

## ERGASTOLO OSTATIVO

*Il provvedimento affronta 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 ostantivi", di cui all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975, legge sull'ordinamento penitenziario)*

*In sintesi, il testo unificato delle proposte di legge è volto a:*

- ✓ individuare le condizioni per l'accesso ai benefici penitenziari, 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;
- ✓ introdurre una nuova disciplina procedimentale per la concessione dei benefici;
- ✓ spostare dal magistrato di sorveglianza al tribunale di sorveglianza, organo collegiale, la competenza ad autorizzare il lavoro all'esterno e i permessi premio quando si tratti di detenuti condannati per specifici gravi reati (terrorismo, eversione dell'ordine democratico, associazione mafiosa).

*Inoltre, sono apportate diverse modifiche alla disciplina vigente in materia di liberazione condizionale per i condannati all'ergastolo per i c.d. reati ostantivi, non collaboranti con la giustizia. In particolare, si prevede che questi condannati possano accedere all'istituto solo dopo aver scontato 30 anni di pena e nel rispetto dei requisiti e del procedimento delineato per l'accesso ai benefici penitenziari. Viene prevista anche la possibilità per la Guardia di finanza di compiere accertamenti sui detenuti ai quali si applica il regime carcerario previsto dall'art. 41-bis della legge n. 354 del 1975.*

*Il provvedimento fa seguito alla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia, come ricordato nel parere della Commissione Affari Costituzionali.*

*Nella sentenza n. 149 del 2018, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 58-quater della legge n. 354 del 1975, ritenendo 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. Inoltre che, con la sentenza n. 253 del*

2019, la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975, ha rilevato il **carattere di assoltezza** – in quanto non superabile se non dalla collaborazione con la giustizia, ai fini dell'accesso ai benefici penitenziari da parte dei condannati – **della presunzione dell'attualità di collegamenti** con la criminalità organizzata (e della mancata rescissione dei collegamenti stessi), così come prevista dalla norma, sottolineando come sia proprio tale carattere assoluto a **risultare in contrasto con i principi di ragionevolezza e della funzione rieducativa della pena** (articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione). Sul tema è ora pendente un giudizio di legittimità costituzionale, atteso che, con [l'ordinanza n. 97 del 2021](#), 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'articolo 27, terzo comma, della Costituzione**, e disponendo quindi, per “esigenze di collaborazione istituzionale”, il rinvio del giudizio alla data del 10 maggio 2022, dando così **al Parlamento “un congruo tempo per affrontare la materia”**.

“Con questa legge – ha dichiarato [Carmelo Miceli, intervenuto in Aula per esprimere il voto favorevole del Pd](#) – se per un verso la **mancata collaborazione** degli ergastolani per reati gravi come quelli di mafia e terrorismo **non potrà più costituire una condizione ostativa assoluta** di accesso ai benefici penitenziari la stessa però continuerà a costituire **motivo di presunzione di pericolosità specifica**, con l'effetto che sul detenuto non collaborante graverà **l'onere di rendersi parte attiva** nel dimostrare non solo di avere partecipato attivamente e positivamente ai **percorsi di recupero intramurari**, ma anche di **avere reciso ogni collegamento con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva** e che **non esiste il pericolo di ripristino di tali collegamenti**”.

Per maggiori approfondimenti si rinvia ai lavori parlamentari del [testo unificato](#) delle proposte di legge AC 1951, AC 3106 e AC 3184, elaborato dalla Commissione giustizia: “Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, al decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, e alla legge 13 settembre 1982, n. 646, in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia” e ai relativi [dossier](#) dei Servizi Studi della Camera e del Senato.

Assegnato alla II Commissione Giustizia.

## **MODIFICHE ALLA LEGGE 26 LUGLIO 1975, N. 354 (ORDINAMENTO PENITENZIARIO)**

La disposizione in esame, nella cornice delineata dalle pronunce della Corte Costituzionale, modifica **da assoluta a relativa la presunzione** prevista dall' articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario<sup>1</sup> (O.P.). Infatti, per una serie di gravi 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.

Il provvedimento in esame prevede quindi che i benefici previsti dalla legge 354 del 1975 posso essere concessi anche in assenza di collaborazione con la giustizia<sup>2</sup> ai detenuti o internati per **una serie di delitti, come specificati durante l'esame in Aula**, con un emendamento della Commissione<sup>3</sup>.

Tra l'altro, si precisa<sup>4</sup> 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 espiato la parte di pena relativa ai predetti delitti, ma sia stata accertata dal giudice della cognizione l'aggravante della connessione teleologica<sup>5</sup> 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.*

Viene prevista una più **generale disciplina dell'accesso ai benefici per i detenuti ed internati non collaboranti<sup>6</sup>**, 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.

<sup>1</sup> L'articolo 4-bis 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.

<sup>2</sup> A norma dell'articolo 58-ter O.P. o ai sensi dell'articolo 323-bis del c.p.

<sup>3</sup> Emendamento n. 1.700 della Commissione, vedi anche tabella allegata.

<sup>4</sup> L'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 1) del T.U. novella il comma 1 dell'articolo 4-bis O.P.

<sup>5</sup> Di cui all'articolo 61, numero 2), c.p.

<sup>6</sup> La lettera a), n. 2 riscrive integralmente il comma 1-bis dell'articolo 4-bis O.P., aggiungendo anche altri due commi: 1.bis.1 e 1.bis.2.

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 **adempito 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.

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** dovrà, infatti, 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 **iniziativa** dell'interessato **a favore delle vittime**, sia nelle forme risarcitorie che in quelle della giustizia riparativa.

Viene introdotta<sup>7</sup> 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 del [codice di procedura penale](#), 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;
- ✓ 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.

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 **60 giorni** dalla richiesta, **prorogabili di ulteriori 30 giorni** in ragione della complessità degli accertamenti e che

---

<sup>7</sup> La lettera a), n. 3), interviene sul comma 2 dell'articolo 4-bis

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**.

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.

I benefici di cui al comma 1 possono essere concessi al detenuto o internato sottoposto al regime speciale di detenzione previsto dall'articolo 41-bis solamente dopo che l'istante abbia ottenuto la revoca del provvedimento di sottoposizione al regime predetto o della sua proroga (**domani riconrollo la nuova formulazione**)

In relazione alla concessione dei benefici penitenziari ai condannati per una serie di reati (che non rientrano tra quelli c.d. ostativi) il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza decide acquisite dettagliate **informazioni dal questore**<sup>8</sup>.

Viene specificato<sup>9</sup> 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 “possono essere svolte” dal pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto ove è stata pronunciata **la sentenza di primo grado**.

In conseguenza dell'introduzione della nuova disciplina sul procedimento per la concessione dei benefici viene **abrogata la norma**<sup>10</sup> 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.

Per quanto riguarda la disciplina del **lavoro all'esterno** (art. 21 O.P.) e dei **permessi premio** (art. 30 O.P.) viene attribuita<sup>11</sup> alla **competenza del tribunale di sorveglianza** – in luogo dell'attuale competenza del magistrato di sorveglianza – l'autorizzazione ai 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.

---

<sup>8</sup> La lettera a) n. 4) apporta una modifica di carattere lessicale al comma 2-bis dell'articolo 4-bis O.P. La novella sostituisce l'espressione “ai fini della concessione dei benefici” con quella “nei casi”.

<sup>9</sup> Così il nuovo comma 2-ter dell'articolo 4-bis O.P., inserito dalla lettera a) n. 5).

<sup>10</sup> La lettera a), n. 6) abrogare il comma 3-bis dell'articolo 4-bis O.P.

<sup>11</sup> Lettera b) e lettera c).

La **competenza** del tribunale di sorveglianza, in sede di **reclamo**, opererà solo in relazione ai provvedimenti assunti dal magistrato di sorveglianza (entro il termine di quindici giorni dalla comunicazione del provvedimento medesimo)<sup>12</sup>.

In allegato l'elenco dei c.d. "delitti ostantivi".

## MODIFICHE ALL'ARTICOLO 2 DEL DECRETO-LEGGE 13 MAGGIO 1991, N. 152

Il provvedimento<sup>13</sup> ribadisce che l'accesso alla **liberazione condizionale** è subordinato al ricorrere delle **condizioni previste dall'art. 4-bis O.P.** 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, così come modificato dal provvedimento in esame<sup>14</sup>.

Sono invece apportate diverse **modifiche**<sup>15</sup> alla disciplina vigente **in materia di liberazione condizionale** per i **condannati all'ergastolo, per reati ostantivi e non collaboranti**. Per i tali soggetti infatti:

- ✓ la richiesta della liberazione condizionale potrà essere presentata **dopo che abbiano scontato 30 anni di pena** (in luogo degli attuali 26 anni, il cui requisito permane per i condannati all'ergastolo per un reato non ostantivo, e per i collaboranti);
- ✓ occorreranno **10 anni** (in luogo degli attuali 5 anni, che permangono invece per i condannati all'ergastolo per un reato non ostantivo, e per i collaboranti) dalla data del provvedimento di liberazione condizionale **per estinguere la pena dell'ergastolo e revocare le misure di sicurezza personali** ordinate dal giudice;
- ✓ la **libertà vigilata**, sempre disposta per i condannati ammessi alla liberazione condizionale, è accompagnata al **divieto di incontrare o mantenere comunque contatti con soggetti condannati per i gravi reati** di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, c.p.p., con soggetti sottoposti a misura di prevenzione di cui alle lettere a), b), d), e), f) e g) dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 159 del 2011 (c.d. Codice delle leggi antimafia), ovvero condannati per reati previsti dalle predette lettere.

## DISPOSIZIONI TRANSITORIE

La disposizione citata relativa ai casi di esecuzione di pene concorrenti<sup>16</sup> **non si applica** quando il **delitto diverso da quelli indicati nell'articolo 4-bis, comma 1** (i c.d. reati

---

<sup>12</sup> Lettera c, n. 2).

<sup>13</sup> L'articolo 2 interviene sul comma 1 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 152 del 1991 (*Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa*).

<sup>14</sup> Art. 2, comma 1, lettera a).

<sup>15</sup> Con la lettera b)

<sup>16</sup> Di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 1).

ostativi), della legge 26 luglio 1975, n. 354, è stato commesso prima dell'entrata in vigore della presente legge.

Ai condannati e agli internati che, **prima dell'entrata in vigore della presente legge**, abbiano commesso delitti previsti dal comma 1 dell'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975 n. 354, 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'articolo 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, **le misure alternative alla detenzione<sup>17</sup> e la liberazione condizionale possono essere concessi**, secondo la procedura della legge in esame<sup>18</sup>, purché siano **acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti** con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva.

In tali casi, 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 presente legge**. Nondimeno, **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](#)( c.d. Codice delle leggi antimafia), **o condannati per reati previsti dalle citate lettere**.

## MODIFICHE ALL'ARTICOLO 25 DELLA LEGGE 13 SETTEMBRE 1982, N. 646

L'articolo 3 modifica [l'articolo 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 di **reclusi** sottoposti **al regime carcerario** previsto dall'articolo 41-*bis* O.P. Per consentire alla Guardia di finanza di procedere con le verifiche, la disposizione 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.

---

<sup>17</sup> Di cui al Capo VI della citata legge n. 354 del 1975.

<sup>18</sup> Di cui al comma 2 del medesimo articolo 4-*bis*.

## **Allegato**

*I c.d. “delitti ostantivi”:*

- ✓ *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 ostantivi 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.); circostanze aggravanti (art. 319-bis); 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.); pene per il corruttore (art. 321 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).*

Fonte: [dossier Elementi per l’Assemblea, n. 470/1, 25 febbraio 2022, Servizio Studi Camera dei deputati, Dipartimento giustizia.](#)