CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **188/1990** (ECLI:IT:COST:1990:188)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **DELL'ANDRO**
Camera di Consiglio del **21/02/1990**; Decisione del **04/04/1990**
Deposito del **12/04/1990**; Pubblicazione in G. U. **24/04/1990**
Norme impugnate:
Massime: **16707 16708 16709 16710**
Atti decisi:

N. 188

SENTENZA 4-12 APRILE 1990

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, prof. Luigi MENGONI, avv. Mauro FERRI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 53- bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) inserito dall'art. 17 della legge 10 ottobre 1986, n. 663 (Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) e dall'art. 14-ter, terzo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354, inserito dall'art. 2 della legge 10 ottobre 1986, n. 663, promosso con ordinanza emessa l'11 luglio 1989 dal Tribunale di sorveglianza di Napoli nel procedimento penale a carico di Pietropaolo Antonio, iscritta al n. 523 del registro ordinanze 1989 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46 dell'anno 1989;

Visto l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 21 febbraio 1990 il Giudice relatore Renato Dell'Andro;

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza 11 luglio 1989 (Reg. ord. n. 523/1989) emessa nel procedimento promosso da Pietropaolo Antonio avverso il decreto con il quale veniva disposta la non inclusione nel computo della pena detentiva dei sei giorni trascorsi in permesso premiale ex art. 30-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 e successive modificazioni, il Tribunale di sorveglianza di Napoli ha sollevato due distinte questioni di legittimità costituzionale.

Il predetto Tribunale ritiene anzitutto non conforme agli artt. 3 e 13 Cost. l'art. 53- bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, introdotto dall'art. 17 della legge 10 ottobre 1986, n. 663, nella parte in cui non consente alla magistratura di sorveglianza di determinare in quale misura il tempo trascorso in permesso debba considerarsi pena espiata. Osserva, al riguardo, il giudice a quo che, prima dell'entrata in vigore della legge n. 663 del 1986, la giurisprudenza era concorde nel ritenere che il tempo trascorso dal detenuto o dall'internato in permesso fosse computabile, ad ogni effetto, nella durata della pena inflitta. L'art. 53- bis della legge n. 354 del 1975, inserito dall'art. 17 della legge n. 663 del 1986, ha affermato espressamente tale principio ma ha aggiunto che, "in caso di mancato rientro o di altri gravi comportamenti da cui risulta che il soggetto non si è dimostrato meritevole del beneficio", il magistrato di sorveglianza può decidere l'esclusione dal computo di tale tempo con decreto motivato.

L'autorità remittente sottolinea, in proposito, che il tempo trascorso dal soggetto in permesso-premio non è tempo vissuto in libertà. Per concedere i permessi, infatti, il magistrato di sorveglianza deve adottare le cautele del caso (possibilità che il detenuto debba essere scortato per tutto o per parte del tempo del permesso; eventuale imposizione dell'obbligo di trascorrere la notte in un istituto penitenziario, qualora il permesso sia di durata superiore alle dodici ore); peraltro, normalmente i magistrati di sorveglianza prescrivono al detenuto di tenere contatti con la forza pubblica e di non allontanarsi dal domicilio. Pertanto, il tempo trascorso in permesso può oscillare tra una forma di detenzione domiciliare (permesso con divieto assoluto di allontanarsi dal domicilio durante l'intera durata del permesso); di semilibertà (obbligo di trascorrere la notte in un istituto penitenziario); di libertà vigilata (permesso con divieto di allontanarsi dal domicilio durante alcune ore e di tenere costanti contatti con le autorità di pubblica sicurezza). È evidente che ciascuna di tali situazioni è più prossima, se non proprio corrispondente, a quella di una misura limitativa della libertà che a quella della libertà.

Ad avviso del giudice a quo, i permessi premiali, al pari della licenza e dell'ammissione al lavoro all'esterno, favoriscono il riacquisto di quote di libertà che il legislatore ritiene utili ai fini della rieducazione, la quale, a sua volta, costituisce lo scopo, costituzionalmente prescritto, della pena. Tuttavia, colui che usufruisce dei permessi permane in uno status nel quale l'afflittività della pena è più limitata rispetto alla detenzione piena ma integra, pur sempre, un modo, sia pure diverso, di espiazione.

Di conseguenza, prosegue sul punto l'ordinanza di rimessione, nel momento in cui il magistrato di sorveglianza, ed eventualmente, in sede di reclamo, il tribunale accertano "il mancato rientro" o "altri gravi comportamenti dai quali risulta che il soggetto non si è dimostrato meritevole del beneficio" devono anche poter determinare quale parte del periodo di tempo trascorso in permesso od in licenza non deve essere computato come pena espiata.

Pertanto, il giudice a quo ritiene che debbano essere estesi ai casi di mancato rientro o di

altri gravi comportamenti ex art. 53-bis della legge n. 354/1975 e successive modificazioni i principi affermati dalle sentenze nn. 343 del 1987 e 282 del 1989, della Corte costituzionale, in sede di revoca dell'affidamento in prova al servizio sociale e della liberazione condizionale.

In secondo luogo, il Tribunale di sorveglianza di Napoli solleva, in riferimento agli artt. 24, secondo comma, e 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 14-ter, terzo comma, della legge n. 354/1975 cit., introdotto dall'art. 2, della legge n. 663/1986 cit., limitatamente al richiamo che ne fa il citato art. 53-bis, nella parte in cui non prevede il diritto dell'interessato a partecipare all'udienza davanti al Tribunale.

In particolare, il giudice a quo ritiene che il procedimento previsto dall'impugnato art. 14-ter della legge n. 354/1975 e successive modificazioni non offre le stesse garanzie difensive predisposte dalla disciplina del procedimento generale di sorveglianza. Quest'ultimo, infatti, ha indiscussa natura giurisdizionale, si svolge con la garanzia del contraddittorio e si conclude con un provvedimento soggetto ad impugnazione.

L'oggetto principale, nei giudizi davanti al tribunale, riguarda la modifica e l'estinzione d'una situazione afflittiva cui il soggetto è sottoposto in esecuzione di una condanna a pena detentiva. È diretto, pertanto, a modificare lo status del soggetto consentendogli di riacquistare quote di libertà in rapporto ai gradi di rieducazione raggiunti.

È previsto un invito (nel quale deve essere indicato l'oggetto del procedimento) all'interessato ad esercitare la facoltà di nominare un difensore; il Tribunale provvede alla nomina di un difensore d'ufficio, qualora non venga nominato un difensore di fiducia, nonché alla notificazione dell'avviso del giorno della trattazione della causa, all'interessato, al procuratore generale ed al difensore.

All'udienza, che si svolge con il rito camerale, l'interessato ha diritto di intervenire personalmente, assistito dal difensore e può concorrere all'acquisizione di documenti ed all'assunzione delle prove. Per effetto dei poteri attribuitigli (cfr. il terzo comma dell'art. 71-bis della legge n. 354/1975) l'organo di sorveglianza può, tra l'altro, assumere informazioni, acquisire documenti, ascoltare testimoni, procedere a perizie, ispezioni, ricognizioni, confronti, esperimenti giudiziali, nel rispetto delle garanzie proprie del processo di cognizione.

Il procedimento disciplinato dall'impugnato art. 14-ter, invece, è "introdotto" dal magistrato di sorveglianza, che, con decreto motivato (ex art. 53- bis cit.) dispone la non computabilità, nella pena detentiva, del periodo di tempo trascorso in permesso o licenza. Avverso il decreto l'interessato può produrre reclamo al tribunale nel termine di dieci giorni. Il tribunale provvede nell'ulteriore termine di dieci giorni. Il procedimento si svolge con la partecipazione del difensore e del procuratore generale. L'interessato può presentare memorie; non ha diritto di partecipare all'udienza.

Il magistrato di sorveglianza che ha emesso il decreto, non fa parte del collegio che decide sul reclamo.

L'ordinanza di rimessione si sofferma, quindi, ad evidenziare la differenza tra i due procedimenti.

Innanzi tutto, il procedimento generale, di norma (fatta eccezione per le ipotesi di revoca) è finalizzato al riacquisto da parte dell'interessato di quote di libertà, se non proprio della libertà (liberazione anticipata); potrebbe perciò dirsi che tendenzialmente è predisposto all'emanazione di "provvedimenti a favore". Il secondo, invece, consente l'interruzione dell'esecuzione e, quindi, sostanzialmente è diretto a prolungare il termine di scadenza della pena; tende ad un "provvedimento in danno".

Secondariamente, il procedimento di sorveglianza generale si configura come un

"procedimento sul detenuto", il procedimento de quo è invece ed anzitutto un "procedimento sul fatto", cioè, sui comportamenti che il magistrato di sorveglianza ritiene abbiano dato causa alla interruzione della esecuzione. L'oggetto del procedimento, pertanto, è per molti versi simile al procedimento di cognizione.

In proposito, il giudice a quo sottolinea che proprio colui che viene sottoposto ad un giudizio, che può sfociare in una decisione restrittiva della sua libertà, incontra limitazioni nell'esercizio del diritto di difesa garantito dall'art. 24, secondo comma, Cost.

D'altra parte, la rilevata affinità con il processo di cognizione induce il giudice a quo a ritenere che debba essere garantita pienamente oltre alla difesa tecnica, anche quella materiale. A tal fine, non è sufficiente la possibilità che l'interessato contesti il "fatto", nel reclamo e nella memoria, in quanto non si può escludere che nel corso dell'udienza sopravvenga l'opportunità di assumere informazioni o prove ad integrazione o riscontro degli elementi già acquisiti. In simili eventualità, l'assenza dell'interessato, che è l'unico in grado di contestare circostanze che lo riguardano personalmente, si traduce in una sostanziale negazione del diritto di difesa.

2. - È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per una declaratoria di non fondatezza delle due questioni.

Invero, per quanto riguarda l'impugnativa dell'art. 53- bis della legge n. 354/1975 cit., osserva l'Avvocatura che non è ipotizzabile, in materia di permessi di cui all'art. 30- ter della legge n. 354/1975 cit., l'applicazione analogica dei principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 343/1987, in riferimento alla revoca dell'affidamento in prova e con la sentenza n. 282/1989, in riferimento alla revoca della liberazione condizionale.

A differenza dell'affidamento in prova e della liberazione condizionale, difatti, i permessi premiali hanno natura di misura amministrativa di trattamento incidente sullo stato di detenzione e solo marginalmente sullo stato di libertà.

A proposito della lamentata lesione del diritto alla difesa, ritiene l'Avvocatura che la previsione dell'applicabilità, alla fattispecie di cui al citato art. 53-bis, del procedimento disciplinato dall'art. 14- ter della legge n. 354/1975 cit., per reclamo avverso i provvedimenti relativi al regime di sorveglianza particolare, non appare violare gli artt. 3 e 24 Cost., essendo consentito al legislatore ordinario di graduare discrezionalmente le modalità di esercizio del diritto di difesa con riguardo alla diversità delle situazioni giuridiche sostanziali.

Considerato in diritto

1. - Il giudice a quo, sottolineato il carattere "afflittivo" delle limitazioni imposte al soggetto ammesso a godere del permesso premio ex art. 30- ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (introdotto dall'art. 9 della legge 10 ottobre 1986, n. 663) solleva una prima questione di costituzionalità chiedendo che l'art. 53- bis della legge n. 354 del 1975 (introdotto dall'art. 17 della legge n. 663 del 1986) sia dichiarato incostituzionale nella parte in cui, nel caso di mancato rientro o di altri gravi comportamenti da cui risulti che il soggetto non si è dimostrato meritevole del beneficio, esclude che il tempo trascorso in permesso sia sottratto, almeno parzialmente, dalla durata della misura privativa o delle misure limitative della libertà personale. In altre parole, lo stesso giudice chiede l'estensione ai casi di mancato rientro o di altri gravi comportamenti di cui all'art. 53- bis della legge n. 354 del 1975 dei principi affermati dalle sentenze nn. 343 del 1987 e 282 del 1989 per le ipotesi di revoca dell'affidamento in prova al servizio sociale e della liberazione condizionale.

L'ordinanza di rimessione, nel richiedere la parziale dichiarazione d'incostituzionalità dell'art. 53- bis della legge penitenziaria, identifica i "vincoli" imposti alla libertà personale da alcune misure alternative alla detenzione (es. divieto d'allontanarsi dal domicilio per alcune ore o per l'intera giornata, obbligo di trascorrere la notte in un istituto penitenziario, di mantenere contatti con le autorità di pubblica sicurezza ecc.) con le cautele che possono essere determinate, ai sensi dell'art. 30- ter della legge penitenziaria, all'atto della concessione del permesso-premio.

La sollevata questione di costituzionalità non è fondata.

Se è vero che il permesso di cui all'art. 30- ter della legge penitenziaria è espressione d'una nuova concezione della pena, del carcere e della funzione rieducativa-promozionale di alcune misure premiali e se è vero che lo stesso permesso, nel consentire al detenuto, a fini rieducativi, i primi spazi di libertà, parte da una visione della rieducazione entro e fuori le mura carcerarie comune anche alle misure alternative alla detenzione, non per tal motivo il predetto permesso-premio può esser ricondotto alla generale categoria delle misure alternative: l'implicita premessa dalla quale parte il giudice a quo, allorché identifica le limitazioni alla libertà personale, di natura afflittiva, propria delle misure alternative con le cautele dalle quali "può" esser accompagnata, ai sensi dell'art. 30- ter della legge penitenziaria, la concessione del permesso-premio, è appunto (pur, s'intende, nelle distinzioni proprie di ciascuna "specie") l'inclusione del permesso-premio nella nozione generale di misura alternativa alla detenzione.

L'indagine sulla fondatezza della proposta questione di costituzionalità non può essere, pertanto, iniziata senza l'esame - condotto, s'intende, nei limiti di questa sede - della particolare natura premiale del permesso ex art. 30- ter della legge penitenziaria e del "confronto" tra misure alternative alla detenzione e permessi-premio.

2. - Va anzitutto precisato che alcune misure premiali - da non confondere con i provvedimenti, assolutamente discrezionali, di natura indulgenziale - allorché è stato emanato l'art. 9 della legge 10 ottobre 1986, n. 663 (che ha inserito l'art. 30- ter nella legge penitenziaria) sono state rese perfettamente compatibili con la funzione rieducativa che è propria, ex art. 27, terzo comma, Cost., delle pene. Il citato art. 9 della legge n. 663 del 1986, introducendo nel sistema della legge penitenziaria il nuovo istituto del permesso-premio (nettamente diverso dal permesso di necessità ex art. 30 della predetta legge) attesta che, con il superamento della concezione esclusivamente custodialistica delle istituzioni carcerarie, è ben configurabile una premialità propulsivo-promozionale e che la funzione rieducativa delle pene, ex art. 27, terzo comma, Cost., è legislativamente estesa anche ad alcune delle misure premiali.

Il permesso-premio, infatti, costituisce incentivo alla collaborazione del detenuto con l'istituzione carceraria, appunto in funzione del premio previsto, in assenza di particolare pericolosità sociale, quale conseguenza di regolare condotta (ex art. 30-ter, ottavo comma, della legge penitenziaria) ed insieme strumento, esso stesso, di rieducazione, in quanto consente un iniziale reinserimento del condannato nella società. Il permesso-premio qui in discussione, oltre a consentire al condannato di coltivare interessi affettivi, culturali e di lavoro, costituisce parte integrante del trattamento rieducativo, ai sensi dell'espresso disposto del terzo comma dell'art. 30- ter della legge penitenziaria; lo stesso permesso (che pertanto autorizza anche - attraverso l'osservazione, da parte degli operatori penitenziari, degli effetti sul condannato dell'esperienza del temporaneo ritorno alla libertà a trarre utili elementi per l'eventuale concessione di misure alternative alla detenzione e, comunque, per l'ulteriore prosecuzione della pena detentiva) chiarisce la perfetta compatibilità tra misure premiali e finalità rieducative dell'esecuzione penale, così ribadendo, fra l'altro, quel che, da tempo, è ben noto alla pedagogia generale e cioè la potente molla rieducativa che ogni premio, qualsiasi sanzione "positiva", ha sull'educando almeno alla pari delle sanzioni "negative".

Tutto ciò, tuttavia, ad una condizione: che la misura premiale rimanga tale, nel significato attribuito al "premio" dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663; che, cioè, il permesso-premio ex art. 30- ter della legge penitenziaria rimanga, in sé, concreto ed effettivo premio rieducativo-promozionale. Ove, invece, partendo da una "estrema" concezione custodialistica della carcerazione e, prima, da una visione esclusivamente afflittivo-retributiva della pena, si ritenesse la funzione premiale incompatibile con finalità rieducative, in realtà si tornerebbe ad una concezione del premio quale misura esclusivamente discrezionale-clemenziale (pura "indulgenza" dell'autorità che mantiene ogni potere sul detenuto) disconosciuta, certamente, dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663. D'altra parte - ove s'accentuasse la funzione rieducativa del permesso-premio, considerandolo esclusivamente come prima "prova" in libertà, anticipatrice delle eventuali successive prove costituite dalle misure alternative, dimenticandone, così, la natura premiale (conseguenza della regolare condotta del detenuto) - ugualmente, non cogliendo la particolare natura del permesso-premio di cui all'art. 30- ter della legge penitenziaria, paradossalmente si finirebbe col confondere una misura premiale con sanzioni penali quali sono pur sempre le misure alternative alla detenzione.

Vero è che il permesso-premio ex art. 30- ter della legge penitenziaria in tanto è idoneo a svolgere la sua funzione rieducativa (ed in tanto è "segno" del superamento sia dell'antica visione esclusivamente "custodialistica" della carcerazione sia della concezione secondo la quale soltanto entro le mura carcerarie può esser realizzato il processo rieducativo del condannato) in quanto venga configurato come incentivo "serio" all'autentica, "non ambigua", collaborazione con l'istituzione carceraria (oltre che, s'intende, come strumento, in sé, d'effettiva risocializzazione) e, cioè rimanga premio, in assenza di particolare pericolosità sociale, concesso in conseguenza della regolare condotta tenuta dal detenuto entro le mura carcerarie, come precisato e voluto dalla legge n. 663 del 1986.

3. - Va qui sottolineato che la funzione pedagogico-propulsiva (incentivo a mantenere regolare condotta carceraria) svolta dal permesso-premio come meta da raggiungere è accentuata dall'ulteriore beneficio della computabilità del periodo trascorso in permesso nella durata della detenzione: si tratta, chiaramente, d'una premialità progressiva. L'esclusione da tale computabilità, nelle ipotesi di mancato rientro in istituto o di altri gravi comportamenti da cui risulti che il soggetto non si è dimostrato meritevole del beneficio, equivale, in sede, propriamente, di premialità regressiva, a "minaccia" di non concessione, nelle indicate ipotesi, del predetto "ulteriore" beneficio. Il legislatore, cioè, senza introdurre un'espressa ipotesi di revoca del permesso, ha previsto la non concessione dell'ulteriore beneficio della computabilità del periodo trascorso in permesso nella durata della detenzione (concessione che è, sicuramente, una fictio iuris motivata da necessità incentivanti la regolare condotta extracarceraria del soggetto) nelle ipotesi di mancato rientro in istituto o di altri gravi comportamenti di cui all'art. 53- bis della legge penitenziaria.

L'incentivazione alla regolare condotta carceraria attraverso la "promessa" del permesso premio e l'incentivazione alla regolare condotta extracarceraria attraverso la "promessa" del computo del periodo trascorso in permesso premio nella durata della pena detentiva, da un canto ricostruiscono la completa struttura dell'istituto di cui agli artt. 30- ter e 53- bis della legge penitenziaria e dall'altro manifestano la chiara razionalità, dello stesso istituto, nel quadro della "nuova" visione rieducativa della pena e, in generale, del carcere e delle misure che consentano le prime esperienze in libertà del condannato.

La fattispecie "meritoria", "positivamente" sanzionata dal permesso-premio, è costituita, in assenza di particolare pericolosità sociale, dalla manifestazione, durante la detenzione, di "costante senso di responsabilità e correttezza nel comportamento personale, nelle attività organizzate negli istituti e nelle eventuali attività lavorative e culturali" (cfr. ottavo comma dell'art. 30- ter della legge penitenziaria): e la sanzione positiva del permesso premio è pienamente proporzionata al valore della fattispecie meritoria. Quest'ultima, costituita dalla regolare condotta extracarceraria tenuta durante il periodo del permesso-premio, è

"positivamente" sanzionata dal computo, nella durata della pena detentiva, dello stesso periodo e tal sanzione è pienamente proporzionata al valore della corrispondente fattispecie meritoria. A ciò deve aggiungersi che la fattispecie dalla quale si desume l'immeritevolezza del permesso-premio ex art. 53- bis della legge penitenziaria, è integrata dal mancato rientro in istituto o dagli altri gravi comportamenti di cui allo stesso articolo; e che, nei confronti della stessa fattispecie, è sicuramente e razionalmente proporzionata l'esclusione (in sede di premialità regressiva) dell'ulteriore beneficio costituito dalla computabilità del periodo trascorso in permesso-premio nella durata della pena detentiva fissata dalla sentenza.

Da tutto ciò s'evince che il permesso-premio da un canto dimostra che, con la nuova concezione rieducativa della pena, costituzionalmente accolta, risultano mutate anche le concezioni del carcere come mera "custodia" e delle misure di libertà come effetti, sempre, di pura clemenza dell'autorità e dall'altro canto testimonia la funzione rieducativa-propulsiva di alcune misure premiali, conseguenza dell'estensione della finalità rieducativa delle pene anche ad alcune delle stesse misure.

4. - Il salto di qualità che l'istituto del permesso-premio evidenzia in ordine alle nuove visioni delle finalità delle pene, del carcere e di alcune misure premiali, relative alla possibilità di rieducazione anche fuori delle mura carcerarie, è alquanto oscurata dalla natura fiduciaria del permesso-premio, che ancora non costituisce un diritto del detenuto, come le misure alternative alla detenzione.

I precedenti normativi della legge n. 663 del 1986 e l'esperienza giurisprudenziale degli anni che vanno dal 1975 al 1986, nel ribadire la polifunzionalità dei permessi-premio, rendono, tuttavia, manifesta anche la natura "fiduciaria" dei medesimi.

È stato innanzi precisato che, a differenza dei permessi di necessità (di cui all'art. 30 della legge penitenziaria) esclusivamente attuativa del disposto costituzionale relativo all'umanizzazione delle pene, i permessi-premio ex art. 30- ter della legge penitenziaria costituiscono il primo gradino del trattamento rieducativo "in libertà" del condannato.

È in questo quadro che il progetto di legge penitenziaria del 1975 prevedeva, oltre ai permessi di necessità, anche i permessi speciali, anticipazione dei permessi-premio di cui alla legge 10 ottobre 1986, n. 663. Malgrado la non approvazione dei permessi-speciali (nella legge penitenziaria del 1975 furono, pertanto, previsti soltanto i permessi di necessità) i magistrati di sorveglianza, ampliando il senso della norma prevedente questi ultimi, hanno finito con l'applicare la stessa norma anche in casi non eccezionali, interpretandola, comunque, in senso molto estensivo. Si è venuta, così, a creare, ancor prima del 1986, una caratteristica situazione per la quale da una parte il magistrato concedeva i permessi-premio anche per la particolare fiducia nutrita nei confronti di alcuni detenuti e questi ultimi rispondevano a tal fiducia, di regola, con lealtà nei confronti del magistrato di sorveglianza che gli aveva concesso il permesso.

La legge 10 ottobre 1986, n. 663, recependo le risultanze della prassi già instauratasi in sede d'applicazione della norma relativa ai permessi di necessità, ha sottolineato il requisito della "meritevolezza" del beneficio del permesso-premio. Ed è qui l'origine della disposizione impugnata, di cui all'art. 53- bis della legge penitenziaria. Il soggetto che non rientra in istituto o che realizza gravi comportamenti (dai quali risulti che non si è mostrato meritevole del beneficio) tradisce la fiducia in lui riposta e non è, dunque, meritevole dell'ulteriore beneficio dello scomputo, dalla durata della pena detentiva, del tempo trascorso in permesso-premio.

Tenuto conto di ciò, della discrezionalità della concessione del permesso-premio, basata ancor oggi sulla fiducia riposta dal magistrato nel detenuto beneficiario, la stessa concessione non rappresenta, dunque, un diritto del detenuto, a differenza ad es. della liberazione condizionale (cfr. sentenza n. 282 del 1989) e, in genere, delle misure alternative alla

detenzione. Ed anche, sotto questo profilo, il permesso-premio si differenzia nettamente dalle misure alternative alla detenzione.

5. - Ma che il permesso-premio ex art. 30- ter della legge penitenziaria del 1975 non possa in alcun modo esser ricondotto alla nozione generale di misura alternativa alla detenzione in istituto risulta sicuramente dimostrato dalle considerazioni che seguono.

Va intanto chiarito che il permesso-premio, pur costituendo, almeno per le pene medio-lunghe, di regola, come s'è già accennato, il primo gradino del programma di trattamento rieducativo, rispetto alle cronologicamente successive misure alternative (ad es. della semilibertà o della liberazione condizionale) si distingue dalle misure alternative alla detenzione, oltre che per la collocazione sistematica dei permessi nell'ambito della legge penitenziaria (i permessi sono, infatti, previsti dagli artt. 30 e 30-ter, inseriti nel capo III, intitolato "modalità del trattamento" mentre le misure alternative alla detenzione sono specificate nel capo VI, intitolato appunto "misure alternative alla detenzione e remissione del debito", agli artt. 47 e segg.) per le autorità competenti a decidere, rispettivamente, sui permessi e sulle misure alternative: mentre il potere di concedere i permessi è attribuito al magistrato di sorveglianza, sentito, per i permessi-premio, il direttore dell'istituto (e se ne comprende subito il perché, ove si ricordi la minor valenza temporale dei permessi-premio rispetto alle misure alternative alla detenzione) competente a provvedere alla concessione di queste ultime è il Tribunale di sorveglianza (cfr. art. 70, primo comma, della legge penitenziaria). E non solo: mentre a decidere, con decreto motivato, sull'esclusione, dal computo della pena detentiva, del tempo trascorso in permesso è ancora competente lo stesso magistrato di sorveglianza, in materia di revoca delle misure alternative è, invece, competente lo stesso Tribunale.

V'è, poi, un ancor più decisivo rilievo: le misure alternative alla detenzione, nel sostituirsi, quali misure limitative della libertà, alla classica misura privativa della medesima, costituita dalla detenzione in istituto, sono ordinariamente destinate ad esaurirsi, salvo revoca, nello stesso tempo in cui si sarebbe esaurita la detenzione, determinata - salve le misure sostitutive e le eventuali "riduzioni" applicate in sede esecutiva - nella sentenza di condanna. Di regola, già nel momento della sua applicazione, la misura alternativa viene fissata per un periodo eguale a quello della pena detentiva. Basti ricordare qui l'art. 47, primo ed ultimo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (l'affidamento in prova al servizio sociale fuori dell'istituto è stabilito per un periodo uguale a quello della pena da scontare; l'esito positivo della prova estingue la pena ed ogni altro effetto penale) nonché gli artt. 176 e 177 del codice penale, tenuto conto della natura di misura alternativa alla detenzione riconosciuta dalla sentenza di questa Corte n. 282 del 1989.

I permessi-premio, invece, come sancito dal primo comma dell'art. 30- ter della legge penitenziaria, non possono avere la durata, ogni volta, superiore a quindici giorni e non possono oltrepassare, complessivamente, quarantacinque giorni in ciascun anno d'espiazione. Esaurito il tempo determinato dal magistrato di sorveglianza per ciascun permesso-premio, riprende, pertanto, vigore la precedente ordinaria detenzione in istituto. Il permesso-premio è, dunque, a differenza delle misure alternative, per sua natura, temporaneo (anche se può esser concesso più volte) e, esaurita la singola concessione, importa la ripresa dell'originaria detenzione. Lo stesso permesso costituisce così una parentesi nell'ordinaria espiazione della pena detentiva: si torna a sottolineare che la detenzione che deve espiarsi dopo l'esaurimento del termine del permesso-premio in nulla differisce dalla detenzione sospesa dalla concessione del permesso.

Tal considerazione preclude di ricondurre i permessi-premio alla categoria delle misure alternative alla detenzione. La temporaneità dei permessi-premio, raffrontata all'ordinario svolgersi della misura alternativa (come già rilevato per un periodo di tempo uguale a quella che sarebbe stata, ove non fosse intervenuta, la normale espiazione detentiva) è peraltro la

spia attraverso la quale può agevolmente spingersi più a fondo lo sguardo teso a cogliere le ulteriori differenze tra gli stessi permessi e le misure alternative.

6. - Non v'è dubbio, invero, come s'è già innanzi sottolineato, che anche il permesso-premio è parte integrante del programma di trattamento rieducativo e deve esser seguito dagli educatori ed assistenti sociali penitenziari in collaborazione con gli operatori sociali del territorio (cfr. il terzo comma dell'art. 30- ter della legge n. 354 del 1975) e non può, altresì, dubitarsi che lo stesso permesso riconosca e premi la "condotta regolare" del detenuto entro gli istituti carcerari e, cioè, il costante senso di responsabilità manifestato dal detenuto e la sua correttezza non soltanto nel comportamento personale ma anche "nelle attività organizzate negli istituti e nelle eventuali attività lavorative e culturali" attività che, per l'art. 15 della legge in esame, costituiscono elementi del trattamento rieducativo.

Ciò, tuttavia, non vale a confondere i permessi-premio con le misure alternative alla detenzione: in definitiva, anche le afflizioni inerenti all'espiazione della pena detentiva devono tendere alla rieducazione del condannato ex art. 27, terzo comma, Cost. A fortiori, tutte le decisioni assunte in esecuzione del trattamento rieducativo hanno, con una comune origine, un'identica finalità.

Quel che vale ad ulteriormente ed ancor più nettamente differenziare le misure alternative alla detenzione dai permessi-premio è, peraltro, l'attenta considerazione dei diversi effetti che dalle une e dagli altri discendono.

Le prime, come tutte o gran parte delle fattispecie modificative, nell'estinguere lo status di "detenuto", costituiscono altro status, diverso e specifico rispetto a quello di semplice "condannato" (cfr. sentenza di questa Corte n. 282 del 1989): la concessione del permesso-premio, invece, non estingue alcunché né costituisce un autonomo status bensì temporaneamente sospende l'esecuzione della pena detentiva, destinata a ritornare effettiva allo scadere del termine prefissato nell'atto di concessione dello stesso permesso. Per il periodo di quest'ultimo il soggetto - temporaneamente sospesa, si ripete, l'esecuzione della pena detentiva - torna nella primitiva condizione di "condannato" alla pena detentiva (condizione dalla quale deriva, quale specifica attuazione, lo stato di "detenuto").

D'altra parte è inconcepibile uno status di detenuto in libertà.

7. - È certamente un equivoco, infatti, quello di ritenere, in ogni caso, mai sospesa l'esecuzione della pena detentiva: va, qui, sottolineato che, se è vero che per il codice penale del 1930 tale pena era identificata, salva la possibilità della liberazione condizionale, con la detenzione in istituto, una volta intervenuta la politica differenziata delle sanzioni penali (soprattutto ad opera delle leggi n. 354 del 1975, n.689 del 1981 e n. 663 del 1986) una volta, cioè, introdotte nel sistema diverse sanzioni o misure alternative penali, da un canto la nozione d'esecuzione va estesa fino a comprendere le modalità esecutive di tutte le misure, anche solo limitative, della libertà e da altro canto, distinto il rapporto giuridico punitivo (per chi lo ammetta) dai diversi rapporti giuridici d'esecuzione (relativi alle diverse conseguenze penali della condanna) va precisato che, pur derivando questi ultimi dal primo, ben è possibile sospendere uno dei medesimi, o tutti, pur nell'effettiva, costante vigenza del primo.

Quel che non vien mai sospeso od interrotto (fino all'esaurimento delle diverse sanzioni o misure alternative penali) è il rapporto giuridico punitivo. Il rapporto giuridico d'esecuzione della pena detentiva viene, invece, sospeso (per l'accezione di questo termine, cfr. sentenza n. 282 del 1989) sia dalle misure alternative sia, temporaneamente, dai permessi-premio. Con l'ulteriore differenza, tuttavia, che, mentre le misure alternative alla detenzione, che costituiscono pur sempre sanzioni (negative) penali (anche se concedono ampi spazi di libertà) sostituiscono al rapporto esecutivo della pena carceraria altro, diverso rapporto esecutivo, attinente, appunto, alla particolare misura alternativa applicata, il permesso-premio - che,

certo, non può ritenersi sanzione negativa penale - non sostituisce, invece, alcun rapporto esecutivo alla temporaneamente sospesa esecuzione della pena carceraria, rimanendo il soggetto beneficiario nella condizione di condannato alla pena detentiva (soggetto alla potestà punitiva statale) in libertà per permesso-premio.

8. - Va qui particolarmente sottolineato che l'afflittività limitativa della libertà del condannato, è essenziale, connaturale alle misure alternative alla detenzione, mentre non costituisce elemento essenziale del permesso-premio: le cautele, di cui al primo comma dell'art. 30 richiamato dall'art. 30- ter della legge penitenziaria, si applicano soltanto "ove del caso" ai permessi-premio (cfr. il sesto comma dell'art. 30- ter). Questi ultimi, dunque, per sé, non postulano come essenziali neppure le "cautele", che, peraltro, come si preciserà fra breve, non vanno ritenute esclusivamente ed intenzionalmente afflittive.

Come è stato opportunamente sottolineato, le misure alternative partecipano della natura della pena, proprio per il loro coefficiente di afflittività: esse, pertanto, sono alternative non alla pena in generale ma alla pena detentiva, trattandosi di diverse forme di penalità.

L'afflittività della misura alternativa, ove fosse "aggiunta" a quella della originaria pena detentiva, condurrebbe certamente a superare, in sede esecutiva, l'entità delle sofferenze insite nella pena detentiva stabilita dalla sentenza di condanna: ed è per tal motivo che le sentenze di questa Corte n. 343 del 1987 e n. 282 del 1989 hanno corretto l'automatismo che, in sede di revoca dell'affidamento in prova al servizio sociale e della liberazione condizionale, il legislatore aveva previsto attraverso la totale esclusione, dal computo della durata della pena detentiva, del tempo trascorso nei successivamente revocati affidamento e libertà condizionale.

Per le ipotesi, invece, d'esclusione, dal computo della durata della detenzione, del tempo trascorso in permesso-premio, nei casi ex art. 53- bis della legge penitenziaria di mancato rientro o di altri gravi comportamenti da cui risulti che il soggetto non si è dimostrato meritevole del beneficio nessuna afflittività viene annullata e, pertanto, sofferta "inutilmente", senza ragione e giustificazione. Le "cautele", delle quali può esser stata munita la concessione del permesso-premio, ordinariamente previste dal regolamento carcerario e dagli artt. 30-ter, sesto comma, e 30, primo comma, della legge penitenziaria (e che, peraltro, non necessariamente, come s'è già avvertito, devono accompagnare la stessa concessione) hanno natura ben diversa dalle "afflizioni" che, invece, necessariamente, "connaturalmente", accompagnano l'esecuzione della misura alternativa. Le predette "cautele", anche se possono oggettivamente coincidere con alcune delle limitazioni alla libertà individuale connesse con l'esecuzione delle misure alternative alla detenzione, non soltanto non sono finalizzate a sostituire, mitigandola, l'afflittività della pena detentiva ma vengono imposte per cause attinenti alla personalità del detenuto e per la sua stessa tutela, oltre che a garanzia della collettività.

Nelle ipotesi d'esclusione, dal computo della pena detentiva, del tempo trascorso in permesso-premio (ex art. 53-bis, primo comma, della legge penitenziaria) non s'aggiunge, pertanto, nulla alla "afflittività" dell'ordinaria pena detentiva, non si sposta verso l'alto l'afflittività inerente alla pena detentiva determinata dalla sentenza di condanna. Ciò che non è consentito, in sede esecutiva, è l'aumento di misure afflittive (v. sentenza di questa Corte n. 282 del 1989, paragrafo 10 del considerato in diritto) ma il permesso-premio non è, certamente (lo si è innanzi chiarito) misura afflittiva, alternativa alla pena detentiva o che, comunque, necessariamente comporti una particolare afflittività.

Che se, in casi eccezionali, che non possono, pertanto, costituire criterio per generali "alterazioni del sistema", le limitazioni alla libertà individuale, connesse alle cautele determinate con la concessione del permesso-premio, abbiano, in concreto, prodotto particolari sofferenze nel soggetto, ben potrà il magistrato di sorveglianza tener conto di tali particolari "sofferenze" nel valutare, per le ipotesi previste dall'art. 53-bis, primo comma, della legge

penitenziaria, la meritevolezza, o meno, del beneficio del permesso-premio. Non soltanto non è stata legislativamente prevista alcuna automatica revoca dei permessi-premio ma neppure è stata determinata, dall'art. 53- bis ora citato, alcuna automatica esclusione, nei casi ivi previsti, dal computo della pena detentiva, del tempo trascorso in permesso-premio, dovendo decidere, su tale esclusione, con decreto motivato, lo stesso magistrato di sorveglianza, sulla base d'una valutazione per la quale i singoli comportamenti del soggetto in libertà vanno inquadrati nell'ambito di tutte le condizioni che hanno caratterizzato l'intero periodo del permesso-premio.

D'altra parte ed infine il danno derivante dal non tener conto, nei casi di mancato rientro in istituto o di altri gravi comportamenti ex art. 53-bis, del tempo trascorso in permesso ai fini della scomputabilità del predetto tempo dalla durata della pena detentiva; e, di conseguenza, il danno derivante dal non tener conto delle eventuali limitazioni alla libertà (pur sempre di natura cautelativa) sofferte durante il permesso come della posticipazione della data di scarcerazione e dell'eventuale posticipazione dell'operatività di istituti (es. semilibertà o altri permessi-premio) che hanno come presupposto il decorso di un determinato periodo di detenzione, risulterebbero, in ogni caso, ampiamente compensati dall'aver il soggetto beneficiario anticipato, pur non essendone meritevole, il godimento di spazi di libertà che soltanto dopo la definitiva scarcerazione sarebbe stato altrimenti possibile godere.

La prima questione di costituzionalità sollevata dall'ordinanza di rimessione va, pertanto, dichiarata non fondata.

9. - L'ordinanza di rimessione solleva anche una seconda questione di costituzionalità relativa all'art. 14-ter, terzo comma, della legge penitenziaria, inserito dall'art. 2 della legge 10 ottobre 1986, n. 663, limitatamente al richiamo che ne fa l'art. 53- bis della predetta legge penitenziaria: il riferimento è agli artt. 24, secondo comma, e 3 Cost.

Il giudice a quo lamenta che nel procedimento sul reclamo avverso il decreto del magistrato di sorveglianza che decide sull'esclusione dal computo, nella durata della pena detentiva, del tempo trascorso in permesso-premio, pur essendo prevista la partecipazione del difensore dell'interessato, non sia ammessa la personale partecipazione di quest'ultimo. In sostanza, nel predetto procedimento sarebbe garantita la piena difesa tecnica, non quella materiale.

L'ora indicata questione di costituzionalità non è fondata.

Invero, la non prevista partecipazione personale dell'interessato, nel procedimento di cui all'art. 14- ter della legge penitenziaria, non viola l'art. 24 Cost.

Lo stesso articolo, infatti, al terzo comma, oltre a prevedere la partecipazione, alla camera di consiglio, del difensore dell'interessato, consente a quest'ultimo anche la presentazione di proprie "memorie", oltre, s'intende, a quelle del difensore. Non si preclude, dunque, con l'art. 14- ter della legge penitenziaria, il diritto di difesa dell'interessato ma si disciplinano, dello stesso diritto, le modalità d'esercizio: e la scelta di queste ultime, in relazione alla peculiarità dell'oggetto del procedimento, compete alla discrezionalità del legislatore.

Peraltro il consentire, nel "procedimento di sorveglianza generale", un più ampio diritto di difesa dell'interessato (rectius: una più ampia modalità d'esercizio dello stesso diritto) di quello assicurato dall'art. 14- ter della legge penitenziaria non è manifestamente irrazionale. Tutto quanto osservato nei precedenti paragrafi in ordine alla particolare natura dei permessi-premio non consente di ritenere intrinsecamente irrazionale la scelta legislativa di cui all'art. 14-ter, richiamato dall'art. 53- bis della legge penitenziaria, in ordine alla mancata previsione della personale partecipazione alla camera di consiglio dell'interessato. Con le "memorie" proprie di quest'ultimo, espressamente previste dal terzo comma dell'art. 14- ter della stessa

legge penitenziaria, l'interessato può ben "aggiungere", alle deduzioni del difensore, tutto quanto personalmente gli consta, ad integrazione e riscontro degli elementi già acquisiti, all'interessato noti attraverso la difesa tecnica.

Anche la seconda questione di costituzionalità proposta dall'ordinanza di rimessione va, pertanto, dichiarata non fondata, non violando le disposizioni impugnate né l'art. 24, secondo comma, né l'art. 3, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) introdotto dall'art. 17 della legge 10 ottobre 1986, n. 663 (Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 13 Cost., dal Tribunale di sorveglianza di Napoli con ordinanza dell' 11 luglio 1989;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14-ter, terzo comma, della legge n. 354 del 1975, introdotto dall'art. 2 della legge n. 663 del 1986, sollevata, in riferimento agli artt. 24, secondo comma, e 3, primo comma, Cost., dall'ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Napoli dell'11 luglio 1989.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: DELL'ANDRO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 12 aprile 1990.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.