

**Doc. XXIII**  
**n. 21**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE  
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

*(istituita con legge 7 agosto 2018, n. 99)*

(composta dai senatori: *Morra*, Presidente, *Bellanova*, *Caliendo*, *Campagna*, *Ciriani*, *Cirinnà*, *Corrado*, *Endrizzi*, *Faggi*, *Giarrusso*, *Grasso*, *Iannone*, *Lannutti*, *Lonardo*, *Lunesu*, *Mangialavori*, *Mirabelli*, *Montani*, *Marco Pellegrini*, *Pepe*, Vicepresidente, *Saccone*, *Steger*, *Sudano*, *Urraro* e *Vitali*; e dai deputati: *Davide Aiello*, *Piera Aiello*, *Ascari*, *Bartolozzi*, *Biancofiore*, *Cantalamesa*, *Caso*, *Conte*, *Dara*, *Ferro*, Segretario, *Lattanzio*, *Lupi*, *Miceli*, *Migliore*, *Migliorino*, *Nesci*, *Paolini*, *Pellicani*, *Pentangelo*, *Pretto*, *Salafia*, *Sarti*, *Savino*, *Tonelli*, Segretario, *Verini*)

---

**RELAZIONE SULL'ISTITUTO DI CUI ALL'ARTICOLO 4-BIS DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO E SULLE CONSEGUENZE DERIVANTI DALL'ORDINANZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 97 DEL 2021**

*Approvata dalla Commissione nella seduta del 12 aprile 2022*

(Relatori: **senatore GRASSO e deputata ASCARI**)

---

*Comunicata alle Presidenze il 15 aprile 2022  
ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera z), della legge 7 agosto 2018, n. 99*

---





Senato della Repubblica



Camera dei Deputati

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie  
e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

Il Presidente

Roma, 15 aprile 2022  
Prot. n. 5498/CommAnt

Illustre Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dall'articolo 1, comma 1, lettera z) della legge 7 agosto 2018, n. 99, la Relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario e le conseguenze derivanti dall'ordinanza della Corte Costituzionale n. 97 del 2021, approvata dalla Commissione che mi onoro di presiedere nella seduta del 12 aprile 2022.

Con i migliori saluti.

Nicola Morra

---

Sen. Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI  
Presidente del Senato della Repubblica  
SEDE





Senato della Repubblica



Camera dei Deputati

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie  
e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

Il Presidente

Roma, 15 aprile 2022  
Prot. n. 5499/CommAnt

Illustre Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dall'articolo 1, comma 1, lettera z) della legge 7 agosto 2018, n. 99, la Relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario e le conseguenze derivanti dall'ordinanza della Corte Costituzionale n. 97 del 2021, approvata dalla Commissione che mi onoro di presiedere nella seduta del 12 aprile 2022.

Con i migliori saluti.

Nicola Morra

On. Roberto FICO  
Presidente della Camera dei deputati  
SEDE



## INDICE

1. Premessa .....	Pag.	2
2. La sentenza della Corte EDU del 13 giugno 2019, <i>Viola contro Italia</i> .....	»	2
3. La sentenza della Corte costituzionale n. 253 del 2019 ....	»	4
4. La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2020 .....	»	8
5. La sentenza della Corte costituzionale n. 113 del 2020 ....	»	12
6. L'ordinanza della Corte costituzionale n. 97 del 2021 .....	»	13
7. La sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2022 .....	»	16
8. L'ordinanza del tribunale di sorveglianza di Perugia del 23 settembre 2021 .....	»	18
9. L'audizione della Ministra della giustizia, Marta Cartabia ..	»	19
10. L'inchiesta parlamentare: analisi e proposte emerse nel corso delle audizioni .....	»	22
10.1 <i>Gli uffici inquirenti</i> .....	»	23
a) Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli .....	»	23
b) Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma .....	»	26
10.2 <i>L'opinione del costituzionalista Marco Ruotolo</i> .....	»	28
10.3 <i>L'opinione della magistratura di sorveglianza</i> .....	»	32
a) Il presidente del tribunale di sorveglianza di Milano ..	»	32
b) Il presidente del tribunale di sorveglianza di Trieste ..	»	34
10.4. <i>L'audizione del consigliere Sebastiano Ardita</i> .....	»	36
11. L'impatto della riforma .....	»	39
12. Le conseguenze degli interventi del giudice delle leggi ...	»	40
13. La relazione della Commissione approvata il 20 maggio 2020 ( <i>doc. XXIII, n. 3</i> ) .....	»	42
14. Le prospettive di riforma .....	»	44

## 1. – Premessa

La Commissione ha già affrontato, nella relazione approvata nella seduta del 20 maggio 2020<sup>(1)</sup>, le ripercussioni delle pronunzie della Corte europea dei diritti dell'uomo (Viola contro Italia<sup>(2)</sup>) e della Corte costituzionale (sentenza n. 253 del 4 dicembre 2019<sup>(3)</sup>) sul diritto interno e sul regime penitenziario dei soggetti condannati per i reati contemplati dall'articolo 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà, di seguito «ordinamento penitenziario (O.P.)», stante il regime ostativo ivi previsto.

L'inchiesta era stata avviata in vista della formulazione «di un nuovo testo normativo che, senza retrocedere nel contrasto alla criminalità, sia in grado di resistere al futuro vaglio della Corte costituzionale e della Corte EDU»<sup>(4)</sup>.

Successivamente, la Corte costituzionale è intervenuta con altre pronunce.

Appare, quindi, necessario partire dai principi fissati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) e dalla Consulta per proporre modifiche costituzionalmente orientate delle norme sull'ordinamento penitenziario analizzate dalle Corti e delle ulteriori norme che, a cascata, devono essere modificate per raggiungere un risultato che contemperi la finalità rieducativa della pena (articolo 27 della Costituzione) con quelle di prevenzione generale e di tutela della collettività e della sicurezza pubblica.

È opportuno, al fine di una migliore chiarezza espositiva, richiamare le due sentenze esaminate nella precedente relazione di questa Commissione e analizzare sinteticamente le pronunzie intervenute successivamente.

## 2. – La sentenza della Corte EDU del 13 giugno 2019, *Viola contro Italia*

La Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha osservato come al suo esame fosse sottoposto un caso diverso da quello, in cui, più volte, si era già pronunciata riguardante l'ergastolo cosiddetto «ordinario» disciplinato dall'articolo 22 del codice penale e ritenuto compatibile con l'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di seguito denominata «Convenzione»). Tale norma, che vieta le pene e i trattamenti inumani e degradanti, secondo la Corte di Strasburgo, deve essere interpretata nel senso che essa comporta la «riducibilità» della sanzione astrattamente perpetua commi-

(1) Doc. XXIII, n. 3 «Relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 in materia di ordinamento penitenziario e sulle conseguenze derivanti dalla sentenza n. 253 della Corte costituzionale».

(2) Sentenza della Corte EDU del 13 giugno 2019, definitiva il 7 ottobre 2019. Ricorso n. 77633/18, causa Viola contro Italia.

(3) Depositata il 4 dicembre 2019.

(4) Cfr. Doc. XXIII, n. 3, pag. 12.

nata con la sentenza, cioè la possibilità di valutare nel tempo se siano intervenuti cambiamenti significativi della vita del condannato e se tale progresso verso la rieducazione sia stato realizzato nel corso dell'esecuzione penale in modo tale da considerare la detenzione non più giustificata in rapporto ai fini della pena. A tutti i detenuti, compresi gli ergastolani, devono essere offerte la possibilità di reinserimento e la prospettiva di liberazione nel caso in cui si venga a realizzare un efficace percorso rieducativo.

Nell'ipotesi di ergastolo ordinario, tale prospettiva è garantita dall'articolo 176 del codice penale <sup>(5)</sup>, secondo cui il condannato all'ergastolo, che ha tenuto un comportamento tale da dimostrare un sicuro ravvedimento, può essere ammesso alla liberazione condizionale dopo aver scontato ventisei anni di detenzione. Pertanto, il mantenimento in detenzione, seppure per un lungo periodo, nell'ergastolo disciplinato dall'articolo 22 del codice penale non si traduce in un trattamento inumano o degradante.

Nel caso concreto al ricorrente, condannato all'ergastolo ostativo, con una pena detentiva già scontata di ventisei anni, l'accesso alla liberazione condizionale, agli altri benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione è subordinato alla condizione della « collaborazione con la giustizia », come disciplinata dall'articolo 58-ter dell'ordinamento penitenziario <sup>(6)</sup>. Essendo stato ritenuto il ricorrente capo e promotore, il giudice non avrebbe mai potuto considerare la sua collaborazione impossibile o inesigibile.

La Corte europea ha, pertanto, ritenuto che la pena perpetua applicata al ricorrente, risultante dell'applicazione combinata dell'articolo 22 del codice penale con gli articoli 4-bis e 58-ter dell'O.P., non può essere qualificata come « riducibile » ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione, nella interpretazione prima riportata, e ha quindi ritenuto sussistente la violazione dello stesso articolo 3. La natura della violazione accertata – prosegue la Corte – impone allo Stato di attuare, di preferenza per

---

<sup>(5)</sup> Articolo 176 del codice penale (*Liberazione condizionale*) – 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, nei casi preveduti dai capoversi dell'articolo 99, il condannato, per essere ammesso alla liberazione condizionale, deve avere scontato almeno quattro anni di pena e non meno di tre quarti della pena inflittagli.

Il condannato all'ergastolo può essere ammesso alla liberazione condizionale quando abbia scontato almeno ventisei anni di pena.

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.

<sup>(6)</sup> Art. 58-ter dell'ordinamento penitenziario (*Persone che collaborano con la giustizia*): 1. I limiti di pena previsti dalle disposizioni del comma 1 dell'articolo 21, del comma 4 dell'articolo 30-ter e del comma 2 dell'articolo 50, concernenti le persone condannate per taluno dei delitti indicati nei commi 1, 1-ter e 1-quater dell'articolo 4-bis, non si applicano a coloro che, anche dopo la condanna, si sono adoperati per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero hanno aiutato concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei reati.

2. Le condotte indicate nel comma 1 sono accertate dal tribunale di sorveglianza, assunte le necessarie informazioni e sentito il pubblico ministero presso il giudice competente per i reati in ordine ai quali è stata prestata la collaborazione.

iniziativa legislativa, una riforma del regime della reclusione dell'ergastolo che garantisca la possibilità di riesame della pena. Per valutare, quindi, se nel corso dell'esecuzione vi sia stata un'evoluzione del detenuto e se questi abbia progredito nel percorso di cambiamento, in modo tale da considerare la detenzione non più giustificata ai fini della pena.

Per inciso, va ricordato che il ricorrente, Marcello Viola, condannato all'ergastolo quale capo della cosca della *'ndrangheta* Viola-Zagari-Fazzalari nonché uno degli ispiratori della « faida del venerdì nero » di Taurianova, era stato sottoposto dal 1991 al regime differenziato di cui all'articolo 41-*bis* dell'O.P. Il detenuto non è stato ammesso alla liberazione condizionale <sup>(7)</sup>.

Invero, a seguito delle indagini patrimoniali svolte dagli inquirenti sul nucleo familiare dell'istante, fu accertato che le risorse economiche provenivano dall'organizzazione criminale di riferimento ancora operante sul territorio.

La vicenda conferma la riflessione, condivisa dagli inquirenti reggini, secondo la quale i soggetti aventi un ruolo di vertice che non collaborano con la giustizia o non prendono in modo netto le distanze dal mondo criminale di appartenenza, non possono essere equiparati ad altri criminali, pure condannati all'ergastolo ma poi abbandonati dalle organizzazioni mafiose di riferimento che, di frequente, non forniscono aiuti economici né sostengono le famiglie <sup>(8)</sup>.

È quindi necessario che il giudice valuti, caso per caso, lo spessore criminale del detenuto senza alcun tipo di automatismo, ma con un giudizio individualizzante sulle singole condotte e carriere criminali.

### 3. - La sentenza della Corte costituzionale n. 253 del 2019

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 253 del 4 dicembre 2019 <sup>(9)</sup>, si è pronunciata solo sui permessi premio, dichiarando l'incostituzionalità della presunzione assoluta di pericolosità del soggetto condan-

<sup>(7)</sup> Cfr. resoconto stenografico della missione a Reggio Calabria del 7 dicembre 2021.

<sup>(8)</sup> *Ibidem*.

<sup>(9)</sup> La Corte costituzionale, investita della questione dalla Corte di cassazione e dal tribunale di sorveglianza di Perugia, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4-*bis*, comma 1, dell'O.P. in riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione « nella parte in cui non prevede che - ai detenuti per i delitti di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale 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 a norma dell'articolo 58-*ter* del medesimo ordinamento penitenziario, 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, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 4-*bis*, comma 1, dell'O.P. anche ai detenuti per tutti gli altri delitti elencati nella norma « nella parte in cui non prevede che ai detenuti per i delitti ivi contemplati, diversi da quelli di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale e da 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 a norma dell'articolo 58-*ter* del medesimo ordinamento penitenziario, allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti ».

nato per uno dei delitti elencati nell'articolo 4-bis dell'O.P. prevista dal comma 1 dello stesso articolo e non anche sul cosiddetto ergastolo ostativo, non essendo stato censurato oltre all'articolo 4-bis, comma 1, anche l'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, che, richiamando l'articolo 176 del codice penale, non consente di concedere la liberazione condizionale al condannato all'ergastolo che non collabora con la giustizia e che abbia scontato ventisei anni effettivi di carcere<sup>(10)</sup>.

La presunzione assoluta di pericolosità del soggetto condannato per taluno dei reati elencati nell'articolo 4-bis dell'O.P., superabile esclusivamente dalla condotta collaborativa, ha costituito un meccanismo fondamentale nel processo di smantellamento delle organizzazioni criminali, stante le loro peculiarità strutturali, ed ha permesso di scoprire le consorterie mafiose, chiarirne il funzionamento, la struttura, le responsabilità, individuare gli associati e di prevenire in molte occasioni la commissione di gravi delitti.

D'altro canto, va tenuto conto della rilevanza che assume il trascorrere del tempo nella fase di esecuzione della pena, che può comportare trasformazioni rilevanti non solo sulla personalità del detenuto ma anche nel contesto esterno. Si pensi, ad esempio, al caso in cui l'associazione criminale di riferimento del detenuto non esista più, perché interamente sgominata o per naturale estinzione. È, tuttavia, anche possibile che, nonostante il decorso del tempo, il vincolo associativo permanga inalterato e vi siano persistenti, dimostrati legami del condannato con il sodalizio criminale in cui ha militato, ma in questi casi vi è l'apposito regime di cui all'articolo 41-bis dell'O.P., che non è in discussione e la cui applicazione presuppone l'attualità dei collegamenti.

Tanto premesso, a fronte della trasformazione della presunzione assoluta di pericolosità in presunzione relativa per effetto della predetta

---

<sup>(10)</sup> Decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, recante provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa. Si riporta di seguito il testo vigente dell'articolo 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.

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 temporanea.

3. La disposizione del comma 2 non si applica alle persone indicate nell'articolo 58-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 ».

Si ricorda che la Corte costituzionale, con sentenza n. 68 del 1° marzo 1995, ha dichiarato « l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, primo comma, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito nella legge 12 luglio 1991, n. 203, nella parte in cui non prevede che i condannati per i delitti indicati nel comma 1 dell'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, possano essere ammessi alla liberazione condizionale anche nel caso in cui l'integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità operato con sentenza irrevocabile renda impossibile un'utile collaborazione con la giustizia, sempre che siano stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata ».

sentenza, nuove soluzioni normative sono necessarie per regolare la possibilità di offrire prova contraria.

Secondo quanto affermato dal giudice delle leggi, contrasta con i nostri principi costituzionali e, in particolare, con l'articolo 27 della Costituzione, la preclusione che impedisce alla magistratura di sorveglianza una valutazione in concreto, caso per caso, vincolandola ad una dichiarazione *in limine* di inammissibilità della richiesta di accedere ai benefici, sul presupposto dell'assenza di collaborazione del condannato.

Tuttavia, suggerisce la Consulta, « la valutazione in concreto di accadimenti idonei a superare la presunzione dell'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata deve rispondere a criteri di particolare rigore, proporzionali alla forza del vincolo imposto dal sodalizio criminale del quale si esige l'abbandono definitivo »<sup>(11)</sup>.

È, infatti, dovere del legislatore adottare ogni misura necessaria ad assicurare la sicurezza delle persone, elaborando norme di legge che assicurino la protezione contro il crimine organizzato.

Ricorda la Corte che l'appartenenza ad un'associazione di tipo mafioso « implica un'adesione stabile ad un sodalizio criminoso, di norma fortemente radicato nel territorio, caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali, dotato di particolare forza intimidatrice e capace di protrarsi nel tempo »<sup>(12)</sup>.

Al fine di pervenire alla precisazione degli elementi necessari a superare la presunzione di pericolosità, il giudice delle leggi ha richiamato l'evoluzione dell'articolo 4-*bis* dell'O.P., segnalando come, prima dell'introduzione del requisito della collaborazione con la giustizia, l'articolo 1 del citato decreto-legge n. 152 del 1991 già stabiliva per i reati di « prima fascia » – comprendenti i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione, l'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 – che l'accesso ai benefici fosse possibile solo previa acquisizione di « elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva e il pericolo di ripristino di tali collegamenti ».

Per i reati di « seconda fascia » (omicidio, rapina ed estorsione aggravate, produzione e traffico di ingenti quantità di droga: delitti per i quali le connessioni con la criminalità organizzata erano, nella valutazione del legislatore, meramente eventuali, come affermato nella sentenza della Suprema Corte n. 149 del 2018) si richiedeva l'insussistenza di elementi tali da far ritenere attuali detti collegamenti.

Inoltre, era previsto, quale ulteriore requisito per l'ammissione a specifici benefici, tra cui il permesso premio, che i condannati avessero espriato un periodo minimo di pena più elevato dell'ordinario, a meno che non avessero collaborato con la giustizia ai sensi dell'articolo 58-*ter*

<sup>(11)</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 253 del 2019, paragrafo 9.

<sup>(12)</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 253 del 2019, paragrafo 8.3. In materia cautelare, Corte costituzionale, n. 48 del 2015, n. 213 del 2013, n. 57 del 2013, n. 164 e n. 231 del 2011; ordinanza n. 136 del 2017.

dell'O.P., introdotto nella legge n. 345 del 1975 dal decreto-legge n. 152 del 1991.

In sostanza, il trattamento di maggior rigore per i condannati per reati di criminalità organizzata era realizzato su due piani, fra loro complementari: da un lato, l'assenza di collegamenti con la criminalità; dall'altro, la necessità di verificare per un tempo adeguato l'effettivo percorso di risocializzazione di quanti fossero stati condannati per delitti di criminalità organizzata o eversiva, requisito da cui si prescindeva nei casi in cui il condannato offriva la prova del distacco dal circuito criminale con la propria condotta collaborativa<sup>(13)</sup>.

La Corte ha ritenuto poi che la presunzione relativa e non più assoluta di pericolosità del detenuto che non collabora non sia superabile per la sola regolare condotta carceraria o la mera partecipazione al percorso rieducativo e nemmeno per una dichiarata dissociazione, ma in forza dell'acquisizione di altri, congrui e specifici elementi, desumibili dalla stessa evoluzione dell'articolo 4-*bis* dell'O.P.

Invero, prima dell'introduzione del requisito della collaborazione con la giustizia, l'articolo 1 del decreto-legge n. 152 del 1991 prevedeva, per i reati di « prima fascia », l'accesso ai benefici solo se fossero stati acquisiti « elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva » con un « regime di prova rafforzata per accertare l'inesistenza di una condizione negativa ». Tale traccia rimane nell'attuale versione dell'articolo 4, comma 1-*bis*, dell'O.P., nella parte in cui prevede la possibilità di accesso ai benefici penitenziari ai casi in cui una utile collaborazione con la giustizia risulti inesigibile, impossibile o oggettivamente irrilevante, sempre che sia stata applicata l'attenuante di cui agli articoli 62, numero 6, 114 o 116 del codice penale e che siano « stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva ».

Ad avviso della Consulta, l'acquisizione di detti elementi consente alla magistratura di sorveglianza, « attraverso un efficace collegamento con tutte le autorità competenti in materia, di svolgere di ufficio una seria verifica non solo sulla condotta carceraria del condannato nel corso dell'espiazione della pena, ma altresì sul contesto sociale esterno in cui il detenuto sarebbe autorizzato a rientrare, sia pure temporaneamente ed episodicamente »<sup>(14)</sup>, e cioè *ex* articolo 4-*bis*, comma 2, dell'O.P., sulla base delle relazioni della autorità penitenziaria e delle « dettagliate informazioni acquisite per il tramite del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente in relazione al luogo di detenzione ».

Inoltre, ai sensi dell'articolo 4-*bis*, comma 3-*bis*, dell'O.P., « tutti i benefici, compreso il permesso premio, non possono essere concessi (...) quando il Procuratore nazionale antimafia (oggi anche antiterrorismo) o il Procuratore distrettuale comunica (...) l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata ». Vanno, altresì, acquisite « stringenti informa-

<sup>(13)</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 68 del 1995.

<sup>(14)</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 253 del 2019, paragrafo 9, con richiamo all'ordinanza n. 271 del 1992.

zioni », anche al fine di prevenire la commissione di nuovi reati, « a partire da quelli di natura economico-patrimoniale »<sup>(15)</sup>.

Tale « regime probatorio rafforzato » deve estendersi 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 ed ambientali. Grava sullo stesso condannato richiedente il beneficio l'onere di specifica allegazione di entrambi tali elementi. In caso di parere contrario della direzione distrettuale o del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, il detenuto dovrà fornire veri e propri elementi di prova a sostegno delle ragioni della propria istanza.

Con riguardo agli altri reati previsti dal comma 1, occorre tener conto di quanto affermato dalla Corte costituzionale che, nell'esaminare l'architettura complessiva dell'articolo 4-*bis* dell'O.P., ha rilevato come una serie di numerose riforme ne abbia via via ampliato nel tempo l'ambito di operatività inserendo sempre nuove fattispecie criminose nel catalogo dei reati « ostativi »: « l'articolo 4-*bis* O.P. ha così progressivamente allargato i propri confini, finendo per contenere, attualmente, una disciplina speciale relativa, ormai, a un complesso, eterogeneo e stratificato elenco di reati ». Cosicché, « accanto ai reati tipicamente espressivi di forme di criminalità organizzata, compaiono ora, tra gli altri, anche reati che non hanno necessariamente a che fare con tale criminalità, ovvero che hanno natura mono-soggettiva », reati quali la prostituzione minorile, la pornografia minorile, la violenza sessuale di gruppo, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e, da ultimo, quasi tutti i reati contro la pubblica amministrazione<sup>(16)</sup>.

Trattasi di fattispecie di reato cui il legislatore, anche se non espressione di un contesto criminale organizzato, ha voluto attribuire un particolare disvalore e le ha, di conseguenza, inserite nell'articolo 4-*bis* dell'O.P. Per detti reati, quindi, che potrebbero essere definiti di « seconda fascia », non andrà valutata la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, ma l'attualità della pericolosità sociale del condannato ed i rischi connessi ad un reinserimento nella società sulla base di elementi tali da escludere sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo di ripristino degli stessi.

#### **4. - La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2020**

Come si vedrà nel capitolo conclusivo sulle prospettive di riforma dell'ergastolo ostativo (*infra*, §. 14), uno dei temi su cui la Commissione ritiene opportuno richiamare l'attenzione del legislatore concerne la necessità che il testo di modifica dell'articolo 4-*bis* dell'O.P. sia accompagnato da una norma transitoria che disciplini la successione delle leggi nel tempo.

Si è, pertanto, ritenuto opportuno in questa sede dar conto delle sentenze emesse dalla Consulta e dell'orientamento giurisprudenziale co-

<sup>(15)</sup> *Ibidem*.

<sup>(16)</sup> *Idem*, paragrafo 12.

stante della Corte di cassazione, anche a sezioni unite, che considerano applicabili le modifiche *in peius* anche ai condannati che abbiano commesso reati prima dell'entrata in vigore delle modifiche stesse e che ritengono che le norme sull'esecuzione della pena non abbiano carattere di norme sostanziali ma processuali, applicandosi quindi il principio *tempus regit actum*. Secondo tale orientamento, le norme che disciplinano le modalità di espiazione della pena detentiva non sarebbero così soggette al principio di irretroattività della legge penale, sancito dall'articolo 25, secondo comma, della Costituzione<sup>(17)</sup>.

Sarà, dunque, compito del Parlamento valutare se la riforma in procinto di essere promulgata sia in concreto peggiorativa delle modalità di esecuzione della pena.

Sul punto, la Commissione si limita a segnalare una situazione di fatto che, al netto di altre variabili, appare obiettiva e, cioè, che l'eliminazione della presunzione legislativa assoluta, anche e soprattutto per i condannati a pena temporanea, è più favorevole comportando un esame dell'istanza del detenuto e non la mera inammissibilità.

Andrà tuttavia ponderato se, invece, la modifica dei « caratteri tipici dell'esecuzione della pena » – con eventuali nuovi limiti di pena scontata ed un significativo prolungamento del periodo da trascorrere in carcere, per accedere ai benefici, o con modifiche del termine di durata o delle prescrizioni della libertà vigilata, ovvero, ancora, vietando lo scioglimento del cumulo ed ampliando il catalogo dei reati – possa costituire, al contrario, una previsione sfavorevole.

In merito, precise indicazioni sono state fornite dal giudice delle leggi con la sentenza n. 32 del 26 febbraio 2020, che ha dichiarato illegittima l'applicazione retroattiva della legge 9 gennaio 2019, n. 3, nelle disposizioni con le quali estende ai reati contro la pubblica amministrazione le preclusioni alle misure alternative alla detenzione previste dall'articolo 4-*bis* dell'O.P. La Corte costituzionale ha stabilito, infatti, che nel caso di modifica della natura, qualità e quantità della pena operi il divieto di retroattività.

Nell'articolata motivazione della sentenza, la Consulta ricostruisce la giurisprudenza costituzionale in materia, a partire dalle modifiche *in peius* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356<sup>(18)</sup>, emanato all'indomani della strage di Capaci, che aveva subordinato la concessione dei benefici e delle misure alternative alla detenzione al presupposto della collaborazione con la giustizia, nonché la giurisprudenza della Corte di cassazione e della Corte EDU che, nell'ultimo decennio, ha esteso la garanzia dell'articolo 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)<sup>(19)</sup>.

(17) « Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso ».

(18) Decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, « Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa ».

(19) Articolo 6 (Diritto ad un equo processo) – « 1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale

Il legislatore – rileva la Corte costituzionale – sia per il decreto-legge n. 152 del 1991 (che ha introdotto l'articolo 4-*bis* dell'O.P. ed innalzato i periodi minimi di espiazione della pena per accedere ai benefici) sia per la legge n. 279 del 2002 (che ha aggiunto all'articolo 4-*bis*, comma 1, dell'O.P. i delitti con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico) ha formulato una norma transitoria. Analogo accorgimento, invece, non è stato adottato né con il decreto-legge n. 306 del 1992 né con la legge 9 gennaio 2019, n. 3<sup>(20)</sup>.

Le conclusioni cui è pervenuta la Corte EDU – prosegue la Consulta – « trovano significative conferme nella giurisprudenza di altre corti e nella legislazione di altri Paesi », tra cui gli Stati Uniti e la Francia<sup>(21)</sup>. Sulla base di tutte le considerazioni svolte, la Corte ha quindi proceduto ad « una complessiva rimediazione della portata del divieto di retroattività sancito dall'articolo 25, secondo comma, Cost. in relazione alla disciplina dell'esecuzione della pena »<sup>(22)</sup>.

Con riferimento alle norme che, lasciando inalterati tipologia e *quantum* della pena prevista per il reato, ne modifichino le modalità esecutive trasformando « la natura della pena e la sua concreta incidenza sulla libertà personale del condannato », la Corte opera una differenziazione tra le pene che, al momento della commissione del reato, potevano essere prevedibilmente eseguite fuori dal carcere e quelle stesse che, in base a modifica normativa, devono invece essere eseguite dentro il carcere.

La Corte, quindi, ha ritenuto che l'articolo 25, secondo comma, della Costituzione non si oppone « a un'applicazione retroattiva delle modifiche

---

formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia. 2. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata. 3. In particolare, ogni accusato ha diritto di: (a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico; (b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; (c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; (d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a scarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; (e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza ».

<sup>(20)</sup> Ai fini che qui rilevano, va tenuta presente la pronuncia della Corte EDU, citata nella sentenza n. 32 del 2020, della Grande Camera *Del Rio Prada contro Spagna*, 21 ottobre 2013: « La Grande Camera (...) ha ribadito che, in linea di principio, le modifiche alle norme sull'esecuzione della pena non sono soggette al divieto di applicazione retroattiva di cui all'articolo 7 CEDU, eccezion fatta –però– per quelle che determinino una ridefinizione o modificazione della portata applicativa della pena imposta dal giudice ». « Altrimenti » – ha osservato la Corte – « gli Stati resterebbero liberi, ad esempio modificando la legge o reinterpretando i regolamenti esistenti di adottare misure che retroattivamente ridefiniscano la portata della pena imposta, in senso sfavorevole per l'interessato ». « Ove il divieto di retroattività non operasse in tali ipotesi »- conclude la Corte – « l'articolo 7 CEDU verrebbe privato di ogni effetto utile per i condannati, nei cui confronti la portata delle pene inflitte potrebbe essere liberamente inasprita successivamente alla commissione del fatto ».

<sup>(21)</sup> Corte costituzionale n. 32 del 2020, paragrafo 4.2.4.

<sup>(22)</sup> *Idem*, paragrafo 4.3.

derivanti » dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3, « alla disciplina dei meri benefici penitenziari e in particolare dei permessi premio e del lavoro all'esterno »<sup>(23)</sup>.

A conclusione opposta giunge la Corte in relazione al regime di accesso per le misure alternative alla detenzione, in particolare « all'affidamento in prova al servizio sociale, alla detenzione domiciliare nelle sue varie forme e alla semilibertà, (...) misure di natura sostanziale che incidono sulla qualità e quantità della pena e che per ciò stesso modificano il grado di privazione della libertà personale imposto al detenuto »<sup>(24)</sup> nonché al divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena di cui all'articolo 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale.

Nel caso sottoposto all'esame della Consulta, la normativa sopravvenuta nei confronti dei condannati per reati di cui alla citata legge ha carattere deteriore<sup>(25)</sup> e, conseguentemente, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019 in quanto interpretato nel senso che le modificazioni introdotte dall'articolo 4-*bis*, comma 1, dell'O.P. si applichino anche ai condannati che abbiano commesso il fatto anteriormente all'entrata in vigore della suddetta legge in riferimento alle misure alternative alla detenzione previste dal titolo I, capo VI, della legge n. 354 del 1975, della liberazione condizionale prevista dagli articoli 176 e 177 del codice penale e della sospensione dell'ordine di esecuzione della pena prevista dall'articolo 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale.

Invero, anche per i permessi premio e per il lavoro all'esterno, per i quali astrattamente possono essere applicate retroattivamente modifiche normative deteriori, non è consentito al legislatore – afferma la Corte – « disconoscere il percorso rieducativo effettivamente compiuto dal condannato che abbia già raggiunto, in concreto, un grado di rieducazione adeguato alla concessione del beneficio »<sup>(26)</sup> in violazione del principio di uguaglianza e di finalismo rieducativo della pena<sup>(27)</sup>, con conseguente declaratoria di incostituzionalità dell'articolo 1, comma 6, lettera *b*), della legge n. 3 del 2019 nella parte in cui non prevede che il beneficio del permesso premio possa essere concesso ai condannati per uno dei reati ivi

<sup>(23)</sup> *Idem*, paragrafo 4.4.1.

<sup>(24)</sup> *Idem*, paragrafo 4.4.2.

<sup>(25)</sup> Invero, afferma la Corte, « oltre a precludere in via assoluta l'accesso a taluni benefici, come la detenzione domiciliare per i condannati ultrasettantenni (ciò che basterebbe, invero, a dimostrarne *per tabulas* il carattere necessariamente deteriore) rende significativamente meno probabile la concessione degli stessi, anche in considerazione delle incertezze, ancora non affrontate dalla giurisprudenza, sulla precisa estensione dell'obbligo collaborativo in capo ai condannati per reati contro la pubblica amministrazione e, segnatamente, se esso debba intendersi come limitato al singolo fatto di reato per il quale è stata pronunciata condanna, ovvero se si estenda a tutti i reati ad esso in qualche modo connessi e dei quali l'autorità giudiziaria ritenga che il condannato sia comunque a conoscenza ». Corte costituzionale, sentenza n. 32 del 2020, paragrafo 4.4.5.

<sup>(26)</sup> Corte costituzionale n. 32 del 2020, paragrafo 5.

<sup>(27)</sup> Articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione.

elencati che, prima dell'entrata in vigore della legge, abbiano raggiunto un grado di rieducazione adeguato al beneficio stesso<sup>(28)</sup>.<sup>(29)</sup>

## 5. - La sentenza della Corte costituzionale n. 113 del 2020

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 30-ter, comma 7, dell'O.P. nella parte in cui prevede, mediante rinvio all'articolo 30-bis dell'O.P., che il provvedimento relativo ai permessi premio è soggetto a reclamo al tribunale di sorveglianza entro 24 ore dalla sua comunicazione anziché prevedere a tal fine il termine di 15 giorni.

Sinteticamente, la Corte premette che nella versione originaria dell'ordinamento penitenziario erano previsti solo, all'articolo 30 dell'O.P., i permessi cosiddetti « di necessità » concedibili al detenuto nel caso di imminente pericolo di vita di un familiare o di un convivente nonché per altri eventi di particolare gravità. Aggiunge che la disciplina dei permessi premio di cui all'articolo 30-ter dell'O.P., introdotta nel 1986 con la « legge Gozzini »<sup>(30)</sup>, dispone che i relativi provvedimenti sono soggetti a reclamo al tribunale di sorveglianza, secondo le procedure di cui all'articolo 30-bis, con un termine di ventiquattro ore.

Afferma quindi che:

già con la sentenza n. 235 del 1996 la Corte aveva esaminato analoga questione di legittimità sull'eccessiva brevità di tale termine, definendo il permesso premio « uno strumento cruciale ai fini del trattamento », evidenziando « la profonda distinzione » rispetto al permesso di necessità, « istituto non connaturato all'esecuzione della pena » e rilevando la non ragionevolezza di un identico termine per ambedue le tipologie di permessi, che hanno presupposti e finalità diverse<sup>(31)</sup>;

la Corte, nel 1993, aveva ritenuto di emettere una pronuncia di inammissibilità, non rinvenendo nell'ordinamento una soluzione costituzionalmente obbligata che potesse rimediare all'eccessiva brevità del termine in esame, spettando al legislatore farsi carico di questo aspetto della disciplina<sup>(32)</sup> e così invitandolo, con successiva sentenza del 1996, « a provvedere, quanto più rapidamente, alla fissazione di un nuovo termine che contemperi la tutela del diritto di difesa con le esigenze di speditezza della procedura »<sup>(33)</sup>;

<sup>(28)</sup> « Negare, a chi si trovi nella posizione di quel condannato, la concessione del beneficio equivarrebbe a disconoscere la funzione pedagogico-propulsiva del permesso premio (sentenza n. 253 del 2019), quale strumento idoneo a consentirne un suo iniziale reinserimento nella società, in vista dell'eventuale concessione di misure alternative alla detenzione, in assenza di gravi comportamenti che dimostrino la non meritevolezza del beneficio nel caso concreto ».

<sup>(29)</sup> La ulteriore vicenda sollevata dal tribunale di sorveglianza di Potenza è relativa a condannato che, alla data di entrata in vigore della legge n. 3 del 2019, aveva già maturato, in base alla disciplina previgente, i requisiti per la concessione del permesso premio. La Corte, infatti, nella sentenza *de qua* ha riunito undici ordinanze di remissione che hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale.

<sup>(30)</sup> Legge 10 ottobre 1986, n. 663 (Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà personale).

<sup>(31)</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 235 del 1996, paragrafi 3 e 4.

<sup>(32)</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 306 del 1993.

<sup>(33)</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 235 del 1996.

« a ventiquattro anni di distanza da quel monito, rimasto inascoltato » la Corte costituzionale « non può che ribadire la valutazione di contrarietà alle norme costituzionali del termine in esame » atteso che per i reclami avverso il provvedimento relativo ai permessi di necessità la brevità del termine è correlata alla situazione di urgenza allegata dall'interessato, mentre per i permessi premio tale brevità è altresì pregiudizievole rispetto all'effettività del diritto di difesa di cui all'articolo 24 della Costituzione;

l'eccessiva brevità del termine per proporre reclamo sul provvedimento relativo al permesso premio – istituito riconosciuto dalla sentenza n. 235 del 1996 come « cruciale ai fini del trattamento » e di cui la costante giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto l'essenziale « funzione pedagogico-propulsiva che permette l'osservazione da parte degli operatori penitenziari degli effetti sul condannato del temporaneo ritorno in libertà » – può determinare altresì un indebito ostacolo alla stessa funzione rieducativa della pena *ex* articolo 27 della Costituzione;

l'introduzione della disciplina di cui all'articolo 35-*bis* dell'O.P. sul reclamo giurisdizionale (articolo 3 della legge 21 febbraio 2014, n. 10) ha ora introdotto il termine di 15 giorni per il reclamo al tribunale di sorveglianza su tutte le decisioni che incidono sui diritti del detenuto, termine che coincide con quello previsto in via generale dall'articolo 585 del codice di procedura penale per l'impugnazione dei provvedimenti emessi all'esito della camera di consiglio, « ferma restando la possibilità per il legislatore di individuare altro termine se ritenuto più congruo, nel rispetto dei principi costituzionali »;

essendovi ora una soluzione già esistente nel sistema, che si presta ad essere estesa al reclamo avverso i permessi premio, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 30-*ter*, comma 7, dell'O.P. prevedendosi il termine di 15 giorni.

## 6. – L'ordinanza della Corte costituzionale n. 97 del 2021

Particolare rilievo assume ai fini della presente relazione il contenuto dell'ordinanza n. 97 emessa dalla Corte costituzionale il 15 aprile 2021. La Consulta è stata investita dalla Corte di cassazione della questione di legittimità costituzionale degli articoli 4-*bis*, comma 1, e 58-*ter* dell'O.P. e dell'articolo 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, nella parte in cui escludono che possa essere ammesso alla liberazione condizionale il condannato all'ergastolo per delitti aggravati *ex* articolo 7 del decreto-legge citato che non abbia collaborato con la giustizia. Nel caso specifico si trattava di un detenuto che aveva scontato oltre ventisei anni di carcere, anche grazie a provvedimenti di liberazione anticipata, nei riguardi del quale il giudice remittente aveva eccepito l'effetto preclusivo assoluto della mancata collaborazione che impedisce di valutare nel merito l'istanza non essendovi stata collaborazione né accertata impossibilità o inesigibilità della collaborazione medesima.

Con ordinanza n. 97 dell'11 maggio 2021, la Corte, dopo aver ripercorso gli arresti di legittimità<sup>(34)</sup> (sentenza Viola contro Italia e necessità della condizione di « riducibilità », con un giudizio di incompatibilità strutturale della disciplina italiana con l'articolo 3 della CEDU), ha ricordato tutte le « tappe » che hanno consentito al condannato all'ergastolo di accedere alla liberazione condizionale, tra le quali:

la legge 25 novembre 1962, n. 1634, che, nel modificare l'articolo 176, comma 3, del codice penale, ha previsto che la liberazione condizionale possa essere accordata anche al condannato, nel concorso di ulteriori presupposti, che avesse scontato almeno ventotto anni di pena effettiva (escludendosi il computo dei periodi di liberazione anticipata *ex* articolo 54 dell'O.P.);

la sentenza della Corte costituzionale n. 274 del 1983 che ha esteso il beneficio della liberazione anticipata anche ai condannati all'ergastolo;

la legge 10 ottobre 1986, n. 663, che, nel modificare ulteriormente l'articolo 176, comma 3, del codice penale, ha ridotto a ventisei anni la soglia minima di pena eseguita così eliminando il carattere « effettivo » della esecuzione; inoltre, con la modifica dell'ultimo comma dell'articolo 54 dell'O.P., ha disposto che la liberazione anticipata (45 giorni per ogni semestre) si applichi anche ai condannati all'ergastolo;

la sentenza della Corte costituzionale n. 161 del 4 giugno 1997 che ha consentito la reiterabilità della richiesta di liberazione condizionale da parte del soggetto condannato all'ergastolo, pur dopo un provvedimento di revoca del detto beneficio e purché siano nuovamente maturate le condizioni.

Analoghe eccezioni erano state in precedenza respinte dalla Corte costituzionale<sup>(35)</sup> ritenendo che l'inaccessibilità anche alla liberazione condizionale per il detenuto che non collabora non è frutto di un automatismo perché è lo stesso detenuto a scegliere di non collaborare, pur essendo nelle condizioni di farlo.

L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale ha portato ad affermare che la collaborazione della giustizia non necessariamente è simbolo di credibile ravvedimento e risocializzazione (potendo essere resa allo scopo di ottenere i benefici previsti dalla legge) e, di converso, la scelta di non collaborare può essere determinata da ragioni che nulla hanno a che vedere con il mantenimento di legami con le associazioni criminali di riferimento (tra le motivazioni alternative, il timore di conseguenze per la famiglia o per la sicurezza dei propri cari, le autoincriminazioni per fatti non ancora giudicati).

Riprendendo le valutazioni contenute nella sentenza n. 253 del 2019, la Corte ha ritenuto che anche per la liberazione condizionale la presunzione debba diventare relativa e che, come tale, possa essere vinta da prova contraria, valutabile dal tribunale di sorveglianza, con riguardo all'intero

<sup>(34)</sup> Compresa la più volte citata sentenza 253 del 2019 che ha introdotto, come sopra accennato, la possibilità di concedere permessi premio ai condannati per reati ostativi anche quando non abbiano collaborato con la giustizia.

<sup>(35)</sup> Corte costituzionale, sentenze n. 306 del 1993 e n. 135 del 2003.

percorso carcerario, sulla base di allegazioni specifiche e in presenza delle condizioni indicate dalla sentenza n. 253 del 2019.

Ciò premesso, la Corte ha tuttavia ritenuto necessario precisare che, rispetto al caso dei permessi premio, per la liberazione condizionale « la posta in gioco è ancora più radicale », atteso che « è qui in esame l'accesso al ben diverso istituto che determina, all'esito positivo del periodo di libertà vigilata, l'estinzione della pena e il definitivo riacquisto della libertà »<sup>(36)</sup>.

La Corte ribadisce che l'appartenenza ad un'associazione di tipo mafioso implica un'adesione stabile ad un sodalizio, radicato nel territorio, dotato di forza intimidatrice e capace di protrarsi nel tempo, di talché è ben possibile che il vincolo associativo permanga inalterato anche dopo lunghe carcerazioni, e che la valutazione del superamento dell'attualità dei collegamenti deve rispondere a criteri di particolare rigore e di natura probatoria.

Come affermato anche dalla sentenza n. 253 del 2019 (*supra* §. 3), la presunzione di pericolosità sociale del condannato all'ergastolo che non collabora, per quanto non più assoluta, non può essere vinta e superata dalla sola regolare condotta carceraria, dalla mera partecipazione al percorso rieducativo, né da una soltanto dichiarata dissociazione.

Tuttavia, la Corte costituzionale esprime la consapevolezza che un proprio intervento meramente demolitorio potrebbe mettere a rischio il complessivo equilibrio della disciplina e, soprattutto, le esigenze di prevenzione generale e di sicurezza collettiva perseguite per contrastare il pervasivo e radicato fenomeno della criminalità mafiosa.

Sarebbe altresì incongrua, ove operata dalla Corte costituzionale, con i limitati strumenti a sua disposizione, l'equiparazione, per le condizioni di accesso alla libertà condizionale, tra il condannato all'ergastolo non collaborante e gli ergastolani collaboranti (sempre per delitti di contesto mafioso). Sottolinea, poi, la Corte che la mancata collaborazione, se non può essere condizione ostativa assoluta, può invece fondare una presunzione di pericolosità specifica: spetta al legislatore decidere le scelte opportune per distinguere tra le due categorie di ergastolani: « ad esempio, annoverarsi la emersione delle specifiche ragioni della mancata collaborazione, ovvero l'introduzione di prescrizioni peculiari che governino il periodo di libertà vigilata del soggetto in questione »<sup>(37)</sup>.

Si tratta di tipiche scelte di politica criminale ed attengono, nel *quomodo*, alla discrezionalità legislativa per accompagnare l'eliminazione della collaborazione quale unico strumento per accedere alla liberazione condizionale, superando così il « problema strutturale » evidenziato dalla CEDU nella sentenza Viola contro Italia.

Pertanto – osserva la Corte – sulle intenzioni di riforma maturate vi è la relazione approvata da questa Commissione parlamentare antimafia il 20 maggio 2020 cui la presente fa seguito, le proposte di legge già presentate in Parlamento nella legislatura corrente<sup>(38)</sup>, le dichiarazioni del Governo al Consiglio d'Europa sullo stato di esecuzione della sentenza

<sup>(36)</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 97 del 2021, paragrafo 8.

<sup>(37)</sup> *Idem*, paragrafo 9.

<sup>(38)</sup> In particolare, XVIII legislatura, atto Camera n. 1951.

Viola contro Italia, elementi tutti che dimostrano la necessità che l'intervento di modifica di aspetti essenziali dell'ordinamento penale e penitenziario debba essere oggetto di una complessiva, coordinata e ponderata valutazione da parte del legislatore, tenuto conto del fatto che sono coinvolti aspetti « apicali » della normativa.

Dopo aver rilevato come il « catalogo » della prima fascia dei reati di cui all'articolo 4-*bis* dell'O.P. comprenda non solo reati di diversa natura (quali la criminalità terroristica) ma anche delitti privi di riferimento al crimine organizzato (come i reati contro la pubblica amministrazione o quelli di natura sessuale) e che al condannato non collaborante per tutti detti reati è precluso l'accesso ad ogni beneficio penitenziario (salva la liberazione anticipata ed i permessi premio), la Corte segnala il pericolo insito in una sua eventuale pronuncia di accoglimento della questione sollevata, che darebbe vita ad un sistema penitenziario incoerente, atteso che i condannati non collaboranti potrebbero accedere alla liberazione condizionale ma non alle altre misure alternative – quali il lavoro all'esterno e la semilibertà –, misure che, normalmente, segnano in progressione, dopo i permessi premio, l'avvio verso il recupero della libertà.

Per tali motivi la Corte ha rinviato il giudizio e fissato una nuova discussione al 10 maggio 2022.

## 7. – La sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2022

La Corte costituzionale è stata investita dal magistrato di sorveglianza di Padova della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4-*bis*, comma 1-*bis*, dell'O.P., nella parte in cui prevede che i permessi premio di cui all'articolo 30-*ter* dell'O.P. possano essere concessi ai condannati « che abbiano ottenuto la collaborazione impossibile e inesigibile », ove sia accertata l'assenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata. Nel caso specifico si trattava di una istanza di concessione di permesso premio avanzata da detenuto in espiazione di pena comminata per delitti ostativi alla concessione dei benefici, in assenza di collaborazione.

A seguito della sentenza n. 253 del 2019 che, come detto, ha trasformato la presunzione di pericolosità del detenuto non collaborante da assoluta in relativa, richiedendo l'esclusione non solo dell'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata ma anche del pericolo di ripristino di tali collegamenti (*supra*, §. 3), ad avviso del remittente per accedere ai permessi premio si sarebbero delineati due distinti « regimi di valutazione della pericolosità dei condannati per reati *ex* articolo 4-*bis* O.P. ».

Vi sarebbe, in altri termini, un doppio regime probatorio riferito ai detenuti non collaboranti condannati per reati cosiddetti « ostativi », differenziato a seconda che la mancata collaborazione dipenda da una scelta consapevole oppure dall'impossibilità o inesigibilità della cooperazione con la giustizia: nel primo caso, va altresì accertata l'assenza del pericolo di ripristino dei collegamenti; nel secondo, il magistrato di sorveglianza dovrebbe valutare solo se siano o meno sussistenti rapporti attuali con il contesto malavitoso.

La Corte costituzionale, dopo aver sinteticamente ricostruito i mutamenti apportati, in relazione al solo permesso premio, alla disciplina quale risultante dalla sentenza n. 253 del 2019, si è soffermata sul « contenuto degli oneri dimostrativi » utili a superare la presunzione.

Invero, la peculiare natura dei reati di criminalità organizzata, « nonché la ribadita non irragionevolezza della presunzione di pericolosità, purché non assoluta, dei detenuti che decidono di non collaborare con la giustizia, inducono la sentenza ricordata [ndr.: la n. 253 del 2019] a ricavare dal sistema costituzionale e legislativo la necessità di uno specifico canone probatorio – governato da criteri di particolare rigore, proporzionati alla forza del vincolo imposto dal sodalizio criminale del quale si esige l'abbandono definitivo' per la concessione del permesso premio »<sup>(39)</sup>.

La sentenza fa, così, riferimento all'acquisizione di « congrui e specifici elementi, sul modello del regime di prova rafforzata » richiesto ai detenuti prima dell'introduzione del requisito della collaborazione con la giustizia<sup>(40)</sup>.

Osserva la Corte che trattasi della stessa disciplina che permane nel comma 1-*bis* dell'articolo 4-*bis* dell'O.P. per i differenti casi di collaborazione impossibile, inesigibile o oggettivamente irrilevante.

Viceversa, per i detenuti che scelgano di non collaborare, la disciplina è più stringente, richiedendosi il regime probatorio rafforzato per « l'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 ed ambientali »<sup>(41)</sup>, onere di allegazione che grava sul condannato che richiede il beneficio.

È quindi evidente, come afferma la giurisprudenza di legittimità, che « la disciplina applicabile al detenuto non collaborante per sua scelta diverge da quella che governa i casi di collaborazione impossibile o inesigibile »<sup>(42)</sup>.

Sottolinea la Corte costituzionale che, ove venisse accolta l'eccezione prospettata, diventerebbe più gravosa la posizione del condannato che richieda o abbia già ottenuto l'accertamento dell'impossibilità o inesigibilità della collaborazione, dovendosi applicare anche a costoro lo *standard* probatorio più rigoroso sui temi di prova e sugli oneri di allegazione.

La prevalente giurisprudenza di legittimità ha colto una « differenza ontologica » tra le due categorie di detenuti: occorre, dunque, distinguere « la posizione di chi può collaborare ma soggettivamente non vuole (silente per sua scelta) », da quella di chi « vuole collaborare ma oggettivamente non può (silente suo malgrado) »<sup>(43)</sup>.

Il carattere volontario della scelta di non collaborare costituisce un sintomo di allarme, tale da esigere anche l'acquisizione di elementi idonei ad escludere il pericolo del ripristino dei collegamenti con la criminalità

<sup>(39)</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 20 del 2022, paragrafo 4.1.

<sup>(40)</sup> *Ibidem*.

<sup>(41)</sup> *Ibidem*.

<sup>(42)</sup> *Ibidem*.

<sup>(43)</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 20 del 2022, paragrafo 2.

organizzata. Ove, invece, la collaborazione non possa essere prestata, la giurisprudenza di legittimità ritiene che l'atteggiamento del detenuto abbia un significato neutro, potendosi così circoscrivere il tema di prova, per superare il regime ostativo, all'esclusione di attualità dei collegamenti.

La valutazione delle motivazioni di tutti i detenuti non collaboranti (per scelta o per impossibilità) potrà sempre avvenire ed essere valorizzata, sottolinea la Consulta, nella fase dell'esame concernente la valutazione della « meritevolezza » del permesso premio richiesto.

Conseguentemente la Corte ha dichiarato non fondata la questione in riferimento all'articolo 3 della Costituzione e dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'articolo 27, terzo comma, della Costituzione.

### **8. - L'ordinanza del tribunale di sorveglianza di Perugia del 23 settembre 2021**

Con ordinanza del 23 settembre 2021, il tribunale di sorveglianza di Perugia ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4-*bis*, comma 1, dell'O.P. nella parte in cui non prevede che ai detenuti per delitti diversi da quelli di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale e da quelli commessi con metodo o finalità mafiosa, che non abbiano collaborato con la giustizia, possa essere concesso l'affidamento in prova al servizio sociale, quando siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo di ripristino di tali collegamenti.

Sul punto, alla data di approvazione della presente relazione, la Corte costituzionale non si è ancora pronunciata. La Commissione ritiene parimenti opportuno darne contezza, atteso che la questione rimessa alla valutazione della Consulta rientra nello spettro di possibile azione del legislatore chiamato ad intervenire sull'articolo 4-*bis* dell'O.P., attenendo alle preclusioni assolute già dichiarate incostituzionali, limitatamente ai permessi premio, con la sentenza n. 253 del 2019 (*supra*, §. 3).

Il caso specifico sollevato dal tribunale di sorveglianza di Perugia attiene ad un soggetto condannato in via definitiva alla pena di dieci anni di reclusione per associazione per delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti, fatto commesso fino al 2015, con fine pena all'11 giugno 2022, tenuto conto della liberazione anticipata concessa.

La pena in espiazione, riferibile ad un reato compreso nell'elenco di cui all'articolo 4-*bis*, comma 1, dell'O.P., non consente la concessione di lavoro all'esterno, permessi premio o misure alternative in assenza del requisito della collaborazione *ex* articolo 58-*ter* dell'O.P. o della collaborazione *ex* articolo 4-*bis*, comma 1-*bis*, dell'O.P. (impossibile, inefficace o inesigibile), il cui accertamento non è mai stato richiesto dal condannato.

A seguito della più volte citata sentenza della Corte costituzionale n. 253 del 2019, il detenuto ha richiesto un permesso premio evidenziando, tra l'altro, il tempo trascorso in detenzione, il ruolo di mero custode della sostanza stupefacente, lo stile di vita morigerato dei familiari e, dopo una

articolata istruttoria<sup>(44)</sup>, il magistrato di sorveglianza di Spoleto concedeva il permesso, risultando l'assenza di collegamenti del condannato con la criminalità organizzata ed insussistente il pericolo di un loro ripristino. Gli accertamenti, va rilevato, venivano estesi anche sul nucleo familiare.

Successivamente il condannato ha fruito di permessi premio con cadenza mensile e, nel prosieguo, per più giorni e anche nel territorio di origine, ove aveva commesso i reati, rispettando sempre le prescrizioni impostegli.

Ha, quindi, chiesto di accedere all'affidamento in prova al servizio sociale, con attività lavorativa comprovata e riscontrata dal competente ufficio locale per l'esecuzione penale esterna (UEPE) e, in subordine, alla detenzione domiciliare, anche per motivi di salute.

Il tribunale ha sospeso il procedimento rimettendo gli atti alla Corte costituzionale, dovendo, altrimenti, dichiarare l'inammissibilità dell'istanza di affidamento presentata dal condannato in assenza del requisito della collaborazione, ritenendo non sussistenti i presupposti per la detenzione domiciliare (rispetto alla quale non vi sarebbe ostatività) atteso che dalla documentazione medica emergeva un quadro sanitario rassicurante.

La progressione trattamentale, volta a favorire un graduale rientro nella società, anche dopo la citata sentenza n. 253 del 2019, non può però essere attuata, essendo rimasto il meccanismo preclusivo assoluto sulla base del titolo del reato in assenza di collaborazione.

Nel caso di accoglimento della questione – rileva il remittente – non vi sarebbe un'automatica concessione del beneficio ma il tribunale di sorveglianza potrebbe valutare i progressi compiuti durante le sperimentazioni premiali e mediante la prosecuzione dell'osservazione intramuraria.

Conseguentemente, è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale.

## 9. – L'audizione della Ministra della giustizia, Marta Cartabia

Prima di entrare nel merito delle audizioni specifiche svolte dalla Commissione nell'ambito dell'inchiesta parlamentare sul tema della presente relazione (*infra*, §. 10 e seguenti), si ritiene opportuno riportare un estratto, per la parte di interesse, dell'intervento della Ministra della giustizia, Marta Cartabia, già Presidente della Corte costituzionale<sup>(45)</sup>, audita da questa Commissione parlamentare il 10 giugno 2021 sulle linee di azione del Governo nelle politiche di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso.

La Guardasigilli si è soffermata, tra l'altro, sull'ordinanza n. 97 del 2021 (*supra* §. 4) pronunciata dalla Consulta poche settimane prima del suo intervento in Commissione, rilevando che secondo gli insegnamenti della

<sup>(44)</sup> All'uopo, era stato interessato il Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica, la Direzione distrettuale antimafia, la Divisione anticrimine della Questura, il Comando provinciale dei Carabinieri, nonché prevista l'acquisizione di relazioni della casa circondariale, del certificato penale e dei carichi pendenti dell'istante.

<sup>(45)</sup> Componente della Corte costituzionale che ha deliberato la sentenza n. 253 del 2019; Presidente della Corte per la sentenza n. 113 del 2020 e per la sentenza n. 32 del 2020.

Corte « la mancata collaborazione con la giustizia può continuare ad essere sintomo, una presunzione relativa – e dunque superabile – di mancato ravvedimento, ma tale presunzione non può essere assoluta, deve poter essere vinta da una prova contraria »<sup>(46)</sup>.

Questa pronuncia – ha proseguito la Ministra – segue altre precedenti e, in particolare, la sentenza n. 253 del 2019 sui permessi premio (*supra* §. 3) ma con una differenza importante: in questo caso la Corte non ha ancora pronunciato l’illegittimità costituzionale delle norme impugnate, che restano vigenti, ma ha dato il termine di un anno al Parlamento per intervenire e modificare la normativa sì da renderla conforme ai principi enunciati.

Tale mutamento di tecnica decisionale operato dalla Corte costituzionale (sospensione del giudizio e fissazione di udienza al 10 maggio 2022), già sperimentato in materia di suicidio assistito e in tema di pene detentive per i reati di diffamazione a mezzo stampa, non può essere ignorato e, ad avviso della Ministra, il Parlamento non dovrebbe perdere l’occasione di raccogliere l’invito della Corte a rivedere e dare coerenza costituzionale alla normativa censurata.

« Si tratta » – ha affermato – « di un invito a modificare l’assetto vigente rimuovendone i profili di incostituzionalità per scrivere nuove norme che tengano in considerazione le peculiarità del fenomeno mafioso e della criminalità organizzata, cioè ad evitare che siano assimilati al trattamento e alle modalità di esecuzione penale degli altri reati comuni »<sup>(47)</sup>.

Così, ha aggiunto la ministra Cartabia, « a titolo esemplificativo, si potrebbero prevedere specifiche condizioni e costruire specifiche procedure per l’accesso alla liberazione condizionale e agli altri benefici penitenziari in caso di reati connessi alla mafia, procedure e condizioni diverse, più rigorose rispetto a quelle applicabili agli altri detenuti ». In tale contesto, sempre a titolo esemplificativo, ha suggerito che il Parlamento preveda specifiche prescrizioni, indicazioni e richieste « che governino il periodo della libertà vigilata, anche regolandone diversamente la durata »<sup>(48)</sup>.

La sfida per il Parlamento risiede, dunque, nell’individuare, nell’arco di tempo concesso dalla Corte, tali « regole speciali », stabilendo « un regime adeguato che consenta la liberazione condizionale per i condannati di mafia anche se non collaboranti, tenendo conto però delle particolari caratteristiche dei reati di associazione mafiosa e tenendo conto, altresì, che le condizioni di accesso ai benefici dovranno essere diverse rispetto a quelle previste per chi collabora. Lo dice espressamente la Corte: “La mancata collaborazione, se non può essere condizione ostativa assoluta, è comunque non irragionevole fondamento di una presunzione di pericolosità specifica” »<sup>(49)</sup>.

<sup>(46)</sup> Resoconto stenografico n. 124, audizione della Ministra della giustizia, Marta Cartabia, del 10 giugno 2021.

<sup>(47)</sup> *Ibidem*.

<sup>(48)</sup> *Ibidem*.

<sup>(49)</sup> *Ibidem*.

Si tratta, dunque, ad avviso della Guardasigilli, di « una terza ipotesi da percorrere da parte del legislatore » che dovrebbe svilupparsi attorno alle seguenti linee direttrici.

In primo luogo, occorrerà « calare » la riforma « nel quadro dell'attuale realtà penitenziaria ». Al riguardo, la Ministra ha illustrato alcuni dati in suo possesso: « dopo la decisione n. 253 del 2019, che riguardava i permessi premio, sei detenuti al regime di cui all'articolo 41-*bis* (ergastolani) hanno chiesto la possibilità di fruire dei permessi premio. Ad oggi, tra i detenuti al regime di cui all'articolo 41-*bis*, nessuno lo ha ottenuto: zero dal 41-*bis*, uno dal circuito di alta sicurezza 1 e zero dal circuito di alta sicurezza 2 (...). Non c'è da sorprendersi; del resto, l'applicazione del regime di cui all'articolo 41-*bis* presuppone l'attualità dei collegamenti con le organizzazioni criminali, sicché per chi è in quel regime l'accesso ai benefici penitenziari non risulta possibile, perché non è compatibile con una valutazione di sicuro ravvedimento richiesta dalla Corte costituzionale per la concessione dei benefici »<sup>(50)</sup>.

In secondo luogo, a garanzia dei magistrati che sono chiamati a pronunciarsi sulle istanze per la concessione dei benefici penitenziari, è necessario che continui ad essere assicurata « una lunga catena di controlli e persone a valutare ogni singola richiesta ». In merito, la Guardasigilli osserva che « dietro ogni domanda di ammissione ai benefici non c'è e non ci sarà mai un solo giudice di sorveglianza a doversi pronunciare. Anche se la sua dovrà essere l'ultima firma, prima ci saranno quelle dei procuratori che hanno indagato e che indagano sulla persona in questione, ci sarà la Procura nazionale antimafia, ci saranno i vertici della direzione trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) ».

In terzo luogo, infine, la Ministra Cartabia suggerisce di valutare la possibilità di percorrere il criterio del cosiddetto « doppio binario », secondo un orientamento già espresso da questa Commissione parlamentare nella precedente relazione del 2020 cui la presente fa seguito<sup>(51)</sup>. « Il futuro intervento legislativo » – ha affermato la Ministra della giustizia – « dovrà anche considerare che si potranno distinguere regimi diversi per i vari reati a cui fa riferimento l'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, che oggi comprende delitti diversi, anche privi di riferimento al crimine organizzato ».

Ha aggiunto, infine, che « saranno utilissimi al dibattito i contributi offerti da ultimo proprio da codesta Commissione nella relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-*bis*, che propone, tra le altre cose, una sorta di “doppio binario” che preveda, nel caso di reati connessi con la criminalità organizzata terroristico-eversiva, un più rigoroso accertamento per la concessione del beneficio »<sup>(52)</sup>.

<sup>(50)</sup> Nella circostanza, la Ministra Cartabia ha fornito il dato statistico, alla data dell'audizione (10 giugno 2021), dei detenuti ristretti al regime differenziato di cui all'articolo 41-*bis* dell'O.P.: 740 uomini e 13 donne, per un totale di 753.

<sup>(51)</sup> Doc. XXIII n. 3 « *Relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 in materia di ordinamento penitenziario e sulle conseguenze derivanti dalla sentenza n. 253 della Corte costituzionale* », approvata dalla Commissione nella seduta del 20 maggio 2020.

<sup>(52)</sup> Resoconto stenografico n. 124, audizione della Ministra della giustizia, Marta Cartabia, del 10 giugno 2021.

In tal modo, per quanto riguarda i reati cosiddetti di « prima fascia », « attraverso un'allegazione proveniente dalla stessa parte istante, devono poter essere acquisiti elementi in grado di escludere sia l'attualità di collegamenti con le organizzazioni criminali, sia il pericolo di un loro ripristino futuro ». Per quanto riguarda invece, gli altri reati di cui al comma 1 dell'articolo 4-*bis*, la Ministra propone « che sia tenuta in considerazione solo l'attuale pericolosità sociale del detenuto, insieme ai rischi connessi a un suo eventuale ritorno in società »<sup>(53)</sup>.

## 10. – L'inchiesta parlamentare: analisi e proposte emerse nel corso delle audizioni

La Commissione, tenuto conto dell'ordinanza n. 97 del 2021 della Corte costituzionale (supra, §. 6), ha ritenuto necessario avviare un rapido ciclo di audizioni per valutare la portata concreta della pronunzia e prospettare soluzioni costituzionalmente orientate che salvaguardino i cardini di una efficace politica di contrasto alla criminalità organizzata.

Sul tema sono stati auditi in plenaria i procuratori della Repubblica presso i tribunali di Napoli<sup>(54)</sup> e Roma<sup>(55)</sup>, i presidenti dei tribunali di sorveglianza di Milano<sup>(56)</sup> e Trieste<sup>(57)</sup>, un accademico – esperto della materia – docente di diritto costituzionale presso l'Università degli studi Roma Tre<sup>(58)</sup> ed il consigliere Sebastiano Ardita, componente togato del Consiglio superiore della magistratura, membro della Commissione « carceri ed esecuzione della pena » dello stesso Consiglio<sup>(59)</sup>.

Gli auditi, oltre a rappresentare le condizioni di lavoro della magistratura di sorveglianza e la situazione degli istituti penitenziari, hanno fatto costante riferimento alla proposta di legge in discussione alla Commissione giustizia della Camera dei deputati (nel testo formulato alla data delle rispettive audizioni) con la quale si intende disciplinare la materia dell'ergastolo ostativo per evitare la declaratoria di incostituzionalità, evidenziando possibili criticità e fornendo suggerimenti e proposte.

Sinteticamente, può dirsi che con tale provvedimento (licenziato da un solo ramo del Parlamento alla data di approvazione della presente relazione) viene sostituito integralmente il vigente comma 1-*bis* dell'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, prevedendo che i benefici possano essere concessi « anche » in assenza di collaborazione. Si prevede altresì: il divieto di scioglimento del cumulo, ora consentito alla magistratura di sorve-

<sup>(53)</sup> *Ibidem*.

<sup>(54)</sup> Resoconto stenografico n. 163, audizione del procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, Giovanni Melillo, del 23 febbraio 2022.

<sup>(55)</sup> Resoconto stenografico n. 168, audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma, Francesco Lo Voi, del 16 marzo 2022.

<sup>(56)</sup> Resoconto stenografico n. 164, audizione della presidente del tribunale di sorveglianza di Milano, Giovanna Di Rosa, del 2 marzo 2022.

<sup>(57)</sup> Resoconto stenografico n. 165, audizione del presidente del tribunale di sorveglianza di Trieste, Giovanni Maria Pavarin, del 2 marzo 2022.

<sup>(58)</sup> Resoconto stenografico n. 163, audizione del professor Marco Ruotolo, docente di diritto costituzionale presso l'Università degli studi Roma Tre, del 23 febbraio 2022.

<sup>(59)</sup> Resoconto stenografico n. 167, audizione del consigliere Sebastiano Ardita, componente del Consiglio superiore della magistratura, del 15 marzo 2022.

glianza; la competenza del tribunale di sorveglianza (e non più del magistrato di sorveglianza) per la concessione dei benefici, solo per alcuni gravi delitti; l'aumento della pena scontata da ventisei a trenta anni quale soglia per accedere alla liberazione condizionale, nonché da cinque a dieci anni del periodo di libertà vigilata e, con riguardo agli altri benefici, l'aumento dalla metà a due terzi della pena espiata; l'inserimento di una norma transitoria.

### 10.1 - Gli uffici inquirenti

#### a) Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli

Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, Giovanni Melillo, nel valutare positivamente che sia il legislatore a sciogliere i « nodi problematici » posti dall'ordinanza n. 97 della Corte costituzionale, ha sottolineato l'importanza di guardare con realismo alla realtà dei fenomeni mafiosi, ricordando che il « carcere è un luogo di ordinaria operatività dei legami e dei circuiti criminali » e che, non a caso, l'omicidio del giudice Cesare Terranova è stato deciso in carcere, dove vengono altresì dirette, ancora oggi, le attività criminali <sup>(60)</sup>.

Anche il regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'O.P. è caratterizzato da sostanziale ineffettività per la povertà strutturale del sistema penitenziario che vanifica ogni finalità preventiva, atteso che reparti dedicati a tale regime hanno celle collocate una di fronte all'altra, consentendo lo scambio di comunicazione tra i detenuti e che, in realtà, non è assicurato il contenimento della loro pericolosità. A tal riguardo, ha fatto riferimento, a titolo di esempio, ad un detenuto al regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'O.P. del carcere di Parma nella cui cella erano stati rinvenuti tre cellulari, tra cui uno *smartphone*.

L'auditore ha auspicato una complessiva riorganizzazione dei circuiti penitenziari in quanto il solo regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'O.P. è disciplinato da norme di legge, mentre il sistema dell'alta sicurezza si fonda su mere circolari emanate dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Ha richiamato l'attenzione della Commissione sulla realtà degli istituti penitenziari, di fatto controllati dalle organizzazioni mafiose che, « da un lato, si sottraggono a ogni controllo e, dall'altro, generano oppressioni sistematiche e condizioni di brutale asservimento degli altri detenuti ». Si tratta di una situazione di inequivocabile allarme, tanto che « si può persino giungere a dire che le organizzazioni mafiose partecipano al governo della sicurezza del carcere, anche per conservare i vantaggi correlati alla debolezza delle funzioni di controllo e ciò malgrado l'abnegazione e la professionalità di tanti operatori dell'amministrazione penitenziaria » <sup>(61)</sup>.

Il procuratore Melillo ha, poi, espresso perplessità sull'attuale capacità dell'Amministrazione penitenziaria di fornire informazioni specifiche sul

<sup>(60)</sup> Resoconto stenografico n. 163, audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, Giovanni Melillo, del 23 febbraio 2022.

<sup>(61)</sup> Il procuratore ha ricordato che « la rivolta durante la pandemia a Poggioreale è cessata immediatamente dopo la diffusione di un documento dei detenuti dell'alta sicurezza (primo

percorso rieducativo dei detenuti nel circuito alta sicurezza. Ha citato emblematicamente il caso di Renato Cinquegranella, uno dei principali latitanti appartenenti alla camorra, condannato per un efferato omicidio avvenuto negli anni Ottanta, arrestato, evaso nel 1989 durante il secondo permesso premio, riarrestato nel 1991. Quando nel 2002 gli vennero nuovamente concessi dei permessi premio, in occasione del quarto ottenuto evase, dandosi da allora alla latitanza.

Proprio perché la pericolosità sociale del detenuto mafioso non è confinata nell'area di cui all'articolo 41-*bis* dell'O.P., va, ad avviso dell'audito, ripristinata la struttura originaria dell'articolo 4-*bis* dell'O.P., differenziando, come ha suggerito la Corte costituzionale<sup>(62)</sup>, i reati di « prima fascia » dagli altri reati, prevedendo per i primi – ovvero l'associazione di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale e i reati di contesto mafioso – un regime di prova rafforzata, una diversa soglia temporale di esecuzione della pena, anche distinguendo tra pena detentiva effettivamente eseguita e quella risultante dalle decurtazioni correlate alla liberazione anticipata, atteso che i detenuti di mafia hanno sempre una corretta e regolare condotta carceraria.

Invero, pur trattandosi di un punto delicato, la cui valutazione è di natura prettamente politica, non può, realisticamente, non valutarsi che tali automatismi *in bonam partem*, necessari per il decongestionamento del numero dei detenuti, sono « però in contrasto con la stessa logica del trattamento e della finalità rieducativa della pena e, con l'abbandono del regime di ostatività, rischiano di alimentare una pericolosa sensazione di indebolimento del valore simbolico di cui all'articolo 4-*bis*, comma 1, che anche nella prospettiva illuminata della Corte costituzionale, conserva la sua emblematica importanza e la sua giustificazione costituzionale »<sup>(63)</sup>.

Le organizzazioni mafiose mutano le loro strategie adattandole alle norme e alle politiche criminali. Invero, si sta diffondendo la mera dissociazione tra le figure di vertice delle organizzazioni mafiose o anche il ricorso strumentale alle categorie della collaborazione impossibile, inesigibile o obiettivamente irrilevante. È quindi necessario, ad avviso dell'audito, mantenere per i delitti di mafia e di terrorismo regole sostanziali e processuali differenziate e valutare, poi, se estendere tali regole anche ai reati commessi in esecuzione di un medesimo disegno criminoso.

Con specifico riferimento al contenuto della proposta di legge, ancora in discussione alla Commissione giustizia della Camera dei deputati alla data della sua audizione, il procuratore Melillo ha proposto che il termine per svolgere gli accertamenti ivi previsti per la valutazione delle istanze per la concessione dei benefici<sup>(64)</sup> non sia di trenta giorni, ma venga indicato

---

firmatario il noto detenuto Antonio Bastone) con il quale si chiedeva la cessazione immediata delle violenze e si esprimeva solidarietà alla direzione del carcere e alla Polizia penitenziaria. »

<sup>(62)</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 253 del 23 ottobre 2019 (*supra*, §. 3).

<sup>(63)</sup> Resoconto stenografico n. 163, audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, Giovanni Melillo, del 23 febbraio 2022.

<sup>(64)</sup> Alla data dell'audizione il disegno prevede, aggiungendo al comma 2 dell'articolo 1-*bis* dell'O.P. i seguenti periodi: « Nei casi di cui al comma 1-*bis*, 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

all'occorrenza dal tribunale, onde evitare che esso sia gravato dalla necessità di assumere l'eventuale provvedimento di proroga, tenuto altresì conto che le istanze di ammissione ai benefici, in caso di rigetto, sono reiterabili senza limite.

Il dottor Melillo ha, poi, espresso perplessità sulla norma che rende possibile ai procuratori distrettuali di partecipare alle udienze del tribunale di sorveglianza, essendovi già la disciplina dettata dall'articolo 570 del codice di procedura penale<sup>(65)</sup>.

Ha, altresì, sottolineato che nel caso in cui il condannato intenda attuare forme risarcitorie o percorsi di giustizia riparativa è opportuno svolgere accertamenti sulla liceità dei mezzi economici profusi dal detenuto, ben potendo l'offerta di una somma di denaro non costituire l'espressione di un personale impegno alla revisione critica del proprio operato ma il mero strumentale impiego di proventi illeciti ed, anzi, un elemento attestante collegamenti con l'associazione criminale di appartenenza<sup>(66)</sup>.

L'audito ha sollecitato il legislatore a valutare l'opportunità di concentrare la competenza sul tribunale di Roma per tutte le istanze avanzate dai detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'O.P. Una siffatta soluzione eviterebbe, a suo avviso, il rischio di pronunce diverse, essendo astrattamente possibile che il tribunale capitolino disponga la proroga del regime « duro » ed altro tribunale di sorveglianza territoriale, invece, ritenendo cessati i collegamenti, adotti un provvedimento di segno contrario. Peraltro, il tribunale di sorveglianza di Roma potrebbe far fronte alle istanze dei soggetti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'O.P., atteso che si tratta di circa 1.200 detenuti di cui il tribunale della Capitale già si occupa ed in relazione ai quali dispone di un patrimonio di conoscenze aggiornato.

---

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 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 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 ».

<sup>(65)</sup> Art. 570 del codice di procedura penale (Impugnazione del pubblico ministero) – « 1. Il procuratore della Repubblica presso il tribunale e il procuratore generale presso la corte di appello possono proporre impugnazione, nei casi stabiliti dalla legge, quali che siano state le conclusioni del rappresentante del pubblico ministero. Salvo quanto previsto dall'articolo 593-*bis*, comma 2, il procuratore generale può proporre impugnazione nonostante l'impugnazione o l'acquiescenza del pubblico ministero presso il giudice che ha emesso il provvedimento.

2. L'impugnazione può essere proposta anche dal rappresentante del pubblico ministero che ha presentato le conclusioni.

3. Il rappresentante del pubblico ministero che ha presentato le conclusioni e che ne fa richiesta nell'atto di appello può partecipare al successivo grado di giudizio quale sostituto del procuratore generale presso la corte di appello. La partecipazione è disposta dal procuratore generale presso la corte di appello qualora lo ritenga opportuno. Gli avvisi spettano in ogni caso al procuratore generale ».

<sup>(66)</sup> Del medesimo avviso anche altri auditi dalla Commissione, cfr. audizione del consigliere Sebastiano Ardita, componente del Consiglio superiore della magistratura, del 15 marzo 2022 e l'audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma, Francesco Lo Voi, del 16 marzo 2022.

In ogni caso, suggerisce l'esecuzione di scrupolosi accertamenti, in caso di lavoro esterno, sulle imprese e sugli imprenditori che offrono opportunità di lavoro ai detenuti e, concordando con la posizione espressa in audizione dal professor Ruotolo (*infra*, §. 10.2), ritiene necessaria una precisazione normativa sull'inammissibilità delle istanze avanzate dai detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'O.P.

Ha convenuto sulla necessità di una norma transitoria. Ritiene che la riforma non debba tradursi in una delegittimazione della collaborazione, che, anzi, dovrebbe essere valorizzata, assicurando una reale ed efficace protezione da ogni tentativo di condizionamento corruttivo o intimidatorio sia del collaboratore che del nucleo familiare. Va tenuto conto che al collaboratore viene chiesto, sin dal primo interrogatorio, l'indicazione di tutti i beni posseduti con conseguente sequestro, mentre per il detenuto non collaboratore si prevede che vengano effettuati solo accertamenti patrimoniali. Ha, quindi, prospettato che tra gli elementi di necessaria allegazione da parte del condannato per delitti di mafia o contesto mafioso potrebbe essere inserita anche l'indicazione delle disponibilità patrimoniali frutto di illecite accumulazioni.

In conclusione, il dottor Melillo ha sottolineato la necessità che la modifica legislativa *de qua* debba essere accompagnata e sostenuta da un adeguato rafforzamento dell'organico della magistratura di sorveglianza (alla quale, ad oggi, non è stato destinato personale dell'ufficio del processo) con nuove e significative risorse, nonché dall'urgente ripianamento degli organici della polizia penitenziaria e dal potenziamento della polizia giudiziaria. D'altronde, le scelte legislative – ha aggiunto l'audito – devono avere concrete prospettive di attuazione: le funzioni di accertamento e di controllo devono essere reali e adeguate, « altrimenti vi è il rischio che i tribunali di sorveglianza si trovino continuamente a dibattersi tra la Scilla della prova diabolica e il Cariddi di accertamenti asfittici, incentrati su meri dati della formale condotta carceraria e senza affrontare, al di là del ricorso a formule espressive stereotipate, i nodi cruciali del delicato giudizio sulla cessazione dei legami attuali e potenziali del detenuto con la criminalità organizzata »<sup>(67)</sup>.

*b) Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma*

Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma, Francesco Lo Voi, nel rappresentare una esigenza di miglioramento del testo unificato in base all'esperienza maturata nell'azione di contrasto a *cosa nostra*, ha ricordato che dalle organizzazioni mafiose strutturate si esce o con la collaborazione o con la morte: « *tertium non datur* ». La collaborazione, che può essere determinata anche da fini utilitaristici, non avendo rilievo giuridico il reale pentimento morale, indica comunque la rottura e la presa di distanza dal mondo criminale di appartenenza. E infatti, ha affermato l'audito, nella fase iniziale, spesso il collaboratore è pressato, affinché receda, dagli stessi familiari che non condividono la scelta operata.

<sup>(67)</sup> Resoconto stenografico n. 163, audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, Giovanni Melillo, del 23 febbraio 2022.

Anche se la Corte costituzionale ha sottolineato che la mancata collaborazione può essere determinata dal timore per le conseguenze negative sui propri congiunti, il procuratore ha evidenziato che, per la sua esperienza, si verifica il contrario e, cioè, soggetti che iniziano a collaborare solo dopo avere ricevuto garanzie sulla sicurezza dei familiari. Ed a ciò provvedono il Servizio centrale di protezione e la Commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione, organi che hanno consentito di evitare conseguenze negative nei confronti del collaboratore e dei familiari che accettano la protezione.

L'auditore ha evidenziato che la Consulta ha chiaramente affermato che, in caso di sottoposizione al regime di cui all'articolo 41-bis dell'O.P., l'accesso ai benefici penitenziari non risulta possibile e, comunque, non compatibile con una valutazione di sicuro ravvedimento ai sensi dell'articolo 176 del codice penale

La mancata collaborazione, indice di una non irragionevole presunzione di pericolosità specifica, va sempre valutata dal tribunale di sorveglianza che dovrà verificare le motivazioni sottese alla scelta operata e comprendere la caratura criminale del detenuto.

L'auditore, passando all'esame del testo unificato in discussione, ha affermato di condividere le modifiche di pena scontata per accedere alla liberazione condizionale, le forme di giustizia riparativa, l'acquisizione del parere del pubblico ministero di primo grado che ha condotto le indagini, conosce la realtà territoriale ed i rischi di ripristino e di reiterazione di condotte criminose nonché il previsto aumento di pena per accedere ai benefici.

Tuttavia, ha evidenziato alcune distonie presenti nel testo novellato:

– l'adempimento delle obbligazioni civili e gli obblighi di riparazione pecuniaria sono ultronei, non essendo, spesso, i detenuti in grado di farvi fronte economicamente in quanto sono apparentemente nullatenenti o già destinatari di provvedimenti di confisca patrimoniale;

– la dissociazione deve essere reale, accertata dalla magistratura di sorveglianza, non potendo, come capitato, essere desunta da partecipazione a spettacoli teatrali *et similia*;

– il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica che esprime il parere non deve essere quello del luogo di detenzione, ma quello di residenza dell'istante o del luogo dove sono stati commessi i reati, in quanto spesso i condannati sono detenuti in istituti siti in regioni diverse e lontane da quelle in cui hanno dimostrato capacità a delinquere o dove hanno risieduto;

– inapplicabile in concreto la previsione della applicazione del pubblico ministero che ha seguito il procedimento conclusosi con sentenza di condanna all'udienza del tribunale di sorveglianza, come si prevede nel testo unificato, proprio per la difficoltà logistica a lasciare la propria sede di servizio per raggiungere il tribunale di sorveglianza di volta in volta territorialmente competente.

Il procuratore ha inoltre affermato che, a suo avviso, per evitare contrasti di interpretazione giurisprudenziale e uniformare i criteri di

valutazione, sarebbe opportuno concentrare la competenza davanti al tribunale di sorveglianza di Roma, già attualmente competente per i detenuti al regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'O.P., per le istanze avanzate dai detenuti condannati per delitti associativi, di mafia, di terrorismo e di eversione al fine di evitare casi, patologici, ma verificatisi, quali alcuni condannati all'ergastolo, anche per omicidi di « *stidda* », tra cui quello ai danni del giudice Rosario Livatino, possano tornare, con permessi premio, semilibertà, autorizzazione a lavorare o altri benefici, ad operare sul territorio, ripristinando i legami con l'associazione ed esercitare il controllo criminale.

Invero, proprio per le caratteristiche delle associazioni mafiose, il legislatore deve tenere in considerazione le patologie in quanto, tuttora, i boss mafiosi comandano in carcere, aumentano il loro prestigio acquisendo consenso e facendo adepti anche attraverso la consegna dall'esterno di beni alimentari poi regalati ad altri detenuti, così affermando il proprio potere all'interno della popolazione carceraria, manifestando la caratura criminale e riaffermando la supremazia di « capo ».

E, infatti, il regime dell'articolo 41-*bis* dell'O.P. è nato proprio per evitare tali contatti ed era collegato all'istituto dell'articolo 4-*bis* dell'O.P., nella sua struttura originaria, che non era finalizzato ad ottenere la collaborazione del detenuto, ma ad impedire i rapporti con il mondo criminale di appartenenza di talché, rispondendo a domande dei commissari, l'audito ha affermato la necessità di distinguere, all'interno dell'articolo 4-*bis*, comma 1, dell'O.P., i reati associativi, terroristici dagli altri, anche mono-soggettivi, introdotti progressivamente dal legislatore, evidenziando come per una serie di delitti, non connessi alla criminalità organizzata, la collaborazione sia impossibile.

Infine, il procuratore Lo Voi ha sollevato il tema relativo ai condannati per fatti di terrorismo. In particolare per i soggetti legati alle associazioni o alle reti internazionali, e come tali di cittadinanza straniera e spesso non residenti sul territorio nazionale, vi sarebbe la difficoltà per il detenuto di allegare, e per il tribunale di sorveglianza di acquisire, validi elementi di informazione che eventualmente dimostrino collegamenti o il pericolo di ripristino dei medesimi con il contesto terroristico di provenienza.

### 10.2 – *L'opinione del costituzionalista Marco Ruotolo*

Il professor Marco Ruotolo, docente di diritto costituzionale presso l'Università degli studi Roma Tre, nel ricordare che con l'ordinanza della Corte costituzionale n. 97 del 2021 (*supra* §. 6) è stata accertata – ma non ancora dichiarata – l'incostituzionalità dell'ergastolo ostativo, ha preliminarmente ripercorso i contenuti principali del « monito » al legislatore e delle scelte che devono accompagnare l'eliminazione della mancata collaborazione ostativa all'accesso alla liberazione condizionale. Tra queste ha indicato una disciplina che valorizzi le ragioni della mancata collaborazione

e l'introduzione eventuale di prescrizioni peculiari durante il periodo di libertà vigilata<sup>(68)</sup>.

Ha, inoltre, sottolineato come la Corte richieda un intervento che dia coerenza, avuto riguardo ai condannati all'ergastolo per reati non connessi alla criminalità organizzata, indicati nell'articolo 4-*bis*, comma 1, dell'O.P., che continuerebbero a subire gli effetti di una preclusione assoluta e come la Corte auspichi un intervento sull'accesso alle altre misure alternative, in particolare, il lavoro all'esterno e la semilibertà.

Secondo l'auditore, stanti i principi espressi dal giudice delle leggi, sia nella sentenza n. 253 del 2019 sia nell'ordinanza n. 97 del 2021, qualunque riforma non dovrebbe riguardare i detenuti sottoposti al regime dell'articolo 41-*bis* dell'O.P., regime che per sua natura richiede non solo la pericolosità sociale ma anche collegamenti con il mondo criminale di appartenenza. Ritiene, quindi, che nulla osterebbe ad una precisazione normativa in tal senso.

Ha rilevato sul punto che, dopo la sentenza n. 253 del 2019 sui permessi premio, la Corte di cassazione in una recente pronuncia<sup>(69)</sup> ha « sostenuto che le richieste presentate dai detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'O.P. non siano *in limine* inammissibili, salvo poi, per quanto a sua conoscenza, rigettarle nel merito »<sup>(70)</sup>.

Ritiene, quindi, che la « concessione del permesso premio (e, in prospettiva, della liberazione condizionale e delle c.d. misure intermedie) presupponga la revoca del provvedimento ministeriale o la sua mancata proroga, ben potendosi affermare in tal modo, che la ostatività sarebbe anche in questo caso sempre reversibile, proprio con il venire meno di quegli elementi che abbiano fatto ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale, terroristica o eversiva »<sup>(71)</sup>.

Ad avviso del docente universitario, solo la previsione normativa di una pregiudizialità espressa, relativa quantomeno alla conferma giurisdizionale del decreto di sottoposizione al regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'O.P., renderebbe tecnicamente inammissibile la richiesta di accesso ai benefici.

Fermo restando che nessun condannato che abbia conservato collegamenti con la criminalità organizzata può usufruire di benefici, stante il *dictum* della Corte costituzionale, l'auditore ha esaminato le conseguenze della mancata collaborazione con la giustizia, atteso che, se si sceglie di non collaborare, l'accesso ai benefici non è più « impossibile, potendo il condannato dimostrare di essere una persona diversa e soprattutto di non

<sup>(68)</sup> Cfr. resoconto stenografico n. 163, audizione del professor Marco Ruotolo, docente di diritto costituzionale presso l'Università degli studi Roma Tre, del 23 febbraio 2022, e relazione depositata dall'auditore.

<sup>(69)</sup> Cass. Pen., I, sentenza n. 21946 dell'8 giugno 2020 : nel caso di specie la Cassazione ha annullato con rinvio una ordinanza del tribunale di sorveglianza di Sassari che aveva rigettato il reclamo avanzato da detenuto sottoposto al regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'O.P. in materia di permesso premio e dichiarato non luogo a deliberare sulla richiesta di accertamento della impossibilità di collaborare con la giustizia al fine di accedere ad un permesso premio in quanto le richieste non erano state esaminate nel merito.

<sup>(70)</sup> Resoconto stenografico n. 163, audizione del professor Marco Ruotolo, docente di diritto costituzionale presso l'Università degli studi Roma Tre, del 23 febbraio 2022.

<sup>(71)</sup> *Ibidem*.

avere più rapporti con la criminalità organizzata » ed ha rilevato che l'accesso alla misura della liberazione condizionale (o ad altri benefici) è « possibile per il collaborante, diviene improbabile per il non collaborante, restando impossibile, sino a revoca del provvedimento, per il detenuto in regime di 41-bis »<sup>(72)</sup>.

Su tale improbabilità, il docente ha sottolineato un altro elemento evidenziato dal giudice delle leggi nel richiedere coerenza del sistema e nell'evitare un intervento demolitorio che avrebbe determinato una incongrua equiparazione, per accedere alla liberazione condizionale, tra il « condannato all'ergastolo per delitti connessi alla criminalità organizzata, che non abbia collaborato con la giustizia, e gli ergastolani per delitti di contesto mafioso collaboranti » e i « condannati all'ergastolo per reati non connessi alla criminalità organizzata ».

Quanto alla competenza, l'auditore ha affermato che, per il principio di prossimità, sarebbe auspicabile che le istanze non vengano accentrate presso il tribunale di sorveglianza di Roma ma che rimangano al tribunale di sorveglianza territorialmente competente, come previsto dalla proposta di legge, con una ponderazione collegiale sia delle istanze di concessione dei permessi premio sia per l'approvazione dell'ammissione al lavoro esterno avanzate da condannati per reati legati alla criminalità organizzata, di tipo mafioso o terroristico-eversivo.

Tale soluzione potrebbe tuttavia incontrare difficoltà di ordine pratico, stante l'organico attuale della magistratura di sorveglianza ed il numero presumibile delle istanze da decidere. Si porrebbe, altresì, il problema dell'Autorità giudiziaria competente per il reclamo, in quanto la decisione del giudice di sorveglianza, a legislazione vigente, non è immediatamente esecutiva ed è soggetta a reclamo davanti il tribunale di sorveglianza.

Ritiene l'auditore che, sulla base dell'ordinanza della Consulta n. 97 del 2021 (*supra*, §. 6), sia possibile ipotizzare un diverso regime probatorio legato alla tipologia di reati ritornando in tal modo alla differenziazione originaria prevista dal decreto-legge n. 152 del 1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 203 del 1991, ed esistente prima dell'introduzione del requisito della collaborazione con la giustizia. Suggerisce così di distinguere tra i delitti di prima fascia – all'epoca omogenei (criminalità mafiosa, terrorismo ed eversione) per i quali era consentito l'accesso ai benefici solo se acquisiti « elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata » – e quelli di seconda fascia per i quali si richiedeva « l'insussistenza di elementi tali da far ritenere attuali detti collegamenti ». Per l'accesso ai benefici l'originaria versione prevedeva un periodo di pena già scontata più elevata dell'ordinario, salvo che vi fosse stata la collaborazione. L'articolo 4-bis, comma 1, dell'O.P. è poi diventato « un contenitore » che ha perso la sua dimensione originaria.

L'auditore auspica che, in sede di riforma, il legislatore stabilisca « parametri probatori differenti » per le due fasce, prevedendo altresì all'interno della prima fascia l'espiazione di un periodo di pena più elevato

<sup>(72)</sup> *Ibidem*.

per i soggetti che non collaborano con la giustizia, nonché, per la liberazione condizionale, una dilatazione dei tempi di durata della libertà vigilata.

Tali modifiche dovrebbero applicarsi, ad avviso dell'audito, solo ai reati commessi dopo l'entrata in vigore della legge. Al fine di evitare rilievi di incostituzionalità per violazione del principio di legalità delle pene *ex* articolo 25, secondo comma, della Costituzione, « che preclude l'applicazione retroattiva di disposizioni che comportino una trasformazione della natura della pena e della sua concreta incidenza sulla libertà personale del condannato », è necessario che il legislatore preveda una apposita norma transitoria.

Sul punto, il professor Ruotolo ha richiamato i principi della sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2020 sulla legge 9 gennaio 2019, n. 3, che ha censurato l'interpretazione per cui le modifiche peggiorative delle disposizioni sulle misure alternative potessero essere applicate per reati commessi prima della sua entrata in vigore (*supra*, §. 4).

Ha, altresì, auspicato che vengano « normativizzate » alcune prescrizioni della libertà vigilata, ad esempio il divieto di incontrare soggetti condannati per gravi reati o sottoposte a misure di prevenzione e, quanto alla valutazione del « pericolo di ripristino dei collegamenti », di cui alla sentenza n. 253 del 2019 (*supra*, §. 3), o del « rischio di un loro futuro ripristino » di cui all'ordinanza n. 97 del 2021 (*supra*, §. 6), ha ribadito le critiche sull'eccessiva « creatività » della formula, prospettando un più concreto riferimento « all'effettivo pericolo (o rischio) della permanenza dei collegamenti », valorizzando precedenti giurisprudenziali costituzionali sull'articolo 41-*bis* dell'O.P. ed un giudizio prognostico implicante anche indagini di carattere socio-familiare o patrimoniale del condannato e dei congiunti e sulla perdurante operatività del sodalizio criminale.

L'audito ha tenuto a sottolineare che, comunque, l'onere dimostrativo posto a carico del condannato per accedere ai benefici deve: essere assolvibile; avere caratteristiche di oggettività; prevedere la possibilità di presentare controdeduzioni rispetto a dati acquisiti. In caso contrario, si avrebbe una apertura priva di effettività.

Propone, dunque, di seguire lo schema logico delle misure di prevenzione con allegazione di elementi di fatto, in modo da « consentire un giudizio complessivo sulla evoluzione della personalità del condannato (...) che permetta una valutazione prognostica favorevole alla concessione del beneficio, non potendosi mai avere, ovviamente, “certezza” circa l'assenza di un mero “pericolo” »<sup>(73)</sup>. Se così non fosse, ad avviso del docente, la disciplina potrebbe contrastare con la giurisprudenza europea che valorizza il profilo dell'effettività, richiedendo che la pena perpetua sia riducibile non solo *de iure* ma anche *de facto*<sup>(74)</sup>.

<sup>(73)</sup> Resoconto stenografico n. 163, audizione del professor Marco Ruotolo, docente di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Roma Tre, del 23 febbraio 2022.

<sup>(74)</sup> Cfr. Grande Camera della Corte EDU nella sentenza *Vinter e altri contro Regno Unito*, del 9 luglio 2013.

Ulteriori considerazioni sono state svolte dal professor Ruotolo sulla distinzione della posizione tra partecipe ed estraneo all'organizzazione criminale nell'ambito dei reati di prima fascia, valutando il profilo criminale del condannato e la sua posizione nei confronti dell'associazione, essendo diverso l'affiliato da chi abbia solo agevolato l'associazione e non abbia legami strutturali con il sodalizio criminale.

L'audito ha affermato di ritenere essenziale che venga mantenuta la rilevanza dell'accertamento dell'impossibilità o dell'inesigibilità della collaborazione, atteso che la Consulta ha chiesto che il legislatore si occupi anche delle ragioni della mancata collaborazione, per evitare di aggravare la posizione di chi non ha potuto collaborare, atteso che questi dovrebbe dimostrare non solo l'esclusione di attualità dei collegamenti ma anche l'assenza del pericolo di ripristino di tali collegamenti, dovendosi differenziare il silente per sua scelta dal silente suo malgrado.

Infine, ha rilevato come la preclusione assoluta dovrebbe essere eliminata anche per il lavoro all'esterno e per la semilibertà.

### 10.3 – L'opinione della magistratura di sorveglianza

#### a) Il presidente del tribunale di sorveglianza di Milano

Il presidente del tribunale di sorveglianza di Milano, Giovanna Di Rosa, ha enucleato le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 97 del 2021 (*supra*, §. 6) sulla necessità di distinguere: tra i condannati all'ergastolo per reati connessi con la criminalità organizzata dagli altri ergastolani; tra il condannato all'ergastolo che non collabora da quello che collabora, dovendosi differenziare il regime probatorio necessario per superare la presunzione di pericolosità del condannato all'ergastolo non collaborante<sup>(75)</sup>.

Ha poi esaminato il testo di riforma evidenziando, ove venisse approvato dal Parlamento, che:

– il mancato scioglimento del cumulo – in caso di condanne anche per delitti diversi, come prevede il testo in discussione, da quelli indicati nel comma 1 dell'articolo 4-*bis* dell'O.P. « in relazione ai quali il giudice della cognizione ha accertato che sono stati commessi per eseguire o occultare uno dei reati di cui al primo periodo ovvero per conseguire o assicurare al condannato o ad altri il prodotto o il profitto o il prezzo ovvero l'impunità » ora consentito – estende l'ambito di applicazione dei reati di cui all'articolo 4-*bis* dell'O.P., aggiungendo nuove ipotesi di reato, non indicate dalla Corte costituzionale;

– l'eliminazione della collaborazione impossibile o inesigibile porrebbe un problema di diritto transitorio per i seguenti casi:

a) istanze pendenti per la dichiarazione di collaborazione impossibile o inesigibile che dovrebbero essere decise secondo la normativa ora vigente;

<sup>(75)</sup> Resoconto stenografico n. 164, audizione della presidente del tribunale di sorveglianza di Milano, Giovanna Di Rosa, del 2 marzo 2022.

b) condannati di cui sia già stata accertata la collaborazione impossibile o inesigibile ma con istanze di concessione di benefici non ancora decise ed alle quali dovrebbe applicarsi la normativa ora vigente;

c) fruizione in corso di benefici (ove il problema è meno evidente, stante il principio costituzionale di non regressione del trattamento);

– la modifica apportata al comma 1-*bis* dell'articolo 4-*bis* dell'O.P. <sup>(76)</sup>, per la quale i benefici possono essere concessi « anche » in assenza di collaborazione, comporta che vengono inclusi nel nuovo regime coloro che collaborano con la giustizia, non operandosi differenze tra coloro che collaborano e coloro che non collaborano; ciò sembrerebbe in contrasto, secondo l'audita, con l'ordinanza della Corte che non ha effettuato un intervento demolitorio proprio per evitare tale incongrua equiparazione. L'audita ha proposto, pertanto, di sopprimere l'avverbio « anche » e di mantenere il sistema previgente per il mafioso che collabora; rimarrebbe aperta la possibilità di rivedere un diverso regime per i reati mono-soggettivi e per quelli non di contesto mafioso, atteso che tali reati non sono ricompresi nella modifica della competenza per i permessi premio e per l'approvazione dell'ammissione al lavoro esterno;

– invero, la previsione della competenza del tribunale di sorveglianza per i permessi premio (articolo 30-*ter* dell'O.P.) e per l'approvazione dell'ammissione al lavoro esterno (articolo 21, comma 4, dell'O.P.) è disciplinata solo e limitatamente per « i condannati per delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza, nonché per i delitti di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale o commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste »; di talché, se si volesse estendere tale elencazione alla prima parte del comma 1-*bis* come novellato <sup>(77)</sup>, sostituendo la dicitura « per i delitti ivi previsti », con i delitti di mafia e terrorismo, si rispetterebbero le indicazioni della Corte costituzionale;

– in relazione alla modifica operata dall'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 3) <sup>(78)</sup>, va tenuto conto che a volte la condanna è intervenuta nel secondo grado di giudizio, mentre il condannato è stato assolto in primo grado; in questo caso la richiesta di parere potrebbe essere estesa anche al pubblico ministero presso il giudice che ha emesso la sentenza di condanna;

– in ordine all'attività istruttoria di accertamento sulle condizioni reddituali e patrimoniali, sul tenore di vita, sulle attività economiche eventualmente svolte, nei confronti del condannato, degli appartenenti al suo nucleo familiare e delle persone ad esso collegate, potrebbe essere utile mutuare il testo del comma 3 dell'articolo 96 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, ossia prevedere che le richieste istruttorie siano indirizzate al questore, alla

<sup>(76)</sup> Sulla base del testo unificato in discussione alla Commissione giustizia della Camera dei deputati alla data dell'audizione.

<sup>(77)</sup> *Ibidem.*

<sup>(78)</sup> *Ibidem.*

Direzione investigativa antimafia (DIA) e alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNAA), oltre che alla Guardia di finanza<sup>(79)</sup>;

– sussiste una difficoltà pratica di acquisire notizie sulla pendenza o definitività delle misure di prevenzione personali o patrimoniali, in quanto si tratta di dati localizzati nei vari tribunali e non a livello nazionale, non conoscendosi tuttavia presso quali tribunali attingere le informazioni in parola;

– potrebbe essere opportuno prevedere che siano richiesti, oltre ai pareri, anche « informazioni aggiornate sull'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata » alle procure indicate. Ciò consentirebbe di orientare le risposte istruttorie delle procure, che conterrebbero dunque elementi specifici, come del resto previsto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 253 del 2019, la quale ha al riguardo richiesto che tali informazioni siano « stringenti » e fornendo un contributo istruttorio utile e mirato alla decisione da assumere. Si dovrebbe conseguentemente modificare il testo di riforma, prevedendo che il giudice debba tener conto dei pareri « e delle informazioni » acquisiti ai sensi del quarto periodo.

In tema di competenza, infine, l'audita propone che le modifiche successive all'approvazione del programma restino di competenza del magistrato di sorveglianza. Analogamente, dopo il secondo permesso (o il terzo), la competenza all'emissione dei permessi premio di cui all'articolo 30-ter dell'O.P. potrebbe essere di nuovo attribuita al magistrato di sorveglianza. Ciò per evitare che, a fronte di qualsiasi modifica di dettaglio (necessità di cambiare il percorso o l'autobus, diverso orario di una visita medica, qualsiasi altro banale cambiamento) debba essere l'organo collegiale a decidere, così sovraccaricando le udienze con la trattazione di plurime istanze.

#### b) Il presidente del tribunale di sorveglianza di Trieste

Il presidente del tribunale di sorveglianza di Trieste, Giovanni Maria Pavarin, audito dopo la presidente del tribunale di sorveglianza di Milano,

---

<sup>(79)</sup> Si riporta di seguito il testo dell'articolo 96 (Decisione sull'istanza di ammissione al patrocinio) del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115: – 1. Nei dieci giorni successivi a quello in cui è stata presentata o è pervenuta l'istanza di ammissione il magistrato davanti al quale pende il processo o il magistrato che ha emesso il provvedimento impugnato, se procede la Corte di cassazione, verificata l'ammissibilità dell'istanza, ammette l'interessato al patrocinio a spese dello Stato se, alla stregua della dichiarazione sostitutiva prevista dall'articolo 79, comma 1, lettera c), ricorrono le condizioni di reddito cui l'ammissione al beneficio è subordinata.

2. Il magistrato respinge l'istanza se vi sono fondati motivi per ritenere che l'interessato non versa nelle condizioni di cui agli articoli 76 e 92, tenuto conto delle risultanze del casellario giudiziale, del tenore di vita, delle condizioni personali e familiari, e delle attività economiche eventualmente svolte. A tale fine, prima di provvedere, il magistrato può trasmettere l'istanza, unitamente alla relativa dichiarazione sostitutiva, alla Guardia di finanza per le necessarie verifiche.

3. Il magistrato, quando si procede per uno dei delitti previsti dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale, ovvero nei confronti di persona proposta o sottoposta a misura di prevenzione, deve chiedere preventivamente al questore, alla direzione investigativa antimafia (DIA) ed alla direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNA) le informazioni necessarie e utili relative al tenore di vita, alle condizioni personali e familiari e alle attività economiche eventualmente svolte dai soggetti richiedenti, che potranno essere acquisite anche a mezzo di accertamenti da richiedere alla Guardia di finanza.

4. Il magistrato decide sull'istanza negli stessi termini previsti dal comma 1 anche quando ha richiesto le informazioni di cui ai commi 2 e 3.

ha affermato di concordare con tutte le indicazioni e le proposte suggerite dalla collega. In particolare, esaminando il testo, quale risultante dalle proposte emendative in sede referente, si è soffermato sulle conseguenze del divieto di scioglimento del cumulo, consentito a legislazione vigente, atteso che verrebbe ampliato a dismisura il catalogo dei reati di cui al comma 1 dell'articolo 4-*bis* dell'O.P., con una estensione irragionevole, non richiesta dalla Corte costituzionale, « destinata a rendere ostativi anche i reati satellite di quelli contro la pubblica amministrazione »<sup>(80)</sup>.

Ha, inoltre, evidenziato alcune lacune presenti, a suo avviso, nel testo in corso di approvazione:

– nella formulazione novellata del comma 1-*bis* dell'articolo 4-*bis* dell'O.P., l'avverbio « anche » – ribadendo quanto già esposto dalla presidente del tribunale di sorveglianza di Milano, Giovanna Di Rosa (*supra*, §. 10.3.a) – dovrebbe essere soppresso e sostituito con « altresì » per evitare che chi collabora con la giustizia debba allegare elementi che consentano di escludere sia l'attualità di collegamenti con la criminalità sia il pericolo di ripristino;

– l'eliminazione della collaborazione impossibile, irrilevante, inesigibile dovrebbe tenere conto di quanto afferma la Corte costituzionale nella sentenza n. 20 del 2022 (*supra*, §. 7) che, richiamando l'orientamento della Corte di cassazione<sup>(81)</sup>, distingue l'onere probatorio a carico del soggetto che, pur potendo farlo, non collabora prevedendo un regime rafforzato di verifica rispetto al detenuto che non può collaborare, considerando tale atteggiamento neutro e circoscrivendo la prova all'esclusione dell'attualità dei collegamenti;

– la conseguente necessità di differenziare le categorie dei reati inseriti nell'articolo 4-*bis*, comma 1, dell'O.P., nel quale sono confluiti reati eterogenei, di indubbio allarme sociale, ma per i quali sarebbe stato sufficiente modificare l'articolo 656 del codice di procedura penale<sup>(82)</sup>, separando i più gravi, originariamente previsti, da quelli cosiddetti « di seconda fascia », mono-soggettivi o non di contesto mafioso;

– la competenza affidata per le istanze avanzate da condannati per gravi reati davanti al tribunale di sorveglianza (e non più al magistrato di sorveglianza) non è accompagnata dalla disciplina sul reclamo avverso le decisioni, con possibile profilo di incostituzionalità, venendo tolto un

---

<sup>(80)</sup> L'audito, evidenziando che il divieto di scioglimento del cumulo riguarda anche i delitti diversi da quelli di terrorismo, eversione, mafia, ricomprendendo « anche i reati satelliti di quelli contro la pubblica amministrazione », ha fatto un esempio, per assurdo: « siamo a Venezia dove, causa Covid, fallisce una vetreria di Murano. Il custode nominato dal curatore, famiglia monoreddito e due figli, deve estinguere il mutuo e non ce la fa più; un bel giorno prende un lampadario e se lo porta a casa: reato di peculato, articolo 314, primo comma. Sta per essere scoperto dal curatore, prende una auto, fugge per tornare a casa o per nascondersi, investe un ciclista e lo uccide. L'ostatività si estende dal peculato all'omicidio stradale, di cui al 589-*bis*. Tutto ostativo ».

<sup>(81)</sup> Cassazione penale, I, sentenza n. 21946 dell'8 giugno 2020.

<sup>(82)</sup> Ha affermato l'audito: « tornando all'esempio di prima, il custode che si porta a casa il lampadario di Murano e si prende poi anni 2 e mesi 2: non può avere la condizionale perché la condanna supera i due anni, va in carcere perché l'articolo 656 del codice di procedura penale non si applica (...) ha confessato, ha risarcito il danno, avuto le attenuanti generiche », chiedendosi cosa potrebbe mai allegare il soggetto per attestare una assenza di collegamenti con la criminalità.

secondo grado nel merito che rimarrebbe per le istanze avanzate dagli altri condannati;

– la necessità di pareri seri, motivati, aggiornati anche con riferimento ad eventuali indagini in corso, da formulare, in caso di assoluzione, sia dal pubblico ministero di primo grado, sia dal procuratore generale;

– l'opportunità di affidare le indagini patrimoniali alla Guardia di finanza, specializzata in tale campo, per effettuare accertamenti finanziari e per acquisire informazioni sul reddito e sul tenore di vita dei familiari dell'istante;

– la necessità di una norma transitoria, alla luce del previsto aumento di pena scontata per accedere ai benefici.

Il presidente Pavarin, alle domande postegli dai commissari, ha prospettato che avverso la decisione del tribunale di sorveglianza sui permessi premio dovrebbe essere previsto il reclamo davanti alla corte di appello, integrando il collegio togato con « esperti ». Il tribunale di sorveglianza dovrebbe essere competente per i reati più gravi e solo per la concessione (o il diniego) del primo permesso premio, potendosi poi prevedere la competenza del magistrato di sorveglianza.

In tale contesto, l'audito ha ritenuto opportuno ricordare l'importanza del giudizio di prossimità, sottolineando la necessità per il magistrato di sorveglianza di seguire il percorso rieducativo svolto dal detenuto. Egli stesso, nella sua lunga esperienza di magistrato di sorveglianza, si è sempre prodigato per comprendere i motivi che hanno determinato un soggetto a delinquere e, talvolta, a commettere gravissimi delitti. Tale funzione lo ha posto nelle condizioni di indagare meglio sulle ragioni di una mancata collaborazione con la giustizia, a volte causata dal timore per la propria incolumità e per quella dei familiari o per non voler accusare parenti o persone ritenute amiche. Lo stesso dicasi per l'accertamento della reale dissociazione o pentimento rispetto al vissuto criminale.

Ha concluso, infine, l'audito ricordando che sia la Corte EDU sia la Corte costituzionale, nella sostanza, affermano il diritto alla speranza da parte di tutti i condannati e, in tal senso, concorda con l'abrogazione della presunzione assoluta di pericolosità superabile solo con la collaborazione.

#### *10.4 – L'audizione del consigliere Sebastiano Ardita*

Il consigliere del Consiglio superiore della magistratura, Sebastiano Ardita, che ha depositato relazione scritta, nel corso dell'audizione svolta il 15 marzo 2022, ha preliminarmente ricordato che la norma di cui all'articolo 4-bis dell'O.P., elaborata da Giovanni Falcone quando ricopriva l'incarico di Direttore generale degli affari penali del Ministero della giustizia, aveva una struttura semplice<sup>(83)</sup>.

Nella « prima fascia » erano previsti reati di criminalità organizzata, terrorismo, mafia, associazione finalizzata al traffico di stupefacenti per i

<sup>(83)</sup> Cfr. resoconto stenografico n. 167, audizione del consigliere Sebastiano Ardita, componente del Consiglio superiore della magistratura, del 15 marzo 2022 e relazione depositata.

quali il detenuto doveva fornire la prova positiva di non avere più legami con la criminalità organizzata.

Nella « seconda fascia » venivano ricompresi i reati gravi ma non di contesto organizzato, e cioè i reati di omicidio, rapina, estorsione, detenzione e spaccio di ingenti quantità di stupefacenti: per chi avesse riportato condanna per tali delitti, era sufficiente la prova dell'assenza di rapporti con organizzazioni di tipo mafioso.

La norma, strumento di lotta alla criminalità organizzata, nel corso degli anni ha poi subito quindici modifiche, una sola delle quali determinata dalla pronuncia della Corte costituzionale sulla collaborazione impossibile, così perdendo la sua struttura e il suo scopo originari.

Nell'esaminare il testo in discussione alla Camera al momento dell'audizione, l'audito ha sottolineato lo « sforzo normativo importante » compiuto dal legislatore che, aderendo alle indicazioni fornite nelle stesse pronunce della Corte costituzionale che hanno imposto la modifica, ha inteso rendere difficile l'accesso ai benefici penitenziari per i detenuti non collaboranti.

Il consigliere Ardita ha tuttavia indicato il rischio insito nelle formulazione del nuovo comma 1-*bis* dell'articolo 4-*bis* dell'O.P.: la norma dovrebbe limitarsi ad introdurre, infatti, a carico del detenuto istante un onere probatorio positivo molto difficile, richiedendo al medesimo di allegare elementi specifici che consentano di escludere non soltanto l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva e con il contesto nel quale il reato è stato commesso, ma anche il pericolo di ripristino di tali collegamenti. Nel testo è, però, contenuto un elenco di « indici sintomatici » delle predette situazioni che nella pratica applicazione giurisprudenziale, a fronte della difficoltà di dare un contenuto al principio oggettivo fondamentale imposto dalla norma – la richiesta di allegazione di elementi che escludano l'attualità di collegamenti e il pericolo di ripristino dei medesimi –, risultano estremamente pericolosi in quanto rischiano di esaurirne la portata, peraltro con requisiti di cui possono facilmente dotarsi coloro che non hanno affatto rescisso i legami con la criminalità organizzata.

Tale sforzo di esemplificazione e le ulteriori descrizioni normative dei possibili elementi oggetto di allegazione da parte dell'istante e di valutazione da parte del giudice, secondo il consigliere Ardita potrebbero addirittura prestarsi a strumentalizzazioni e finire con l'avvantaggiare proprio i soggetti che hanno ancora collegamenti con le organizzazioni criminali di provenienza o che possono ripristinarli.

Opererebbero in tal senso, ad avviso dell'audito, la indicazione e la valenza attribuiti a iniziative risarcitorie o di giustizia riparativa in quanto la disponibilità di denaro è tipica dei sodali delle associazioni; o anche la menzione di percorsi di revisione critica della condotta criminosa, indice, quest'ultimo, in contrasto peraltro con l'esclusione della rilevanza della mera dichiarazione di dissociazione sancita appena prima nel medesimo testo.

Proprio i possibili indici normativi di valutazione del comportamento del detenuto e gli elementi « tipizzati » nell'elencazione legislativa sono

elementi che sistematicamente correderanno tutte le istanze dei detenuti in questione e che non tengono conto della realtà di *cosa nostra* e delle altre mafie che « sono organizzazioni basate sulla falsità, sulla rappresentazione teatrale delle situazioni che si verificano e sull'assunzione di ruoli apparenti e di comune perbenismo ».

L'auditore ha quindi sottolineato come siano importanti per l'efficacia di una norma la semplicità e chiarezza della stessa, senza l'affastellamento di esempi e di possibili contenuti delle motivazioni, rilevando come sia fondamentale evitare che, dopo l'enunciazione di un criterio rigoroso ed obiettivo, allo stesso segua una elencazione di possibili indici sintomatici che rischiano invece di esaurirne il contenuto, ampliandone conseguentemente il raggio di applicazione: è altrimenti assai concreto il rischio che la valvola che il legislatore ha dovuto prevedere per superare l'incostituzionalità della presunzione assoluta contenuta nell'articolo 4-*bis* dell'O.P. si traduca in una falla enorme, che condurrebbe alla sostanziale caduta del cosiddetto ergastolo ostativo e dell'intero sistema previsto dall'articolo 4-*bis*.

Il consigliere Ardita ha, poi, evidenziato gli aspetti positivi del testo di modifica nella parte in cui prevede la circolarità delle notizie tra organi giudiziari (magistratura di sorveglianza, direzioni distrettuali e Direzione nazionale antimafia) e amministrativi (Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, Ministero della giustizia-Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria), l'estensione della partecipazione alle udienze del tribunale di sorveglianza del pubblico ministero del tribunale che ha pronunciato la sentenza, l'aumento di pena scontata per accedere alla liberazione condizionale ed ha affermato la necessità dell'unicità della giurisdizione nel giudicare sull'ergastolo ostativo.

Ad avviso dell'auditore, la concentrazione della competenza presso il tribunale di sorveglianza di Roma con giurisdizione nazionale eliminerebbe il rischio di orientamenti giurisprudenziali eterogenei o di valutazioni difformi in presenza di situazioni analoghe: gli associati del medesimo gruppo criminale, condannati e detenuti in regioni diverse, sarebbero soggetti alla valutazione di tribunali di sorveglianza differenti con il concreto rischio, a fronte anche di una norma di difficile interpretazione, di decisioni diverse e contrastanti.

Ha, infatti, ricordato come in analoga materia riguardante i giudizi di impugnazione dei provvedimenti ministeriali di applicazione o proroga del regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'O.P. - in ordine ai quali era necessario effettuare lo stesso tipo di accertamento - solo accentrando su un unico tribunale di sorveglianza è impedita una eterogeneità di decisioni che stava portando ad una compromissione grave della tenuta del regime speciale.

L'auditore ha infatti sottolineato come risultato fondamentale, nel giudizio prodromico alla concessione dei benefici, più che l'apprezzamento della « capacità/inidoneità del detenuto di collegarsi con l'esterno », un giudizio sullo stato di « salute » dell'associazione mafiosa e della capacità della medesima di infiltrarsi nelle carceri e di raggiungere i propri sodali.

Ha poi ribadito che, se l'articolo 4-*bis*, comma 1, dell'O.P. non fosse stato « snaturato » con l'inclusione di una congerie eterogenea di reati, risulterebbe molto più agevole la concentrazione della competenza nel tribunale di sorveglianza di Roma che garantirebbe l'uniformità della giurisdizione.

L'audito si è, poi, soffermato sul regime dell'articolo 41-*bis* dell'O.P. e sull'alta sicurezza, evidenziando che « il Parlamento continua a scrivere leggi confuse e senza memoria mentre la mafia comanda in carcere. Sull'ergastolo ostativo e sulla prevenzione della mafia in carcere siamo tornati alla base come nel gioco dell'oca ». Ha aggiunto, poi, che quanto accaduto nell'istituto di Santa Maria Capua Vetere « mostra l'abbandono da parte dello Stato degli operatori sul territorio che per anni hanno denunciato e che ad un certo punto si sono fatti giustizia da sé; non si tratta di mele marce, qui erano coinvolti tutti ». Ha, quindi, sottolineato come le carceri siano il bastione su cui si fonda lo stato di diritto e che tuttavia la mafia comanda in carcere. La cosiddetta sorveglianza dinamica, affidata alla polizia penitenziaria, il cui organico è ridottissimo, ha determinato la perdita del controllo dello Stato sulla sicurezza interna e un governo delle carceri basato su gerarchie criminali.

Ha concluso ribadendo la necessità di una legge chiara e di una procedura snella per la « tenuta » della normativa contenuta nell'articolo 4-*bis* dell'O.P., che, come denota la sua origine, costituisce uno strumento fondamentale del contrasto alla criminalità mafiosa.

## 11. – L'impatto della riforma

Al fine di valutare la portata della riforma richiesta dalla Corte costituzionale, appare necessario indicare il numero dei destinatari. Invero, i numeri fanno percepire la complessità del problema ed il potenziale impatto delle scelte legislative.

Si ritiene opportuno segnalare alcuni dati statistici, estratti anche dal sito *web* del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP), atteso che la riforma dovrebbe riguardare non solo gli ergastolani ostativi ma altresì i detenuti condannati per pena temporanea inflitta per uno o più delitti ostativi previsti dall'articolo 4-*bis*, comma 1, dell'O.P.

Alla data del 31 gennaio 2022, nei 189 istituti di pena, a fronte di una capienza regolamentare di 50.862 detenuti, sono presenti 54.372 detenuti (di cui 921 in semilibertà). I condannati in via definitiva sono 37.739.

I detenuti condannati all'ergastolo sono 1.810; 7.274 sono i detenuti per il delitto di associazione di stampo mafioso; 8.685 per reati contro la pubblica amministrazione; 18.942 per violazione della legge sugli stupefacenti<sup>(84)</sup>; 6.471 per reati contro l'amministrazione della giustizia.

<sup>(84)</sup> Non è estraibile il dato di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti.

Alla data del 1° settembre 2020, su 1.800 condannati all'ergastolo, 1.271 sono sottoposti al regime ostativo; 38 persone nell'ultimo triennio hanno avuto la liberazione condizionale<sup>(85)</sup>.

Sempre dal sito del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP), emerge che alla data del 31 dicembre 2021 risultano 993 detenuti ultrasessantenni e 4.165 detenuti nella fascia di età da 60 a 69 anni.

Dalla entrata in vigore della legge 26 novembre 2010, n. 199<sup>(86)</sup>, al 31 gennaio 2022 sono usciti, per effetto della legge, 31.044 detenuti.

Nel corso del 2021 sono stati concessi 16.158 permessi premio.

Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli ha riferito che, alla data del 21 febbraio 2022, « risultano ristretti per reati di cui all'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario 15.792 detenuti, dei quali 9.537 in regime di alta sicurezza (...) e 13.105 per delitti di cui al primo comma dell'articolo 4-bis; di questi ultimi circo 8.000 sono definitivi e soltanto 2.400 sono in attesa del giudizio di primo grado. I numeri contano per stimare proprio l'impatto di ogni intervento normativo che ci si proponga di realizzare sulla realtà del carcere »<sup>(87)</sup>.

Va rilevato che non è stato reperito il dato relativo ai soggetti che hanno scontato il tempo di detenzione necessario per richiedere benefici penitenziari ma appare probabile che molti ergastolani ostativi abbiano già scontato congrui periodi utili a tale fine; parimenti, non è stato possibile estrarre il dato sul numero di liberazioni condizionali concesse agli ergastolani negli ultimi 10-15 anni.

## 12. – Le conseguenze degli interventi del giudice delle leggi

Giova ricordare che il permesso premio<sup>(88)</sup>, il lavoro all'esterno<sup>(89)</sup>, l'affidamento in prova<sup>(90)</sup>, la semilibertà<sup>(91)</sup>, la liberazione condizionale<sup>(92)</sup>

<sup>(85)</sup> Dati del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personali riportati nell'ordinanza della Corte costituzionale n. 97 del 2021.

<sup>(86)</sup> Legge 26 novembre 2010, n. 199, recante disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a 18 mesi.

<sup>(87)</sup> Resoconto stenografico n. 163, audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, Giovanni Melillo, del 23 febbraio 2022.

<sup>(88)</sup> L'articolo 30-ter dell'O.P. prevede che la concessione dei permessi è ammessa, ai fini che qui rilevano, nei confronti dei condannati per uno dei delitti indicati nei commi 1, 1-ter e 1-quater dell'articolo 4-bis, dopo l'espiazione di almeno metà della pena e, comunque, di non oltre dieci anni. Nei confronti dei condannati all'ergastolo la concessione è ammessa dopo l'espiazione di almeno dieci anni di pena.

<sup>(89)</sup> L'articolo 21 dell'O.P. prevede che i detenuti e gli internati possono essere assegnati al lavoro all'esterno, se condannati per uno dei delitti indicati nei commi 1, 1-ter e 1-quater dell'articolo 4-bis, 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 di pena.

<sup>(90)</sup> L'articolo 47 dell'O.P. prevede al comma 1 che, se la pena detentiva inflitta non supera tre anni, il condannato può essere affidato al servizio sociale fuori dall'istituto per un periodo uguale a quello della pena da scontare. Il comma 3-bis prevede che l'affidamento in prova può, altresì, essere concesso al condannato che deve espriare una pena, anche residua, non superiore a quattro anni di detenzione, quando abbia serbato, quantomeno nell'anno precedente alla presentazione della richiesta, trascorso in espiazione di pena, in esecuzione di una misura cautelare ovvero in libertà, un comportamento tale da consentire il giudizio di cui al comma 2.

<sup>(91)</sup> L'articolo 50 dell'O.P. prevede che il condannato può essere ammesso al regime di semilibertà dopo l'espiazione di almeno metà della pena ovvero, se si tratta di condannato per taluno dei delitti indicati nei commi 1, 1-ter e 1-quater dell'articolo 4-bis, di almeno due terzi

sono gli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario per arrivare, gradualmente, in genere, alla liberazione del condannato che ha seguito un percorso rieducativo valutato positivamente dalla magistratura di sorveglianza. I principi posti alla base delle norme attengono alla proporzionalità, alla progressività del trattamento penitenziario, al divieto di automatismi, alla legittimità di trattamenti differenziati e alla non regressione trattamentale.

Come detto, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 253 del 2019 e dell'abrogazione della presunzione assoluta di pericolosità (*supra*, §. 3), i detenuti non collaboranti a norma dell'articolo 58-ter dell'O.P., condannati per il reato di cui all'articolo 416-bis del codice penale e per i delitti di contesto mafioso, possono chiedere un permesso premio quando siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata sia il pericolo del ripristino degli stessi.

Ad analoga conclusione<sup>(93)</sup> la Corte è giunta per i detenuti per tutti gli altri reati elencati nell'articolo 4-bis, comma 1, dell'O.P. aggiunti dal legislatore con plurimi interventi normativi, così da determinare una disciplina speciale per « un complesso, eterogeneo e stratificato elenco di reati » includendo delitti di natura mono-soggettiva o non collegati alla criminalità organizzata, fermi restando i casi di collaborazione inesigibile, impossibile o oggettivamente irrilevante ai quali il comma 1-bis dell'articolo 4-bis dell'O.P. estende la possibilità di accesso ai benefici penitenziari.<sup>(94)</sup>

La disciplina sottoposta a verifica di legittimità costituzionale, a seguito di ordinanza di rimessione della Corte di cassazione, ed oggetto dell'ordinanza n. 97 del 2021 della Consulta (*supra*, §. 6) è quella che « non consente di concedere il beneficio della liberazione condizionale al condannato all'ergastolo, per delitti di “contesto” mafioso, che non colla-

---

di essa. Il condannato all'ergastolo può essere ammesso al regime di semilibertà dopo avere espiato almeno venti anni di pena.

<sup>(92)</sup> L'articolo 176 del codice penale prevede la liberazione condizionale per il condannato che ha scontato almeno trenta mesi e comunque metà della pena, se il residuo non supera i cinque anni; se recidivo, deve avere scontato almeno quattro anni e non meno di tre quarti della pena; se condannato all'ergastolo, deve avere scontato almeno ventisei anni di pena. 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. L'articolo 230 n. 2 del codice penale prevede che debba essere disposta la libertà vigilata. L'articolo 177 del codice penale prevede che dopo cinque anni dalla liberazione condizionale se trattasi di condannato all'ergastolo o decorso tutto il tempo della pena inflitta, la pena rimane estinta e sono revocate le misure di sicurezza personali.

<sup>(93)</sup> Cfr. *supra* nota 9 nella quale viene riportato il dispositivo della Corte costituzionale.

<sup>(94)</sup> L'articolo 4-bis, comma 1-bis recita: « I benefici di cui al comma 1 possono essere concessi ai detenuti o internati per uno dei delitti ivi previsti, 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'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 ».

bora utilmente con la giustizia e che abbia già scontato ventisei anni di carcere (anche grazie a provvedimenti di liberazione anticipata)».

L'incostituzionalità dell'ergastolo cosiddetto « ostativo » sembrerebbe ormai acclarata ed è stato dato un « congruo tempo » al legislatore per rivedere la complessa materia dell'esecuzione penale, atteso che « un intervento meramente “demolitorio” potrebbe mettere a rischio il complessivo equilibrio della disciplina e (...) le esigenze di prevenzione generale e di sicurezza collettiva che essa persegue per contrastare il pervasivo e radicato fenomeno della criminalità mafiosa »<sup>(95)</sup>.

Il giudice delle leggi auspica, quindi, interventi che eliminino l'incoerenza atteso che, ove vengano accolte le questioni sollevate, non verrebbe modificata « la condizione dei condannati all'ergastolo per reati non connessi alla criminalità organizzata »<sup>(96)</sup>.

Inoltre, afferma la Corte « potrebbe, ad esempio, risultare incongrua, se compiuta con i limitati strumenti a disposizione del giudice costituzionale, l'equiparazione, per le condizioni di accesso alla libertà condizionale, tra il condannato all'ergastolo per delitti connessi alla criminalità organizzata, che non abbia collaborato con la giustizia, e gli ergastolani per delitti di contesto mafioso collaboranti »<sup>(97)</sup>.

Ulteriore effetto disarmonico della normativa, in caso di accoglimento, sarebbe che « i condannati (non collaboranti) potrebbero accedere (anche) al procedimento di ammissione alla liberazione condizionale, ma resterebbe loro inibito l'accesso alle altre misure alternative – lavoro all'esterno e semilibertà – cioè proprio alle misure che invece normalmente segnano, in progressione dopo i permessi premio, l'avvio verso il recupero della libertà »<sup>(98)</sup>.

La Corte, quindi, come già detto, ha rinviato la discussione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate all'udienza pubblica del 10 maggio 2022, sospendendo il giudizio.

« Spetta in primo luogo al legislatore » – si legge in motivazione – « ricercare il punto di equilibrio tra i diversi argomenti in campo, anche alla luce delle ragioni di incompatibilità con la Costituzione attualmente esibite dalla normativa censurata; mentre compito di questa Corte sarà quello di verificare *ex post* la conformità a Costituzione delle decisioni effettivamente assunte »<sup>(99)</sup>.

### **13. – La relazione della Commissione approvata il 20 maggio 2020 (doc. XXIII, n. 3)**

Va ricordato che questa Commissione parlamentare antimafia, nella relazione approvata nella seduta del 20 maggio 2020, aveva proposto di

<sup>(95)</sup> C.Cost., ordinanza n. 97 del 2021, paragrafo 9.

<sup>(96)</sup> *Idem*, paragrafo 10.

<sup>(97)</sup> *Idem*, paragrafo 9.

<sup>(98)</sup> *Idem*, paragrafo 10.

<sup>(99)</sup> *Idem*, paragrafo 11.

limitare ai reati di prima fascia<sup>(100)</sup> indicati dalla Corte costituzionale un regime probatorio rafforzato, fissando « un altro tipo di doppio binario (...) non un trattamento diverso e più rigoroso ma un più rigoroso procedimento di accertamento da parte della magistratura di sorveglianza dei presupposti per la concessione del beneficio, con la scansione più rigida delle fasi della verifica sul venir meno dei legami con l'organizzazione criminale », attraverso un'allegazione della stessa parte istante, basata su elementi fattuali precisi, concreti ed attuali, dell'esclusione del mantenimento dei contatti con l'organizzazione mafiosa e del pericolo di ripristino<sup>(101)</sup>.

Rinviandosi alla lettura della relazione, va comunque evidenziato che questa Commissione d'inchiesta aveva indicato una serie di elementi e circostanze<sup>(102)</sup> che avrebbe potuto valutare la magistratura di sorveglianza, con verifiche da effettuarsi a cura della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNAA), del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica (CPOSP), della direzione del carcere, delle procure distrettuali competenti territorialmente, « in relazione sia al luogo di svolgimento del processo definito con sentenza di condanna, sia al luogo di origine ed operatività del gruppo criminale di riferimento, sia, infine, al luogo dove si darà attuazione al beneficio richiesto », acquisendo altresì le informazioni di natura economica sul condannato e sul suo nucleo familiare ed accertando l'eventuale pendenza o definitività di misure di prevenzione personali o patrimoniali.

Quanto agli altri reati previsti dal comma 1, cosiddetti di « seconda fascia », aventi natura mono-soggettiva o non di contesto mafioso, ma ritenuti dal legislatore di particolare gravità, questa Commissione aveva proposto la valutazione, ai fini della concessione del beneficio, non tanto della sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, quanto dell'attualità della pericolosità sociale del condannato e dei rischi connessi ad un reinserimento nella società<sup>(103)</sup>, prospettando accertamenti differenti e più rapidi, con l'acquisi-

<sup>(100)</sup> Delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione, l'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.

<sup>(101)</sup> Doc. XXIII, n. 3 « Relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975 in materia di ordinamento penitenziario e sulle conseguenze derivanti dalla sentenza n. 253 della Corte costituzionale ».

<sup>(102)</sup> « Il perdurare o meno della operatività del sodalizio criminale; il profilo criminale del condannato e la sua posizione all'interno dell'associazione; la capacità eventualmente manifestata nel corso della detenzione di mantenere collegamenti con l'originaria associazione di appartenenza o con altre organizzazioni, reti o coalizioni anche straniere; la sopravvenienza di nuove incriminazioni o significative infrazioni disciplinari; l'ammissione dell'attività criminale svolta e delle relazioni e rapporti intrattenuti; la valutazione critica del vissuto in relazione al ravvedimento; le disponibilità economiche del condannato all'interno degli istituti penitenziari nonché quelle dei suoi familiari e relativo tenore di vita per accertare, in base ad elementi specifici e concreti, se essi hanno beneficiato del mantenimento e del sostegno economico da parte dell'associazione; la sussistenza di concrete e congrue condotte riparatorie, anche di natura non economica; l'applicazione di una delle circostanze attenuanti previste dagli articoli 62, n. 6, anche qualora il risarcimento del danno sia avvenuto dopo la sentenza di condanna, e delle circostanze previste dall'articolo 114 ovvero dall'articolo 116, secondo comma, del codice penale; l'intervenuta adozione di provvedimenti patrimoniali ed il loro stato di concreta esecuzione ».

<sup>(103)</sup> Anche per questi reati la magistratura di sorveglianza valuterà la pericolosità sociale in base a nuovi elementi che possono esemplificativamente indicarsi nella sopravvenienza di nuove incriminazioni, nella commissione di significative infrazioni disciplinari, nell'esito del trattamento penitenziario. A tal proposito, rileveranno in positivo circostanze quali il risarcimento dei danni materiali e morali; la prognosi di conformità della futura condotta di vita al rispetto della legalità e

zione dei pareri del procuratore della Repubblica e dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica territorialmente competenti, sia in relazione al luogo di emissione della sentenza di condanna sia in relazione al luogo dove si darà attuazione al beneficio richiesto.

Si riteneva che la collaborazione con la giustizia rimaneva condizione « privilegiata » di accesso ai benefici *ex* articolo 58-*ter* dell'O.P. e che i casi di collaborazione inesigibile o irrilevante seguissero il regime delle allegazioni suddette.

Si proponeva, altresì, di estendere l'applicazione dell'articolo 79 del codice antimafia (« Verifiche fiscali, economiche e patrimoniali a carico di soggetti sottoposti a misure di prevenzione ») anche nei confronti dei condannati con sentenza passata in giudicato per tutti i delitti di cui al comma 1 dell'articolo 4-*bis* dell'O.P.<sup>(104)</sup>.

#### 14. – Le prospettive di riforma

Deve premettersi che la Commissione non ritiene di dover valutare il testo unificato, proposta di legge atto Camera n. 1951 e abbinati, non ancora licenziato ed oggetto di proposte emendative<sup>(105)</sup>, in considerazione dell'autonomia del Parlamento e del potere legislativo e non volendo in alcun modo sovrapporsi all'attività, peraltro *in itinere*, svolta dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati.

In linea generale, la Commissione è dell'avviso che la trasformazione della presunzione assoluta di pericolosità del soggetto condannato per uno dei reati indicati nell'articolo 4-*bis* dell'O.P. (cioè superabile esclusivamente con la collaborazione) in presunzione relativa, operata dalla Corte costituzionale con riferimento ai soli permessi premio, dovrebbe valere con riguardo a tutti i benefici previsti dall'ordinamento penitenziario (lavoro esterno, semilibertà, affidamento in prova al servizio sociale) nonché alla liberazione condizionale disciplinata dall'articolo 176 del codice penale<sup>(106)</sup>.

Ritiene questo organismo parlamentare che qualunque riforma sul punto, stanti i principi espressi dal giudice delle leggi, non debba avere

---

delle regole dettate dall'ordinamento; la sussistenza di concrete e congrue condotte riparatorie, anche di natura non economica; l'essersi distinti per comportamenti particolarmente lodevoli; la valutazione critica del vissuto criminale; ed altro.

<sup>(104)</sup> La proposta della Commissione, sia pure con un approccio differente sul piano dei riferimenti normativi, è stata recepita dall'articolo 4 del testo unificato approvato dalla Camera dei deputati il 31 marzo 2022:

Art. 4. (Modifiche all'articolo 25 della legge 13 settembre 1982, n. 646) – « 1. All'articolo 25 della legge 13 settembre 1982, n. 646, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1, dopo le parole: « nei cui confronti » sono inserite le seguenti: « sia stato adottato un decreto di cui al comma 2-bis dell'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, »; b) al comma 3 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « 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 » ».

<sup>(105)</sup> Alla data di approvazione della presente relazione, l'atto Senato n. 2574 trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il 1° aprile 2022, « 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 ».

<sup>(106)</sup> Beneficio oggetto dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 97 del 2021.

alcun riflesso sui detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'O.P., regime che per sua natura richiede non solo la pericolosità sociale ma anche l'attualità dei collegamenti con il mondo criminale di appartenenza.

È la Corte costituzionale, nella sentenza n. 253 del 2019, ad affermare che « per i casi di dimostrati persistenti legami del detenuto con il sodalizio criminale originario, l'ordinamento appresta l'apposito regime di cui all'articolo 41-*bis*, che non è ovviamente qui in discussione e la cui applicazione ai singoli detenuti presuppone proprio l'attualità dei loro collegamenti con organizzazioni criminali »<sup>(107)</sup>. Anche nell'ordinanza n. 97 del 2021 la Corte ribadisce tale concetto affermando che « in costanza di assoggettamento » al regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'O.P., « l'accesso ai benefici penitenziari non risulta possibile, e di certo non è compatibile con una valutazione di "sicuro ravvedimento" ex articolo 176 cod. pen. »<sup>(108)</sup>.

Come ha sottolineato il professor Ruotolo (*supra*, §. 10.2), secondo un orientamento della Corte di cassazione, i condannati al regime « duro » possono presentare istanze che, dopo la sentenza n. 253 del 2019, non possono essere dichiarate inammissibili *de plano* ma devono essere valutate nel merito.

Si potrebbe prevedere una pregiudizialità espressa per rendere inammissibile, per assenza di un presupposto di legge, la richiesta di accesso ai benefici da parte dei detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'O.P., quando il decreto di sottoposizione o di proroga sia stato confermato dall'autorità giudiziaria. Questi detenuti potranno accedere ai benefici, a partire dal permesso premio, solo dopo la revoca o la mancata proroga del provvedimento del Ministro.

Tenuto conto delle univoche motivazioni delle pronunzie della Corte costituzionale, ulteriormente ribadite nella sentenza n. 20 del 2022, oltre alle persone che collaborano con la giustizia *ex* articolo 58-*ter* dell'O.P., dovrebbero essere differenziate le due categorie di detenuti, cioè il « silente per sua scelta » ed il « silente suo malgrado ».

Invero, sarebbe incongruo equiparare tali ultime due categorie, atteso che situazioni differenti verrebbero trattate in modo uguale e, peraltro, in modo peggiorativo, per chi « soggettivamente vuole, ma oggettivamente non può » potendosi configurare una lesione del principio di uguaglianza.

Il carattere volontario della scelta di non collaborare è, come sottolineato dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 20 del 2022, « un sintomo di allarme » che esige un regime rafforzato di verifica, volto ad escludere anche il pericolo di ripristino di collegamenti con la criminalità organizzata mentre, quando la collaborazione non potrebbe comunque essere prestata, la verifica può essere circoscritta all'esclusione dell'attualità dei collegamenti.

È la stessa Corte costituzionale ad affermare che « la previsione delle ipotesi di collaborazione impossibile o inesigibile scaturisce da ripetute pronunce della Corte, tese, appunto, nella vigenza di un regime basato,

<sup>(107)</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 253 del 2019, paragrafo 8.3.

<sup>(108)</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 97 del 2021, paragrafo 8.

senza eccezioni, sulla presunzione assoluta della pericolosità del non collaborante, a distinguere con disposizioni di minor rigore la posizione del detenuto cui la mancata collaborazione non fosse oggettivamente imputabile »<sup>(109)</sup>.

Venuta meno la presunzione assoluta, « le motivazioni e le convinzioni soggettive di tutti i detenuti non collaboranti (per scelta o per impossibilità) » non sono irrilevanti. Afferma, infatti, la Corte che « la loro valutazione potrà sempre avvenire, ed essere opportunamente valorizzata, nella fase dell'esame concernente la valutazione della "meritevolezza" del permesso premio richiesto »<sup>(110)</sup>.

Sarà compito, quindi, della magistratura tenere conto delle ragioni della mancata collaborazione al fine di verificare l'assenza di collegamenti attuali con il mondo criminale di appartenenza e il pericolo di ripristino.

Va comunque sottolineato che, per il principio consolidato della non regressione trattamentale<sup>(111)</sup>, modifiche al comma 1-*bis* dell'articolo 4-*bis* dell'O.P. relative alla collaborazione impossibile, oggettivamente irrilevante, inesigibile non potrebbero mai avere effetti retroattivi né incidere sui detenuti che hanno già ottenuto tale riconoscimento o che hanno fatto istanza di riconoscimento ovvero che stiano usufruendo di benefici. Sul punto è necessaria una norma transitoria che preveda la salvaguardia delle situazioni pendenti all'entrata in vigore dell'emananda novella.

In considerazione di quanto emerso dal ciclo di audizioni e dal dibattito in Commissione, si potrebbero ripristinare le due fasce di reati, aggiungendo all'articolo 4-*bis* dell'O.P. un ulteriore comma che preveda il regime probatorio differenziato solo per i più gravi delitti associativi e di contesto mafioso e quelli commessi per finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza.

Altra soluzione potrebbe essere la differenziazione, all'interno del primo comma, tra i suddetti gravi reati dagli altri privi di riferimento al crimine organizzato e non di contesto mafioso o mono-soggettivi, come i reati contro la pubblica amministrazione o quelli di natura sessuale<sup>(112)</sup>.

<sup>(109)</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 20 del 2022, paragrafo 6.

<sup>(110)</sup> *Ibidem*.

<sup>(111)</sup> Si ricorda che il principio di « non regressione trattamentale », statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 137 del 1999, afferma che eventuali modifiche peggiorative sopravvenute che rendono più difficile o precludono l'accesso ai benefici penitenziari non possono trovare applicazione nei confronti di coloro che, alla data di vigenza di tali più restrittive disposizioni, abbiano già maturato i requisiti per accedere alle misure risocializzanti, avendo già raggiunto un grado di rieducazione compatibile con i detti benefici extra-murari.

<sup>(112)</sup> La Corte costituzionale, nella sentenza n. 253 del 2019 espressamente afferma: « Peraltro, nella disposizione in esame, accanto ai reati tipicamente espressivi di forma di criminalità organizzata, compaiono ora, tra gli altri, anche reati che non hanno necessariamente a che fare con tale criminalità, o che hanno natura mono-soggettiva: infatti, nel comma 1 dell'articolo 4-bis, figurano i reati di prostituzione minorile e pornografia minorile, di violenza sessuale di gruppo (articolo 3 del decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11, recante "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori, convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38), di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, recante "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione", convertito, con modificazioni, nella

Come richiesto dalla Consulta si dovrebbe prevedere un altro tipo di doppio binario volto ad avere, per i delitti di prima fascia, un più rigoroso procedimento di accertamento dei presupposti per la concessione del beneficio e con allegazione da parte del condannato, basata su elementi fattuali, precisi, concreti ed attuali, dell'esclusione del mantenimento dei contatti con l'organizzazione mafiosa e del pericolo di ripristino e, per gli altri reati, di esclusione dell'attualità di collegamenti.

Si potrebbe altresì, all'interno dei reati di prima fascia, prevedere, per l'accesso a tutti i benefici ed alle misure alternative, un trattamento differenziato tra i condannati che collaborano con la giustizia e quelli che non collaborano. La collaborazione impossibile, oggettivamente irrilevante, inesigibile, come afferma la Corte, dovrà essere oggetto di valutazione da parte della magistratura di sorveglianza, atteso che tale atteggiamento è neutro, così circoscrivendo la prova all'esclusione dell'attualità dei collegamenti.

Si può pensare, per i condannati che non collaborano con la giustizia, ad un aumento da quantificare dell'entità della pena da scontare prima di accedere ai benefici penitenziari, compresa la liberazione condizionale con conseguente, eventuale maggiore durata della libertà vigilata e prescrizioni più stringenti.

Tale ultimo aumento dovrebbe essere prefissato *ex lege* nella sua durata massima, dando al tribunale di sorveglianza la possibilità di indicare la durata della libertà vigilata e di stabilire le relative prescrizioni <sup>(113)</sup>.

Si ricorda infatti che l'articolo 13 dell'O.P. prevede l'individualizzazione del trattamento penitenziario, la compilazione del relativo programma che va approvato dal magistrato di sorveglianza ed integrato o modificato in base alle esigenze che si prospettano durante l'esecuzione della pena <sup>(114)</sup>; giova anche sottolineare che, allo stato, il magistrato di sorveglianza è

---

legge 17 aprile 2015, n. 43) e, da ultimo, anche quasi tutti i reati contro la pubblica amministrazione (legge 9 gennaio 2019, n. 3, recante 'Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici') ».

<sup>(113)</sup> L'aumento della pena da scontare dovrà essere determinato dal legislatore secondo i principi stabiliti dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 229 dell'8 novembre 2019.

<sup>(114)</sup> Cfr. articolo 13 (Individualizzazione del trattamento):

« Il trattamento penitenziario deve rispondere ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto, incoraggiare le attitudini e valorizzare le competenze che possono essere di sostegno per il reinserimento sociale. Nei confronti dei condannati e degli internati è predisposta l'osservazione scientifica della personalità per rilevare le carenze psicofisiche o le altre cause che hanno condotto al reato e per proporre un idoneo programma di reinserimento.

Nell'ambito dell'osservazione è offerta all'interessato l'opportunità di una riflessione sul fatto criminoso commesso, sulle motivazioni e sulle conseguenze prodotte, in particolare per la vittima, nonché sulle possibili azioni di riparazione.

L'osservazione è compiuta all'inizio dell'esecuzione e proseguita nel corso di essa. Per ciascun condannato e internato, in base ai risultati dell'osservazione, sono formulate indicazioni in merito al trattamento rieducativo ed è compilato il relativo programma, che è integrato o modificato secondo le esigenze che si prospettano nel corso dell'esecuzione. La prima formulazione è redatta entro sei mesi dall'inizio dall'esecuzione.

Le indicazioni generali e particolari del trattamento sono inserite, unitamente ai dati giudiziari, biografici e sanitari, nella cartella personale che segue l'interessato nei suoi trasferimenti e nella quale sono successivamente annotati gli sviluppi del trattamento praticato e i suoi risultati.

Deve essere favorita la collaborazione dei condannati e degli internati alle attività di osservazione e di trattamento ».

competente per la approvazione del provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno e per la concessione dei permessi premio.

La Commissione, nella relazione approvata in data 20 maggio 2020, (Doc. XXIII, n. 3), aveva già proposto la competenza del tribunale di sorveglianza e non più del magistrato di sorveglianza<sup>(115)</sup> per le istanze di permesso premio presentate dai condannati per i reati di prima fascia con reclamo affidato ad una sezione territoriale della corte di appello integrata dalla presenza di esperti ovvero con la previsione di ricorso in Cassazione *per saltum*; per i reati di seconda fascia e di natura mono-soggettiva previsti dall'articolo 4-*bis*, comma 1, dell'O.P., aveva ritenuto di lasciare l'attuale competenza del magistrato di sorveglianza con reclamo al tribunale di sorveglianza territorialmente competente.

Si era ritenuto utile, nella precedente relazione, intervenire sul termine, previsto in ventiquattro ore, per il reclamo avverso il diniego o la concessione dei permessi premio e si era dato atto che la Corte di cassazione aveva sollevato questione di legittimità costituzionale; la Consulta, con la sentenza n. 113 del 2020, di cui si è detto, ha elevato il termine per il reclamo a quindici giorni. Vanno quindi modificati gli articoli 30-*ter*, comma 7, dell'O.P. e 30-*bis* dell'O.P., prevedendo tale termine e non più quello di ventiquattro ore.

La Commissione non può che ribadire l'orientamento già espresso nella suddetta relazione e prevedere il reclamo in materia di permessi decisi dal tribunale di sorveglianza.

Anche alla luce della sentenza n. 113 del 2020, va assicurato un secondo grado nel merito e, quindi, davanti alla corte di appello territoriale, ritenendosi difficilmente percorribile l'ipotesi, proposta da alcuni auditi e di cui si è dato conto, di una competenza accentrata presso il tribunale di sorveglianza di Roma per le difficoltà logistiche, di celerità e di necessità di integrazione dell'organico dei giudici, degli esperti e del personale amministrativo.

---

<sup>(115)</sup> Attualmente, sulla competenza a decidere sulla concessione dei benefici previsti dall'articolo 4-*bis* dell'O.P., la ripartizione della competenza per materia tra tribunale di sorveglianza e magistrato di sorveglianza è disciplinata dagli articoli 69 e 70 dell'O.P. Si riporta di seguito il testo vigente dell'articolo 69 dell'O.P.: « Articolo 69. (*Funzioni e provvedimenti del magistrato di sorveglianza*). – 1. Il magistrato di sorveglianza vigila sulla organizzazione degli istituti di prevenzione e di pena e prospetta al Ministro le esigenze dei vari servizi, con particolare riguardo alla attuazione del trattamento rieducativo. 2. Esercita, altresì, la vigilanza diretta ad assicurare che l'esecuzione della custodia degli imputati sia attuata in conformità delle leggi e dei regolamenti. 3. Sovrintende all'esecuzione delle misure di sicurezza personali. 4. Provvede al riesame della pericolosità ai sensi del primo e secondo comma dell'articolo 208 del codice penale, nonché all'applicazione, esecuzione, trasformazione o revoca, anche anticipata, delle misure di sicurezza. Provvede altresì, con decreto motivato, in occasione dei provvedimenti anzidetti, alla eventuale revoca della dichiarazione di delinquenza abituale, professionale o per tendenza di cui agli articoli 102, 103, 104, 105 e 108 del codice penale. 5. Approva, con decreto, il programma di trattamento di cui al terzo comma dell'articolo 13, ovvero, se ravvisa in esso elementi che costituiscono violazione dei diritti del condannato o dell'internato, lo restituisce, con osservazioni, al fine di una nuova formulazione. Approva, con decreto, il provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno. Impartisce, inoltre, disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati. 6. (...) 7. Provvede, con decreto motivato, sui permessi, sulle licenze ai detenuti semiliberi ed agli internati, e sulle modifiche relative all'affidamento in prova al servizio sociale e alla detenzione domiciliare. 8. Provvede con ordinanza sulla riduzione di pena per la liberazione anticipata e sulla remissione del debito, nonché sui ricoveri previsti dall'articolo 148 del codice penale. 9. Esprime motivato parere sulle proposte e le istanze di grazia concernenti i detenuti. 10. Svolge, inoltre, tutte le altre funzioni attribuitegli dalla Legge. ».

Rispetto alle possibili soluzioni proposte nella precedente relazione, è, si ribadisce, necessario assicurare il doppio grado di giudizio nel merito e, quindi, con la competenza della corte di appello territoriale e non con ricorso in Cassazione *per saltum*.

Invero, l'esecuzione del permesso, in base all'articolo 30-*bis*, comma 7, dell'O.P., è sospesa sino alla scadenza del termine per proporre reclamo, ora stabilito in quindici giorni, e durante il procedimento a seguito del reclamo.

La relativa ordinanza emessa dal tribunale di sorveglianza, *ex* articolo 666 del codice di procedura penale, è immediatamente esecutiva, mentre il ricorso per cassazione non ne sospenderebbe l'esecutività.

Inoltre, ragioni di politica giudiziaria e di realismo suggeriscono di non aggravare l'arretrato della Corte di cassazione che dovrebbe provvedere in breve tempo, atteso che, decorsi dieci giorni dalla ricezione del reclamo, il permesso verrebbe eseguito e, stanti i principi che governano i benefici penitenziari, non apparirebbe giustificato allungare i termini di decisione sul reclamo avverso il diniego o la concessione del permesso, così vanificando la « funzione pedagogico-propulsiva » del permesso premio.

La competenza del tribunale di sorveglianza potrebbe essere limitata solo al primo permesso premio, quando l'istruttoria da svolgere per verificare la sussistenza dei requisiti per la concessione è più complessa e, stante la gravità dei reati di prima fascia, appare necessaria una valutazione più ponderata svolta dall'organo collegiale e dai componenti esterni non togati. I successivi permessi e, soprattutto le modifiche relative all'esecuzione delle modalità dei permessi premio, potrebbero essere concessi dal magistrato di sorveglianza, qualora il legislatore ritenesse preminente il principio della prossimità.

Analoghe considerazioni vanno svolte sulla competenza, sempre per i delitti di prima fascia, del tribunale di sorveglianza anche per l'approvazione del provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno, previe reali verifiche da demandare alle articolazioni territoriali delle Forze di polizia sulla natura delle aziende, delle quote societarie e sugli imprenditori che offrono opportunità di lavoro ai detenuti, per evitare il mantenimento o il ripristino di collegamenti.

La magistratura di sorveglianza sarebbe competente per le modifiche del programma di trattamento approvato dal collegio, trattandosi di modifiche di dettaglio, attinenti alle integrazioni o ai cambiamenti che possono determinarsi nel corso dell'esecuzione del trattamento individualizzato.

Le considerazioni finora esposte attengono solo al permesso premio, all'ammissione al lavoro esterno, all'approvazione del programma di trattamento in quanto tutti gli altri benefici previsti dall'ordinamento penitenziario sono già attribuiti al tribunale di sorveglianza ed i relativi provvedimenti sono ricorribili in Cassazione (articolo 666, comma 6, del codice di procedura penale).

Tuttavia, va evidenziato che le misure alternative dell'affidamento in prova (articolo 47, comma 4, dell'O.P.), della detenzione domiciliare (articolo 47-*ter*, comma 1-*quater*, dell'O.P.) e della semilibertà (articolo 50, comma 6, dell'O.P.) possono essere concesse in via provvisoria dal

magistrato di sorveglianza, quando sussista un grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione. L'ordinanza di concessione del beneficio è esecutiva e « conserva efficacia fino alla decisione del tribunale di sorveglianza, cui il magistrato trasmette immediatamente gli atti, che decide entro sessanta giorni »<sup>(116)</sup>.

Per le considerazioni finora svolte in ordine alla opportunità di una decisione collegiale va ipotizzata una competenza esclusiva del tribunale di sorveglianza per tutti i benefici penitenziari richiesti dai condannati per delitti associativi o di contesto mafioso, ivi compresa la concessione in via provvisoria.

Per i reati di seconda fascia, mono soggetti, non associativi o di contesto mafioso, rimane inalterata l'attuale competenza del magistrato di sorveglianza.

Questa Commissione parlamentare di inchiesta ribadisce quanto già prospettato nella precedente relazione sulla necessità di garantire una circolarità delle informazioni e favorire il lavoro della magistratura di sorveglianza e propone nuovamente di:

– costituire, implementare e utilizzare nei confronti di tutti i detenuti e internati di cui all'articolo 4-*bis*, comma 1, dell'O.P. il sistema elettronico dei detenuti (SIDET) in modo aggiornato e completo, affinché i dati ivi contenuti possano essere adeguatamente valorizzati dal magistrato o dal tribunale di sorveglianza per la valutazione sulla concessione dei benefici penitenziari oltretutto dalla Procura nazionale antimafia e antiterrorismo per esprimere il relativo parere;

– istituire la banca-dati nazionale dei carichi pendenti, nonché delle misure di prevenzione, strumenti ora indispensabili anche per la magistratura di sorveglianza e per la Procura nazionale antimafia e antiterrorismo, per meglio valutare le istanze presentate, l'attualità della pericolosità sociale e l'eventuale spessore criminale del condannato;

– acquisire informazioni di natura economica sul detenuto istante, condannato per uno dei delitti previsti dal comma 1 dell'articolo 4-*bis* dell'O.P., attraverso accertamenti patrimoniali e sul tenore di vita del nucleo familiare, con verifiche fiscali, analogamente a quanto previsto dall'articolo 79 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (cosiddetto « codice antimafia »), al fine di accertare la sussistenza o meno di legami attuali con il mondo della criminalità organizzata di riferimento.

Inoltre appare opportuno, condividendosi quanto osservato da alcuni auditi, che il tribunale di sorveglianza disponga accertamenti, in caso di lavoro esterno, sulle imprese private e sugli imprenditori disponibili ad offrire attività lavorative ai detenuti.

Sempre nell'ottica che considera imprescindibile una valutazione complessiva della personalità del condannato, la Commissione ritiene opportuno che il tribunale di sorveglianza (al di là della previsione di cui all'articolo 176, quarto comma, del codice penale), ove l'istante deduca

<sup>(116)</sup> Corte costituzionale, n. 30 del 2022.

forme risarcitorie o di giustizia riparativa nei confronti delle parti lese o delle vittime, svolga indagini per accertare la provenienza lecita dei mezzi economici, ben potendo l'offerta di una somma di denaro, incompatibile con i redditi dichiarati, rappresentare sintomo della continuità di collegamenti con l'associazione criminale di appartenenza.

Per escludere o ritenere l'attualità di collegamenti o il pericolo di un ripristino degli stessi, l'istante – condannato per delitti associativi o di contesto mafioso – gravato da onere di specifica allegazione, il magistrato o il tribunale di sorveglianza, potranno altresì dedurre e valutare la regolare condotta carceraria, eventuali infrazioni disciplinari, le informazioni ricavabili dalla motivazione della sentenza di condanna, per stabilire se l'associazione può avere esaurito la sua esistenza ed operatività o se abbia i caratteri della stabilità.

Significativa potrebbe essere la condotta del singolo accertata con il giudicato. Invero, con l'irrevocabilità il fatto presuntivo diventa fatto accertato e la motivazione cristallizza anche la condotta dell'associato (mafioso vero; partecipe irrilevante o la cui condotta è destinata ad esaurirsi, come nel caso di un medico che abbia curato un latitante, un funzionario infedele corrotto per alcuni appalti, un commercialista o avvocato che abbia trasceso i limiti della professione), elementi questi che potrebbero essere utili per il tribunale di sorveglianza per comprendere quanto la condotta del condannato di disponibilità per l'associazione si proiettava nel futuro.

L'articolo 4-bis, commi 2 e 3-bis, dell'O.P., nella formulazione vigente, già prevede l'acquisizione di dettagliate informazioni dal Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, con l'apporto, quindi, di tutte le Forze dell'ordine ed anche del direttore dell'istituto penitenziario nonché l'intervento del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo: appare evidente l'utilità di avere adeguate informazioni di polizia, a cura degli investigatori più prossimi ai territori in cui era operativo il gruppo di riferimento del condannato, su quanto si conosce, al momento in cui deve essere concesso il beneficio, in ordine alla operatività dell'organizzazione e dei soggetti che con il condannato avevano instaurato legami illeciti.

La Commissione aveva già proposto l'acquisizione del parere anche del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica e del procuratore della Repubblica competente territorialmente in relazione al luogo di emissione della sentenza e al luogo di esecuzione del beneficio.

Ciò consentirebbe di avere ulteriori informazioni da parte dell'organo requirente che ha raccolto elementi probatori che hanno portato alla condanna e di acquisire, anche tramite il Comitato provinciale, ragguagli sulla situazione di criminalità organizzata operante nel luogo e nel contesto sociale esterno in cui il detenuto potrebbe eseguire il beneficio richiesto.

Va previsto un congruo termine per acquisire i pareri richiesti, che presuppongono una complessa attività da svolgere ed una raccolta di elementi informativi, che potrebbe essere quantificato in 30 o 60 giorni prorogabile una sola volta da parte del tribunale di sorveglianza.

La Commissione, inoltre, in considerazione della sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2020 (vedi *supra* §. 4), sottolinea la necessità di una norma transitoria ove la riforma operi modifiche peggiorative nell'e-

secuzione della pena e per la concessione dei benefici in considerazione dei principi sanciti dall'articolo 25 della Costituzione, dell'articolo 2 del codice penale e del divieto di irretroattività. Sarà quindi il legislatore a valutare se le modifiche apportate alla disciplina vigente, considerate nel loro complesso, siano o meno peggiorative e, ove ritenute tali, in applicazione dei chiari principi costituzionali sopra ricordati, formulare una norma transitoria.

In conclusione, la Commissione auspica che il legislatore, che ha in corso la discussione di un disegno di legge:

a) estenda la possibilità di accedere a tutti i benefici anche ai condannati non collaboratori, ritenendosi tali interventi conformi alle prescrizioni dettate dalla Corte costituzionale nelle pronunzie esaminate: non solo il permesso premio, sul quale si è pronunciata la Corte costituzionale con la più volte citata sentenza n. 253 del 2019, ma anche le misure intermedie che precedono, logicamente e cronologicamente, l'eventuale concessione della liberazione condizionale. Quindi, lavoro all'esterno, semilibertà, affidamento in prova al servizio sociale<sup>(117)</sup> e liberazione condizionale. Se non fosse operato tale intervento, non potrebbe escludersi l'ipotesi di una illegittimità consequenziale da parte del giudice delle leggi;

b) operi una differenziazione, all'interno dei delitti ricompresi nell'articolo 4-bis dell'O.P. vigente, tra reati di prima fascia e di seconda fascia, prevedendo un regime probatorio diverso, atteso che la Consulta ha più volte ribadito che l'articolo 4-bis dell'O.P. è diventato un contenitore che non assicura più la rescissione dei legami con il mondo criminale di appartenenza (mafioso o terroristic): va distinta la criminalità organizzata di tipo mafioso o terroristic-eversiva con un diverso onere probatorio da quei reati che, pur contenuti nel comma 1 dell'articolo 1, non siano in tale ambito;

c) valuti di prevedere, quale criterio di valutazione per la magistratura di sorveglianza, l'esame delle ragioni della mancata collaborazione (silenti per scelta e silenti loro malgrado) al fine di verificare non solo l'assenza di attualità dei collegamenti, ma anche il pericolo di ripristino, come richiesto dalla Corte costituzionale, sia nella sentenza n. 253 del 2019 che nella sentenza n. 20 del 2022;

d) valuti di prevedere la competenza del tribunale di sorveglianza territorialmente competente per le istanze presentate dai detenuti, condannati per i delitti di prima fascia, ivi compresa la concessione provvisoria dei benefici;

e) valuti di prevedere una norma transitoria, ove siano rese peggiorative le modalità di esecuzione della pena in base ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 26 febbraio 2020;

f) emani una ulteriore norma transitoria che preveda le situazioni pendenti all'entrata in vigore relative ai detenuti che hanno già ottenuto il riconoscimento della collaborazione impossibile, oggettivamente irrilevante,

---

<sup>(117)</sup> Beneficio in ordine al quale il tribunale di sorveglianza di Perugia ha sollevato questione di legittimità costituzionale (*supra*, §. 8).

inesigibile o che hanno fatto istanza di riconoscimento ovvero che stiano usufruendo di benefici;

g) provveda a modificare gli articoli 30-*bis* e 30-*ter* dell'O.P. in relazione al termine di quindici giorni stabilito dalla Corte costituzionale, per proporre reclamo avverso l'ordinanza di rigetto o accoglimento del permesso premio;

h) preveda una pregiudizialità espressa per rendere inammissibile, per assenza di un presupposto di legge, la richiesta di accesso ai benefici da parte dei detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'O.P. Questi detenuti potranno presentare istanza di accesso ai benefici, a partire dal permesso premio, solo dopo la revoca o la mancata proroga del provvedimento del Ministro.

La Commissione segnala che in tal modo il legislatore, nella sua autonomia di azione, potrà « trovare il punto di equilibrio » auspicato dalla Corte costituzionale, per evitare la pronuncia di illegittimità sulla questione oggetto dell'ordinanza di rimessione o il ricorso, da parte del giudice delle leggi, allo strumento dell'illegittimità consequenziale.

La Corte, ritiene la Commissione, in presenza di un intervento legislativo, all'esito dell'udienza pubblica del 10 maggio 2022, potrebbe restituire gli atti al giudice remittente, e, quindi, alla Corte di cassazione affinché rivaluti la persistente rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni.

Ove il giudice remittente risollevi questione di legittimità costituzionale, la Consulta rivaluterà di nuovo il tema dell'ergastolo ostativo e potrà pronunciare una sentenza interpretativa di accoglimento o di rigetto ovvero dichiarare la incostituzionalità delle norme.

