

1^a SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 160° - Numero 34

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

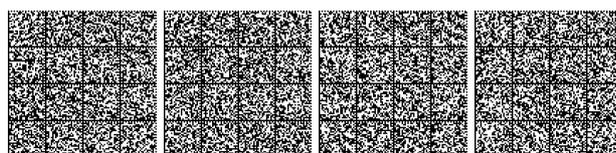
PARTE PRIMA

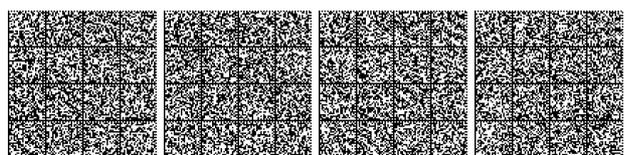
Roma - Mercoledì, 21 agosto 2019

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





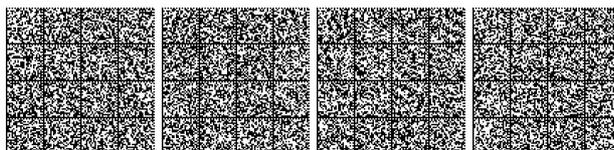
S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **74.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 giugno 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Norma di interpretazione autentica dell'art. 29, comma 2, lettera d), della legge regionale n. 25 del 2006 - Personale addetto alle attività di informazione e comunicazione - Individuazione dell'accordo collettivo nazionale quadro relativo alla costituzione del profilo professionale di riferimento.
 - Legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 5 (Norma di interpretazione autentica). *Pag.* 1
- N. **75.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 giugno 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021 - Rideterminazione delle risorse destinate alla finanza locale - Posticipazione al 31 maggio 2019 del termine di approvazione del rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018 - Salvaguardia dell'efficacia dei contratti e delle convenzioni stipulati e in essere alla data di entrata in vigore della legge regionale 27 marzo 2019, n. 1 - Esclusione dal calcolo del limite percentuale massimo previsto della spesa destinata all'impiego, con contratti di lavoro flessibile, di personale addetto ai servizi domiciliari per persone in condizioni di fragilità e all'utilizzo di lavoratori socialmente utili.
 - Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 4 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali), art. 6, commi 6 e 7. *Pag.* 4
- N. **111.** Ordinanza della Corte suprema di cassazione del 19 aprile 2019
Processo penale - Casellario giudiziale - Mancata previsione che nel certificato generale e nel certificato penale richiesti dall'interessato non siano riportate le iscrizioni della sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 186 del codice della strada che sia stato dichiarato estinto per esito positivo dello svolgimento del lavoro di pubblica utilità.
 - Decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di casellario giudiziale europeo, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti), artt. 24, comma 1, e 25, comma 1. *Pag.* 7
- N. **112.** Ordinanza del Tribunale di Prato del 5 marzo 2019
Trasporto - Autotrasporto - Corrispettivo del vettore, che ha eseguito il trasporto per incarico di altro vettore, a sua volta obbligato nei confronti di un altro vettore o del mittente - Previsione di un'azione diretta per il pagamento del corrispettivo nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto - Responsabilità solidale di coloro che hanno ordinato il trasporto nei limiti delle prestazioni ricevute e della quota di corrispettivo pattuita, salvo azione di rivalsa nei confronti della propria parte contrattuale.
 - Decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2010, n. 127, art. 1-bis, comma 2, lettera e), introduttivo dell'art. 7-ter nel decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore). *Pag.* 11



- N. 113. Ordinanza del Tribunale dei minorenni di Firenze dell'11 marzo 2019
Processo penale - Processo minorile - Sospensione del processo e messa alla prova - Mancata previsione della possibilità per il giudice di disporre, sentite le parti, la sospensione del procedimento con contestuale messa alla prova nella fase delle indagini preliminari.
 – Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), art. 28. Pag. 15
- N. 114. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Venezia dell'8 aprile 2019
Ordinamento penitenziario - Modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 - Inserimento di determinati reati contro la pubblica amministrazione tra i reati ostativi alla concessione di alcuni benefici penitenziari - Applicabilità ai delitti di cui agli artt. 318, 319, 319-quater e 321 cod. pen. commessi anteriormente all'entrata in vigore della novella.
 – Legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), art. 1, comma 6, lettera b), modificativo 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). Pag. 21
- N. 131. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Milano del 14 maggio 2019
Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Condannati a pene detentive temporanee per il delitto di cui all'art. 630, comma secondo, del codice penale che abbiano cagionato la morte del sequestrato - Divieto di concessione dei benefici indicati nel comma 1 dell'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 se non abbiano effettivamente espiato almeno due terzi della pena.
 – Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 58-quater, comma 4. Pag. 32
- N. 135. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Perugia del 28 maggio 2019
Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Permessi premio - Condannato all'ergastolo per delitti commessi al fine di agevolare l'attività dell'associazione a delinquere ex art. 416-bis cod. pen. della quale sia stato partecipe - Mancata collaborazione con la giustizia - Preclusione all'accesso di un permesso premio.
 – Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 4-bis, comma 1. Pag. 37



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 74

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 giugno 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Norma di interpretazione autentica dell'art. 29, comma 2, lettera d), della legge regionale n. 25 del 2006 - Personale addetto alle attività di informazione e comunicazione - Individuazione dell'accordo collettivo nazionale quadro relativo alla costituzione del profilo professionale di riferimento.

– Legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 5 (Norma di interpretazione autentica).

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri (C.F. 97163520584), in persona del Presidente *pro tempore*, *ex lege* rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587) presso i cui uffici domicilia *ex lege* in Roma - via dei Portoghesi n. 12 - fax 06-96514000, pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it nei confronti della Regione Liguria, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge n. 5 del 19 aprile 2019 pubblicata nel BUR n. 5 del 26 aprile 2019 recante: «Norma di interpretazione autentica».

La legge della Regione Liguria n. 5 del 19 aprile 2019, pubblicata nel B.U.R n. 5 del 26 aprile 2019 recante: «Norma di interpretazione autentica», presenta profili d'illegittimità costituzionale, in relazione ai quali si formula la presente impugnativa *ex art.* 127 Costituzione, deliberata dal Consiglio dei ministri in data 20 maggio 2019, rilevando quanto segue.

La legge regionale in oggetto reca una norma di interpretazione autentica della lettera *d)* del comma 2 dell'art. 29 della legge regionale 17 agosto 2006, n. 25 (Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale assemblea legislativa della Liguria), che presenta profili di incostituzionalità in relazione agli aspetti che di seguito vengono evidenziati.

L'art. 1 della legge regionale 19 aprile 2019, n. 5 dispone quanto segue:

«1. Alla lettera *d)* del comma 2 dell'art. 29 della legge regionale 17 agosto 2006, n. 25 (Disposizioni sull'autonomia del consiglio regionale assemblea legislativa della Liguria) e successive modificazioni ed integrazioni, le parole: «sino alla data di entrata in vigore dell'apposito accordo collettivo nazionale quadro relativo alla costituzione del profilo professionale del personale addetto alle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni» si interpretano nel senso che l'accordo collettivo nazionale quadro è quello definito a seguito dell'apposita sequenza contrattuale di cui alla dichiarazione congiunta n. 8 al Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) funzioni locali del 21 maggio 2018.»

Tale norma individua l'accordo collettivo nazionale quadro del profilo professionale del personale addetto alle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni in quello definito a seguito di apposita sequenza contrattuale come descritto nella dichiarazione congiunta n. 8 del Contratto collettivo nazionale funzioni locali del 21 maggio 2018.

Al riguardo si deve preliminarmente evidenziare che il contenuto della norma in esame è in parte riproposto a seguito dei rilievi di illegittimità costituzionale sollevati avverso la precedente previsione normativa di cui all'art. 30 della legge regionale n. 29/2018, successivamente abrogato dall'art. 1, comma 1, legge regionale n. 4/2019. Il citato art. 30, comma 1, prevedeva una norma di interpretazione autentica di contenuto identico a quella in oggetto, a cui tuttavia si aggiungeva un secondo periodo che costituiva il più puntuale oggetto di contestazione («Rimane comunque ferma l'applicazione dei profili professionali dei giornalisti previsti dal vigente Contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti, nonché l'equivalente economico previsto dal medesimo Contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti per i relativi profili nei confronti del personale assunto con contratto a tempo determinato anteriormente alla data del 21 maggio 2018.»).

La disposizione veniva in quella sede censurata a causa dei suoi contenuti di carattere innovativo piuttosto che di interpretazione autentica rispetto all'art. 29, comma 2, lettera *d)*, legge regionale n. 25/2006, oltre che per il fatto che finiva per «cristallizzare il trattamento economico e giuridico applicabile al personale assunto in data anteriore al



21 maggio 2018». In tal senso si richiamava la giurisprudenza della Corte costituzionale per chiarire come «il rapporto di impiego alle dipendenze di regioni ed enti locali, essendo stato privatizzato in virtù dell'art. 2 della legge n. 421 del 1992, dell'art. 11, comma 4 della legge n. 59 del 1997, e dei decreti legislativi emanati in attuazione di quelle leggi delega, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti» (così le sentenze n. 234 e 106 del 2005; n. 282 del 2004). Inoltre si indicava il principio della regolazione mediante contratti collettivi del trattamento economico dei dipendenti pubblici sancito dalla legge n. 421 del 1992 (sentenze n. 308/2006 e 314/2003).

Dalle riferite premesse si deduceva il contrasto del primo comma dell'art. 30 della legge regionale n. 29 del 27 dicembre 2018 con gli articoli 3 e 117, comma 2, lettera l) della Costituzione dal momento che per il personale assunto entro il 21 maggio 2018 provvedeva a specificare il trattamento economico, sottraendolo alla contrattazione collettiva e affidandolo all'intervento del legislatore, così operando un'impropria azione supplenza nei confronti della fonte cui l'ordinamento affidava la regolamentazione del trattamento economico di quella particolare categoria di lavoratori, che appunto non avrebbe dovuto essere affidata ad una legge regionale. Tale disposizione è stata impugnata a seguito di delibera assunta nella riunione del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2019.

Ciò premesso, il contenuto della disposizione di cui all'art. 1 della legge regionale 19 aprile 2019, n. 5 ripropone parte del testo del primo comma dell'art. 3 della legge regionale del 27 dicembre 2018, n. 29 cui erano stati mossi rilievi di legittimità costituzionale.

La norma in oggetto nella sua attuale formulazione, presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale.

L'articolo 1 della legge regionale in oggetto reca una norma di interpretazione autentica dell'art. 29, comma 2, lettera d) della legge regionale n. 25 del 2006 («Sino alla data di entrata in vigore dell'apposito accordo collettivo nazionale quadro relativo alla costituzione del profilo professionale del personale addetto alle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni al personale dell'ufficio stampa di cui all'art. 15 si attribuiscono i profili professionali dei giornalisti previsti dal vigente Contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti, nonché l'equivalente economico previsto dal medesimo Contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti per i relativi profili»), stabilendo che detta disposizione si interpreta «nel senso che l'accordo collettivo nazionale quadro è quello definito a seguito dell'apposita sequenza contrattuale di cui alla dichiarazione congiunta n. 8 al CCNL funzioni locali del 21 maggio 2018».

Nella dichiarazione congiunta n. 8 al CCNL funzioni locali, richiamata *ob relationem* dalla disposizione regionale in parola, si legge quanto segue: «Con riferimento all'art. 18-bis (Istituzione di nuovi profili per le attività di comunicazione e informazione), le parti del presente contratto, con l'intervento della FNSI ai fini di quanto previsto dall'art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150, convengono sull'opportunità di definire, in un'apposita sequenza contrattuale, una specifica regolazione di raccordo, anche ai sensi dell'art. 2, comma 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che provveda a disciplinare l'applicazione della citata disposizione contrattuale nei confronti del personale al quale, in forza di specifiche, vigenti norme di legge regionale in materia, sia stata applicata una diversa disciplina contrattuale nazionale, seppure in via transitoria; in tale sede, saranno affrontate le questioni relative alla flessibilità dell'orario di lavoro all'autonomia professionale, alla previdenza complementare, all'adesione alle casse e di assistenza dei giornalisti. Le parti si danno inoltre atto che, in sede di Commissione di cui all'art. 11, i profili di cui all'art. 18-bis saranno oggetto di ulteriore approfondimento finalizzato ad una eventuale revisione e specificazione del loro contenuto professionale».

Tanto premesso, va rilevato che l'art. 29, comma 2, lettera d) della legge regionale n. 25 del 2006 individua il limite temporale di applicazione del Contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti nell'entrata in vigore «... dell'apposito accordo collettivo nazionale quadro relativo alla costituzione del profilo professionale del personale addetto alle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni al personale dell'ufficio stampa...». Al contrario, la legge regionale in esame, stabilendo che l'accordo collettivo nazionale quadro è quello definito a seguito dell'apposita sequenza contrattuale di cui alla dichiarazione congiunta n. 8 al CCNL funzioni locali, sembrerebbe escludere l'immediata applicazione del Contratto collettivo enti locali sottoscritto in data 21 maggio 2018, che all'art. 18-bis prevede l'istituzione e la disciplina dei nuovi profili professionali per le attività di comunicazione e informazione delle pubbliche amministrazioni.

In altri termini la norma regionale in esame ancorché non contenga, diversamente dalla legge regionale n. 20 del 2018, una disciplina specifica relativamente al trattamento economico e giuridico del profilo professionale del personale addetto alle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni, appare tuttavia avere un contenuto non limitato a una mera funzione interpretativa dell'art. 29, comma 2, lettera d), della legge regionale n. 25 del 2006 ma diretto ad innovarne il contenuto precettivo, posticipando l'applicazione delle previsioni del CCNL funzioni locali.



Ne deriva che l'art. 1 della legge regionale si pone in contrasto con il principio generale che riserva alla contrattazione collettiva il trattamento economico dei dipendenti pubblici, nonché con la previsione dell'art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni) - citata dalla stessa norma regionale - che demanda alla contrattazione collettiva l'individuazione e regolamentazione, nell'ambito di una speciale area di contrattazione, dei profili professionali del personale addetto agli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni. Al riguardo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale ha rilevato che «la disciplina del rapporto di impiego alle dipendenze della regione e i profili relativi al trattamento economico del personale pubblico privatizzato vengono ricondotti alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore nazionale, che in tale materia fissa principi che costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che rapporti tra privati e, come tali si impongono ...» alle regioni (sentenza n. 189 del 2007).

Ha poi precisato che la legge statale n. 150 del 2000, che ha connotati specialità, anche rispetto alla normativa di cui al decreto legislativo n. 165 del 2001, regolando l'attività di comunicazione e informazione nelle pubbliche amministrazioni, ha tuttavia previsto, nel ricordato processo di contrattualizzazione del pubblico impiego, una specifica area di contrattazione per gli addetti uffici stampa nella pubblica amministrazione, prevedendo l'intervento delle organizzazioni rappresentative dei giornalisti.

A sua volta, l'art. 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001, nel testo novellato dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), nel ridurre a quattro i comparti di contrattazione collettiva nazionale nel pubblico impiego, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza, prevede che «nell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere istituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità». Le predette disposizioni statali sono espressione della competenza esclusiva dello Stato della disciplina del rapporto del lavoro pubblico, anche in riferimento al personale di aree professionali specifiche, e della riserva di contrattazione collettiva, con conseguente illegittimità dell'intervento normativo regionale. «Quanto al carattere transitorio della disciplina regionale oggetto di impugnativa, è da osservare che il principio di riserva di contrattazione collettiva non può essere derogato nemmeno in via provvisoria» (Corte costituzionale 11 aprile 2019, n. 81).

Alla luce delle suesposte considerazioni deve ritenersi che la norma regionale in esame, comportando la disapplicazione del CCNL enti locali sottoscritto in data 21 maggio 2018, si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera 1), Costituzione, che riserva alla competenza statale la materia dell'ordinamento civile, nel cui ambito ricadrebbe la regolamentazione dei rapporti di lavoro di diritto privato (contratti collettivi) nonché implica una disparità di trattamento tra i dipendenti pubblici in violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Costituzione, ponendosi altresì in contrasto con i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Costituzione.

Del resto, la dichiarazione congiunta n. 8 al CCNL funzioni locali, richiamata *ob relationem* dalla disposizione regionale in parola lungi dall'escludere l'applicazione del medesimo CCNL al personale addetto agli uffici stampa, si limita a prevedere un'apposita sequenza contrattuale, recante «una specifica regolazione di raccordo, anche ai sensi dell'art. 2, comma 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che provveda a disciplinare l'applicazione della citata disposizione contrattuale nei confronti del personale al quale, in forza di specifiche, vigenti norme di legge regionale in materia, sia stata applicata una diversa disciplina contrattuale nazionale, seppure in via transitoria».

Pertanto, la disapplicazione *tout court* del sopra menzionato CCNL da parte del legislatore regionale non appare, neppure sotto il profilo letterale, compatibile con il contenuto della citata dichiarazione congiunta.

Per i motivi esposti la norma regionale sopra indicata viene impugnata dinanzi alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 127 Costituzione.

P.Q.M

Si conclude pertanto affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale nei sensi sopra esposti della legge della Regione Liguria n. 5 del 19 aprile 2019, pubblicata nel B.U.R. n. 5 del 26 aprile 2019 recante: «Norma di interpretazione autentica».

Roma, 20 giugno 2019

L'Avvocato dello Stato: DE GIOVANNI



n. 75

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 giugno 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021 - Rideterminazione delle risorse destinate alla finanza locale - Posticipazione al 31 maggio 2019 del termine di approvazione del rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018 - Salvaguardia dell'efficacia dei contratti e delle convenzioni stipulati e in essere alla data di entrata in vigore della legge regionale 27 marzo 2019, n. 1 - Esclusione dal calcolo del limite percentuale massimo previsto della spesa destinata all'impiego, con contratti di lavoro flessibile, di personale addetto ai servizi domiciliari per persone in condizioni di fragilità e all'utilizzo di lavoratori socialmente utili.

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 4 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali), art. 6, commi 6 e 7.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Valle d'Aosta, in persona del suo Presidente *pro tempore*, per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 6 e 7 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 4 del 24 aprile 2019, recante «Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali», pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Valle d'Aosta n. 19 del 30 aprile 2019, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 19 giugno 2019, per contrasto con l'art. 2 dello Statuto della Valle d'Aosta e con l'art. 117, comma 2, lettere e) e comma 3 della Costituzione, nonché con il decreto legislativo n. 118/2011, e in particolare l'art. 18, comma 1, lettera b), e l'art. 9, comma 28 del decreto-legge n. 78/2010 quali norme interposte.

FATTO

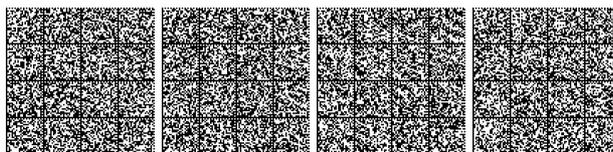
In data 30 aprile 2019 è stata pubblicata, sul n. 19 del Bollettino Ufficiale della Regione Valle d'Aosta, la legge Regionale n. 4 del 24 aprile 2019, intitolata «Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali».

Alcune delle disposizioni di detta Legge, come meglio si andrà a precisare in prosieguo, eccedono dalle competenze regionali, sono violative di previsioni statutarie e costituzionali, ed invadono illegittimamente le competenze dello Stato; si deve pertanto procedere con il presente atto alla loro impugnazione, affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di

DIRITTO

1. La legge della Regione Valle d'Aosta n. 4 del 24 aprile 2019, recante «Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Valle d'Aosta n. 19 del 30 aprile 2019, ha introdotto un variegato complesso di disposizioni in materia di tributi, entrate e spese, operando sul bilancio di previsione della Regione anche attraverso la modificazione di previgenti disposizioni legislative.

In particolare, l'art. 6 della legge ha provveduto alla «rideterminazione delle risorse destinate alla finanza locale», con interventi sulla legge regionale n. 19/2012, così testualmente disponendo, per quanto qui interessa, ai commi 6 e 7: «6. Ai sensi dell'art. 29, comma 1, della legge regionale 11 dicembre 2015, n. 19 (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018), il termine di approvazione del rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018 è posticipato al 31 maggio 2019. 7. Fermo restando quanto stabilito dall'art. 6, comma 5-bis, della L.R. 12/2018, resta salva l'efficacia dei contratti e delle convenzioni stipulati e in essere alla data di entrata in vigore della legge regionale 27 marzo 2019, n. 1 (Modificazioni alla legge regionale 24 dicembre 2018, n. 12 (Legge di stabilità regionale per il triennio



2019/2021), e altre disposizioni urgenti). Resta comunque esclusa dal calcolo del limite percentuale massimo di cui all'art. 6, comma 5-bis, della L.R. 12/2018 la spesa destinata all'impiego, con contratti di lavoro flessibile, di personale addetto ai servizi domiciliari, semiresidenziali e residenziali per persone anziane e non autosufficienti o in condizioni di fragilità e all'utilizzo di lavoratori socialmente utili».

Le disposizioni così introdotte sono viziata da patente illegittimità costituzionale, incidendo nella competenza esclusiva statale e devono pertanto essere dichiarate incostituzionali sulla base delle considerazioni che seguono.

2. Il comma 6 della disposizione che si impugna, come visto, differisce «il termine di approvazione del rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018».

Orbene, così provvedendo il Legislatore regionale ha illegittimamente inciso nella materia del «sistema tributario e contabile dello Stato» devoluta dall'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, alla competenza esclusiva statale.

La materia è infatti regolata dal Legislatore statale a mezzo del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, espressamente intitolato «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42», che pone i principi contabili generali omogenei cui tutte le Regioni - incluse le Regioni a Statuto speciale - e gli Enti locali devono uniformarsi (cfr. articoli 1, 2 e 3, decreto legislativo cit.); esso costituisce in questo contesto norma interposta ai fini del giudizio di costituzionalità.

La problematica è ben nota a codesta Corte Ecc.ma, che ha più volte chiarito che «l'armonizzazione dei bilanci pubblici è una competenza esclusiva dello Stato, che non può subire deroghe territoriali, neppure all'interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite» (Corte Cost., sentenza n. 80/2017), a nulla rilevando la esistenza di una potestà regionale (provinciale, nel caso della sentenza ora citata, che riguardava la Provincia Autonoma di Bolzano) - trova il suo limite esterno nella legislazione statale ed europea in materia di vincoli finanziari, nella determinazione delle procedure di programmazione e contabili degli enti locali insistenti sul proprio territorio, poiché la potestà di esprimere nella contabilità di tali enti locali le peculiarità connesse e conseguenti all'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione «trova il suo limite esterno nella legislazione statale ed europea in materia di vincoli finanziari (in tal senso, la sentenza n. 6 del 2017, riferita alla Regione autonoma Sardegna)».

La detta armonizzazione è resa indispensabile dalla stretta relazione funzionale che intercorre tra la stessa, il coordinamento della finanza pubblica, l'unità economica della Repubblica e la osservanza degli obblighi economici e finanziari imposti dalle istituzioni europee. «In tale contesto «occorre ricordare che l'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci» (sentenza n. 184 del 2016). In sostanza, senza l'uniformità dei linguaggi assicurata dall'armonizzazione dei conti pubblici a livello nazionale non sarebbe possibile alcun consolidamento della finanza pubblica allargata, il quale - essendo una sommatoria dei singoli bilanci delle amministrazioni pubbliche - non può che avvenire in un contesto espressivo assolutamente omogeneo» (Corte Cost. cit.).

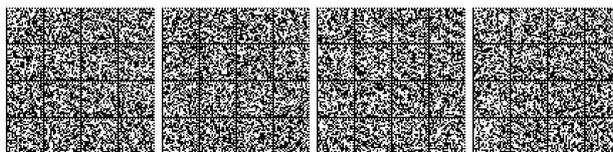
3. Ora, il decreto legislativo n. 118/2011 ha previsto, all'art. 18 (Termini di approvazione dei bilanci), un termine diverso da quello posto dalla norma che si impugna, prescrivendo, al primo comma, che «1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 1, approvano: a) il bilancio di previsione o il budget economico entro il 31 dicembre dell'anno precedente; b) il rendiconto o il bilancio di esercizio entro il 30 aprile dell'anno successivo. Le regioni approvano il rendiconto entro il 31 luglio dell'anno successivo, con preventiva approvazione da parte della giunta entro il 30 aprile, per consentire la parifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti; c) il bilancio consolidato entro il 30 settembre dell'anno successivo».

Non sembra dubitabile che la posticipazione del termine costituisca proprio un *vulnus* a quella esigenza di uniformità e armonizzazione sulla quale ci si è in precedenza soffermati.

Né potrebbe obiettarsi che la difformità con la norma statale ha natura solo formale, ed è quindi nella sostanza irrilevante.

Nel caso esaminato con la sentenza n. 80/2017 sopra richiamata la Corte Ecc.ma si è trovata a valutare la rilevanza di una modifica del (diverso) termine per la presentazione del bilancio di previsione: ma sembra che i principi ivi affermati trovino piena applicazione anche nel caso in esame.

Osserva, invero, la Corte che «la deroga al termine generale previsto dal decreto legislativo n. 118 del 2011 non costituisce uno scostamento meramente formale poiché «la norma interposta - pur contenuta nel decreto di armonizzazione dei bilanci - per effetto delle strette interrelazioni tra i principi costituzionali coinvolti è servente al coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei» (sentenza n. 184 del 2016)».



Evidente apparendo in conclusione la violazione della norma interposta (art. 18, decreto legislativo n. 118/2011), e, pertanto, della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera *e*) della Costituzione, sembra che l'art. 6 comma 6 della L.R. n. 4/2019 della Regione Valle d'Aosta debba essere dichiarato incostituzionale.

4. A non diversa conclusione sembra si debba giungere anche per il successivo comma 7 del medesimo articolo.

Come sopra rammentato, con quella norma il Legislatore regionale ha inteso far salva «l'efficacia dei contratti e delle convenzioni stipulati e in essere alla data di entrata in vigore della legge regionale 27 marzo 2019, n. 1 (Modificazioni alla legge regionale 24 dicembre 2018, n. 12 (Legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021), e altre disposizioni urgenti). Resta comunque esclusa dal calcolo del limite percentuale massimo di cui all'art. 6, comma 5-*bis*, della L.R. 12/2018 la spesa destinata all'impiego, con contratti di lavoro flessibile, di personale addetto ai servizi domiciliari, semiresidenziali e residenziali per persone anziane e non autosufficienti o in condizioni di fragilità e all'utilizzo di lavoratori socialmente utili».

La disposizione si pone tuttavia in contrasto con l'art. 2 dello Statuto della Valle d'Aosta e l'art. 117 comma 3 della Carta costituzionale.

5. Va premesso che la legge regionale n. 1/2019 (art. 1, comma 4), che introduce all'art. 6 della L.R. n. 12/2018 il citato comma 5-*bis* è stata già oggetto di impugnativa da parte del Governo (R.R. n. 67/2019) nella parte in cui ha previsto la possibilità, per gli enti locali, di avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con co.co.co. nel limite del 70% della media della spesa sostenuta nel triennio 2007/2009.

E, invero, l'art. 9, comma 28 del decreto-legge n. 78/2010, nell'ottica del contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, prevede degli stringenti limiti alla possibilità da parte del datore di lavoro pubblico di avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, ponendo il limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'art. 70, comma 1, lettera *d*) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del comma 28 - conclude la norma all'ultimo capoverso -, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009.

Le disposizioni di cui al comma 28 «costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale».

Dalla verifica dei dati relativi al costo per il lavoro flessibile sostenuto dalla regione Valle d'Aosta nel 2009, non risultava che la stessa avesse sostenuto tali tipologie di spese, e doveva pertanto essere escluso che rientrasse nella possibilità di avvalersi della previsione contenuta all'ultimo capoverso dell'art. 9, comma 28 del DL n. 78/2010, ossia della facoltà di utilizzare come parametro di riferimento la media delle spese sostenute per il personale a tempo determinato o con convenzioni e co.co.co nel triennio 2007-2009. Inoltre, ove si fosse consentita l'applicazione della disposizione regionale in esame, ne sarebbero conseguiti maggiori oneri per la Regione, dato che, dai calcoli effettuati sui dati estratti dal conto annuale, il 70% della media della spesa sostenuta nel triennio 2007/2009 risultava maggiore rispetto al 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009.

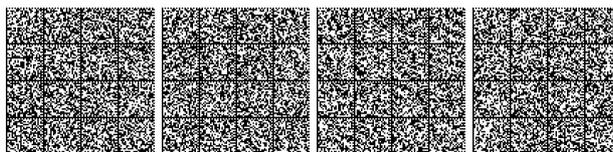
Ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 5, comma 1, lettera *a*) e 22, comma 8, del decreto legislativo n. 75/2017, che hanno introdotto il comma 5-*bis* all'art. 7, del decreto legislativo 165/2001, è stato inoltre fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare i contratti di collaborazione coordinata e continuativa a decorrere dal 1° luglio 2019.

Sulla base delle considerazioni ora brevemente riassunte, l'art. 1, comma 4 della L.R. n. 1/2019 veniva dunque impugnato per contrasto con la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

6. Atteso che la disposizione oggi in esame ribadisce l'efficacia e validità della norma già a suo tempo impugnata, i medesimi vizi, in via derivata, riguardano oggi l'art. 6, comma 7 della legge n. 4/19, che deve pertanto essere conseguentemente impugnato per violazione delle norme di coordinamento della finanza pubblica poste dallo Stato (art. 117, comma 3, Cost.).

La norma viola poi la previsione dell'art. 2 dello Statuto della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), che, tanto nell'ipotesi di competenza legislativa esclusiva, quanto in quella di competenza concorrente, pone comunque limiti alla stessa (che deve esercitarsi «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica»). Detti principi, come visto, sono posti dall'art. 9, comma 28 del decreto-legge n. 78/2010, che costituisce, nel contesto, la norma interposta che è stata violata.

Conclusivamente, anche il comma 7 dell'art. 6 della legge n. 4/2019 della Regione Valle d'Aosta dovrà essere dichiarato illegittimo ed annullato.



P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, l'art. 6, commi 6 e 7 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 4 del 24 aprile 2019, recante «Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali», pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Valle d'Aosta n. 19 del 30 aprile 2019, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 19 giugno 2019, per contrasto con l'art. 2 dello Statuto della Valle d'Aosta e con l'art. 117, comma 2, lettere e) e comma 3 della Costituzione, nonché con il decreto legislativo n. 118/2011 (in particolare l'art. 18, comma 1, lettera b), e con l'art. 9, comma 28 del decreto-legge n. 78/2010, quali norme interposte.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 19 giugno 2019;
2. copia della legge regionale impugnata;
3. rapporto del Dipartimento degli affari regionali.

Con ogni salvezza.

Roma, 26 giugno 2019

L'Avvocato dello Stato: SALVATORELLI

19C00214

N. 111

Ordinanza del 19 aprile 2019 della Corte suprema di cassazione sul ricorso proposto da F.M.

Processo penale - Casellario giudiziale - Mancata previsione che nel certificato generale e nel certificato penale richiesti dall'interessato non siano riportate le iscrizioni della sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 186 del codice della strada che sia stato dichiarato estinto per esito positivo dello svolgimento del lavoro di pubblica utilità.

- Decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di casellario giudiziale europeo, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti), artt. 24, comma 1, e 25, comma 1.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE PENALE

composta da:

Enrico Giuseppe Sandrini - Presidente;
Domenico Fiordalisi;
Francesco Centofanti;
Stefano Aprile - Relatore;
Antonio Minchella;

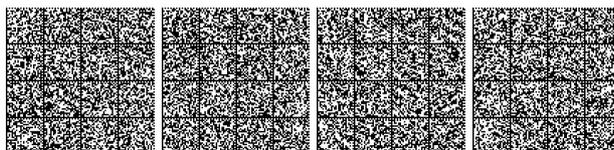
ha pronunciato la seguente ordinanza, sul ricorso proposto da:

F.M. nato a ... il ...;

Avverso l'ordinanza del 22 dicembre 2017 del Tribunale di Bologna

Udita la relazione svolta dal consigliere Stefano Aprile;

Lette le conclusioni del procuratore generale Roberto Aniello che ha chiesto di sollevare questione di costituzionalità degli articoli 24 e 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 313/2002 in riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione nella parte in cui non prevedono che nei certificati del casellario giudiziale e del certificato penale richiesto dall'interessato non siano riportate le sentenze di condanna per il reato di cui all'art 186, codice della strada a pena sostituita con quella del lavoro di pubblica utilità con dichiarazione di estinzione del reato in caso di positivo svolgimento dello stesso lavoro di pubblica utilità ex art. 186, comma 9-bis del codice della strada.



RITENUTO IN FATTO

1. Con il provvedimento impugnato, il Tribunale di Bologna, giudice del casellario ex art. 40, decreto del Presidente della Repubblica n. 313 del 2002, ha rigettato l'istanza di M.F. volta a ottenere la cancellazione dai certificati generale e penale, richiesti dall'interessata ex articoli 24 e 25 del medesimo decreto, della sentenza pronunciata dal Tribunale di Ravenna in data 13 marzo 2013 (irrevocabile il 17 maggio 2013) per il reato di cui all'art. 186, codice della strada, dichiarato estinto all'esito dello svolgimento positivo dei lavori di pubblica utilità ex art. 186, comma 9-bis, dello stesso codice.

2. Ricorre M.F., a mezzo del difensore avv. Marziano Ponti, che chiede l'annullamento del provvedimento impugnato, denunciando la violazione di legge e il vizio di motivazione, avendo il giudice erroneamente escluso di procedere all'interpretazione analogica in *bonam partem* prospettata dalla difesa del disposto di cui agli articoli 24 e 25 del decreto del presidente della Repubblica n. 313/2002 relativi a ipotesi di non iscrivibilità per cause estintive del reato o della pena sovrapponibili alla presente e, comunque, non motivato in relazione alla questione di costituzionalità degli articoli 24 e 25 stesso decreto nella parte in cui non prevedono la non iscrivibilità (nel certificato generale e in quello penale richiesti dall'interessato) delle sentenze per reati dichiarati estinti ex art. 186, comma 9-bis, codice della strada.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Non è irrilevante e manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 24, comma 1, e 25, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, recante «testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti (Testo A)», anche nel testo anteriore alle modifiche, non ancora efficaci, recate dal decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 122 (Disposizioni per la revisione della disciplina del casellario giudiziale, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 18 e 19, della legge 23 giugno 2017, n. 103), per contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono che nel certificato generale e nel certificato penale del casellario giudiziale richiesti dall'interessato non siano riportate le iscrizioni della sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 186, codice della strada che sia stato dichiarato estinto ex art. 186, comma 9-bis, codice della strada per positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità.

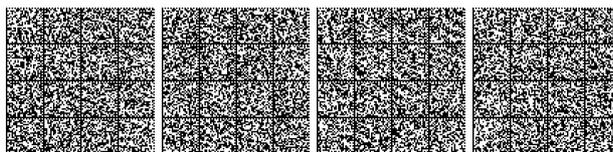
2. Va premesso che il provvedimento che condanna alla sanzione sostitutiva è iscrivibile ex art. 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 313 del 2002, sicché risulta dal certificato rilasciato a richiesta dell'autorità giudiziaria a mente dell'art. 21 del decreto.

In proposito la giurisprudenza di legittimità ha affermato «l'estinzione del reato a seguito del positivo espletamento del lavoro di pubblica utilità, presupponendo l'avvenuto accertamento del fatto, non impedisce al giudice di valutarlo in un successivo processo quale precedente specifico ai fini del giudizio circa la «recidiva nel biennio», prevista dall'art. 186, comma secondo, lettera c) del codice della strada» (Sezione 4, n. 1864 del 7 gennaio 2016, Oberoffer, Rv. 265583 - 01).

2.1. D'altra parte, la sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità può essere eseguita soltanto dopo il passaggio in giudicato della sentenza (Sezione 4, n. 54985 del 24 ottobre 2017, Di Cola, Rv. 271658 - 01), spettando al giudice dell'esecuzione - da individuarsi in quello che ha pronunciato la sentenza - di accertare lo svolgimento del lavoro sostitutivo e procedere alla declaratoria di estinzione del reato (e alla riduzione alla metà della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida e alla revoca della confisca del veicolo, ove disposta).

2.2. Ciò premesso, l'iscrizione in questione non rientra tra quelle che, a norma degli articoli 24 e 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 313 del 2002, sono escluse dalla certificazione rilasciata a richiesta dell'interessato, poiché non è compresa nell'elencazione tassativa di eccezione ivi prevista.

3. Il provvedimento impugnato, che ha rigettato la richiesta di eliminazione dell'iscrizione dal certificato rilasciato a richiesta dell'interessato, appare coerente con il dato normativo perché il giudice del casellario ha affermato (come già nella precedente ordinanza del Tribunale di Ravenna in data 15 gennaio 2015 che era stata annullata per difetto di competenza funzionale con sentenza Sezione 1, n. 10463 del 1° dicembre 2016 dep. 2017, Ferri, Rv. 269550, Rv. 269551) l'iscrivibilità ex art. 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 313 del 2002 della sentenza di condanna e della successiva declaratoria di estinzione del reato ex art. 186, comma 9-bis, codice della strada, e la non eliminazione dell'iscrizione stessa ex art. 5 del citato decreto nonché l'obbligo di riportare nei certificati generale e penale del casellario (oggetto dell'istanza introduttiva dell'incidente di esecuzione) la sentenza di condanna in questione ex articoli 24 e 25 del medesimo decreto.



3.1. Al riguardo deve osservarsi, come correttamente evidenziato dal procuratore generale, che nessuna delle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 122 del 2 ottobre 2018 (peraltro operanti decorso un anno dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* avvenuta il 26 ottobre 2018 e comunque non applicabili nel caso di specie) al decreto del Presidente della Repubblica n. 313 del 2002 riveste rilievo per l'istanza della ricorrente, non essendo stata prevista dalla novella l'eliminazione della iscrizione nel casellario e della menzione nel certificato generale del casellario (ora unico ex art. 24) della sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 186, codice della strada conclusasi con declaratoria di estinzione del reato ex art. 186, comma 9-bis, per lo svolgimento positivo del lavoro di pubblica utilità, disposto in sostituzione della pena detentiva e pecuniaria irrogate.

Parimenti appare corretta l'affermazione della non praticabilità della (sollecitata) interpretazione analogica in *bonam partem* del disposto degli articoli 24, comma 1, lettera b) e lettera e), e 25, comma 1, lettera b) e lettera e) - disposizioni relative alla non menzione dei reati estinti ex articoli 167, codice penale e 445 codice di procedura penale -, essendo quelle indicate eccezioni alla regola generale (per cui tutti i provvedimenti iscritti nel casellario vanno riportati nei certificati) e quindi deroghe tassative, insuscettibili di estensione analogica, in virtù del criterio ermeneutico di cui all'art. 14, secondo comma, preleggi al codice civile.

4. Rispetto alle censure formulate in relazione all'art. 3 della Costituzione, occorre osservare come l'implicito obbligo di includere i provvedimenti relativi all'art. 186, codice della strada, quando sia stato dichiarato estinto il reato per positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità nei certificati del casellario richiesti da privati, possa risolversi in un trattamento peggiore dei soggetti che beneficiano di questi provvedimenti, orientati anche a una finalità deflattiva con correlativi risvolti premiati per l'imputato, rispetto a coloro che - aderendo o non opponendosi ad altri procedimenti, come il patteggiamento o il decreto penale di condanna, ispirati essi pure alla medesima finalità - beneficiano già oggi della non menzione dei relativi provvedimenti nei certificati richiesti dai privati.

Rispetto al patteggiamento, la Corte costituzionale ha avuto modo di qualificare il beneficio *ex lege* della non menzione delle sentenze ex art. 444 e seguenti del codice di procedura penale nel certificato del casellario giudiziale come un incentivo finalizzato a indurre «l'imputato a pervenire sollecitamente alla definizione del processo» (sentenza n. 223 del 1994).

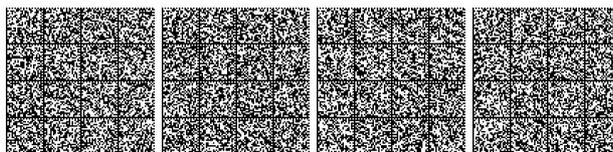
Poiché, tanto la declaratoria di estinzione della sanzione sostitutiva di cui all'art. 186, comma 9-bis, codice della strada, quanto il patteggiamento, costituiscono procedimenti «diretti ad [assicurare all'imputato] un trattamento più vantaggioso di quello del rito ordinario» (sentenza n. 91 del 2018), non è manifestamente infondata la questione della irragionevolezza della disposizione laddove il beneficio della non menzione viene riconosciuto *ex lege* a chi si limiti a concordare con il pubblico ministero l'applicazione di una pena sulla base di un provvedimento equiparato a una sentenza di condanna, salve le eccezioni previste dalla legge (art. 445, comma 1-bis, codice di procedura penale), e non - invece - a chi ottenga la declaratoria di estinzione del reato oggetto di condanna penale attraverso un percorso che comporta l'adempimento di una serie di condotte in favore della collettività, per effetto di una scelta volontaria, e con esiti oggettivamente e agevolmente verificabili: e ciò nella medesima ottica di risocializzazione cui avrebbe dovuto tendere la pena, qualora il reato non fosse stato dichiarato estinto.

Inoltre, mentre per la generalità dei casi esiste la possibilità di beneficiare della non menzione della condanna nei certificati qualora si sia ottenuta la riabilitazione (art. 24, comma 1, lettera d) e art. 25, comma 1, lettera d), del testo unico casellario), nel caso dei provvedimenti relativi alla estinzione ex art. 186, comma 9-bis, codice della strada essa è per definizione esclusa. Il che costituisce un ulteriore profilo di non manifesta infondatezza della dedotta irragionevolezza.

4.1. Analogo non manifestamente infondato dubbio di costituzionalità in relazione all'art. 3 della Costituzione emerge in relazione alla diversa regolamentazione delle «condanne per reati estinti a norma dell'art. 167, primo comma, del codice penale» che non vengono iscritti nel certificato penale rilasciato al privato (art. 24, comma 1, lettera b) e 25, comma 1, lett. b). Si tratta, in effetti, di una disposizione che esclude dalla certificazione i reati per i quali vi è stata condanna, ma che si estinguono all'esito del periodo di osservazione biennale (per le contravvenzioni) e quinquennale (per i delitti) di cui all'art. 163 del codice penale.

Sotto il profilo dell'indicato parametro di uguaglianza, infatti, non è manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità tenuto presente, d'un canto, la natura contravvenzionale del reato di cui all'art. 186, codice della strada e, dall'altro, che la dichiarazione di estinzione consegue all'accertamento giudiziale dell'adempimento della sanzione sostitutiva, sicché risulta specificamente verificato, rispetto alla sospensione condizionale, l'avveramento della condizione apposta dalla legge per l'estinzione del reato.

In sostanza, la posizione del soggetto che, dopo avere positivamente svolto il lavoro sostitutivo, ha ottenuto la declaratoria di estinzione ex art. 186, comma 9-bis, codice della strada, è trattata in modo peggiore rispetto a quella di colui che, avendo ottenuto la sospensione condizionale della pena, si limiti ad attendere il decorso del tempo necessario a determinare l'estinzione del reato.



4.2. Non manifestamente infondate sono, altresì, le questioni sollevate in relazione all'art. 27, terzo comma, della Costituzione.

Va rilevato che la Corte costituzionale, con sentenza n. 231 del 2018, ha dichiarato l'illegittimità degli articoli 24, comma 1, e 25, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, citati, nel testo anteriore alle modifiche - non ancora efficaci - recate dal decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 122 (Disposizioni per la revisione della disciplina del casellario giudiziale, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 18 e 19, della legge 23 giugno 2017, n. 103), nella parte in cui non prevedono che nel certificato generale e nel certificato penale del casellario giudiziale richiesti dall'interessato non siano riportate le iscrizioni dell'ordinanza di sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato ai sensi dell'art. 464-*quater*, del codice di procedura penale e della sentenza che dichiara l'estinzione del reato ai sensi dell'art. 464-*septies*, codice di procedura penale.

Come affermato anche da una recente sentenza delle Sezioni unite dalla Corte di cassazione (n. 91 del 2018), la sospensione del procedimento con messa alla prova costituisce «istituto che persegue scopi special-preventivi in una fase anticipata, in cui viene “infranta” la sequenza cognizione-esecuzione della pena, in funzione del raggiungimento della risocializzazione del soggetto». In tale ottica, l'istituto - al quale va riconosciuta una dimensione processuale e, assieme, sostanziale - costituisce parte integrante del sistema sanzionatorio penale, condividendo con la declaratoria di estinzione di cui all'art. 186, comma 9-*bis*, codice della strada, la base consensuale del procedimento e del trattamento che ne consegue. L'istituto non può, pertanto, che essere attratto dal finalismo rieducativo che l'art. 27, terzo comma, della Costituzione ascrive all'intero sistema sanzionatorio penale.

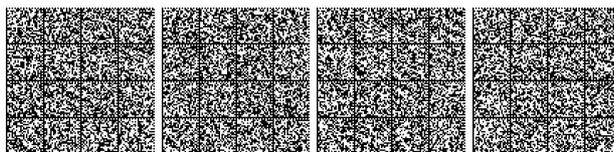
Le ragioni che la Consulta ha posto a fondamento della declaratoria di incostituzionalità delle norme che non prevedono la non menzione, nei certificati rilasciati a richiesta degli interessati, delle sentenze dichiarative dell'estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova ex art. 464-*septies* del codice di procedura penale, fino all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 122 del 2018 (che tale divieto di menzione ha espressamente previsto), si attagliano dunque in modo puntuale alla fattispecie in esame dell'estinzione del reato di cui all'art. 186, codice della strada conseguente all'analogia prestazione, da parte dell'imputato, di un'attività non retribuita in favore della collettività che sia funzionale all'emenda e alla risocializzazione, il cui positivo esperimento non giustifica (più) lo strascico pregiudizievole rappresentato dalla menzione del reato estinto nei certificati rilasciati dal casellario, allo stesso modo dell'esito positivo della prova ammessa ai sensi dell'art. 464-*quater* del codice di rito.

La menzione dei provvedimenti concernenti la declaratoria di estinzione di cui all'art. 186, comma 9-*bis*, codice della strada nei certificati richiesti dai privati appare disfunzionale rispetto a tale obiettivo, costituzionalmente imposto. La menzione relativa risulta, anzi, suscettibile di risolversi in un ostacolo al reinserimento sociale del soggetto che abbia ottenuto, e poi concluso con successo, lo svolgimento del lavoro sostitutivo, creandogli - in particolare - più che prevedibili difficoltà nell'accesso a nuove opportunità lavorative, senza che ciò possa ritenersi giustificato da ragioni plausibili di tutela di controinteressi costituzionalmente rilevanti, dal momento che l'esigenza di garantire che la declaratoria di estinzione di cui all'art. 186, comma 9-*bis*, codice della strada non sia concessa più di una volta (ultimo periodo della disposizione dianzi citata) è già adeguatamente soddisfatta dall'obbligo di iscrizione dei menzionati provvedimenti e della loro indicazione nel certificato «ad uso del giudice» (rispettivamente articoli 3, comma 1, lettera *a*), e 21, comma 1, del testo unico casellario giudiziale).

Non v'è invece alcuna ragione plausibile perché si debba menzionare anche sui certificati richiesti dai privati - con gli effetti pregiudizievoli di cui si è detto -, a carico di un soggetto che ha ottenuto la declaratoria di estinzione del reato.

D'altra parte, una volta che il processo si sia concluso con l'estinzione del reato per effetto dell'esito positivo del lavoro sostitutivo, la menzione della vicenda processuale ormai definita contrasterebbe con la *ratio* della stessa dichiarazione di estinzione del reato, che comporta normalmente l'esclusione di ogni effetto pregiudizievole - anche in termini reputazionali - a carico di colui al quale il fatto di reato sia stato in precedenza ascritto.

5. Le considerazioni esposte impongono di dichiarare rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 24, comma 1, e 25, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, recante «testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti (Testo *A*)», anche nel testo anteriore alle modifiche, non ancora efficaci, recate dal decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 122 (Disposizioni per la revisione della disciplina del casellario giudiziale, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 18 e 19, della legge 23 giugno 2017, n. 103), nella parte in cui non prevedono che nel certificato generale e nel certificato penale del casellario giudiziale richiesti dall'interessato non siano riportate le iscrizioni della sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 186, codice della strada che sia stato dichiarato estinto ex art. 186, comma 9-*bis*, codice della strada per positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità.



A norma dall'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, deve essere dichiarata la sospensione del presente procedimento, con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

La Cancelleria, infine, provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e alla comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87 del 1953 dichiara la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione relativa alla legittimità costituzionale degli articoli 24 e 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 313 del 2002, in relazione all'art. 186, comma 9-bis, decreto legislativo n. 285 del 1992, per contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio e ordina la notificazione alla ricorrente e al procuratore generale presso questa Corte, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e la comunicazione ai presidenti delle due Camere del Parlamento, a cura della cancelleria.

Così deciso il 7 marzo 2019.

Il Presidente: SANDRINI

Il consigliere estensore: APRILE

19C00192

N. 112

Ordinanza del 5 marzo 2019 del Tribunale di Prato nel procedimento civile promosso da Guna spa c/Vetos srl.

Trasporto - Autotrasporto - Corrispettivo del vettore, che ha eseguito il trasporto per incarico di altro vettore, a sua volta obbligato nei confronti di un altro vettore o del mittente - Previsione di un'azione diretta per il pagamento del corrispettivo nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto - Responsabilità solidale di coloro che hanno ordinato il trasporto nei limiti delle prestazioni ricevute e della quota di corrispettivo pattuita, salvo azione di rivalsa nei confronti della propria parte contrattuale.

- Decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2010, n. 127, art. 1-bis, comma 2, lettera e), introduttivo dell'art. 7-ter nel decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore).

TRIBUNALE ORDINARIO DI PRATO

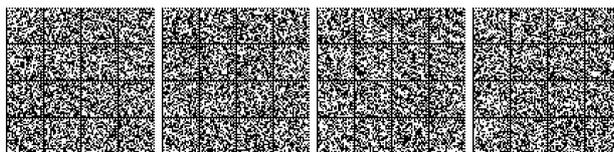
SEZIONE UNICA CIVILE

Nella causa civile iscritta al n. r.g. 967/2018 promossa da: Guna S.p.a., p. IVA 06891420157, con l'avv. Davide Belloni, PEC davide.belloni@milano.pecavvocati.it, opponente;

Nei confronti di Vetos S.r.l., p. IVA 00784750481, con l'avv. Anna Petroni, PEC annapetroni@avvocatilucca.it, opposta;

Il giudice dott. Giulia Simoni, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 4 marzo 2019,

Pronuncia la seguente ordinanza.



Rilevato

che Vetos s.r.l. (di seguito «Vetos»), odierna opposta, in data 6 gennaio 2018, ha proposto davanti a questo Tribunale ricorso per ingiunzione ai sensi degli articoli 633 e ss. codice di procedura civile nei confronti di Guna S.p.a. (di seguito: «Guna») per il pagamento del corrispettivo di prestazioni di trasporto di merce su strada, che è stato accolto con il decreto ingiuntivo n. 128/18 del 2 febbraio 2018, per la somma di € 7.423,40, oltre interessi, spese e accessori;

Con il ricorso sopra indicato, Vetos aveva allegato di avere eseguito prestazioni di trasporto come vettore su incarico di Transvector 2 s.r.l., che a sua volta era stata incaricata dalla mittente Guna, nei confronti della quale la ricorrente intendeva esercitare l'azione diretta di cui all'art. 7-ter, decreto legislativo n. 286/2005, secondo cui il vettore che abbia svolto un servizio di trasporto su incarico di altro vettore, a sua volta obbligato a eseguire la prestazione in forza di contratto stipulato con precedente vettore o direttamente con il mittente, inteso come mandante effettivo della consegna, ha azione diretta per il pagamento del corrispettivo nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto, i quali sono obbligati in solido nei limiti delle sole prestazioni ricevute e della quota di corrispettivo pattuita, fatta salva l'azione di rivalsa di ciascuno nei confronti della propria controparte contrattuale;

Guna ha proposto opposizione avverso il predetto decreto ingiuntivo allegando (tra l'altro) di avere stipulato in data 1° luglio 2016 un contratto di trasporto con la sola Pharmavector s.r.l., dichiarata fallita dal Tribunale di Milano in data 18 gennaio 2018, e di non avere avuto alcun rapporto con Trans Vector 2 s.r.l. né tantomeno con Vetos;

A sostegno della predetta opposizione, Guna ha formulato i seguenti motivi: 1) incostituzionalità dell'art. 7-ter, decreto legislativo n. 286/2005 per violazione dell'art. 77, comma 2, Cost.; 2) inapplicabilità alla fattispecie concreta dell'art. 7-ter, decreto legislativo n. 286/2005, stante il fallimento di Pharmavector s.r.l.; 3) violazione del divieto per il vettore, previsto nel contratto stipulato tra Guna e Pharmavector s.r.l., di utilizzare sub-vettori e applicabilità dell'art. 6-ter, decreto legislativo n. 286/2005, inserito dalla legge di stabilità 2015; 4) assenza di prova circa l'effettiva esecuzione del trasporto da parte di Vetos per inidoneità, a tale scopo, delle fatture e dei documenti di trasporto prodotti, di formazione unilaterale e incompleti;

La società opposta si è costituita nella presente fase di opposizione, chiedendo il rigetto della stessa;

All'udienza dell'8 ottobre 2018 l'opponente ha altresì eccepito l'incompetenza di questo Tribunale in favore del Tribunale di Milano, quale foro del fallimento di Pharmavector s.r.l.;

Rigettata la predetta eccezione d'incompetenza e negata la concessione della provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo opposto ai sensi dell'art. 648 c.p.c., preso atto dell'esito negativo del tentativo di mediazione disposto ex art. 5, comma 2, decreto legislativo n. 28/2010, questo giudice ha riservato la decisione sull'eccezione d'illegittimità costituzionale sollevata da Guna, per la quale tale società ha insistito all'udienza del 4 marzo 2019;

Ritenuto

che prima di assegnare alle parti i termini di cui all'art. 183, comma 6, c.p.c., è necessario esaminare la questione pregiudiziale di legittimità costituzionale sollevata dall'odierna opponente ai sensi dell'art. 23, comma 1, legge n. 87/1953, avente a oggetto l'art. 7-ter, decreto legislativo n. 286/2005, per violazione dell'art. 77, comma 2 della Costituzione;

Più esattamente, la questione riguarda l'art. 1-bis, comma 2, lettera e) del decreto-legge n. 103/2010, inserito dalla legge di conversione n. 127/2010, che ha appunto modificato il decreto legislativo n. 286/2005, introducendo l'art. 7-ter citato;

L'art. 7-ter, decreto legislativo n. 286/2005, recante «Disposizioni in materia di azione diretta», prevede testualmente che «Il vettore di cui all'art. 2, comma I, lettera b), il quale ha svolto un servizio di trasporto su incarico di altro vettore, a sua volta obbligato ad eseguire la prestazione in forza di contratto stipulato con precedente vettore o direttamente con il mittente, inteso come mandante effettivo della consegna, ha azione diretta per il pagamento del corrispettivo nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto, i quali sono obbligati in solido nei limiti delle sole prestazioni ricevute e della quota di corrispettivo pattuita, fatta salva l'azione di rivalsa di ciascuno nei confronti della propria controparte contrattuale. È esclusa qualsiasi diversa pattuizione, che non sia basata su accordi volontari di settore.»;

La questione d'incostituzionalità prospettata dall'opponente è rilevante nel presente giudizio, che non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della stessa;



Infatti, la domanda di pagamento del corrispettivo del trasporto proposta da Vetos, quale sub-vettore, nei confronti di Guna, in qualità di mittente del trasporto, costituisce esercizio dell'azione diretta di cui all'art. 7-ter, decreto legislativo n. 286/2005, non essendo stato dedotto, come *causa petendi*, un diverso rapporto esistente tra le parti, a titolo contrattuale o extracontrattuale;

In particolare, dalle allegazioni delle parti e dall'istruttoria documentale finora espletata, salvo ogni diverse accertamento nel prosieguo del giudizio, è emerso che Guna avrebbe incaricato del trasporto, come vettore, Pharmavector s.r.l., la quale a sua volta avrebbe dato incarico a Trans Vector 2 s.r.l., che infine avrebbe dato mandato di eseguire il trasporto a Vetos: quest'ultima, affermando di avere esattamente eseguito il trasporto, ha chiesto il pagamento del corrispettivo, non alla sua diretta contraente, ma alla mittente principale, invocando l'obbligazione legale sopra indicata;

La norma in questione è pertanto astrattamente applicabile alla fattispecie in esame, *ratione materiae* e *ratione temporis*;

Le altre eccezioni sollevate da Guna, relative alla pretesa inapplicabilità dell'art. 7-ter citato nelle ipotesi di apertura di una procedura concorsuale nei confronti di uno dei vettori incaricati del trasporto (come nel caso di specie è accaduto a Trans Vector 2 s.r.l., dichiarata fallita dal Tribunale di Milano con sentenza n. 947/17, e a Pharmavector s.r.l., dichiarata fallita dal Tribunale di Milano con sentenza n. 84/18) e alla nullità del contratto di sub-transporto concluso dal sub-vettore ex art. 6-ter, comma 3, decreto legislativo n. 286/2005, si fondano entrambe sul presupposto dell'esistenza dell'azione diretta del sub-vettore nei confronti del mittente ai sensi della norma sospettata di illegittimità costituzionale;

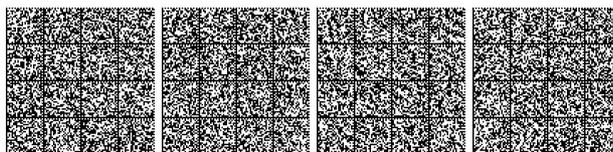
La questione di legittimità costituzionale, inoltre, non è manifestamente infondata in virtù dei seguenti rilievi;

L'art. 7-ter, decreto legislativo n. 286/2005 è stato introdotto dalla legge n. 127/2010, di conversione del decreto-legge 103/2010, il quale non conteneva una simile previsione normativa;

Il decreto-legge n. 103/2010, intitolato «Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo», era stato emesso sulla base di presupposti di necessità e urgenza così esplicitati nel preambolo: «Considerata la necessità di completare la procedura di dismissione dell'intero capitale sociale di Tirrenia di Navigazione S.p.A. e, nel contempo, di assicurare l'esatto adempimento delle obbligazioni derivanti dalle convenzioni di pubblico servizio di trasporto marittimo fino al 30 settembre 2010, data della loro scadenza stabilita dalla legge; Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo e, nel contempo, la continuità territoriale con le isole, con particolare riguardo al periodo di picco del traffico estivo; (...)»;

Più nello specifico, lo stesso decreto-legge, alla dichiarata finalità di assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto, con un unico articolo, aveva in sintesi previsto che, nelle more del completamento della procedura di dismissione in corso dell'intero capitale sociale della Tirrenia di Navigazione s.p.a. e in considerazione del preminente interesse pubblico connesso alla necessità di assicurare la continuità del servizio pubblico di cabotaggio marittimo: a) in deroga a quanto previsto dagli statuti di Tirrenia di Navigazione s.p.a. e di Siremar s.p.a., nonché dalle disposizioni in materia contenute nel codice civile, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro cinque giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto-legge, si provvedesse alla nomina di un amministratore unico delle suddette società, al quale sarebbero stati conferiti i più ampi poteri di amministrazione ordinaria e straordinaria; b) la responsabilità civile e amministrativa per i comportamenti, gli atti e i provvedimenti posti in essere, nel periodo in cui sarebbero rimasti in carica gli amministratori unici sopra indicati, dagli stessi amministratori unici, dai componenti del collegio sindacale, dal dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari sarebbe stata a carico esclusivamente delle società interessate, con esclusione della responsabilità amministrativo-contabile dei citati soggetti, dei pubblici dipendenti e dei soggetti comunque titolari di incarichi pubblici; c) nel periodo sopra indicato, sarebbe stata consentita l'erogazione da parte di banche e intermediari autorizzati di nuovi finanziamenti (ovvero, relativamente ai finanziamenti già concessi in virtù di contratti sottoscritti e vincolanti anteriormente alla medesima data, della quota non ancora erogata), e i crediti derivanti da tali nuovi finanziamenti sono equiparati ai crediti prededucibili di cui all'art. 111, legge fall.;

La legge di conversione del predetto decreto-legge ha modificato il titolo del testo normativo da «Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo» a «Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti» e ha introdotto una serie di disposizioni che attengono (anche) all'attività di autotrasporto di merci per conto di terzi, tra cui l'art. 7-ter, decreto legislativo n. 286/2005 in esame, che prevede l'azione diretta del vettore che ha svolto il servizio di trasporto su incarico di altro vettore nei confronti di tutto coloro che hanno ordinato il trasporto: questa disposizione, all'evidenza, è completamente scollegata dai contenuti già disciplinati dal decreto-legge, riguardanti esclusivamente la necessità di assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo in un arco temporale limitato;



La Corte costituzionale (si veda la sentenza n. 32/2014, che ha richiamato la propria precedente giurisprudenza, con particolare riguardo alla sentenza n. 22 del 2012 e alla successiva ordinanza n. 34 del 2013) ha chiarito che la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge; «Ciò in ossequio, prima ancora che a regole di buona tecnica normativa, alto stesso art. 77, secondo comma, Cost., il quale presuppone “un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario” (sentenza n. 22 del 2012).»;

Infatti — spiega la Corte costituzionale — «La legge di conversione - per l'approvazione della quale le Camere, anche se sciolte, si riuniscono entro cinque giorni dalla presentazione del relativo disegno di legge (art. 77, secondo comma, Cost.) - segue un *iter* parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto. Dalla sua connotazione di legge a competenza tipica derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge. La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, come del resto prescrivono anche i regolamenti parlamentari (art. 96-*bis* del regolamento della Camera dei deputati e art. 97 del regolamento del Senato della Repubblica, come interpretato dalla Giunta per il regolamento con il parere dell'8 novembre 1984). Diversamente, l'*iter* semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare. Pertanto, l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di questo determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*.»;

Questo non significa — osserva ancora la Consulta — che le Camere non possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge per modificare la normativa in esso contenuta, in base alle valutazioni emerse nel dibattito parlamentare: la pretesa di coerenza tra decreto-legge e legge di conversione vale soltanto a scongiurare l'uso improprio di tale potere, che si verifica ogniqualvolta, sotto la veste formate di un emendamento, si introduca un disegno di legge che tende a immettere nell'ordinamento una disciplina estranea, interrompendo il legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, Cost.;

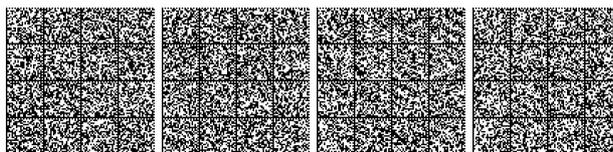
Conclude la Corte che «Nell'ipotesi in cui la legge di conversione spezzi la suddetta connessione, si determina un vizio di procedura, mentre resta ovviamente salva, la possibilità che la materia regolata dagli emendamenti estranei al decreto-legge formi oggetto di un separato disegno di legge, da discutersi secondo le ordinarie modalità previste dall'art. 72 Cost. (...)»;

La Corte costituzionale ha precisato, anche nella giurisprudenza successiva, che la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si determina solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente «estrane» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere, *in parte qua*, ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (*cf. ex plurimis*, sentenze n. 251/2014, n. 145/2015; n. 167/2017);

Nel caso in esame, la legge n. 127/2010, di conversione del decreto-legge n. 103/2010, nella parte che dovrebbe trovare applicazione in questo giudizio, con cui ha introdotto l'art. 7-*ter* nel decreto legislativo n. 286/2005, sembra recare il vizio procedurale sopra descritto, che spetta alla Corte costituzionale sindacare, per contrasto con il principio di omogeneità che si trae dall'art. 77, comma 2 della Costituzione, nei termini sopra indicati;

A superare le ragioni sopra esposte a sostegno della mancanza di un nesso funzionale tra il decreto-legge e la legge di conversione, a causa della totale estraneità degli emendamenti introdotti dalla seconda rispetto all'oggetto e allo scopo del primo, non sembra sufficiente la mera riferibilità di entrambi alla materia del trasporto: infatti, mentre l'oggetto del decreto-legge era circoscritto alle modalità di completamento della procedura di dismissione del capitale sociale di Tirrenia Navigazione s.p.a., al fine di assicurare la continuità e la regolarità del pubblico trasporto marittimo durante il periodo estivo, in adempimento delle obbligazioni assunte con le relative convenzioni, fino al 30 settembre 2010, la legge di conversione ha inserito una norma che, da un lato, attiene all'autotrasporto di merci per conto terzi, dall'altro, ha una portata applicativa generale, pur se limitata a quella tipologia di trasporto, che riguarda i rapporti tra tutti i mittenti e i vettori, introduce una disciplina la cui efficacia è priva di confini temporali e pone una significativa deroga all'ordinario regime giuridico sostanziale del sub-contratto;

La Corte costituzionale, con ordinanza del 6-13 febbraio 2018 n. 37, ha dichiarato la manifesta inammissibilità di un'analogo questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Grosseto con due ordinanze del 3 giugno 2016, per insufficiente motivazione circa la rilevanza della questione nel giudizio *a quo*, senza pronunciarsi nel merito della violazione dell'art. 77, comma 2, Cost. per carenza di omogeneità tra l'oggetto del decreto-legge e la legge di conversione;



Si rende quindi necessaria l'immediata trasmissione degli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale, con sospensione del procedimento ai sensi del secondo comma dell'art. 23 della legge n. 87/1953;

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma 2, lettera e) del decreto-legge n. 103/2010, inserito dalla legge di conversione n. 127/2010, con cui è stato introdotto l'art. 7-ter, decreto legislativo n. 286/2010;

Sospende il presente giudizio;

Dispone che, a cura della Cancelleria:

gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;

la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri;

la presente ordinanza sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Prato, 5 marzo 2019

Il Giudice: SIMONI

19C00193

N. 113

Ordinanza dell'11 marzo 2019 del Tribunale dei minorenni di Firenze nel procedimento penale a carico di Q. G.

Processo penale - Processo minorile - Sospensione del processo e messa alla prova - Mancata previsione della possibilità per il giudice di disporre, sentite le parti, la sospensione del procedimento con contestuale messa alla prova nella fase delle indagini preliminari.

- Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), art. 28.

TRIBUNALE PER I MINORENNI DI FIRENZE

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il giudice per le indagini preliminari Massimiliano Signorini,

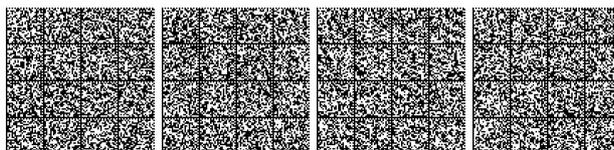
vista la richiesta presentata in data 12 luglio 2018 dall'avv. Michele Passione del Foro di Firenze volta ad ottenere la sospensione del procedimento nel corso delle indagini preliminari con messa alla prova del proprio assistito Q.G., nato a ... il ..., residente in ..., elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Michele Passione, indagato nel procedimento n. 229/17 R.G.N.R. della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Firenze per i reati di violenza privata e di lesione personale aggravata ex art. 585 del codice penale, in relazione agli articoli 576 e 61 n. 2 del codice penale, commessi il 23 dicembre 2016;

rilevato che la trattazione del procedimento è stata assegnata a questo giudice in data 11 dicembre 2018;

esaminati gli atti trasmessi dal pubblico ministero;

esaminata la relazione dell'U.S.S.M. di Firenze del 7 febbraio 2019;

sentiti l'interessato ed il suo difensore nell'udienza camerale del 25 febbraio 2019,



OSSERVA

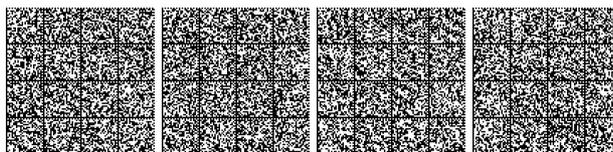
1. In data 6 luglio 2018 Q.G. ha ricevuto la notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari di cui al procedimento n. 229/17 R.G.N.R. della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Firenze, relativo ai reati di violenza privata e lesione personale aggravata in epigrafe indicati commessi il 23 dicembre 2016 all'età di sedici anni.

Con istanza depositata il 12 luglio 2018, l'interessato, tramite il proprio difensore di fiducia, ha chiesto, in via principale, la sospensione del procedimento con messa alla prova, con fissazione di apposita udienza camerale per sentire le parti e per la valutazione dell'eventuale progetto di intervento da concordare con i servizi minorili dell'amministrazione della giustizia; in via subordinata, l'interessato ha chiesto che il giudice per le indagini preliminari — giudice competente in relazione alla fase nell'ambito della quale è stata formulata la richiesta — sollevi eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988 per contrasto con gli articoli 3, 24, comma 2, 27, comma 3, 31, comma 2, e 117 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il giudice possa disporre la messa alla prova nella fase delle indagini preliminari.

La sospensione del procedimento con messa alla prova nel corso delle indagini preliminari è prevista, per gli indagati/imputati maggiorenni, dall'art. 464-ter del codice di procedura penale, nell'ambito del Titolo V-bis, inserito dalla legge n. 67 del 28 aprile 2014, per finalità essenzialmente deflattive. Il procedimento, in sintesi, prevede la presentazione della richiesta da parte dell'indagato (personalmente o per mezzo di procuratore speciale) direttamente al giudice, il quale dispone la trasmissione degli atti al pubblico ministero affinché esprima il consenso o il dissenso nel termine di cinque giorni; se il pubblico ministero esprime, con atto scritto e sinteticamente motivato, il consenso alla richiesta, è tenuto anche alla formulazione dell'imputazione (a tal riguardo la giurisprudenza di legittimità ha precisato che l'imputazione formulata dal pubblico ministero ai sensi dell'art. 464-ter, comma terzo, del codice di procedura penale, ha la stessa natura di esercizio dell'azione penale di quella prevista dall'art. 405 del codice di procedura penale: *cf.* Cassazione pen., sezione IV, sentenza n. 29093 dell'11 aprile 2018 - 22 giugno 2018, rv. 273721 - 01); sulla base del consenso prestato dal pubblico ministero con contestuale formulazione dell'imputazione, il giudice, se non deve pronunciare sentenza di proscioglimento a norma dell'art. 129 del codice di procedura penale, fissa, ove non possa decidere nel corso della stessa udienza, apposita udienza in camera di consiglio ai sensi dell'art. 127 del codice di procedura penale facendone dare avviso alle parti e alla persona offesa; in seguito a tale udienza, il giudice dispone la sospensione del procedimento con messa alla prova quando, tenuto conto dei parametri di cui all'art. 133 del codice penale, reputa idoneo il programma di trattamento presentato (ferma restando la possibilità di integrazioni o modificazioni da apportare, però, con il consenso dell'interessato), e ritiene che l'imputato si asterrà dal commettere ulteriori reati; nell'ipotesi in cui, invece, il pubblico ministero neghi il consenso alla richiesta, è previsto che debba enunciare le ragioni del dissenso; in tal caso, ove il giudice rigetti la richiesta, l'imputato può rinnovarla prima dell'apertura del dibattimento di primo grado.

Il suddetto modello procedimentale, introdotto nel codice di procedura penale, come sopra detto, con la legge n. 67 del 2014, prevedendo la possibilità della sospensione con messa alla prova nel corso delle indagini preliminari, risponde ad una evidente finalità di economia processuale, consentendo di definire anticipatamente i procedimenti nei quali vi sia, già nella suddetta fase, un concreto interesse dell'indagato ad accedere alla messa alla prova, entro i limiti previsti dall'art. 168-bis del codice penale.

Per quanto concerne, invece, il processo penale a carico di imputati minorenni, il sistema che risulta dagli articoli 28 e 29 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988 non consente che la decisione sulla sospensione per messa alla prova possa essere assunta nella fase delle indagini preliminari. In questo senso, prima dell'introduzione, nel codice di procedura penale, dell'art. 464-ter, era orientata la dottrina assolutamente prevalente. Già la lettera della norma dell'art. 28 fa riferimento al «processo» (comma 1) e all'«imputato» (comma 3), indicando, in tal modo, che il provvedimento di sospensione con messa alla prova può essere adottato solo dopo l'esercizio dell'azione penale e, quindi, in nessun caso ad opera del giudice per le indagini preliminari. Si aggiunga che l'art. 29 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 prevede che il giudice, ove ritenga, decorso il periodo di sospensione del processo, negativo l'esito della prova, deve provvedere «a norma degli articoli 32 e 33» del medesimo decreto del Presidente della Repubblica, norme che disciplinano, rispettivamente, l'udienza preliminare e l'udienza dibattimentale, che costituiscono, pertanto, la sede «naturale» di applicazione dell'istituto. Se ne deve desumere che la sospensione non può essere disposta prima dell'udienza preliminare. Aderendo a questa scelta del legislatore, si è sostenuto in dottrina che «è naturale che l'adozione della misura della messa alla prova venga collocata in un momento in cui le indagini si presumono complete, il contraddittorio ha spazi istituzionali



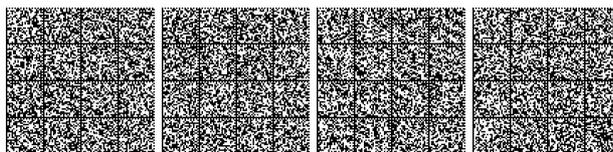
di espressione, il giudice ha poteri di integrazione probatoria ed ha una struttura collegiale (propria del giudice specializzato anche nella fase dell'udienza preliminare, n.d.r.) che offre competenze specialistiche essenziali per il giudizio sulla persona che la messa in prova presuppone». Peraltro, anche dopo l'introduzione dell'art. 464-ter del codice di procedura penale, il modello procedimentale non cambia per gli indagati/imputati minorenni. Ai sensi dell'art. 1, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, «nel procedimento a carico di minorenni si osservano le disposizioni del presente decreto e, per quanto da esse non previsto, quelle del codice di procedura penale», le quali hanno, dunque, una portata e un'applicazione residuali. Con riferimento in particolare alla messa alla prova, l'innesto nel processo penale minorile delle norme del codice di procedura penale che disciplinano la sospensione del procedimento con messa alla prova nel corso delle indagini preliminari è impedito, allo stato, proprio dalle sopra menzionate disposizioni degli articoli 28 e 29 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, le quali ammettono — e dunque prevedono — l'applicazione della messa alla prova solo nelle fasi processuali dell'udienza preliminare e dell'udienza dibattimentale, chiudendo ogni spazio possibile per una eventuale applicazione dell'istituto nella fase antecedente all'esercizio dell'azione penale.

2. Occorre tuttavia interrogarsi, rispondendo alle sollecitazioni del difensore dell'interessato nel procedimento *de quo*, se sia ragionevole e conforme al principio di uguaglianza posto dall'art. 3 della Costituzione escludere del tutto la possibilità di sospensione del procedimento con messa alla prova nella fase delle indagini preliminari, per gli autori di reato minorenni, almeno nei casi in cui la messa alla prova sia richiesta dallo stesso indagato, dato che siffatta possibilità è ora prevista per i maggiorenni.

È indubbio che l'istituto previsto dall'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 presenta significative differenze, sia sul piano strutturale che funzionale, rispetto al corrispondente istituto previsto per gli adulti. Tali differenze sono state messe bene in luce nell'ordinanza della Prima sezione penale della Corte di cassazione del 5 dicembre 2017 - 12 aprile 2018 che ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 29 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988 e 657-bis del codice di procedura penale nella parte in cui non prevedono che, in caso di esito negativo della messa alla prova di soggetto minorenni, il giudice deve determinare la pena da eseguire tenuto conto della consistenza e della durata delle limitazioni patite e del comportamento tenuto dal minorenni durante il periodo di sottoposizione alla messa alla prova. Ebbene, tali differenze consistono, sul piano strutturale, nel fatto che la messa alla prova per gli imputati minorenni: 1) non ha limitazioni oggettive e soggettive; 2) comporta lo svolgimento di attività di osservazione, trattamento e sostegno e l'assoggettamento a disposizioni che prescindono da richieste o dal consenso del minore (*cf.*, incidentalmente, Corte costituzionale n. 125/1995; sotto quest'ultimo profilo, peraltro, la dottrina prevalente ritiene presupposto implicito della messa alla prova il consenso del minore, inteso come chiara manifestazione della volontà di sottoporsi al programma elaborato, o, almeno, l'esplicita disponibilità allo svolgimento delle attività previste dal programma di intervento); 3) ha ad oggetto, sul piano contenutistico, prescrizioni variamente modulabili e almeno tendenzialmente connotate da una minore afflittività (salva, tuttavia, l'ipotesi della messa alla prova con inserimento in comunità); 4) ha una durata diversa; 5) il suo esito è strettamente correlato con la valutazione della personalità dell'imputato e dei relativi momenti evolutivi. Sotto il profilo funzionale, rileva ancora la Corte che «mentre la presenza, nel caso della messa alla prova per gli adulti, del lavoro di pubblica utilità connota l'istituto in termini prettamente afflittivi, questa caratterizzazione, nel caso dell'istituto minorile, assume un rilievo eventuale e comunque meno pregnante, a favore delle istanze educative che sono proprie del processo minorile».

Sotto quest'ultimo aspetto, l'istituto della messa alla prova per gli imputati minorenni e la relativa sospensione del processo per controllarne l'esito «non possono prescindere dalla redazione di uno specifico progetto che deve essere idoneo a raggiungere lo scopo della socializzazione del minore e prevedere, in particolare, gli impegni precisi che l'imputato assume poiché il patto sottostante al *probation* implica, di fronte alla rinuncia dello Stato a proseguire il processo, l'impegno positivo dell'incolpato di cambiamento e recupero» (in questo senso v. Cassazione, sezione 2, sentenza n. 46366 dell'8 novembre 2012 - 30 novembre 2012, rv. 255067). Appaiono quindi più sfumate, sotto questo profilo, le differenze con l'omologo istituto introdotto per i maggiorenni in quanto anche per questi ultimi è previsto un «programma di trattamento» che per «sua natura è caratterizzato dalla finalità specialpreventiva e risocializzante che deve perseguire e deve perciò essere ampiamente modulabile, tenendo conto della personalità dell'imputato e dei reati oggetto dell'imputazione» (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 91 del 2018).

I suddetti elementi differenziali, rilevanti sul piano strutturale e funzionale (con le precisazioni sopra indicate), non sembrano tuttavia di portata e significato tali da giustificare l'esclusione della possibilità per il minore di accedere alla sospensione del processo con messa alla prova già nella fase delle indagini preliminari, come previsto dal codice di procedura penale per i soggetti maggiorenni all'epoca del fatto-reato.



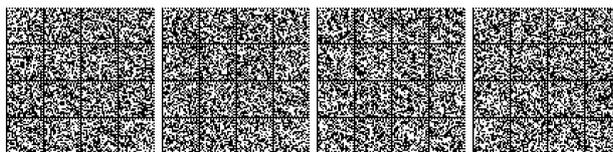
Si considerino, infatti, quelle che sono le finalità proprie dell'istituto nel processo penale minorile: come sottolineato dalla dottrina, la messa alla prova costituisce strumento di attuazione di alcuni «obiettivi tipici dei sistemi di giustizia minorile», quali la rapida uscita dal circuito penale, la tempestività dell'intervento istituzionale, l'esigenza di fornire al minore risposte individualizzate onde favorire il suo processo di recupero e cambiamento. L'istituto permette, inoltre, di «evitare gli effetti dannosamente etichettanti del processo penale», impedendo che il minore debba sopportare per l'intera vita «le conseguenze di episodi e manifestazioni di devianza giovanile, non sicuramente, né irreversibilmente sintomatiche di antisocialità».

Sul piano della normativa sovranazionale, si è osservato che l'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 «si collega idealmente all'orientamento deistituzionalizzante delle regole di Pechino» (regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile, adottate dalle Nazioni Unite il 29 novembre 1985): il paragrafo 18.1 prevede che «l'autorità competente può concludere il giudizio mediante forme molto diversificate, consentendo una grande flessibilità allo scopo di evitare per quanto possibile il collocamento in istituzione», e, in particolare, tra le altre misure, può applicare quelle di *probation*. Inoltre, tra i principi guida per il giudizio e la sentenza, il paragrafo 17 prevede che «la tutela del minore deve essere il criterio determinante nella valutazione del suo caso» (comma 1, lettera *d*)), e che «l'autorità competente ha il potere di sospendere il procedimento in ogni momento» (comma 4). Alle c.d. regole di Pechino è ispirato il decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, il quale delinea un modello di giustizia minorile «sorretto dalla prevalente finalità di recupero del minore e di tutela della sua personalità, nonché da obiettivi pedagogico-rieducativi piuttosto che retributivo-punitivi, richiamati dal preambolo dell'art. 3 della legge-delega 16 febbraio 1987, n. 81, e dagli articoli 1 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988» (in questo senso Corte costituzionale, sentenza n. 272 del 2000). L'art. 1, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 stabilisce che le disposizioni che devono essere osservate nel processo minorile, ivi comprese quelle del codice di procedura penale per quanto non previsto dallo stesso decreto del Presidente della Repubblica, «sono applicate in modo adeguato alla personalità e alle esigenze educative del minore». L'art. 9, comma 1, prevede che il pubblico ministero ed il giudice devono acquisire «elementi circa le condizioni e le risorse personali, familiari, sociali e ambientali del minore al fine di accertarne l'imputabilità e il grado di responsabilità, valutare la rilevanza sociale del fatto nonché disporre le adeguate misure penali e adottare gli eventuali provvedimenti civili», e possono a tal fine assumere informazioni da persone che abbiano avuto rapporti con il minore e sentire il parere di esperti, anche senza alcuna formalità.

Il fondamento costituzionale dell'istituto della sospensione del processo con messa alla prova — che consente, anche in virtù del carattere individualizzato e individualizzabile degli impegni che danno sostanza al progetto di intervento elaborato dai servizi, di perseguire i suddetti obiettivi «pedagogico-rieducativi» — è stato quindi rinvenuto nel combinato disposto degli articoli 27, comma 3 [principio del finalismo rieducativo delle pene] e 31, comma 2 [principio della protezione dell'infanzia e della gioventù tramite gli istituti necessari a tale scopo, che devono essere favoriti dallo Stato] della Costituzione. Tali norme costituzionali, come la dottrina ha efficacemente detto, affidano al legislatore il compito di individuare, per gli imputati minorenni, strumenti sanzionatori che ne favoriscano il recupero, tenendo conto della specificità della loro condizione psicofisica e delle risorse personali, familiari e socio-ambientali dell'interessato.

Tutto ciò premesso, appare, almeno ad una valutazione sommaria, quale quella che compete al giudice *a quo*, non manifestamente infondato il dubbio sulla legittimità costituzionale della disposizione dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 nella parte in cui non prevede la possibilità per il giudice di disporre la messa alla prova nella fase delle indagini preliminari, per contrasto con i parametri costituzionali di cui agli articoli 3, 27, comma 3, e 31, comma 2, della Costituzione, sopra richiamati.

Sotto il primo profilo, infatti, non appare ragionevole la scelta operata dal legislatore, che ha introdotto siffatta possibilità per gli adulti, mantenendo la preclusione nel processo penale a carico dei minorenni. Un'eventuale messa alla prova nella fase delle indagini preliminari, che potrà essere sollecitata dallo stesso interessato mediante specifica richiesta, come appunto nel caso in esame, consente di abbreviare i tempi del procedimento, collocando l'esperimento della prova in una fase senz'altro più prossima alla commissione del fatto-reato, attraverso misure di *probation* volte a favorire il recupero del minore nel periodo in cui ve ne è più bisogno. Se il reato costituisce manifestazione di una situazione di disagio (psicologico, socio-familiare o ambientale) del minore, espressa attraverso la rottura delle regole del «patto sociale», e l'interessato si assume la responsabilità del fatto, non appare ragionevole, per intervenire con misure appropriate e «mettere alla prova» il minore che accetti di assumere impegni volti a favorire e accompagnare il proprio processo di cambiamento e che abbiano eventualmente anche una valenza riparativa delle conseguenze del reato, attendere la conclusione delle indagini preliminari, la notifica dell'avviso *ex art. 415-bis* del codice di procedura



penale, l'eventuale interrogatorio dell'indagato, la richiesta di rinvio a giudizio, la fissazione dell'udienza preliminare, la celebrazione dell'udienza. Tutto ciò appare, inoltre, contraddittorio rispetto a quelli che sono gli obiettivi tipici del sistema di giustizia minorile, come sopra delineati, e cioè la rapida uscita del minore dal circuito penale, la tempestività dell'intervento istituzionale e l'esigenza di fornire allo stesso, in tempi ragionevolmente brevi, risposte individualizzate.

Da ciò deriva il probabile contrasto dell'attuale sistema non solo, per le ragioni sopra esposte, con i principi costituzionali di ragionevolezza e di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, poiché si consente agli indagati/imputati maggiorenni di usufruire di una possibilità preclusa per i minorenni, senza che tale differenza trovi una ragionevole giustificazione nelle sopra accennate differenze degli omologhi istituti della messa alla prova nel processo penale per adulti e nel processo penale minorile, ma anche con il principio costituzionale che impone allo Stato di favorire gli istituti necessari ai fini della protezione della gioventù (art. 31, comma 2 della Costituzione), non potendosi negare tale valenza «protettiva» — in termini di promozione del recupero e del cambiamento personale e sociale del minore coinvolto in un procedimento penale — all'istituto della messa alla prova, e con il principio costituzionale del «finalismo rieducativo» dell'intervento sanzionatorio penale (art. 27, comma 3 della Costituzione). Sotto quest'ultimo profilo, preme inoltre rilevare che lo svolgimento della «prova» in un periodo temporale più prossimo alla commissione del reato (quando, ragionevolmente, vi è più bisogno di misure adeguate che favoriscano il processo di recupero) soddisfa l'esigenza della finalità rieducativa dell'intervento penale, mentre quanto più ci si allontana dal tempo in cui si colloca il fatto-reato tanto meno il minore coinvolto nella relativa vicenda giudiziaria potrà avvertire l'effetto rieducativo e risocializzante degli impegni che caratterizzano il progetto di intervento, il quale, rispettando la consueta sequenza procedimentale, nell'impossibilità di anticipare la messa alla prova alla fase delle indagini preliminari, può essere elaborato e trovare attuazione anche a distanza di un lungo periodo di tempo dalla commissione del reato, quando le condizioni dell'interessato possono essere significativamente mutate. Vero è che, in tal caso, possono essere applicati altri istituti, come il perdono giudiziale, ma, in tal modo, si priva il minore della possibilità di fruire degli effetti risocializzanti della messa alla prova e di una sentenza ampiamente «liberatoria», con rapida uscita dal circuito penale, proprio nel periodo, più vicino alla manifestazione della «devianza» del soggetto, in cui vi sarebbe maggiore bisogno di un intervento che corrisponda alle sue esigenze educative.

Come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 91 del 2018 con riferimento alla messa alla prova per gli adulti, «il trattamento programmato non è una sanzione penale, eseguibile coattivamente, ma dà luogo a un'attività rimessa alla spontanea osservanza delle prescrizioni da parte dell'imputato, il quale liberamente può farla cessare con l'unica conseguenza che il processo sospeso riprende il suo corso». Non è, tuttavia, da ritenere inconferente il richiamo al finalismo rieducativo delle «pene» di cui all'art. 27, comma 3 della Costituzione, poiché anche nella messa alla prova per i minorenni, come in quella per gli adulti, il programma di intervento, pur se liberamente accettato dall'interessato, può presentare in concreto, come riconosciuto dalla Corte di cassazione (*cf.* la già citata ordinanza della prima sezione penale del 5 dicembre 2017 - 12 aprile 2018), significativi profili di afflittività (come nelle situazioni in cui sono previsti obblighi di fare o l'obbligo di permanenza all'interno di una struttura residenziale per seguire un programma di recupero), anche se sempre finalizzati ad un obiettivo di natura prettamente educativa. Il trattamento che è alla base della messa alla prova è quindi per sua natura «caratterizzato dalla finalità specialpreventiva e risocializzante che deve perseguire e deve perciò essere ampiamente modulabile tenendo conto della personalità dell'imputato e dei reati oggetto dell'imputazione» (Corte costituzionale, sentenza n. 91 del 2018), considerazioni che ben si adattano anche alla messa alla prova dei minorenni.

Per le ragioni sopra esposte, si ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, con riferimento agli articoli 3, 31, comma 2, e 27, comma 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede la possibilità di disporre la messa alla prova nella fase delle indagini preliminari. In caso di ritenuta fondatezza della questione e di conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale con sentenza c.d. «additiva», il giudice per le indagini preliminari, in presenza di richiesta dell'indagato di sospensione del procedimento con messa alla prova — richiesta che, considerata la fase in cui ci si trova, costituirà l'ordinario atto di impulso — dovrà sentire le parti (come già previsto dall'art. 28) in apposita udienza camerale. Se ritiene di poter accogliere la richiesta, dopo aver acquisito informazioni sulla personalità del minore ai sensi dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, il giudice potrà chiedere al pubblico ministero di formulare l'imputazione, analogamente a quanto previsto dall'art. 464-ter del codice di procedura penale, e ai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia di elaborare il progetto di intervento ai sensi dell'art. 27 del decreto legislativo n. 272 del 1989. Nessuna lacuna verrà quindi a crearsi, ad avviso di questo giudice, nell'ambito dell'ordinamento nell'ipotesi in cui la Corte ritenga fondata la questione prospettata.



Neppure l'eventuale perdita dell'apporto delle competenze specialistiche dei giudici onorari che compongono il collegio in sede di udienza preliminare e di udienza dibattimentale può costituire motivo per superare i dubbi di legittimità costituzionale della norma in esame, in quanto, al fine di valutare la personalità del minore e le sue risorse personali, sociali e ambientali, il giudice può avvalersi dell'aiuto dei servizi e, come previsto dal richiamato art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, può assumere informazioni da persone che abbiano avuto rapporti con il minore e può sentire, anche senza formalità, il parere di esperti (tra i quali possono certamente annoverarsi anche gli stessi componenti onorari del Tribunale per i minorenni).

3. La questione prospettata appare infine rilevante nel presente procedimento.

Q.G. ha ricevuto la notifica dell'avviso della conclusione delle indagini preliminari di cui all'art. 415-bis del codice di procedura penale in relazione ai reati di violenza privata e di lesione personale, commessa al fine di realizzare la suddetta violenza privata, reati, procedibili d'ufficio, consumati il 23 dicembre 2016.

In base agli atti messi a disposizione dal pubblico ministero, non emergono elementi che possano giustificare la pronuncia di una sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale, atteso che l'ipotesi accusatoria appare suffragata dalla denuncia-querela della persona offesa, dal referto del pronto soccorso del 23 dicembre 2016, che documenta le lesioni subite dalla denunciante, dall'annotazione della Squadra volante della Questura di Firenze del 23 dicembre 2016 e dal verbale di sommarie informazioni rese da L.F., che ha assistito ai fatti.

Il Q., sentito in udienza camerale il 25 febbraio 2019, non ha contestato i fatti, ed ha dimostrato volontà riparativa e di recupero tramite richiesta di messa alla prova finalizzata allo svolgimento di attività volte alla sua risocializzazione. Anche dalla relazione dell'U.S.S.M. di Firenze del 7 febbraio 2019 emerge che l'interessato parla con «serietà e schiettezza» del fatto-reato, commesso ai danni di una ragazza alla quale era sentimentalmente legato.

Allo stato, tuttavia, la richiesta di messa alla prova non può essere accolta, non essendo consentita dall'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, per le ragioni sopra esposte, la sospensione del procedimento con messa alla prova nella fase delle indagini preliminari per i soggetti minorenni, e non essendo possibile, stanti le specifiche previsioni degli articoli 28 e 29 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 464-ter del codice di procedura penale.

Solo, quindi, un'eventuale dichiarazione di incostituzionalità della norma dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 renderebbe possibile l'accoglimento della richiesta dell'interessato, precluso dall'attuale disciplina, non «adattabile» neppure tramite operazioni ermeneutiche costituzionalmente orientate, considerata la chiara indicazione legislativa che colloca la sospensione del «processo» per messa alla prova per gli imputati minorenni nelle sole fasi dell'udienza preliminare e dell'udienza dibattimentale.

Non resta quindi che disporre l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con sospensione del procedimento in corso in attesa della decisione della Corte.

P. Q. M.

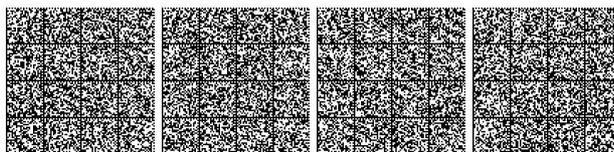
Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli articoli 3, 27, comma 3, e 31, comma 2 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988 nella parte in cui non prevede che il giudice, sentite le parti, possa disporre con ordinanza la sospensione del procedimento con contestuale messa alla prova nella fase delle indagini preliminari.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il procedimento in corso.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al ricorrente, al procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Firenze, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Firenze, il 25 febbraio 2019

Il Giudice: SIGNORINI



N. 114

*Ordinanza dell'8 aprile 2019 del Tribunale di sorveglianza di Venezia nel
procedimento di sorveglianza nei confronti di B. A.*

Ordinamento penitenziario - Modifiche all'art. 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 - Inserimento di determinati reati contro la pubblica amministrazione tra i reati ostativi alla concessione di alcuni benefici penitenziari - Applicabilità ai delitti di cui agli artt. 318, 319, 319-*quater* e 321 cod. pen. commessi anteriormente all'entrata in vigore della novella.

- Legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), art. 1, comma 6, lettera b), modificativo 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).

TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA

PER IL DISTRETTO DELLA CORTE DI APPELLO DI VENEZIA

In data 2 aprile 2019 il Tribunale di Sorveglianza di Venezia, riunito in Camera di Consiglio nelle persone dei componenti del collegio:

- 1 - dott. Giovanni Maria Pavarin, Presidente;
- 2 - dott. Fabio Fiorentin, Giudice relatore;
- 3 - dott.ssa Emanuela Russo, Esperto;
- 4 - dott. Giovanni Masotto, Esperto;

nel procedimento di sorveglianza relativo a:

affidamento in prova al servizio sociale promosso da: B. A., nato a... il..., residente a..., via... in relazione alla pena di anni tre (residua: anni due, mesi tre e giorni dodici) di reclusione applicati con la sentenza della Corte di Appello di Venezia del 12 novembre 2015 per i reati di cui agli articoli 110, 81, comma 2, 318, 319, 319-*quater* e 321 c.p., commessi dal 2002 al 2011;

Difeso dall'avv. Bortoluzzi Tommaso del foro di Venezia;

Visti gli atti del procedimento di sorveglianza sopra specificato;

Esaminate le risultanze delle documentazioni acquisite, delle investigazioni e degli accertamenti svolti, della trattazione e della discussione di cui a separato processo verbale;

HA PRONUNCIATO LA SEGUENTE ORDINANZA

1. Il condannato in epigrafe generalizzato, attualmente libero per sospensione dell'ordine di esecuzione ai sensi dell'art. 656 comma 5, c.p.p., ha formulato in via principale istanza di

affidamento in prova al servizio sociale in relazione alla pena di anni 3 (residua: anni 2, mesi 3 e giorni 12) di reclusione irrogatigli con la sentenza della Corte di Appello di Venezia del 12 novembre 2015 per i reati di cui agli articoli 110, 81, comma 2, 318, 319, 319-*quater* e 321 c.p., commessi dal 2002 al 2011. Si è trattato, nella specie, di fatti di corruzione e induzione indebita a dare o promettere utilità, poiché il B... quale..., operando in Comune di Venezia, per conto dei committenti corrispondeva somme di denaro a pubblici funzionari per agevolare ed accelerare alcune pratiche edilizie, trattenendo per sé una percentuale delle somme versate dai clienti.

2. La difesa allega che l'interessato ha trascorso un lungo periodo sottoposto a regime cautelare, dapprima carcerario e quindi domiciliare, mantenendo sempre un comportamento regolare ed osservante delle prescrizioni; che ha risarcito gli enti territoriali — pur non costituiti parti civili — ai quali appartenevano i pubblici funzionari coinvolti (Comune di Venezia e Regione Veneto) con la somma di euro 125.000, versata prima dell'apertura del giudizio abbreviato; che ha versato ulteriori 3.000 euro a titolo di donazione all'Associazione «Libera»; che le persone offese del reato



di concussione (originariamente contestato all'istante) non si sono costituite parti civili né hanno altrimenti avanzato pretese risarcitorie; che dalla data di commissione dei reati e fino ad oggi il soggetto — che attualmente opera in Venezia nell'ambito di uno studio di architettura come coordinatore di cantiere e coadiuva la moglie nella gestione di alcune strutture ricettive alberghiere in città — ha sempre osservato regolare condotta; che domicilia con la famiglia, i cui componenti sono esenti da pregiudizi penali, al Lido di Venezia, in abitazione di proprietà; che ha tenuto una condotta collaborativa con gli inquirenti, rilasciando dichiarazioni auto ed etero accusatorie rese nel corso del giudizio, che gli hanno consentito, tra l'altro, di accedere prima ai domiciliari e poi alla ancor meno afflittiva cautela dell'obbligo di presentazione alla p.g.

Con memoria integrativa del 15 marzo 2019, il difensore prende posizione sulle ricadute dell'entrata in vigore — nelle more del presente procedimento — della legge 9 gennaio 2019 n. 3, a cui mente l'istanza di affidamento in prova al servizio sociale risulterebbe affetta da inammissibilità sopravvenuta, in difetto di collaborazione dell'interessato con la giustizia. Per effetto dell'art. 1, comma 6, lett. b), della ricordata novella legislativa, i delitti di cui agli articoli 318, 319, 319-*quater* e 321 c.p., dei quali il B... è stato giudicato colpevole con la sentenza di condanna in esecuzione, sono stati inseriti nel «catalogo» dei reati che precludono in termini assoluti — salva la collaborazione con la giustizia, effettiva (art. 58-*ter* ord. penit. o art. 323-*bis* c.p.), o «impossibile» ai sensi del comma 1-*bis*, dell'art. 4-*bis* della medesima legge) — l'accesso ai benefici penitenziari (tra cui l'affidamento in prova al servizio sociale richiesto nel presente procedimento).

3.1. Al riguardo, la difesa ritiene, innanzitutto, che alla luce di una interpretazione «convenzionalmente orientata» fondata sul principio affermato dall'art. 7 CEDU ed affermato altresì dalla giurisprudenza europea (viene citata la sentenza della Corte di Strasburgo 21 ottobre 2013, *Del Rio Prada c/ Spagna*), le disposizioni che regolano la fase esecutiva della pena assumerebbero natura sostanziale e non processuale, del che dovrebbe valere, nel caso di specie, il principio di irretroattività *in malam partem* sancito dall'art. 2 c.p., trattandosi di esecuzione penale relativa a fatti-reato commessi anteriormente al vigore della disciplina più severa introdotta dalla «legge spazzacorrotti».

3.2. Qualora non si condividesse tale ermeneusi, il difensore ritiene che, anche accedendo alla tesi della natura «processuale» delle norme di matrice esecutiva e penitenziaria, la corretta applicazione della regola *tempus regit actum* dovrebbe necessariamente condurre alla medesima soluzione di non ritenere applicabili al caso in esame le nuove più restrittive disposizioni, considerando che la sentenza di condanna *de qua* è divenuta definitiva il 12 ottobre 2017 e che il relativo ordine di esecuzione è stato emesso (e contestualmente sospeso) anteriormente alla data di vigenza della legge n. 3/2019 (31 gennaio 2019), così che esso non potrebbe più essere revocato proprio perché *tempus regit actum*. La stessa istanza di applicazione della misura alternativa, dalla quale si è originato il presente procedimento, è stata avanzata prima dell'entrata in vigore della normativa di sfavore. Si tratterebbe, in definitiva, di un procedimento incardinatosi antecedentemente alla vigenza delle più severe disposizioni introdotte con vigenza 31 gennaio 2019 e pertanto ad esso tale più aspra disciplina non potrebbe applicarsi.

3.3. Se anche tale impostazione non fosse condivisa, varrebbe comunque — ad avviso del difensore - il principio di «non regressione trattamentale» affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 137/1999, in forza del quale eventuali modifiche peggiorative sopravvenute che rendono più difficile o precludono l'accesso ai benefici penitenziari non possono trovare applicazione nei confronti di coloro che, alla data di vigenza di tali più restrittive disposizioni, abbiano già maturato i requisiti per accedere alle misure risocializzanti, avendo già raggiunto un grado di rieducazione compatibile con i detti benefici extramurari.

Sarebbe, invero, ingiustificata alla luce del principio rieducativo scolpito nell'art. 27, comma 3, Cost., ogni preclusione normativa ai benefici penitenziari non addebitabile alla condotta colpevole dell'interessato. Più recentemente, tale assunto è stato ribadito dal Giudice delle leggi con la sentenza n. 149/2018 che ha riaffermato il principio della non sacrificabilità della funzione rieducativa della pena sull'altare di ogni altra pur legittima, finalità della medesima (*in primis* quella generalpreventiva).

Tale evocato principio opererebbe anche nella fattispecie, che pure coinvolge un soggetto libero, poiché — così argomenta la difesa — nel caso di soggetti destinatari della sospensione dell'ordine di esecuzione ai sensi dell'art. 656, comma 5, c.p.p., il *dies a quo* del percorso rieducativo si situerebbe nel momento in cui il condannato «libero sospeso» presenta al Tribunale di sorveglianza, nei trenta giorni a sua disposizione, l'istanza per la concessione di una misura alternativa alla detenzione (art. 656, commi 5 e 6, c.p.p.), poiché sarebbe a partire da tale atto che la persona condannata viene presa in carico dall'UEPE ed entra quindi nell'orbita dell'esecuzione penale esterna (nel caso di specie, l'interessato ha presentato la domanda di affidamento in prova al servizio sociale il giorno 10 maggio 2018).

Il difensore puntualizza, inoltre, come, al momento di entrata in vigore della legge n. 3/2019, il B... avesse già ampiamente avviato il percorso rieducativo, avendo, fin dalle primissime fasi delle indagini a suo carico, avviato un percorso di collaborazione con l'autorità giudiziaria e di rivisitazione critica, ottenendo per il proprio atteggiamento impron-



tato a collaborazione con l'autorità giudiziaria l'«ammorbidente» delle misure cautelari a suo carico e, successivamente, il riconoscimento della liberazione anticipata per tali periodi di custodia cautelare. È evidente quindi, ad avviso della difesa, che l'interruzione di tale percorso rieducativo, destinato «naturalmente» a sfociare nell'applicazione di una misura alternativa, si palesa come ingiustificata, così contrastando con le coordinate costituzionali e convenzionali.

3.4. Se, tuttavia, neppure questa prospettazione fosse condivisa dal Collegio, il difensore chiede che il Tribunale proceda al preliminare riconoscimento, in capo all'interessato, della avvenuta positiva collaborazione con la giustizia ovvero all'accertamento della sussistenza, nel caso in esame, della collaborazione c.d. «impossibile». Allega, al proposito, la difesa che il proprio assistito ha reso dichiarazioni ampiamente confessorie ed eteroaccusatorie nel corso del giudizio, che gli hanno consentito, tra l'altro, di ottenere la progressiva mitigazione del regime cautelare.

Tale condotta, che pure non è valsa al B... per la concessione della speciale attenuante di cui all'art 323-bis c.p., ha, peraltro, dato luogo a un ulteriore procedimento penale, al cui esito egli è stato condannato. La difesa assume che l'interessato avrebbe prestato all'autorità procedente tutte le informazioni di cui era in possesso: pur non essendo ciò valso a consentire all'odierno istante di beneficiare dell'attenuante a effetto speciale di cui al comma 2, art. 323-bis, c.p., nondimeno tale condotta collaborativa ben potrebbe essere valutata nella presente sede ai fini dell'accertamento, in capo al condannato, della collaborazione positiva o, quantomeno, «impossibile» (comma 1-bis, art. 4-bis, ord. penit).

3.5. In via ulteriormente subordinata, la difesa sollecita questo Tribunale a sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lett. b), legge 9 gennaio 2019, n. 3, che ha incluso i reati contro la Pubblica Amministrazione tra quelli «ostativi» all'applicazione di alcuni benefici penitenziari e misure alternative alla detenzione, ai sensi dell'art. 4-bis, comma 1, legge 26 luglio 1975 n. 354, per ritenuto contrasto con gli articoli 3, 25 comma 2, 27 comma 3 e 117 Cost., 7 CEDU, nella parte in cui non prevede un regime intertemporale, limitando pro futuro l'applicabilità della disciplina di nuovo conio introdotta con la legge n. 3/2019.

La *quaestio* è prospettata con riguardo ad una articolata serie di motivi: innanzitutto, la disposizione dubitata di incostituzionalità violerebbe il canone della ragionevolezza e dunque contrasterebbe con l'art. 3 Cost., dal momento che le nuove fattispecie delittuose in materia di reati contro la P.A. inserite nel «catalogo» di delitti ostativi alla concessione dei benefici penitenziari non sarebbero omogenee a quelle già esistenti sotto il profilo della presunzione di pericolosità intrinseca in capo agli autori di detti illeciti, così violando anche l'art. 27, comma 3, Cost., nella misura in cui la disposizione censurata introduce un'ingiustificata cesura nel trattamento rieducativo non correlata ad un comportamento colpevole del condannato.

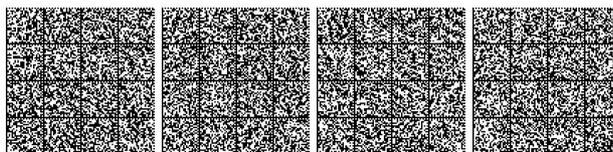
Un secondo profilo di incostituzionalità sarebbe, inoltre, costituito dall'assenza di disposizioni di diritto transitorio.

Un terzo motivo di contrasto con i canoni costituzionali è prospettato dalla difesa sulla premessa che la giurisprudenza di legittimità attribuisce alle disposizioni che regolano la fase dell'esecuzione penale e penitenziaria natura processualistica, che ne sottrae la dinamica al divieto di applicazione retroattiva *in malam partem* sancito dall'art. 25, comma 2, Cost. e dall'art. 2 c.p., in favore del principio *tempus regit actum*, operando dunque anche in relazione a condanne poste in esecuzione per fatti-reato commessi anteriormente alla vigenza delle modifiche peggiorative (Sez. Un. 30.05.06, n. 24561, Alois, Rv. 233976; Cass., I, 3.02.16, n. 37578; Cass., I, 5.02.13, n. 11580). Tale lettura formalistica contrasta, tuttavia, con l'approccio sostanzialistico seguito dalla Corte di Strasburgo, che amplia la «materia penale», ricomprendendovi settori dell'ordinamento prima ad essa ritenuti estranei, estendendo ad essi alcuni fondamentali principi, tra cui quello del *nulla poena sine lege* iscritto nell'art. 7 CEDU, ritenendo che soggiacciono al divieto di retroattività (anche) le modifiche peggiorative delle modalità esecutive della pena qualora incidano in maniera significativa sulla pena da scontare (Corte edu, *Grande Chambre*, 21.10.2013, *Del Rio Prada c. Spagna*).

Alla luce di tale indirizzo, autorevolmente espresso dalla Corte alsaziana nella sua più alta composizione, pertanto, sarebbe ricompresa nella «materia penale» coperta dal divieto di applicazione retroattiva *in pejus* la disciplina delle misure alternative alla detenzione incisa dall'art. 1, comma 6, lett. b), legge n. 3/2019. Quest'ultima disposizione, infatti, connota il regime esecutivo delle condanne per i delitti di corruzione ivi indicati, trasformandolo da pena detentiva da scontare - ricorrendo i presupposti — in forma alternativa alla detenzione a pena da espiare sempre in regime detentivo ordinario (salva la collaborazione con la giustizia), così violando gli articoli 117 Cost., art. 7 CEDU.

4. Il Tribunale rileva preliminarmente che la condanna posta in esecuzione a carico dell'interessato porta una pena detentiva relativa a delitti che — per effetto dell'art. 1, comma 6, lett. b) della legge 9 gennaio 2019, n. 3 («Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici», c.d. «legge spazzacorrotti»), vigente al 31 gennaio 2019 — sono stati inseriti nei «catalogo» dei reati del comma 1, art. 4-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354.

Con una *ratio* ispiratrice palesemente sospinta da finalità di contrasto e repressione di episodi corrottivi che coinvolgono la pubblica amministrazione e tesa a potenziare l'effetto persuasivo delle pene applicate in relazione agli stessi, la «nuova» formula del primo comma dell'art. 4-bis ord. penit. include: il peculato, escluso quello d'uso



(art. 314, comma 1, c.p.), la concussione (art. 317 c.p.), la corruzione impropria (art. 318 c.p.), la corruzione propria, semplice e aggravata (art. 319 e 319-bis c.p.), la corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.), l'indebita induzione a dare o promettere utilità (art. 319-quater, comma 1, c.p.), la corruzione di incaricato di pubblico servizio (art. 320 c.p.), la corruzione attiva (art. 321 c.p.), l'istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.), il peculato, la concussione, l'induzione indebita dare o promettere utilità, la corruzione e l'istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi e funzionari dell'Unione europea e di Stati esteri (art. 322-bis c.p.).

Con l'eccezione della liberazione anticipata, tali ipotesi delittuose costituiscono pertanto attualmente altrettante fattispecie «assolutamente ostative» alla concessione dei benefici penitenziari (tra cui l'affidamento in prova ai servizi sociali), salva la collaborazione positiva con la giustizia da parte dell'interessato ai sensi dell'art. 58-ter ord. penit. e dell'art. 323-bis c.p. e salva, altresì, la ricorrenza delle ipotesi di collaborazione «inesigibile» di cui al comma 1-bis dell'evocato art. 4-bis della legge penitenziaria.

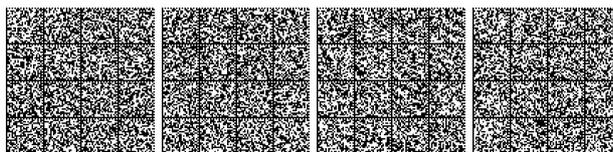
5. Con riguardo alle questioni dedotte dalla difesa del condannato, necessariamente preliminari all'esame del merito, il Collegio ritiene, innanzitutto, che non possa essere condiviso l'assunto per cui la già intervenuta sospensione dell'ordine di esecuzione ai sensi del comma 5 dell'art. 656 c.p.p. in relazione alla condanna *de qua* abbia sottratto l'intera vicenda esecutiva all'applicazione della più severa disciplina *medio tempore* introdotta, atteso il duplice rilievo che il diritto vivente non è affatto consolidato nel ritenere — in questa ipotesi — preclusa al pubblico ministero la revoca dell'ordine di esecuzione sospeso (registrandosi anzi, su tale controverso profilo operativo, prassi affatto difformi sul territorio nazionale); né, del resto, è possibile considerare unitariamente la fase procedimentale di impulso del P.M. governata dall'art. 656 c.p.p., e quella che si incardina successivamente (e solo eventualmente, nel caso di istanza dell'interessato o del suo difensore) avanti al Tribunale di sorveglianza, per ritenere che — *tempus regit actum* — eventuali modifiche peggiorative introdotte successivamente all'emissione (e contestuale sospensione) dell'ordine di esecuzione non possano riverberarsi nell'instaurato procedimento camerale di sorveglianza relativo alla decisione sulla istanza di misura alternativa relativa alla pena provvisoriamente sospesa.

La fase procedimentale della vicenda esecutiva che si apre con l'emissione da parte del P.M. dell'ordine di esecuzione e la sua contestuale sospensione è, infatti, destinata a completarsi o con la revoca della sospensione stessa in caso di inerzia del condannato, ovvero, nel caso in cui questi presenti un'istanza di misura alternativa, con la trasmissione della medesima al competente Tribunale di sorveglianza.

Tale passaggio procedimentale scandisce l'avvio della fase propriamente giurisdizionale della vicenda esecutiva, nella quale si dispiega l'apprezzamento discrezionale del giudice di sorveglianza in relazione ai presupposti e alle condizioni che consentono; o no, l'accesso del condannato a forme di esecuzione qualitativamente diverse dalla pena detentiva carceraria, costituendo una fase procedimentale affatto diversa e distinta dalla precedente sia dal punto di vista degli organi giudiziari coinvolti che sotto l'aspetto logico-giuridico e della disciplina processuale applicata. Tale ricostruzione trova solida base nella giurisprudenza di legittimità (Sez. Un., sent. n. 27919/2011), che afferma il 'principio per cui la norma sopravvenuta non possa operare retroattivamente, posta la regola che «ad ogni atto corrisponde una sola norma», ed è stato recentemente ripreso da un indirizzo di merito (ordinanza del Tribunale di Napoli, Sez. VII, del 28 febbraio 2019) che — pur non contestando l'assunto interpretativo tradizionale di attribuzione della natura processuale alle norme sull'esecuzione penale e penitenziaria — ha affermato il principio che gli ordini di esecuzione già sospesi anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 3/2019 non possono essere revocati in quanto la loro efficacia si consuma con la sospensione.

Deriva da tale cornice giuridico - normativa che eventuali modifiche normative o *overruling* giurisprudenziali che intervengano successivamente alla conclusione della fase di impulso governata dall'art. 656 c.p.p., pur non inficiando la legittimità e validità degli atti compiuti nella detta fase (*tempus regit actum*), devono necessariamente essere valutati in sede di procedimento giurisdizionale innanzi al giudice di sorveglianza. In tale senso è, del resto, la giurisprudenza della Cassazione (emblematica *ex multis* è la decisione di Cass., Sez. 1, sent. n. 52578 dell'11 novembre 2014 Cc. (dep. 18 dicembre 2014), Rv.262199-01, che ha applicato direttamente le modifiche introdotte nella disciplina dell'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato, ritenendo, appunto, immediatamente applicabili a tutti i rapporti esecutivi non esauriti le disposizioni normative *medio tempore* intervenute).

6. Del pari problematico appare, al Tribunale, invocare nel caso in esame il principio di matrice costituzionale che salvaguarda, nel caso di modifiche peggiorative sopravvenute, la già realizzata progressione trattamentale del condannato, vietando l'immotivata regressione qualora non dovuta ad una condotta colpevole dell'interessato. Nella fattispecie si tratta, invero, di persona che, al momento dell'entrata in vigore della disciplina di maggior rigore contenuta nella legge n. 3/2019, non si trovava sottoposta al trattamento penitenziario cui fa riferimento la Corte costituzionale, laddove si riferisce alla «progressività trattamentale e flessibilità della pena» (Corte cost., sentenza n. 255 del 2006; in senso conforme, sentenze n. 257 del 2006, n. 445 del 1997 e n. 504 del 1995), ovvero al graduale reinserimento del



condannato nel contesto sociale durante l'intero arco dell'esecuzione della pena (Corte cost., sent. 149 del 2018); né risulta convincente l'assunto che [l'interessato fosse già coinvolto in un rapporto di natura trattamentale con l'UEPE (in questo senso appare, invero, non condivisibile l'assunto che individua *dies a quo* del percorso rieducativo nel giorno di presentazione della domanda per l'applicazione di una misura alternativa alla detenzione).

Va osservato, al proposito, che la sentenza costituzionale n. 445 del 1997, nel riferirsi al trattamento penitenziario eventualmente in corso, sembra implicare necessariamente un effettivo e non episodico rapporto con gli organi della esecuzione (UEPE o équipe degli educatori) laddove afferma 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 ablative, riproducendo così quei caratteri di «revoca» non fondata sulla condotta colpevole del condannato che questa Corte ha già censurato e sulla medesima linea si pone il successivo arresto n. 137/1999 che sviluppa con riguardo ai permessi premio i medesimi principi già affermati dalla pronuncia n. 445/1997.

Anche a ritenere che principio di non regressione trattamentale possa estendersi ai condannati liberi, dei resto, non sembrano sussistere nella fattispecie quegli elementi che già consentirebbero di formulare una valutazione sicuramente positiva dei progressi trattamentali messi a segno dall'interessato, attesa la recentissima segnalazione che ha attinto il B... per violazione dell'art. 388 c.p. (commesso, nell'ipotesi accusatoria, il 23 dicembre 2018).

7. Quanto alla istanza di accertamento, della collaborazione positiva con la giustizia ovvero della collaborazione «impossibile», nei termini sopra precisati, che consentirebbe di superare lo sbarramento della preclusione in esame, il Tribunale ritiene che l'interessato non abbia collaborato con l'autorità giudiziaria in termini di efficacia tale da soddisfare i requisiti indicati nell'art. 58-ter, ord. penit., ovvero quelli di cui all'art. 323-bis, comma 2, c.p.

Nella sentenza della Corte di Appello di Venezia, invero, si afferma esplicitamente che sussistevano certamente conseguenze ulteriori dei reati commessi che l'interessato non ha provveduto a (cercare di) elidere: la Corte di appello, pur prendendo atto che il soggetto aveva versato 100.000 euro al comune di Venezia e 25.000 euro alla regione Veneto a titolo risarcitorio, non ha, infatti, riconosciuto al condannato la speciale attenuante di cui al n. 6 dell'art. 62 c.p., perché egli non aveva risarcito le persone offese del reato di concussione (in prime cure ascrittogli), il risarcimento dei danni era stato solo parziale anche a fronte degli ingenti guadagni realizzati dall'interessato con alcune operazioni immobiliari favorite dall'attività delinquenziale posta in essere e, in definitiva, assumendo che le dazioni del B... fossero « (...) poca cosa rispetto ai profitti conseguiti dai reati, se si tengono presenti i beni immobili acquistati e i redditi dichiarati dal B... elencati nella prima sentenza alle pagine 6 e 7 alle quali si rinvia integralmente» (sent. Corte Appello di Venezia, cit., p. XCVI).

Più oltre, la Corte nega, altresì, al condannato il riconoscimento dell'attenuante di cui all'art. 323-bis c.p., poiché « (...) in particolare, con riferimento alla individuazione degli altri responsabili va richiamato che dalle intercettazioni eseguite prima delle due prime ordinanze emesse il 21 marzo 2011 nei p.p. 8115/10 RGNR e 1009/11 RGNR erano già stati identificati tutti gli altri autori dei reati, che ragionevolmente il B... non avrebbe ammesso gli addebiti se non fossero state sequestrate rubriche e agende con testualmente all'esecuzione delle misure cautelari e che dall'esistenza di questa riservata contabilità era emersa prova già durante le intercettazioni. Da ultimo, non si è adoperato al fine del rintraccio dell'agenda del 2008. Le ammissioni negli interrogatori sono state parziali non avendo il B... contribuito a svelare i dettagli delle condotte degli altri imputati pertinenti ai capi in cui si contestavano specifiche condotte ed interventi dei pubblici ufficiali, funzionari e dipendenti.» (sent. Corte Appello di Venezia, cit., p. XCVI).

Alla luce di tale quadro emerge dunque che in favore dell'interessato non può riconoscersi l'accertamento della collaborazione prestata ai sensi degli articoli 58-ter, ord. penit. o 323-bis, c.p., poiché le ammissioni e dichiarazioni rese dall'odierno istante sono state solo parziali, sono residuati profili non accertati delle condotte criminose realizzate dagli altri imputati nella complessa vicenda corruttiva ed egli non ha agito se non in modesta misura per elidere le conseguenze dannose dei reati commessi. Per tali motivi, non vi sono neppure i presupposti per il riconoscimento della «impossibilità» della collaborazione per l'integrale accertamento dei fatti, dal momento che il B... sicuramente avrebbe potuto contribuire a chiarire gli ulteriori, numerosi profili fattuali che sono rimasti tuttora oscuri delle complesse vicende che lo hanno visto protagonista dei fatti delittuosi descritti nella sentenza della Corte di appello veneziana.

8. Da quanto sopra consegue che la concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale, appare preclusa dalla attuale formulazione dell'art. 4-bis, comma 1, ord. penit., vigente al momento della presente decisione.

Nell'intento di superare tale sbarramento, la difesa ha affacciato una lettura «convenzionalmente orientata» della sopra richiamata disposizione penitenziaria, assumendo le modifiche restrittive introdotte dalla legge n. 3/2019 non applicabili in via retroattiva, in mancanza di norme di diritto transitorio, prospettando al Tribunale la natura «sostan-



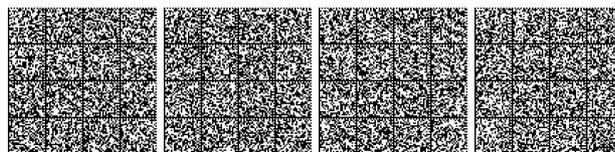
ziale» e non «processuale» della norma di nuova introduzione, e chiedendo, in applicazione dei principi espressi nell'art. 25 Cost., nell'art. 2 c.p. e nell'art. 7 CEDU (quest'ultimo letto alla luce della giurisprudenza europea), la declaratoria di irretroattività della legge penale più sfavorevole in relazione alle condanne per fatti-reato commessi in epoca antecedente all'entrata in vigore della normativa deteriore costituita, in questo caso, dalla modifica dell'art. 4-bis ord. penit., intervenuta ad opera dell'art. 1, comma 6, lett. b), legge n. 3/2019).

9. Riguardo a tale profilo, il Collegio è ben consapevole che la tesi secondo cui le disposizioni normative che disciplinano la fase dell'esecuzione penitenziaria e, segnatamente, quelle che regolano presupposti e condizioni di accesso alle misure alternative alla detenzione, hanno natura sostanziale e il relativo corollario della inapplicabilità di disposizioni peggiorative introdotte successivamente alle condanne per fatti-reato commessi anteriormente, pur trovando ormai ampio consenso nella più autorevole dottrina e riscontro in qualche indirizzo — anche recentissimo — della giurisprudenza di merito non è, invece, condiviso dalla giurisprudenza di legittimità. Quest'ultima, infatti, con orientamento costante, consolidatosi a partire dalla sopra citata pronuncia delle Sezioni unite (n. 24561/2006, ric. Aloi, Rv. 233976), ha affermato il principio che le disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione, non riguardando l'accertamento del reato e l'irrogazione della pena ma soltanto le modalità esecutive della stessa, non hanno carattere di norme penali sostanziali e pertanto, «in assenza di una specifica disciplina transitoria», soggiacciono al principio «*tempus regit actum*» e non alle regole dettate in materia di successione di norme penali nel tempo dall'art. 2 c.p. e dall'art. 25 della Costituzione, con la conseguenza che «un'eventuale modifica normativa che introduca una più severa disciplina è immediatamente applicabile a tutti i rapporti esecutivi che non siano ancora esauriti» (Cass., Sez. 1, n. 46649 del 11/11/2009, Nazar, Rv. 245511; Cass., Sez. 1, n. 11580 del 05/02/2013, Schirato, Rv. 255310).

Siffatta linea interpretativa è stata seguita dalla Cassazione con riguardo all'introduzione del divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione di cui alla lett. c) dell'art. 656, comma 9, c.p.p. per effetto della n. 251 del 2005 (Cass., Sez. 1, sent. n. 33062 del 19/09/2006, Cc, dep. 04/10/2006, Rv. 234384; conforme a Cass., Sez. I, n. 25113 e n. 29508/2006); in materia di estensione dell'espulsione dello straniero come misura alternativa alla detenzione, prevista dall'art. 16, comma quinto, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, operata con l'art. 6, comma 1, lett. a) del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito nella legge 21 febbraio 2014, n. 10 (Cass., Sez. 1, sent. n. 52578 del 11/11/2014 Cc. (dep. 18/12/2014), Rv.262199 - 01); in tema di aggravante ad effetto speciale di cui all'art. 628, comma 3, 3-*quinq*ues, c.p., che impedisce, ai sensi degli articoli 4-bis, ord. penit., e 656, comma 9, c.p.p., la sospensione dell'esecuzione della pena, anche se la circostanza sia entrata in vigore successivamente alla commissione del fatto, «avendo essa natura mista in forza della quale non produce solo effetti sostanziali, soggetti, pertanto, al principio di irretroattività, ma anche processuali, come il divieto di concessione di benefici penitenziari.» (Cass., Sez. 1, sent. n. 18496 del 31/01/2018 Cc., dep. 27/04/2018, Rv. 273070 - 01).

Più recentemente, tuttavia, una pronuncia di legittimità (Cass., Sez. 6, 14 marzo 2019, n. 12541, ric. Ferraresi), ha aperto una breccia in tale ermeneutica, fino ad oggi inscalfibile, prendendo le distanze da quella posizione, definita da autorevole dottrina come frutto di un criticabile «bizantinismo classificatorio», per allinearsi all'approccio «sostanzialistico» adottato dalla giurisprudenza della Corte EDU sulla «materia penale». La Cassazione ha richiamato, precisamente, la decisione della Corte edu, *Grande Chambre*, 21 ottobre 2013, Del Rio Prada c. Spagna, che ha ritenuto violato l'art. 7 par. 1 della CEDU da parte del governo spagnolo, sotto il profilo del «principio di affidamento» di una persona detenuta rispetto ad un mutamento *in pejus* introdotto per effetto della applicazione giurisprudenziale («*doctrina Parot*») nella disciplina relativa ad un istituto spagnolo affine alla nostra liberazione anticipata, affermando che, ai fini del rispetto dell'evocato principio di affidamento del condannato circa la «prevedibilità della sanzione penale», occorre avere riguardo non solo alla pena irrogata, ma anche alla sua concreta esecuzione (nel caso esaminato dalla Corte europea, l'istituto dell'ordinamento iberico aveva diretta incidenza sulla durata della pena da espiare).

Facendo applicazione di tale criterio sostanzialistico, la Cassazione è giunta a ritenere, con riferimento alle modificazioni *in pejus* introdotte dalla legge n. 3/2019 «(...) non manifestamente infondata la prospettazione difensiva secondo la quale l'aver il legislatore cambiato *in itinere* le “carte in tavola” senza prevedere alcuna norma transitoria presenti tratti di dubbia conformità con l'art. 7 CEDU e, quindi, con l'art. 117 Cost., là dove si traduce, per il [ricorrente], nel passaggio — “a sorpresa” e dunque non prevedibile — da una sanzione patteggiata “senza assaggio di pena” ad una sanzione con necessaria incarcerazione, giusta il già rilevato operare del combinato disposto degli articoli 656, comma 9 lett. a), codice procedura penale e 4-bis ord. penit.», ma non sollevando la relativa questione dal momento che essa «(...) afferisce non alla sentenza di patteggiamento oggetto del presente ricorso, ma all'esecuzione della pena applicata con la stessa sentenza, dunque ad uno snodo processuale diverso nonché logicamente e temporalmente successivo, di talché ai fini della decisione di questa Corte non rileva, potendo se del caso essere riproposta in sede di incidente di esecuzione» (Cass., Sez. 6, 14.03.2019, n. 12541, cit.).



Sulle medesime coordinate interpretative, sensibili alla necessità costituzionale di una lettura delle disposizioni dell'ordinamento interno conformi ai principi vigenti nell'ordinamento convenzionale europeo si collocano — come si è ricordato — alcuni recentissimi arresti di merito, tra cui l'ordinanza del GIP di Como dell'8 marzo 2019 che — in sede di incidente di esecuzione avverso un ordine di esecuzione pena non sospeso — ha adottato una interpretazione conforme ai principi convenzionali, annullando il provvedimento impugnato, ritenendo non necessario adire il Giudice delle leggi attraverso la rimessione della questione alla Corte costituzionale.

Secondo il giudice Iariano, invero, «quelle che vengono considerate norme meramente processuali, perché attinenti alle modalità di esecuzione della pena, sono in realtà norme che incidono sostanzialmente sulla natura afflittiva della pena» e, pertanto, una loro eventuale applicazione retroattiva «significa violare l'art. 117 Cost., integrato dall'art. 7 CEDU nonché gli art. 25, comma 2 Cost. e l'art. 2 c.p., norme il cui raggio di operatività non può non estendersi a tutte le disposizioni che, a prescindere dalle etichette, abbiano, come nel caso di specie, un contenuto afflittivo o intrinsecamente punitivo».

10. Questo Tribunale, condividendo nelle sue linee essenziali il percorso logico-giuridico seguito sia dalla Cassazione con la sentenza n. 12541/2019, sia dalla giurisprudenza di merito sopra richiamata, valuta necessario sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lett. b), della legge n. 3/2019, ritenendo di non adottare la via dell'interpretazione conforme a Costituzione, alla luce della posizione tuttora predominante, nei diritto vivente, contraria alla possibilità di applicare il principio di non retroattività della legge penale sfavorevole qualora si verta in materia di misure alternative alla detenzione.

11. Nel caso che qui occupa, invero, la questione della applicabilità ad una condanna relativa a fatti-reato commessi anteriormente alla entrata in vigore della più restrittiva disciplina introdotta dalla legge n. 3/2019 è certamente rilevante trattandosi, nella fattispecie, di domanda di concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale in rapporto a una pena detentiva applicata in forza di condanna per fatti commessi anteriormente alla modifica introdotta nell'art. 4-bis, ord. penit., 1, comma 6, lett. b) della legge n. 3/2019. Nel caso in esame, inoltre, per un verso deve escludersi — per i motivi sopra illustrati — la possibilità di superare il profilo di inammissibilità dell'istanza medesima indotta dalla preclusione di cui al comma 1, art. 4-bis, ord. penit., estesa dalla legge «spazzacorrotti» anche ai delitti per i quali il B... è stato condannato e, per l'altro verso, le già acquisite risultanze istruttorie offrono elementi che consentirebbero, nel merito, di addivenire ad una pronuncia favorevole all'interessato (eventualmente anche nei termini di una misura diversa da quella espressamente richiesta), considerando la regolare condotta tenuta dalla persona nel regime cautelare, il principio di risarcimento effettuato, la positiva situazione personale sotto il profilo socio-familiare e lavorativo, le prospettive che una messa alla prova possa favorire la risocializzazione della persona più efficacemente di una eventuale carcerazione dell'interessato.

12. Ciò posto in tema di rilevanza, questo Tribunale ritiene che la questione sia anche non manifestamente infondata, sotto i profili che di seguito si illustrano.

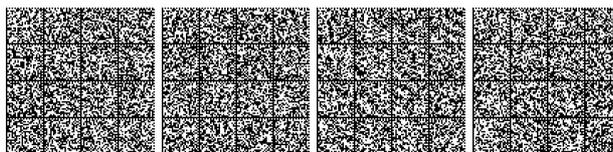
1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lett. b), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 per contrasto con gli articoli 25, comma 2, 117 Cost., 7 CEDU (violazione del principio di irretroattività della legge penale):*

stabilisce l'art. 7, paragrafo 1, CEDU: «Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso.» Viene in evidenza, ai fini che qui interessano, il secondo periodo della disposizione, il cui disposto riecheggia quanto stabiliscono, nell'ordinamento interno, l'art. 25 Cost., e l'art. 2 c.p.: nessuna conseguenza penale afflittiva introdotta con legge successiva può incidere sulla vicenda penale scaturita dalla commissione di un fatto-reato commesso anteriormente. A questo fine di civiltà giuridica, baluardo contro possibili abusi da parte dell'autorità statale, è, invero, istituito il principio di non retroattività della «legge penale» sfavorevole.

Seguendo un condivisibile approccio «sostanzialistico», la Corte edu ha riconosciuto che istituti, pur formalmente non classificati come «penali» e inseriti nel contesto della normativa di matrice penitenziaria, non possono essere considerati alla stregua di mere «modalità di esecuzione della pena» (e dunque sottratti al principio di irretroattività), qualora incidano su quest'ultima in termini di sostanziale modificazione quantitativa ovvero qualitativa della pena stessa.

È questo il caso delle misure alternative alla detenzione che, attuando il disposto costituzionale laddove esso prefigura un sistema in cui «le pene» devono tendere alla rieducazione del *reo* (art. 27, comma 3 Cost.), ammette la possibile diversificazione tipologica del trattamento sanzionatorio, realizzabile, soprattutto in seguito all'introduzione dell'ordinamento penitenziario del 1975, anche in sede esecutiva *post iudicatum*.

E proprio lo sviluppo della fase esecutiva sotto il governo della «giurisdizione rieducativa» amministrata da un giudice specializzato ha comportato il venir meno della stessa concezione del giudicato penale quale dato immutabile e cristallizzato al momento della definitività della condanna, per lasciare spazio ad un modello che, in vista dell'obiet-



tivo della risocializzazione della persona condannata, ammette ed anzi impone la duttile flessibilità della pena stessa nelle tipologie più idonee al perseguimento del fine costituzionalmente assegnato alla stessa. Tali modifiche, anche se attuate in forza di norme processuali o relative all'esecuzione della pena hanno, dunque, effetti che incidono sulla qualità essenziale della pena stessa, trasformando ad esempio una pena detentiva in una sanzione non detentiva. In altri termini, non si tratta già di mere «modalità di esecuzione della pena» bensì di modifiche tali da comportare una vera e propria sostituzione della specie della pena stessa, comportando una sostanziale decompressione della libertà personale rispetto alla prospettiva della esecuzione della pena detentiva.

Una eventuale modifica normativa (o giurisprudenziale) sopravvenuta che operi in senso restrittivo della disciplina dei presupposti e condizioni di accesso alle misure alternative alla detenzione incide, quindi, il profilo di garanzia «coperto» dall'evocato art. 7 CEDU, poiché essa viene a modificare la natura stessa della sanzione penale applicata, come già sopra si è rilevato, escludendo «ora per allora» che pene relative a determinati reati possano essere eseguite con tipologie diverse dalla pena detentiva carceraria.

La giurisprudenza costituzionale ha, del resto, da tempo riconosciuto che, a differenza degli istituti del trattamento penitenziario (quali, a es., i permessi premio), le misure alternative alla detenzione, «nell'estinguere lo *status* di detenuto, costituiscono altro *status* diverso e specifico rispetto a quello di semplice condannato» (Corte cost., sentenza n. 188 del 1990) tale da sospendere o interrompere il rapporto giuridico di esecuzione della pena detentiva, pur costituendo pur sempre sanzioni (negative) penali (anche se concedono ampi spazi di libertà) ma sostituendo al rapporto esecutivo della pena carceraria altro, diverso rapporto esecutivo, attinente, appunto, alla particolare misura alternativa applicata. In altri termini, nella prospettiva della Corte, «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» (Corte cost. sentenza n. 349/1993).

Per questa ragione, è ben chiara la distinzione tra mere modalità esecutive della pena e misure alternative ad essa, al punto che «L'Amministrazione penitenziaria può adottare provvedimenti in ordine alle modalità di esecuzione della pena (*rectius*: della detenzione), che non eccedono il sacrificio della libertà personale già potenzialmente imposto al detenuto con la sentenza di condanna, e che naturalmente rimangono soggetti ai limiti ed alle garanzie previsti dalla Costituzione in ordine al divieto di ogni violenza fisica e morale (art. 13, quarto comma), o di trattamenti contrari ai sensi di umanità (art. 27, terzo comma), ed al diritto di difesa (art. 24).

Ma è certamente da escludere che misure di natura sostanziale che incidono sulla qualità e quantità della pena, quali quelle che comportano un sia pur temporaneo distacco, totale o parziale, dal carcere (c.d. misure extramurali), e che perciò stesso modificano il grado di privazione della libertà personale imposto al detenuto, possano essere adottate al di fuori dei principi della riserva di legge e della riserva di giurisdizione specificamente indicati dall'art. 13, secondo comma, della Costituzione.» (Corte cost. sentenza n. 349/1993, cit.). Ed ancor più eloquente, in questa ottica, è il successivo passaggio: «Vi è infatti una distinzione sostanziale tra modalità di trattamento del detenuto all'interno dell'istituto penitenziario — la cui applicazione è demandata di regola all'Amministrazione, anche se sotto la vigilanza del magistrato di sorveglianza (v. art. 69 Ordinamento Penitenziario), o con possibilità di reclamo al Tribunale di sorveglianza (v. art. 14-ter Ordinamento Penitenziario) — e misure che ammettono a forme di espiazione della pena fuori dal carcere (previste, per lo più, al Capo VI del Titolo I dell'Ordinamento Penitenziario, "Misure alternative alla detenzione": affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare, semilibertà, liberazione anticipata, licenze; ma anche l'assegnazione al lavoro esterno o i permessi premio previsti al Capo III) le quali sono sempre di competenza dell'Autorità Giudiziaria (v. articoli 21, 30, 30-ter, 69 e 70 dell'Ordinamento penitenziario) proprio perché incidono sostanzialmente sull'esecuzione della pena e, quindi, sul grado di libertà personale del detenuto.» (Corte cost. 349/1993, cit.).

Appare difficile, alla luce di tale quadro, continuare a seguire l'affermazione della giurisprudenza di legittimità per cui si tratterebbe, in tali ipotesi, di norme "processuali" non afferendo le medesime ai profili di accertamento del reato e di irrogazione della pena, poiché proprio di questo in effetti le disposizioni in materia di misure alternative alla detenzione (e non solo) si occupano. Si osserva, del resto, che il *leading precedent* delle Sezioni Unite del 2006 muoveva, per abbracciare la tesi della natura processuale delle disposizioni penitenziarie, anche dalla constatazione che «il problema non risulta affrontato specificamente dalla dottrina. Ma in linea generale questa è propensa a estendere il principio di irretroattività delle norme penali di cui all'art. 25 Cost., comma 2, a tutte le disposizioni limitative dei diritti di libertà, tra le quali rientrano indubbiamente anche quelle che escludono la sospensione della carcerazione e l'applicazione di misure alternative alla detenzione. Diametralmente opposta è però la soluzione adottata dalla costante giurisprudenza di legittimità (...).»

Che la questione meriti, oggi, una approfondita riflessione tale da indurre un *revirement*, lo aveva già segnalato, del resto, lo stesso Giudice delle leggi nella sentenza n. 306 del 1993, quando osservava: «Circa il presupposto da cui i giudici a *quibus* muovono, e cioè che detto principio [il principio di irretroattività della norma penale sfavorevole,



n.d.r.] sia dettato, oltre che per la pena, anche per le disposizioni che ne regolano l'esecuzione, può astrattamente ipotizzarsi — nel caso che tale assunto, che potrebbe meritare una seria riflessione, fosse riconosciuto valido — che il divieto di introdurre siffatte innovazioni sia fatto risalire, alternativamente: o al momento della commissione del reato; o al momento del passaggio in giudicato della sentenza di condanna; o al momento dell'inizio dell'esecuzione; o, ancora, al momento della maturazione dei presupposti ovvero a quello della concessione della misura alternativa.» In quell'occasione, tuttavia, la Corte non aveva preso in considerazione la dedotta censura poiché «(...) i sei casi descritti nelle ordinanze concernono la revoca della semilibertà (cui si accede dopo l'espiazione di metà della pena) nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 630 del codice penale (cinque casi) o all'art. 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, per i quali sono previsti livelli di pena assai elevati; che la disciplina della semilibertà ha subito nel tempo modificazioni in tema di preclusioni oggettive alla sua concessione; che, infine, le ordinanze di remissione non contengono i riferimenti in fatto idonei a precisare quale fosse la legge applicabile in ciascuno dei predetti momenti. Di conseguenza, al di fuori dell'ipotesi in cui debba farsi riferimento all'ultimo di questi, l'indagine sul quesito principale circa l'applicabilità dell'art. 25, secondo comma, Cost. nella materia in esame, dovendo necessariamente muovere dalla premessa della sua sicura rilevanza nei giudizi a *quibus*, non può essere compiuta perché rischia di restare astratta.» Nella fattispecie, come si è sopra illustrato, la rilevanza della questione è invece concreta.

Nel caso in valutazione, atteso che — per le considerazioni sopra esposte — modifiche che comportano una sostanziale modificazione nel grado di privazione della libertà personale non possono considerarsi fenomeno privo di rilievo sotto il profilo costituzionale (Corte cost., sent. 306 del 1993), la violazione costituzionale sembra dunque al Collegio si concretizzi nell'assenza di una disposizione di natura transitoria che faccia decorrere — in aderenza ai principi iscritti negli artt. 25, comma 2, 117 Cost. e 7 CEDU — l'efficacia delle più restrittive disposizioni introdotte, in un contesto normativo che assume natura "sostanziale", dalla data di vigenza della legge n. 3/2019, non applicandosi così le modifiche sfavorevoli alle pene relative a fatti commessi anteriormente.

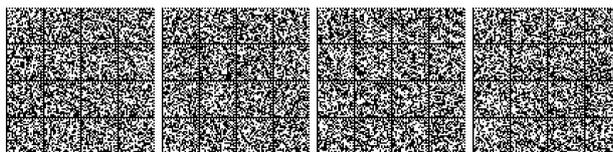
A conferma della necessità costituzionale di una tale disposizione giova ricordare che il legislatore aveva introdotto una norma transitoria con l'art. 4 della legge 12 luglio 1991, n. 203, di conversione del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, che ha circoscritto l'applicabilità della norma limitativa della concessione dei benefici penitenziari per taluni delitti (di cui all'art. 58-*quater*, quarto comma, della legge n. 354 del 1975) ai condannati per delitti commessi dopo l'entrata in vigore del predetto decreto. Con tale disposizione, il legislatore sembra aver dunque implicitamente riconosciuto la valenza del principio di irretroattività della norma penale meno favorevole anche con riferimento al regime della pena, indicando che il divieto di retroattività vale ogni qualvolta si voglia introdurre un nuovo e più sfavorevole regime.

Ricorda a tal proposito il Tribunale che, tutte le volte in cui il legislatore non ha fatto applicazione di tale principio, è dovuta intervenire la Corte costituzionale reiteratamente affermando quello che nella prassi della giurisdizione rieducativa viene chiamato «principio di non regressione per fatto incolpevole del trattamento», dichiarando cioè l'illegittimità delle norme sopravvenute nella parte in cui esse non prevedono che i benefici in esse indicati possano essere concessi nei confronti dei condannati che abbiano già raggiunto sulla base della normativa previgente un grado di rieducazione adeguato ai benefici richiesti (Corte cost. n. 79/2007; n. 257/2006; n. 137/1999; n. 445/1997).

Osserva, altresì, il Tribunale quale sia l'estrema labilità dei confini cui per tale via il giudice delle leggi ha inteso restituire all'apprezzamento discrezionale della giurisdizione rieducativa la valutazione dell'avvenuto raggiungimento del «grado di rieducazione adeguato ai benefici richiesti», laddove è noto come il margine tra ammissibilità dell'istanza e merito della decisione ha rischiato nella prassi di assumere connotati di sostanziale impercettibilità.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6. lett. b), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 per contrasto con li articoli 25, comma 2, 117 Cost., 7 CEDU (violazione del principio di affidamento):*

La modifica *in pejus* del quadro normativo sostanziale di riferimento sembra, altresì, ledere il "principio di affidamento" tutelato dal principio di irretroattività in materia penale, sancito dagli articoli 25, comma 2, 117 Cost., 7 CEDU. Invero, anche nell'ipotesi in cui non si ritenesse dogmaticamente condivisibile la tesi per cui il momento della commissione del reato costituisce il momento in cui si cristallizza non solo il trattamento sanzionatorio dal punto di vista dell'entità della pena che potrà essere irrogata ma anche la qualità tipologica della stessa, la più autorevole dottrina ha comunque affermato che tale "punto fermo" del quadro sanzionatorio non potrebbe comunque essere fissato oltre la data del passaggio in giudicato della sentenza di condanna, poiché è (quantomeno) da tale passaggio formale che si rende concreta nei confronti del *reo* la potestà punitiva dello Stato, così che lederebbe [e legittime aspettative del condannato ogni eventuale modifica che rendesse più severo il trattamento sanzionatorio, aggravando in tal modo la pena stabilita dal giudice in relazione alla condotta penalmente illecita accertata in capo al soggetto. Tale legittimo affidamento non può che comprendere tanto l'*an*, quanto la tipologia, quanto ancora la dimensione quantitativa della sanzione penale che lo Stato promette di irrogare al colpevole se quel determinato reato verrà accertato.



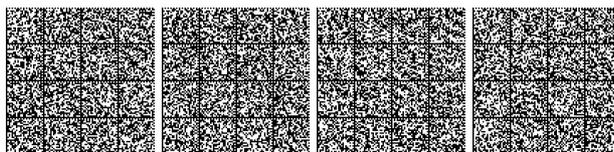
In questa prospettiva, del resto, la Corte europea ha interpretato principio iscritto nell'art. 7 della Convenzione edu nel senso che quest'ultimo codifichi il divieto per gli Stati di imporre una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso, secondo un criterio che identifica la "legge" nei contorni di "regola di giudizio accessibile e prevedibile" nei cui confronti il consociato nutre un legittimo affidamento. Con una ormai numerosa serie di pronunce, la Corte di Strasburgo ha, invero, adottato una giurisprudenza consolidata su tali coordinate, censurando le disposizioni degli ordinamenti interni che introducevano ipotesi di applicazione retroattiva di pene (intese in senso sostanziale) più severe. Si allude, a titolo di esempio, alla sentenza *Gurguchiani c. Spagna*, che ha affermato l'illegittimità dell'espulsione, prevista obbligatoriamente in sostituzione della pena detentiva da una nuova normativa successiva alla commissione del fatto (laddove la legge vigente al momento della commissione del reato stabiliva la detta sostituzione in via meramente eventuale ad opera del giudice); e alla sentenza *M. c. Germania* (ric. n. 19359/04) che ha censurato l'applicazione retroattiva del nuovo e più duro regime di durata della «custodia di sicurezza» (*Sicherungsverwahrung*), misura personale che, in base ad una legge introdotta successivamente alla commissione del fatto, non era più limitata, nel massimo, a dieci anni; e alla già ricordata sentenza *Del Rio Prada c. Spagna* che ha ritenuto parte integrante del "diritto penale materiale" l'istituto della *redención de penas por trabajo* del diritto spagnolo (istituto affine alla nostra liberazione anticipata). Tale arresto europeo, in particolare, afferma il principio che la "prevedibilità" cui si riferisce l'art. 7 CEDU non riguarda soltanto la sanzione, ma anche la sua esecuzione e che, a tali fini, non è determinante il settore ordinamentale nazionale sul cui versante si colloca l'espiazione, se di diritto sostanziale o di diritto processuale. E sulla stessa linea "sostanzialista" pare, del resto, orientarsi la giurisprudenza di legittimità nel ritenere ipotesi di palese violazione del principio dell'affidamento quando le concrete ricadute negative previste da una disposizione normativa conseguano non alla condotta dell'imputato/condannato, bensì dipendano da fattori esterni, aleatori, del tutto sottratti alla sua sfera di controllo (Sez. Un. , 12 luglio 2007, n. 27614), escludendo — per tali motivi — la modifica retroattiva *in pejus* di misure cautelari (Sez. Un. , sent. 14 luglio 2011, n. 27919, cit.), evidenziando che, in ordine alle norme processuali, occorre adottare un approccio sostanzialistico, valutandone in concreto l'effettivo impatto sui diritti fondamentali (*in primis*, sulla libertà personale).

Il fondamentale e qui rilevante profilo che involge il rispetto dell'affidamento del consociato si individua nella posizione del condannato, ai cui occhi l'eventuale condanna per il fatto-reato commesso non avrebbe comportato necessariamente una pena carceraria, poiché la pena sarebbe stata sospesa (come in effetti è avvenuto) e il giudice di sorveglianza avrebbe potuto applicare una misura alternativa alla pena detentiva (come si sarebbe, in effetti, potuto in assenza della normativa più sfavorevole introdotta *ex abrupto* nel quadro giuridico - normativo vigente al momento della commissione dei delitti e del passaggio in giudicato della relativa condanna): tale affidamento è stato, tuttavia, irrimediabilmente travolto dalla immediata vigenza delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 6, lett. b) della legge n. 3/2019.

La legge «Spazzacorrotti» ha, infatti, inciso — per dichiarata volontà dei suoi promotori — proprio sull'inasprimento del trattamento sanzionatorio per i colpevoli dei delitti contro la P.A. ivi previsti, con il preciso intento di politica criminale di rendere effettivo l'ordinario ricorso alla pena detentiva carceraria in quelle ipotesi in cui, nella normalità dei casi, i condannati potevano aspirare dallo *status libertatis* alla concessione di una pena non detentiva. Non si tratta, quindi, di modifiche intervenute sulle mere modalità esecutive della pena detentiva (come potrebbero essere quelle, in ipotesi, introdotte per limitare il numero di telefonate o di colloqui esterni per i corruttori), ma di una vera e propria trasformazione della tipologia di pena eseguibile (che da meramente limitativa della libertà diventa radicalmente privativa della libertà personale), con l'obiettivo di un inasprimento della sanzione stessa.

Alla luce del quadro costituzionale e convenzionale sopra delineato, le disposizioni della legge n. 3/2019 che rendono più severo il trattamento sanzionatorio delle condotte illecite in materia di taluni reati contro la P.A. si configurano come un mutamento imprevedibile e indipendente dalla "sfera di controllo del soggetto, tale da modificare in senso sostanziale il quadro giuridico - normativo che il soggetto aveva di fronte a se nel momento in cui si è determinato nella sua scelta delinquenziale, con piena consapevolezza delle relative conseguenze, così da poterne adeguatamente ponderare i benefici e gli svantaggi. Tra i benefici, in primo luogo, l'applicazione di una misura alternativa alla detenzione, l'estinzione della pena e delle pene accessorie una volta espia la pena con l'affidamento al servizio sociale, alla stregua della originaria disciplina e, infine, la completa riabilitazione una volta decorsi tre anni dall'integrale esecuzione della pena.

Ebbene, tutti questi punti fermi sono stati travolti dalla legge «Spazzacorrotti», che — "cambiando le carte in tavola" — ha trasformato radicalmente la risposta sanzionatoria, prevedendo quale soluzione ordinaria l'esecuzione della pena in carcere, e tempi molto più lunghi per il conseguimento degli effetti estintivi sopra indicati (c.d. "daspo per i correttori"), determinando un *vulnus* nel principio di affidamento convenzionalmente e costituzionalmente tutelato (art. 25, comma 2, 117 Cost., art. 7 CEDU), di cui è titolare anche il condannato nel caso che qui occupa.



Sulla esigenza costituzionale di salvaguardare il principio di affidamento, del reato, pare orientarsi anche la più recente elaborazione della Corte costituzionale che — con una recente pronuncia (sentenza n. 223 del 2018), con una sintesi ermeneutica chiaramente ispirata all’approccio sostanzialistico seguito dalla CEDU — ha riconosciuto l’estensione dell’“ombrello garantistico” approntato dall’art. 25, comma 2, Cost. (incluso dunque il divieto di applicazione retroattiva di una legge che punisca più severamente un fatto già precedentemente sanzionato) “anche al diritto sanzionatorio amministrativo, al quale pure si estende, come pure questa Corte ha già in più occasioni riconosciuto (sentenze n. 276 del 2016 e n. 104 del 2014), la fondamentale garanzia di irretroattività sancita dall’art. 25, secondo comma, Cost., interpretata anche alla luce delle indicazioni derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani, e in particolare della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo relativa all’art. 7 CEDU”, precisando ancora che «[a]nche rispetto alle sanzioni amministrative a carattere punitivo si impone infatti la medesima esigenza, di cui tradizionalmente si fa carico il sistema penale in senso stretto, di non sorprendere la persona con una sanzione non prevedibile al momento della commissione del fatto».

3) *Illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 6, lett. b), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 per contrasto con gli articoli 3 e 27 comma 3, Cost.:*

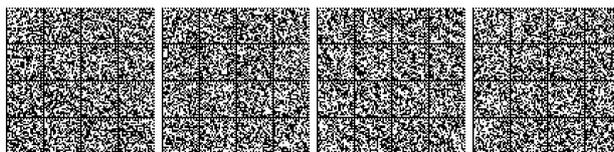
L’assenza, nella fattispecie, di una disposizione di natura transitoria limitativa dell’efficacia delle disposizioni più restrittive alle esecuzioni relative a fatti-reato posteriori vulnera, inoltre, il principio di ragionevolezza e del canone rieducativo iscritto nell’art. 3 e 27, comma 3, Cost. La disciplina più severa, incidendo su esecuzioni relative a fatti commessi anteriormente, produce, infatti, una irragionevole disparità di trattamento tra soggetti che giudicati colpevoli dei medesimi delitti, abbiano visto decisa dal giudice di sorveglianza la propria istanza di misura alternativa prima della vigenza della legge n. 3/2019 o successivamente a tale data, per mera casualità o per il difforme carico dei tribunali di sorveglianza sul territorio nazionale che, secondo dato di comune esperienza, vede soggetti correi nel medesimo reato accedere all’esecuzione della pena (detentiva o extramuraria) con tempistiche diverse dovute appunto a circostanze casuali o comunque indipendenti dalla [oro volontà, determinando in modo irrazionale gli esiti processuali indipendentemente dal coefficiente di meritevolezza dei singoli condannati. Tale situazione viola, altresì, per i medesimi motivi, il principio sancito dal comma 3, art. 27 Cost., nella misura in cui incide in senso deteriore sulla libertà personale dei condannati e sui connessi percorsi rieducativi senza alcuna correlazione con un giudizio sulla personalità dei medesimi e sul grado di rieducazione da essi raggiunto (Corte cost., sent. 204/1974).

Invero, come ha affermato in più occasioni il Giudice delle leggi, anche le misure alternative alla detenzione, in quanti variante tipologica delle “pene” cui si riferisce l’art. 27 della Carta fondamentale, devono uniformarsi ai principi di proporzionalità e individualizzazione della pena, cui l’esecuzione deve essere improntata (Corte cost., sentenze n. 50 del 1980 e n. 203 del 1991), nel senso che eguaglianza di fronte alla pena significa proporzione della medesima alle personali responsabilità ed alle esigenze di risposta che ne conseguono (Corte cost., sentenze n. 299 del 1992 e n. 306 del 1993). La recente sentenza costituzionale n. 149/2018 — ha ribadito la prevalenza della funzione rieducativa della pena sulle altre finalità della stessa, attribuendole i caratteri di «imperativo costituzionale», «finalità ineliminabile, che deve sempre essere garantita anche nei confronti di autori di delitti gravissimi», ontologicamente incompatibile con previsioni di automatiche preclusioni applicative delle misure alternative alla detenzione, ricavando da tale principio coronario per il quale vige «il principio della non sacrificabilità della funzione rieducativa sull’altare di ogni altra, pur legittima, funzione della pena (sentenze n. 78 del 2007, n. 257 del 2006, n. 68 del 1995, n. 306 del 1993 e n. 313 del 1990)».

Ne consegue, anche sotto tale profilo, il contrasto della disposizione dell’art. 1, comma 6, lett. b) della legge n. 3/2019 con gli evocati parametri costituzionali nella parte in cui, ammettendo una applicazione retroattiva delle neointrodotte preclusioni in materia di misure alternative alla detenzione relative ai delitti in materia di corruzione anteriormente commessi, incide in modo irragionevole sul percorso rieducativo, senza che tale *vulnus* sia ricollegabile a comportamento colpevole del condannato e senza che, per tale ragione, sia consentita al giudice specializzato una valutazione individualizzata atta a verificare, nel caso concreto, la sussistenza dei presupposti per l’applicazione delle misure a più alta valenza risocializzante.

13. La questione di costituzionalità è dunque, nei termini e per i motivi sopra illustrati, rilevante e non manifestamente infondata.

14. Tribunale di sorveglianza ritiene, pertanto, di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 6, lett. b), della legge 9 gennaio 2019, n. 3, nella parte in cui, modificando l’art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, si applica anche in relazione ai delitti di cui agli articoli 318, 319, 319-*quater* e 321 c.p., commessi anteriormente all’entrata in vigore della medesima legge, per contrasto con gli articoli 3, 25 comma 2, 27 comma 3, 117 Cost., art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950;



15. Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve essere dichiarata la sospensione del presente procedimento con immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Sentiti il parere del P.G. e la difesa, che ha concluso come in atti;

Visti gli articoli 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, 666 e 678, c.p.p.,

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lett. b), della legge 9 gennaio 2019, n. 3, nella parte in cui, modificando l'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, si applica anche in relazione ai delitti di cui agli articoli 318, 319, 319-quater e 321 c.p., commessi anteriormente all'entrata in vigore della medesima legge, per contrasto con gli articoli 3, 25 comma 2, 27 comma 3, 117 Cost., art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950;

Dichiara la sospensione del presente procedimento.

Manda alla Cancelleria per la notifica di copia della presente ordinanza all'interessato, al suo difensore, al Procuratore Generale presso la Corte di appello di Venezia, al Presidente del Consiglio dei ministri, per la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Venezia, così deciso il 2 aprile 2019

Il Presidente: PAVARIN

Il Magistrato estensore: FIORENTIN

19C00195

N. 131

*Ordinanza del 14 maggio 2019 del Tribunale di sorveglianza di Milano
nel procedimento di sorveglianza nei confronti di C. A.*

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Condannati a pene detentive temporanee per il delitto di cui all'art. 630, comma secondo, del codice penale che abbiano cagionato la morte del sequestrato - Divieto di concessione dei benefici indicati nel comma 1 dell'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 se non abbiano effettivamente espiato almeno due terzi della pena.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà), art. 58-quater, comma 4.

TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA DI MILANO

UFFICIO DI SORVEGLIANZA

Nel procedimento di sorveglianza nei confronti di: C. A., nata in Germania il ...; attualmente detenuta presso la ...; difesa di fiducia dall'avv. Corrado Limentani del Foro di Milano, avente per oggetto istanza di permesso premio ex art. 30-ter OP;

in espiatione della pena di cui al seguente titolo esecutivo: cumulo PG Bologna n. 205/2012 SIEP; pena da espiare: anni 24 di reclusione;

decorrenza pena 1° aprile 2006; fine pena attuale al 29 agosto 2027;



reati per cui vi è condanna in esecuzione: concorso in sequestro di persona a scopo di estorsione da cui è derivata la morte della persona sequestrata, ai sensi dell'art. 630 comma 2 del codice penale.

Vista l'istanza di riconoscimento della c.d. collaborazione impossibile o irrilevante, avanzata dalla detenuta in data 28 settembre 2018, ai fini di accedere — ai sensi degli articoli 4-*bis* comma 1-*bis* e 30-*ter* OP — ai benefici penitenziari e, in particolare, ai permessi premio (così come da istanza pervenuta in data 2 ottobre 2018);

RITENUTO IN FATTO

La detenuta, con sentenza della Corte di Assise d'Appello di Bologna del 17 giugno 2011 (divenuta irrevocabile il 13 marzo 2012), è stata condannata, ai sensi dell'art. 630 comma 2 del codice penale, alla pena di anni ventiquattro di reclusione per sequestro in concorso a scopo di estorsione, aggravato dalla morte della persona sequestrata, come conseguenza non voluta.

Ad oggi la C. ha espiato effettivamente in carcere anni tredici, mesi uno, giorni dodici di reclusione, a cui si aggiungono anni due, mesi sette, giorni cinque di liberazione anticipata.

La detenuta ha chiesto di usufruire del primo permesso premio, da trascorrere presso l'appartamento (sito in ...) dell'Associazione ..., al fine di coltivare i propri affetti familiari (in particolare con il figlio minore, a cui la C. è molto legata).

Nell'ultimo aggiornamento della sintesi (in data 20 giugno 2018) l'équipe formula come ipotesi trattamentale la concessione dei benefici richiesti e la Direzione dell'Istituto (in data 2 ottobre 2018) esprime parere favorevole.

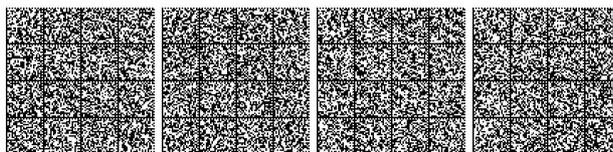
Dai colloqui con l'esperta psicologa è emerso che la detenuta si mostra assolutamente consapevole della gravità del reato, palesando contenuti di profondo dolore nei confronti della vittima e dei suoi familiari, seppur la medesima, distanziandosi da quanto riportato in sentenza, ha sempre negato di aver partecipato alla formulazione del piano di reato, proiettando, invece, la colpa su chi materialmente ha commesso questo grave delitto; nonostante ciò, la detenuta ha sempre manifestato autentici sentimenti di colpa rispetto al reato per cui si trova ristretta.

Si specifica che il reato per cui la C. è ristretta è un fatto che, per la crudeltà e violenza delle azioni criminali, ha avuto notevole rilevanza mediatica: la detenuta è stata ritenuta colpevole di aver preso parte, in concorso con il suo ex convivente M. G. A. e con S. R., alla pianificazione del rapimento del piccolo T. O.; il piano criminale era stato organizzato allo scopo di estorcere denaro alla famiglia per la liberazione del bambino, ma si è poi concluso con la morte di quest'ultimo, ucciso da R. ed A. immediatamente dopo il rapimento, per evitare di venire scoperti dalle forze dell'ordine impegnate nelle ricerche del piccolo.

Mentre i due correi hanno ammesso le proprie responsabilità circa l'ideazione e la commissione del fatto anche omicidiario, la C. ha sempre affermato di non avere mai condiviso il piano criminale fino all'uccisione del piccolo (come del resto confermato anche in fase di cognizione dall'A., salvo poi ritrattare nelle fasi finali del processo, accusando anche la ex compagna). Infatti, i due uomini sono stati condannati all'ergastolo per avere cagionato (dolosamente) la morte del sequestrato, ai sensi dell'art. 630. comma 3 del codice penale; mentre la donna è stata condannata alla pena della reclusione di anni ventiquattro per avere cagionato la morte della vittima, come conseguenza non voluta del sequestro, ai sensi dell'art. 630, comma 2 del codice penale.

Ciò premesso in fatto, deve affrontarsi la questione preliminare di ammissibilità dell'istanza avanzata dalla detenuta, alla stregua di quanto previsto dall'art. 58-*quater* comma 4 OP.

Nella suddetta istanza in data 2 ottobre 2018 la detenuta, dopo aver asserito la sua totale estraneità da contesti di criminalità organizzata ed altresì l'evidente impossibilità di una sua collaborazione «attiva» («in quanto i fatti a me ascritti sono stati integralmente accertati con sentenza passata in giudicato. Inoltre il mio ruolo, così come accertato in sentenza, è stato di secondo piano e nulla potrei comunque ulteriormente riferire in ordine a un episodio ormai definitivamente accertato»), sosteneva sussistessero i termini di legge per poter accedere ai permessi premio; ciò — a suo dire — perché il reato ascritto (art. 630, comma 2 del codice penale) non rientrerebbe tra quelli previsti dall'art. 58-*quater*, comma 4 OP. In particolare, la condannata, citando la sentenza della Corte costituzionale n. 149/2018, ha ritenuto che il richiamo operato dall'art. 58-*quater*, comma 4 OP all'art. 630 del codice penale sia da intendersi esclusivamente con riferimento al comma terzo di quest'ultimo articolo; a suo dire, l'art. 58-*quater*, comma 4 OP si riferirebbe espressamente ai condannati per sequestro di persona «che abbiano cagionato la morte del sequestrato» e, dunque, non ai casi in cui la morte del sequestrato sia derivata dal delitto come conseguenza non voluta dal *reo*, ai sensi dell'art. 630, comma 2 del codice penale, che è la fattispecie a lei ascritta.



La questione appena prospettata impone di analizzare la disposizione di cui all'art. 58-*quater*, comma 4 OP, la quale pone una disciplina molto chiara: per determinati tipi di reato («i condannati per i delitti di cui agli articoli 289-*bis* e 630 del codice penale che abbiano cagionato la morte del sequestrato») l'ammissibilità dei benefici di cui all'art. 4-*bis*, comma 1 OP è subordinata all'espiazione effettiva di almeno due terzi della pena inflitta in caso di pena temporanea o, nel caso dell'ergastolo, almeno ventisei anni.

Ciò premesso, è necessario anzitutto analizzare il significato dell'espressione contenuta nell'art. 58-*quater*, comma 4 OP «che abbiano cagionato la morte del sequestrato», concentrandosi in particolare sul significato giuridico del verbo «cagionare».

È evidente che nel caso di specie non si tratti di omicidio volontario, ma di delitto aggravato dall'evento. E' ben vero che lo schema legale di tale delitto aggravato è costruito in termini di responsabilità oggettiva, poiché non sembra richiedere alcuna partecipazione soggettiva rispetto all'evento, che deriva solo causalmente dalla condotta materiale dell'agente; tuttavia, preso atto della sussistenza del nesso di causalità (imputabilità di tipo oggettivo), alla luce del principio di colpevolezza, è necessario interpretare tale fattispecie nel senso della necessaria presenza di una quota di colpa anche rispetto all'evento non voluto. In altri termini, l'aver cagionato la morte del sequestrato appare un presupposto imprescindibile per la configurazione di tale fattispecie di reato, e ciò indipendentemente dal fatto che la morte sia stata effettivamente voluta (nel caso del terzo comma dell'art. 630 del codice penale) o non voluta (nel caso del secondo comma dell'art. 630 del codice penale) dalla detenuta. Dunque, il verbo «cagionare» — a differenza di quanto sostenuto dall'istante — non implica necessariamente la sussistenza in capo all'agente della volontà di causare la morte della vittima, come avviene nei casi di omicidio doloso. In questo senso, dunque, la C. ha, in effetti, concorso a cagionare la morte del piccolo T., nel senso che (anche) la sua condotta ha causato l'evento morte, anche se non effettivamente voluto.

Dunque, il fatto che l'art. 58-*quater* comma 4 OP contenga l'espressione «che abbiano cagionato la morte del sequestrato» significa necessariamente che le soglie di legittimità contenute in tale norma si riferiscono a tutti i condannati del delitto di cui all'art. 630 del codice penale, che abbiano cagionato la morte della vittima, sia con dolo sia con la sola previsione dell'evento, nei termini in cui la giurisprudenza di legittimità interpreta la fattispecie del delitto aggravato dall'evento. Ne consegue che la posizione giuridica della C. rientra pienamente nella disciplina di cui al comma quarto dell'art. 58-*quater* OP.

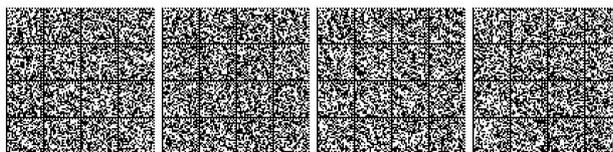
Chiarito ciò, va rilevato che la C., condannata ad anni ventiquattro di reclusione, ad oggi ha effettivamente espiauto anni tredici, mesi uno, giorni dodici di reclusione (esclusi anni due, mesi sette, giorni cinque di L.A., come richiesto dall'avverbio «effettivamente» presente nel testo della norma in questione; interpretazione confermata del resto anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 149/2018); ai sensi dell'art. 58 comma 4 OP, dunque, vi sarebbe una preclusione temporale per l'accesso ai permessi premio, non avendo la detenuta espiauto i due terzi della pena inflitta (16 su 24 anni di reclusione): l'istanza sarebbe perciò inammissibile e ciò senza alcun rilievo, peraltro, del riconoscimento della collaborazione impossibile (richiesto dalla detenuta in data 28 settembre 2018).

Infatti, posto che l'art. 58-*ter* comma 1 OP esclude l'applicabilità dei limiti di pena in esso indicati nel caso di collaborazione positiva (o nelle condizioni ad essa equiparate ai sensi dell'art. 4-*bis*, comma 1-*bis* OP), una medesima deroga non è invece prevista nell'ordinamento penitenziario per i limiti di pena fissati dall'art. 58-*quater* comma 4 OP; quest'ultimo articolo quindi «si pone come norma speciale rispetto alla previsione dell'art. 58-*ter* ord. penit.» (sentenza Corte Suprema di Cassazione, Prima sezione Penale, n. 3758/2016).

Va però rilevato che la suddetta disciplina è stata dichiarata incostituzionale con recente sentenza della Corte costituzionale n. 149/2018 con esclusivo riferimento, tuttavia, ai soli condannati all'ergastolo per i delitti di cui agli articoli 289-*bis* e 630 comma 3 del codice penale, con le seguenti motivazioni:

la Corte costituzionale ha censurato la disposizione di cui all'art. 58-*quater* comma 4 OP perché contraria al principio di uguaglianza ex art. 3 Cost., evidenziando alcuni profili differenziali del regime applicabile ai soli condannati all'ergastolo per sequestro a scopo di estorsione, terrorismo o eversione, rispetto a quello applicabile alla generalità degli altri condannati all'ergastolo, soggetti o meno alle preclusioni di cui all'art. 4-*bis* OP. In particolare, la disparità di trattamento è stata rivenuta laddove solo per i primi, pur in presenza di una loro collaborazione con la giustizia o delle condizioni ad essa equiparate, le soglie di pena previste per la generalità dei condannati non vigono, in quanto sostituite dall'unica soglia dei ventisei anni di pena effettivamente espiauta;

inoltre, il regime derogatorio di cui all'art. 58-*quater* comma 4 OP è stato censurato anche sotto il profilo di irragionevolezza rispetto al principio di finalità rieducativa della pena ex art. 27 comma 3 Cost., il quale richiede necessariamente una gradualità e progressività trattamentale («L'appiattimento all'unica e indifferenziata soglia di ventisei anni per l'accesso a tutti i benefici penitenziari indicati nel primo comma dell'art. 4-*bis* ordin. penit. si pone, infatti, in contrasto con il principio — sotteso all'intera disciplina dell'ordinamento penitenziario in attuazione del canone costituzionale della finalità rieducativa della pena — della progressività trattamentale e flessibilità della pena [...] La disciplina in questa sede censurata sovverte irragionevolmente a tale logica gradualistica»);



infine, un terzo profilo di irragionevolezza della disposizione in questione è stato ravvisato dalla Corte laddove la preclusione temporale di cui all'art. 58-*quater* comma 4 OP blocca in modo automatico l'accesso ai benefici penitenziari per i condannati a tali reati, impedendo di fatto al giudice di effettuare una valutazione individuale sul concreto percorso di risocializzazione del detenuto, e ciò in forza della presunzione di una sua maggiore pericolosità basata unicamente sul titolo di reato commesso. Tale disciplina sembrerebbe ispirata unicamente a esigenze di prevenzione sociale, ponendosi così in netto contrasto con le posizioni in materia della Corte costituzionale, che invece appaiono sempre più ostili all'applicazione di automatismi e presunzioni assolute di pericolosità in materia di reati ostativi, come quello del caso di specie; la funzione di rieducazione e risocializzazione della pena, così come sancita all'art. 27 comma 3 Cost., richiede, invece, l'individualizzazione del trattamento penitenziario, indipendentemente dal titolo di reato («Incompatibili con vigente assetto costituzionale sono invece previsioni, come quella in questa sede censurata, che precludano in modo assoluto, per un arco temporale assai esteso, l'accesso ai benefici penitenziari a particolari categoria di condannati — i quali pure abbiano partecipato in modo significativo al percorso di rieducazione [...] in ragione soltanto della particolare gravità del reato commesso, ovvero all'esigenza di lanciare un robusto segnale di deterrenza nei confronti della generalità dei consociati»);

la Corte ha individuato un ulteriore profilo disparitario nella disciplina speciale applicabile ai soli ergastolani per tali delitti, laddove ha constatato che tale disciplina è insensibile alla collaborazione processuale del detenuto o alle situazioni ad esse equiparate dall'art. 4-*bis*. OP (collaborazione impossibile o inesigibile), e ciò a differenza di quanto accade per tutti gli altri ergastolani condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis* comma 1 OP, «per i quali la collaborazione con la giustizia rende inoperanti, ai sensi dell'art. 58-*ter*, le più gravosi soglie per l'accesso a ciascun beneficio introdotte con la medesima novella del 1991, con conseguente riespansione delle ordinarie soglie applicabili alla generalità dei condannati».

Stante, dunque, il riferimento espresso unicamente ai condannati alla pena dell'ergastolo, la suddetta disciplina rimane però tuttora in vigore per i condannati a pena detentiva temporanea per l'analogo delitto aggravato dall'evento.

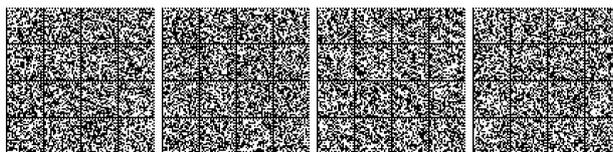
Ciò posto, si ravvisa un'evidente disparità di trattamento, laddove, in riferimento ai medesimi reati, per gli ergastolani tornerebbero ad applicarsi, a seguito della suddetta pronuncia di incostituzionalità, i limiti di pena ordinari (peraltro già di per sé stringenti) previsti dagli articoli 30-*ter* e 4-*bis* OP, mentre per i condannati a pena detentiva temporanea rimarrebbero in vigore i più rigidi limiti previsti dalla norma in questione: l'art. 58-*quater* comma 4 OP pone, dunque, una irragionevole eccezione in *peius*.

D'altronde è la stessa Corte costituzionale, al punto 10 della menzionata sentenza, ad affermare la consapevolezza di tale disparità di trattamento: «Questa Corte è consapevole che la presente pronuncia potrebbe a sua volta creare disparità di trattamento rispetto alla disciplina — non sottoposta in questa sede a scrutinio di legittimità — dettata dallo stesso art. 58-*quater*, comma 4. ordin. penit. in relazione ai condannati a pena detentiva temporanea per i delitti di cui agli articoli 289-*bis* e 630 del codice penale che abbiano cagionato la morte del sequestrato. Tuttavia, tale consapevolezza non può costituire ostacolo alla dichiarazione di illegittimità della disciplina qui esaminata: e ciò in base al costante insegnamento della giurisprudenza costituzionale, secondo cui anche se «qualunque decisione di accoglimento produce effetti sistemici [...] questa Corte non può tuttavia negare il suo intervento a tutela dei diritti fondamentali per considerazioni di astratta coerenza formale» nell'ambito del sistema (sentenza n. 317 del 2009). Spetterà al legislatore individuare gli opportuni rimedi alle eventuali disparità di trattamento che si dovessero produrre in conseguenza della presente pronuncia».

CONSIDERATO IN DIRITTO

Ritiene questo Magistrato non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 58-*quater* comma 4 OP nella parte in cui prevede che il condannato a pena detentiva temporanea per il reato di cui all'art. 630 comma 2 del codice penale che abbia cagionato la morte del sequestrato non è ammesso ad alcuno dei benefici indicati nel comma 1 dell'art. 4-*bis* OP se non abbia effettivamente espiato almeno i due terzi della pena irrogata.

La questione è rilevante poiché la soluzione circa la legittimità costituzionale o meno della norma applicabile al caso concreto appare imprescindibile per procedere alla valutazione nel merito dell'istanza avanzata. In particolare, è evidente il collegamento fra la norma della cui costituzionalità si dubita e l'oggetto del procedimento pendente avanti questo Ufficio di Sorveglianza. Invero, sussistendo tutti gli altri requisiti di ammissibilità (il riconoscimento della collaborazione impossibile ex articoli 58-*ter* e 4-*bis* comma 1-*bis* OP e l'assenza di elementi da cui desumere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva), l'unico ostacolo alla concessione dei



benefici richiesti è rappresentato proprio dall'art. 58-*quater* comma 4 OP: se la disciplina in questione venisse ritenuta conforme alla Costituzione, si applicherebbe, come detto, la soglia di espiazione effettiva dei due terzi di pena inflitta (senza contare, dunque, i giorni di LA e senza alcun rilievo della collaborazione impossibile o inesigibile); tuttavia, laddove invece la stessa venisse dichiarata incostituzionale, tornerebbero in vigore le più ampie soglie ordinarie previste normalmente per tutti gli altri tipi di reati ostativi di cui all'art. 4-*bis* OP. Conseguentemente, in tale secondo caso, la detenuta, per accedere ai permessi premio, dovrebbe aver espiaato metà della pena inflitta o, secondo il criterio moderatore, almeno dieci anni di reclusione, ai sensi dell'art. 30-*ter*, comma 4, lett. c) OP: l'istanza troverebbe allora accoglimento.

Da tali elementi deriva, dunque, la rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata con l'odierna ordinanza: da tale disposizione dipende l'applicazione, nel caso di specie, di un'eccezione in *peius* di un regime — quello previsto dall'art. 4-*bis* OP — già di per sé derogatorio in senso peggiorativo; è dunque dirimente che la Corte costituzionale si pronunci sulla fondatezza dell'odierna questione di legittimità costituzionale.

Inoltre, il dubbio di legittimità costituzionale non potrebbe neanche essere risolto sulla base del criterio dell'interpretazione costituzionalmente orientata della norma in questione; trattasi di un passaggio obbligatorio che la legge impone al giudice rimettente, il quale, prima di rimettere — appunto — la questione alla Corte costituzionale, è chiamato a verificare, anche con l'ausilio del diritto vivente, se vi è la possibilità di attribuire alla norma — della cui legittimità si dubita — un significato che si ponga in armonia con la Costituzione.

E invero una tale interpretazione, nel caso di specie, sembra essere preclusa proprio dal punto 10 della sentenza Corte cost. n. 149/2018 sopra riportato, laddove si afferma espressamente che quella pronuncia di incostituzionalità non può estendersi a casi che, seppur simili, non sono stati sottoposti in quella sede a scrutinio di legittimità. In ogni caso, l'art. 58-*quater* comma 4 OP non sembra essere una norma contenente plurimi significati e, dunque, suscettibile di svariate interpretazioni, ma anzi è una disposizione con un significato univoco: non si ravvisa, dunque, in questo caso la possibilità di una interpretazione adeguatrice che possa ovviare al trattamento disparitario prodotto dal rigido limite temporale previsto dalla norma.

Ciò posto, con riferimento ai singoli motivi di censura della norma, valgono per i condannati a pena detentiva temporanea per il delitto di cui all'art. 630 del codice penale tutte le medesime doglianze di incostituzionalità accolte dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 149/2018 relativa — come detto — ai soli ergastolani per il medesimo delitto, e sopra riportate, che qui si richiamano per intero.

Oltre alle suddette violazioni riconosciute dalla Corte, nel caso di specie, si ravvisa a maggior ragione un profilo di irragionevolezza rispetto al principio di uguaglianza ex art. 3 Cost., laddove, a seguito della menzionata pronuncia di incostituzionalità parziale della norma, vige una disciplina differenziata a seconda che il *reo* sia ergastolano o condannato a pena detentiva temporanea. Invero, stante l'identità di *ratio* tra le due situazioni (medesimi reati) ed altresì l'appartenenza al medesimo schema legale, questo Magistrato ravvisa che se tale regime derogatorio è stato dichiarato incostituzionale per gli ergastolani, a *fortiori* dovrebbe essere ritenuto tale anche per i condannati a pena detentiva temporanea; sarebbe infatti paradossale sottoporre ad un regime penitenziario più stringente e peggiorativo condannati a pena detentiva temporanea — e, dunque, evidentemente responsabili di reati meno gravi — rispetto a quello applicabile ai condannati all'ergastolo per i medesimi fatti, certamente più gravi.

Infine, sembra sussistere un'ulteriore violazione del principio di uguaglianza ai sensi dell'art. 3 Cost., laddove la Corte, con la menzionata sentenza, ha riconosciuto che l'avverbio «effettivamente» comporterebbe un trattamento differenziato tra la generalità dei condannati all'ergastolo e gli ergastolani ex articoli 289-*bis* e 630 del codice penale, rilevando, infatti, che «mentre, dunque, per la generalità dei condannati le soglie temporali di accesso ai singoli benefici possono essere anticipate per effetto delle detrazioni conseguenti alla liberazione anticipata, in proporzione al numero di semestri nei quali la loro partecipazione all'opera di rieducazione sia stata valutata in termini positivi, la soglia dei due terzi di pena o di ventisei anni nel caso di ergastolo, per le speciali categorie di condannati cui si riferisce l'art. 58-*quater*, non è suscettibile di alcuna riduzione per effetto della liberazione anticipata, pure eventualmente maturata dal condannato per effetto della sua partecipazione all'opera rieducativa durante l'intero corso della sua permanenza in carcere». Secondo la Corte, questa disciplina comporterebbe il forte indebolimento dell'incentivo a partecipare all'opera di rieducazione: «[...] è assai probabile che il condannato all'ergastolo [...] possa non avvertire, quanto meno in tutta la prima fase di esecuzione della pena, alcun pratico incentivo ad impegnarsi nel programma rieducativo, in assenza di una qualsiasi tangibile ricompensa in termini di anticipazione dei benefici che non sia proiettata in un futuro ultraventennale, percepito come lontanissimo nell'esperienza comune di ogni individuo (sentenza n. 276 del 1990)».

Anche in questo caso, questo Magistrato ritiene che se tali argomentazioni sono valide con riferimento agli ergastolani, possano ritenersi, a maggior ragione, tali anche per i condannati a pena detentiva temporanea per il medesimo delitto di cui all'art. 630, comma 2 del codice penale.



Per le ragioni sopra esposte, ad avviso di questo Magistrato, sussistono ragioni di contrasto della norma contenuta nell'art. 58-*quater* comma 4 OP con gli articoli 3 e 27, comma 3 Cost. e pertanto, preso atto della rilevanza in fatto, deve sollevarsi questione di illegittimità costituzionale, che si ritiene non manifestamente infondata.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti, legge 11 marzo 1953, n. 87:

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 4, della legge 26 luglio 1975, n. 354, in riferimento agli articoli 3 e 27, comma 3 Cost. nella parte in cui prevede che i condannati a pena detentiva temporanea per il delitto di cui all'art. 630 comma 2 c.p. che abbiano cagionato la morte del sequestrato, non sono ammessi ad alcuno dei benefici indicati nel comma 1 dell'art. 4 bis se non abbiano effettivamente espiato almeno due terzi della pena irrogata;*

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

sospende il procedimento in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza di trasmissione degli atti sia notificata alle parti interessate e al Procuratore Generale di Bologna, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, 13 maggio 2019

Il Magistrato di sorveglianza: LUERTI

19C00222

N. 135

*Ordinanza del 28 maggio 2019 del Tribunale di sorveglianza di Perugia
nel procedimento di sorveglianza nei confronti di P. P.*

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Permessi premio - Condannato all'ergastolo per delitti commessi al fine di agevolare l'attività dell'associazione a delinquere ex art. 416-*bis* cod. pen. della quale sia stato partecipe - Mancata collaborazione con la giustizia - Preclusione all'accesso di un permesso premio.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 4-*bis*, comma 1.

TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA

PER IL DISTRETTO DELLA CORTE DI APPELLO DI PERUGIA

Il Tribunale di sorveglianza di Perugia, riunito in Camera di consiglio e composto da:

dott. Fabio Gianfilippi, Presidente;

dott.ssa Delia Anibaldi, Magistrato sorv. Perugia;

dott.ssa Marzia Gervasi, esperto;

dott. Federico Giubilei, esperto;

ha pronunciato, a scioglimento della riserva di cui al verbale di udienza in data 23 maggio 2019, e preso atto delle conclusioni del P.G. e del difensore, la seguente ordinanza nel procedimento di sorveglianza iscritto al n. SIUS 2018/2080 promosso da P. P., nato a Reggio Calabria il ..., detenuto presso la Casa reclusione di ..., in esecuzione della pena dell'ergastolo di cui al provvedimento di cumulo emesso dalla Procura generale della Repubblica presso la Corte appello Reggio Calabria in data 15 maggio 2014, poi modificato con successivo provvedimento di rideterminazione della pena in data 18 aprile 2019, procedimento avente ad oggetto reclamo avverso provvedimento di inammissibilità di istanza di permesso premio emesso dal Magistrato di sorveglianza di Spoleto;



O S S E R V A

Con provvedimento in data 8 novembre 2018 il Magistrato di sorveglianza di Spoleto dichiarava inammissibile l'istanza diretta ad ottenere la concessione di un permesso premio ai sensi dell'art. 30-ter ord. penit. pervenuta da P. P., motivando ciò con la considerazione che l'interessato espia la pena dell'ergastolo con isolamento diurno in relazione ad un provvedimento di cumulo che comprende condanne tutte per delitti rientranti nel disposto dell'art. 4-bis, comma 1, ord. penit., ostantive perciò alla concessione del permesso.

Si aggiungeva che il P. aveva tentato in passato anche la strada della richiesta di declaratoria di impossibilità della condotta collaborativa ai sensi dell'art. 4-bis, comma 1-bis, ord. penit., unica alternativa ad una collaborazione effettiva con la giustizia ex art. 58-ter ord. penit. per superare l'altrimenti assoluta ostantività alla concessione di benefici, ottenendo però una pronuncia negativa sul punto da parte del Tribunale di sorveglianza di Perugia con l'ordinanza in data 19 luglio 2012, che la riteneva ancora praticabile, a fronte di zone d'ombra non completamente chiarite dalle condanne che avevano attinto l'allora istante.

La difesa del P. ha reclamato dinanzi al Tribunale di sorveglianza sostenendo che l'interessato si trova oggi in esecuzione di quote di pena per delitti diversi da quelli interamente ostantivi ricompresi nel disposto dell'art. 4-bis, comma 1, ord. penit., anche alla luce dell'insegnamento della S.C. per il quale in caso di cumulo giuridico che abbia condotto alla pena dell'ergastolo con isolamento diurno occorre sciogliere il cumulo in favore del condannato e ritenere che, mediante il predetto isolamento diurno, l'interessato abbia espia già metà della pena temporanea relativa a delitto ostantivo.

In subordine, in caso di mancato accoglimento del reclamo nei termini sin qui enunciati, la difesa dell'interessato ha chiesto, e ribadito la richiesta con memoria anche in occasione dell'odierna udienza, che il Tribunale di sorveglianza sospenda la sua decisione in attesa della risoluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla S.C. con ordinanza n. 57913/2018 circa l'art. 4-bis, comma 1, ord. penit. nella parte in cui esclude che il condannato all'ergastolo per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis codice penale, ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dalla stessa norma, che non abbia collaborato con la giustizia, possa essere ammesso alla fruizione di un permesso premio, poiché in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale della norma, la richiesta di permesso dovrebbe considerarsi comunque ammissibile e, a quel punto, l'interessato meriterebbe, dopo lunga detenzione, la concessione del permesso richiesto.

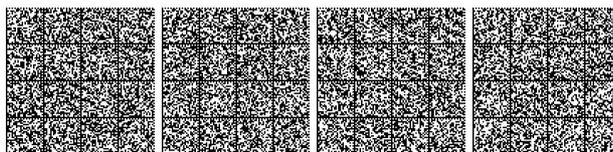
Per le ragioni che si diranno, il presente procedimento deve essere sospeso per rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità dell'art. 4-bis, comma 1 ord. penit. nella parte in cui esclude che il condannato alla pena dell'ergastolo in relazione a condanne per delitti commessi al fine di agevolare l'attività di associazioni ex art. 416-bis codice penale di cui abbia fatto parte, che non abbia collaborato con la giustizia ai sensi dell'art. 58-ter ord. penit., possa essere ammesso alla fruizione di un permesso premio.

Occorre premettere, anche al fine di evidenziare la rilevanza della questione che si intende sottoporre all'esame del Giudice delle leggi, che non può accogliersi la ricostruzione difensiva circa l'ammissibilità del chiesto permesso premio per avere il P. già interamente espia la quota di pena relativa a delitti ostantivi, poiché rientranti nel disposto dell'art. 4-bis, comma 1, ord. penit.

Infatti l'interessato esegue la pena dell'ergastolo con isolamento diurno (già svolto) in relazione a quattro condanne, confluite in un provvedimento di cumulo, rispettivamente alla pena di anni 5 di reclusione per partecipazione ad associazione a delinquere ex art. 416-bis codice penale (sentenza Corte appello Messina 17 giugno 2000), dell'ergastolo con isolamento diurno per omicidio commesso nel contesto e per le finalità della guerra tra cosche di ndrangheta avvenuta nel territorio reggino alla fine degli anni '80, dunque finalizzata all'agevolazione del gruppo criminale di appartenenza (sentenza Corte assise appello Reggio Calabria 23 giugno 2000), di anni 13 di reclusione per estorsione aggravata, fatto commesso nell'anno 1993 (sentenza Corte assise appello Reggio Calabria 3 aprile 2001) e di anni 30 di reclusione nuovamente per associazione a delinquere di stampo mafioso ed omicidio commessi nel contesto della guerra di ndrangheta, fatti del 1989 (sentenza Corte assise appello Reggio Calabria 9 maggio 2001).

Da ultimo, pronunciandosi su una richiesta di continuazione da parte dell'interessato, la Corte assise appello Reggio Calabria ha ulteriormente chiarito come gli episodi omicidiari di cui il P. si è reso protagonista si collegano alle finalità perseguite dalla cosca, nella quale il condannato, con grado di «sgarrista» (per come ricostruito anche nella già citata ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Perugia) ricopriva un ruolo attivo nelle attività estorsive e nei gruppi di fuoco protagonisti degli scontri con i clan avversi tra la fine degli anni '80 ed i primi anni '90.

L'intera pena dell'ergastolo risulta pertanto ostantiva alla concessione del permesso premio, né l'operazione dello scioglimento del cumulo, per come elaborato dalla giurisprudenza della S.C., può in un caso simile comportare alcun vantaggio per l'interessato, in presenza di almeno una condanna ostantiva che già prevede la pena perpetua. Neppure



viene correttamente evocata la giurisprudenza della Cassazione, esemplificata da ultimo nella sentenza n. 988 del 27 settembre 2017, a mente della quale «in materia di richiesta di accesso alle misure alternative alla detenzione del condannato in espiazione dell'ergastolo e di pena detentiva temporanea inflitta per reato ostativo ex art. 4-bis della legge 26 luglio 1975 n. 354 (cd. ordinamento penitenziario), allorché si debba procedere allo scioglimento del cumulo per la verifica della già intervenuta espiazione di quest'ultima — tradottasi, per la concorrenza con la pena perpetua, in applicazione dell'isolamento diurno che sia stato interamente eseguito — si deve avere riferimento alla pena temporanea originariamente inflitta, ridotta della metà.» poiché nel caso che ci occupa ad essere ostativa non è la sola pena temporanea concorrente, ma la stessa pena dell'ergastolo, legata appunto alla commissione di un delitto ostativo.

Da tale ricostruzione consegue la correttezza della motivazione sul punto del provvedimento del Magistrato di sorveglianza di Spoleto.

Deve essere tuttavia esaminata la richiesta subordinata della difesa dell'istante che, pur evocando una ipotesi di impropria sospensione del procedimento in attesa della decisione di questione di legittimità costituzionale da parte della Consulta, che considera rilevante in materia, sostanzialmente richiede al Tribunale di sorveglianza di vagliarne a sua volta la non manifesta infondatezza per poter assumere le decisioni conseguenti.

Con l'ordinanza 20 novembre 2018, n. 57913 la S.C. ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, ord. penit., nella parte in cui esclude che il condannato all'ergastolo per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis codice penale, o al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, che non abbia collaborato con la giustizia, possa essere ammesso alla fruizione di un permesso premio, con riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione.

Non sembra superfluo a questo Tribunale di sorveglianza ripercorrere i passaggi essenziali dell'ordinanza della S.C., sia perché condivisi dal Collegio, sia per evidenziarne tratti di non completa sovrapponibilità con la fattispecie di cui all'odierno procedimento, che pure devono sottoporsi all'esame della Corte costituzionale.

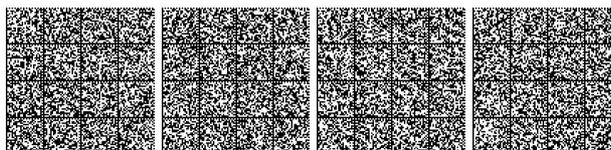
Come nell'odierno procedimento, anche in quello all'attenzione della Cassazione, ci si occupa della richiesta di un condannato alla pena dell'ergastolo di fruire di un permesso premiale, rigettata dal magistrato di sorveglianza competente, con decisione confermata in sede di reclamo dal Tribunale di sorveglianza, poiché si afferma che lo stesso si trova in espiazione di pena per delitti commessi con la finalità di agevolazione di una associazione ex art. 416-bis codice penale. In un tale caso, infatti, soltanto la scelta di collaborare con la giustizia, invece non avvenuta, potrebbe comportare la fuoriuscita dal regime di assoluta ostatività.

Nessuna valutazione può però farsi in concreto sulla pericolosità sociale del condannato, aggiunge la S.C., perché la magistratura di sorveglianza deve, di fronte a tale assoluta ostatività, dichiarare soltanto l'inammissibilità dell'istanza, con la conseguenza della rilevanza per il giudizio sottoposto della questione di legittimità costituzionale prospettata che, in caso di accoglimento, consentirebbe la rimessione al giudice del merito, come giudice di rinvio, con il compito di verificare l'eventuale meritevolezza del beneficio premiale.

Circa le ragioni che sorreggono la questione, viene citato innanzitutto il complesso filone giurisprudenziale formatosi grazie ai ripetuti interventi della Corte costituzionale sui parametri che orientano il giudice nell'applicazione delle misure cautelari personali, in particolare quando si afferma che le presunzioni assolute, ove limitative di diritti fondamentali, violano il principio di eguaglianza se sono arbitrarie e irrazionali ovvero «se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*» (Corte cost. sentenza n. 139/2010, tra le altre, e da ultimo sentenza n. 57/2013), con la conseguenza di una declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3 sec. per. codice di procedura penale nella parte in cui «nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari — non fa salva altresì l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure» (sentenza Corte costituzionale n. 57/2013 cit.).

Ed infatti «la possibile estraneità dell'autore di tali delitti a un'associazione di tipo mafioso fa escludere che si sia sempre in presenza di un reato che implichi o presupponga necessariamente un vincolo di appartenenza permanente a un sodalizio criminoso con accentuate caratteristiche di pericolosità — per radicamento nel territorio, intensità dei collegamenti personali e forza intimidatrice — vincolo che solo la misura più severa risulterebbe, nella generalità dei casi, in grado di interrompere» (sentenza Corte costituzionale n. 57/2013 cit.).

Un indirizzo poi ribadito (cfr: sentenza Corte costituzionale n. 48/2015) in relazione al concorrente esterno nell'associazione ex art. 416-bis codice penale, nei confronti del quale pure non è sussistente un vincolo di adesione permanente al sodalizio mafioso che legittima il ricorso esclusivo alla custodia cautelare in carcere «quale unico strumento idoneo a recidere i rapporti dell'indiziato con l'ambiente associativo, neutralizzandone la pericolosità».



Sotto tale primo profilo, dunque, secondo la Cassazione, l'assoluta ostatività alla concessione di benefici penitenziari per il condannato per un delitto commesso con la finalità di agevolazione di una associazione ex art. 416-*bis* codice penale, non distinguendo tale posizione da quella degli affiliati, confliggerebbe con i principi affermati dalla Corte costituzionale in materia di presunzioni assolute di pericolosità sociale.

Da questo punto di vista la posizione dell'odierno interessato differisce da quella esaminata dalla Cassazione, poiché il P. è stato condannato per delitti commessi al fine di agevolare il gruppo criminale organizzato ex art. 416-*bis* codice penale del quale è stato riconosciuto partecipe con ruolo sviluppatosi nel corso del tempo nelle diverse vicende criminose che lo hanno visto protagonista negli anni compresi tra il 1987 ed il 1993. Si ritiene tuttavia, per le ragioni che saranno meglio in seguito evidenziate, che anche la sua posizione meriti un vaglio circa la pericolosità sociale realizzato in concreto dal competente magistrato di sorveglianza e non precluso assolutamente, come invece accade a causa dell'ostatività prevista dalla disposizione normativa della cui legittimità costituzionale si dubita.

La S.C. segnala poi, con la citata ordinanza di rimessione del 20 novembre 2018, n. 57913, con motivazioni che qui si richiamano diffusamente perché interamente condivise dal Collegio, che a sua volta le sottopone alla Corte costituzionale, un secondo profilo di criticità della disposizione di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, ord. penit., ricordando l'orientamento della Consulta che ha stigmatizzato più volte, nel corso degli ultimi anni, il ricorso alle preclusioni assolute nel campo dell'esecuzione della pena.

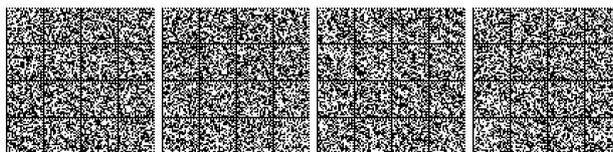
Con la sentenza Corte costituzionale n. 239/2014 si è tagliata fuori dal perimetro dell'ostatività assoluta la misura domiciliare speciale per condannate madri di prole di età non superiore a dieci anni di cui all'art. 47-*quinquies* ord. penit., collegandone la concessione ad un esame di merito che però evidenzia l'insussistenza di un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti.

Ed infatti si è affermato che l'omologazione sotto il profilo dell'ostatività di misure alternative diverse ed eterogenee nelle finalità risulta lesiva dei parametri costituzionali ed illogica rispetto anche all'obiettivo di incentivazione della collaborazione: «Un conto, infatti, è che tale strategia venga perseguita tramite l'introduzione di uno sbarramento alla fruizione di benefici penitenziari costruiti — com'è di norma — unicamente in chiave di progresso trattamentale del condannato, sbarramento rimuovibile tramite la condotta collaborativa; altro conto è che la preclusione investa una misura finalizzata in modo preminente alla tutela dell'interesse di un soggetto distinto e, al tempo stesso, di particolarissimo rilievo, quale quello del minore in tenera età a fruire delle condizioni per un migliore e più equilibrato sviluppo fisio-psichico. In questo modo, il "costo" della strategia di lotta al crimine organizzato viene traslato su un soggetto terzo, estraneo tanto alle attività delittuose che hanno dato luogo alla condanna, quanto alla scelta del condannato di non collaborare. La conclusione non muta, peraltro, neppure se si guarda all'altra e concorrente *ratio* del regime considerato, scrutinata in precedenza con esito positivo da questa Corte e legata più direttamente alla funzione rieducativa della pena. La subordinazione dell'accesso alle misure alternative ad un indice legale del "ravvedimento" del condannato — la condotta collaborativa, in quanto espressiva della rottura del "nesso" tra il soggetto e la criminalità organizzata (nesso, peraltro, a sua volta presuntivamente desunto dal tipo di reato che fonda il titolo detentivo) — può risultare giustificabile quando si discuta di misure che hanno di mira, in via esclusiva, la risocializzazione dell'autore della condotta illecita. Cessa, invece, di esserlo quando al centro della tutela si collochi un interesse "esterno" ed eterogeneo, del genere di quello che al presente viene in rilievo.».

Tale secondo percorso argomentativo ha trovato un ulteriore passaggio importante nella sentenza Corte costituzionale n. 149/2018 con cui si è dichiarata l'illegittimità costituzionale della particolare preclusione contenuta nell'art. 58-*quater*, comma 4, ord. penit. rispetto ai condannati a pena dell'ergastolo per sequestro di persona a scopo di estorsione che abbiano cagionato la morte del sequestrato, per la quale gli stessi non possono accedere ad alcun beneficio indicato nel comma 1 dell'art. 4-*bis* ord. penit. (lavoro all'esterno, permessi premio, semilibertà e liberazione condizionale — tenuto conto del rinvio all'art. 4-*bis*, comma 1, ord. penit. dell'art. 2, decreto-legge n. 152/1991 poi convertito in legge n. 203/1991) se non abbiano effettivamente espiato almeno ventisei anni di reclusione.

In quella pronuncia la Consulta chiarisce che i principi della flessibilità delle pene e della progressione trattamentale costituiscono esplicazioni dell'art. 27 Cost. vanificate da uno sbarramento uniforme e frustrante della necessaria gradualità negli interventi trattamentali.

Richiamato tale secondo filone giurisprudenziale, la Cassazione evidenzia, con argomentazioni che ancora una volta il Collegio fa proprie, come il meccanismo preclusivo di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, ord. penit. identifichi nella collaborazione con la giustizia (vicariata unicamente dall'impossibilità o inesigibilità di tale condotta, ove accertata dal Tribunale di sorveglianza competente in via incidentale rispetto ad una richiesta di beneficio penitenziario, per come previsto nel comma 1-*bis* della disposizione normativa citata), l'unica via per accedere ad una valutazione di merito circa la sussistenza dei requisiti per la concessione dei benefici indicati nell'art. 4-*bis*, comma 1, ord. penit.



E pur dato atto che tale condotta costituisce una manifestazione inequivoca del distacco dell'interessato dal gruppo criminale di riferimento, tuttavia non può per ciò solo dirsi che sia davvero l'unica «prova legale esclusiva di ravvedimento», perché sono plurime le ragioni che possono indurre un condannato a non collaborare (il rischio per la propria incolumità e per quella dei propri congiunti, il rifiuto morale di rendere dichiarazioni accusatorie nei confronti di persone a lui legate da vincoli affettivi o amicali, o il ripudio di una collaborazione che rischi di apparire strumentale alla concessione di un beneficio...) senza che da tale rifiuto possa evincersi l'assenza di una significativa progressione trattamentale e senza che, perciò, possa inferirsene una perdurante pericolosità sociale.

In materia di permessi premio, in particolare, i dubbi si accrescono, tenendo conto della peculiarità dell'istituto, per ottenere il quale sono sufficienti requisiti diversi e meno pregnanti del ravvedimento, richiesto per ottenere la liberazione condizionale (fattispecie scrutinata in passato dalla Corte costituzionale rispetto alle ostatività dell'art. 4-*bis*, comma 1, ord. penit. *cf.*: sentenza Corte costituzionale n. 135/2003), e della sua necessità per favorire ulteriori progressioni trattamentali e soddisfare esigenze di cura di interessi affettivi, culturali o lavorativi.

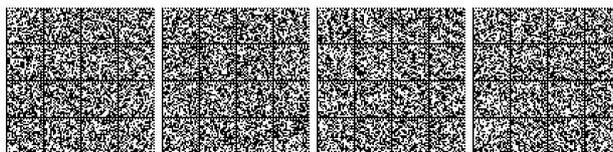
Utilizzando le espressioni della Cassazione, nell'ordinanza di rimessione citata: «l'innalzamento della scelta collaborativa a prova legale non solo di ravvedimento ma anche di assenza di pericolosità, senza alcuna possibilità di apprezzamento in concreto della situazione del detenuto alla stregua di individualizzazione del trattamento, non tiene conto della diversità strutturale del permesso premio ex art. 30-*ter* ord. pen., dalla natura contingente, rispetto alle misure alternative alla detenzione, condizionando negativamente il trattamento del detenuto in violazione dell'art. 27 Cost.», conclusioni ritraibili anche dalla già citata sentenza Corte costituzionale n. 149/2018, che escludeva la legittimità costituzionale di una preclusione all'accesso ai benefici che neghi una valutazione individualizzata del trattamento penitenziario, fondata su esigenze di prevenzione speciale concretamente riscontrate, perché ciò condurrebbe altrimenti al sacrificio della finalità rieducativa, costituzionale, della pena.

Il Tribunale di sorveglianza di Perugia ritiene di condividere i dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, ord. penit. già fatti propri dalla Cassazione con l'ordinanza che si è qui ampiamente richiamata, proponendo a propria volta la questione di legittimità costituzionale che, però, deve estendersi alla preclusione alla possibilità di essere ammesso alla fruizione di un permesso premio per il condannato alla pena dell'ergastolo che abbia commesso delitti con la finalità di agevolazione di un gruppo criminale ex art. 416-*bis* codice penale del quale sia stato riconosciuto partecipe.

Circa la rilevanza della detta questione in relazione all'odierno procedimento, sembra sufficiente precisare come, a fronte della posizione giuridica dell'interessato, tenuto conto dei delitti per i quali esegue la pena, soltanto l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della sin qui descritta preclusione assoluta alla concessione del permesso premio consentirebbe al Tribunale di sorveglianza di non provvedere con rigetto del reclamo per inammissibilità dell'istanza di permesso premio e di vagliarne invece la meritevolezza nel caso concreto, e cioè di verificare se sussistano i requisiti di merito indicati nell'art. 30-*ter* ord. penit. in ordine al mantenimento di una regolare condotta da parte del condannato nel corso della sua detenzione (per come specificato nell'art. 30-*ter*, ult. comma ord. penit. ciò significa aver manifestato costante senso di responsabilità e correttezza nel comportamento personale, nelle attività organizzate negli istituti e nelle eventuali attività lavorative o culturali) nonché, trattandosi appunto di condannato per delitti compresi nell'art. 4-*bis*, comma 1, ord. penit., il requisito dell'acquisizione di elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata.

L'odierno reclamante, infatti, condannato alla pena dell'ergastolo con isolamento diurno per delitti compresi nel disposto dell'art. 4-*bis*, comma 1, ord. penit., è ininterrottamente detenuto dal marzo 1995, ha dunque vissuto oltre ventiquattro anni di pena effettiva, ha fruito di gg. 2160 di liberazione anticipata per aver partecipato all'opera rieducativa condotta nei suoi confronti (mantenendo tale condotta anche nei sette anni trascorsi in istituti penitenziari ove ha subito condizioni detentive inumane, per come riconosciuto nel provvedimento del Tribunale di sorveglianza di Perugia in data 21 giugno 2018, adito ex art. 35-*ter* ord. penit.), e soddisfa dunque l'altro requisito di ammissibilità (raggiunto nell'anno 2005) per la concessione di un permesso premio al condannato alla pena dell'ergastolo, concernente l'aver espiato la quota di pena di almeno anni 10 indicata dall'art. 30-*ter*, comma 4, lettera d) ord. penit.

L'interessato, per come detto, non ha mai collaborato con la giustizia e il Tribunale di sorveglianza di Perugia, con l'ordinanza emessa nell'anno 2012, ha rigettato una richiesta di declaratoria di collaborazione impossibile o inesigibile con la giustizia, ritenendo che nei fatti per i quali sono intervenute sentenze di condanna nei suoi confronti ci siano ancora zone d'ombra da considerarsi passibili di chiarimento da parte sua, secondo il percorso logico seguito nelle motivazioni di quel provvedimento (una valutazione del Tribunale di sorveglianza che si collega alla lettura dei titoli di condanna e, caso per caso, dipende dalla completezza o lacunosità delle dichiarazioni dei collaboratori, dalla sussistenza di altre fonti di prova, da molti dati eminentemente estrinseci rispetto all'istante che, comunque, non ha mai reso dichiarazioni collaborative).



Se fosse accolta la questione di legittimità costituzionale, non vi sarebbe affatto una automatica concessione del beneficio richiesto, ma si consentirebbe al Tribunale di sorveglianza di vagliare nel caso concreto (in tal senso negli stessi termini indicati con la sentenza Corte costituzionale n. 57/2013, tra le altre), quale sia stato il percorso trattamentale compiuto dal condannato ed esaminare, ancora una volta in modo specifico, quale sia la pericolosità sociale attuale dello stesso, deducendola, per come più volte ribadito dalla S.C., dal suo comportamento intramurario, dall'avvio di un percorso di rivisitazione critica rispetto ai propri trascorsi criminali (vd. da ultimo sentenza Cassazione 11 ottobre 2016, n. 5505), nonché da tutto il compendio di informazioni acquisite dalle forze dell'ordine sul territorio, ad esempio sull'operatività ancora attuale del gruppo criminale di appartenenza o di compagini che si siano sviluppate dalle sue ceneri, comprese quelle richieste al comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica ai sensi dell'art. 4-bis, comma 2, ord. penit.

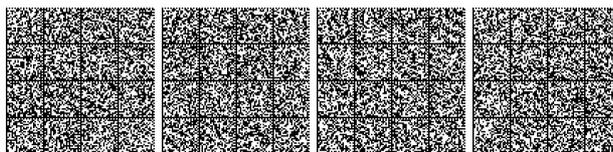
Ciò di cui il Tribunale di sorveglianza di Perugia dubita in questa sede, conformemente a quanto sul punto indicato anche dalla Cassazione, è che sia compatibile con gli articoli 3 e 27 Cost. l'elevazione della collaborazione con la giustizia a prova legale del venir meno della pericolosità sociale del condannato, impedendo che la magistratura di sorveglianza vagli nel caso concreto la sussistenza di tale comportamento (di sicura centrale importanza), ma al fianco di altri che possono avere particolare importanza nel caso posto alla sua attenzione. Anche oggi, infatti, se pur collaborazione vi è stata, superata l'ostatività assoluta ai sensi dell'art. 58-ter ord. penit., il Tribunale di sorveglianza è chiamato a verificare in concreto l'evoluzione personologica del condannato e in questo contesto anche le ragioni che lo hanno condotto alla collaborazione. Quel che si chiede è che ciò possa farsi anche per l'opzione opposta, al fine di valutare nel caso concreto le ragioni che hanno indotto l'interessato a mantenere il silenzio. Premesso che il diritto a mantenerlo, anche di recente scrutinato, pur su altra materia, dalla Corte costituzionale (*cf.* ordinanza n. 117/2019) quale principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale e descritto come «corollario essenziale dell'invulnerabilità del diritto di difesa, riconosciuto dall'art. 24 Cost.» e «appartenente al novero dei diritti inalienabili della persona umana», quando le proprie dichiarazioni possano rivelarsi autoaccusatorie, entra in significativa frizione con un meccanismo che impedisce l'accesso a ogni misura extramuraria se non vi si rinuncia, è necessario che si possa tener conto delle ragioni che, anche al di là delle provalazioni autoaccusatorie, incidono sulla scelta di non collaborare attivamente: timori per la propria e l'altrui incolumità, in particolare di congiunti e familiari che, ad esempio, non possano sradicarsi dai luoghi di origine in cui furono commessi i reati; rifiuto di causare la carcerazione di altri, con i quali, ad esempio, si abbia o si sia avuto un legame familiare o affettivo, magari a distanza di molti anni dagli eventi; rifiuto di accedere alla collaborazione perché non si vuole essere tacciati di averlo fatto soltanto per calcolo utilitaristico, per una riduzione di pena o per ottenere un beneficio penitenziario.

E al fianco di questo dato si chiede di poter tener conto anche di altri indici che ben possono contribuire ad una valutazione concreta circa l'assenza di una attuale pericolosità sociale del condannato e che si collegano proprio al trattamento penitenziario nel tempo offertogli, o a comportamenti chiaramente indicativi di dissociazione dalle associazioni criminali di appartenenza o di concreto impegno in favore delle vittime dei reati commessi.

Queste considerazioni vengono particolarmente in rilievo rispetto all'istanza di permesso premio per motivi familiari che sta alla base dell'odierno procedimento. Infatti, per come sopra ricordato, l'assoluta ostatività del comma 1, art. 4-bis, ord. penit. non soltanto impedisce la valutazione degli elementi specifici collegati alla persona, finendo così per travolgere la possibilità di un vaglio individualizzato del percorso trattamentale seguito ma, non distinguendo tra differenti benefici penitenziari, ne comprime le peculiarità, richiedendo la collaborazione tanto come prova necessaria per dimostrare il ravvedimento del condannato (requisito proprio della sola liberazione condizionale), quanto per un permesso premio che richiede la più modesta regolare condotta, seppur ricca di contenuti per come indicato dallo stesso legislatore e dalla giurisprudenza formatasi sul punto.

Di più, l'impossibilità di approfondire il proprio percorso trattamentale mediante le sperimentazioni esterne finisce di fatto per bloccarne la naturale individualizzata evoluzione. Il permesso premio, infatti, è uno strumento fondamentale per consentire al condannato di progredire nel senso di responsabilità e nella capacità di gestirsi nella legalità, e al Magistrato di sorveglianza di vagliare i progressi trattamentali compiuti e la capacità, mediante le stringenti prescrizioni che possono essere imposte, di reinserirsi, per quanto brevemente, nel tessuto sociale.

Tale momento di passaggio stimola, inoltre, l'approfondimento dei risultati raggiunti, aprendo alla possibilità che il fruirla nel tempo e con regolarità, in assenza di eventuali involuzioni comportamentali, faccia emergere un sempre più convinto allontanamento dal sistema di vita criminale in precedenza abbracciato, produca uno sradicamento da eventuali contesti sociali controindicati, influenzi condotte di aperta dissociazione o, come adombrato dalla Cassazione nell'ordinanza di rimessione del novembre 2018, stimoli condotte collaborative, altrimenti ormai escluse dall'orizzonte volitivo dell'interessato, che rischia di adagiarsi nel trascorrere degli anni in una istituzionalizzazione inerte.



L'ammissibilità del beneficio premiale, strumento di costruzione della responsabilità del condannato e sprone verso il reinserimento, necessariamente prodromico alla concessione di misure alternative, è allora anche garanzia che gli operatori penitenziari investano pienamente tempo e risorse sulla osservazione scientifica della personalità dell'interessato e non finiscano per svuotare, in assenza di una pronuncia che lo sciolga dall'ostatività, il senso del tempo trascorso in detenzione, indefettibilmente tendente, ex art. 27 Cost., alla rieducazione, soprattutto qui dove parliamo di una pena perpetua che, nel caso che ci occupa, è iniziata oltre ventiquattro anni fa.

Il condannato, infatti, tenuto conto della liberazione anticipata, ha già maturato persino i termini per una liberazione condizionale ma, a prescindere dalla meritevolezza di quell'ampio beneficio, che sino ad ora nessun provvedimento della magistratura di sorveglianza ha potuto vagliare in presenza della preclusione assoluta, non si è mai potuto sperimentare nei ridotti spazi di libertà, molto più facilmente monitorabili, consentiti dall'istituto del permesso premiale.

Lo stesso parere contrario espresso dalla Direzione dell'istituto penitenziario alla concessione di un permesso premio si collega essenzialmente alla presenza di una fattispecie ostativa, in quanto ricompresa nel disposto dell'art. 4-bis, comma 1, ord. penit., mentre l'aggiornamento del programma di trattamento in data 7 maggio 2019, pur ricco di spunti circa gli approfondimenti psicologici ed il percorso intramurario dell'interessato, si apre (e si chiude) con l'espresso riferimento: «al momento per il detenuto non sono prevedibili benefici di legge in ragione dei reati ostativi alla loro concessione», con ciò manifestando quale ostacolo alla valutazione concreta dell'evoluzione personologica del condannato finisca per essere la declaratoria di inammissibilità del beneficio che ne è la conseguenza inevitabile.

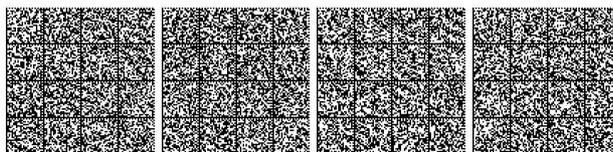
L'istituto del permesso premio, per altro, nel nostro ordinamento ha anche l'obbiettivo peculiare di garantire all'interessato l'esercizio pieno di diritti, altrimenti legittimamente compressi dalla condizione detentiva, ed in particolare il mantenimento o il ristabilimento, dopo anche lungo tempo, delle relazioni con la famiglia.

Com'è noto, e nonostante progetti di modifica normativa non coltivati e volti a superare questa forte limitazione, non è infatti consentita nell'attuale ordinamento penitenziario la possibilità di incontri intimi intramurari con i familiari, con ciò impedendosi l'esercizio della sessualità e di ogni eventuale aspirazione di genitorialità che, nel caso del condannato all'ergastolo, diventano una privazione senza termine.

Più in generale i rapporti con gli stretti congiunti fuori dalle mura del carcere sono assolutamente inibiti, salva la concessione di permessi per gravi motivi, abitualmente di pochissime ore, in caso di imminente pericolo di vita di un familiare o di un evento familiare di particolare gravità (entrambi requisiti valutati con rigore dalla giurisprudenza di legittimità: *cf.*, tra le altre, sentenze Cassazione n. 57813/2017 e n. 40660/2011), inibendo, per chi è sottoposto alla pena dell'ergastolo perpetuamente, la presenza del detenuto ai momenti che costituiscono gli snodi fondamentali, pur se non luttuosi, della vita familiare.

Sotto tale profilo, evidentemente, considerazioni legate alla pericolosità sociale individuale del condannato ben possono, e debbono, condurre al rigetto di un beneficio premiale, che quelle esigenze potrebbe assolvere, ma la sussistenza di una preclusione assoluta, sganciata da una valutazione del caso concreto e nel tempo comunque rivedibile, appare maggiormente stridente a fronte dei diritti fondamentali compressi (*cf.*, ancora una volta, quanto affermato con la sentenza Corte costituzionale n. 239/2014), anche tenuto conto degli interessi «esterni ed eterogenei», per utilizzare le parole della Consulta in quel caso, costituiti qui dalle aspirazioni al mantenimento dell'unità familiare da parte del coniuge o convivente e dei figli, ma anche dei genitori di età inevitabilmente ingratescente, che nell'attuale sistema normativo passa per come visto necessariamente attraverso l'istituto del permesso premio. Si consentono infatti in quel modo rientri periodici nel contesto familiare e il mantenimento delle relazioni familiari, altrimenti nel tempo sottoposte all'acuto rischio di una progressiva erosione (la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 301/2012 parlava di questo tema descrivendolo come «esigenza reale e fortemente avvertita», «permettere alle persone sottoposte a restrizione della libertà personale di continuare ad avere relazioni affettive intime, anche a carattere sessuale: esigenza che trova attualmente, nel nostro ordinamento, una risposta solo parziale nel già ricordato istituto dei permessi premio, previsto dall'art. 30-ter della legge n. 354 del 1975, la cui fruizione — stanti i relativi presupposti, soggettivi ed oggettivi — resta in fatto preclusa a larga parte della popolazione carceraria»).

Ancora, possono in questa sede farsi proprie interamente le considerazioni della Corte costituzionale che hanno condotto alla declaratoria di illegittimità della preclusione contenuta, per il condannato all'ergastolo per sequestro di persona con morte del sequestrato, nell'art. 58-*quater* ord. penit., in particolare quando si afferma che: «l'appiattimento all'unica e indifferenziata soglia di ventisei anni per l'accesso a tutti i benefici penitenziari indicati nel primo comma dell'art. 4-bis ord. penit. si pone, infatti, in contrasto con il principio — sotteso all'intera disciplina dell'ordinamento penitenziario in attuazione del canone costituzionale della finalità rieducativa della pena — della “progressività trattamentale e flessibilità della pena” (sentenza n. 255 del 2006; in senso conforme, sentenze n. 257 del 2006, n. 445 del 1997 e n. 504 del 1995), ossia del graduale reinserimento del condannato all'ergastolo nel contesto sociale durante l'intero arco dell'esecuzione della pena. Tale principio si attua, nel disegno della legge sull'ordinamento penitenziario, nell'ambito di un percorso ideale le cui prime tappe sono rappresentate dall'ammissione al lavoro all'esterno e dalla



concessione di permessi premio, volti questi ultimi a stimolare la “regolare condotta” del detenuto, attestata dall’aver questi manifestato “costante senso di responsabilità e correttezza nel comportamento personale, nelle attività organizzate negli istituti e nelle eventuali attività lavorative o culturali” — art. 30-ter, commi 1 e 8, ord. penit. —, e già definiti da questa Corte, con sentenza n. 403 del 1997, “uno strumento [...] spesso insostituibile per evitare che la detenzione impedisca del tutto di coltivare interessi affettivi, culturali o di lavoro”, funzionale a “perseguire efficacemente quel progressivo reinserimento armonico della persona nella società, che costituisce l’essenza della finalità rieducativa”. Il percorso di progressivo reinserimento sociale dell’ergastolano prosegue poi, in caso di esito positivo di questi primi esperimenti, con la sua ammissione al più incisivo beneficio della semilibertà, che comporta l’autorizzazione a “trascorrere parte del giorno fuori dall’istituto per partecipare ad attività lavorative, istruttive o comunque utili al reinserimento sociale” (art. 48, primo comma, ord. penit.); ed è destinato ad avere il suo culmine nella concessione della liberazione condizionale, subordinata all’accertamento che il condannato “abbia tenuto un comportamento tale da far ritenere sicuro il suo ravvedimento” (art. 176, primo comma, codice penale) e caratterizzata dall’integrale sospensione dell’esecuzione della pena residua, che si estinguerà laddove non intervengano cause di revoca nei cinque anni successivi alla sua concessione (art. 177, secondo comma, codice penale). (...) Con il connesso rischio che la semilibertà — pur in presenza di una continua e fattiva partecipazione all’opera rieducativa in carcere — venga in concreto negata al condannato stesso alla scadenza dei ventisei anni, proprio in ragione dell’assenza di sue prelieve positive esperienze al di fuori delle mura penitenziarie nel secondo decennio di espiazione della pena, sulla base del costante insegnamento della giurisprudenza di legittimità, secondo cui la semilibertà — in quanto misura alternativa alla detenzione che consente al detenuto di trascorrere parte del giorno all’esterno, sia pure in attività lavorative e socializzanti — non può essere deliberata se non all’esito di prelieve e positive esperienze di concessione di altre misure alternative meno impegnative, nel medesimo contesto territoriale di fruizione della semilibertà (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 29 settembre 2009, n. 41914 e 14 ottobre 2008, n. 40992); principio che ben potrebbe essere esteso, a maggior ragione, alla stessa liberazione condizionale, alla quale pure il condannato potrebbe teoricamente accedere anche prima dei ventisei anni.»

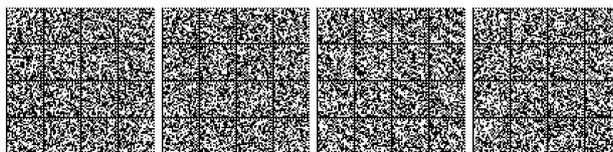
La Corte costituzionale, sempre nella sentenza n. 149/2018, prosegue poi affermando che: «a tale profilo di irragionevolezza intrinseca della disciplina nel prisma della funzione rieducativa della pena denunciato dal giudice rimettente può, d’altra parte, aggiungersi l’ulteriore considerazione che la disposizione censurata, sterilizzando ogni effetto pratico delle detrazioni di pena a titolo di liberazione anticipata sino al termine di ventisei anni, riduce fortemente, per il condannato all’ergastolo, l’incentivo a partecipare all’opera di rieducazione, in cui si sostanzia la *ratio* dello stesso istituto della liberazione anticipata (sentenze n. 186 del 1995 e n. 276 del 1990). Al riguardo, va infatti ribadito che l’unica conseguenza pratica delle detrazioni di pena conseguenti alla liberazione anticipata per il condannato all’ergastolo — per il quale potenzialmente il fine pena è “mai” — consiste proprio nel meccanismo di anticipazione dei termini per la concessione dei singoli benefici; meccanismo che costituisce, sin dal primo semestre di pena, un potente stimolo per l’ergastolano a partecipare al programma rieducativo, in vista — in particolare — del possibile accesso ai primi benefici, una volta raggiunto il traguardo di otto anni dall’inizio della pena (sentenza n. 274 del 1983).»

Un’analogia sterilizzazione della valenza dei provvedimenti di liberazione anticipata, pur nel caso di specie copiosamente ottenuta dall’interessato (P. ha avuto una positiva valutazione per quarantotto semestri, pari a 2160 gg. di riduzione pena, nel suo caso però senza alcun effetto concreto), si ha nel caso che ci occupa, con conseguente analogo disincentivo alla partecipazione al trattamento, non potendo l’odierno reclamante in alcun modo avvantaggiarsene, neppure per anticipare il momento di fruizione di benefici extramurari.

Sotto altro profilo, per come premesso, la posizione soggettiva dell’odierno reclamante è quella di un intraneo ad un gruppo criminale organizzato ex art. 416-bis codice penale che, in tale contesto, ha commesso delitti omicidari volti a consentirne la sopravvivenza ed agevolare gli scopi illeciti.

Si tratta, dunque, di un soggetto per il quale è particolarmente rilevante l’eventuale collaborazione con la giustizia che, secondo regole di esperienza trasfuse in una costante giurisprudenza della S.C. e della stessa Corte costituzionale, costituisce la più forte prova della rescissione del vincolo associativo e dunque del venir meno della pericolosità sociale dell’interessato.

Tuttavia, anche nel caso dell’odierno reclamante, anche dunque nel caso dell’associato ex art. 416-bis codice penale, nella peculiare fase dell’esecuzione penale, la preclusione assoluta alla concessione di un beneficio penitenziario in assenza di una condotta collaborativa, sembra stridere con i principi costituzionali deducibili dagli articoli 3 e 27 Cost., poiché impedisce, per come già detto, il vaglio di altri elementi che nel caso concreto potrebbero condurre ugualmente ad un giudizio di cessata pericolosità sociale e di meritevolezza dell’invocato beneficio, non consentendo un giudizio individualizzato e costantemente attualizzato, l’unico in grado di scerverare percorsi intramurari e profili personalogici concretamente differenti, rispettando i fondamentali principi di umanizzazione e funzione rieducativa delle pene.

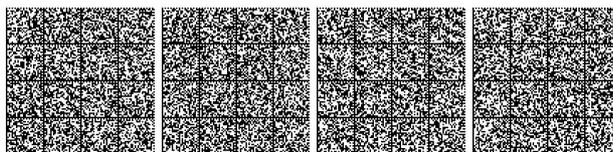


Come rilevato dalla Cassazione nell'ordinanza 18 febbraio 2019, n. 9126, di rimessione di altra questione di legittimità costituzionale, questa volta connessa all'art. 47-ter, comma 1-bis, ord. penit., precluso a tutti i condannati per delitti di cui all'art. 4-bis, per i reati compresi nel comma 1 di tale articolo il legislatore, con la preclusione assoluta sin qui scrutinata, produce l'effetto di una «mera esasperazione della innegabile sfiducia ordinamentale verso il buon esito di percorsi rieducativi estranei al sistema carcerario» e, se non può dubitarsi che i percorsi trattamentali intramurari debbano certamente essere maggiormente approfonditi per essere efficaci a fronte di condannati per delitti tanto gravi (obbiettivo che il legislatore già persegue richiedendo ai condannati per delitti di cui all'art. 4-bis ord. penit., l'esecuzione di una più lunga parte di pena prima di potervi accedere: ad. es. per quanto concerne i permessi premio almeno dieci anni nel caso dell'ergastolo, o quindici, ove sia stata applicata la recidiva reiterata), impedire una valutazione individualizzata appare compromettere, per come già ripetuto, la finalità rieducativa della pena, cui indefettibilmente ogni esecuzione penale deve tendere. Il Tribunale di sorveglianza non ignora che la Corte costituzionale, pur rispetto a profili di illegittimità diversi, in larga parte, e soprattutto con riferimento a benefici penitenziari diversi, sia già stata chiamata a pronunciarsi nella materia che ci occupa, senza giungere sino ad una declaratoria di illegittimità costituzionale della norma, pur circoscrivendone ad esempio i confini rispetto ai percorsi trattamentali già intrapresi proficuamente prima della sua introduzione (cfr: sentenze Corte costituzionale n. 504/1995, n. 445/1997, n. 137/1999). Tuttavia, confrontandosi con le pronunce emesse già all'indomani dell'introduzione dell'assoluta ostatività di cui all'art. 4-bis, comma 1, ord. penit., emerge la consapevolezza che l'opzione utilizzata dal legislatore, «espressione di una scelta di politica criminale», «abbia comportato una rilevante compressione della finalità rieducativa della pena», con una tendenza alla configurazione di «tipi d'autore per i quali la rieducazione non sarebbe possibile o potrebbe non essere perseguita» (cfr: sentenza Corte costituzionale n. 306/1993). Una opzione particolarmente critica quando venga meno qualsiasi utilità pure della liberazione anticipata, per come detto assolutamente irrilevante nell'ipotesi dell'ergastolo c.d. «ostativo».

Da allora, però, la Corte costituzionale ha continuato ad adoperarsi nel disvelamento del «volto costituzionale della pena» ed in particolare, circa la finalità rieducativa della pena, si è passati da una lettura che la collocava tra le altre, di prevenzione generale e difesa sociale, senza che potesse «stabilirsi a priori una gerarchia statica ed assoluta che valga una volta per tutte ed in ogni condizione» (cfr: sentenze Corte costituzionale n. 282/1989 e n. 306/1993), sino alla considerazione che la particolare gravità del reato commesso, ovvero l'esigenza di lanciare un robusto segnale di deterrenza nei confronti della generalità dei consociati non possano, nella fase di esecuzione della pena, «operare in chiave diatonica rispetto all'imperativo costituzionale della funzione rieducativa della pena medesima, da intendersi come fondamentale orientamento di essa all'obiettivo ultimo del reinserimento del condannato nella società (sentenza n. 450 del 1998), e da declinarsi nella fase esecutiva come necessità di costante valorizzazione, da parte del legislatore prima e del giudice poi, dei progressi compiuti dal singolo condannato durante l'intero arco dell'espiazione della pena.» (cfr: sentenza Corte costituzionale n. 149/2018). Sembra perciò particolarmente necessario tornare a compulsare il Giudice delle leggi sul punto.

Occorre ancora richiamare l'insegnamento della sentenza Corte costituzionale n. 149/2018, per il quale: «una volta che il condannato all'ergastolo abbia raggiunto, nell'espiazione della propria pena, soglie temporali ragionevolmente fissate dal legislatore, e abbia dato prova di positiva partecipazione al percorso rieducativo, eventuali preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari possono dunque legittimarsi sul piano costituzionale soltanto laddove presuppongano pur sempre valutazioni individuali, da parte dei competenti organi giurisdizionali, relative alla sussistenza di ragioni ostative di ordine specialpreventivo — sub specie di perdurante pericolosità sociale del condannato —; valutazioni, queste ultime, che non potrebbero del resto non riverberarsi negativamente sulla stessa analisi del cammino di risocializzazione compiuto dal condannato stesso, e che per questo motivo possono ritenersi coerenti con il principio della non sacrificabilità della funzione rieducativa sull'altare di ogni altra, pur legittima, funzione della pena (sentenze n. 78 del 2007, n. 257 del 2006, n. 68 del 1995, n. 306 del 1993 e n. 313 del 1990). Incompatibili con il vigente assetto costituzionale sono invece previsioni, come quella in questa sede censurata, che precludano in modo assoluto, per un arco temporale assai esteso, l'accesso ai benefici penitenziari a particolari categorie di condannati — i quali pure abbiano partecipato in modo significativo al percorso di rieducazione, e rispetto ai quali non sussistano gli indici di perdurante pericolosità sociale individuati dallo stesso legislatore nell'art. 4-bis ord. penit. — in ragione soltanto della particolare gravità del reato commesso, ovvero dell'esigenza di lanciare un robusto segnale di deterrenza nei confronti della generalità dei consociati.»

Compatibili con il quadro costituzionale sin qui riferito sembrano dunque valutazioni soltanto individualizzate che accolgano l'elemento della collaborazione con la giustizia quale segnale eminente della rescissione del vincolo con il contesto criminale organizzato di appartenenza, ma non esclusivo, con l'obbiettivo di garantire alla magistratura di sorveglianza lo spazio per un vaglio approfondito e globale del percorso rieducativo eventualmente condotto



dall'istante. Questo approccio appare l'unico compatibile con la considerazione che «la personalità del condannato non resta segnata in maniera irrimediabile dal reato commesso in passato, foss'anche il più orribile; ma continua ad essere aperta alla prospettiva di un possibile cambiamento. Prospettiva, quest'ultima, che chiama in causa la responsabilità individuale del condannato nell'intraprendere un cammino di revisione critica del proprio passato e di ricostruzione della propria personalità, in linea con le esigenze minime di rispetto dei valori fondamentali su cui si fonda la convivenza civile; ma che non può non chiamare in causa —assieme— la correlativa responsabilità della società nello stimolare il condannato ad intraprendere tale cammino, anche attraverso la previsione da parte del legislatore — e la concreta concessione da parte del giudice — di benefici che gradualmente e prudentemente attenuino, in risposta al percorso di cambiamento già avviato, il giusto rigore della sanzione inflitta per il reato commesso, favorendo il progressivo reinserimento del condannato nella società.» (*cf.*, ancora una volta, sentenza Corte costituzionale n. 149/2018).

In definitiva la peculiarità della fase dell'esecuzione penale, rispetto a quella cautelare, pur quest'ultima presidiata dalle naturali garanzie connesse alla presunzione di cui all'art. 27, comma 2 Cost., è che si sviluppa in un tempo che progressivamente si allontana dal reato e, mediante gli effetti del trattamento penitenziario (di cui la fase cautelare non dispone), consente di verificare l'evoluzione personologica del condannato a partire dai pur gravissimi fatti commessi. Tale fase appare per questo profilo radicalmente incompatibile con una preclusione come quella che qui ci occupa e che si limita a fotografare il legame dell'autore del reato con quanto commesso impedendo un vaglio concreto del suo percorso, in cui la collaborazione con la giustizia sia valutata unitamente a tutti gli elementi raccolti nel suo quotidiano penitenziario e nell'evoluzione della sua realtà socio-familiare, inevitabilmente, per altro, tenuto conto dei lunghi tempi previsti dal legislatore per un simile riesame, a notevole distanza temporale dai reati commessi.

Anche dalle fonti sovranazionali, d'altra parte, si traggono elementi univoci nel senso che l'esecuzione della pena dell'ergastolo debba essere illuminata dalla funzione rieducativa e dunque da una prospettiva di possibile, concreta, risocializzazione. La Corte europea dei diritti dell'uomo, a far data dalla nota sentenza Grande Chambre Vinter e altri c. Regno Unito 9 luglio 2013, poi ribadita con giurisprudenza costante sul punto sino ai più recenti arresti, ha stagiato l'obbligo, a carico degli Stati contraenti, di consentire sempre che il condannato alla pena dell'ergastolo possa contare su un riesame certo della perpetuità della sua pena, conoscendone dall'inizio dell'espiazione tempi e presupposti, e che sia prevista dunque una periodica verifica dei progressi compiuti dal condannato nel corso del trattamento, al fine di valutare la permanenza dei motivi che ne giustificano il mantenimento in detenzione.

Le Regole penitenziarie europee (Raccomandazione 2006/2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri), poi, nella regola 103 «Implementazione del regime per i detenuti condannati», prescrivono che nei confronti di tutti i condannati, compresi dunque i sottoposti alla pena perpetua, debbano essere redatti programmi di trattamento individualizzati, contenenti anche una strategia per la preparazione alla loro liberazione. Del trattamento loro riservato deve far parte integrante un sistema di permessi mentre, secondo il punto 8 della regola 103, «un'attenzione particolare deve essere prestata al programma di trattamento e al regime dei condannati a vita o a pene lunghe». Tutti gli elementi citati, infatti, sembrano in grado di riempire di contenuti orientati all'obiettivo risocializzante il tempo della pena, consentendo che lo stesso sia pieno e in grado, con stimoli progressivi, di orientare opportunamente la quotidianità penitenziaria.

Anche attraverso la chiave di lettura offerta da questi ultimi spunti, appare evidente che l'esame individualizzato del percorso rieducativo del condannato ben può condurre ad inibire, anche a chi debba espriare la pena perpetua, per un certo tempo, anche molto lungo, e comunque sinché perdura una incapacità di capitalizzare le offerte trattamentali che l'istituzione ha l'obbligo di fornirgli, l'accesso a benefici extramurari come i permessi premio. Al contrario un automatismo preclusivo, come quello di cui sin qui ci si è occupati, finisce per travolgere la possibilità di verificare in concreto l'evoluzione personale del condannato verso modelli di comportamento socialmente condivisi che anche l'autore dei delitti più efferati deve considerarsi in grado di compiere e con ciò si corre il rischio di vanificare l'invece indefettibile tensione di tutta l'esecuzione penale verso la risocializzazione del reo.

Alla luce degli elementi sin qui succinti, ritiene il collegio di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, legge 26 luglio 1975, considerandola rilevante nel presente procedimento e non manifestamente infondata, con riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui esclude che il condannato all'ergastolo per delitti commessi al fine di agevolare l'attività dell'associazione a delinquere ex art. 416-*bis* codice penale della quale sia stato partecipe, possa essere ammesso alla fruizione di un permesso premio.

Deve quindi sospendersi il procedimento ex art. 23, legge n. 87/1953, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.



P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti legge 11 marzo 1953, n. 87;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, legge 26 luglio 1975, con riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui esclude che il condannato all'ergastolo per delitti commessi al fine di agevolare l'attività dell'associazione a delinquere ex art. 416-bis codice penale della quale sia stato partecipe, possa essere ammesso alla fruizione di un permesso premio.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il procedimento in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza di trasmissione degli atti sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Perugia, 23 maggio 2019

Il Presidente est.: GIANFILIPPI

19C00226

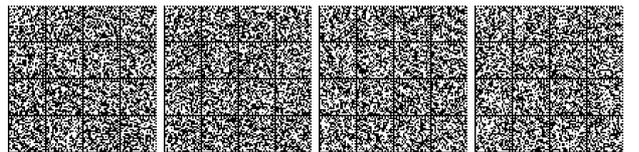
MARCO NASSI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-034) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

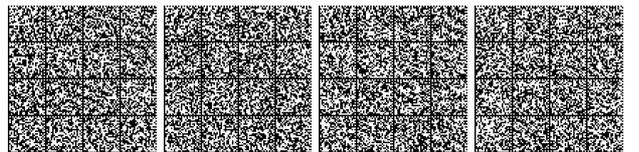
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 4,00

