

## OSSERVATORIO SULLA CORTE COSTITUZIONALE

---

ANNA MARIA CAPITTA

**Corte costituzionale e flessibilità della pena:  
rimossa la rigida preclusione ai benefici penitenziari  
anche nei confronti dei condannati a pena temporanea  
per alcune ipotesi di sequestro di persona**

1. Con la sentenza n. 229 del 2019, la Corte costituzionale, in accoglimento di identiche questioni sollevate dal Magistrato di sorveglianza di Milano e dal Magistrato di sorveglianza di Padova, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, co. 4, l. 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui si applica ai condannati a pena detentiva temporanea per il delitto di cui all'art. 630 c.p. che abbiano cagionato la morte del sequestrato e ha altresì dichiarato, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27, l. 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, co. 4, ord. penit., nella parte in cui si applica ai condannati a pena detentiva temporanea per il delitto di cui all'art. 289-*bis* c.p. che abbiano cagionato la morte del sequestrato.

Dopo più di un anno dalla sentenza n. 149 del 2018<sup>1</sup>, nella quale si era già censurata la preclusione assoluta ai benefici penitenziari per la speciale categoria di condannati all'ergastolo di cui all'art. 58-*quater*, co. 4, ord. penit., la Consulta interviene ora per rimuovere la rigida preclusione ai benefici penitenziari stabilita dal medesimo art. 58-*quater*, co. 4, ord. penit. anche con riferimento ai condannati a pena detentiva temporanea per il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione che abbiano cagionato la morte del sequestrato.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Magistrato di sorveglianza di Milano e dal Magistrato di sorveglianza di Padova, in riferimento agli artt. 3 e 27, co. 3, Cost., avevano ad oggetto la preclusione di cui all'art. 58-*quater*, co. 4, ord. penit., secondo la quale i condannati a pena temporanea per il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 c.p.), che abbiano cagionato la morte del sequestrato, non sono ammessi ad alcuno dei benefici penitenziari indicati nel co. 1 dell'art. 4-*bis* ord. penit., se non abbiano effettivamente espiato almeno i due terzi della pena irrogata.

---

<sup>1</sup> Corte cost., n. 149 del 2018.

La Consulta ha esteso, in via consequenziale, la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata anche nella parte in cui si applica ai condannati a pena detentiva temporanea per il delitto di sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione (art. 289-*bis* c.p.), che abbiano cagionato la morte del sequestrato.

In definitiva, per effetto della decisione in commento e della precedente sentenza n. 149 del 2018, il regime “*ultra speciale*” di cui all’art. 58-*quater*, co. 4, ord. penit. risulta interamente caducato.

2. A seguito della pronuncia n. 149 del 2018, si era prodotta l’irragionevole conseguenza per la quale i condannati all’ergastolo per alcune ipotesi di delitti di sequestro di persona godevano di un trattamento penitenziario più favorevole rispetto a quello riservato ai condannati a pena detentiva temporanea per i medesimi titoli di reato.

Come infatti ha osservato la Corte, i condannati alla pena dell’ergastolo che abbiano cagionato la morte del sequestrato possono – in forza della citata sentenza n. 149 del 2018 – accedere al beneficio del permesso premio (*rectius*, ai benefici indicati dall’art. 4-*bis* ord. penit.), in caso di collaborazione o condizioni equiparate, dopo aver espiato dieci anni di pena, riducibili sino a otto anni grazie alla liberazione anticipata, non applicandosi più la soglia rigida dei ventisei anni di pena originariamente prevista dall’art. 58-*quater*, co. 4, ord. penit. I condannati a pena detentiva temporanea per il medesimo titolo delittuoso possono invece accedere ai benefici di cui all’art. 4-*bis* ord. penit., a parità di condizioni quanto alla collaborazione con la giustizia, solo dopo aver scontato i due terzi della pena inflitta, senza poter beneficiare di alcuna riduzione di tale termine a titolo di liberazione anticipata: vale a dire, dopo aver scontato un periodo di detenzione che – tenuto conto delle elevatissime cornici edittali previste per le ipotesi delittuose in questione – è nella generalità dei casi ben superiore a otto anni, come del resto hanno mostrato i due casi oggetto dei giudizi *a quibus* (in uno dei quali, ad esempio, vi era stata condanna definitiva per una pena di ventiquattro anni di reclusione e, dunque, sarebbe stato necessario aver scontato ben sedici anni di reclusione).

La irragionevole disparità di trattamento che era derivata in conseguenza del *dictum* della sentenza n. 149 del 2018, evidentemente incompatibile con il principio di uguaglianza di cui all’art. 3, co. 1, Cost., era stata peraltro puntualmente segnalata all’attenzione del legislatore da parte della Corte, proprio nella sentenza n. 149 del 2018, ma a tale monito non aveva poi fatto seguito alcuna modifica della normativa vigente. Con la decisione in commento, il

Giudice delle leggi pone dunque rimedio a questa incongruenza, che aveva reso la disposizione censurata non conforme al dettato costituzionale di cui all'art. 3 Cost.

3. La Consulta ha ritenuto fondate le censure richiamate dai giudici rimettenti con riguardo al profilo del contrasto dell'art. 58-*quater*, co. 4, ord. penit. con il principio della finalità rieducativa della pena. Infatti – come ha precisato la Corte – anche per i condannati a pena temporanea per il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione qualificato dalla causazione della morte della vittima vale il rilievo, già svolto dalla sentenza n. 149 del 2018 in riferimento ai condannati all'ergastolo per il medesimo reato, che la rigida preclusione temporale posta dalla norma censurata all'accesso ai benefici sovverte irragionevolmente la logica gradualistica sottesa al principio della «progressività trattamentale e flessibilità della pena»<sup>2</sup>, come corollario del mandato costituzionale secondo cui la pena deve tendere alla rieducazione del condannato.

L'appiattimento all'unica e indifferenziata soglia della espiazione effettiva dei due terzi della pena irrogata, quale condizione per l'accesso ai benefici penitenziari indicati nel co. 1 dell'art. 4-*bis* ord. penit., si pone dunque in contrasto con lo statuto costituzionale della pena flessibile in fase esecutiva e opera in senso distonico rispetto all'obiettivo, costituzionalmente imposto, di consentire alla magistratura di sorveglianza una verifica graduale del concreto percorso di rieducazione compiuto dal soggetto durante l'esecuzione della pena. Il che determina – ha concluso la Corte – la violazione del combinato disposto degli artt. 3 e 27, co. 3, Cost.

L'odierna sentenza n. 229 del 2019 ripercorre, in definitiva, gli stessi argomenti sviluppati nella pronuncia n. 149 del 2018, secondo cui – in linea, del resto, con l'orientamento costante della giurisprudenza costituzionale<sup>3</sup> – i rigidi automatismi che impediscono qualsiasi valutazione individualizzata nella materia dei benefici penitenziari contrastano con la finalità di rieducazione del condannato e, dunque, vanno censurati.

Ciò che invece resta implicito in questa decisione – rispetto a quanto statuito nella sentenza n. 149 del 2018 – è l'affermazione del *principio di preminenza della funzione rieducativa della pena* e della sua non sacrificabilità sull'altare di altre, pur legittime, funzioni della pena. Su questo punto, la pronuncia n. 149 del 2018 è stata davvero innovativa, giacché il Giudice delle leggi ha posto

---

<sup>2</sup> Corte cost., n. 257 del 2006; Id., n. 255 del 2006; Id., n. 445 del 1997; Id., n. 504 del 1995.

<sup>3</sup> Corte cost., n. 436 del 1999; Id., n. 306 del 1993.

come unico fulcro del trattamento penitenziario il principio di rieducazione del condannato, affermando a chiare lettere la sua ineliminabilità e il suo primato rispetto a ogni altra funzione della pena. Tutto ciò è espressione di una cultura penale profondamente diversa e antitetica rispetto a quella riconducibile alla teoria della polifunzionalità della pena, sulla base della quale la Corte, più di quarant'anni fa, aveva legittimato la pena dell'ergastolo<sup>4</sup>.

Il mancato richiamo al passo della sentenza n. 149 del 2018 sopra citato non significa peraltro che, nella decisione in esame, la Corte non ponga comunque al centro della sua riflessione l'importanza della funzione rieducativa, alla quale – come viene affermato – è coesenziale l'imprescindibile *principio della flessibilità della pena e della progressione trattamentale*. Nella motivazione della sentenza<sup>5</sup>, si accenna infatti alla gradualità progressiva che contraddistingue l'accesso ai benefici penitenziari: inizialmente, vengono concessi i permessi premio e il lavoro all'esterno e in una fase successiva dell'esecuzione – sulla base anche dell'esito positivo di quelle prime sperimentazioni – la semi-libertà e, infine, la liberazione condizionale.

In definitiva, pare lecito ritenere che anche la sentenza in commento si colloca nella medesima prospettiva inaugurata con la decisione n. 149 del 2018 e contribuisce, pertanto, a confermare quella svolta innovativa nella giurisprudenza costituzionale già segnata dalla pronuncia dello scorso anno in tema di ergastolo e rieducazione del condannato.

Una svolta, quella riferibile alla sentenza n. 149 del 2018, che ha avuto un importante riflesso su una recente pronuncia della Corte costituzionale – non ancora depositata – in tema di automatismi preclusivi nell'accesso ai benefici penitenziari di cui all'art. 4-*bis* ord. penit.<sup>6</sup>.

La Consulta è stata chiamata a valutare la ragionevolezza della preclusione assoluta al beneficio del permesso premio, stabilita dall'art. 4-*bis*, co. 1, ord. penit., alla luce – si deve dire oggi, dopo la decisione n. 149 del 2018 – del preminente principio della funzione rieducativa della pena<sup>7</sup>. In esito alle censure formulate dalla Corte di cassazione<sup>8</sup> e dal Tribunale di sorveglianza di

<sup>4</sup> Corte cost., n. 264 del 1974.

<sup>5</sup> V., § 4.1., *Considerato in diritto*.

<sup>6</sup> Cfr., Comunicato stampa del 23 ottobre 2019, in *questa Rivista* online, 2019, n. 3, *Giurisprudenza costituzionale*.

<sup>7</sup> Si è verificato quanto era stato ipotizzato da PELISSERO, *Ergastolo e preclusioni: la fragilità di un automatismo dimenticato e la forza espansiva della funzione rieducativa*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, 1372.

<sup>8</sup> Cass., Sez. I, ord. 20 novembre 2018, C.S., in *G.U.*, 24 aprile 2019, 1<sup>a</sup> Serie spec., n. 17.

Perugia<sup>9</sup>, il Giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, co. 1, ord. penit., nella parte in cui non prevede la concessione di permessi premio in assenza di collaborazione con la giustizia, ove anche siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità della partecipazione all'associazione criminale sia, più in generale, il pericolo del ripristino di collegamenti con la criminalità organizzata, sempre che il condannato abbia dato piena prova di partecipazione al percorso rieducativo. Questa ultima decisione è destinata a diventare una sentenza storica, foriera – si auspica – di una nuova stagione di pronunce costituzionali che potranno colpire direttamente il meccanismo “ostativo” dell'art. 4-*bis* ord. penit., anche con riferimento ad altri benefici penitenziari e non più solo a tutela di interessi esterni a quelli del condannato<sup>10</sup>.

Nella sentenza in commento, la Corte ha affermato che la rimozione della preclusione stabilita dall'art. 58-*quater*, co. 4, ord. penit. comporta – nei confronti dei condannati a pena temporanea per le specifiche ipotesi delittuose in questione – una riespansione automatica della disciplina applicabile alla generalità dei condannati per i delitti previsti dall'art. 4-*bis*, co. 1, ord. penit. Ciò significa che anche nei loro confronti potrà valere il *dictum* della recente sentenza costituzionale poco sopra richiamata e, pertanto, anche per costoro, come pure per i condannati all'ergastolo per la medesima tipologia di delitti, cade il divieto di permessi premio, ancorché gli stessi non collaborino con la giustizia.

4. Sulla scorta della precedente sentenza n. 149 del 2018, nella decisione in esame viene confermato come dall'art. 27, co. 3, Cost. discenda il vincolo per il legislatore ordinario di eliminare le preclusioni basate sul titolo di reato e di prevedere una disciplina penitenziaria che consenta al condannato a pena detentiva di avviare con gradualità un percorso rieducativo e, nello stesso tempo, al giudice di valutare l'evoluzione di tale percorso<sup>11</sup>. Il legislatore non potrà più adottare scelte di politica penitenziaria che comportino un irragionevole sacrificio della funzione rieducativa della pena<sup>12</sup>. È questo un messag-

<sup>9</sup> Trib. Sorv. Perugia, ord. 23 maggio 2019, P.P., in *G.U.*, 21 agosto 2019, *I<sup>a</sup> Serie spec.*, n. 34.

<sup>10</sup> Cfr., Corte cost., n. 239 del 2014.

<sup>11</sup> Sul punto, cfr., DOLCINI, *Dalla Corte costituzionale una coraggiosa sentenza in tema di ergastolo (e di rieducazione del condannato)*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, 7-8, 149.

<sup>12</sup> Cfr., PELISSERO, *Ergastolo e preclusioni: la fragilità di un automatismo dimenticato e la forza espansiva della funzione rieducativa*, cit., 1373.

gio importante, in un contesto politico segnato, quantomeno nel recente passato, da una tendenza verso opzioni securitarie basate sul criterio della certezza della massima severità della pena, da eseguirsi in carcere. La mini-riforma penitenziaria entrata in vigore nel novembre dello scorso anno<sup>13</sup> non ha apportato alcuna modifica all'art. 4-*bis* ord. penit., non recependo il criterio direttivo della legge delega n. 103 del 2017 volto alla eliminazione degli automatismi preclusivi dei benefici penitenziari.

In un orizzonte penitenziario a tinte fosche, quale quello disegnato dal legislatore, si aprono degli squarci di luce che sono dati dalle recenti pronunce della Corte costituzionale in materia di esecuzione penale e benefici penitenziari, tra le quali si iscrive la decisione oggetto del presente commento. Queste sentenze costituzionali, come pure quelle della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>14</sup>, sono molto significative e offrono ancora una speranza nel lungo cammino verso l'allineamento del sistema penitenziario ai principi costituzionali dell'umanità della pena e del finalismo rieducativo.

---

<sup>13</sup> D.Lgs. 2 ottobre 2018, n. 123.

<sup>14</sup> Cfr., tra le altre, Corte EDU, Sez. I, 13 giugno 2019, Viola c. Italia; Id., Gr. Cam., 9 luglio 2013, Vinter e altri c. Regno Unito.