da parte del magistrato di sorveglianza della positiva partecipazione al programma di riabilitazione specifica.

L'articolo 2 del disegno di legge interviene sul termine, portandolo da ventiquattro ore a quindici giorni, per il **reclamo avverso il diniego o la concessione dei permessi premio**.

L'articolo 3 apporta le modifiche di coordinamento necessarie ad estendere la disciplina prevista dal provvedimento in esame anche alla **concessione della libertà condizionale**. Si prevede che l'eventuale concessione della libertà condizionale debba essere sempre accompagnata dalla libertà vigilata e dal divieto di frequentazione di soggetti condannati per reati di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, c.p.p. La disposizione inoltre eleva – dagli attuali 26 a 30 anni – il periodo di pena minima che un ergastolano condannato per uno dei delitti dell'articolo 4-bis deve scontare per accedere alla libertà condizionale.

In proposito la relazione precisa: "In questo modo, anche alla luce del nuovo doppio binario, si differenzia la situazione dei suddetti ergastolani da quelli che lo siano per reati diversi da quelli cosiddetti ostativi".

L'articolo 4, infine, reca la **delega al Governo** - da esercitarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge - per il coordinamento con le altre norme legislative vigenti nella stessa materia che saranno necessarie per via della nuova formulazione dell'articolo 4-bis.