

***LIBER AMICORUM***  
**PER**  
**PASQUALE COSTANZO**

**VALENTINA PUPO**

**ACCESSO AI PERMESSI PREMIO NEI REATI  
OSTATIVI: CADE LA PRECLUSIONE ASSOLUTA IN  
NOME DELLA FUNZIONE RIEDUCATIVA DELLA PENA**

**6 APRILE 2020**



Valentina Pupo

## Accesso ai permessi premio nei reati ostativi: cade la preclusione assoluta in nome della funzione rieducativa della pena

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le questioni prospettate dai giudici *a quibus*. – 3. Precisazioni preliminari della Corte costituzionale. – 4. La soluzione della Corte costituzionale nell’ottica della ridefinizione delle preclusioni assolute per l’accesso ai benefici premiali. – 5. Le motivazioni di un accoglimento circoscritto entro limiti precisi. – 6. Considerazioni finali.

### 1. Premessa

La [sentenza n. 253/2019](#) della Corte costituzionale ha risolto una questione di legittimità prospettata in relazione ad una disposizione dell’ordinamento penitenziario che precludeva la concessione di permessi premio ai detenuti per i delitti di cui all’art. 416-*bis* c.p.<sup>1</sup> e per quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dal medesimo articolo o con la finalità di agevolare le associazioni in esso previste, nell’ipotesi di mancanza di una loro collaborazione con la giustizia, ai sensi dell’art. 58-*ter* ord. pen. L’art. 4-*bis*, co. I, della legge 26 luglio 1975, n. 354<sup>2</sup>, difatti, non consentiva di accordare permessi premio in forza della presunzione assoluta che l’assenza di collaborazione fosse indicativa della perdurante attualità di collegamenti con il sodalizio criminale, e dunque della perdurante pericolosità sociale del condannato.

Si tratta di una sentenza che si inserisce, quindi, in quel filone di pronunce del giudice delle leggi che, nel corso del tempo, ha avuto ad oggetto la normativa relativa all’esecuzione penale<sup>3</sup>, rimodellata in alcuni suoi specifici aspetti, attinenti in particolare al principio costituzionale della funzione rieducativa della pena e al tema dell’operatività degli automatismi legislativi e delle presunzioni assolute. Grande era, dunque, l’attesa per questa pronuncia della Corte, preceduta peraltro da un’altra importante decisione della [Corte europea dei Diritti dell’Uomo sul caso Viola c. Italia \(n. 2\)](#)<sup>4</sup>, relativa alla connessa questione dell’ergastolo ostativo e della sua contestata compatibilità con l’art. 3 CEDU, che vieta la tortura e i trattamenti inumani e degradanti. Ed altrettanto ampio è stato il dibattito

---

<sup>1</sup> Reati di associazione mafiosa e/o di contesto mafioso.

<sup>2</sup> Disciplina dell’ordinamento penitenziario, rubricata “*Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*”.

<sup>3</sup> Cfr., ad esempio, Corte cost., sentt. nn. [40/2019](#), [222/2018](#), [149/2018](#), [185/2015](#), [48/2015](#), [239/2014](#), [135/2003](#), [273/2001](#), [137/1999](#), [445/1997](#), [504/1995](#), [68/1995](#), [357/1994](#), [306/1993](#).

<sup>4</sup> [Sentenza della Corte EDU, I sez., del 13 giugno 2019, definitiva dal 7 ottobre 2019](#), nella quale i giudici di Strasburgo hanno ritenuto che la presunzione assoluta di pericolosità sociale per mancata collaborazione con la giustizia, gravante sui condannati all’ergastolo ostativo, privi gli stessi di ogni realistica prospettiva di liberazione, poiché non consente loro di dimostrare che, dopo il decorso di molti anni, non sussistono ragioni tali da giustificare l’ulteriore detenzione, finendo col considerare la pericolosità dei condannati riferita sempre al momento della commissione dei delitti, senza alcuna valutazione dei progressi compiuti nei rispettivi percorsi di rieducazione. Cfr., sul punto, A. TARALLO, *il “fine pena mai” di fronte al controllo CEDU: un “margine di apprezzamento” sempre più fluttuante e aleatorio*, in [Diritti fondamentali](#), 1/2020, 91 ss.; D. GALLIANI-A. PUGIOTTO, *L’ergastolo ostativo non supera l’esame a Strasburgo. (A proposito della sentenza Viola v. Italia n. 2)*, in [Osservatorio AIC](#), 4/2019, 191 ss.; E. DOLCINI, *Dalla Corte Edu una nuova condanna per l’Italia: l’ergastolo ostativo contraddice il principio di umanità della pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2/2019, 925 ss.; V. ZAGREBELSKY, *La pena detentiva “fino alla fine” e la Convenzione europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Per sempre dietro le sbarre? L’ergastolo ostativo nel dialogo tra le Corti*, in [Forum di Quad. Cost.](#), 10/2019; D. MAURI, *“Scacco” all’ergastolo ostativo: brevi note a margine della pronuncia della Corte europea dei diritti dell’Uomo nel caso Viola c. Italia n.2 e del suo impatto sull’ordinamento italiano*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 3/2019; S. SANTINI, *anche gli ergastolani ostativi hanno diritto a una concreta “via di scampo”: dalla Corte di Strasburgo un monito al rispetto della dignità umana*, in [Diritto Penale Contemporaneo](#), 1 luglio 2019; E. SYLOS LABINI, *Il cielo si tinge di Viola: verso il tramonto dell’ergastolo ostativo?*, in [Archivio penale](#), 3/2019; S. TALINI, *Viola c. Italia: una decisione dai controversi effetti nell’ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 4/2019, 931; M.S. MORI-V. ALBERTA, *Prime osservazioni sulla sentenza Marcello Viola c. Italia (n. 2) in materia di ergastolo ostativo*, in [Giurisprudenza penale](#), 6/2019.

sviluppatosi intorno ai contenuti della decisione, che ha visto le reazioni favorevoli di coloro i quali vi hanno scorto un'ulteriore tassello sulla via della valorizzazione del principio delle rieducazione del condannato, di cui all'art. 27 Cost., nonché della progressiva umanizzazione dell'esecuzione penale<sup>5</sup>, e i fautori di opinioni maggiormente allarmistiche, che, quale possibile esito della pronuncia, hanno paventato il forte disincentivo alla collaborazione con le autorità inquirenti e l'eventuale concessione immeritata di benefici carcerari anche a pericolosi delinquenti di mafia<sup>6</sup>. Tuttavia, se letta con il giusto equilibrio, non pare che alla sentenza possano essere imputati gran parte degli effetti deleteri pronosticati da numerosi commentatori, poiché la Corte costituzionale ha circoscritto l'accoglimento entro limiti precisi, esplicitando alcune cautele volte a rendere quanto più individualizzata possibile la decisione rispetto al singolo caso concreto.

## 2. Le questioni prospettate dai giudici a quibus

Il meccanismo dell'ostatività, in base alla configurazione che ha assunto a partire dalle modifiche apportate all'indomani delle stragi di mafia dei primi anni Novanta del secolo scorso – che, com'è noto, hanno attinto magistrati in prima linea nella lotta alle organizzazioni criminali di stampo mafioso<sup>7</sup> – prevede, nei confronti dei condannati per una serie di gravi reati, in gran parte aventi una configurazione di tipo associativo<sup>8</sup>, che l'accesso ai benefici premiali, ad eccezione della sola

---

<sup>5</sup> Cfr. A. PUGIOTTO, *La sent. n. 253/2019 della Corte costituzionale: una breccia nel muro dell'ostatività penitenziaria*, in *Forum di Quad. Cost.*, 4 febbraio 2020; ID., *Due decisioni radicali della Corte costituzionale in tema di ostatività penitenziaria: le sentenze nn. 253 e 263 del 2019*, in *Rivista AIC*, 1/2020; M. MENGOZZI, *Il meccanismo dell'ostatività alla sbarra. Un primo passo da Roma verso Strasburgo, con qualche inciampo e altra strada da percorrere (nota a Corte cost., sent. n. 253 del 2019)*, in *Osservatorio AIC*, 2/2020; A. MENGHINI, *La Consulta apre una breccia nell'art. 4 bis o.p. Nota a Corte cost. n. 253/2019*, in *Osservatorio AIC*, 2/2020; J. MAZZUCA, *Reati ostativi e benefici premiali: l'emergere di un nuovo paradigma ermeneutico*, in *federalismi.it*, 3/2020, 84 ss.; M. CHIAVARIO, *La sentenza sui permessi-premio: una pronuncia che non merita inquadramenti unilaterali*, in *Osservatorio AIC*, 1/2020, 211 ss.; S. TALINI, *Presunzioni assolute e assenza di condotta collaborativa: una nuova sentenza additiva ad effetto sostitutivo della Corte costituzionale*, in *questa Rivista, Studi*, 2019/III, 729 ss.; A.M. CAPITTA, *Permessi premio ai condannati per reati ostativi: la Consulta abbatte la presunzione perché assoluta*, in *Archivio penale*, dicembre 2019; M. RUOTOLO, *Reati ostativi e permessi premio. Le conseguenze della sent. n. 253 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Sistema penale*, 12 dicembre 2019; gli atti del seminario di Ferrara del 27 settembre 2019, che ha preceduto l'uscita della pronuncia, pubblicati a cura di G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI, *Per sempre dietro le sbarre?*, cit., e, in particolare, F. BIONDI, *Il 4-bis all'esame della Corte costituzionale: le questioni sul tappeto e le possibili soluzioni* (33 ss.), M. CHIAVARIO, *La Corte sia chiara e coraggiosa sui principi dell'incostituzionalità, anche se prudente nella scelta dello strumento tecnico* (71 ss.), D. GALLIANI, *Ora tocca ai giudici costituzionali. Il viaggio dell'ergastolo ostativo al capolinea?* (113 ss.); gli scritti raccolti in E. DOLCINI-E. FASSONE-D. GALLIANI-P. PINTO DE ALBUQUERQUE-A. PUGIOTTO (a cura di), *Il diritto alla speranza. L'ergastolo nel diritto penale costituzionale*, Torino, 2019.

<sup>6</sup> Cfr. M. CERASE, *La Corte costituzionale sui reati ostativi: una sentenza, molte perplessità*, in *Forum di Quad. Cost.*, 5 febbraio 2020; diverse le opinioni critiche espresse da giuristi, magistrati e giornalisti, impegnati sul fronte della lotta alle mafie e dell'informazione in materia: cfr. G.C. CASELLI, *Perché è un errore concedere i permessi premio agli ergastolani per reati di mafia*, in *Oggi*, 1 novembre 2019; ID., intervista di F. Fiano, *Così c'è l'alto rischio che riprendano le loro attività criminali*, in *Corriere della Sera*, 24 ottobre 2019; A. MASCALI, *Ardita: «È la grande battaglia dei boss stragisti e della mafia silente»*, in *Il Fatto quotidiano*, 6 ottobre 2019; ID., *Sebastiano Ardita. Permessi ai boss, necessaria una nuova legge*, in *Il Fatto quotidiano*, 12 dicembre 2019; V.P. BORROMETI, *Negare le mafie: una subcultura che pagheremo*, in *Il Fatto quotidiano*, 31 ottobre 2019; E. NOVI, intervista a Cesare Mirabelli: *«Una legge non può limitare la sentenza sull'ergastolo»*, in *Il Dubbio*, 1 novembre 2019; S. PELLEGRINI, *Se il boss all'ergastolo non collabora e ottiene permessi rischia di diventare un modello*, in *L'Espresso*, 30 novembre 2019.

<sup>7</sup> L'ovvio riferimento è ai magistrati Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, uccisi, assieme agli uomini delle rispettive scorte, in due attentati dinamitardi, a pochi mesi di distanza l'uno dall'altro, nel corso del 1992, nonché ai numerosi uomini dello Stato, caduti, negli anni, ad opera della malavita organizzata.

<sup>8</sup> I reati ostativi sono contemplati all'art. 4-bis, I co., ord. pen., nella formulazione che esso ha assunto a partire dalle modifiche introdotte con il d.l. n. 306/1992, conv. in legge n. 356/1992, e le successive integrazioni, che hanno previsto i reati connessi alle associazioni mafiose, quelli commessi per finalità di terrorismo, di eversione dell'ordine democratico, di traffico di stupefacenti, fino alle ulteriori aggiunte, intervenute con la l. n. 3/2019 (c.d. "spazza corrotti"), che, tra i reati ostativi, ha previsto anche quelli di cui agli artt. 314, comma 1, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, comma 1, 320, 321, 322, 322-bis, c.p. In merito a queste ultime previsioni, la recente [sentenza della Corte costituzionale, n. 32/2020](#),

liberazione anticipata<sup>9</sup>, sia possibile soltanto al verificarsi della condizione fissata dall'art. 58-ter, co. I, ord. pen., vale a dire in presenza di un aiuto concreto all'autorità di polizia o all'autorità giudiziaria «nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei reati»; ciò ad eccezione dei casi di collaborazione irrilevante o impossibile<sup>10</sup>. La previsione legislativa si fondava sul dato empirico per cui la scelta di collaborare sarebbe stata la sola in grado di dimostrare la volontà del condannato di spezzare il legame con l'organizzazione criminale di appartenenza, e trovava, inoltre, giustificazione in chiave general-preventiva e di difesa sociale, quale strumento cardine per la lotta alle associazioni a delinquere di tipo mafioso, e, come ricostruito dalla Corte costituzionale in alcune sue pronunce, nell'ottica di «incentivare, per ragioni investigative, e di politica criminale generale, la collaborazione con la giustizia dei soggetti appartenenti o “contigui” ad associazioni criminose», ai quali altrimenti riservare «un trattamento penitenziario di particolare asprezza»<sup>11</sup>.

Le due questioni prospettate dai giudici *a quibus* traevano le mosse da casi concreti relativi a condannati all'ergastolo per due diverse fattispecie ostative di cui all'art. 4-bis ord. pen., i quali si erano visti negare il permesso premio richiesto ai sensi dell'art. 30-ter, ord. pen. Il primo caso, al quale inerisce la *quaestio legitimitatis* presentata dalla Corte di Cassazione<sup>12</sup>, riguardava un condannato per concorso esterno in associazione mafiosa, responsabile di delitti compiuti per agevolare l'attività dell'associazione<sup>13</sup>; il secondo caso, che vedeva quale giudice rimettente il Tribunale di sorveglianza di Perugia<sup>14</sup>, era relativo a un condannato partecipe di un'associazione mafiosa *ex art. 416-bis c.p.*<sup>15</sup>. Entrambi i rimettenti rilevavano la violazione dei parametri di cui agli articoli 3 e 27 della Costituzione da parte del richiamato art. 4-bis, comma 1, della l. n. 354/1975, con riferimento all'obbligo di collaborare con la giustizia quale *condicio sine qua non* per essere ammessi alla fruizione di permessi premio, vale a dire di quel tipo di beneficio penitenziario che costituisce il primo gradino del percorso rieducativo di ciascun condannato. Le questioni, dunque, non si riferivano, nello specifico, al tema dell'ergastolo ostativo, ma ad ipotesi di dichiarazioni di

---

ha escluso la retroattività del divieto di concessione di benefici penitenziari per i condannati che abbiano commesso il fatto anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2019, in quanto modifica peggiorativa della disciplina sulle misure alternative alla detenzione, e dunque non applicabile retroattivamente, pena la violazione del principio di legalità delle pene. Si tratta, come ha sottolineato la Corte costituzionale in varie pronunce, di un «di un complesso, eterogeneo e stratificato elenco», accumulatosi nel corso del tempo (cfr. [sentt. nn. 253/2019](#), [188/2019](#), [32/2016](#), [239/2014](#)).

<sup>9</sup> Eccezione prevista in quanto la concessione della liberazione anticipata, ai sensi dell'art. 54 ord. pen., si basa sulla detrazione di 45 giorni per ogni semestre di pena scontata per il condannato che abbia dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione, proprio quale riconoscimento di tale partecipazione e ai fini del suo più efficace reinserimento nella società.

<sup>10</sup> Cfr. art. 4-bis, comma 1-bis, ord. pen., che permette la concessione di benefici penitenziari ai detenuti ostativi, purché «siano stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva», nei casi in cui «la limitata partecipazione al fatto criminoso, accertata nella sentenza di condanna, ovvero l'integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità, operato con sentenza irrevocabile, rendono comunque impossibile un'utile collaborazione con la giustizia», nonché nei casi in cui, nonostante la collaborazione offerta «risulti oggettivamente irrilevante», ai detenuti siano state applicate specifiche attenuanti. Tali previsioni sono state introdotte dal legislatore sulla scia delle indicazioni contenute in alcune sentenze della Corte costituzionale, tra le quali la [n. 68/1995](#), la [n. 361/1994](#), la [n. 357/1994](#) e la [n. 306/1993](#).

<sup>11</sup> Cfr., rispettivamente, [Corte cost., sentt. n. 239/2014](#) e [n. 188/2019](#).

<sup>12</sup> Cfr. ord. n. 59/2019, emessa il 20 novembre 2018. In merito, cfr. M.C. UBIALI, *Ergastolo ostativo e preclusione all'accesso ai permessi premio: la Cassazione solleva questione di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 3 e 27 Cost.*, in [Diritto Penale Contemporaneo](#), 28 gennaio 2019.

<sup>13</sup> Delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis, cod. pen., ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste. Si trattava, in particolare, dei delitti di associazione mafiosa, omicidio, soppressione di cadavere, porto e detenzione illegale di armi, eseguiti per agevolare l'attività di un'associazione mafiosa, con l'aggravante dei motivi abietti, individuati nel fine di affermare l'egemonia e il prestigio della consorteria alla quale l'imputato era affiliato.

<sup>14</sup> Cfr. ord. n. 135/2019, emessa il 28 maggio 2019.

<sup>15</sup> Delitti commessi al fine di agevolare l'attività dell'associazione a delinquere *ex art. 416-bis c.p.*, della quale si sia partecipi.

inammissibilità delle istanze di accesso al permesso premio, inoltrate *ex art.* 30 ord. pen., da ergastolani non collaboranti con la giustizia.

Le due ordinanze, pur convergendo circa i parametri evocati, divergevano in riferimento ai percorsi argomentativi seguiti. L'argomentazione della Cassazione, difatti, valorizzava in particolare il profilo dell'irragionevolezza dell'assimilazione, da parte dell'art. 4-*bis* ord. pen., di differenti situazioni soggettive di contesto mafioso, applicando la medesima preclusione assoluta di concessione del permesso premio al condannato non collaborante, anche in caso di fattispecie penali che non presupponevano l'affiliazione a un'associazione criminale. Di conseguenza, secondo la Corte rimettente, in tal modo si precludeva al magistrato di sorveglianza di valutare, nel singolo caso, la concreta pericolosità del condannato, rendendo di fatto inammissibile qualsiasi richiesta di concessione di un beneficio penitenziario. A sostegno della propria tesi, la Cassazione ha proposto un parallelo con la giurisprudenza costituzionale in tema di automatismi nell'applicazione delle misure cautelari personali, con particolare riferimento all'elemento della pericolosità sociale. In merito ad esse, difatti, la Corte costituzionale ha scardinato la regola che fondava la presunzione assoluta di pericolosità sociale su dati di esperienza generalizzati, tali da imporre l'applicazione della custodia cautelare in carcere, escludendo, quindi, che tale presunzione potesse valere per gli indagati/imputati che non fossero anche affiliati a un'associazione mafiosa<sup>16</sup>. Trasponendo il ragionamento sul piano dell'esecuzione penale, dal momento che anche in tale ambito occorre valutare il profilo della pericolosità sociale del condannato proprio ai fini della concessione dei permessi premio in questione, il giudice rimettente ha ritenuto che fosse irragionevole la previsione di una presunzione assoluta, poiché non avrebbe consentito di distinguere tra le situazioni dei condannati per affiliazione a un'associazione mafiosa e quelle dei condannati per delitti di contesto mafioso o al fine di agevolare le suddette associazioni. In base a tale prospettiva, la norma di cui all'art. 4-*bis* non si baserebbe su evidenze generalizzate ed avrebbe precluso alla magistratura di sorveglianza il compimento di valutazioni individuali circa la perdurante pericolosità dei condannati richiedenti i permessi premio, in relazione ad una serie molto varia di condotte delittuose. Analogamente, il primo giudice rimettente evidenziava che neppure la mancata collaborazione con la giustizia potesse assurgere a prova inequivocabile del mantenimento dei legami con l'organizzazione criminale, e dunque di una persistente pericolosità sociale, potendo anche dipendere da ragioni del tutto avulse da un perdurante collegamento col sodalizio mafioso, e pertanto estranee al percorso rieducativo e non necessariamente sintomo di mancato ravvedimento.

Il secondo profilo di illegittimità, riferito al principio di rieducazione del condannato, è stato richiamato in quanto, a parere della Cassazione, la norma impugnata vanificherebbe esattamente l'obiettivo della risocializzazione, impedendo l'accesso ai benefici penitenziari, a partire proprio dal permesso premio, che costituisce il primo passo del percorso del trattamento rieducativo nella fase dell'esecuzione penale.

Il Tribunale di sorveglianza di Perugia, dovendo pronunciarsi sul reclamo di un condannato per un reato più grave rispetto al caso sottoposto all'attenzione della Cassazione, contestava in primo luogo la compatibilità con gli articoli 3 e 27 Cost. dell'obbligo di collaborare con la giustizia ai fini della concessione del permesso premio, svincolato dal tipo di reato commesso dal detenuto, ritenendo che la preclusione assoluta, superabile solo in caso di collaborazione, impedisse al giudice dell'esecuzione penale di compiere un giudizio individualizzato e concreto circa la persistenza della pericolosità sociale del soggetto, nell'ambito del suo percorso rieducativo, perché diverse da un permanente legame con l'associazione potrebbero essere le ragioni di una mancata cooperazione con la giustizia. Peraltro, il giudice rimettente di Perugia, con plurimi richiami alla giurisprudenza della

---

<sup>16</sup> Cfr. Corte cost., [sentt. n. 57/2013](#) e [n. 48/2015](#), con le quali la Corte ha escluso che, ai fini dell'applicazione della custodia cautelare in carcere, potesse valere la presunzione assoluta di pericolosità sociale per gli indagati per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* c.p. o al fine di agevolare l'attività medesime associazioni, nonché per gli indagati per concorso esterno in associazione mafiosa. Secondo la Corte, difatti, le presunzioni assolute limitative di diritti, laddove siano arbitrarie, irrazionali o non fondate sull'*id quod plerumque accidit*, violano il principio di uguaglianza.

Corte costituzionale, sottolineava anche come l'impossibilità di accedere ai benefici premiali, a partire dai permessi premio, avrebbe potuto costituire un forte deterrente ad un atteggiamento collaborativo e partecipativo del condannato rispetto al percorso di risocializzazione, ancor di più in relazione a condanne all'ergastolo, rispetto alle quali dovrebbe poter essere ciclicamente valutata l'evoluzione della personalità del condannato, anche in considerazione del tempo trascorso dal reato commesso.

In entrambi i casi, è stata sottolineata l'importanza del permesso premio nel contesto del percorso rieducativo del detenuto, poiché esso rappresenterebbe un tipo di beneficio del tutto peculiare, in grado di soddisfare svariati interessi, da quelli affettivi, a quelli culturali e lavorativi, oltre a consentire al magistrato di sorveglianza di poter valutare i progressi individuali di ciascun recluso. Peraltro, rispetto alle misure alternative alla detenzione, esso non andrebbe a modificare le condizioni restrittive del detenuto, ragion per cui, anche in assenza di collaborazione, secondo i giudici rimettenti sarebbe in concreto possibile verificare *aliunde* la mancanza di legami con la consorte criminale o un significativo distacco dal relativo sistema sub-culturale.

Nessuno dei due giudici rimettenti, invece, ha considerato l'ipotesi di illegittimità della normativa rispetto all'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 3 CEDU, che era invece stata dedotta dalle parti, e pertanto la Corte costituzionale non ha preso in considerazione tale profilo diretto ad ampliare il *thema decidendum*, poiché superava i limiti delle ordinanze di rimessione<sup>17</sup>.

### 3. *Precisazioni preliminari della Corte costituzionale*

Prima di entrare nel merito delle questioni, la Corte costituzionale ha ritenuto innanzitutto di riunire i giudizi e di deciderli insieme, considerando, peraltro, assorbita nella prospettazione del Tribunale di sorveglianza di Perugia quella presentata dalla Cassazione, in quanto riguardante un condannato non solo per reati di "contesto mafioso", come nel caso sollevato dal primo rimettente, ma anche per partecipazione all'associazione mafiosa *ex art. 416-bis c.p.*<sup>18</sup>.

In secondo luogo, la Corte si è premurata anche di circoscrivere entro limiti ben precisi l'accoglimento delle questioni. Difatti, ha sottolineato come non fosse in discussione la legittimità costituzionale dell'ergastolo ostativo, poiché la questione non atteneva alla situazione di chi avesse subito una determinata pena, bensì alle condizioni dei condannati a una qualsiasi pena, per i reati ostativi di partecipazione ad associazione mafiosa e di "contesto mafioso", previsti dall'art. 4-*bis* ord. pen., che, se non collaboranti con la giustizia, non avevano la possibilità di accedere alla valutazione individualizzata per la verifica, in concreto, della possibilità di accedere al beneficio del permesso premio. Era una circostanza non incidente sulla questione il fatto che il giudizio di costituzionalità avesse preso avvio da casi riguardanti due detenuti all'ergastolo per reati ostativi, poiché la Corte non avrebbe dovuto, com'è ovvio, occuparsi degli specifici giudizi, ma risolvere un interrogativo di costituzionalità attinente alla disposizione censurata e rilevante nelle controversie in corso. La precisazione, tuttavia, è risultata funzionale anche a distinguere il caso in questione dal [caso Viola c. Italia n. 2](#), deciso poco tempo prima dalla Corte EDU e specificamente attinente, invece, alla riconosciuta incompatibilità convenzionale della normativa italiana sull'ergastolo ostativo, a causa della prevista impossibilità, per i relativi condannati, se non collaboranti, di accedere ai benefici penitenziari, pur in presenza di un efficace percorso di rieducazione<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Cfr. [Corte cost., sent. n. 253/2019](#), punto 5.1 cons. in dir.

<sup>18</sup> [Ivi](#), punto 7 cons. in dir.

<sup>19</sup> Come fa notare il giudice delle leggi, del tutto diverse sarebbero state l'impostazione e l'argomentazione della pronuncia se oggetto delle censure, oltre all'art. 4-*bis*, I co., ord. pen., fosse stata anche la previsione relativa all'impossibilità di concedere la liberazione condizionale al condannato all'ergastolo non collaborante che abbia già scontato 26 anni effettivi di carcere: cfr. punto 5.2 cons. in dir. In dottrina era stata ipotizzata la formulazione di una questione di legittimità costituzionale tesa a far giungere alla Corte il tema dell'incostituzionalità dell'ergastolo ostativo: cfr. A. PUGIOTTO, *Come e perché eccipire l'incostituzionalità dell'ergastolo ostativo*, in [Diritto Penale Contemporaneo](#), 4/2016. In tema di ergastolo, cfr. E. DOLCINI, *La pena detentiva perpetua nell'ordinamento italiano. Appunti e riflessioni*,

La Corte, da ultimo, precisa ulteriormente che il *thema decidendum* è circoscritto soltanto all'esame della legittimità costituzionale del regime ostativo che coinvolge la sola misura del permesso premio, con l'esclusione di qualsiasi ulteriore riferimento ad altri benefici premiali, la disciplina della cui fruizione non costituisce oggetto delle censure mosse dai giudici rimettenti.

#### *4. La soluzione della Corte costituzionale nell'ottica della ridefinizione delle preclusioni assolute per l'accesso ai benefici premiali*

Entrando nel merito della questione, la Corte ha ritenuto, in primo luogo, di ripercorrere l'origine dell'art. 4-*bis* ord. pen., dalla sua introduzione, nel 1991, al suo aggravamento dopo la stagione delle stragi del 1992, che ha determinato la previsione della preclusione assoluta di accesso ai benefici penitenziari in assenza di collaborazione con le autorità inquirenti, fino alla progressiva delineazione dell'attuale formulazione, anche per effetto della giurisprudenza costituzionale intervenuta sul punto nel corso del tempo; formulazione che, di fatto, ha determinato un doppio binario per l'accesso ai trattamenti extramurari, per i detenuti comuni e per quelli condannati per i delitti elencati dall'art. 4-*bis*, comma 1.

Più nel dettaglio, il giudice costituzionale fa leva sulla propria precedente giurisprudenza, ed in particolare sulla [sent. n. 306/1993](#), in cui, pur dichiarando l'infondatezza delle questioni all'epoca sollevate, già aveva osservato che impedire l'accesso ai benefici penitenziari ai condannati per gravi reati, non collaboranti, incideva pesantemente sulla funzione rieducativa della pena, frustrando le opportunità di individualizzazione del trattamento penitenziario e rischiando di etichettare per sempre determinati detenuti, per i quali la risocializzazione non sarebbe stata possibile in assenza di condotta collaborativa, conducendo, così, ad una configurazione normativa dei "tipi d'autore". Senza contare che la collaborazione non necessariamente costituisce sempre un sintomo della volontà di ravvedimento del detenuto, potendo anche essere dettata da «molte altre ragioni, non sempre commendevoli», come peraltro puntualizzato nelle motivazioni della [sentenza Viola](#)<sup>20</sup>.

Il fulcro dell'argomentazione della Corte riguarda in particolare l'incostituzionalità non tanto della presunzione in sé di pericolosità sociale, di mancato ravvedimento e di perduranti rapporti con l'organizzazione criminale di originaria appartenenza di un detenuto non collaborante, bensì dell'assolutezza di tale previsione legislativa. Viceversa, una presunzione relativa, e dunque superabile da una prova contraria, non presenterebbe i medesimi problemi di costituzionalità. Il giudice costituzionale motiva, pertanto, l'affermazione attraverso tre distinti, ma complementari argomenti.

In primo luogo, la presunzione assoluta, cui sono sottese esigenze investigative, di politica criminale e di sicurezza collettiva, finisce per determinare, nella fase dell'esecuzione della pena, se la scelta del detenuto per reati ostativi sarà nel senso di non collaborare utilmente con la giustizia, conseguenze afflittive a carico del condannato, ulteriori rispetto a quelle già scaturenti dalla pena inflitta, e non collegate al reato commesso. Difatti, il risultato della disciplina dell'art. 4-*bis* è l'aggravamento del trattamento carcerario del soggetto non collaborante, poiché non consente l'accesso ai benefici carcerari neanche al raggiungimento delle frazioni di pena scontate, mentre lo agevola, escludendo anche le soglie ordinariamente previste, in caso di collaborazione. In tal modo,

---

in [Diritto Penale Contemporaneo](#) 17 dicembre 2018; P. VERONESI, *Se la pena è davvero "a oltranza": i (seri) dubbi di costituzionalità sull'ergastolo e le preclusioni ostatiche*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Per sempre dietro le sbarre?*, cit., 169 ss. Nello stesso volume, sull'ipotizzato dialogo tra Corte costituzionale e Corte EDU in merito all'illegittimità dell'ergastolo ostativo, cfr. F. BAILO, *L'ergastolo ostativo al vaglio della Corte costituzionale: un dialogo possibile con la Corte edu?* (27 ss.), I. DE CESARE, *Il possibile dialogo tra Corte costituzionale e Corte edu sulla (il)legittimità dell'ergastolo ostativo* (83 ss.), A. DEFFENU, *Ergastolo ostativo e principio di proporzionalità tra reato e pena: spunti dalle vicende francesi* (89 ss.); D. GALLIANI, *Ora tocca ai giudici costituzionali. Il viaggio dell'ergastolo ostativo al capolinea?* (113 ss.), M. MENGOZZI, *Il dialogo tra le Corti sull'ergastolo ostativo: un'opportunità per il giudice delle leggi* (137 ss.), A. PUGIOTTO, *Alcune buone ragioni per un allineamento tra Roma e Strasburgo* (169 ss.).

<sup>20</sup> La [Corte costituzionale](#) le richiama al punto 7.3 cons. in dir.

tale normativa inserisce «nel percorso carcerario del condannato [...] elementi estranei ai caratteri tipici dell'esecuzione della pena»<sup>21</sup>. Come rileva la Corte, tuttavia, un conto è “premiare” la collaborazione utile ed efficace dopo la condanna, ma altra cosa è far conseguire un trattamento peggiorativo, e sostanzialmente “punitivo”, per il detenuto non collaborante, presumendo *iuris et de iure* che perduri il suo legame con le cosche e non sia scemata la sua pericolosità sociale. Ciò determina, peraltro, anche una «deformante trasfigurazione della libertà di non collaborare», che, così come spettante agli imputati nel corso del processo, sotto forma di vero e proprio diritto, compendiato dalla formula *nemo tenetur se detegere*, deve spettare anche ai detenuti, i quali, in fase di esecuzione, non possono essere gravati da un onere di collaborazione e di denuncia di terzi, al fine di accedere, ai benefici penitenziari.

Un secondo argomento contro l'assolutezza della presunzione riguarda in particolare l'impossibilità di valutare il percorso rieducativo del condannato; circostanza che contrasta in modo evidente con il principio di risocializzazione del condannato, di cui all'art. 27, comma 3, della Costituzione<sup>22</sup>. Il giudice di sorveglianza, difatti, sulla base del dato normativo, si trova a dover rigettare tutte le istanze di permessi premio inoltrate da detenuti ostativi che non abbiano collaborato, senza avere la possibilità di svolgere un giudizio individualizzato caso per caso, anche in relazione ai motivi che possono aver indotto il detenuto a restare in silenzio. In tal modo, il rischio è che non partano, o si blocchino sul nascere, il percorso di risocializzazione e la volontà del condannato di intraprendere quella strada.

In terzo luogo, viene messo in luce come la natura assoluta della presunzione di pericolosità sociale sia irragionevole poiché fondata su un assunto fallace, che può essere falsificato da reali accadimenti di opposto tenore rispetto alla generalizzazione su cui si basa la presunzione stessa. Nello specifico, l'assenza di collaborazione non necessariamente è evidenza di un legame non rescisso con l'organizzazione criminale ed in più, nel corso dell'esecuzione penale, il tempo trascorso può aver apportato significativi mutamenti nella personalità del detenuto, così come altrettanto può essere cambiato il contesto esterno al carcere<sup>23</sup>. Mutamenti che una presunzione *iuris et de iure* non permette di tenere in considerazione e di valutare ai fini della ponderazione della pericolosità sociale e della concessione del permesso premio da parte della magistratura di sorveglianza. Da qui l'esigenza di una valutazione in concreto, «individualizzata ed attualizzata» dell'evoluzione della personalità del condannato, nonché del contesto esterno al carcere, che non possono essere presunti come immutabili<sup>24</sup>.

In sostanza, la Corte, con una tipologia di pronuncia che, già in relazione alla giurisprudenza in materia di custodia cautelare in carcere, è stata definita “additiva ad effetto sostitutivo”<sup>25</sup>, ha mantenuto la presunzione di pericolosità sociale, ma mutandone la natura e attenuandone la forza, da assoluta a relativa<sup>26</sup>: ai fini della concessione del permesso premio, la mancanza di collegamenti con il sodalizio criminale e l'assenza di pericolosità sociale possono anche essere provati diversamente, pur in assenza di collaborazione.

<sup>21</sup> Cfr. [Corte cost., sent. n. 253/2019](#), punto 8.1 cons. in dir.

<sup>22</sup> [Ivi](#), punto 8.2 cons. in dir.

<sup>23</sup> La stessa Corte ipotizza, ad esempio, che l'associazione criminale di originario riferimento possa non esistere più, perché interamente sgominata o per naturale estinzione: cfr. punto 8.3 cons. in dir. Sul tema, cfr. D. PULITANO, *Problemi dell'ostatività sanzionatoria. Rilevanza del tempo e diritti della persona*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Per sempre dietro le sbarre?*, cit., 153 ss.

<sup>24</sup> Cfr. [Corte cost., sent. n. 253/2019](#), punto 8.3 cons. in dir.

<sup>25</sup> Sul punto, cfr. M. RUOTOLO, *Interpretare nel segno della Costituzione*, Napoli, 2015, 145 ss., il quale specifica che, «ferma restando la struttura additiva delle decisioni, queste producono un effetto “sostitutivo”, essendo le disposizioni dichiarate incostituzionali in quanto prevedono una presunzione “assoluta” di adeguatezza della custodia cautelare in carcere anziché una presunzione “relativa”, tale da implicare l'obbligo in capo al giudice di valutare, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza, se siano stati acquisiti elementi specifici dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure». Cfr., altresì, S. TALINI, *Presunzioni assolute*, cit., 737 ss.; ID., *La privazione della libertà personale. Metamorfosi normative, apporti giurisprudenziali, applicazioni amministrative*, Napoli, 2018, 159 ss.

<sup>26</sup> Vi è chi ha definito tale presunzione «semi-assoluta»: cfr. M. RUOTOLO, *Reati ostativi e permessi premio*, cit., 6.

### 5. Le motivazioni di un accoglimento circoscritto entro limiti precisi

La Corte costituzionale, in alcuni passaggi, manifesta la consapevolezza della delicatezza del tema, in particolare in relazione ai reati di affiliazione ad un'associazione mafiosa o di contesto mafioso, che possiedono specifiche connotazioni criminologiche e un radicamento del tutto peculiare in determinati ambiti territoriali ed ambienti sociali. Pertanto, risulta indispensabile che la valutazione che deve compiere la magistratura di sorveglianza rispetti dei criteri particolarmente rigorosi, del tutto peculiari e proporzionati alla potenza del vincolo scaturente dall'appartenenza al sodalizio criminale, e che permettano di considerare in concreto tutti gli aspetti in grado di far superare la presunzione di attualità del vincolo delinquenziale, pur in assenza di collaborazione<sup>27</sup>.

Ragion per cui, pur avendo, attenuato la portata della presunzione, viene in qualche misura precisato dalla Corte – quasi a prevenire le critiche che poi, in effetti, sono state mosse contro la pronuncia – che la concessione del permesso premio non diverrà una sorta di “regola”, né sarà subordinata all'esclusiva discrezionalità della magistratura di sorveglianza, ma sarà, al contrario, subordinata alla sussistenza di rigorosi presupposti e rigide condizioni. E dunque con l'importante sottolineatura, come evidenziato in dottrina, che con la pronuncia sui permessi premio cadono preclusioni e presunzioni ingiuste, ma non l'argine che lo Stato deve porre alle mafie<sup>28</sup>.

In tal senso, e fermo restando che, se la collaborazione utile viene prestata, essa rimane il presupposto principale per accedere alla concessione del permesso premio, la Corte precisa che la presunzione di pericolosità sociale del detenuto non collaborante, ora divenuta relativa, non sia superabile soltanto in virtù di una regolare condotta carceraria o di una semplice adesione al percorso rieducativo. Difatti, come peraltro paventato dai commentatori più critici verso le aperture delineate dalla Corte, spesso i detenuti che mantengono una condotta carceraria modello sono proprio i condannati per i reati di mafia più pesanti, e potrebbe rischiare di essere abbastanza banale, oltre che pericoloso nel senso di una reale lotta alla criminalità mafiosa, che lo Stato si accontenti soltanto di un buon comportamento carcerario, ai fini della concessione dei permessi premio<sup>29</sup>. Occorre, pertanto, l'acquisizione «di altri, congrui e specifici elementi», tali da escludere, secondo quanto previsto dall'art. 4-bis, ord. pen. attualmente vigente, l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva. A tali fini, risulta indispensabile un'efficace sinergia informativa tra tutte le autorità che sono competenti nella fase dell'esecuzione penale, in modo tale che la magistratura di sorveglianza possa decidere in base alle relazioni dell'autorità penitenziaria, più vicina ai condannati e meglio in grado di valutarne gli eventuali progressi trattamentali, ma altresì sulla base delle informazioni ricevute dal Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente, nonché del Procuratore nazionale antimafia o del Procuratore distrettuale, che segnalino collegamenti ancora perduranti con la criminalità organizzata (art. 4-bis, comma 3-bis, ord. pen.).

Tali acquisizioni, secondo la Corte, sono imprescindibili ma non sufficienti. E nell'ulteriore previsione che il giudice costituzionale ha ritenuto necessaria sta il peculiare onere probatorio delineato nella sentenza a carico del detenuto per reato ostativo che richieda un permesso premio, che si pone nell'ottica più generale di prevenzione della commissione di ulteriori reati. Difatti, il regime probatorio già di per sé rafforzato in merito all'acquisizione di elementi che escludano perduranti legami con le cosche criminali, deve estendersi anche alla dimostrazione dell'insussistenza di possibilità di ripristino di tali collegamenti, con riguardo anche alla concrete circostanze personali e ambientali. L'onere di provare l'assenza di entrambi questi profili grava sullo stesso detenuto, che,

<sup>27</sup> Cfr. [Corte. cost., sent. n. 253/2019](#), punto 9 cons. in dir.

<sup>28</sup> Cfr. M. CHIAVARIO, *Cadono gli automatismi ingiusti, non l'argine alle mafie*, in *Avvenire*, 5 novembre 2019.

<sup>29</sup> Ad esempio, R. SCARPINATO, *Eliminare l'ergastolo ostativo significa arrendersi alla mafia*, in *Il Fatto quotidiano*, 12 ottobre 2019; V. IURILLO, *I boss della camorra si “dissociano”, così niente ergastolo*, in *Il Fatto quotidiano*, 12 novembre 2019; F. PULEIO, *La “dissociazione” dalla mafia non è “pentimento”*, in [LiveSiciliaCatania](#), 5 dicembre 2019; intervista di L. DEL GAUDIO al Ministro dell'Interno Lamorgese, *Camorra, boss dissociati per avere sconti di pena*, in *Il Mattino*, 16 dicembre 2019.

precisa la Corte, dovrà «fornire veri e propri elementi di prova a sostegno», ancor più «se le informazioni pervenute dal comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica depongono in senso negativo», e ferma restando l'importanza della dettagliata e motivata segnalazione del Procuratore nazionale antimafia e del Procuratore distrettuale, ai sensi dell'art. 4-*bis*, comma 3-*bis*, ord. pen.

La Corte costituzionale, dato il tenore e il contenuto delle ordinanze di rimessione, ha dato ampio spazio nella motivazione al tema della concessione di permessi premio ai condannati per reati di criminalità organizzata di tipo mafioso. Tuttavia, la Corte costituzionale non ha potuto non prendere atto del fatto che, nel corso del tempo, il legislatore ha ampliato il novero dei reati ostativi, di cui all'art. 4-*bis*, ord. pen., sulla scia di scelte di politica criminale tese ad inasprire il trattamento penitenziario per contrastare una ampia gamma di fenomeni delinquenziali, tale da aver dato vita a una normativa che annovera un «complesso, eterogeneo e stratificato elenco di reati»<sup>30</sup>, per i quali si prevede che l'assenza di collaborazione non permette l'accesso ai benefici penitenziari e, nello specifico, al permesso premio, pur potendo gli stessi non avere legami con la criminalità oppure possedendo natura mono-soggettiva e non associativa.

Di conseguenza, per evitare che, all'esito della sentenza, si delinei quella che la Corte definisce «una paradossale disparità»<sup>31</sup> nei confronti dei detenuti per altri reati ostativi, per il quali, tuttavia, potrebbero essere del tutto inconfidenti sia la previsione di un'utile collaborazione con la giustizia ai fini dell'accesso al beneficio, sia la prova che non sussistano legami con il sodalizio criminale di originaria appartenenza, poiché quest'ultimo potrebbe non essere mai esistito, il giudice costituzionale ha fatto ricorso alla dichiarazione di illegittimità conseguenziale dell'assolutezza della presunzione anche con riferimento ai condannati per gli altri delitti previsti dall'art. 4-*bis*, I co., ord. pen.

Tuttavia, qualche perplessità suscita il fatto che, pur trattandosi talvolta di fattispecie mono-soggettive, o comunque ipotesi delittuose per le quali è estranea la matrice mafiosa, eversiva o terroristica, la Corte abbia esteso il medesimo dispositivo previsto per i delitti di mafia o di contesto mafioso, prevedendo la possibilità di concedere il beneficio anche in assenza di collaborazione, «allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti»<sup>32</sup>. Pertanto, forse l'interpretazione del dispositivo potrebbe in questo caso essere ridimensionata, poiché potrebbe non esserci alcun elemento da dimostrare, o non sussistere alcuna associazione in riferimento alle ipotesi delittuose per le quali i soggetti richiedenti il permesso premio siano detenuti<sup>33</sup>.

## 6. Considerazioni finali

Come si è accennato, la sentenza della Corte costituzionale sui permessi premio è stata oggetto di numerose critiche, tra l'opinione pubblica, ma anche in certa misura tra i giuristi, in quanto si è paventato che essa possa preludere ad un allentamento del contrasto al fenomeno mafioso da parte dello Stato, poiché diminuirebbe l'interesse a collaborare con la giustizia dei detenuti per reati ostativi di mafia, o che in tal senso possa essere interpretata dalle organizzazioni criminali, che potrebbero approfittarne per rinsaldare il sodalizio criminale, grazie ai permessi premio concessi ai propri capi condannati, i quali, in tal modo, anche se per breve tempo, potrebbero riprendere le redini delle organizzazioni.

In realtà, nella sentenza, la Corte non ha trascurato di tenere in considerazione tali importanti profili ed ha, pertanto, previsto alcuni elementi che consentono di rendere rigorosa e attenta la

<sup>30</sup> Così Corte cost., [sentt. nn. 188/2019](#), [32/2016](#), [239/2014](#).

<sup>31</sup> Cfr. Corte cost., [sent. n. 253/2019](#), punto 12 cons. in dir.

<sup>32</sup> [Lvi](#), n. 2 del dispositivo.

<sup>33</sup> Cfr. M. CHIAVARIO, *La sentenza sui permessi-premio*, cit., 222 ss.

valutazione circa la concessione dei permessi e, nello stesso tempo, di far salvi i principi di rieducazione del condannato e la ragionevolezza dell'applicazione delle misure, in riferimento ai singoli casi concreti. Nella pronuncia, quindi, sono contenute quelle cautele che consentono di mitigare i commenti connotati in senso più catastrofista emessi all'indomani della pubblicazione della sentenza.

L'esclusione della presunzione assoluta di pericolosità sociale del condannato, difatti, si pone, per un verso, nel solco della costante giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di misure cautelari, estesa ora anche all'ambito dell'esecuzione penale, poiché l'assolutezza contrasterebbe con l'obiettivo rieducativo, precludendo l'esame dell'evoluzione della personalità del condannato; e, per altro verso, consente alla magistratura di sorveglianza di effettuare valutazioni personalizzate rispetto ai casi concreti dei singoli detenuti, con ciò rispondendo a pieno all'obiettivo della individualizzazione della risposta sanzionatoria e a quello della rieducazione e risocializzazione del condannato, consentendo al detenuto di intraprendere, se sussistono le condizioni, quel percorso rieducativo che comprende anche momenti al di fuori delle mura carcerarie e che ha come suo primo gradino proprio l'ammissione ai permessi premio, dando così spazio e attenzione anche alla dignità delle persone detenute<sup>34</sup>.

D'altra parte, la pronuncia non fa scaturire il diritto dei condannati per reati ostativi non collaboranti con la giustizia ad ottenere il permesso premio, bensì quello di poterlo richiedere, non essendo ciò più precluso dalla sussistenza di una presunzione *iuris et de iure*, che esclude *a priori* tale possibilità. E, ad ogni modo, il regime probatorio rafforzato che è stato delineato a carico del richiedente, e la partecipazione fondamentale e determinante, nella decisione della magistratura di sorveglianza, del Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica e, soprattutto, del Procuratore nazionale o distrettuale antimafia, ad escludere la permanenza di collegamenti con l'associazione originaria e il pericolo del loro ripristino, fa sì che si possa ritenere infondata la perplessità relativa all'ipotesi di un'indiscriminata ammissione ai permessi premio, come ventilato da alcune iniziali reazioni. Semmai, si "restituisce" alla magistratura di sorveglianza il delicato compito di compiere accurate valutazioni caso per caso<sup>35</sup>.

Pertanto, il controllo a valle da parte dello Stato, tramite i suoi organi, nella fase dell'esecuzione penale, non viene ridimensionato; non si è passati, come talora paventato, da una preclusione assoluta all'eccesso opposto, cioè all'automatismo nella concessione. D'altra parte, prevedere il soddisfacimento di rigorose condizioni prima della concessione del beneficio non significa negare diritti ai detenuti, ma piuttosto consentire un controllo sull'attuale pericolosità sociale dei richiedenti, sul livello di rieducazione raggiunto e sulla possibilità di un suo miglioramento tramite l'accesso al beneficio. Ogni detenuto per un reato ostativo, quindi, dovrà poterlo richiedere anche in assenza di collaborazione utile, dal momento che la mancata collaborazione non è necessariamente sinonimo del mantenimento dell'originario vincolo delinquenziale. Ciò non implica che avrà anche diritto ad ottenerlo, laddove si appuri che egli costituisca ancora un pericolo per la società.

Da ultimo, sotto un profilo più generale, non può non cogliersi come la Corte costituzionale, anche in questo settore, abbia svolto un ruolo di supplenza analogo a quello che, con le proprie sentenze additive, ha rivestito sovente in passato, e spesso anche attualmente, in tema di effettiva garanzia dei

---

<sup>34</sup> Sul tema, cfr. G. SILVESTRI, *La dignità umana dentro le mura del carcere*, in M. RUOTOLO (a cura di), *Il senso della pena. Ad un anno dalla sentenza Torregiani della CEDU*, Napoli, 2014, 182 ss.; M. RUOTOLO-S. TALINI (a cura di), *I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, Napoli, 2017 e, con la medesima curatela, *Dopo la riforma. I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, vol. II, Napoli, 2019.

<sup>35</sup> Come ricorda A. PUGIOTTO, *La sent. n. 253/2019 della Corte costituzionale*, cit., 14 – che, in proposito, scrive di «argomento caritatevole» contro la sentenza – è stato anche ipotizzato che si sia, in tal modo, data una responsabilità assai grande ai giudici di sorveglianza, esponendoli a intimidazioni e minacce. Il realtà, la stessa magistratura di sorveglianza, per il tramite del proprio Coordinamento nazionale, ha tenuto a difendere la propria funzione giurisdizionale e il proprio ruolo istituzionale, sottolineando l'importanza della prossimità di tali giudici ai casi concreti e agli operatori penitenziari, contro ventilate ipotesi di creazione di un tribunale nazionale *ad hoc* per decidere dei casi in questione, che nasconderebbe, in realtà una sfiducia verso tale magistratura e verso la sua natura diffusa: cfr. [Comunicato del Conams su ergastolo ostativo e ruolo della Magistratura di sorveglianza](#), del 16 novembre 2019.

diritti sociali, rispetto ad ambiti colpevolmente ignorati dal legislatore. Anche nel campo dell'esecuzione penale, in questo caso sotto lo specifico profilo del beneficio dei permessi premio, il giudice costituzionale ha supplito ad un'irragionevolezza strutturale della disciplina, determinatasi anche in conseguenza del progressivo stratificarsi delle fattispecie ostative introdotte nel corso del tempo, per scopi connessi alla politica criminale o a più generali obiettivi di stabilità e sicurezza sociale. Un'azione necessaria, in assenza di quegli interventi normativi che sarebbero stati indispensabili per far fronte ai problemi che la concreta applicazione delle disposizioni ha manifestato, e che sarebbero imposti anche dalle diverse condanne subite dall'Italia ad opera della CEDU, non ultima quella del [caso Viola v. Italia n. 2](#); interventi che, tuttavia, presentano il forte disincentivo di non essere elettoralmente convenienti, o di essere addirittura controproducenti per quelle forze politiche che volessero sostenere riforme in tal senso, in quanto si presterebbero ad divenire facile e possibile oggetto di strumentalizzazione presso gli elettori e l'opinione pubblica, da parte delle forze politiche ad esse contrapposte.

Le riforme, anche in questo settore, quindi, richiederebbero un clima di stabilità politica, la capacità di delineare visioni e progetti di largo respiro e quella di darvi attuazione; tuttavia, in un Paese in campagna elettorale permanente, in cui si rincorre la politica del "contingente" e del "conveniente", in nome dell'immediato tornaconto politico, appare ardua l'implementazione di molti interventi che sarebbero necessari, e non soltanto nel campo dell'esecuzione penale.