

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 ostativi", 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 ostativi, **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 assolutezza** – 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 penitenziario¹ (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 possono essere concessi anche in assenza di collaborazione con la giustizia² ai detenuti o internati per **una serie di delitti, come specificati durante l'esame in Aula**, con un emendamento della Commissione³.

Tra l'altro, si precisa⁴ 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 teleologica⁵ 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**⁶, 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.

¹ 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.

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

³ Emendamento n. 1.700 della Commissione, vedi anche tabella allegata.

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

⁵ Di cui all'articolo 61, numero 2), c.p.

⁶ 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 **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.

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

Viene introdotta⁷ 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

⁷ 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 ricontrollo 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**⁸.

Viene specificato⁹ 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**¹⁰ 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 attribuita¹¹ 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.

⁸ 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".

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

¹⁰ La lettera a), n. 6) abroga il comma 3-*bis* dell'articolo 4-bis O.P.

¹¹ 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)¹².

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

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

Il provvedimento¹³ 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 esame¹⁴.

Sono invece apportate diverse **modifiche**¹⁵ alla disciplina vigente **in materia di liberazione condizionale** per i **condannati all'ergastolo, per reati ostativi 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 ostativo, 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 ostativo, 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 concorrenti¹⁶ **non si applica** quando il **delitto diverso da quelli indicati nell'articolo 4-bis, comma 1** (i c.d. reati

¹² Lettera c, n. 2).

¹³ 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*).

¹⁴ Art. 2, comma 1, lettera a).

¹⁵ Con la lettera b)

¹⁶ 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 detenzione¹⁷ e la liberazione condizionale possono essere concessi**, secondo la procedura della legge in esame¹⁸, 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, **compporta 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.

¹⁷ Di cui al Capo VI della citata legge n. 354 del 1975.

¹⁸ Di cui al comma 2 del medesimo articolo 4-*bis*.

Allegato

I c.d. “delitti ostativi”:

- ✓ *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.); 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.](#)