



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO
AREA ECONOMICO - FINANZIARIA

A.S. 2574

“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”.

RELAZIONE TECNICA

La presente proposta di legge interviene in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari per i detenuti condannati per i reati c.d. ostativi di cui legge 26 luglio 1975, n. 354 (ordinamento penitenziario), i quali non prestino alcuna forma di collaborazione con la giustizia.

La materia di accesso ai benefici di cui sopra è disciplinata, in particolare, dall'articolo 4-bis, introdotto nell'ordinamento penitenziario dal decreto-legge n. 152 del 1991, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203 e, modificato, poi, dal decreto-legge n. 306 del 1992, a sua volta convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.

La disposizione ha subito nel corso del tempo ulteriori modifiche anche perché oggetto di numerose sentenze da parte della Corte costituzionale che si è pronunciata sull'illegittimità di alcune previsioni normative.

La “ratio” della disciplina dettata dall'articolo *de quo* è quella di differenziare il trattamento penitenziario dei condannati per reati di criminalità organizzata o altri gravi delitti, dal trattamento dei condannati “comuni”, subordinando l'accesso alle misure premiali e alternative previste dall'ordinamento penitenziario a determinate condizioni.

In particolare, il comma 1 dell'art. 4-bis O.P. elenca una serie di delitti di particolare gravità, indicati come ostativi commessi: per finalità di terrorismo, anche internazionale, di eversione dell'ordine democratico, associativi di tipo mafiosi, reati a sfondo sessuale e di pornopedofilia o violenza sessuale di gruppo, associazione finalizzata al contrabbando di tabacco, sequestro di persona a scopo estorsivo, immigrazione clandestina e associazione dedita al traffico di stupefacenti, per citare i più estremi.

A questi si sono aggiunti, per effetto della legge n. 3 del 2019, parecchi delitti contro la pubblica amministrazione quali: peculato, concussione, corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, corruzione in atti giudiziari, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio, istigazione alla corruzione.

Per i sopra elencati delitti, in caso di assenza di collaborazione con la giustizia vige la presunzione assoluta dell'attualità dei collegamenti e, conseguentemente, l'immanenza della pericolosità sociale,





Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO AREA ECONOMICO - FINANZIARIA

senza che l'autorità giudiziaria possa valutare il percorso rieducativo intrapreso dal condannato durante l'esecuzione della pena, fatta eccezione per le casistiche elencate nella norma.

Pertanto, l'esistenza di una condanna relativa a tali delitti, non consente la concessione delle misure dell'assegnazione al lavoro all'esterno, dei permessi premio e delle misure alternative alla detenzione previste dal Capo VI della predetta legge n. 354 del 1975, esclusa la liberazione anticipata. Per effetto dell'art. 2 del citato decreto-legge n. 152 del 1991 il regime restrittivo per l'accesso ai benefici penitenziari, previsto all'art. 4-*bis*, si estende anche al regime della liberazione condizionale.

Con il presente schema di disegno di legge si interviene, ulteriormente, sulla materia affrontando più puntualmente la materia del divieto di concessione dei benefici penitenziari per tali categorie di detenuti che non collaborano ovvero sono impossibilitati a collaborare con la giustizia e sull'istituto sopra menzionato della liberazione condizionale. Pertanto, oltre a modifiche sulla legge 26 luglio 1975, n. 354 (c.d. ordinamento penitenziario) si interviene anche su altre norme riguardanti l'argomento, vale a dire sul decreto-legge n. 152 del 1991, come convertito dalla legge n. 203 del 1991 e sulla legge 13 settembre 1982, n. 646.

Il provvedimento, a seguito dell'approvazione in prima lettura da parte dell'Assemblea della Camera dei deputati è costituito da **6 articoli** di seguito illustrati.

Art. 1

(Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354)

La modifica introduce un ulteriore periodo alla fine del comma 1-*bis* in cui è specificata l'essenza dell'articolo 4-*bis* O.P. come descritta in premessa.

Nella sostanza, alla *lettera a)*, punto n. 1), la novella contiene la previsione di applicazione del regime differenziato per l'accesso ai benefici penitenziari per i condannati per i c.d. delitti ostativi elencati dal citato comma 1, anche quando - in caso di esecuzione di pene concorrenti - sia stata accertata dal giudice della cognizione o dell'esecuzione la connessione tra reati la cui pena è in esecuzione, che siano anche diversi rispetto a quelli menzionati nel presente articolo e siano stati compiuti per eseguire od occultare i primi, per assicurarsi il profitto o prodotto del reato o per conseguirne l'impunità, sebbene si tratti di condannati che abbiano già espiato la parte di pena relativa ai delitti indicati dalla norma.

Al punto n. 2) si sostituisce integralmente il comma 1-*bis* e si introducono i commi 1-*bis.1* e 1-*bis.2* collegando la possibilità di accedere ai benefici penitenziari ai detenuti condannati ed internati per i c.d. delitti ostativi, anche in assenza di collaborazione, ai sensi dell'art. 58-*ter* O.P. e dell'art. 323-*bis* c.p., in presenza delle specifiche condizioni previste dalla revisione della disciplina realizzata con il provvedimento in esame, modificando ulteriormente il comma 1-*bis* dell'articolo 4-*bis* della legge n. 354 del 1975.





Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO AREA ECONOMICO - FINANZIARIA

In particolare, si stabilisce che l'accertamento ai fini della concessione dei benefici verta sulla verifica della riconducibilità del soggetto ad un contesto associativo. Restano, tuttavia, impregiudicate le disposizioni inerenti l'integrale adempimento delle obbligazioni civili e delle riparazioni pecuniarie derivanti da reato o dell'assoluta impossibilità di tale adempimento, come anche la necessaria verifica di elementi concreti, diversi e ulteriori rispetto alla regolare condotta in carcere nonché la partecipazione del detenuto al percorso rieducativo che consentano di escludere con certezza: o l'attualità di elementi di collegamento con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva e con il contesto in cui il reato è stato commesso o il pericolo di ripristino dei suddetti collegamenti, tenendo conto delle circostanze personali ed ambientali. Nei casi predetti, il giudice accerta anche possibili approcci diretti all'attuazione di una "giustizia riparativa" del condannato/internato nei confronti della vittima nonché l'intenzione ed i tentativi diretti a risarcire il danno provocato.

Al *punto n. 3)* vengono fornite indicazioni procedurali alle quali il giudice di sorveglianza deve attenersi ai fini della concessione o meno dei benefici ai soggetti sopra indicati, prima di decidere sull'istanza, quali: la richiesta di parere al PM presso il giudice che ha emesso la sentenza di primo grado o, se si tratta di condanne per i gravi delitti indicati dall'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater* c.p.p. al PM presso il tribunale del capoluogo del distretto ove ha sede il giudice che ha emesso la sentenza di primo grado e al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo nonché l'obbligo di acquisire informazioni dalle direzioni degli istituti ove l'istante è detenuto. Tali pareri ed informazioni sono resi entro sessanta giorni dalla richiesta, prorogabili di ulteriori trenta in ragione della complessità degli accertamenti; decorso il termine, il giudice decide anche in assenza dei pareri e delle informazioni richiesti. Qualora, poi, dagli accertamenti compiuti emergano ancora indizi relativi all'immanenza di collegamenti con la criminalità organizzata, eversiva o terroristica, o pericolo di ripristinare i medesimi, sarà onere del condannato stesso di dimostrare la prova contraria. Nel decidere sulla materia il giudice dovrà specificare i motivi di accoglimento o di rigetto della domanda, tenuto conto anche delle informazioni ricevute dagli organi di cui si è detto sopra.

Si segnala la disposizione inserita con l'ultimo periodo, la quale prevede la possibile applicabilità dei benefici penitenziari, permessi premio e della liberazione condizionale ai detenuti condannati ed internati per reati di alta pericolosità sociale, nei soli casi in cui l'istante abbia ottenuto la revoca del provvedimento del regime speciale del 41-*bis*, per il venir meno delle condizioni che ne hanno determinato l'adozione.

Il *punto n. 4)* modifica la parte iniziale del testo del comma 2-*bis* eliminando il riferimento alla concessione dei benefici e relazionandosi soltanto alle ipotesi delittuose previste dal comma 1-*ter* che riguardano l'acquisizione di notizie ed informazioni anche dal questore per la tipologia di reati elencati in quella disposizione.

Anche il *punto n. 5)*, attraverso l'inserimento del comma 2-*ter*, contiene un'indicazione propriamente procedurale individuando l'eventuale competenza del pubblico ministero presso il tribunale del





Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO AREA ECONOMICO - FINANZIARIA

capoluogo del distretto in cui è stata pronunciata la sentenza di primo grado per la partecipazione alle udienze del tribunale di sorveglianza aventi ad oggetto la concessione dei benefici ai sensi del comma 1 dell'art. 4-bis O.P., per i condannati per i reati ex art. 51, commi 3-bis e 3-quater del c.p.p.

In conformità all'ottica più elastica e lungimirante delle modifiche previste dal presente provvedimento, al *punto n. 6*) è prevista la soppressione del comma 3-bis dell'articolo in esame.

Per quanto concerne la **lettera b)** si rappresenta, invece, che la stessa è diretta ad individuare l'autorità competente all'ammissione al lavoro all'esterno di categorie di detenuti e internati, condannati per reati specifici che non sono testualmente citati nell'art. 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, norma che disciplina, per l'appunto, la materia in esame, sebbene si tratti di soggetti che non abbiano prestato alcuna sorta di collaborazione con la giustizia. In particolare, per costoro (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) si prevede che sia il tribunale di sorveglianza, costituito in forma collegiale, ad approvare il lavoro all'esterno di tali soggetti. Si ritiene, che alla luce del disposto di cui all'art. 70, comma 1, del citato ordinamento penitenziario, si possa individuare come autorità competente il Tribunale di sorveglianza del distretto o della circoscrizione territoriale di sezione distaccata del luogo di esecuzione della pena, atteso che si tratta di autorità giudiziaria avente competenza residuale per le misure alternative alla detenzione e per la revoca o concessione dei benefici nonché per ogni altro provvedimento ad esso attribuito dalla legge.

Per quanto riguarda la **lettera c)**, al *punto 1*, in coerenza con quanto previsto in materia di ammissione al lavoro all'esterno, si prevede la competenza del tribunale di sorveglianza in tema di concessione di permessi premio ai sensi dell'art. 30-ter comma 1, per i detenuti ed internati condannati per i delitti sopra citati, mentre al *punto 2* si precisa che avverso i provvedimenti emessi dal magistrato di sorveglianza, in materia di permessi premio, è ammesso reclamo al Tribunale di sorveglianza competente per territorio che, recependo i principi della giurisprudenza costituzionale, fissa in quindici giorni dalla comunicazione del provvedimento da impugnare, il termine per proporre reclamo avverso il medesimo.

In linea generale si segnala il carattere ordinamentale-precettivo e in parte di natura procedurale delle disposizioni in esame, che tengono conto dei recenti orientamenti giurisprudenziali della Corte costituzionale tesi a sancire l'illegittimità di alcune disposizioni che vietavano l'applicabilità dei benefici penitenziari, permessi premio e della liberazione condizionali ai detenuti condannati ed internati per reati di eco mediatica e di alta pericolosità sociale.

Le disposizioni sono volte a specificare gli elementi del caso concreto sui quali dovrà fondarsi la prognosi ragionevole circa l'idoneità di un determinato beneficio penitenziario al proseguimento per il detenuto condannato e internato del suo percorso trattamentale e di reinserimento, contemperando





Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO AREA ECONOMICO - FINANZIARIA

in concreto le esigenze di pericolosità sociale derivanti dall'immanenza di collegamenti con la criminalità organizzata, eversiva o terroristica. Pertanto, considerata la predetta natura delle norme si assicura che le stesse non determinano nuovi o maggiori oneri potendo essere realizzate con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Si osservano aspetti di contingentamento delle procedure, come quella del reclamo avverso i provvedimenti di diniego dei benefici, e eventuali vantaggi - sebbene allo stato non quantificabili - per l'erario in termini di diminuzione delle spese dovute al trattamento carcerario, venuto meno il divieto in via generale alle condizioni sopra menzionate per i detenuti ammessi al diverso regime trattamentale.

Inoltre, si attribuisce ad un giudice collegiale costituito in ufficio, il potere di valutare gli elementi del caso concreto per compiere una prognosi ragionevole circa l'idoneità di un determinato beneficio penitenziario a far proseguire il detenuto nel suo percorso di reinserimento, tuttavia, soggiace alle esigenze di prevenzione del pericolo di commissione di reati ulteriori ed al rapporto significativo tra pena inflitta e residua. Sotto il profilo finanziario, stante già quanto predisposto dalla riforma in tema di lavoro penitenziario (decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 124), cui le presenti disposizioni rinviano, non si rilevano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Art. 2

(Modifiche all'art. 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203)

La disposizione in esame sostituisce i commi 1 e 2 dell'articolo 2 di cui alla presente rubrica.

Innanzitutto, con il *comma 1 lettera a)*, si consente l'applicazione della liberazione condizionale solo se ricorrono le condizioni previste dall'art. 4-bis dell'O.P., come modificato dall'art. 1 del presente disegno di legge: ciò al fine di prevedere che alla misura si accompagni sempre la libertà vigilata e che, nell'ambito della stessa, sia imposto il divieto di frequentazione, anche occasionale, con soggetti condannati per gravi delitti di associazione a delinquere e terrorismo.

Con la lettera b) si sostituisce il comma 2 del predetto articolo 2, intervenendo sulla disciplina della liberazione condizionale contenuta nel codice penale, agli articoli 176 e 177 per prevedere limiti di pena alla sua applicazione e cioè si stabilisce che, in caso di condanna per uno dei reati ostativi indicati al comma 1 dell'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354:

- il condannato all'ergastolo può essere ammesso alla liberazione condizionale quando abbia scontato almeno 30 anni di pena, in luogo degli ordinari 26 (modifica dell'art. 176, terzo comma, c.p.), mentre per i restanti soggetti di cui all'art. 4-bis, gli stessi possono essere ammessi alla liberazione condizionale solo dopo aver scontato almeno due terzi della pena;
- l'estinzione della pena dell'ergastolo e la revoca delle misure di sicurezza personali ordinate dal giudice ai sensi dell'art. 177, comma 2, c.p., intervengono decorsi 10 anni dalla data del





Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO AREA ECONOMICO - FINANZIARIA

provvedimento di liberazione condizionale e la libertà vigilata disposta ai sensi dell'art. 230, n. 2 c.p., comporta il divieto di incontrare o mantenere contatti, con soggetti condannati per gravi delitti di associazione a delinquere e terrorismo. *Si tratta di un intervento che rimodula i tempi e le condizioni tanto per l'ammissione alla liberazione condizionale che all'estinzione della pena dell'ergastolo e delle misure di sicurezza personali. La disposizione è di natura ordinamentale e procedurale e non determina nuovi o maggiori oneri potendo essere realizzata con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.*

Art. 3

(Disposizioni transitorie)

Con l'articolo in esame si introduce una opportuna norma transitoria al fine di escludere l'applicazione della nuova disciplina in tema di esecuzione di pene concorrenti, nel caso in cui il reato non ostativo risulti commesso prima dell'entrata in vigore della presente legge, e limitando le condizioni di applicazione degli obblighi di nuova introduzione a quelli ritenuti decisivi ai fini della concessione della liberazione condizionale nei confronti dei detenuti e degli internati non collaboranti, per non danneggiare soggetti che si trovino nella impossibilità della collaborazione o nel caso in cui tale collaborazione non possa essere comunque rilevante, prevedendo comunque la persistenza del divieto di incontro e di frequentazione con determinati soggetti, da imporsi all'atto della sottoposizione a libertà vigilata.

Si segnala che si tratta di una disposizione volta a modulare, in adesione del principio generale del favor rei, le condizioni tanto per l'ammissione alla liberazione condizionale che per la concessione dei benefici penitenziari, evitando che alcuni soggetti restino esclusi dai principi riconosciuti con il provvedimento in esame per un mero fattore temporale. La disposizione è di natura ordinamentale e procedurale e non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 4

(Modifiche all'art. 25 della legge 13 settembre 1982, n. 646)

Con la disposizione in esame si modifica l'art. 25 della legge 13 settembre 1982, n. 646, inserendo, con la lettera a), al comma 1 della disposizione esaminata la previsione con la quale anche nei confronti dei soggetti per i quali sia stato adottato un decreto ai sensi del comma 2-bis dell'art. 41-bis dell'O.P. che sancisce un regime speciale attesa la pericolosità sociale, il nucleo competente di polizia tributaria del Corpo della Guardia di Finanza può procedere alla verifica della relativa posizione fiscale, economica e patrimoniale, ai fini dell'accertamento di illeciti valutari e societari, anche per la verifica dell'osservanza della disciplina dei divieti autorizzatori, concessori o abilitativi di cui all'art. 18 della legge n. 575/1965. Per tali finalità, la copia del decreto di cui all'art. 41-bis O.P. è trasmessa a





Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO AREA ECONOMICO - FINANZIARIA

cura del Ministero della giustizia al nucleo di polizia economico finanziaria territorialmente competente (*lettera b*). Riguardo alle indagini ed all'istruttoria compiuta dalla Guardia di Finanza in relazione alla comunicazione dell'adozione di misure che sospendano le ordinarie regole di trattamento nonché la concessione di benefici penitenziari, applicando il regime di massima sicurezza previsto dall'art. 41-bis della legge 354/1975, si rappresenta che: 1) si tratta comunque dei delitti di particolare gravità menzionati al comma 1 dell'articolo 4-bis o comunque di delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare associazioni di tipo mafioso, in relazione ai quali vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale, terroristica o eversiva; 2) i delitti appena menzionati rientrano tra quelli per i quali sono attribuiti poteri ispettivi in materia fiscale alla Guardia di Finanza espressione delle funzioni di polizia economico-finanziaria disciplinate dal D.lgs. 19 marzo 2001, n. 68, che, collocandosi in un solco di naturale continuità con la Legge di ordinamento 23 aprile 1959, n. 189, ha adeguato i compiti del Corpo ai principali processi di cambiamento che hanno investito negli ultimi anni lo scenario interno ed internazionale. In tale ottica la competenza del Corpo ha carattere generale attraverso il diffuso ricorso alle indagini e alle investigazioni di polizia rappresentanti il punto di forza dell'azione del Corpo per il contrasto all'illegalità fiscale e nel campo degli altri crimini economico-finanziari e dei traffici illeciti. In particolare, quindi, si completa la lacuna normativa, adeguando la casistica dei compiti e poteri già conferiti alla Guardia di Finanza, i quali dalla citata legge 646/1982 sono attribuiti - nell'attuale dizione dell'art. 25 - per le indagini a carico delle persone nei cui confronti sia stata emanata sentenza di condanna anche non definitiva per taluno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale ovvero per il delitto di cui all'articolo 12-quinquies, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, ovvero sia stata disposta, con provvedimento anche non definitivo, una misura di prevenzione ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575. Si consideri, poi, che le categorie e tipologie di reati suesposte si interfacciano e spesso coincidono tra di loro: da qui la necessità di uniformare le modalità investigative relative alla materia trattata. In ultimo, si segnala che l'argomento è stato affrontato anche nella circolare 1/2018 del 27 novembre 2018 del Comando Generale della Guardia di Finanza che specifica il ruolo e le modalità operative del Corpo nell'ambito delle indagini fiscali ed extra-tributarie.

Si rappresenta che dall'attuazione della presente disposizione non derivano oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica dal momento che le attività di cui si è detto sopra, sono tutte collegate ed interconnesse, e che, attesa la loro natura istituzionale, potranno essere assicurate con il ricorso alle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.





Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO
AREA ECONOMICO - FINANZIARIA

Art. 5

(Clausola di invarianza finanziaria)

La norma contiene la clausola d'invarianza finanziaria, nella quale si prevede che *dall'attuazione del presente provvedimento non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica dal momento che le attività collegate di natura istituzionale potranno essere assicurate dalle amministrazioni competenti attraverso il ricorso alle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.*

Art. 6

(Entrata in vigore)

La norma detta l'entrata in vigore del provvedimento in esame, fissandola al giorno successivo a quello della pubblicazione del medesimo nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi dell'art. 17 comma 3, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito **positivo** negativo

29/04/2022 Il Ragioniere Generale dello Stato
Firmato digitalmente *Biagio Mazzotta*

