

NOTIZIARIO DELLA CORTE COSTITUZIONALE*

a cura di MARINA MAIELLA**

Sovraffollamento nelle carceri. Inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale della disciplina in materia di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena. Monito al legislatore.

– Corte costituzionale – Sentenza 9 ottobre 2013 (22 novembre 2013), n. 279.

Pres. SILVESTRI – Red. LATTANZI

Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 147 cod. pen. (rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena).

La questione.

Il Tribunale di sorveglianza di Venezia, investito del ricorso di un detenuto condannato in via definitiva volto ad ottenere il differimento dell'esecuzione della pena in ragione “delle condizioni di perenne sovraffollamento” della Casa circondariale di Padova nel quale si trovava ristretto, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 3 CEDU, nell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo, questione di legittimità costituzionale dell'art. 147 cod. pen. nella parte in cui non prevede – oltre ai casi di presentazione della domanda di grazia, di pena da eseguirsi contro chi si trova in condizioni di grave infermità fisica o di donna con prole di età inferiore ai tre anni – l'ipotesi di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena quando essa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità.

* I testi integrali delle decisioni segnalate sono riportati sul sito www.cortecostituzionale.it.

** Consigliere della Corte costituzionale.

Il rimettente riferisce che il detenuto istante, al quale non poteva essere concesso allo stato alcun beneficio previsto dall'ordinamento penitenziario, aveva avuto a disposizione, dapprima nella Casa circondariale di Padova e poi nella Casa di reclusione della stessa città, uno spazio nella camera di detenzione al di sotto del limite "vitale" di 3 mq., come stabilito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Ricorda il rimettente che il parametro dei 3 mq., secondo la Corte di Strasburgo, deve essere ritenuto il minimo consentito al di sotto del quale si avrebbe violazione della Convenzione e dunque per ciò solo trattamento disumano e degradante sicché, nella specie, verrebbe in rilievo la compatibilità della detenzione dell'istante con i principi di non disumanità della pena e di rispetto della dignità della persona detenuta, principi sottesi all'applicazione proprio dell'istituto del differimento della pena che viene invocato dall'interessato. Esclusa la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme, il rimettente osserva, a sostegno dell'ammissibilità di una pronuncia additiva, che la pronuncia richiesta sarebbe a rime obbligate, essendo l'unica in grado di ristabilire una condizione di legalità dell'esecuzione della pena nel caso concreto. Ciò premesso, il Tribunale di sorveglianza ritiene che la norma censurata violerebbe l'art. 27, terzo comma, Cost. sotto un duplice profilo, in primo luogo con riferimento al divieto di trattamenti contrari al senso di umanità (trattamenti così qualificabili in base all'art. 3 CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che ritiene integrato il carattere disumano e degradante del trattamento penitenziario laddove alla persona detenuta sia riservato uno spazio nella camera di detenzione inferiore o pari a mq. 3, indipendentemente dalle condizioni di vita comunque garantite nell'istituto penitenziario); in secondo luogo, sotto il profilo della finalità rieducativa della pena, finalità compromessa qualora l'esecuzione carceraria si svolga in condizioni di "inumanità", comportante deresponsabilizzazione e rimozione del senso di colpa, non inducendo nel condannato quel significativo processo modificativo che, attraverso il trattamento individualizzato, consente l'instaurazione di una normale vita di relazione.

Il giudice rimettente denuncia poi il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, facendo riferimento in particolare alla sentenza 8 gennaio 2013, *Torreggiani contro Italia*, che ha individuato i parametri di "vivibilità minima", al di sotto dei quali una detenzione può definirsi "trattamento inumano o degradante".

Infine, sarebbero violati l'art. 2 Cost. dovendosi intendere la dignità umana quale diritto inviolabile, "presupposto dello stesso articolo 27 Cost.", e l'art. 3 Cost. in quanto, anche alla luce dell'esperienza di altri ordinamenti, l'assenza dello "strumento del differimento o della sospensione della pena, per ricondurre ad una situazione di legalità l'esecuzione della pena detentiva in situazioni di palese violazione del divieto di "pene crudeli", minerebbe la razionalità giuridica e la coerenza costituzionale del sistema.

Analoga questione viene proposta, sotto i medesimi profili, dal Tribunale di sorveglianza di Milano.

La decisione.

La Corte ha dichiarato le questioni inammissibili a fronte della pluralità di possibili soluzioni normative non costituzionalmente vincolate. Tuttavia ha riconosciuto in modo netto, nei sensi di seguito indicati, l'effettivo fondamento della denuncia dei rimettenti, tanto da concludere con un chiaro monito rivolto al legislatore. Le questioni, premette la Corte, vanno collocate nel contesto della realtà carceraria italiana, la cui attuale situazione di sovraffollamento è senz'altro intollerabile, come ha evidenziato, ricorda la Corte, il Presidente della Repubblica nel messaggio alle Camere dell'8 ottobre 2013. Condivisibili sono parimenti secondo la Corte le valutazioni operate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza 8 ottobre 2013, *Torreggiani contro Italia*, nella quale è stato rilevato il carattere strutturale e sistemico del sovraffollamento carcerario in Italia. Il riconoscimento della critica situazione di sovraffollamento che caratterizza le carceri italiane non può tuttavia, ritiene la Corte, essere risolto attraverso la pronuncia additiva richiesta dai rimettenti. Il differimento dell'esecuzione della pena anche qualora portasse ad una sensibile diminuzione del numero delle persone reclusi in carcere, giungerebbe a questo risultato in modo casuale, "determinando disparità di trattamento tra i detenuti, i quali si vedrebbero o no rinviare l'esecuzione della pena in mancanza di un criterio idoneo a selezionare chi debba ottenere il rinvio dell'esecuzione fino al raggiungimento del numero dei reclusi compatibile con lo stato delle strutture carcerarie".

La Corte, riconoscendo che l'intento dei rimettenti non è quello di predisporre uno strumento idoneo a porre fine al sovraffollamento carcerario ma quello di apprestare una tutela per la persona che si trovi a subire un trattamento penale in contrasto

con il dettato costituzionale, richiama le indicazioni contenute nella sentenza *Torreggiani*, laddove la Corte EDU sollecita il ricorso più ampio possibile alle misure alternative alla detenzione e una forte riduzione della custodia cautelare in carcere, statuendo al contempo l'obbligo per le autorità nazionali, da adempiere entro il termine di un anno dalla data in cui la decisione è divenuta definitiva, di apprestare rimedi "preventivi" e "compensativi" che garantiscano una riparazione effettiva delle violazioni della CEDU risultanti dal sovraffollamento.

La Corte mostra di condividere tale orientamento ritenendo che lo statuto costituzionale e quello convenzionale del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità confermano la necessità che sia assicurata la tutela del detenuto tramite rimedi di tipo preventivo i quali possono essere interni o esterni al sistema penitenziario. A fronte di una situazione di sovraffollamento lesiva del diritto del detenuto a un trattamento penale ispirato a criteri di umanità, condizione imprescindibile per un'azione rieducativa della pena, la Corte indica quali rimedi interni i provvedimenti dell'Amministrazione penitenziaria finalizzati allo spostamento in un'altra camera di detenzione o al trasferimento in un altro istituto. Esiste quindi uno spazio per interventi dell'Amministrazione penitenziaria ma è necessario, continua la Corte, che, a garanzia della preminenza dei principi costituzionali ai quali deve conformarsi l'esecuzione della pena, tali interventi siano inseriti in un contesto di effettiva tutela giurisdizionale.

La Corte richiama al riguardo la propria giurisprudenza in tema di tutela dei diritti del detenuto, ribadendo il carattere vincolante per l'Amministrazione penitenziaria delle prescrizioni impartite dal magistrato di sorveglianza (sentenza n. 266 del 2009; sentenza n. 135 del 2013). Non può essere in dubbio infatti, afferma la Corte, l'effettività delle decisioni dei magistrati di sorveglianza e quindi la loro capacità a porre fine a condizioni detentive intollerabili. Tuttavia, afferma la Corte, deve essere il legislatore, anche in ossequio alla sentenza *Torreggiani*, a dover prevedere idonei strumenti esecutivi per rendere certa l'ottemperanza dell'Amministrazione penitenziaria alle decisioni della magistratura di sorveglianza. Qualora poi i rimedi interni risultassero impraticabili occorre che vengano predisposti, soggiunge la Corte, rimedi esterni ed estremi che consentano, in caso di insufficienza delle ordinarie misure dell'ordinamento penitenziario, la fuoriuscita dal carcere del detenuto, eventualmente accompagnata dall'applicazione nei suoi confronti di misure san-

zionate e di controllo non carcerarie. Secondo la Corte si potrebbe ricorrere a rimedi quali quelli modellati sulle misure previste dagli artt. 47 e seguenti dell'ordinamento penitenziario, le quali potrebbero essere adottate dal giudice anche in mancanza delle condizioni oggi tipicamente previste. In particolare la Corte auspica un ampio ricorso alla detenzione domiciliare o anche ad altre misure di carattere sanzionatorio o di controllo diverse da quelle attualmente previste, presumibilmente preferibili per lo stesso condannato rispetto ad ipotesi di sospensione dell'esecuzione della pena in quanto eviterebbero che resti a lungo aperta la sua vicenda esecutiva. Potrebbe poi essere necessaria, precisa la Corte, la definizione di criteri in base ai quali individuare il detenuto o i detenuti nei cui confronti il rinvio può essere disposto.

La Corte, a fronte della pluralità di soluzioni possibili che potrebbero essere adottate dal legislatore, dichiara le questioni sollevate inammissibili, rivolgendo tuttavia, in conclusione, un chiaro monito al legislatore, ritenendo che non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato nella pronuncia.

A commento della decisione, in questo numero della Rassegna, pag. 221 nota di A. Macchia; in *Dir. pen. contemp.*, 2013 (www.penalecontemporaneo.it), note di G. Leo e di A. Della Bella; in www.forumcostituzionale.it, 2013, 279, nota di E. Malfatti. Sulla tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti, Corte costituzionale, sent. n. 135 del 2013, in *Dir. pen. contemp.*, 2013 (www.penalecontemporaneo.it), nota di A. Della Bella; in *Giur. cost.* 2013, 2092, nota di C. Florio; sent. n. 190 del 2010, in *Giur. it.*, 2010, 2511, nota di F. Della Casa; in *Giur. Cost.*, 2010, 2268, nota di C. Florio; in *Dir. società*, 2012, 187, nota di G. M. Flick; sent. n. 266 del 1999, in *Corr. giur.*, 2009, 1695, nota di S. Felicetti e M. San Giorgio; in *Giur. cost.* 2009, 3779, nota di C. Renoldi; in *Giur. cost.*, 1999, 190, 199, 203, 222, note di S. Bartole, E. Fazzioli, M. Ruotolo e C. Santorello; in *Dir. pen.* 2012, 118, nota di V. Fanchiotti; Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. II, sentenza 8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri contro Italia*, ricorsi n. nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10, in www.forumcostituzionale.it, nota di M. Abagnale; in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, 948, nota di M. Dova; in *Guida al dir.*, 2013, 75, nota di F. Fiorentin; in *Giur. it.*, 2013, 1188, nota di F. Romoli; in *Cass. pen.* 2013, 13, nota di G. Tamburino; in *Dir. pen. contemp.*, 2013 (www.penalecontemporaneo.it), note di F. Viganò e di C. L. Volino.

Misure di prevenzione personali. È incostituzionale, nel caso di sospensione dell'esecuzione della misura di prevenzione personale per lo stato di detenzione dell'interessato, la mancata previsione della verifica della persistenza della pericolosità sociale nel momento dell'esecuzione della misura.

– Corte costituzionale – Sentenza 2 dicembre 2013 (6 dicembre 2013), n. 291.

Pres. SILVESTRI – Red. FRIGO

È costituzionalmente illegittimo l'art. 12 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), nella parte in cui non prevede che, nel caso in cui l'esecuzione di una misura di prevenzione personale resti sospesa a causa dello stato di detenzione per espiazione di pena della persona ad essa sottoposta, l'organo che ha adottato il provvedimento di applicazione debba valutare, anche d'ufficio, la persistenza della pericolosità sociale dell'interessato nel momento dell'esecuzione della misura.

In applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, è costituzionalmente illegittimo l'art. 15 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), nella parte in cui non prevede che, nel caso in cui l'esecuzione di una misura di prevenzione personale resti sospesa a causa dello stato di detenzione per espiazione di pena della persona ad essa sottoposta, l'organo che ha adottato il provvedimento di applicazione debba valutare, anche d'ufficio, la persistenza della pericolosità sociale dell'interessato nel momento dell'esecuzione della misura.

La questione.

Il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, chiamato a decidere sulla proposta di applicazione della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale, formulata dalla Procura della Repubblica di Napoli, Direzione distrettuale antimafia, nei confronti di una persona indiziata di appartenere al sodalizio camorrista denominato "clan dei casalesi", ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 1423 del 27 dicembre 1956, ora trasfuso nell'art. 15 del decreto legislativo n. 159 del 6 settembre 2011, nella parte in cui non prevedeva che, nel caso di sospensione dell'esecuzione di una misura di prevenzione personale a causa dello stato di detenzione per espiazione di pena del sottoposto, il giudice dell'esecuzione dovesse valutare la persistenza della sua pericolosità sociale nel momento dell'esecuzione della misura.

Nella specie, evidenzia il giudice *a quo*, la misura di prevenzione personale dovrebbe essere applicata a un soggetto attualmente detenuto per reati precedentemente commessi, con liberazione prevista per il 21 maggio 2027 (ossia dopo circa quindici anni dal procedimento di applicazione della misura).

Il rimettente muove dalla giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione, formatasi a seguito della sentenza delle Sezioni unite n. 6 del 25 marzo 1993, la quale, risolvendo il contrasto giurisprudenziale sorto in tema di compatibilità tra detenzione per espiazione di pena e misure di prevenzione personali, tema non espressamente ed esaustivamente disciplinato dal legislatore, ha ritenuto applicabili le misure di prevenzione personali anche a soggetti ristretti in carcere. Secondo il giudice di legittimità lo stato di detenzione in forza di titolo definitivo è difatti compatibile con l'applicazione della misura, la quale presuppone soltanto la pericolosità sociale attuale del soggetto, non necessariamente esclusa dall'espiazione della pena in corso; non è compatibile, invece, con la sua esecuzione, che deve essere, pertanto, differita al momento di cessazione dello stato di detenzione, salva la possibilità per l'interessato di chiedere la revoca della misura, qualora nel frattempo la sua pericolosità sociale sia venuta meno.

Alla stregua di tale orientamento, quindi, si osserva nell'ordinanza di remissione, i detenuti in espiazione di pena subiranno le limitazioni della libertà personale connesse alla misura ad essi imposta in epoca successiva, talvolta anche lontana da quella in cui è stata accertata la loro pericolosità sociale, la quale potrebbe essere nel frattempo venuta meno.

Ciò premesso, il Tribunale rimettente, assumendo come *tertium comparationis* il trattamento prefigurato per i destinatari delle misure di sicurezza, a favore dei quali è previsto, ai sensi dell'art. 679 cod. proc. pen., una verifica *ex officio* della persistenza della pericolosità sociale al momento dell'esecuzione, ritiene che la norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto riserva irragionevolmente ai destinatari delle misure di prevenzione personali un trattamento diverso e meno favorevole rispetto a quello stabilito per i destinatari delle misure di sicurezza, pur avendo le due categorie di misure la medesima funzione di impedire la commissione di reati da parte del destinatario e di contenerne la pericolosità.

Il rimettente ravvisa, inoltre, la lesione del diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost., ritenendo che la facoltà dell'interessato di chiedere la revoca della misura di prevenzione, qualora venga meno la sua pericolosità ai sensi dell'art. 7 della legge n. 1423 del

1956, non può essere equiparata alla garanzia della verifica *ex officio* della permanenza dei presupposti applicativi della misura, considerati anche gli oneri economici e i tempi della relativa procedura.

La decisione.

La Corte ha ritenuto fondata la questione in riferimento all'art. 3 Cost., nei sensi che seguono.

Preliminarmente, la Corte precisa che non incide ai fini dell'ammissibilità della questione, l'avvenuta abrogazione dell'intera legge n. 1423 del 1956 ad opera del d. lgs. n. 159 del 2011, il cui art. 15 riproduce, peraltro, senza significative variazioni, il testo della norma censurata.

Le norme previgenti, osserva la Corte, confermando l'avviso in tal senso del Tribunale rimettente, continuano a trovare applicazione nel procedimento *a quo* in forza della disciplina transitoria dettata dal citato decreto legislativo.

Nel merito, la Corte, anzitutto, ricorda che, con riguardo alla materia parallela delle misure di sicurezza, più volte ha affrontato il problema della legittimità costituzionale di norme basate su presunzioni di persistenza nel tempo della pericolosità sociale di un determinato soggetto, accertata giudizialmente con riferimento ad un momento anteriore. Le questioni sottoposte alla Corte derivavano dall'impostazione originaria del codice penale, secondo cui l'applicazione delle misure di sicurezza, pur avendo in linea di principio come presupposto l'accertamento giudiziale della pericolosità sociale, poggiava, in numerose ipotesi, su presunzioni legali di pericolosità, collegate alla sussistenza di determinati presupposti, le quali comportavano l'omissione dell'accertamento giudiziale.

La Corte richiamata la propria giurisprudenza in tema di verifica della persistenza della pericolosità sociale con riferimento alle misure di sicurezza (sentenze n. 1 del 1971, n. 139 del 1982, n. 249 del 1983, n. 1102 del 1988), evidenzia che tale problema è stato risolto definitivamente dal legislatore con l'art. 679 cod. proc. pen., evocato quale *tertium comparationis*, ove si stabilisce per quanto qui interessa che «quando una misura di sicurezza diversa dalla confisca è stata (...) ordinata con sentenza, o deve essere ordinata successivamente, il magistrato di sorveglianza, su richiesta del pubblico ministero o di ufficio, accerta se l'interessato è persona socialmente pericolosa e adotta i provvedimenti conseguenti».

In tal modo, salvo quando la misura sia applicata direttamente dal magistrato di sorveglianza, la valutazione della pericolosità sociale dovrà essere effettuata due volte, prima dal giudice della cognizione, il quale ne verifica la sussistenza al momento della pronuncia della sentenza e poi dal magistrato di sorveglianza, quando la misura già disposta deve avere concretamente inizio, in modo da garantire l'attualità della pericolosità del soggetto colpito dalle restrizioni della libertà personale connesse alla misura stessa.

Al contrario – afferma la Corte – il regime operante in rapporto alle misure di prevenzione personali, alla luce dell'orientamento consolidato del giudice di legittimità, è diverso e meno favorevole.

Infatti, l'accertamento della pericolosità sociale ha luogo obbligatoriamente solo una volta, nell'ambito del procedimento di applicazione della misura e tale verifica viene considerata sufficiente a fondare le limitazioni della libertà personale implicate dalla stessa anche nell'ipotesi in cui, a causa dello stato di detenzione in cui si trovi il proposto, ne divenga possibile l'esecuzione solo ad avvenuta cessazione dello stato detentivo. Questo, evidenzia la Corte, sebbene nelle more la persona interessata sia soggetta a restrizione in carcere e, conseguentemente, al trattamento penitenziario specificamente finalizzato al suo recupero sociale, in attuazione del principio della funzione rieducativa della pena, enunciato dall'art. 27, terzo comma, Cost.

Ne deriva secondo la Corte che, anche se a differenza di quanto avveniva per le misure di sicurezza, secondo l'originaria disciplina del codice penale, non può nella specie parlarsi di una presunzione assoluta di persistenza della pericolosità, stante la facoltà riconosciuta alla persona cui la misura di prevenzione sia stata applicata di contestare detta persistenza proponendo istanza di revoca della misura, la possibilità in questione, la quale trasferisce sull'interessato l'onere di attivare un procedimento inteso a verificare l'attuale inesistenza della pericolosità, non vale ad evitare la denunciata violazione dell'art. 3 Cost.

È pur vero, infatti, che la comune finalità delle misure di sicurezza e di prevenzione, volte entrambe a prevenire la commissione di reati da parte di soggetti socialmente pericolosi e a favorirne il recupero all'ordinato vivere civile, non comporta, di per sé sola, un'indiscriminata esigenza costituzionale di omologazione delle rispettive discipline, posto che le due categorie di misure restano comunque distinte per diversità di struttura, settore di competenza, campo e modalità di applicazione. Nondimeno – osserva la

Corte – è evidente «che tra i due modelli posti a raffronto dal rimettente, quello delle misure di sicurezza, che esige la reiterazione della verifica della pericolosità sociale anche al momento dell'esecuzione, e quello delle misure di prevenzione, che considera sufficiente la verifica operata in fase applicativa, salva l'eventuale iniziativa dell'interessato intesa a contrastarla, l'unico rispondente ai canoni dell'eguaglianza e della ragionevolezza è il primo».

Ne costituisce, secondo la Corte, dimostrazione evidente il caso di specie, nel quale il Tribunale rimettente è chiamato a disporre una misura di prevenzione personale la cui esecuzione avverrà solo dopo circa quindici anni di espiazione di pena detentiva da parte del proposto. Già in linea generale, infatti, il decorso di un lungo lasso di tempo può incidere sull'atteggiamento del soggetto nei confronti dei valori della convivenza civile e a maggior ragione ciò vale quando si discuta di una persona sottoposta, nelle more, ad un trattamento specificamente volto alla sua risocializzazione. E non può giustificarsi una presunzione, sia pure solo *iuris tantum*, di persistenza della pericolosità malgrado il trattamento, che equivale alla negazione della sua stessa funzione.

Alla luce delle considerazioni svolte, la Corte accoglie dunque la questione, precisando che l'organo deputato ad accertare la persistenza della pericolosità è quello che aveva adottato il provvedimento di applicazione, ritenendo non corretto sul piano sistematico il riferimento fatto dal rimettente al "giudice dell'esecuzione", giacché in materia di misure di prevenzione personali non è prevista una fase giudiziaria di esecuzione, essendo questa demandata, in via esclusiva, all'autorità di pubblica sicurezza. Ne deriva l'esigenza di fare riferimento all'organo che ha emanato il provvedimento di applicazione della misura, sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 7, secondo comma, della legge n. 1423 del 1956, in rapporto alla revoca o alla modifica del provvedimento stesso.

Ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, n. 87, la Corte ha poi esteso la dichiarazione di illegittimità costituzionale all'art. 15 del d. lgs. n. 159 del 2011, nel quale la disposizione censurata è stata trasfusa senza significative modifiche.

Sarà rimessa, conclude la Corte, all'applicazione giudiziale l'individuazione delle ipotesi nelle quali la reiterazione della verifica della pericolosità sociale potrà essere ragionevolmente omessa, a fronte della brevità del periodo di differimento dell'esecuzione della misura di prevenzione.

Sul regime delle misure di sicurezza, Corte costituzionale, sent. n. 1102 del 1988, in Giur. cost., 1989, 377, nota di A. Calabria

e in Leg. pen., 1989, 611, nota di T. Padovani; sent. n. 249 del 1983, in Riv. it. dir. e proc. pen., 1984, 460, nota di D. Giuri; sent. n. 139 del 1982, in Riv. it. dir. e proc. pen., 1982, 1584, nota di E. Musco e in Giur. cost., 1982, 1202, nota di G. Vassalli; sent. n. 1 del 1971, in Giur. cost., 1971, 2, nota di G. Vassalli. Sulla comune finalità delle misure di sicurezza e delle misure di prevenzione, Corte costituzionale, sent. n. 419 del 1994, in Cass. Pen. 1995, 517, nota di P.V. Molinari; sent. n. 177 del 1980, in Giur. cost., 1980, 1537, nota di M. Branca; sent. n. 69 del 1975, in Riv. it. dir. e proc. pen., 1989, 441, nota di G. Dean; ord. n. 124 del 2004, in Giur. cost., 2004, 1256, nota di D. Piccione. Sulla inesistenza di un'indiscriminata esigenza costituzionale di omologazione delle discipline relative alle misure di sicurezza e alle misure di prevenzione, Corte costituzionale, sent. n. 321 del 2004, in Cass. pen. 2005, 414, nota di P.V. Molinari e in Foro it., 2011, II, 202, nota di G. Silvestri; sent. n. 126 del 1983, in Dir. giur. 1984, 852, nota di L. Chieffi; in Foro it. 1983, 1501, nota di G. Fiandaca e in Riv. it. dir. e proc. pen., 1984, 412, nota di C. Peluso; sent. n. 68 del 1964, in Foro it. 1965, I, 403, nota di R.G. De Franco e in Giur. cost. 1964, 938, nota di L. Elia.

Trattamento sanzionatorio in materia di sostanze stupefacenti. Sono incostituzionali le norme introdotte in sede di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005.

– Corte costituzionale – Sentenza 12 febbraio 2014 (25 febbraio 2014), n. 32.

Pres. SILVESTRI – Red. CARTABIA

Sono costituzionalmente illegittimi gli artt. 4-bis e 4-vicies ter, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49.

La questione.

La Corte di cassazione – investita del ricorso proposto dall'imputato avverso una sentenza con la quale la Corte d'appello di Trento aveva confermato la sentenza del Tribunale di Trento, che

aveva dichiarato l'imputato colpevole del reato previsto dall'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, in relazione alla ricezione e al trasporto di kg 3,860 di sostanza stupefacente di tipo hashish, condannandolo, previa concessione delle attenuanti generiche, alla pena di quattro anni di reclusione ed euro ventiseimila di multa – ha sollevato, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4-bis e 4-vicies ter, commi 2, lettera a), e 3, lettera a), numero 6), del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49.

In particolare, sono stati sottoposti a scrutinio di costituzionalità: a) l'art. 4-bis, nella parte in cui aveva modificato l'art. 73 del testo unico sulle sostanze stupefacenti di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, e segnatamente nella parte in cui, sostituendo i commi 1 e 4 dell'art. 73, parificando ai fini sanzionatori le sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dal previgente art. 14 a quelle di cui alle tabelle I e III, e conseguentemente elevando le sanzioni per le prime della pena della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 5.164 ad euro 77.468 a quella della reclusione da sei a venti anni e della multa da euro 26.000 ad euro 260.000; b) l'art. 4-vicies ter, commi 2, lettera a), e 3, lettera a), numero 6), nella parte in cui aveva sostituito gli artt. 13 e 14 del d.P.R. 309 del 1990, unificando le tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, ed in particolare includendo la cannabis e i suoi prodotti nella prima di tali tabelle.

Ai fini della rilevanza, il giudice di legittimità espone che, ritenuti infondati i motivi di ricorso concernenti la prova della colpevolezza e la concessione dell'attenuante speciale del fatto di lieve entità di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n.309 del 1990, ha ritenuto, al contrario, fondato il dubbio di legittimità costituzionale sollevato dalla difesa in relazione ai citati artt. 4-bis e 4-vicies ter, avuto riguardo al motivo di ricorso con il quale era stata chiesta la riduzione della pena in modo da ottenere il beneficio della relativa sospensione condizionale. L'accoglimento della questione, afferma la Corte di cassazione, consentirebbe la riduzione della pena nei limiti previsti per la concessione dell'invocata sospensione condizionale, in quanto la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni che hanno sostituito, in tutto o in parte, e conseguentemente abrogato le corrispondenti disposizioni e norme del d.P.R. n. 309 del 1990, avrebbe determinato la reviviscenza del più favorevole trattamento sanzionatorio previgente. Con riguardo al censurato art. 4-vicies ter, la sussistenza della rilevanza deriverebbe dal fatto che l'unificazione delle

tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, con inclusione della cannabis nella prima di esse, insieme alle cosiddette "droghe pesanti", operata da tale norma, è presupposto del denunciato deterioro trattamento sanzionatorio stabilito dall' art. 4-bis.

Ciò premesso, la Corte rimettente denuncia la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto mancherebbe il requisito di omogeneità tra le norme originarie del decreto-legge e quelle introdotte nella legge di conversione. La legge di conversione, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, rammenta il giudice di legittimità rimettente, rappresenta una legge funzionalizzata e specializzata che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* eterogenei, ma ammette soltanto disposizioni che siano coerenti con quelle originarie o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico.

Nella specie difetterebbe la interrelazione funzionale, concernendo le disposizioni originariamente contenute nel decreto-legge la sicurezza e i finanziamenti per le Olimpiadi invernali 2006, la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno e il recupero di tossicodipendenti recidivi, mentre le disposizioni censurate, introdotte con la sola legge di conversione, la radicale e complessiva riforma del testo unico sugli stupefacenti e del trattamento sanzionatorio dei reati ivi contenuti.

Con l'introduzione delle nuove norme e, in particolare, di quelle poste dagli artt. 4-bis e 4-vicies ter, commi 2, lettera a), e 3, lettera a), numero 6), sarebbero stati, quindi, travalicati i limiti della potestà emendativa del Parlamento in sede di conversione dei decreti-legge, quali tracciati dalla Corte costituzionale.

La Corte rimettente precisa che, pur essendo prospettato un vizio procedurale ai sensi dell'art. 77, secondo comma, Cost., nondimeno l'accoglimento delle questioni potrebbe incidere non sulle disposizioni, ma sulle singole norme introdotte dalla legge di conversione che, da un lato, sono totalmente estranee all'oggetto e alla *ratio* del decreto-legge e, dall'altro, sono rilevanti nel giudizio *a quo*.

In via subordinata, la Corte di cassazione ha poi sollevato questione di legittimità costituzionale dei medesimi artt. 4-bis e 4-vicies ter, negli stessi limiti sopra enunciati, per difetto del requisito della necessità ed urgenza ai sensi dell'art. 77, secondo comma, Cost. Qualora la Corte costituzionale dovesse ritenere le norme censurate non del tutto eterogenee rispetto al decreto-legge, afferma il rimettente, dovrebbe valutare rispetto ad esse la sussistenza del requisito della necessità ed urgenza, posto che,

secondo la giurisprudenza costituzionale, la legge di conversione non sana i vizi del decreto-legge e che non possono introdursi in sede di conversione disposizioni che non abbiano collegamento con le ragioni di necessità ed urgenza legittimanti l'intervento governativo.

La decisione.

La Corte costituzionale ha ritenuto fondate le questioni, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., per difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle censurate, introdotte nella legge di conversione. Ha respinto, anzitutto, l'eccezione di inammissibilità avanzata dall'Avvocatura generale dello Stato per mancata sperimentazione da parte del rimettente della possibilità di adeguare il trattamento sanzionatorio alle differenti tipologie di stupefacenti, attraverso l'applicazione dell'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, che prevede pene più miti per i fatti di lieve entità. L'eccezione, afferma la Corte, non è fondata, avendo il giudice di legittimità rimettente espressamente precisato che la Corte d'appello di Trento ha fornito congrua, specifica e adeguata motivazione delle ragioni per le quali non è riconoscibile nella specie il fatto di lieve entità, ai sensi del citato art. 73, comma 5.

Con riguardo alle modifiche sopravvenute del citato art. 73, comma 5, ad opera dell'art. 2 del decreto-legge n. 146 del 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), la Corte precisa che tali modifiche non possono produrre alcuna incidenza sulle questioni sollevate, in quanto, trattandosi di *ius superveniens* che riguarda disposizioni non applicabili nel giudizio *a quo*, non è necessaria una restituzione degli atti al giudice rimettente, dal momento che le modifiche, intervenute *medio tempore*, concernono una disposizione di cui è già stata esclusa l'applicazione nella specie e sono tali da non influire sullo specifico vizio procedurale denunciato in ordine alla formazione della legge di conversione, con riguardo a disposizioni differenti.

Nel merito, la Corte si richiama all'orientamento espresso in tema di limiti alla emendabilità del decreto-legge in sede di conversione nella sentenza n. 22 del 2012 e ribadito nella successiva ordinanza n. 34 del 2013. La tendenziale coincidenza tra il contenuto della legge di conversione a quello del decreto-legge deriva prima ancora che da regole di buona tecnica normativa, dallo

stesso art. 77, secondo comma, Cost., il quale presuppone, come affermato nella sentenza n. 22 del 2012, 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. La legge di conversione, per la quale le Camere, anche se sciolte, si riuniscono entro cinque giorni dalla presentazione del relativo disegno di legge (art. 77, secondo comma, Cost.), rammenta la Corte, segue un iter parlamentare semplificato e particolarmente rapido, stante la 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. L'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, produce, pertanto, un vizio della legge di conversione. È indubbio, infatti, che le Camere abbiano il potere di apportare emendamenti al testo del decreto-legge, per modificare la normativa in esso contenuta, in base alle valutazioni emerse nel dibattito parlamentare, ma deve essere impedito l'uso improprio di tale potere, il quale si verifica ogniqualvolta sotto la veste formale di un emendamento si intenda immettere nell'ordinamento una disciplina estranea, così interrompendo il legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, Cost.

Tali principi, osserva la Corte, si applicano anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto eterogeneo, come quello di specie, per i quali il limite all'introduzione di ulteriori disposizioni in sede di conversione è costituito dal rispetto della *ratio* del provvedimento originario considerato nel suo complesso. L'eterogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione determina infatti un vizio procedurale delle stesse, che, come ogni altro vizio della legge, spetta alla Corte accertare. Si tratta di un vizio procedurale peculiare, che per sua stessa natura può essere evidenziato solamente attraverso un esame del contenuto sostanziale delle singole disposizioni aggiunte in sede parlamentare, posto a raffronto con l'originario decreto-legge.

La Corte, nel procedere a tale verifica nel caso di specie, ha osservato che tra tutte le norme originarie contenute nel decreto-legge – riguardanti l'assunzione di personale della polizia di Stato (art. 1), le misure per assicurare la funzionalità all'Amministrazione civile dell'interno (art. 2), i finanziamenti per le olimpiadi invernali (art. 3), il recupero dei tossicodipendenti detenuti (art. 4)

e il diritto di voto degli italiani residenti all'estero (art. 5) – l'unica previsione alla quale, in ipotesi, potrebbero riferirsi le disposizioni censurate, introdotte dalla legge di conversione, è l'art. 4. La connotazione finalistica di tale disposizione, secondo la Corte, era ed è quella di impedire l'interruzione del programma di recupero di determinate categorie di tossicodipendenti recidivi, attraverso il ripristino per tali categorie della sospensione della esecuzione della pena, beneficio escluso per i tutti i recidivi, anche per quelli tossicodipendenti inseriti in un programma terapeutico di recupero, dall'allora appena intervenuta legge n. 251 del 2005, cosiddetta "legge ex Cirielli".

L'art. 4 del decreto-legge contiene, dunque, osserva la Corte, norme aventi natura processuale, attinenti alle modalità di esecuzione della pena, riguardanti la persona del tossicodipendente e finalizzate al suo recupero dall'uso di droghe, qualunque reato egli abbia commesso, sia esso in materia di stupefacenti o non. Non così i censurati artt. 4-bis e 4-vicies ter, introdotti dalla legge di conversione, che riguardano gli stupefacenti e non la persona del tossicodipendente, precisa la Corte, evidenziando che gli articoli in questione contengono norme a connotazione sostanziale, e non processuale, perché dettano la disciplina dei reati in materia di stupefacenti. Ne risulta evidente, quindi, l'estraneità delle disposizioni censurate, aggiunte in sede di conversione, rispetto ai contenuti e alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite.

A conferma di tale conclusione, la Corte richiama alcuni elementi sintomatici quali l'ampliamento in sede di conversione del titolo originario del decreto-legge, il parere espresso dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati nella seduta del 1° febbraio 2006 sul disegno di legge C. 6297 di conversione in legge del decreto-legge n. 272 del 2005, sottolineando che è proprio la portata recata dai censurati 4-bis e 4-vicies ter e la delicatezza e complessità della materia incisa dagli stessi ad essere argomento portante della loro disomogeneità rispetto al decreto-legge da convertire.

Le modifiche introdotte nell'ordinamento dalle norme censurate, soggiunge la Corte, apportano una innovazione sistematica alla disciplina dei reati in materia di stupefacenti, sia sotto il profilo delle incriminazioni sia sotto quello sanzionatorio, il cui fulcro è costituito dalla parificazione dei delitti riguardanti le droghe cosiddette "pesanti" e di quelli aventi ad oggetto le droghe cosiddette "leggere", fattispecie differenziate invece dalla precedente disciplina.

Una tale penetrante e incisiva riforma, coinvolgente delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, afferma la Corte, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, *ex art. 72 Cost.* La Corte ripercorre quindi le vicende di tale intervento normativo che, nato come disegno di legge autonomo, ha finito per essere inserito in un maxiemendamento del Governo presentato direttamente nell'Assemblea del Senato e su cui il Governo medesimo pose la questione di fiducia (posta poi anche nell'Assemblea della Camera), precludendo così una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina in tal modo introdotta ed impedendo, per effetto del "voto bloccato", ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo. Per di più, aggiunge la Corte, l'imminente fine della legislatura e l'assoluta urgenza di convertire alcune delle disposizioni contenute nel decreto-legge originario hanno impedito di fatto allo stesso Presidente della Repubblica di fare uso della facoltà di rinvio delle leggi *ex art. 74 Cost.*, non disponendo, tra l'altro, di un potere di rinvio parziale.

Alla luce delle considerazioni svolte la Corte ha dichiarato fondata, dunque, la questione, precisando che, avendo le Camere agito in una situazione di carenza dei presupposti per il legittimo esercizio del potere legislativo di conversione, deve ritenersi che, a seguito della caducazione delle disposizioni censurate, tornino a trovare applicazione l'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e le relative tabelle nella formulazione precedente le modifiche apportate, non essendosi validamente verificato l'effetto abrogativo.

Tra l'altro, osserva la Corte, se non si determinasse la ripresa dell'applicazione delle norme sanzionatorie contenute nel d.P.R. n. 309 del 1990, resterebbero non punite alcune tipologie di condotte per le quali sussiste un obbligo sovranazionale di penalizzazione, con conseguente violazione del diritto dell'Unione europea, che l'Italia è tenuta a rispettare in virtù degli artt. 11 e 117, primo comma, *Cost.* Al riguardo la Corte richiama la decisione quadro n. 2004/757/GAI del 2004 che fissa norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti e richiede che in tutti gli Stati membri siano punite alcune condotte intenzionali, allorché non autorizzate, fatto salvo il consumo personale, quale definito dalle rispettive legislazioni nazionali.

Dando conto del trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, nel testo anteriore alle modifiche con queste apportate, più mite, rispetto a quello caducato, per gli ille-

citi concernenti le cosiddette “droghe leggere” (puniti con la pena della reclusione da due a sei anni e della multa, anziché con la pena della reclusione da sei a venti anni e della multa) e viceversa più severo per i reati concernenti le cosiddette “droghe pesanti” (puniti con la pena della reclusione da otto a venti anni, anziché con quella da sei a venti anni), la Corte richiama la propria giurisprudenza sugli eventuali effetti *in malam partem* di una pronuncia di incostituzionalità, ribadendo che l’eventualità di tali effetti non impedisce l’esame nel merito della normativa sottoposta a scrutinio di costituzionalità. Tra l’altro, evidenzia la Corte, il divieto di configurare nuove norme penali siano esse incriminatrici o sanzionatorie, fissato dall’art. 25 Cost., nella specie non rileva dal momento che la decisione di accoglimento non fa altro che rimuovere gli ostacoli all’applicazione di una disciplina stabilita dal legislatore. Quanto agli effetti sui singoli imputati, chiarisce la Corte che è compito del giudice comune, quale interprete delle leggi, impedire che la dichiarazione di illegittimità costituzionale vada a detrimento della loro posizione giuridica, tenendo conto dei principi in materia di successione di leggi penali nel tempo *ex art. 2 cod. pen.*, che implica l’applicazione della norma penale più favorevole al reo. Analogamente, continua la Corte, rientra nei compiti del giudice comune individuare quali norme, successive a quelle impugnate, non siano più applicabili perché divenute prive del loro oggetto (in quanto rinviano a disposizioni caducate) e quali, invece, devono continuare ad avere applicazione in quanto non presuppongono la vigenza degli artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter*.

A commento della decisione, in *Dir. pen. contemp.*, 2014 (www.penalecontemporaneo.it), nota di A. Della Bella e di F. Viganò. Sugli effetti del sindacato di costituzionalità delle norme penali, Corte costituzionale, sent. n. 210 del 2013, in *Cass. pen.* 2013, 4388, nota di E. Aprile; in *Dir. pen. proc.*, 2013, 1430, nota di C. Pecorella; in *Dir. pen. contemp.*, 2013 (www.penalecontemporaneo.it), nota di G. Romeo; in *Archivio pen.* (www.archiviopenale.it), nota di A. Serrani; sent. n. 236 del 2011, in *Giust. pen.* 2013, 182, nota di E. Aprile; in *Corr. Giur.* 2011, 1243, nota di R. Conti; in *Cass. pen.*, 2011, 4152, nota di A. Mari; in *Cass. pen.* 2013, 945, nota di A. Mari; in *Giust. pen.*, 2011, 244, nota di M. Oggiano; in *Dir. pen. proc.*, 2012, 1173, nota di F. Palazzo; in *Corr. giur.* 2012, 993, nota di L. Salvato; in *Dir. pen. proc.*, 2013, 106, nota di A. Zampaglione; sent. n. 28 del 2010, in *Foro it.*, 2010, IV, 229, nota di G. Arnone; in *Foro it.*, 2010, I, 1114, nota di G. Arnone; in *Giur. cost.*, 2010, 382, nota di A. Celotto; in *Cass. pen.* 2011, n. 117, nota

di D. Franzin; in Arch. pen., 2012, 29, nota di V. Manes; in Riv. it. dir. proc. pen., 2011, 1134, nota di A. M. Maugeri; sent. n. 394 del 2006, in Cass. pen. 2012, 717, nota di A. Carmona; in Dir. pen. proc., 2012, nota di S. De Flammineis; in Cass. pen. 2007, 467, nota di M. Gambardella; in Ind. pen., 2007, 141, nota di M. Grassi; in Dir. pen. proc., 2007, 333, nota di M. La Rosa; in Giur. cost., 2006, n. 4160, nota di G. Marinucci; sent. n. 148 del 1983, in Foro it. 1983, I, 1806, nota di D. Pulitanò e in Dir. pen. contemp., 2012 (www.penalecontemporaneo.it), nota di M. Scoletta.