CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **257/2006** (ECLI:IT:COST:2006:257)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **MARINI** - Redattore: **FLICK**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **21/06/2006**
Deposito del **04/07/2006**; Pubblicazione in G. U. **12/07/2006**
Norme impugnate: Art. 30 quater della legge 26/07/1975, n. 354, introdotto dall'art. 7 della legge 05/12/2005, n. 251.
Massime: **30568**
Atti decisi: **ord. 62/2006**

SENTENZA N. 257 ANNO 2006

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Annibale MARINI; Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 30 *quater* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), introdotto dall'articolo 7 della legge 5 dicembre 2005 n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), promosso con ordinanza del 7 gennaio 2006 dal Magistrato di sorveglianza di Livorno, sull'istanza proposta da L.G. iscritta al n. 62 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2006.

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

udito nella camera di consiglio del 7 giugno 2006 il Giudice relatore Giovanni Maria Flick.

Ritenuto in fatto

1**.** – Con l'ordinanza indicata in epigrafe il Magistrato di sorveglianza di Livorno – chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di permesso premio avanzata da un condannato – ha sollevato, in riferimento all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 30-*quater* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), introdotto dall'art. 7 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui prevede che i nuovi limiti di pena, stabiliti per l'accesso al beneficio del permesso premio, si applichino anche ai condannati, recidivi reiterati, per delitti commessi prima dell'entrata in vigore della predetta legge n. 251 del 2005. Ove non si ritenga di condividere – deduce il giudice *a quo* – l'interpretazione secondo la quale il principio di irretroattività della legge penale si applichi anche in tema di benefici penitenziari, viene sollevata questione di legittimità costituzionale della stessa norma in riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost. – alla luce di principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 137 del 1999 – nella parte in cui non prevede che il beneficio del permesso premio possa essere concesso in favore del condannati che, prima dell'entrata in vigore dell'art. 7 della citata legge n. 251 del 2005 (introduttiva dei nuovi limiti di pena per l'accesso al permesso premio nei confronti dei condannati recidivi), abbiano raggiunto un grado di rieducazione adeguato al beneficio richiesto.

In punto di rilevanza, il giudice rimettente riferisce di essere chiamato a provvedere sull'istanza di permesso premio avanzata da una persona condannata alla pena di dodici anni di reclusione per delitto compreso nella rassegna operata dall'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario (spaccio di sostanze stupefacenti, con l'aggravante del quantitativo ingente prevista dall'art. 80 del d.P.R. n. 309 del 1990), con valutazioni «molto positive» circa il percorso penitenziario sinora compiuto e in assenza di elementi dai quali dedurre l'esistenza di collegamento con la criminalità organizzata, terroristica od eversiva. Dei dodici anni, che costituiscono la pena inflitta, l'interessato, tenendo conto del presofferto e delle riduzioni di pena per liberazione anticipata, risulta aver espiato la metà della pena stessa – vale a dire il limite di pena sufficiente per il riconoscimento del beneficio del permesso premio, secondo la normativa previgente – ma non ancora i due terzi; limite, questo, invece previsto dalla normativa sopravvenuta per i recidivi, come nel caso del condannato in questione. Il giudice rimettente puntualizza che nei confronti di tale persona era stata contestata – nel giudizio cui si riferisce la condanna in oggetto – la recidiva specifica e reiterata (a suo carico risultavano, infatti, lontani precedenti per rapina, detenzione e porto illegale di armi e detenzione a fini di spaccio di stupefacenti), ed essa era stata ritenuta sussistente dal giudice della cognizione, ancorché dichiarata equivalente nel giudizio di bilanciamento con le circostanze attenuanti generiche. La rilevanza della questione sarebbe, dunque, evidente, giacché – a seguito della applicazione retroattiva della nuova e più rigorosa disciplina – l'istanza formulata dall'interessato, «per quanto ammissibile al momento della sua proposizione, non lo è più al momento della decisione, proprio per effetto del mutato quadro legislativo».

Nel merito, il giudice rimettente evidenzia come nella giurisprudenza di legittimità sia assolutamente prevalente la tesi per la quale l'applicazione di disposizioni più restrittive in tema di benefici penitenziari non incontrerebbe limiti in forza del principio di irretroattività sancito dall'art. 25 Cost., posto che quel principio si riferirebbe esclusivamente alle norme penali sostanziali (vale a dire: fattispecie e pene), ma non anche alle disposizioni inerenti alle modalità di esecuzione delle pene ed alla applicazione di quei benefici, per le quali varrebbe l'ordinaria discrezionalità legislativa. Malgrado ciò, il giudice *a quo* – nel rammentare come la

tematica sia rimasta *res integra* nella giurisprudenza costituzionale, giacché nella sentenza n. 273 del 2001 la questione proposta, che pur evocava *ex professo* quella tematica, fu risolta lasciando impregiudicato il problema – ritiene che «tutte le disposizioni che prevedono quelli che vengono definiti "benefici penitenziari" e che, in realtà, descrivono modalità di esecuzione della pena, incidendo sulla quantità e qualità della stessa, non siano estranee alla sfera di applicazione dell'articolo 25, comma 2, della Costituzione, in quanto disposizioni intrinseche al sistema delle norme penali intese in senso lato, ossia in un senso che comprende anche le norme incidenti sulle modalità di esecuzione penale».

Inoltre, ad avviso del rimettente, sarebbe rinvenibile «un filo conduttore nella giurisprudenza della Corte costituzionale relativa all'art. 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354», secondo cui le disposizioni restrittive non si applicherebbero nei confronti dei condannati che, prima della data di entrata in vigore della disciplina più rigorosa, abbiano raggiunto – come si puntualizza nella sentenza n. 445 del 1997, in tema di semilibertà, e nella sentenza n. 137 del 1999, in materia di permessi premio – un grado di rieducazione adeguato al beneficio richiesto. Come affermato in quest'ultima sentenza, infatti, «non si può ostacolare il raggiungimento della finalità rieducativa, prescritta dalla Costituzione nell'art. 27, con il precludere l'accesso a determinati benefici o a determinate misure alternative in favore di chi, al momento in cui è entrata in vigore una legge restrittiva, abbia già realizzato tutte le condizioni per usufruire di quei benefici o di quelle misure». Donde la relativa censura di costituzionalità, che il giudice *a quo* solleva, appunto, «ove non si voglia condividere l'interpretazione più estensiva, di cui sopra si è detto, dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione e del principio di irretroattività della legge penale ivi affermato».

2. – Nel giudizio ha spiegato atto di intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque infondata. Con successiva memoria, l'Avvocatura erariale – nel precisare le proprie conclusioni sollecitando una declaratoria di rigetto, e dopo aver escluso che il divieto sancito dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione operi anche in riferimento alle misure previste dall'ordinamento penitenziario – ha sottolineato come il legislatore, nel rendere più rigoroso l'accesso ai benefici penitenziari nei confronti dei recidivi, abbia operato una scelta di politica criminale esente da irragionevolezza.

Considerato in diritto

1. – Il Magistrato di sorveglianza di Livorno - investito della richiesta di permesso premio formulata da un detenuto nei confronti del quale è stata ritenuta sussistente, in sede di condanna, la recidiva reiterata e specifica; e dopo aver sottolineato come la richiesta fosse ammissibile alla luce del quadro normativo esistente all'atto della presentazione della relativa domanda – ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 30-*quater* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), introdotto dall'art. 7 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui prevede che i nuovi limiti di pena, stabiliti per l'accesso al beneficio del permesso premio, si applichino anche ai condannati, recidivi reiterati, per delitti commessi prima della entrata in vigore della citata legge n. 251 del 2005. La norma si porrebbe in contrasto con l'art. 25, secondo comma, della Costituzione, giacché tutte le disposizioni che prevedono i cosiddetti "benefici penitenziari" – e che, in realtà, descrivono modalità di esecuzione della pena – incidono sulla quantità e qualità della stessa; sicché non sarebbero estranee alla sfera di applicazione dell'indicato parametro, «in quanto disposizioni intrinseche al sistema delle norme penali intese in senso lato, ossia in un senso che comprende

anche le norme incidenti sulle modalità di esecuzione penale».

«Ove non si voglia condividere – sottolinea il giudice *a quo* - l'interpretazione più estensiva, di cui sopra si è detto, dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione», viene dedotta questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 30-*quater* dell'ordinamento penitenziario, nella parte in cui non prevede che il beneficio del permesso premio possa essere concesso nei confronti dei condannati che, prima dell'entrata in vigore dell'art. 7 della citata legge n. 251 del 2005, abbiano raggiunto un grado di rieducazione adeguato al beneficio richiesto. La norma impugnata, infatti, si porrebbe in contrasto, *in parte qua*, con l'art. 27, terzo comma, della Costituzione, in quanto – come affermato da questa Corte nelle sentenze n. 445 del 1997 e n. 137 del 1999 – «non si può ostacolare il raggiungimento della finalità rieducativa, prescritta dalla Costituzione nell'art. 27, con il precludere l'accesso a determinati benefici o a determinate misure alternative in favore di chi, al momento in cui è entrata in vigore una legge restrittiva, abbia già realizzato tutte le condizioni per usufruire di quel beneficio o di quelle misure».

2. – La questione è fondata in riferimento all'art. 27, terzo comma, della Costituzione.

Preliminarmente, occorre ribadire che tra le finalità che la Costituzione «assegna alla pena – da un lato, quella di prevenzione generale e difesa sociale, con i connessi caratteri di afflittività e retributività, e, dall'altro, quelle di prevenzione speciale e di rieducazione, che tendenzialmente comportano una certa flessibilità della pena in funzione dell'obiettivo di risocializzazione del reo – non può stabilirsi a priori una gerarchia statica ed assoluta che valga una volta per tutte ed in ogni condizione» (v. la sentenza n. 306 del 1993). Le differenti contingenze, storicamente mutevoli, che condizionano la dinamica dei fenomeni delinquenziali, comportano logicamente la variabilità delle corrispondenti scelte di politica criminale che il legislatore è chiamato a compiere: così da dar vita ad un sistema normativamente "flessibile", proprio perché potenzialmente idoneo a plasmare i singoli istituti in funzione delle diverse esigenze che quelle scelte per loro natura coinvolgono. Da qui l'impossibilità di stabilire, *ex ante*, un punto di equilibrio dogmaticamente "cristallizzato" tra le diverse funzioni che il sistema penale, nel suo complesso, è chiamato a soddisfare nel quadro dei valori costituzionali; e, quindi, la impossibilità, anche, di censurare, in astratto, opzioni normative, sol perché di tipo "repressivo" rispetto al quadro preesistente, o, all'inverso, perché ispirate ad un maggior *favor libertatis*. «Il legislatore può cioè – nei limiti della ragionevolezza – far tendenzialmente prevalere, di volta in volta, l'una o l'altra finalità della pena, ma a patto che nessuna di esse ne risulti obliterata» (v. ancora la sentenza n. 306 del 1993).

In tanto può concretamente parlarsi di una sostanziale non elusione delle funzioni costituzionali della pena, in quanto il sacrificio dell'una sia il "minimo indispensabile" per realizzare il soddisfacimento dell'altra, giacché soltanto nel quadro di un sistema informato ai paradigmi della "adeguatezza e proporzionalità" delle misure (per mutuare principi tipici delle cautele personali) è possibile sindacare la razionalità intrinseca (e, quindi, la compatibilità costituzionale) degli equilibri normativi prescelti dal legislatore. In tale cornice questa Corte ha sottolineato come, a proposito delle misure di "rigore" che, in tema di ordinamento penitenziario, furono adottate – dopo i tragici fatti di Capaci – con il d. l. n. 306 del 1992, dovesse ritenersi non in linea con la finalità rieducativa della pena la scelta di precludere l'accesso ai benefici penitenziari in ragione del semplice *nomen juris* per il quale era stata pronunciata la condanna. «Ed infatti» – si osservò – «la tipizzazione per titoli di reato non appare consona ai principi di proporzione e di individualizzazione della pena che caratterizzano il trattamento penitenziario, mentre appare preoccupante – venne ancora puntualizzato – la tendenza alla configurazione normativa di "tipi di autore", per i quali la rieducazione non sarebbe possibile o potrebbe non essere perseguita» (v. la già citata sentenza n. 306 del 1993).

3. – Tali rilievi valgono anche con riferimento alla disposizione oggetto di impugnativa; la

linea perseguita con essa dal legislatore ha chiaramente privilegiato – inasprendo i presupposti per la concessione dei permessi premio ai recidivi – una scelta general-preventiva, obliterando l'*iter* di risocializzazione già concretamente perseguito. È evidente, infatti, che, accomunando fra loro le posizioni dei recidivi reiterati – senza alcuna valutazione della "qualità" dei comportamenti, del tipo di devianza, della lontananza nel tempo fra le condanne ed altri possibili parametri "individualizzanti" – l'opzione repressiva finisce per relegare nell'ombra il profilo rieducativo; quest'ultimo viene ad essere addirittura vanificato per quanti abbiano – come nella ipotesi dedotta dal giudice *a quo* – già raggiunto un grado di risocializzazione adeguato al godimento del beneficio penitenziario, all'atto della entrata in vigore della nuova e più restrittiva normativa. Un percorso di emenda, quindi, che il legislatore ha bruscamente interrotto, al di fuori di qualsiasi concreta ponderazione dei valori coinvolti.

In tale quadro di riferimento risulta perciò pertinente il richiamo che il giudice rimettente opera alla sentenza n. 173 del 1999, correttamente evocata quale precedente "specifico", in considerazione del fatto che i relativi *dicta* appaiono sovrapponibili alla peculiare situazione generata dalla nuova disposizione oggetto del presente scrutinio di costituzionalità. Con tale sentenza, infatti, venne dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, nella parte in cui non prevedeva che il beneficio del permesso premio potesse essere concesso nei confronti dei condannati che, prima dell'entrata in vigore dell'art. 15, comma 1, del già citato d.l. n. 306 del 1992 – introduttivo del nuovo e più rigoroso testo dell'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario in tema di misure alternative, permessi premio e lavoro all'esterno per i condannati di reati (*lato sensu*) di criminalità organizzata – avessero realizzato le condizioni per usufruire del beneficio richiesto, e per i quali non fosse accertata la sussistenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata.

Nella pronuncia innanzi richiamata, la Corte sottolineò come il percorso compiuto dalla giurisprudenza costituzionale, a partire dalla più volte ricordata sentenza n. 306 del 1993, fosse diretto a mantenere il rispetto del principio rieducativo nella fase della esecuzione penale, anche in presenza di leggi con le quali si era ritenuto di restringere gli accessi alle misure alternative alla detenzione o a determinati benefici penitenziari, per far fronte ai pericoli creati dalla criminalità organizzata. In tale cornice si era così iscritta la sentenza n. 445 del 1997; in essa si era affermato che quando la condotta penitenziaria del detenuto ha consentito «di accertare il raggiungimento di uno stadio del percorso rieducativo adeguato al beneficio da conseguire», «la innovazione legislativa che vieta la concessione di misure alternative alla detenzione finisce per atteggiarsi alla stregua di un meccanismo a connotazioni sostanzialmente ablative, riproducendo così quei caratteri di "revoca" non fondata sulla condotta colpevole del condannato», che la stessa Corte aveva già censurato nella sentenza n. 306 del 1993. Il punto di arrivo del percorso tracciato dalla giurisprudenza costituzionale, era così rappresentato – osservò la Corte – dalla affermazione secondo la quale «non si può ostacolare il raggiungimento della finalità rieducativa, prescritta dalla Costituzione nell'art. 27, con il precludere l'accesso a determinati benefici o a determinate misure alternative in favore di chi, al momento in cui è entrata in vigore una legge restrittiva, abbia già realizzato tutte le condizioni per usufruire di quei benefici o di quelle misure». Quindi, l'identico dispositivo tracciato per la semilibertà nella richiamata sentenza n. 445 del 1997, venne esteso anche ai permessi premio.

L'identica *ratio decidendi* deve, perciò, valere anche con riferimento alle misure di rigore stabilite per i condannati recidivi, posto che la preclusione alla fruizione di benefici scaturita dal nuovo regime, ove applicata nei confronti di quanti abbiano già raggiunto, all'atto della relativa entrata in vigore, uno stadio del percorso rieducativo adeguato al godimento dei permessi premio, finirebbe per tradursi in un incoerente arresto dell'*iter* trattamentale, in violazione del principio sancito dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione. D'altra parte, la «funzione "pedagogico-propulsiva" assolta dal permesso premio ha indotto questa Corte ad individuare – rimarcando il decisivo valore della computabilità del periodo trascorso in permesso nella durata della detenzione – una progressione nella premialità, cui fa da

contrappunto una regressione nella medesima» in ipotesi di «gravi comportamenti da cui risulta che il soggetto non si è dimostrato meritevole del beneficio» (v. sentenza n. 504 del 1995). Così da rendere evidente come l'introduzione di una sostanziale “regressione” nella fruizione del permesso premio, non collegata ad una corrispondente “regressione comportamentale” da parte del condannato, si pone in evidente frizione rispetto alla stessa logica di progressività che, come si è detto, muove l'intero (e individualizzato) programma trattamentale.

Resta conseguentemente assorbito il dubbio di costituzionalità che il giudice rimettente formula in riferimento all'art. 25 della Costituzione, giacché, al di là della enunciazione formale, non si tratta di questione autonoma, né di censura correlata all'altra da vincolo di pregiudizialità logica o di subordinazione in senso tecnico, ma di semplice diverso profilo dell'unico quesito di legittimità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30-*quater* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), introdotto dall'art. 7 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui non prevede che il beneficio del permesso premio possa essere concesso sulla base della normativa previgente nei confronti dei condannati che, prima della entrata in vigore della citata legge n. 251 del 2005, abbiano raggiunto un grado di rieducazione adeguato al beneficio richiesto.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2006.

F.to:

Annibale MARINI, Presidente

Giovanni Maria FLICK, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2006.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: 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.