

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **273/2001** (ECLI:IT:COST:2001:273)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **RUPERTO** - Redattore: - Relatore: **NEPPI MODONA**

Camera di Consiglio del **26/04/2001**; Decisione del **05/07/2001**

Deposito del **20/07/2001**; Pubblicazione in G. U. **25/07/2001**

Norme impugnate:

Massime: **26455**

Atti decisi:

N. 273

SENTENZA 5 - 20 LUGLIO 2001.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 29 del 25 luglio 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del d.l. 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203, e dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356, promosso dal tribunale di sorveglianza di Sassari con ordinanza emessa il 15 giugno 2000, iscritta al registro ordinanze n. 559 del 2000 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, 1ª serie

speciale, dell'anno 2000.

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

Udito nella camera di consiglio del 26 aprile 2001 il giudice relatore Guido Neppi Modona.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza del 15 giugno 2000 il tribunale di sorveglianza di Sassari ha sollevato, in riferimento all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del d.l. 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203, e dell'art. 4-bis, primo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356, nella parte in cui escludono dal beneficio della liberazione condizionale i soggetti condannati per determinati delitti, con sentenza passata in giudicato prima dell'entrata in vigore della legge di modifica, che non collaborino con la giustizia a norma dell'art. 58-ter del medesimo ordinamento penitenziario.

Il rimettente premette di essere stato investito di una richiesta di liberazione condizionale da parte di un detenuto condannato, per un sequestro di persona a scopo di estorsione commesso nel 1983, a venti anni di reclusione con sentenza passata in giudicato nel maggio del 1990 e in esecuzione della pena dal luglio del 1991 dopo aver scontato oltre due anni di custodia cautelare.

Il giudice a quo osserva quindi che, ai sensi delle norme censurate, il condannato non può essere ammesso al beneficio richiesto, ostandovi il titolo di reato per il quale è intervenuta la condanna e l'insussistenza del requisito della collaborazione (anche sotto il profilo della impossibilità o inesigibilità della condotta collaborativa) e non potendo trovare applicazione, nella specie, la giurisprudenza costituzionale secondo cui i benefici e le misure alternative alla detenzione previsti nell'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario possono essere concessi, pur in assenza della collaborazione, ai condannati che prima della data di entrata in vigore dell'art. 15, comma 1, del d.l. n. 306 del 1992, convertito, con modificazioni, nella legge n. 356 del 1992, abbiano realizzato tutte le condizioni per usufruire di quei benefici e di quelle misure (sentenza n. 137 del 1999). Il tribunale di sorveglianza di Sassari con ordinanza del 18 giugno 1998 aveva infatti, tra l'altro, già escluso, sia pure in riferimento al diverso beneficio della semilibertà, che al momento dell'entrata in vigore della legge di modifica il detenuto avesse già raggiunto un grado di rieducazione adeguato al beneficio richiesto.

Di qui la questione di legittimità costituzionale, in ordine alla cui rilevanza il rimettente precisa che il condannato si trova oggi nelle condizioni di legge per accedere alla liberazione condizionale "secondo la normativa in vigore all'epoca del passaggio in giudicato della sentenza di condanna e al momento di inizio della espiazione" avendo espiaato "i due terzi della pena inflitta" tenuto un comportamento tale da far ritenere certo il suo ravvedimento, adempiuto alle obbligazioni civili nascenti dal reato e reciso i collegamenti con la criminalità organizzata.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice a quo afferma che il divieto di retroattività della legge penale, già previsto dall'art. 2 del codice penale e quindi assunto a principio di rango costituzionale (art. 25, secondo comma, Cost.), riguarda non solo "le norme che disciplinano le fattispecie astratte di reato e le conseguenze sanzionatorie

(durata e specie della pena, misure di sicurezza, pene accessorie ed altri effetti penali, circostanze, qualifica del fatto, cause giustificative ed estintive)" ma va riferito anche "alle norme che costituiscono il c.d. diritto dell'esecuzione della pena e che incidono sulle modalità dell'espiatione oltre che sulla qualità e quantità della pena da espiare in concreto".

In particolare, la liberazione condizionale non potrebbe a giudizio del rimettente essere sottratta all'ambito di operatività di tale principio, quale istituto che per un verso "incide direttamente e sostanzialmente sulla durata della pena" e, per l'altro, soprattutto dopo l'entrata in vigore della Costituzione e l'introduzione dell'ordinamento penitenziario, si atteggia, in linea con la finalità rieducativa della pena, anche come strumento del trattamento.

Le norme che disciplinano la liberazione condizionale, sotto il duplice profilo di norme penali sostanziali e di norme che comunque partecipano della "funzione rieducativo-trattamentale propria degli istituti che costituiscono il diritto dell'esecuzione" sarebbero quindi, secondo il rimettente, soggette al principio di irretroattività, "con l'ovvia conseguenza che le norme successive - le quali richiedano comportamenti non previsti in passato ai fini del conseguimento della liberazione condizionale - operando una innegabile reformatio in peius del trattamento sanzionatorio previsto all'atto della commissione del fatto" sono da ritenersi in contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost.

2. - È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza e comunque non fondata.

A giudizio dell'Avvocatura l'art. 25, secondo comma, della Costituzione "è infatti riferibile alle sole disposizioni strettamente incriminatrici, ovvero riguardanti il trattamento sanzionatorio da riconnettere ai fatti penalmente rilevanti" mentre sarebbero escluse dal suo ambito di operatività le norme che regolano l'esecuzione della pena e le misure alternative, per le quali vale invece il diverso principio della finalità rieducativa della pena, sancito dall'art. 27 Cost.

Considerato in diritto

1. - Il tribunale di sorveglianza di Sassari sottopone al giudizio di questa Corte la disciplina in base alla quale non possono essere ammessi alla liberazione condizionale i condannati per i delitti indicati nel primo periodo del comma 1 dell'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario che non collaborino con la giustizia ai sensi dell'art. 58-ter del medesimo ordinamento (artt. 2, comma 1, del d.l. 13 maggio 1991, n. 152, che reca "Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa" convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203, e 4-bis comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, che reca "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà" come modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 8 giugno 1992, n. 306, che reca "Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa" convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356).

Il dubbio di costituzionalità investe l'assoggettabilità a tale regola anche di chi sia stato condannato prima dell'entrata in vigore della legge che l'ha introdotta, in quanto sarebbe violato il principio di irretroattività della legge penale, enunciato nell'art. 25, secondo comma, Cost., la cui sfera di applicazione sarebbe riferibile, ad avviso del rimettente, non solo alle norme che delineano le fattispecie astratte di reato e le conseguenze sanzionatorie, ma anche a quelle che incidono sulle modalità di esecuzione e sulla quantità e qualità della pena da espiare in concreto. Il rimettente qualifica appunto la liberazione condizionale come istituto di diritto

penale sostanziale che produce effetti sulla durata della pena da scontare e che comunque partecipa della "funzione rieducativo-trattamentale" con la conseguenza che norme successive che "richiedano comportamenti non previsti in passato" ai fini della concessione di tale beneficio si risolvono in una "reformatio in peius del trattamento sanzionatorio" in contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost.

2. - La questione è infondata.

3. - La collaborazione con la giustizia, in funzione di requisito per l'ammissione al lavoro all'esterno, ai permessi premio e alle misure alternative alla detenzione previste dal capo VI della legge sull'ordinamento penitenziario, è stata inserita dall'art. 15 del d.l. n. 306 del 1992 nel primo periodo del comma 1 dell'art. 4-bis in precedenza introdotto nel medesimo ordinamento penitenziario dall'art. 1 del d.l. n. 152 del 1991. Per quanto riguarda in particolare la liberazione condizionale, l'art. 2 del d.l. n. 152 del 1991 stabilisce che i condannati per i delitti indicati dall'art. 4-bis comma 1, dell'ordinamento penitenziario possono esservi ammessi solo in presenza dei presupposti previsti dal medesimo comma per la concessione dei benefici ivi indicati.

Il presupposto interpretativo a cui implicitamente aderisce il giudice rimettente, ritenuto condivisibile da questa Corte perché conforme alla giurisprudenza di legittimità (v. sentenze n. 68 del 1995 e n. 39 del 1994), si basa sulla natura formale del rinvio all'art. 4-bis contenuto nell'art. 2 del d.l. n. 152 del 1991, così da comportare che la collaborazione con la giustizia, successivamente introdotta nella norma richiamata, opera anche quale condizione per l'ammissione alla liberazione condizionale.

Ciò premesso, l'aspetto centrale della presente questione investe la sfera di applicazione dell'art. 25, secondo comma, Cost.: se, cioè, il principio di irretroattività della legge penale sia circoscritto alle norme che creano nuovi reati, o modificano in peius gli elementi costitutivi di una fattispecie incriminatrice, nonché la specie e la durata delle sanzioni edittali, ovvero vada riferito - come ritiene il giudice a quo - anche alle norme che disciplinano le modalità di espiazione della pena detentiva.

L'interpretazione data dal rimettente al principio di irretroattività della legge penale, a prescindere dalla sua esattezza, impone dunque, in via preliminare, di accertare se le norme censurate abbiano comportato una modificazione della disciplina sostanziale della liberazione condizionale.

4. - L'istituto della liberazione condizionale (artt. 176 e 177 cod. pen.), già presente nel testo originario del codice penale tra le cause di estinzione della pena, è stato oggetto di successive modifiche, che hanno consentito di superare la logica esclusivamente premiale a cui era ispirato - nell'ambito di una concezione prevalentemente retributiva della pena - e di renderlo coerente con il principio della funzione rieducativa, enunciato dall'art. 27, terzo comma, Cost., e con gli istituti dell'ordinamento penitenziario del 1975 rivolti al raggiungimento di tale finalità.

Particolare rilievo assume il requisito del "sicuro ravvedimento" introdotto dalla legge 25 novembre 1962, n. 1634, in sostituzione delle "prove costanti di buona condotta", in linea con le valutazioni sul venir meno della pericolosità sociale e sugli esiti del percorso rieducativo che caratterizzano l'esecuzione delle pene detentive; situazioni e comportamenti che, sia pure con diverse formulazioni, figureranno poi quali condizioni per l'ammissione alle misure alternative e agli altri benefici previsti dall'ordinamento penitenziario. Il principio del finalismo rieducativo della pena viene così a permeare anche il "vecchio" istituto della liberazione condizionale, di cui risulta ormai evidente l'attrazione nella logica del trattamento del condannato e la sostanziale assimilazione alle misure alternative alla detenzione disciplinate dall'ordinamento penitenziario (cfr. da ultimo sentenze n. 138 del 2001, n. 418 del 1998,

nonché n. 188 del 1990 e n. 282 del 1989).

Alla stregua dell'attuale formulazione dell'art. 176 cod. pen., l'aver tenuto durante il tempo di esecuzione della pena un comportamento tale da far ritenere sicuro il ravvedimento è appunto il presupposto su cui si basa la valutazione che il condannato non è più socialmente pericoloso e che ne legittima la liberazione, sia pure con sottoposizione alla misura di sicurezza della libertà vigilata. L'ammissione alla liberazione condizionale, attribuita dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663, alla competenza del tribunale di sorveglianza, presuppone dunque un giudizio prognostico favorevole, da effettuarsi sulla base di criteri di valutazione non dissimili da quelli dettati per verificare le varie condizioni cui è subordinata la concessione delle misure alternative alla detenzione e degli altri benefici penitenziari.

5. - Innestandosi su questo schema di valutazione prognostica, l'art. 1 del d.l. n. 152 del 1991, che ha introdotto l'art 4-bis dell'ordinamento penitenziario, e l'art. 2 del medesimo d.l. avevano previsto che nei confronti dei condannati per tutti i delitti indicati nel comma 1 dell'art. 4-bis la rottura o la mancanza dei collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva fosse requisito necessario per l'ammissione ai benefici previsti dal medesimo art. 4-bis nonché per la liberazione condizionale, non potendosi ipotizzare, in assenza di siffatta "rottura", il venir meno della pericolosità del condannato e un esito positivo del percorso di rieducazione e di recupero sociale.

L'art. 15 del d.l. n. 306 del 1992, modificando il comma 1 dell'art. 4-bis ha poi dettato una disciplina particolare dei parametri in base ai quali formulare il giudizio sulla sussistenza dei requisiti di ammissione alla liberazione condizionale, al lavoro all'esterno, ai permessi premio e alle misure alternative alla detenzione nel caso di condannati per i delitti elencati dal primo periodo del comma modificato. Tali delitti sono infatti, o possono ritenersi, espressione tipica di una criminalità connotata da livelli di pericolosità particolarmente elevati, in quanto la loro realizzazione presuppone di norma, ovvero per la comune esperienza criminologica, una struttura e una organizzazione criminale tali da comportare tra gli associati o i concorrenti nel reato vincoli di omertà e di segretezza particolarmente forti.

A differenza di quanto si verifica per gli altri delitti, anche gravi, indicati dal medesimo art. 4-bis ma che non implicano necessariamente l'apporto di una organizzazione criminale così strutturata, con riferimento ai delitti elencati nel primo periodo del comma 1 il d.l. n. 306 del 1992 ha stabilito che la collaborazione con la giustizia è un comportamento che deve necessariamente concorrere ai fini della prova che il condannato ha reciso i legami con l'organizzazione criminale di provenienza.

Al riguardo, nella relazione presentata in Senato in sede di conversione del d.l. n. 306 del 1992 (atto n. 328) si rileva come le nuove norme abbiano inteso esprimere che, "attraverso la collaborazione, chi si è posto nel circuito della criminalità organizzata può dimostrare per *facta concludentia* di esserne uscito" e che tale scelta è in armonia con il principio della funzione rieducativa della pena, "perché è solo la scelta collaborativa ad esprimere con certezza quella volontà di emenda che l'intero ordinamento penale deve tendere a realizzare". Il legislatore ha dunque preso atto del peculiare significato che assume la collaborazione con la giustizia al fine di accertare la rottura dei collegamenti con le organizzazioni criminali di provenienza (v. sentenza n. 357 del 1994, nonché le successive numeri 68 e 504 del 1995 e n. 445 del 1997) e ne ha tratto il criterio di valutazione fissato dalla disposizione censurata.

In questa prospettiva, in relazione all'esecuzione delle pene detentive per i delitti indicati dal comma 1, primo periodo, dell'art. 4-bis, la collaborazione con la giustizia - già rilevante nell'ordinamento sul terreno del diritto penale sostanziale (v., ad esempio, art. 630, quinto comma, cod. pen; art. 74, comma 7, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309; art. 8 del d.l. n. 152 del 1991, convertito, con modificazioni, nella legge n. 203 del 1991) - assume, non irragionevolmente, la diversa valenza di criterio di accertamento della rottura dei collegamenti

con la criminalità organizzata, che a sua volta è condizione necessaria, sia pure non sufficiente, per valutare il venir meno della pericolosità sociale ed i risultati del percorso di rieducazione e di recupero del condannato, a cui la legge subordina, ricorrendo a varie formulazioni sostanzialmente analoghe, l'ammissione alle misure alternative alla detenzione e agli altri benefici previsti dall'ordinamento penitenziario.

Coerentemente con tale impostazione, anche per quanto concerne la liberazione condizionale il legislatore del 1992 ha ritenuto che non sia possibile dimostrare l'uscita dal circuito della criminalità organizzata e, quindi, il sicuro ravvedimento del condannato se non in presenza della collaborazione con la giustizia.

L'atteggiamento di chi non si adoperi "per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori" o per aiutare "concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei reati" (art. 58-ter dell'ordinamento penitenziario) è valutato come indice legale della persistenza dei collegamenti con la criminalità organizzata e, quindi, della mancanza del sicuro ravvedimento del condannato. Presunzione peraltro vincibile, posto che, con riferimento al principio di cui all'art. 27 della Costituzione (per cui vedi sentenze n. 137 del 1999, n. 445 del 1997, n. 504 del 1995, n. 306 del 1993), questa Corte ha ritenuto che l'oggettiva impossibilità o l'inesigibilità della collaborazione non è di ostacolo, in costanza di elementi tali da escludere in maniera certa l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, alla concessione dei benefici penitenziari (v. sentenze n. 68 del 1995 e n. 357 del 1994).

6. - Si deve quindi concludere che la disciplina censurata non comporta una modificazione degli elementi costitutivi della liberazione condizionale e, quindi, rimane estranea alla sfera di applicazione del principio di irretroattività della legge penale di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., risolvendosi in un criterio legale di valutazione di un comportamento che deve necessariamente concorrere ai fini di accertare il "sicuro ravvedimento" del condannato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, del d.l. 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203, e 4-bis comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356, sollevata, in riferimento all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, dal tribunale di sorveglianza di Sassari, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2001.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Neppi Modona

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 20 luglio 2001.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.