



# *Ministero della Giustizia*

**INTERROGAZIONE A RISPOSTA SCRITTA N. 4-03799 DEL DEP. ASCARI  
(res. n. 382 del 15 novembre 2024)**

## **R I S P O S T A**

Con riferimento all'atto di sindacato ispettivo in oggetto, con cui il deputato interrogante, manifestando preoccupazione per il recente susseguirsi di casi di concessione di benefici penitenziari a noti esponenti mafiosi, condannati per gravi reati e non collaboranti con la giustizia, solleva specifici quesiti in ordine a iniziative, anche normative, per revisionare il regime dell'ergastolo ostativo e rendere più rigorosa la concessione dei benefici penitenziari per i detenuti condannati per reati di mafia, si rappresenta quanto segue.

Preliminarmente occorre precisare che, in base alle informazioni acquisite dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, il detenuto Savoca Gaetano, indicato quale esponente di vertice della "famiglia di Brancaccio" inserita in "Cosa Nostra", e il detenuto Lo Presti Tommaso, indicato quale esponente di vertice del mandamento mafioso di "Porta Nuova" inserito in "Cosa Nostra", entrambi ascritti al sottocircuito penitenziario di "Alta Sicurezza 3", diversamente da quanto affermato dal deputato interrogante, non risultano fruire di permessi premio.

Gli altri detenuti, citati dal deputato nelle premesse, risultano fruire di benefici penitenziari tuttavia da epoca ben precedente alla novella attuata da questo Governo con il decreto-legge 162 del 2022, come di seguito dettagliato:

- il detenuto Formoso Giovanni, indicato quale esponente di vertice della “famiglia mafiosa di Brancaccio” inserita in “Cosa Nostra”, fruisce di permessi premio dal 30 dicembre 2017 e risulta beneficiare del regime di semilibertà dal 21 gennaio 2019;
- il detenuto Galatolo Raffaele, indicato quale esponente di vertice della “famiglia mafiosa di Arenella-Acquasanta” inserita in “Cosa Nostra”, risulta beneficiare del regime di semilibertà dall’11 gennaio 2018;
- il detenuto Alfano Paolo, indicato quale esponente di vertice della “famiglia mafiosa di Corso dei Mille” inserita in “Cosa Nostra”, risulta beneficiare del regime di semilibertà dal 5 agosto 2019;
- il detenuto Pullarà Ignazio, indicato quale esponente di vertice della “famiglia mafiosa di Santa Maria del Gesù” inserita in “Cosa Nostra”, risulta attualmente ascritto al sottocircuito penitenziario “Alta Sicurezza 3” e fruisce di permessi premio dal 28 dicembre 2015.

Tanto premesso, si rappresenta che l’esigenza di una profonda rivisitazione del sistema dell’ostatività penitenziaria è sorta, come osservato dallo stesso interrogante, con la decisione del caso Viola c. Italia, con la quale la Corte europea dei diritti dell’uomo ha ravvisato la contrarietà del combinato disposto degli articoli 22 c.p., 4-*bis* e 58-*ter* ord. penit. al divieto di trattamenti inumani e degradanti previsto dall’articolo 3 CEDU, integrando la pena del cd. “ergastolo ostativo”, inflitta in applicazione dell’allora vigente articolo 4-*bis* dell’ord. pen., una pena *de facto* irriducibile.

A tale decisione, inoltre, hanno fatto seguito due importanti pronunce della Corte Costituzionale, la sentenza n. 253 del 4 dicembre 2019 e l’ordinanza n. 97 dell’11 maggio 2021, che hanno tracciato nettamente le coordinate del nuovo sistema ostativo.

Con la sentenza n. 253 del 2019 – che non investe direttamente la disciplina dell’ergastolo ostativo ma il solo beneficio penitenziario dei permessi premio – il carattere assoluto della presunzione di pericolosità sociale, sottesa al meccanismo di cui all’art. 4-*bis* ord. penit., è stato dichiarato in contrasto con i principi costituzionali di uguaglianza e ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena.

In particolare, ad avviso della Corte, la preclusione assoluta – circa la mancata rescissione dei legami con la criminalità organizzata, a carico del condannato per reati "ostativi" di "prima fascia" non collaborante con la giustizia – impedisce in radice alla magistratura di sorveglianza la valutazione individualizzata della meritevolezza dell'accesso al beneficio da parte del singolo detenuto (come già ricordato dalla stessa Consulta nella precedente sentenza n. 149 del 2018), di modo da non valorizzare i risultati del percorso rieducativo.

Invero, se, da un lato, appare ragionevole attribuire alla collaborazione con la giustizia un valore premiale, capace di incentivare e valorizzare il contributo del singolo al contrasto alla criminalità organizzata, dall'altro lato la sua mancanza non può essere di per sé causa di un trattamento deteriore, dovendo la libertà di non collaborare trovare tutela, quale espressione del diritto di difesa, non solo in sede processuale ma anche durante l'esecuzione della pena.

Di conseguenza, con la successiva ordinanza n. 97 dell'11 maggio 2021, la Corte, pur riconoscendo l'importanza e l'utilità della collaborazione con la giustizia quale possibile elemento idoneo a dimostrare la dissociazione del reo, afferma chiaramente l'incostituzionalità dell'ergastolo ostativo, laddove la collaborazione rappresenti «l'unica possibile strada» a disposizione dell'ergastolano per accedere alla liberazione condizionale.

Tuttavia, potendo la dichiarazione formale dell'illegittimità mettere a rischio l'equilibrio complessivo del sistema, la Consulta ha operato la scelta procedurale di sospendere il giudizio *a quo* e indirizzare al legislatore un monito a provvedere alla modifica della disciplina nel rispetto del dettato costituzionale.

Ciò premesso, questo Governo, muovendosi nell'ambito delineato dalle coordinate sopradescritte, con il decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, convertito in legge n. 199 del 30 dicembre 2022, è intervenuto in tema di accesso ai benefici penitenziari e alla liberazione condizionale da parte di soggetti non collaboranti, condannati per reati c.d. ostativi, così dando piena attuazione al principio di

progressione trattamentale, che discende direttamente da quello rieducativo, cristallizzato nell'articolo 27 della Costituzione.

La nuova disciplina per la concessione dei benefici penitenziari di cui al novellato articolo 4-bis ord. penit., estesa anche all'istituto della liberazione condizionale, intervenendo sull'articolo 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, contempla, infatti, percorsi differenziati per l'accesso ai principali benefici penitenziari e alle misure alternative da parte dei condannati per reati ostativi non collaboranti, a seconda che si tratti di reati associativi o di altri reati ostativi.

In particolare, i benefici penitenziari per reati ostativi di "prima fascia" possono essere concessi "anche in assenza di collaborazione con la giustizia", purché l'istante dimostri l'adempimento delle obbligazioni civili e degli obblighi di riparazione pecuniaria conseguenti alla condanna o l'assoluta impossibilità di tale adempimento e allegghi elementi specifici, diversi e ulteriori rispetto alla regolare condotta carceraria, alla partecipazione del detenuto al percorso rieducativo e alla mera dichiarazione di dissociazione dall'organizzazione criminale di eventuale appartenenza.

Tali elementi sono atti a consentire di escludere sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva e con il contesto nel quale il reato è stato commesso, sia il pericolo di ripristino di tali collegamenti, anche indiretti o tramite terzi, tenuto conto delle circostanze personali e ambientali, delle ragioni eventualmente dedotte a sostegno della mancata collaborazione, della revisione critica della condotta criminosa e di ogni altra informazione disponibile, a partire da quelle di natura economica-patrimoniale.

D'altronde, la necessità del delineato regime probatorio cd. "rafforzato" era stata sottolineata dalla stessa Consulta nella citata ordinanza n. 97 del 2021, allorquando ha affermato che *"la presunzione di pericolosità sociale del condannato all'ergastolo che non collabora, per quanto non più assoluta, può risultare superabile non certo in virtù della sola regolare condotta carceraria o della mera partecipazione al percorso rieducativo, e nemmeno in ragione di una soltanto dichiarata dissociazione. A fortiori, per l'accesso alla liberazione condizionale di un ergastolano (non collaborante) per delitti collegati alla criminalità organizzata, e per la connessa valutazione del suo*

*sicuro ravvedimento, sarà quindi necessaria l'acquisizione di altri, congrui e specifici elementi, tali da escludere, sia l'attualità di suoi collegamenti con la criminalità organizzata, sia il rischio del loro futuro ripristino".*

In buona sostanza, la trasformazione da assoluta in relativa della presunzione di immanenza di collegamenti, l'introduzione di un regime probatorio rafforzato (esteso all'acquisizione di elementi che escludono non solo la permanenza di collegamenti con la criminalità organizzata ma altresì il pericolo di un loro ripristino) e l'introduzione di una più rigorosa disciplina procedimentale (che prevede l'acquisizione di informazioni e la richiesta di determinati pareri) sono tutte misure che consentono, adesso, la concessione dei benefici e delle misure alternative, ivi compresa la liberazione condizionale, a favore di tutti i condannati, anche all'ergastolo, per reati cosiddetti "ostativi" che non hanno collaborato con la giustizia, sebbene in presenza di nuove, stringenti e concomitanti condizioni, diversificate a seconda dei reati che vengono in rilievo.

Infine, con riferimento specifico alle condizioni di accesso alla liberazione condizionale (comma 2 dell'articolo 2 del D.L. n. 152 del 1991) da parte dei condannati all'ergastolo per i c.d. reati ostativi, non collaboranti, di cui al comma 1 dell'articolo 4-bis, è stato inoltre previsto l'innalzamento della durata del periodo di pena da espiare (almeno trenta anni di pena in luogo dei precedenti ventisei), nonché l'allungamento della durata della libertà vigilata (dieci anni, anziché cinque).

Sono state, infine, apportate modifiche alla disciplina dell'effetto estintivo della liberazione condizionale e delle prescrizioni di libertà vigilata con riguardo ai medesimi soggetti. In particolare, è stato stabilito che la pena dell'ergastolo può estinguersi soltanto decorsi dieci anni dal provvedimento di liberazione condizionale, trascorsi in libertà vigilata, ed è stato previsto che l'applicazione di quest'ultima misura comporti sempre il divieto di incontrare o mantenere contatti con soggetti condannati per i reati di cui all'art. 51, commi 3-bis e 3-quater, c.p. nonché con persone sottoposte a misure di prevenzione personali o patrimoniali.

Da ultimo, appare opportuno rappresentare che il nuovo quadro normativo è stato portato all'attenzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa che, con

decisione del 9 marzo 2023, ha salutato, con soddisfazione, le modifiche introdotte nel nostro ordinamento con la riforma operata dal decreto -legge n. 162 del 2022, e, nel richiedere aggiornamenti sul funzionamento concreto del meccanismo procedurale di concessione dei benefici, ha altresì espresso *“fiducia nell’applicazione e nell’interpretazione delle nuove disposizioni legislative da parte dei tribunali nazionali, conformemente alle prescrizioni della Convenzione e alla giurisprudenza della Corte europea in materia”*, rammentano a tale riguardo che *“la possibilità di riesame implica la possibilità di chiedere una libertà condizionale, ma non necessariamente di essere rilasciato se le autorità giudiziarie competenti concludono che il detenuto rappresenta ancora un pericolo per la società”*.

Il Governo italiano, al riguardo, ha trasmesso al Consiglio d’Europa un *Action report* nel quale si dà atto di alcune recenti pronunce della Corte di cassazione che, in relazione ai contenuti della novella del 2022, hanno chiaramente affermato che la collaborazione con la giustizia non è più una condizione di ammissibilità della richiesta di accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative ex art. 4-bis ord. penit., richiedendosi piuttosto diversi oneri di allegazione (sul punto, si legga per tutte Cassazione Penale, Sez. I, 23 maggio 2023, n. 35682: *«La novella del 2022 richiede dunque che sia esercitato il potere valutativo di merito in ordine alla verifica dei requisiti di accesso alle misure alternative richieste dal ricorrente, alla luce della nuova qualità - relativa e superabile - della presunzione di mantenimento di collegamenti con l’organizzazione di appartenenza, da essa introdotta, in caso di mancata collaborazione processuale. Tale situazione, infatti, non costituisce più un dato rigidamente preclusivo all’accesso ai benefici penitenziari, restando nell’ambito valutativo del Tribunale di sorveglianza superare detta presunzione, non più assoluta, sulla base degli indici, stringenti e cumulativi, che sono stati introdotti con la nuova regola iuris, e che si sostanziano nella necessità di valutare in concreto il percorso rieducativo del ricorrente e l’assenza di collegamenti, attuali o potenziali, con la criminalità organizzata e con il contesto mafioso. In questa attività, il Tribunale di sorveglianza dovrà avvalersi degli ampliati poteri istruttori previsti dall’art. 4-bis Ord. Pen., comma 2, introdotti con L. n. 199 del 2022»*).

In definitiva, secondo il nuovo assetto normativo la concessione di benefici penitenziari e di misure alternative a soggetti non collaboranti, condannati per reati c.d. ostativi, non costituisce altro che il frutto di una progressione trattamentale, vagliata caso per caso dalla magistratura di sorveglianza sulla base dei rigorosi presupposti stabiliti dalla legge e sulla cui azione il Ministro della giustizia svolgerà come sempre il proprio compito nel verificare la sussistenza delle condizioni per esercitare le prerogative istituzionali riconosciute dalla legge.

Il Ministro  
Carlo Nordio

[Testo dell'interrogazione](#)