



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore COMPAGNA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 OTTOBRE 2012

Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia
di divieto di concessione di benefici penitenziari
e di regime penitenziario differenziato

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge interviene sull'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, sull'ordinamento penitenziario, il quale, introdotto nell'ambito della legislazione «emergenziale» degli anni Novanta, costituisce ancora oggi, nonostante i ripetuti interventi correttivi della Consulta, un evidente *vulnus* ai principi ispiratori del nostro ordinamento. In un sistema originariamente ispirato ai principi della flessibilità della pena in fase esecutiva, si è inserita negli anni Novanta, sulla spinta emotiva connessa ai fenomeni dello stragismo mafioso e in particolare quale muscolare risposta dello Stato alla guerra dichiarata da Cosa Nostra con le stragi di Capaci, Via d'Amelio, e poi le bombe di Milano, Roma e Firenze, una nuova strategia differenziata per affrontare la criminalità organizzata. In particolare il decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, recante provvedimenti in tema di lotta alla criminalità organizzata, prima, e il decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, in tema di criminalità mafiosa, poi, hanno previsto un difficilissimo percorso di accesso alle misure alternative per gli autori di determinati crimini, sia attraverso irrigidimenti di pena, sia attraverso complicate procedure amministrative di verifica della attualità di collegamenti con la criminalità organizzata a cui si aggiunge un regime penitenziario estremamente rigido per i detenuti ritenuti dal punto di vista criminale particolarmente pericolosi. I suddetti decreti-legge hanno altresì introdotto una deroga a tale percorso di accesso alle misure alternative per i collaboratori di giustizia. Nel nostro sistema, pertanto, coesi-

stano l'ergastolo ordinario e quello ostativo ai benefici. Il primo concede al condannato la possibilità di usufruire di permessi premio, semilibertà o liberazione condizionale. Il secondo, al contrario, nega fin dalla sentenza ed in modo perpetuo ogni vantaggio penitenziario. Nessuna redenzione, nessuna possibilità che la pena carceraria finisca o si muti in pene alternative. Come ha rilevato lo stesso Adriano Sofri in un articolo uscito il 24 settembre 2012, sulle pagine de la *Repubblica*, la presenza di «uomini ombra», come si autodefiniscono i condannati all'ergastolo ostativo, è «per i più una notizia, lo è tanto più perché contraddice quel luogo comune così spesso e disinvoltamente ripetuto secondo cui "l'ergastolo in Italia non esiste", "dopo un pò di anni escono tutti"».

L'ergastolo ostativo è la pena prevista per tutti gli imputati condannati per associazione mafiosa o per reati assimilabili, cioè favoriti dall'ambiente mafioso. Una definizione rivelatasi ambigua. In Italia ci sono più di cento ergastolani che hanno alle spalle più di ventisei anni di detenzione, il limite previsto per accedere alla libertà condizionale. La metà di questi ha superato addirittura i trent'anni di detenzione. Ma non tutti questi reclusi sono «mafiosi» così come li intendiamo di solito. Per effetto di alcune norme anche ammettere la propria colpa, ma tacere le responsabilità altrui, è causa di ergastolo perenne. Gli «ostativi», dunque, sono colpevoli due volte: per aver commesso un reato e per non aver cooperato alle indagini. Alle volte la scelta di collaborare o no con la giustizia può non dipendere esclusivamente dall'individuo: ci sono detenuti che tacciono perché questo potrebbe significare mettere a repentaglio la vita dei loro cari, oppure perché non

hanno modo di collaborare, non hanno informazioni, o altro. Nei confronti di tale nuovo ordinamento dell'esecuzione penale differenziata non sono mancati occasioni di polemiche e di numerose critiche. Tale sistema «binario» oltre a porsi in evidente contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione, nella parte in cui discrimina di fatto i vari detenuti, viola l'articolo 27, terzo comma, della Costituzione che impone alla pena di orientarsi alla rieducazione del reo. La funzione rieducativa esige che si assicuri all'esecuzione della pena una certa flessibilità e quindi consentendo a tutti i condannati di accedere alle misure alternative alla detenzione. Il sistema vigente rigidamente ancorato alla tipologia del delitto commesso e che non tiene conto della eventuale positiva evoluzione della personalità del reo mal si concilia con il dettato costituzionale. Un'ulteriore critica, seppure oggi, dopo recenti interventi correttivi del legislatore si incentrava sull'affidamento all'autorità amministrativa di una responsabilità che sembrava priva di controllo giurisdizionale. Indubbia negativa centralità riveste, in tale sistema, l'articolo 4-bis, il quale, sostanzialmente voluto per colpire i responsabili del reato di cui all'articolo 416-bis del codice penale, trova applicazione, oggi, anche per i reati di cui all'articolo 630 del codice penale e 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. Tale norma stabilisce che non possano essere concessi benefici (fatta eccezione per la liberazione anticipata) ai responsabili dei sopraddetti primi tre reati (successivamente divenuti quattro), nonché di quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis del codice penale, in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'articolo 58-ter della legge 26 luglio 1975, n.354. Ebbene questa normativa restrittiva oltre a violare i principi costituzionali d'uguaglianza, di divieto di violenza morale nei confronti dei de-

tenuti e di funzione rieducativa della pena, si pone in contrasto anche con l'articolo 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di cui alla legge 4 agosto 1955, n. 848, il quale vieta che siano inflitte pene più gravi a quelle previste dalla legge vigente.

Le norme restrittive, infatti, hanno aggravato, nella realtà della loro applicazione, le pene già pesantemente inflitte dai giudici di cognizione. Esse sono giunte addirittura a stabilire per legge che un condannato non possa redimersi ed essere pronto per un processo di reinserimento sociale, prima del tempo sancito dalla sentenza di condanna.

A ciò si aggiunga che l'articolo 4-bis si configura come norma di «privilegio», nella parte in cui prevede di fatto un ulteriore premio a favore dei «pentiti», difficilmente compatibile con la nuova disciplina legislativa sul pentitismo incentrata sul ridimensionamento dell'apporto «costruttivo» degli stessi.

La disciplina normativa manifesta risvolti particolari e drammatici nel caso di condanna all'ergastolo: si verrebbe infatti a configurare l'unica ipotesi, nell'ordinamento penale vigente, in cui l'ergastolo risulterebbe insuscettibile di permettere non soltanto il fine pena, ma addirittura qualsiasi mutamento del regime di esecuzione.

Non si trascura certamente la gravità dei delitti ricompresi nella norma in questione e per i quali sia stata inflitta una condanna all'ergastolo, né si discute dell'esigenza di valutare, ai fini della concessione di determinati benefici, l'atteggiamento del detenuto verso il patto di fedeltà che lo abbia legato a una data organizzazione criminosa. Ciò che viene in considerazione, piuttosto, è l'impossibilità, derivante dalla richiamata lettura dell'impianto normativo, di operare un qualsiasi giudizio rilevante per il diritto circa gli eventuali percorsi risocializzativi dei condannati all'ergastolo i quali non abbiano «collaborato». La presunzione di non avvenuta rieducazione per il mero persistere della

condotta «non collaborante» è in palese contrasto col rilievo che dev'essere attribuito al conseguimento del fine rieducativo della detenzione. Ciò tanto più nel caso in cui la scelta di non collaborare sia riferita a vicende criminose ormai del tutto concluse nel tempo e abbia la motivazione del non guadagnare opportunisticamente propri vantaggi, con la privazione della libertà di persone non più legate a quelle attività criminose. Oppure, quando la non collaborazione sia ricollegabile al pericolo concreto di ritorsioni irrimediabili verso i familiari dell'eventuale dichiarante.

È incomprendibile la disparità di trattamento in rapporto alle normative che solo pochi anni or sono hanno attribuito rilievo premiale - senza esigere alcuna collaborazione di giustizia - a condotte di dissociazione da attività criminose. Peraltro, prese di posizione dissociative credibili potrebbero essere riscontrate anche tra condannati all'ergastolo non collaboranti. Del resto non favorire, rendendoli irrilevanti per il detenuto, percorsi di effettiva rottura con l'attività criminale non giova alla prevenzione.

Non potrà mai ritenersi costituzionalmente ammissibile un regime giuridico che annulli gli effetti di una rieducazione effettivamente realizzatasi. Che d'altra parte l'attività collaborativa non costituisca necessariamente un indizio di avvenuta rieducazione viene riconosciuto dalla stessa suprema Corte. Altro, comunque, è premiare la collaborazione, altro è sanzionare la non collaborazione. C'è poi un altro aspetto con risvolti drammatici.

Il fatto che la disciplina per questo tipo di ergastolo finirebbe per presupporre in modo implicito un ordinamento penale il quale sia esente, senza eccezione, da errori giudi-

ziari, come invece risulta smentito, per esempio, nella vicenda relativa ai tragici fatti di via d'Amelio a Palermo. In caso di errore sarebbe a priori impossibile per il condannato innocente una collaborazione di giustizia veritiera e dunque la modificazione del regime esecutivo, nonché, di conseguenza, il fine pena.

La palpabile incostituzionalità della norma, dimostrata dalle numerose sentenze interpretative della Consulta, esige la completa riscrittura costituzionalmente orientata dell'articolo 4-bis che riconduca la norma all'originaria elasticità che connotava la legge sull'ordinamento penitenziario.

L'articolo 1 del disegno di legge interviene appunto sull'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975 sopprimendo l'iniquo doppio binario, il generale divieto di accesso ai benefici penitenziari e soprattutto ogni riferimento alla collaborazione con la giustizia quale presupposto per l'accesso ad essi. Si ripristina in tal modo l'originaria elasticità del sistema penitenziario, per il quale l'accesso ai benefici penitenziari dovrebbe essere escluso solo nei casi di pericolosità sociale del condannato per determinati delitti. Per quanto concerne i reati sessuali, di cui agli articoli 609-bis e seguenti, per i quali la legislazione vigente impone stringenti limiti all'accesso ai benefici penitenziari, si è ritenuto di mantenere la procedura di accertamento della pericolosità di cui al comma 1-quater dell'articolo 4-bis.

Conseguentemente alle modifiche apportate all'articolo 4-bis l'articolo 2 reca l'abrogazione dell'articolo 58-ter dell'ordinamento penitenziario, che ad oggi consente l'accesso ai benefici penitenziari di coloro che in esecuzione di pena collaborano con la giustizia.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifica dei benefici penitenziari)

1. All'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. L'assegnazione al lavoro esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI possono essere concessi ai detenuti e agli internati per i delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordinamento costituzionale per delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-*bis* del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti di cui agli articoli 416-*bis* e 630 del codice penale e dell'articolo 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, solo se sono stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva. Quando si tratta di detenuti o internati condannati per i delitti di cui agli articoli 575, 628, terzo comma, 629, secondo comma, del codice penale e dell'articolo 73, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 80, comma 2, del predetto testo unico, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, i benefici di cui al precedente periodo possono essere concessi solo se non vi sono elementi tali da far rite-

nere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva.»;

b) i commi 1-*bis*, 1-*ter*, 2-*bis* e 3-*bis* sono abrogati.

Art. 2.

(Collaboratori di giustizia)

1. L'articolo 58-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, è abrogato.

