



Ministero della Giustizia

**INTERROGAZIONE A RISPOSTA SCRITTA N. 4-03634 DEL DEP. VARCHI
(res. n. 367 del 17 ottobre 2024)**

R I S P O S T A

Con riferimento all'atto di sindacato ispettivo indicato in oggetto, con il quale il deputato Varchi solleva specifici quesiti in ordine alla concessione di benefici penitenziari all'ergastolano Paolo Alfano, il fidato autista del gruppo di fuoco di Totò Riina, nonché ad eventuali iniziative, di carattere preventivo e di tutela della pubblica sicurezza, *“per l'individuazione di risorse umane di rinforzo e supporto al personale delle forze dell'ordine operante in un territorio da sempre particolarmente sensibile, come Palermo”*, si rappresenta quanto segue.

Sulla specifica vicenda giudiziaria, si rappresenta che, in data 5 novembre 2024, il Presidente del Tribunale di sorveglianza di Bologna, opportunamente interpellato dalla competente articolazione ministeriale, ha trasmesso la relazione che, per completezza di esposizione, si riporta integralmente di seguito.

“ Con riferimento alla richiesta in oggetto, trasmetto nota esplicativa, resa dal Magistrato di sorveglianza titolare del procedimento, precisando sin d'ora che il riferimento al “permesso premio” concesso al detenuto ALFANO Paolo Giuseppe contenuto nell'interrogazione è erroneo, in quanto - come più estesamente riportato nella nota del Magistrato di sorveglianza — il detenuto in questione è stato ammesso al regime di semilibertà sin da luglio 2019 potendo quindi fruire di ripetute “licenze” (art. 52 legge 354 / 1975 - Ordinamento Penitenziario), istituto ben diverso da quello del permesso premio, di cui all'art. 30 ter O.P..

Da evidenziare che non sono mai pervenute all'Ufficio di sorveglianza di Reggio Emilia né a questo Tribunale di sorveglianza segnalazioni o rilievi in merito ad un percorso esterno avviato da oltre cinque anni con la semilibertà, concessa a suo tempo sulla base dei presupposti di legge dal Tribunale di sorveglianza. Come scrive anche il Magistrato di sorveglianza, nel procedimento per l'istanza di liberazione condizionale, poi comunque respinta da questo Tribunale di Sorveglianza a dicembre 2023, neppure le informazioni aggiornate, richieste alla Questura di Palermo, alla DDA di Palermo e alla DDA di Parma hanno riportato indicazioni negative.”.

Con particolare riferimento all'istanza di liberazione condizionale proposta da Alfano, il Tribunale di sorveglianza di Bologna, con ordinanza del 19/12/2023, ha respinto la richiesta, fondando tale determinazione, come si legge dalla relazione, “sulla carenza di elementi integrativi di un “sicuro ravvedimento”, presupposto primario dell'istituto invocato. Nell'ambito di tale procedimento, è stata attivata una corposa istruttoria, estesa ai profili di residuo pericolosità sociale del semilibero. La Questura di Palermo, con nota richiamata dal collegio, evidenziava che Alfano non aveva dato adito a rimarchi durante la fruizione delle licenze presso l'abitazione del figlio; la Questura di Parma non disponeva di elementi circa la permanenza di collegamenti con la criminalità organizzata. La Dda di Palermo, al contempo, evidenziava l'assenza di condotte riparatorie o di comportamenti di collaborazione con la giustizia. Il Collegio, pur preso atto del regolare percorso trattamentale, si pronunciava in senso negativo, constatata l'insussistenza di iniziative in favore delle persone offese, non riconoscendosi nelle attività di volontariato svolta dall'istante un elemento sufficiente a surrogare un effettivo impegno riparatorio verso le vittime.”.

La magistratura di sorveglianza ha fatto, quindi, buon uso degli indici, stringenti e cumulativi, che questo Governo ha introdotto con il decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, convertito in legge n. 199 del 30 dicembre 2022, in tema di accesso ai benefici penitenziari e alla liberazione condizionale da parte di soggetti non collaboranti, condannati per reati c.d. ostativi.

Com'è noto, 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 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.

Questo Governo, quindi, muovendosi nell'ambito delineato dalle coordinate sopradescritte, con il decreto-legge n. 162 del 2022 ha dato 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.

Infine, con riferimento agli organici delle Forze di Polizia nel territorio palermitano, si rappresenta che le esigenze di potenziamento e supporto delle Forze di Polizia nella provincia è sempre tenuto in considerazione dai competenti Uffici del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

La Prefettura di Palermo ha comunicato che, nell'anno 2024, l'organico degli agenti/assistenti della Polizia di Stato ha subito un incremento del ruolo ordinario di n. 15 unità passando da un totale di n. 1129 ad un totale di n. 1144. Al riguardo, secondo il piano di potenziamento relativo al mese in corso, è prevista l'assegnazione alla locale Questura di n. 30 operatori, di cui 8 appartenenti al ruolo Ispettori e 22 appartenenti al ruolo Agenti-Assistenti.

L'Arma dei Carabinieri ha segnalato l'insussistenza di criticità in termini di risorse umane e strumentali.

Questo Governo, che ha come obiettivo prioritario la lotta alla mafia ed il cui impegno è giorno per giorno ispirato all'azione di magistrati come Falcone e Borsellino, continuerà incessantemente a potenziare in modo più incisivo tutti gli

strumenti di lotta alla criminalità a disposizione della magistratura e delle forze dell'ordine.

Il Ministro
Carlo Nordio

[Testo dell'interrogazione](#)